

RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2^{ème} partie : Suites données aux observations des juridictions financières

DÉLIBÉRÉ.....	III	
Préambule : « L'impact des juridictions financières : une approche statistique ».....		
	1	
Chapitre I –Suites données aux rapports sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale		
	5	
	Rapport	Réponses
<i>Le budget de l'Etat</i>	7	11
<i>La comptabilité de l'Etat</i>	13	21
<i>La loi de financement de la sécurité sociale.....</i>	23	31
Chapitre II – Les suites données à des observations de la Cour des comptes		
Section A – Politiques publiques.....		
	35	
	Rapport	Réponses
<i>Les allègements et exonérations de charges sociales</i>	37	41
<i>La simplification du dispositif des contrats aidés destinés aux publics en difficultés.....</i>	47	49
<i>La suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEDJ) outre-mer.....</i>	51	---
<i>La politique de lutte contre le dopage sportif.....</i>	53	---
<i>La coordination interministérielle du programme national nutrition santé.....</i>	55	58
<i>Les péages autoroutiers.....</i>	61	67
Section B – Services de l'Etat et organismes publics.....		
	85	
	Rapport	Réponses
<i>Le Musée Rodin.....</i>	87	90
<i>La gestion de Météo France</i>	93	97
<i>La gestion de l'Institut de France.....</i>	103	108
<i>Les conservations des hypothèques.....</i>	109	112

	Rapport	Réponses
<i>L'établissement public du palais de justice de Paris.....</i>	113	115
<i>L'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).....</i>	121	124
<i>La caisse des congés spectacles.....</i>	131	135
<i>La régularisation des indemnités des agents de l'ANPE</i>	141	---
<i>La gestion des crédits de la politique de la ville</i>	143	146
<i>L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).....</i>	149	---
<i>L'Agence nationale d'indemnisation des français d'outre-mer (ANIFOM).....</i>	151	---
<i>La société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA).....</i>	153	157
<i>La tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI)....</i>	159	163
<i>L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).....</i>	167	171
<i>Les prêts bonifiés à l'agriculture.....</i>	173	178
<i>La gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations dans sa fonction d'investisseur institutionnel en actions de sociétés cotées.....</i>	183	186
<i>La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat.....</i>	187	192
<i>La gestion des fonds publics par la Polynésie française.....</i>	193	198
Section C- Générosité publique.....	203	
	Rapport	Réponses
<i>La qualité de l'information financière fournie aux donateurs.</i>	205	---
<i>L'Œuvre nationale du Bleuets de France (ONBF).....</i>	207	209
Chapitre III – Suites données à trois rapports publics thématiques.....	211	
	Rapport	Réponses
<i>Bilan de l'intercommunalité en France.....</i>	213	247
<i>La prise en charge des personnes âgées dépendantes.....</i>	253	279
<i>Les personnels des établissements publics de santé.....</i>	303	320

Délibéré

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, 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. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, présidents de chambre, Mme Bazy Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Carrez, Sallois, Hernandez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, Mayaud, Hourri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Camoin, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Cardon, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Ritz, Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Morin, Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Lévy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Tournier, Vermeulen, Raséra, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Davy de Virville, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbé, Pétel, Mme Camby, MM. Martin (Christian), Valdigué, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Meurice, MM. Rabaté, Doyelle, Ory Lavollée, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mmes Saliou, Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Levallois, MM. Zérah, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Baccou, Schwarz, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, Limodin, André, Cadet, Blanc, Péliissier, conseillers maîtres en service extraordinaire

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République assisté de M. Frentz, premier avocat général.

N'ont pas pris part aux délibérations :

*** Concernant le tome 1 « Observations des juridictions financières » :**

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire* » ;

Mme Moati, conseillère maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels* » ;

Mme Ulmann, conseillère maître, en ce qui concerne l'insertion « *Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris* » ;

M. Piolé, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)* » ;

MM. Moulin et Vachia, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « *Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier* » ;

Mme Seyvet, conseillère maître, M. Pélissier, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre* » ;

M. Gleizes, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *Les industries d'armement de l'État* » ;

M. Ganser, conseiller maître et M. Schwarz, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'audiovisuel extérieur* ».

*** Concernant le tome 2 « Suites données aux observations des juridictions financières » :**

M. Beysson, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La gestion de Météo France* » ;

M. Hourri, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations dans sa fonction d'investisseur institutionnel en actions de sociétés cotées* » ;

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Les personnels des établissements publics de santé* ».

Mme Mayenobe, Secrétaire générale, assurait le secrétariat de la Chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 janvier 2009.

Les effets des interventions de la Cour : une approche statistique

La Cour s'est toujours enquis de la manière dont avaient réagi les administrations ou les organismes concernés par ses observations ou critiques à l'occasion des nouveaux contrôles qu'elle menait sur ces administrations ou organismes. Mais elle n'en faisait pas une matière particulière de contrôle et n'avait donc pas organisé un suivi systématique. Au demeurant, elle exprimait peu de recommandations explicites.

La réserve de la Cour vis-à-vis des effets de sa propre production provenait de trois difficultés : la difficulté à exprimer des recommandations tenant souvent à des choix qui sont de la compétence du Gouvernement ou du Parlement, la difficulté de tout constat nécessairement tranché d'une situation la plupart du temps complexe, enfin la difficulté d'imputation (à la Cour ou à son interlocuteur) de la responsabilité de l'évolution constatée.

Aucune de ces difficultés n'a disparu. Toutefois, la Cour a engagé deux évolutions : la première, assortir systématiquement ses rapports de recommandations ; la seconde, rendre compte de la manière dont ses observations ont été prises en compte et ses recommandations ont été « suivies ».

La Cour est en effet l'objet d'interrogations de plus en plus nombreuses sur les résultats de ses interventions. Cette demande peut paraître paradoxale, alors qu'elle n'a aucun pouvoir d'action dans ce domaine. La demande est toutefois parfaitement compréhensible et justifiée, dès lors qu'elle intervient au nom des contribuables et qu'elle s'inscrit dans le mouvement général de réforme de l'Etat. Toutes les institutions supérieures de contrôle sont d'ailleurs désormais conduites à rendre compte de leur « efficacité ».

Ainsi, la Cour s'est engagée dans une démarche beaucoup plus systématique. Depuis 2005, elle consacre un tome particulier du rapport public annuel au résultat de certaines de ces investigations spécifiques de « suivi ». Elle choisit pour ce faire des thèmes qui ont déjà donné lieu à publication, en repartant des recommandations qu'elle a exprimées, ou à d'autres communications, notamment les référés par lesquels le Premier président signale aux ministres eux-mêmes, au terme des enquêtes et contrôles, les constats et critiques les plus importants.

Mais il n'était pas produit périodiquement d'analyse globale de la nature des suites qui avaient été données à ses observations ou recommandations.

C'est sur cette voie que la Cour s'engage désormais.

Pour la première fois, la Cour a collationné toutes les recommandations qui figuraient en 2006 et 2007 dans les publications et dans les référés du Premier président qui sont adressés aux ministres. Pour chacune, elle a indiqué l'état de sa mise en œuvre telle qu'elle pouvait la connaître à la fin de l'année 2008, sans toutefois faire de recherches ni de contrôles approfondis. En outre, cet exercice n'a pas porté sur toutes les recommandations générales relatives aux orientations des politiques publiques, qui appellent des modalités de suivi particulières.

Par ailleurs, n'est pas comprise dans cet exercice l'analyse des suites données aux communications du Procureur général, qui intervient vis-à-vis des administrations, à la demande de la Cour ou des chambres régionales des comptes, principalement sur des questions de comptabilité, au sens large, de recouvrement de créances ou de difficultés dans l'application des textes¹.

Afin de ne pas livrer un indicateur synthétique qui aurait un caractère trop succinct et réducteur, une grille a été mise au point pour caractériser la suite qui a été donnée aux recommandations. Elle permet de distinguer deux stades :

- les engagements pris en réponse à la Cour, selon leur intensité (acceptation totale ou nuancée),
- les réformes engagées à la suite, en fonction de leur degré d'achèvement.

1) L'analyse des suites données à ces communications montre que 48 % d'entre elles ont conduit à des régularisations ou des rappels à l'ordre ou au droit effectués par des directions d'administration centrale. 8 % des réponses annonçaient des contrôles internes ou des sanctions (mutation, voire suspension de fonctions). Dans 25 % des cas, l'administration a explicité, sans remettre en cause l'analyse de la Cour, les raisons qui l'ont conduite à maintenir la position critiquée. Enfin, pour près de 10 % des communications, les destinataires ont contesté au fond l'intervention de la Cour, ou indiqué qu'ils n'y donneraient pas suite, par incompétence pour le faire. Les autres communications (9 %), pour information ou pour avis, n'appelaient pas de réponse.

Avec les indispensables précautions, liées notamment au caractère inévitablement hétérogène des recommandations et à la difficulté fréquente d'apprécier si une mesure constitue ou non une mise en œuvre progressive ou partielle d'une recommandation antérieure, on peut traduire cette analyse dans des indicateurs.

Sous ces réserves, les résultats sont les suivants, la Cour a examiné, pour 2007 et 2008, le suivi de 475 recommandations ;

- Les réponses obtenues ont dans leur grande majorité (341) été favorables (sans réserve ou avec nuances). Toutefois, un quart de ces recommandations (118) sont restées sans réponse précise et 16 d'entre elles ont fait l'objet d'un refus explicite.
- A la fin de l'année 2008, 298 réformes conformes aux recommandations avaient été faites ou sont actuellement en cours de mise en œuvre.

La méthodologie retenue pour ce premier exercice (notamment le fait de retenir deux années, sans les distinguer) lui donne sans doute encore plus un caractère expérimental. Les critères de classement devront être affinés et leur homogénéité devra être assurée malgré le caractère très divers des interventions de la Cour. Mais cette grille, qui sera désormais utilisée de manière systématique, permet de fournir un ordre de grandeur qui paraît assez robuste. Elle servira de base à la construction des indicateurs qui seront portés dans le rapport de performance dû par la Cour au titre de la LOLF.

Ce faisant, la Cour ne se singularisera pas parmi les institutions supérieures de contrôle, même si la position institutionnelle des unes et des autres n'est pas comparable. Une enquête réalisée en 2008 par la Cour des comptes européenne auprès des institutions supérieures de contrôles de l'Union européenne confirme que l'indicateur de performance le plus couramment utilisé repose sur le décompte des recommandations mises en œuvre. Ce constat rejoint les analyses conduites par l'Intosai (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle) : s'il est généralement admis que les ISC doivent rendre compte, publiquement, de leur activité et de leur impact², le choix de méthodes appropriées et d'indicateurs fiables est loin d'être stabilisé. La mesure de l'activité et des moyens mis en œuvre peut être assurée à travers des données objectives (nombre de rapports produits, délais de réalisation des contrôles, effectifs, etc). En revanche, la mesure de l'impact des contrôles

2) La Cour des comptes française préside un groupe de travail de l'INTOSAI chargé de définir les principes généraux de transparence et de responsabilité applicables par les ISC en matière de compte rendu de leurs activités, de leur fonctionnement et de leurs résultats.

et de la contribution de l'ISC à l'amélioration de la gestion publique est plus délicate. Les pratiques en vigueur au plan international relèvent de méthodologies variées : enquêtes de satisfaction auprès des entités contrôlées ou du Parlement, impact dans les médias, évaluation de l'impact financier des contrôles... Parmi ces méthodes disparates, et parfois controversées, les suites données aux recommandations de l'ISC demeurent le critère de performance le plus solide, et le taux de suivi de ces recommandations, un indicateur de résultat cohérent avec la mission de contrôle des ISC.

Ce compte-rendu statistique ne remplacera toutefois jamais une information et une enquête plus détaillées sur les suites données à telle ou telle recommandation. Celle-ci seule permet en effet de faire droit à la qualité de la réponse et aux évolutions intervenues depuis l'intervention de la Cour.

Tel est l'objet des deux chapitres suivants qui regroupent, d'une part, les suites données aux rapports établis par la Cour sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, d'autre part, une trentaine de cas parmi les plus récents travaux de la Cour, qui sont autant d'illustrations à la fois de la diversité de ses interventions et de la manière dont les recommandations sont suivies, ne le sont pas ou ne le sont que partiellement.

En outre, un chapitre particulier regroupe les résultats des travaux approfondis menés sur les suites données à des observations et recommandations figurant dans trois des rapports thématiques publiés ces dernières années.

Chapitre I

*Suites données aux rapports
sur les lois de finances et
de financement
de la sécurité sociale*

Le budget de l'Etat

Dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire (RRGB) et sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance), la Cour a formulé des recommandations propres à favoriser notamment une amélioration des modalités de suivi de l'exécution du budget de l'Etat et de compte-rendu au Parlement sur la réalité des recettes et des dépenses.

Plusieurs recommandations ont commencé à être mises en œuvre

* * *

La Cour a recommandé la normalisation du cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat.

Le ministère chargé du budget a entrepris la mise au point d'un référentiel de comptabilité budgétaire, dont on peut attendre une clarification des règles applicables à l'exécution du budget de l'Etat.

La Cour a aussi recommandé une amélioration des outils de mesure appliqués à la gestion budgétaire.

L'adaptation en 2008 d'un nombre significatif d'indicateurs dans la plupart des ministères rend possible une meilleure appréhension de l'efficacité de la gestion publique.

Les objectifs (750) et les indicateurs (1 200) restent toutefois trop nombreux et ils ne sont pas encore utilisés comme de véritables outils de pilotage.

Certaines recommandations ont été partiellement appliquées

La Cour a recommandé qu'il soit mis fin aux insuffisances de crédits en LFI, dont il résulte en particulier d'importants reports de charges.

Si certaines améliorations peuvent être constatées, grâce à un calibrage plus satisfaisant de plusieurs dotations, la Cour a encore relevé en 2008 de nombreux cas de sous-estimations manifestes des crédits ouverts en loi de finances ; ce fut le cas notamment sur les missions défense, régimes sociaux et de retraites, Outre-mer, ville et logement, sécurité et agriculture.

Elle réitère sa recommandation, afin que soit préservé le caractère exceptionnel des ouvertures de crédits par voie réglementaire.

La Cour a recommandé que soit mise en place une démarche interministérielle d'évaluation des dépenses d'intervention.

Une avancée importante a été réalisée avec la décision de rattacher les dépenses fiscales aux programmes budgétaires. Mais l'administration demeure mal outillée pour apprécier l'adéquation des moyens aux objectifs visés, et pour évaluer l'efficacité des politiques publiques au regard des dépenses engagées pour les mettre en œuvre.

Le suivi analytique des dépenses de personnel et leur ventilation entre les actions auxquelles elles se rapportent doivent aussi être améliorés.

La Cour a recommandé un décompte des emplois élargi aux opérateurs.

Des progrès ont été enregistrés dans le décompte des emplois de l'Etat, grâce au recensement de tous les personnels rémunérés sur le titre 2, bien que certaines mises à disposition ne soient pas encore comptabilisées.

Par ailleurs, l'augmentation des effectifs des opérateurs, qui suivent leur propre stratégie en matière de personnel, n'est pas intégrée. Il en résulte, d'une part, un alourdissement du montant des subventions qui leur sont versées par l'Etat et, d'autre part, l'impossibilité pour les responsables de programme d'assurer la maîtrise des emplois. A compter de la LFI pour 2009, le plafond des autorisations d'emplois intégrera ceux des opérateurs de l'Etat.

La Cour a recommandé l'élargissement de la norme utilisée pour suivre l'évolution des dépenses de l'Etat.

L'assiette servant au calcul de la norme de dépenses a été élargie en 2008 aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi qu'à une partie des nouvelles affectations de ressources à des opérateurs. Mais elle ne porte encore que sur 60 % environ des dépenses de l'Etat.

La norme doit prendre en compte toutes les dépenses qui ne se distinguent de celles imputées sur les dotations budgétaires ni par leur nature, ni par leur destination.

La Cour a recommandé une clarification du positionnement des responsables de programme.

Bien que le rôle des responsables de programme ait été précisé au moyen d'instructions ministérielles, leur positionnement demeure incertain.

Dès lors, les marges de manœuvre dont ils disposent pour piloter leurs programmes apparaissent limitées dans de nombreux ministères où l'organisation administrative ne coïncide qu'imparfaitement avec celle retenue pour la gestion budgétaire.

Plusieurs recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet**La Cour a relevé un manque de clarté dans la présentation des comptes, qui est susceptible d'altérer la signification du résultat.**

La distinction n'est pas encore faite de manière suffisamment affirmée entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, celles-ci devant se limiter aux emprunts et aux dettes financières de l'Etat. De même, toutes les obligations juridiques qui incombent à l'Etat doivent être retracées dans les comptes budgétaires. La Cour a recommandé en particulier que soient ouvertes en loi de finances initiale les autorisations d'engagement correspondant à la réalité des engagements de l'Etat au 31 décembre de l'année écoulée.

L'opération d'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) mise en œuvre en 2007, pour un montant de 5,1 Md€, a constitué une entorse majeure à ces principes.

La Cour a recommandé la mise en place de ratios économiques et financiers plus représentatifs.

Les ratios d'analyse financière ont vocation à apporter une information complémentaire de celles de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire. Ils doivent pour cela porter sur des agrégats simples à mesurer, aisément compréhensibles et à caractère permanent, permettant une analyse pluriannuelle de la situation financière de l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je retiens de la lecture de l'insertion de la Cour des comptes sur « le budget de l'État » une grande convergence de vues avec la Cour, ainsi que le montrent les suites concrètement données à un large nombre de ses recommandations. Pour certaines d'entre elles, les progrès s'inscrivent dans la durée et il convient d'en tenir compte dans l'appréciation qui est portée. Il en est ainsi, par exemple, de l'extension de la démarche d'évaluation, évoquée dans le rapport, peu à peu développée dans les rapports annuels de performances, ou de l'usage fait des objectifs et indicateurs de performance.

Je limiterai, dès lors, mon propos à quelques observations ponctuelles.

Le manque de clarté que déplore la Cour dans la présentation des comptes et, en particulier, des résultats budgétaire doit être définitivement levé avec le partage d'un référentiel de comptabilité budgétaire auquel travaillent la direction du budget, en lien avec la direction générale des finances publiques et des représentants de plusieurs ministères, et la Cour.

Ces travaux ont déjà abouti à un premier tome du référentiel, qui présente, au niveau des principes, les définitions et les règles de la comptabilité budgétaire. Il apporte, notamment, les précisions utiles sur la distinction entre les opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

Dans le prolongement des travaux déjà réalisés, il est prévu de développer d'ici le printemps les règles de budgétisation et de gestion d'un point de vue plus opérationnel. Ceci donnera lieu à la publication d'un second tome, qui sera diffusé aux acteurs concernés.

Je me félicite que la Cour reconnaisse les améliorations d'ores et déjà été apportées à la qualité de la budgétisation des crédits en loi de finances initiale. Un effort significatif a été réalisé dès 2008, dans un cadre de surcroît contraint par l'adoption d'une norme de dépense beaucoup plus ambitieuse. L'effort se poursuit dans la loi de finances pour 2009, avec une remise à niveau de 1,1 Md€ des dotations pour lesquelles des besoins ont été régulièrement constatés en gestion par le passé, et, au-delà, dans la construction d'un budget pluriannuel 2009-2011, appuyée sur les travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Je tiens à redire les réserves qu'appelle de ma part la proposition d'élargir la norme de dépense au-delà des adjonctions réalisées depuis la construction de la loi de finances 2008 (prélèvements sur recettes et nouvelles affectations de recettes), en particulier à certains remboursements et dégrèvements. Je renvoie pour plus de précision au détail des observations que j'ai portées à la connaissance de la Cour dans ma réponse au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007.

La comptabilité de l'État

Comme le prévoit la LOLF, l'Etat tient désormais une « comptabilité générale » de ses opérations, qui se distingue du « système de caisse » jusqu'alors en vigueur. A ce titre sont joints chaque année au projet de loi de règlement du budget de l'exercice précédent une balance générale des comptes, un compte de résultat, un bilan et ses annexes. Les règles applicables à ces « états financiers » sont désormais très proches de celles qui s'appliquent aux entreprises, dont elles ne se distinguent plus qu'en raison de certaines spécificités liées à l'action de l'Etat.

L'enjeu lié à la mise en œuvre de cette nouvelle comptabilité est majeur. L'information que délivrent les comptes, dont la Cour a pour tâche de garantir la fiabilité en les certifiant, doit en effet permettre au Parlement, aux citoyens et à l'administration elle-même de mieux apprécier le patrimoine et la situation financière de l'Etat, ainsi que leur évolution.

La profonde réforme voulue par le législateur organique a nécessité, de la part de l'administration, une mobilisation très importante et la conduite simultanée de nombreux chantiers de fond dans l'ensemble du périmètre comptable de l'Etat.

Le premier compte général de l'Etat entièrement élaboré conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a été arrêté en avril 2007, au titre de l'exercice 2006. Le 29 mai 2007, la Cour des comptes, s'acquittant pour la première fois de la mission confiée par l'article 58-5° de la LOLF, en a certifié « la régularité, la sincérité et la fidélité ». Elle a toutefois assorti cette première certification de 13 réserves substantielles, appelant ainsi l'attention du lecteur des états financiers sur des insuffisances importantes, auxquelles l'administration devrait rapidement remédier, pour assurer la conformité de ses comptes au référentiel désormais applicable.

En certifiant les comptes de l'exercice 2006, la Cour avait choisi d'accompagner la mise en œuvre de cette réforme sans précédent, plutôt que d'en sanctionner l'inachèvement par un refus ou une impossibilité de certifier.

Elle a pris une part active aux travaux conduits sur le référentiel applicable à l'Etat, dans le cadre du comité des normes de comptabilité publique. Ces travaux ont notamment abouti à l'entrée en vigueur de deux nouvelles normes en 2007, relatives aux méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs, et aux événements postérieurs à la clôture des comptes.

La réforme comptable a permis d'enrichir fortement l'information financière relative à l'Etat, d'instaurer une fonction comptable partagée entre les services gestionnaires et les comptables, de procéder à des recensements systématiques des risques par processus comptable et de commencer à mettre en place une organisation du contrôle interne comptable dans chaque ministère et des outils de pilotage dont le plus emblématique est le plan d'action ministériel désormais établi par chaque ministère. Celui-ci fait l'objet d'un suivi régulier au niveau du secrétaire général du ministère et intègre l'ensemble des recommandations faites par la Cour et par les auditeurs internes.

A terme cependant, la poursuite de la trajectoire de fiabilisation et d'enrichissement des états financiers doit permettre de viser une certification « sans réserve » qui constitue l'objectif fondamental, commun au teneur de comptes et au certificateur. Or des progrès importants restent à accomplir.

* * *

Sur près de 500 recommandations adressées à l'administration à l'issue des missions intermédiaires menées à l'automne 2007 sur les comptes de 2007, plus de 70% avaient été satisfaites à l'automne 2008

De septembre à décembre 2007, la Cour a mené, sur l'ensemble du périmètre comptable de l'Etat, des missions intermédiaires, visant à évaluer les risques pesant sur la qualité du contrôle interne et la portée des dispositifs ministériels de maîtrise des risques comptables.

Fondées sur une approche par les risques conformément aux normes internationales d'audit, ces missions sont réalisées en vue de déterminer l'ampleur et la nature des diligences à mener ensuite en missions finales une fois les comptes établis. Elles donnent lieu à la formulation de recommandations opérationnelles, dont la mise en œuvre peut, dans un certain nombre de cas, s'inscrire dans une logique pluriannuelle.

Au terme des missions intermédiaires menées en 2007 sur les comptes de 2007, la Cour a fait parvenir à l'administration une quarantaine de rapports, contenant près de 500 recommandations et points d'attention. Ces résultats témoignaient, d'une part, de l'insuffisant déploiement des dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne et, d'autre part, de l'identification de risques et défaillances spécifiques dans les procédures de contrôle existantes.

Dans le cadre des 19 rapports par sous cycle et des 15 notes d'évaluation de la comptabilité (une par ministère) établis à l'issue des missions intermédiaires menées à l'automne 2008 sur les comptes de 2008, la Cour a assuré le suivi spécifique de 337 des recommandations formulées au titre des missions intermédiaires de 2007, soit environ les deux tiers. Un peu plus de 40% d'entre elles ont pu être levées, ayant été mises en œuvre ou étant devenues sans objet. 60% ont été reconduites, parce qu'elles n'avaient été que partiellement (32%) mises en œuvre ou pas du tout (28%).

Au total, plus de 70% des recommandations formulées par la Cour au titre des missions intermédiaires 2007 ont donc reçu une suite (partielle ou complète) de la part de l'administration.

Sur les 271 observations d'audit communiquées à l'administration au titre des vérifications finales menées de février à avril 2008 sur les comptes de l'exercice 2007, 43% ont été satisfaites dès avant la clôture des comptes de 2007

Au cours des missions finales, menées de février à avril 2008, la Cour s'est efforcée de recueillir les éléments probants nécessaires et suffisants pour statuer sur l'existence d'erreurs ou d'anomalies comptables significatives dans les états financiers. C'est à ce titre que l'effet sur les comptes des actions engagées par l'administration en réponse aux réserves formulées dans le cadre du précédent exercice a été apprécié³.

Les travaux réalisés au cours des missions finales ont conduit la Cour à transmettre à l'administration 271 observations d'audit, relevant des désaccords et des incertitudes concernant la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes ainsi que des limitations à l'étendue de ses vérifications, soit 80 de plus qu'au cours de l'exercice précédent.

3) Au stade des missions finales, la Cour ne porte pas d'appréciation sur la tenue par l'administration des engagements pris au terme du précédent exercice, mais se prononce sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes eux-mêmes.

116 consistaient en des demandes de modification du compte général de l'Etat (ajustement des montants comptabilisés ou reclassements de compte à compte au sein d'un même poste des états financiers) et 39 concernaient des demandes de modification de l'information financière fournie en annexe. 96 observations d'audit signalaient par ailleurs des incertitudes sur les montants comptabilisés et 20 relevaient des limitations à l'étendue possible des vérifications de la Cour en raison par exemple des insuffisances des systèmes d'information.

Les modifications des états financiers et les précisions apportées par l'administration ont permis de répondre à 116 de ces observations d'audit (soit 43%). Les ajustements et reclassements comptabilisés à cette occasion ont représenté, en valeur absolue, plus de 40 Md€ sur le compte de résultat et plus de 27 Md€ sur le bilan.

Au terme des échanges entre la Cour et le producteur des comptes, 155 observations d'audit (soit 57%) restaient toutefois pendantes. Les 93 désaccords subsistant portaient, en valeur absolue, sur des montants supérieurs à 1 Md€ sur le compte de résultat et 18 Md€ sur le bilan. Par définition, il n'est pas possible de chiffrer précisément les montants relatifs aux 19 limitations et aux 43 incertitudes maintenues par la Cour.

C'est au regard de ces éléments que, le 21 mai 2008, la Cour s'est prononcée sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des comptes de l'exercice 2007.

La certification des comptes de 2007 a permis de lever trois des réserves émises sur l'exercice 2006 mais a conduit à en formuler trois nouvelles et l'administration a, pour remédier aux 12 réserves, établi des plans d'action

L'examen par la Cour des réponses de l'administration à ces observations d'audit et l'analyse des difficultés persistantes à l'arrêté des comptes de l'exercice 2007 l'ont conduite à certifier ces derniers tout en formulant 12 réserves, dont 9 sont qualifiées de « substantielles ».

a) Trois réserves ont été levées au titre de l'exercice 2007

En premier lieu, la Cour a considéré que trois des treize réserves substantielles émises sur les comptes du précédent exercice pouvaient être levées. La tenue par l'administration des engagements pris à l'issue du précédent exercice et l'important travail conduit par le producteur des comptes, les pouvoirs publics et les ministères concernés, en lien étroit

avec la Cour, ont notamment permis :

- de préciser le dispositif de contrôle interne et le mode de comptabilisation des contrats d'échange de taux d'intérêt réalisés pour la gestion active de la dette financière de l'Etat ;
- de remédier aux principales insuffisances relevées en ce qui concerne le recensement et la valorisation du patrimoine routier national ;
- d'intégrer aux comptes de l'Etat ceux du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel.

En revanche, les progrès accomplis sur les autres réserves formulées dans la certification des comptes de 2006 et plus généralement dans la mise en œuvre de la réforme comptable se sont révélés insuffisants.

b) Neuf réserves substantielles ont été maintenues

Le maintien de 9 réserves substantielles⁴ illustre principalement la persistance de difficultés soulevées au titre de l'exercice 2006.

Certaines touchent à des problèmes structurels, d'une ampleur telle que leur traitement exige nécessairement plusieurs années :

- la refonte des systèmes d'information financière et comptable de l'Etat ;
- le développement des dispositifs de contrôle et d'audit interne ;
- le recensement et de la correcte valorisation des actifs de la Défense ;
- la qualité des comptes des « opérateurs » de l'Etat.

Concernant ces réserves, la Cour sera particulièrement attentive au respect du calendrier dans lequel doit s'inscrire la résolution des difficultés identifiées.

4) Deux réserves émises sur les comptes de 2006 (« le compte des opérations de la Coface effectuées avec la garantie de l'Etat » et « la section des fonds d'Épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations ») ont été rassemblées au sein d'une même réserve sur les comptes de 2007.

Plusieurs réserves résultent par ailleurs de désaccords sur l'application faite par l'administration du référentiel normatif applicable à l'Etat, par exemple pour :

- les déficits fiscaux de droit commun, reportables en avant ;
- la comptabilisation des immobilisations spécifiques de l'Etat (biens remis en concession ; actifs « incorporels » au titre desquels l'Etat tire un avantage économique lié à sa possibilité d'autoriser ou de restreindre l'utilisation du domaine public).

Les travaux menés au sein du comité des normes de comptabilité publique, auxquels participent notamment la Cour et le producteur des comptes, devraient permettre de clarifier ce référentiel et en faciliter l'application.

La plupart des autres réserves substantielles traduisent des difficultés auxquelles des réponses devraient et pourraient être apportées à plus courte échéance (sans préjudice de l'identification par la Cour de nouvelles problématiques dont les travaux conduits à ce stade n'auraient pas encore justifié la formalisation) :

- la clarification du statut juridique et patrimonial de diverses entités devrait permettre de trancher sur le bien fondé de leur exclusion des comptes de l'Etat, que la Cour a relevé depuis 2006 (section du fonds d'épargne centralisé à la Caisse des dépôts et consignations, compte des procédures publiques géré par la COFACE) ;

- la poursuite, voire l'intensification de la trajectoire de fiabilisation engagée pourrait permettre de ramener à un niveau acceptable le risque d'erreur dans les comptes concernant la comptabilisation des « passifs d'intervention » de l'Etat et celle de son patrimoine immobilier.

c) Trois nouvelles réserves ont été formulées

Trois nouvelles réserves ont été émises sur les comptes de 2007. Elles ne traduisent pas l'apparition de problèmes nouveaux dans les comptes, mais illustrent l'approfondissement des vérifications conduites par la Cour, conformément aux normes internationales d'audit qu'elle applique. Elles ne sont pas qualifiées de « substantielles » dans la mesure où la Cour considère que leur impact sur la lecture des états financiers n'est pas d'une importance comparable à celle des neuf précédentes.

Elles concernent respectivement :

- la tenue et la justification de certains comptes de trésorerie ;
- le recensement, la valorisation et la comptabilisation des risques inhérents à l'activité de l'Etat ;
- différentes procédures d'inventaires d'actifs et de passifs.

d) Au vu des douze réserves, l'administration a élaboré des plans d'action

L'administration, en particulier la direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a élaboré des plans d'action ambitieux, dont la Cour a apprécié la pertinence et la portée dès leur présentation à partir du mois de juillet 2008.

Le plan d'action comptable de l'Etat constitue désormais l'un des principaux outils de dialogue stratégique sur la mise en œuvre par l'administration des priorités identifiées par la Cour. Il fait l'objet d'échanges réguliers entre le certificateur et le producteur des comptes afin d'en apprécier le taux d'avancement. Le résultat des missions intermédiaires sur les comptes de 2008 menées à l'automne 2008 par sous-cycle, c'est-à-dire par sous-ensemble de comptes homogènes, doit à présent en permettre l'actualisation.

Par ailleurs, l'ensemble des plans d'action ministériels ont été actualisés à l'automne 2008.

A l'issue des missions intermédiaires 2008, le nombre de recommandations de la Cour est en effet en hausse (523).

Parmi celles-ci, 328 sont de nouvelles recommandations, illustrant la mise en lumière de nouvelles problématiques et l'ampleur des chantiers comptables restant à conduire au terme des deux premières années de certification.

Si ces recommandations ne sont pas toutes d'une égale importance, leur nombre met toutefois en lumière la variété des zones de risques identifiées par la Cour, et sur lesquelles elle aura à conduire des missions finales sur les comptes de l'exercice 2008 dans les quatre premiers mois de 2009.

L'acte de certification émis chaque année ne constitue que le point d'aboutissement d'un processus continu et permanent, dont la poursuite est étroitement dépendante du degré de priorité que confère l'administration dans son ensemble à la conduite de la réforme comptable. Aussi la logique d'accompagnement dans laquelle a choisi de se situer la Cour, la prise en compte du contexte de la réforme et l'octroi à l'administration d'une période de transition pour en achever la mise en œuvre n'ont-ils de sens que s'ils permettent d'entretenir la dynamique d'enrichissement et de fiabilisation des états financiers engagée jusqu'à présent.

Cette réforme comptable est fragile, car elle repose, dans l'administration, sur une mobilisation d'équipes qui ont dû s'accommoder du caractère largement inadapté du système d'information financière et comptable de l'Etat et procéder à de nombreuses saisies manuelles. Cette situation va perdurer pendant toute la phase de migration des ministères dans Chorus.

Pour la consolider, il faut aussi faire en sorte que, à partir de la comptabilité générale de l'État, des restitutions puissent être faites par ministère et, par programme budgétaire. Il faut également assurer l'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale et mettre en place la comptabilité d'analyse des coûts qui n'est encore qu'embryonnaire de manière que les gestionnaires puissent s'approprier davantage les données de comptabilité générale pour en faire un outil d'aide à la décision. Ces recommandations générales que la Cour a formulées à diverses reprises demeurent d'actualité et devraient avoir aujourd'hui un fort caractère de priorité pour assurer le succès de la réforme comptable et sa pleine portée.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'insertion de la Cour des comptes sur « la comptabilité de l'Etat », appelle de ma part les observations suivantes.

Je tiens tout d'abord à rappeler l'importance que mon ministère attache à ce chantier. En effet, au lieu d'invoquer la clause de sauvegarde informatique figurant au recueil des normes comptables de l'Etat, qui aurait conduit à différer de plusieurs années la modernisation des comptes de l'Etat, l'administration s'est résolument engagée dans la réforme comptable en lançant les travaux de reconstitution du bilan d'ouverture et en accompagnant au plan interministériel l'ensemble des gestionnaires publics.

Ces travaux se sont concrétisés par la mise à disposition de modes opératoires précis et d'outils informatiques permettant de respecter très significativement les nouvelles normes comptables, ainsi que par le renforcement des dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables s'appuyant sur un contrôle et un audit internes comptables inspirés des meilleurs standards et des meilleures pratiques.

Cette mobilisation de tous les acteurs de la fonction comptable se poursuit depuis trois ans autour d'une trajectoire destinée à enrichir et à fiabiliser progressivement les comptes de l'Etat. Par son acte de certification en 2007, renouvelé l'an dernier, la Cour s'est pleinement associée à cette conception à la fois ambitieuse et pragmatique de la réforme comptable.

Sans complaisance, comme ses réserves en témoignent, la Cour a mesuré les efforts accomplis par l'administration notamment au regard des engagements pris par les services de l'Etat pour inscrire la réforme comptable dans la durée.

La Cour a pu observer au cours de ses missions intermédiaires en 2008 que la pression ne se relâche pas. S'agissant plus précisément de mon ministère, cette mobilisation s'est traduite notamment, en 2008, par la création du comité ministériel d'audit et les travaux sur le référentiel de comptabilité budgétaire. Les travaux sur le contrôle interne comptable se sont poursuivis, dans le cadre, notamment, de la création de la direction générale des finances publiques, dont l'ambition est de renforcer la qualité de la comptabilité des produits régaliens.

La poursuite de la réforme comptable peut s'appuyer sur le déploiement progressif de Chorus. Les fonctionnalités de l'outil apporteront des améliorations très sensibles en matière d'enrichissement et de fiabilisation des comptes, de nature à répondre aux préoccupations soulevées par la Cour.

A cet égard, nous devons renouveler les efforts pour adapter les processus aux évolutions induites par Chorus, en matière, notamment, de réglementation comptable, de documentation des procédures, de constitution d'un chemin de révision informatique, de structuration des points de contrôle ou de mise en place d'un infocentre. C'est une conséquence assumée de la démarche progressive qui a été choisie, mais sur laquelle je souhaite insister compte tenu de la charge de travail qu'elle suppose pour les équipes.

Il est également important que la réforme comptable s'appuie sur un cadre normatif stable. Des problèmes d'interprétation du référentiel des normes demeurent. En la matière, la description des réserves telles que les déficits fiscaux de droit commun reportables en avant et la comptabilisation des immobilisations spécifiques de l'Etat comme relevant d'« une mauvaise application du référentiel normatif » (page 6 du projet d'insertion communiqué) ne me semble pas appropriée et mériterait d'être reformulée.

A mes yeux, il s'agit davantage d'un problème d'interprétation des normes en question que de leur application. Je me félicite qu'à la suite d'un examen approfondi et constructif, une interprétation satisfaisante ait pu être trouvée et mise en œuvre sur le premier de ces deux sujets.

De manière plus générale, la persistance d'interprétations différentes des normes ne me paraît pas anormale eu égard au caractère récent de normes applicables de surcroît à un acteur peu commun, l'État, et compte tenu des débats en cours au plan international.

Je formule le vœu que la récente création du Conseil de normalisation des comptes publics, conformément à la recommandation de la Cour, nous permette de clarifier dans les meilleures conditions ces sujets complexes. Je souhaite également que ce Conseil prenne en considération, avec soin, les spécificités des activités de l'Etat, afin de refléter de façon adaptée et pertinente ses opérations financières, en particulier en ce qui concerne les passifs d'intervention ou les actifs incorporels.

La loi de financement de la sécurité sociale

Pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes a recherché dans quelle mesure les dispositions de la dernière loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), en l'occurrence, celle pour 2009, avaient donné une suite à ses travaux antérieurs, notamment aux rapports successifs sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS), pour en reprendre des orientations ou des recommandations⁵.

Cet examen a conduit à mettre en évidence nombre de dispositions qui correspondent à des recommandations ou orientations de la Cour, ce qui traduit à nouveau la qualité du dialogue entretenu par la Cour avec des services des ministères et avec le Parlement. On peut les résumer en distinguant :

- d'une part une première série de dispositions qui répondent à des recommandations précises de la Cour ;

- d'autre part, des dispositions qui répondent à des orientations plus générales.

* * *

5) Bien entendu, les recommandations de la Cour ne supposent pas uniquement pour leur mise en œuvre des mesures législatives : des mesures tarifaires (par exemple pour les marges réglementées des pharmaciens ou les tarifs des médicaments dits de la liste en sus) sont parfois recommandées et ont été en l'occurrence décidées pour 2009. C'est pourquoi la Cour a déjà examiné à partir d'un pointage systématique les suites données aux recommandations de ses précédents rapports, quels que soient leurs supports juridiques. Comme l'indique le RALFSS de 2008, un tel suivi est facilité par l'obligation faite au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement un rapport sur les suites données aux recommandations des précédents RALFSS. Les difficultés méthodologiques exposées dans l'insertion du RALFSS de 2008 (pages 398 et 399), notamment pour apprécier le degré de correspondance entre une recommandation et une mesure, restent d'ailleurs valables ici.

1. Plusieurs dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 font suite à des recommandations précises

La suppression du FFIPSA et la reconnaissance d'un rôle accru de « tête de réseau » pour la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA).

A l'occasion de son examen des comptes des régimes et des fonds de financement pour les exercices 2005 à 2007, la Cour a préconisé à plusieurs reprises de supprimer le Fonds de financement de la protection sociale agricole (FFIPSA)⁶. En outre, dans son analyse consacrée à l'avenir de la protection sociale agricole, la Cour a (parmi d'autres recommandations) notamment préconisé⁷ « de recentrer la tutelle de l'Etat en cohérence avec le renforcement de la caisse centrale de MSA, prévu par la COG 2006-2012 », ou encore « d'accélérer la restructuration du réseau des caisses afin notamment de dégager des économies de gestion ou des gains de productivité ».

Plusieurs dispositions de la LFSS pour 2009 répondent à ces vœux.

L'article 17 IV de la loi supprime le FFIPSA et ce même article opère un important travail de réécriture des articles du code rural, nécessaire pour traduire cette suppression et le transfert à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole des ressources qui lui étaient affectées.

En outre, **l'article 112** renforce la capacité de cette même CCMSA, organisme tête de réseau, pour structurer le réseau des caisses et suivre leurs nécessaires progrès de productivité.

La modification des seuils de référence pour l'appréciation du droit à majoration de pension (souvent dénommé minimum contributif ou MICO).

Dans l'insertion consacrée aux « minima de pensions »⁸, la Cour mettait en évidence l'ampleur du nombre de bénéficiaires du MICO : environ 60% des nouveaux retraités de l'année du régime général et 70% des retraités du régime agricole. L'état actuel de la réglementation permet en effet à de nombreux polypensionnés d'en bénéficier alors même que leurs pensions peuvent être relativement élevées : c'est le cas de 30% des pensionnés à carrière complète ayant des retraites totales supérieures à 1 400 €. Elle préconisait donc de mieux cibler le bénéfice de cette

6) Notamment dans le RALFSS de 2007, p. 39 ;

7) RALFSS de 2007, pages 394, recommandations n° 42 et 43.

8) RALFSS de 2008, pages 377 à 394.

prestation et de « faire masse de l'ensemble des pensions de base dans l'attribution du MICO »⁹.

L'article 80 de la loi répond à ce souci.

Il modifie (avec application différée au plus tard au 1^{er} janvier 2011) les règles d'appréciation du seuil plafond pour bénéficiaire du droit à majoration : « dans le cas où l'assuré a relevé d'un ou plusieurs régimes d'assurance vieillesse (...) et lorsqu'il est susceptible de bénéficier du minimum de pension (...) dans un ou plusieurs régimes, ce minimum lui est versé sous réserve que le montant total de ses pensions personnelles de retraite (...) de base et complémentaires (...) n'excède pas un seuil fixé par décret. »

Une information accrue sur l'activité des organismes d'assurance maladie complémentaire.

L'analyse de la Cour relative aux transferts réalisés entre assurance-maladie obligatoire, assurances complémentaires et assurés¹⁰ avait entre autres constats mis en évidence le caractère insuffisant des données disponibles sur l'activité des organismes complémentaires. Une recommandation¹¹ préconisait ainsi « d'améliorer le système d'information relatif aux assurances complémentaires, en particulier : les données générales et exhaustives issues des documents comptables et statistiques qu'elles doivent adresser à l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) ; le suivi des aides apportées à la couverture complémentaire (subventions, aides sociales et fiscales) ». Etait en outre souhaitée la mise en place d'un outil de simulation microéconomique, intégrant les effets de la couverture complémentaire.

Entre autres mesures relatives aux organismes complémentaires, **l'article 12.5** de la LFSS pour 2009 répond à cette préoccupation par un dispositif en deux étapes.

9) Recommandation n° 57, p.394.

10) RALFSS de 2008, insertion relative au « financement des dépenses de santé : répartition et transferts de charge entre contributeurs depuis 1996 », pages 165 à 192.

11) Recommandation n° 23, p. 192 du RALFSS précité.

Dans un premier temps, « l'autorité de contrôle des assurances et le fonds mentionné à l'article L. 862-1¹² transmettent chaque année, avant le 1-er juin, les données nécessaires à l'établissement des comptes des organismes. Ensuite, et sur cette base, le Gouvernement établit un rapport faisant apparaître notamment l'évolution du montant des primes ou cotisations, du montant des prestations afférentes à la protection, du montant des impôts, taxes et contributions qu'ils acquittent et de leur rapport de solvabilité ».

La prise en compte des revenus des sociétés d'exercice libéral dans l'assiette des cotisations sociales des professions indépendantes.

Dans son analyse de l'évolution des revenus des médecins libéraux¹³, la Cour avait mis en évidence la difficulté d'appréhender l'intégralité des revenus de leur activité libérale, en raison notamment du recours accru aux sociétés d'exercice libéral (SEL) soumises à l'impôt sur les sociétés et donnant lieu à l'attribution de dividendes. Analysant l'année suivante les revenus des pharmaciens en officine¹⁴, la Cour a souligné également la part croissante, parmi leurs revenus, des dividendes distribués par les SEL et qui échappent aux cotisations sociales alors qu'il s'agit d'un revenu professionnel. Elle constatait aussi l'important accroissement du nombre de professionnels de santé ayant choisi ce mode d'organisation.

Entre autres motifs, la Cour relevait l'absence de cotisations sociales appliquées à ces dividendes, du fait de jurisprudences contradictoires du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. La Cour avait donc préconisé notamment de mettre fin à ces jurisprudences divergentes et « d'inscrire dans la loi le principe d'assujettissement aux cotisations sociales des revenus mobiliers perçus dans le cadre d'une SEL »¹⁵.

12) Il s'agit du Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

13) RALFSS de 2007, p.202 à 226 et en particulier pp. 208 à 211 et recommandation n°23 p. 255.

14) RALFSS de 2008, « les pharmacies d'officine et leurs titulaires libéraux », pages 195 à 221.

15) Recommandation n° 28, p.221.

L'article 22 de la loi correspond à cette recommandation.

Il modifie l'article du code de la sécurité sociale relatif à l'assiette des cotisations sociales dues par les professions indépendantes et précise en particulier « que pour les sociétés d'exercice libéral (SEL) (...) est également prise en compte (au titre de l'assiette fiscale et sociale) la part des revenus (...) qui est supérieure à 10% du capital social (..). Il est renvoyé à un décret en conseil d'Etat pour préciser certaines de ces dispositions».

Une information accrue sur le résultat des négociations conventionnelles.

Dans son insertion relative aux liens entre « l'ONDAM et les négociations conventionnelles »¹⁶, la Cour a mis en évidence l'insuffisance des informations, tant rétrospectives que prospectives transmises aux tutelles et au Parlement sur l'incidence des négociations conventionnelles. Parmi les recommandations conclusives il était donc demandé « d'instaurer (dans le rapport annuel de l'UNCAM transmis en juin au Parlement et au Gouvernement) une obligation d'information sur les résultats de la maîtrise médicalisée et sur le coût des revalorisations tarifaires ».

L'article 38 (1°) correspond à ce souci

Il prévoit que les propositions transmises chaque année par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), relatives notamment aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre financier des dépenses d'assurance maladie, « sont accompagnées d'un bilan détaillé de la mise en œuvre et de l'impact financier des propositions de l'année précédente retenues dans le cadre de la mise en œuvre de la LFSS, ainsi que des négociations avec les professionnels de santé (...)».

16) RALFSS de 2008, p.91 à 113, recommandation n° 15 p. 113.

2. – Certaines dispositions législatives répondent à des orientations plus générales formulées par la Cour.

Dans plusieurs cas, il est moins aisé de rapprocher les préconisations de la Cour et les dispositions inscrites dans les LFSS : parfois des dispositions de la LFSS correspondent à une préconisation de la Cour¹⁷, mais sous la forme d'une orientation restée générale. Parfois, là où la Cour avait formulé des recommandations plus précises, les modalités de réforme retenues par la loi s'écartent des schémas suggérés par la Cour tout en correspondant largement aux objectifs visés par la Cour.

La création d'un forfait social appliqué aux assiettes exonérées de cotisations sociales.

Dans son insertion relative à « l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général¹⁸ », la Cour recommandait¹⁹ de procéder « à une évaluation périodique de l'efficacité des différents dispositifs d'exonération des cotisations et contributions sociales au regard des objectifs assignés » ainsi que de « réexaminer ou plafonner » certaines de ces exonérations, notamment celles « appliquées à la plus-value d'acquisition des stocks options, aux déductions forfaitaires dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement. ».

Une première mesure de taxation des attributions d'actions gratuites ou d'options ainsi que des plus-values d'acquisition des stocks options avait été adoptée en LFSS pour 2008.

17) On peut également signaler les dispositions inspirées, non pas de la Cour elle-même, mais du conseil des prélèvements obligatoires, organisme associé à la Cour des comptes. Plusieurs dispositions des LFSS sont en effet relatives à la prévention ou à la répression des fraudes, notamment des fraudes aux cotisations. Après une première série de mesures dans la LFSS pour 2008, la LFSS pour 2009 a prévu à l'article 21 de fonder en droit la sanction des « abus de droits », pour ce qui concerne la détermination des cotisations sociales dues. Il est également prévu d'améliorer la coopération et l'échange d'informations avec les administrations sociales des pays de l'Union européenne, ainsi que sur une base bilatérale, avec des organismes extérieurs à l'Union. Déjà décidées l'an passé pour les fraudes aux cotisations, nombre d'orientations préconisées par le Conseil des prélèvements obligatoires, en ce qui concerne notamment la définition de pénalités administratives ou la publicité donnée aux sanctions détectées, sont également transposées par la LFSS 2009 pour les fraudes aux prestations.

18) RALFSS de 2007, pages 139 à 166.

19) Recommandations n°14 et 15 du RALFSS de 2007, p. 166.

L'article 13 de la loi de financement pour 2009 répond partiellement aux préoccupations de la Cour par la création d'un « forfait social ».

Son assiette est très large, puisqu'elle inclut la plupart des « rémunérations ou gains » soumis à la CSG, mais exclus jusque là de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (seules quatre exceptions subsistent, limitativement énumérées dans les alinéas 1° à 4°).

Ces dispositions continuent cependant à exclure de toute cotisation²⁰ (au droit commun, comme au nouveau taux réduit, fixé à 2%) les indemnités pour rupture du contrat de travail, notamment pour licenciement²¹.

Une meilleure maîtrise de la consommation des médicaments onéreux à l'hôpital.

Dans son insertion relative « à l'achat des médicaments dans les établissements de santé²² », la Cour avait souligné l'absence de dispositif de maîtrise de la consommation et du coût des médicaments financés hors T2A et très coûteux. Or leur coût croissant « consomme » une part notable du taux d'augmentation de l'ONDAM hospitalier. La Cour préconisait donc qu'en complément des mesures nécessaires portant sur l'évolution du prix de ces molécules (des baisses individualisées de tarif sont désormais possibles en cas de dérive des dépenses), soit envisagé un dispositif de régulation interne aux établissements.

L'article art 47-I de la loi répond à cette orientation.

Il dispose en effet que l'Etat arrête un "taux prévisionnel d'évolution des prescriptions » pour les molécules onéreuses. Lorsque le dépassement de cette norme de progression est constaté dans un établissement, sans justification, un plan d'actions correctives peut être proposé et, à défaut d'amélioration, des sanctions financières portant sur le taux de remboursement par l'assurance maladie peuvent être décidées par les tutelles.

20) Le 3° (au 1-er alinéa du nouvel article L 137-15) exclut ces indemnités de l'assiette de la nouvelle taxe. Il convient cependant de préciser que certaines indemnités, notamment pour un licenciement hors plan de sauvegarde de l'emploi, sont soumises à cotisation au-delà d'un seuil (six fois le plafond, dans ce cas-ci). L'article 26 de la loi de financement soumet désormais à cotisation dès le premier euro les indemnités de départ supérieures à un million d'euros (souvent qualifiées de parachute doré).

21) Le montant total des pertes de cotisations avait été estimé (au taux de droit commun) à plus de 500 M€ pour les indemnités de départ en retraite et à environ 3 Md€ pour les indemnités de licenciement.

22) RALFSS de 2007, pages 286 à 306.

Certaines dispositions visent à donner plus d'efficience à la politique familiale.

Dans deux insertions successives relatives en premier lieu « aux aides publiques aux familles²³ » puis « aux aides à la garde des jeunes enfants²⁴ » la Cour, tout en reconnaissant l'efficacité globale de la politique familiale et des aides accordées, sous forme de prestations ou d'avantages fiscaux, a souligné la nécessité d'une efficience accrue.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les aides aux jeunes enfants, la Cour a mis par exemple en évidence que les modes de garde privilégiés n'étaient pas les plus efficaces et que le recours aux assistantes maternelles, pourtant le moins coûteux par enfant gardé, était entravé. Elle demandait donc, « d'analyser les raisons de la stagnation du nombre d'agrément et du taux d'exercice des assistantes maternelles et de développer l'accueil dans un cadre structuré ou plus souple (locaux mis à disposition)²⁵ ».

L'article 108 I de la loi va dans le sens de la recommandation faite par la Cour.

Il autorise désormais les assistantes maternelles à garder un enfant supplémentaire, ce qui devrait faciliter le développement du recours aux assistantes maternelles et accroître le nombre d'enfants gardés. Le même article (dans son II) vise à permettre l'accueil des enfants gardés dans des locaux extérieurs au domicile, de manière à favoriser les activités mutualisées. Une autre disposition du projet assouplit les conditions de rémunération de ces mêmes assistantes, en fixant un plafond désormais horaire et non plus journalier.

*

23) RALFSS de 2007, p.331 à 337.

24) RALFSS de 2008, p. 335 à 356.

25) Recommandation n° 49, p. 356.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes sur « les suites données dans le PLFSS pour 2009 à des recommandations de la Cour des comptes », en lien avec la ministre de la santé et des sports et le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Nous constatons que cette insertion montre, cette année encore, que de nombreuses recommandations, précises ou plus générales, faites par la Cour des comptes rejoignent les préoccupations du Gouvernement et connaissent une traduction concrète dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Ces suites sont d'ailleurs rapides, puisque neuf articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 sont directement inspirés des recommandations ou des orientations plus générales des rapports sur la sécurité sociale de septembre 2007 et septembre 2008, témoignant ainsi de la pertinence des travaux de la Cour et de la diligence du Gouvernement à les mettre en œuvre, avec l'appui du Parlement. Toutes les mesures relevées par la Cour figuraient dès le projet initial déposé par le Gouvernement, à l'exception de deux, qui ont été ajoutées au cours du débat parlementaire, sur le renforcement de l'information sur les organismes d'assurance maladie complémentaire (article 12 5° de la LFSS 2009) et sur l'assouplissement des conditions de rémunération des assistantes maternelles (une partie de l'article 108 I de la LFSS).

Parmi les six mesures qui résultent directement de recommandations précises de la Cour, vous relevez notamment la suppression du Fonds de financement de la protection sociale agricole (article 17 de la LFSS), l'amélioration de l'information sur le résultat des négociations conventionnelles avec les professionnels de santé dans le rapport annuel de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (article 38 de la LFSS). Vous rappelez à juste titre que l'article 22 de la LFSS pour 2009 met en œuvre votre recommandation de mieux prendre en compte les revenus des sociétés d'exercice libéral dans l'assiette des cotisations sociale des professions libérales, à l'instar de ce qu'avaient préconisé le Conseil des prélèvements obligatoires puis le rapport de M. Olivier FOUQUET.

Au-delà de la mise en œuvre de ces recommandations précises, la Cour relève fort justement que des mesures adoptées en LFSS pour 2009 répondent aux objectifs visés par ses recommandations, avec des modalités de mise en œuvre parfois un peu différentes. Vous relevez notamment que la mise en œuvre du forfait social à l'article 13 de la LFSS 2009 s'inspire de la recommandation de la Cour sur l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux.

Nous tenons à vous préciser que la mesure adoptée en LFSS pour 2008 concernant les stocks options et les actions gratuites ne se limitait pas à la taxation des plus-values d'acquisition : l'article 13 de la LFSS pour 2008 a créé une contribution de l'employeur de 10% sur la valeur de l'action gratuite ou de l'option, acquittée au moment de l'attribution et s'ajoutant à une nouvelle contribution salariale de 2,5% sur la plus-value.

Concernant les indemnités pour rupture du contrat de travail, nous vous précisons qu'elles ne sont pas exclues de toute taxation : toutes les indemnités sont assujetties à la CSG et à la CRDS pour la fraction excédant le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement ; les indemnités versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi sont exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu mais les autres indemnités y sont assujetties à partir d'un certain seuil (par exemple, pour les indemnités de licenciement, les cotisations sociales s'appliquent au-delà de six fois le plafond annuel de la sécurité sociale). L'article 26 de la LFSS pour 2009 permet d'ailleurs d'assujettir aux prélèvements sociaux dès le 1^{er} euro les indemnités de rupture qui dépassent un million d'euros, qualifiées souvent de « parachute doré ».

Nous pourrions par ailleurs ajouter deux mesures au bilan que vous établissez : l'article 15 de la LFSS pour 2009, qui étend à compter de 2010 la clause de sauvegarde de l'article L.138-10 du code de la sécurité sociale aux produits de la liste en sus, après l'avoir étendue en 2006 à la rétrocession ; l'article 42, qui vise à réduire les dispersions de consommation des actes en série réalisés par les paramédicaux, notamment les masseurs-kinésithérapeutes et ainsi répond à la recommandation 29 du rapport 2005 de la Cour.

Nous rejoignons donc pleinement votre appréciation positive de la qualité des échanges avec les services ministériels, qui contribuent ainsi à nourrir la réflexion commune sur l'amélioration des politiques de sécurité sociale.

Chapitre II

*Suites données à des
observations
de la Cour des comptes*

Section A

Politiques publiques

Les allègements et exonérations de charges sociales

Dans deux rapports sur les exonérations de charges sociales transmis à la commission des finances de l'Assemblée nationale en juillet 2006 et octobre 2007 au titre de l'article 58-2 de la loi organique sur les lois de finances, la Cour avait relevé que les nombreux dispositifs d'allègement des charges sociales étaient insuffisamment évalués en dépit de la charge financière croissante qu'ils représentaient pour les finances publiques (27,8 Md€ en 2007, soit 1,5 % du PIB). S'agissant des allègements généraux sur les bas salaires, leur efficacité sur l'emploi était trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité. Quant aux allègements ciblés sur des territoires ou des secteurs d'activité, leur manque de lisibilité et leur impact limité sur l'emploi justifiaient un réexamen des différents mécanismes.

La Cour a bien noté le récent effort de recentrage de certains allègements ciblés. Toutefois, le dispositif des allègements généraux a vu sa complexité s'accroître et ses coûts progresser encore.

* * *

1) S'agissant des allègements généraux, la Cour avait préconisé d'en réduire le coût global, de mieux les cibler sur les emplois les moins qualifiés et sur les entreprises qui en ont le plus besoin, et d'engager de nouvelles évaluations de leur effet sur l'emploi.

Elle n'a été partiellement suivie que sur ce dernier point.

Pour limiter le coût des allègements généraux, la Cour avait suggéré d'abaisser le seuil d'exonération de 1,6 à 1,3 SMIC. Les exonérations se concentrant sur les petites entreprises, elle avait aussi proposé d'en limiter le bénéfice aux entreprises de moins de 20 salariés.

Elle remarquait également que les allègements bénéficiaient pour l'essentiel à des activités tertiaires, notamment la grande distribution, non soumises directement à la concurrence internationale pour lesquelles ils constituaient un véritable effet d'aubaine.

2) Pour ce qui est des allègements ciblés, des réformes récentes, portant principalement sur les allègements ciblés sur les territoires la Cour souhaitait un réexamen d'ensemble.

Les mesures récentes, si elles ne répondent pas à toutes les critiques, ont cherché, comme le souhaitait la Cour, à donner plus de cohérence au dispositif d'ensemble,

- Les critères d'attribution des exonérations ciblées sur les territoires – zones franches urbaines (ZFU), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones de revitalisation rurale (ZRR), départements d'outre-mer (DOM) – ont été partiellement harmonisés avec ceux des exonérations générales.

- Le dispositif d'exonération dans les zones de redynamisation urbaine a été recentré pour les nouveaux contrats sur les bas et moyens salaires²⁶. Cette réforme simplifie cette aide, la rapproche du dispositif général et la rend moins coûteuse, mais elle ne contribuera pas à la rendre plus utilisée. La Cour avait pour sa part préconisé sa pure et simple suppression.

- Une évaluation récente de l'INSEE confirme les conclusions de la Cour sur le faible impact des aides sur les entreprises implantées dans les zones franches urbaines et estime que le coût annuel de l'emploi créé induit une charge supplémentaire pour l'Etat de 31 000 euros – ce qui est élevé, d'autant qu'il s'agit d'emplois pour lesquels l'effet de substitution ne peut être mesuré.

Le dispositif d'exonération dans les zones de revitalisation rurale a été supprimé pour les organismes d'intérêt général et les associations, mais maintenu pour les entreprises alors que la Cour avait constaté qu'il était peu utilisé et qu'il était sans portée sur l'activité, d'après une évaluation économétrique.

26) Les seuils sont compris entre 1,5 SMIC et 2,4 SMIC.

La loi de finances pour 2009 modifie en revanche le dispositif spécifique d'allègement des charges dans les DOM dans le droit fil des recommandations de la Cour. Celui-ci devient identique pour toutes les entreprises²⁷ et est recentré sur les bas et moyens salaires. Si aucune analyse de l'incidence sur le travail non déclaré de ces exonérations n'a été à ce stade menée, ce texte crée une commission nationale d'évaluation des politiques publiques dans les DOM.

Par ailleurs certaines exonérations sectorielles ont fait l'objet d'ajustements : ainsi de la suppression partielle des exonérations spécifiques aux contrats de professionnalisation.

La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail réduit de 10 %, dès le 1er janvier 2009, les principaux allègements de cotisations sociales patronales dont bénéficient les entreprises (allègements généraux sur les bas salaires et réductions ciblées sur les différentes zones) si elles n'ouvrent pas la négociation annuelle obligatoire sur les salaires lorsqu'elles y sont légalement tenues.

Ces remodelages ou suppressions de certains dispositifs interviennent toutefois après la création de nouvelles exonérations ciblées en 2007 et 2008 : bassins d'emploi à redynamiser, arbitres et juges sportifs, régime microsocial, intéressement de projet.

La loi TEPA du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi, et du pouvoir d'achat est venue rendre le système d'exonérations encore plus complexe et plus coûteux. Elle a en effet créé de nouvelles exonérations générales portant sur les heures supplémentaires et complémentaires d'un coût total estimé à 2,9 Md€ pour 2008. Par ailleurs, ce texte et la loi sur le pouvoir d'achat du 8 février 2008 ont accru la complexité du système en étendant les exonérations, qui ne portaient que sur les charges patronales, aux cotisations salariales et à certains éléments exceptionnels de rémunération.

27) A l'exception des entreprises situées dans les nouvelles zones franches globales d'activités créées par la loi, qui bénéficient de seuils d'exonération plus élevés.

A plusieurs reprises, la Cour a souligné la nécessité d'une meilleure évaluation.

Cette préconisation a été davantage suivie d'effet.

Trois nouvelles études d'évaluation des exonérations générales sur les bas salaires, par des méthodes économétriques sur des données récentes, ont été commandées en 2006 par le ministère chargé de l'emploi, mais leurs résultats n'étaient pas encore disponibles à la fin de 2008. L'INSEE s'est aussi engagé dans un modèle de micro simulation qui doit fournir des éléments d'appréciation nouveaux sur les effets économiques de ces allègements couplés aux évolutions concomitantes du SMIC.

Toutefois, la loi TEPA n'a pas fait l'objet d'évaluation préalable, alors que la Cour avait recommandé de mieux évaluer ces dispositifs. Le nombre d'heures supplémentaires réalisées avant ce texte étant mal connu au départ, il sera très difficile de mesurer son impact avec exactitude et rigueur.

La loi de finances pour 2009 prévoit enfin (article 189) que le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 15 juin 2009, un rapport évaluant l'efficacité des allègements généraux et ciblés de cotisations sociales au regard de la politique de l'emploi, qui devra s'attacher à exposer le bilan et le coût de ces dispositifs, les méthodes envisageables pour en réduire la charge sur les finances publiques et les dispositifs alternatifs de soutien à l'emploi et aux entreprises.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a pris connaissance avec intérêt des éléments transmis par la Cour des comptes sur le suivi de ses avis dans le domaine des allègements et exonérations de charges sociales. Ces éléments appellent plus particulièrement les remarques suivantes.

Sur les allègements généraux de cotisations :

La Cour avait préconisé :

- *d'engager de nouvelles évaluations de leur effet sur l'emploi,*
- *d'en réduire le coût global, de mieux les cibler sur les emplois les moins qualifiés et les entreprises qui en ont le plus besoin.*

La Cour estime n'avoir été que partiellement suivie :

- *Dans le champ de l'évaluation, des études ont effectivement été commandées par le MEIE et des travaux engagés par l'Insee.*
- *En termes d'évolution du dispositif, en revanche, les propositions de ciblage sur les plus bas salaires (de 1 à 1,3 SMIC), dans les entreprises de moins de 20 salariés ou dans les secteurs d'activité les plus exposés à la concurrence internationale n'ont pas été suivies.*

Le développement de l'évaluation des politiques de l'emploi est un objectif auquel le MEIE souscrit totalement et dans lequel il s'est engagé. Toutefois, il convient de rappeler qu'indépendamment des travaux en cours, le dispositif des allègements généraux est une des politiques de l'emploi qui a le plus fait l'objet d'évaluations et dont l'appréciation des effets en termes d'emplois créés ou sauvegardés fait relativement consensus.

De ce fait, les positions défendues par la Cour sur le ciblage du dispositif des allègements généraux appelaient un certain nombre de réserves de la part du MEIE, leur ampleur paraissant peu cohérente avec le diagnostic favorable porté sur le dispositif par les évaluations existantes.

Sur une limitation des allègements sur les salaires de 1 à 1,3 SMIC

Si l'existence de trappes à bas salaires n'est actuellement pas clairement avérée, il est très probable qu'un accroissement de la dégressivité du barème par une réduction massive du point de sortie du dispositif de 1,6 SMIC à 1,3 SMIC, tel qu'évoqué par la Cour, fasse apparaître de façon très significative de telles trappes.

Sur une limitation des allègements aux entreprises de moins de 20 salariés ou à un certains secteurs d'activité

Le problème du coût du travail au niveau du SMIC paraît peu corrélé à la taille de l'entreprise ou à son secteur d'activité. Opérer une restriction des allègements selon un critère de ce type introduirait dans l'économie une distorsion importante. En outre une restriction selon un critère de taille de l'entreprise générerait un effet de seuil massif alors que le gouvernement s'est récemment employé - dans la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 - à réduire ce type d'effets néfastes à la dynamique des PME. Un cloisonnement par secteurs d'activité ne tient par ailleurs pas compte de la très forte interpénétration des branches dans l'économie d'aujourd'hui.

L'une des vertus des allègements généraux réside précisément dans leur caractère général, ce qui est source de simplicité, d'équité et d'efficacité.

Sur les allègements ciblés :

La Cour prend acte des efforts engagés par le gouvernement pour donner plus de cohérence à l'ensemble de ces dispositifs et les rapprocher des allègements généraux.

Sur la loi du 21 août 2007 (« TEPA ») :

La Cour tend à déplorer la création de nouvelles exonérations, notamment sur les heures supplémentaires et complémentaires dans le cadre de la loi TEPA, exonérations étendues par la loi relative au pouvoir d'achat.

Ces actions engagées traduisent la politique du gouvernement en faveur des incitations à l'augmentation du temps de travail moyen des salariés. Les études sont consensuelles pour mettre en évidence une insuffisance du stock d'heures travaillées en France, et l'existence de marges de progrès importantes pour l'économie française en ce domaine. Les dispositifs de la loi du 21 août 2007 relatifs aux heures supplémentaires constituent une réponse à ce problème. Elles vont par ailleurs dans le sens d'une plus grande souplesse d'adaptation du système productif aux variations de la conjoncture. Son succès observé depuis le début de l'année, avec une progression de 34,5% des heures supplémentaires au 2^{ème} trimestre 2008 sur un an, témoigne du besoin auquel répond ce dispositif. Ces éléments doivent être pris en compte dans l'évaluation globale de l'efficacité du dispositif.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'insertion de la Cour des comptes « les allègements et exonérations de charges sociales » a retenu toute mon attention.

Votre analyse qui fait suite au rapport de 2006 sur les allègements de charges en faveur des salariés peu qualifiés ainsi qu'au rapport de 2007 sur les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activité, et sur lesquels le Gouvernement a déjà eu l'occasion de se prononcer, appelle de ma part les observations suivantes.

S'agissant des allègements généraux, je ne peux que souscrire aux objectifs qui sous tendent les préconisations de la Cour, notamment la maîtrise du coût global ainsi que l'évaluation régulière de leurs effets sur l'emploi et la compétitivité. C'est précisément parce que ce dispositif est efficace qu'il est nécessaire de toujours veiller à ce qu'il le demeure, en recherchant le meilleur équilibre entre son coût et ses effets bénéfiques sur l'emploi. S'agissant du point de sortie, toute modification ne peut être conduite qu'à l'aune d'évaluations solides quant à l'impact sur l'emploi et les salaires. Les études engagées par la DARES sur l'évaluation ex post de ces allègements généraux devraient être disponibles à la fin 2008. En tout état de cause, le contexte économique actuel doit conduire à exclure une telle mesure à court terme.

D'autres pistes de réforme, en revanche, me paraissent devoir être étudiées pour contenir le coût de ces allègements, tout en limitant les effets d'optimisation et d'aubaine que souligne la Cour dans certains secteurs. J'ai ainsi demandé à mes services d'analyser précisément les préconisations du rapport de mai 2008 de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les exonérations de cotisations sociales, qui a été présenté par M. Yves BUR.

Par ailleurs, la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail prévoit désormais, à l'article 26, que les allègements généraux sont conditionnés au respect, par les employeurs, de l'obligation annuelle de négociation prévue à l'article L. 2242-8 du code du travail.

Les réformes des dispositifs d'exonérations zonées se sont attachées, comme le note la Cour, à leur donner plus de cohérence.

Les mesures de rationalisation des exonérations ciblées intervenues à l'occasion de lois récentes, du projet de loi de financement et du projet de loi de finances pour 2009 permettent de recentrer les exonérations sur les plus bas salaires, pour lesquels l'élasticité de la demande de travail à son coût est la plus élevée. Ces évolutions ont notamment été faites pour les dispositifs dans les zones de revitalisation rurales (ZRR) et seront poursuivies concernant les dispositifs d'exonérations dans les départements d'outre-mer et dans les zones franches urbaines (ZFU). Ainsi le projet de loi de finances pour 2009 a prévu de plafonner le niveau de salaire ouvrant droit aux exonérations dans les ZFU à 2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010 et 2 SMIC en 2011. Par ailleurs, le mécanisme de sortie progressive est supprimé et son application limitée à 5 ans. Les économies attendues de cette réforme sont de 104 millions d'euros pour 2009.

Je précise que le dispositif d'exonération spécifique pour les organismes d'intérêt général en ZRR, qui prévoyait une franchise de cotisations patronales sans plafond de rémunération, n'a pas été maintenu en l'état par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 puisqu'il est fermé pour toutes les nouvelles embauches à compter du 1^{er} novembre 2007.

La rationalisation des exonérations a conduit également à supprimer progressivement, en loi de finances pour 2007 et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, les exonérations portant sur les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles afin de conserver à ces taux leur rôle de responsabilisation des employeurs dans la prévention des risques professionnels. Je souhaite préciser qu'il sera mis fin à compter du 1^{er} janvier 2009 à l'exonération de cotisations d'accident du travail – maladies professionnelles dont bénéficient actuellement les travailleurs occasionnels – demandeurs d'emplois dans le secteur agricole, conformément à la mesure figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 adopté en termes identiques par les deux assemblées. Plus largement, les exonérations dont bénéficie le secteur agricole devraient faire l'objet d'une mission conjointe des inspections compétentes (Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'agriculture).

L'effort de rationalisation des exonérations ciblées s'inscrit en effet dans une perspective pluriannuelle et sera poursuivi à l'occasion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, conformément à la révision générale des politiques publiques.

Enfin, de manière structurante, je tiens à souligner que le projet de loi de programmation pour les finances publiques pour la période 2009-2012 a proposé des mesures importantes pour améliorer le processus décisionnel et rationaliser les dispositifs d'allègements de cotisations.

Celui-ci prévoit en effet les mesures suivantes :

- les créations ou extensions de réductions, d'exonérations ou abattements d'assiette de cotisations sont compensées par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent ;*
- le Gouvernement présente chaque année au Parlement l'objectif annuel de coût retenu pour les réductions, les exonérations et les abattements d'assiette ; à cette occasion il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures adoptées dans les douze mois qui précèdent ;*
- enfin, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de ces mesures, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures déjà en vigueur, il le fait au plus tard le 1^{er} janvier 2012.*

La Cour considère enfin que la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA, a complexifié le système des exonérations. Toutefois, il me semble que la complexité du dispositif, quasi inévitable dès lors que l'on touche au temps de travail, doit être appréciée au regard du bénéfice important qu'en retirent employeurs et les salariés. S'agissant des aspects déclaratifs, il est également nécessaire de souligner l'engagement de l'administration pour anticiper et pallier d'éventuelles difficultés. En effet, les textes réglementaires et la circulaire relative aux exonérations sociales ont été publiés dès le 1^{er} octobre 2007, au terme d'une concertation associant plusieurs administrations, les organismes de recouvrement, les principales organisations professionnelles ainsi que de nombreux experts et cabinets spécialisés intervenant sur ces sujets. Un site internet et des plates-formes téléphoniques ont été mis en place. Un premier questions-réponses officiel a été publié le 27 novembre 2007 en tenant compte des observations de terrain qui ont été remontées. Un deuxième questions-réponses portant sur des aspects plus techniques a également été publié.

Le dispositif a ainsi fait l'objet d'une appropriation rapide par les acteurs concernés, comme en atteste le peu de questions suscitées actuellement auprès des organismes de recouvrement d'une part, et le taux de recours, y compris des petites entreprises, d'autre part. Au troisième trimestre 2008, 34 % des entreprises de moins de 10 salariés et 58 % des entreprises mensualisées (plus de 10 salariés) ont ainsi déclaré avoir recours à ces heures supplémentaires exonérées. Une étude de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a par ailleurs révélé que l'information reçue à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure a été jugée suffisante par plus de 66 % des entreprises, soit deux entreprises sur trois, quelle que soit l'importance de leur effectif.

La simplification du dispositif des contrats aidés destinés aux publics en difficulté

En octobre 2006, la Cour a remis à la commission des finances du Sénat, au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, un rapport sur l'efficacité et l'efficience des contrats aidés²⁸.

Elle préconisait une refonte structurelle de l'architecture de ces contrats par fusion ou suppression de certains dispositifs. En particulier, elle constatait la multiplication des types d'aides en direction des publics les plus éloignés de l'emploi : contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir (CA), contrat d'insertion du revenu minimum d'activité (CI-RMA), en sus des contrats aidés destinés, dans le secteur marchand, aux personnes ne bénéficiant pas de minima sociaux. Afin de renforcer l'impact de ces aides en direction des publics en difficulté, la Cour recommandait la création d'un contrat unique d'insertion.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion apporte une réponse aux observations de la Cour.

* * *

La Cour préconisait une refonte de l'architecture de ces contrats par fusion ou suppression de certains dispositifs

Conformément aux recommandations de la Cour et aux conclusions du « Grenelle de l'insertion », qui s'est tenu en mai 2008, le principe de la généralisation d'un contrat unique a été retenu par les pouvoirs publics.

28) Sénat - Annexe au rapport d'information n° 255 de M. Dassault - 21 février 2007.

Des expérimentations de contrats uniques d'insertion ont été engagées sur la base des dispositions de la loi de finances pour 2007, de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Elles concernaient douze départements en juillet 2008.

La loi précitée généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion supprime ainsi le contrat d'avenir et le CI-RMA, et instaure un contrat unique d'insertion, décliné en deux volets selon qu'il concerne le secteur marchand ou le secteur non marchand.

Ce nouveau contrat unique d'insertion reprend, tout en les aménageant dans le sens d'une plus grande souplesse, les grandes caractéristiques du CAE et du CIE, ce qui devrait faciliter l'appropriation du nouveau dispositif par les acteurs du service public de l'emploi et par les employeurs et permettre sa montée en charge rapide.

Cette simplification de l'architecture juridique des contrats aidés répond aux préconisations de la Cour qui s'attachera également à suivre la mise en œuvre des autres recommandations qu'elle formulait pour renforcer l'efficacité et l'efficience des contrats aidés de la politique de l'emploi.

**RÉPONSE DU HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES
CONTRE LA PAUVRETÉ**

Dans son rapport remis à la commission des finances du sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes soulignait l'éclatement et la complexité des contrats aidés de la politique de l'emploi.

Le haut commissariat se félicite des observations de la Cour selon lesquelles les dispositions de la loi portant généralisation du revenu de solidarité active et réforme des politiques d'insertion sont conformes à ses recommandations.

Les contours de la réforme ont fait l'objet de la concertation dans le cadre du Grenelle de l'insertion et on abouti à un consensus sur la nécessité de simplifier et de décloisonner le régime juridique des contrats d'aidés en vigueur.

La loi instaure, à compter de janvier 2010, un contrat unique d'insertion en s'appuyant sur deux modalités, l'une dans le secteur marchand et l'autre dans le secteur non marchand, soit, respectivement, le CIE et le CAE ; Le CIRMA et le CAV sont supprimés.

L'Etat et les départements disposeront d'un instrument commun par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire – allocataire ou non d'un minimum social.

Enfin, le haut commissariat partage également les constats de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'efficacité des contrats aidés. Les expérimentations de contrats uniques d'insertion, menées jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, devront permettre de tirer des enseignements sur les conditions de mise en œuvre les plus appropriées pour satisfaire à cet objectifs.

La suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD) outre-mer

Dans un référé adressé le 13 mars 2007 aux ministres chargés de l'emploi et des finances, la Cour avait critiqué le manque d'efficacité du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) et mis en question le bien-fondé de ce dispositif.

La loi de finances pour 2008 a procédé à l'abrogation de ce dispositif. Un projet de loi prévoit sa suppression outre mer.

* * *

Le dispositif subsiste pour les départements d'outre-mer, sous la forme d'un soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD) créé par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. La Cour avait constaté qu'il n'avait concerné au total que 111 bénéficiaires à la fin de 2006, et préconisait sa suppression.

Mais les conclusions de la Cour à cet égard ont été prises en compte dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer déposé au Sénat le 28 juillet 2008, dont l'exposé des motifs se réfère expressément aux recommandations de la juridiction. L'article 27 de ce texte prévoit en effet la suppression de ce dispositif.

La politique de lutte contre le dopage sportif

La Cour a fait part dans un référé, adressé le 29 octobre 2007 à la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, de ses observations quant à la mise en place de la loi du 5 avril 2006, dans un contexte dominé par le manque de crédibilité des politiques anti-dopage malgré la succession de cinq lois différentes depuis 1965.

Dans ce référé, la Cour indiquait que les choix essentiels de la nouvelle législation paraissaient bien orientés et cohérents tant avec l'internationalisation du droit du sport qu'avec la nécessaire professionnalisation de la lutte contre le dopage. Elle constatait cependant également que la loi de 2006 devait être complétée sur plusieurs points sensibles, touchant principalement aux relations entre le ministère et l'autorité indépendante et à la dimension pénale de la lutte contre le dopage.

Des progrès substantiels ont été réalisés depuis.

* * *

La Cour soulignait que le nouveau dispositif devait être complété pour permettre une plus grande efficacité de la lutte contre le dopage, s'agissant tant des contrôles menés que de la recherche dans ce domaine.

La loi complétant les dispositions pénales applicables au trafic et à la détention de produits dopants, y compris par les athlètes eux-mêmes, a été promulguée le 3 juillet 2008.

En outre, afin de diversifier les moyens de dépistage, jusqu'alors centrés sur les contrôles urinaires, de nouveaux procédés seront expérimentés, par exemple le « passeport biologique » qui permet un suivi des analyses sanguines. Cette recherche d'efficacité concerne aussi l'agence, soucieuse d'organiser des contrôles plus ciblés que les anciennes procédures, trop administratives.

Enfin, le ministère a confirmé son intention de relancer la prévention du dopage, en soutien de l'action des fédérations sportives, et surtout sa volonté prioritaire de développer la recherche appliquée, avec le lancement d'un « appel à projets » auprès des organismes scientifiques.

Une dizaine de propositions ont été déposées et les programmes retenus par la direction des sports devraient être engagés dès la fin de l'exercice 2008.

A plus long terme, la bonne coopération des différents niveaux de responsabilité, la mobilisation des fédérations sportives, l'application effective du nouveau barème des sanctions disciplinaires – trop peu dissuasives dans le passé –, l'exemplarité des éventuelles sanctions pénales et de nouveaux progrès enregistrés dans la recherche des moyens de détection seront simultanément nécessaires pour assurer la réussite de la politique publique de lutte contre le dopage, la préservation de la santé des athlètes, et la pérennité même des manifestations sportives.

La Cour notait que les rapports entre le ministère et la nouvelle agence française de lutte contre le dopage (A.F.L.D) devaient être précisés

En janvier 2008, la ministre chargée des sports a convenu que les rapports entre l'administration et l'agence créée en 2006 devaient être mieux définis et qu'il y aurait lieu de les contractualiser, conformément à l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001, de façon à préciser dans le rapport annuel de performance les objectifs définis par les pouvoirs publics, les moyens alloués à l'opérateur, et les résultats attendus.

A ce jour, cependant, aucun contrat de performance n'a été signé.

La coordination interministérielle du programme national nutrition santé

Le Programme national nutrition santé (PNNS, 2001-2005), financé par l'Etat et l'assurance maladie à hauteur de 10 M€ par an, avait eu comme objectif d'améliorer l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur la nutrition. Dans un référé adressé au ministre chargé de la santé le 17 avril 2007, la Cour avait conclu que ce programme avait en partie atteint ses objectifs, mais elle avait souligné des défaillances concernant notamment la coordination interministérielle.

En février 2008, la ministre chargée de la santé avait annoncé une redéfinition des objectifs du PNNS 2006-2010, tenant compte des recommandations de la Cour, et de nouvelles mesures dans le cadre de ce dernier.

Après avoir examiné en septembre 2008 les suites données à ce référé, la Cour constate que la mise en œuvre de ses recommandations reste à poursuivre.

* * *

La Cour avait souligné des défaillances de la coordination interministérielle et noté que les ministères concernés n'avaient pas tiré toutes les leçons appropriées des difficultés de même nature précédemment rencontrées par l'Etat dans le domaine de la consommation alimentaire.

Le dispositif de coordination n'est pas encore complet à ce jour.

Le premier PNNS avait été doté d'un comité stratégique qui avait cessé d'être réuni dès 2003 ; le comité de pilotage qui lui avait succédé n'avait été officialisé et doté d'un règlement intérieur qu'en 2005. Le comité de pilotage du nouveau PNNS est réuni presque mensuellement depuis février 2007 et ses travaux sont devenus plus substantiels. Toutefois, ni la direction générale des collectivités locales ni la direction générale du travail n'y ont nommé de représentants ; il conviendrait donc que les sièges réservés à ces derniers soient pourvus ou supprimés.

La coordination interministérielle ne s'était déroulée qu'au sein du comité de pilotage, où les représentants d'intérêts économiques du secteur privé étaient ainsi pris à témoin des divergences entre ministères ; des réunions appropriées écartent désormais ce risque. Toutefois, le « Comité interministériel de la politique nutritionnelle française » inscrit dans le second PNNS et annoncé lors de son lancement n'a pas été créé ; le conseil national de la santé publique, qui réunit non pas les ministres mais leurs administrations centrales, en tient lieu.

Le second PNNS a aussi préconisé la création d'un comité de pilotage et d'un comité scientifique dans chaque région. Mais dans un tiers des régions la fonction de pilotage n'avait encore été confiée à aucune instance fin 2008 (c'était « en cours de constitution » en Ile de France et en Rhône-Alpes), et aucun comité scientifique n'a vu le jour.

La direction générale de la santé (DGS) n'a programmé qu'à partir de 2009 une action avec le ministère de la justice pour la prise en compte du PNNS dans les établissements pénitentiaires, comme d'ailleurs dans les établissements médico-sociaux dont son propre ministère a la tutelle. La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins a lancé en septembre 2008 une enquête dans son secteur. Il est envisagé que la future agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) exerce en ce domaine une compétence pour tous les établissements relevant du ministère. L'impact du PNNS dans les cantines scolaires reste à documenter avec le ministère de l'éducation.

La Cour avait rappelé la nécessité d'un suivi attentif et interministériel des rapports d'inspection générale.

Le support nécessaire à ce suivi n'existe pas encore.

La méconnaissance dans laquelle avait été tenu un rapport de 2003 de l'Inspection générale des affaires sociales, sur la politique de la nutrition et les défaillances à redresser, avait amené la Cour à recommander de formaliser le suivi des rapports de contrôle. La ministre de la santé, de la jeunesse et des sports avait annoncé en janvier 2008 à la Cour la généralisation d'un tableau de suivi au sein de la DGS, son contenu devant être « discuté en interministériel ». La DGS a élaboré un outil approprié de suivi fin 2008, et prévoit de le mettre prochainement en œuvre.

La Cour avait souligné l'utilité d'une évaluation périodique de la diffusion et de l'impact des travaux émanant du Service d'information du gouvernement : la DGS n'avait pas été destinataire d'un « baromètre » de l'opinion concernant le PNNS, alors qu'il fournissait des indicateurs utiles pour affiner le pilotage de ce dernier.

Il n'a pas été donné suite à cette recommandation.

Le secrétariat général du Gouvernement examinait encore, en octobre 2008, les éventuelles mesures à prendre pour y remédier.

La Cour avait rappelé la nécessité d'une prompt publication des textes d'application des lois, notamment quand ils ont une incidence en termes financiers et de santé publique.

La direction générale de la santé a mis en œuvre un suivi de l'avancement des textes.

Dans le cadre du premier PNNS, l'article L. 2133-1 du Code de la santé publique (loi du 9 août 2004) avait disposé que la plupart des publicités alimentaires incluent une mention sanitaire, ou qu'à défaut les annonceurs versent à l'Etat une contribution de 1,5 % sur les sommes investies dans ces messages. Il avait fallu deux ans et demi pour que paraissent le décret et l'arrêté du 28 février 2007. La direction générale de la santé a mis en place en 2008 un dispositif de suivi de l'état d'avancement des textes.

La Cour avait constaté, suite à des présomptions de conflits d'intérêts, la nécessité que le ministère de la santé étende à ses propres experts les précautions prévues par l'article L. 5323-4 du code de la santé publique et que les déclarations d'intérêts soient publiées sur les sites Internet des programmes concernés.

Des progrès ont été accomplis, et d'autres sont en préparation.

Le code de la santé publique régit désormais les conventions et les liens unissant certaines professions de santé aux entreprises ; la DGS a instauré des déclarations publiques d'intérêts par les membres de diverses instances de son ressort. Il lui reste à contrôler ces déclarations pour leur conférer une utilité pratique, ce qu'elle prévoyait d'organiser fin 2008. La réglementation sur les cumuls d'activités a été rappelée à ses fonctionnaires, rappel utile à en juger par l'afflux de questions ensuite posées par eux. Le ministère a fait établir en 2007 un rapport sur « l'indépendance et la valorisation de l'expertise venant à l'appui des décisions en santé publique », accompagné de recommandations dont deux groupes de travail ont entrepris l'examen mi-2008. La publication des déclarations d'intérêts reste à généraliser.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-dessous, les observations que l'insertion de la Cour des comptes sur « La coordination interministérielle du programme national nutrition santé » appelle de ma part :

1 – Composition du comité de pilotage

Une relance de la direction générale du travail et de la direction générale des collectivités locales va être effectuée courant décembre 2008.

2 – Création du comité interministériel

Le PNNS 2 prévoit effectivement la création d'un comité interministériel de la politique nutritionnelle française. Mais il n'a finalement pas été décidé de créer un comité supplémentaire car le Comité national de santé publique, présidé par le ministre chargé de la santé et comprenant le directeur général de la santé, le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et des directeurs d'administrations centrales d'autres ministères intéressés (justice, économie, agriculture, éducation nationale) et dont les missions sont notamment de coordonner l'action des différents départements ministériels en matière de sécurité sanitaire et de prévention et de définir des priorités de santé publique en matière de prévention et de sécurité sanitaire, pouvait jouer ce rôle. La dernière réunion du 7 avril 2008 montre que ce comité joue effectivement ce rôle de façon satisfaisante.

3 – Impact du PNNS dans la restauration scolaire

L'objectif est de lutter contre l'obésité infantile en améliorant la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire. En effet, l'école est un levier d'action important, compte tenu du rôle essentiel de la restauration scolaire dans l'éducation alimentaire des enfants et des adolescents. Les bonnes pratiques alimentaires s'acquièrent notamment à l'école où de nombreux jeunes prennent leur repas car, si l'obésité et le surpoids dépendent de facteurs multiples, les pratiques alimentaires jouent un rôle déterminant dans la prévention des risques que comportent ces maladies. Par ailleurs, la restauration scolaire permet de toucher les enfants issus des milieux les plus défavorisés qui sont les plus touchés par le surpoids et l'obésité.

4 – Suivi des rapports de l’inspection générale des affaires sociales

La direction générale de la santé (DGS) a effectivement entrepris la mise en œuvre d’un système de suivi des recommandations émanant des corps d’inspection et de la Cour des comptes à l’automne 2008. Le travail d’inventaire des rapports de moins de trois ans concernant les activités de la DGS devrait être terminé fin décembre, ainsi que le recueil des divers outils et méthodes qui ont pu être développés par les bureaux de la direction. Il donnera lieu à la conception d’outils communs de suivi des recommandations (tableau de bord standardisé notamment) ; enfin au premier trimestre de 2009, un comité de suivi, dont les modalités de fonctionnement seront précisées au niveau de la direction, sera mis en place.

Ce système de suivi sera présenté au comité national de santé publique, afin de déterminer les modalités de son enrichissement par d’autres ministères sur les sujets d’intérêt commun.

Les péages autoroutiers

Les autoroutes françaises sont pour une grande part gérées sous le régime de la concession par six sociétés privatisées début 2006²⁹. Les principes de fixation des péages sont régis par le décret du 24 janvier 1995 et les cahiers des charges des concessions. Les formules de hausse tarifaire propres à chaque réseau sont déterminées par des contrats pluriannuels conclus avec l'Etat et les nouveaux tarifs font chaque année l'objet d'une procédure d'homologation.

Dans son rapport public de 2008, la Cour avait constaté que les recettes effectivement perçues dépassaient en valeur absolue et en évolution les niveaux qui paraissaient résulter des « lois tarifaires » ainsi fixées. Les dépassements tenaient à la fois à la liberté dont usent certaines sociétés, tout en respectant formellement la hausse globale accordée par l'administration, de concentrer les hausses de tarifs sur les tronçons ou trajets les plus fréquentés – pratique critiquable dénommée « foisonnement » –, à la réduction des remises aux poids lourds imposée par la directive « Eurovignette 2 » et plus fondamentalement aux défauts de conception du système tarifaire.

Des engagements précis ont été pris par le ministre chargé des transports en réponse aux critiques et recommandations à effet immédiat de la Cour. Toutefois, ces engagements, bien que réitérés en audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 20 février 2008, n'ont été que partiellement tenus.

* * *

1 - La Cour avait particulièrement mis en cause la pratique du "foisonnement" des péages et déploré aussi la non-compensation de la baisse des remises aux poids lourds.

Par une étude déclenchée à l'été 2007 par l'enquête de la Cour, l'Etat a déterminé les péages effectivement perçus trajet par trajet et estimé les excès de recettes correspondant à la dernière hausse qu'il avait admise et aux nouvelles grilles tarifaires proposées par les sociétés, qu'il a rejetées de septembre 2007 à janvier 2008. Mais il n'a pas résolu toutes les difficultés liées au système tarifaire maintenu et ses vérifications, dont l'efficacité varie selon les sociétés, restent insuffisantes.

29) Cofiroute n'en fait pas partie.

1.1 – Le ministre chargé des transports avait, d’une part, annoncé sa volonté de récupérer les excès de recettes perçus lors de la hausse précédente

A- Sans vouloir remonter plus loin en arrière, le ministère chargé des transports a estimé les excès de recettes dus au "foisonnement" sur les hausses de fin 2006 - début 2007 à 0,19 % pour SAPN, 0,71 % pour ESCOTA, 0,81 % pour ASF, 0,94 % pour AREA, 1,12 % pour Sanef et 1,35 % pour APRR, tous véhicules confondus. Un surplus de recettes de 1% représente, à titre indicatif, quelque 60 M€ par an pour les six sociétés.

Afin de récupérer ces excès de recettes, les augmentations qui, selon les contrats pluriannuels, auraient pu être accordées à trois sociétés (APRR, AREA et Sanef) ont été réduites par des réfections étalées sur deux ans. Ces sociétés, tout en contestant l’analyse juridique du concédant, partagée par la Cour, ont accepté ces réfections.

En revanche, pour les trois autres sociétés concessionnaires et sans justification probante de cette différence de traitement, les « lois tarifaires » ont été appliquées telles quelles lors de la hausse de fin 2007- début 2008. Aucune réfaction ultérieure n’est prévue pour elles. Le ministère, conjointement avec celui chargé de l’économie, a ainsi renoncé à récupérer au profit des usagers les excès de recettes de ces sociétés. L’engagement pris n’a pas été tenu en ce qui les concerne.

B - Le ministre chargé des transports estimait par ailleurs que la seule question non réglée, qui confinait selon ses termes à un "enrichissement sans cause", était la diminution des réductions accordées par les sociétés aux poids lourds. La baisse des remises aux poids lourds en abonnements, imposée par la directive Eurovignette 2, était en effet un « effet d’aubaine » pour les sociétés. Cet effet serait de l’ordre de 1 % de leurs recettes totales de péage par an, d’après les données, contradictoires et partielles, fournies à la Cour, qui n’a pu évaluer l’effet précis par société.

Dans sa réponse figurant au rapport public 2008, le ministre évoquait des discussions engagées en vue de redistribuer les surplus de recettes imputables à la baisse de ces remises et assurait que l’Etat serait vigilant pour une solution juste pour les usagers. Des discussions en ce sens ont effectivement été engagées.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat aux transports a incité en juin 2008 les présidents des sociétés à la modération tarifaire. Les concessionnaires ont accepté d'augmenter de 20 % de juillet à septembre 2008 les rabais consentis aux abonnés (tous usagers).

Sous réserve de cette dérogation limitée dans le temps, les hausses successives de tarifs poids lourds accordées par l'administration aux concessionnaires n'ont pas tenu compte de la baisse des remises et une solution reste à trouver pour compenser leur effet.

C - Au total, un an après l'enquête initiale de la Cour (été 2007), l'accroissement des recettes, toutes causes confondues, demeure élevé.

Au premier semestre 2008, les recettes de péage ont progressé respectivement de 4,8 % et 4,5 % pour les groupes ASF et APRR³⁰ et les produits totaux d'exploitation de 5,6 % pour le groupe Sanef³¹, dans un contexte de quasi-stagnation de leur trafic, qui n'a augmenté respectivement que de 0,7 %, 1,1 % et 0,2 %.

Parallèlement, la Cour observe que les hausses globales accordées³², par rapport au premier semestre 2007, sont de l'ordre de :

- 2,5 % pour le groupe ASF,
- 1,3 % pour le groupe APRR,
- 1,5 % pour le groupe Sanef³³.

Les difficultés rencontrées par la Cour dans le cadre de son contrôle, notamment au moment de la contradiction et en particulier avec le ministère chargé des transports, ne lui ont pas permis de procéder à une analyse détaillée et par société de l'origine des augmentations de recettes constatées.

30) Source: rapports semestriels 2008 publiés sur internet.

31) Source: communiqué de presse d'août 2008.

32) Tous véhicules confondus pour le groupe.

33) Sanef et SAPN, hors A14.

1.2 - Le ministre chargé des transports avait, d'autre part, assuré qu'il serait mis fin à la pratique du "foisonnement".

Les grilles tarifaires proposées pour les hausses de fin 2007 - début 2008 et rejetées auraient provoqué de nouveaux excès de recettes pour toutes les sociétés, à hauteur, selon l'ancienne direction générale des routes, de 0,32 % pour ESCOTA, 0,56 % pour Sanef, 0,65 % pour ASF et 0,73 % pour SAPN³⁴. L'Etat les a mises en demeure de présenter des demandes réduites en conséquence et conformes aux hausses globales prévues.

Tout en réitérant leur contestation juridique, les sociétés, qui invoquent l'acceptabilité du péage par les usagers, ont toutes proposé de nouvelles grilles, que l'Etat a acceptées. Mais la portée des ajustements est incertaine pour plusieurs d'entre elles.

À partir de l'analyse de l'ensemble des hausses tarifaires des grilles homologuées fin 2007 - début 2008 par rapport aux pratiques de la hausse précédente, les appréciations suivantes peuvent être portées sur les tarifs de trois sociétés :

- APRR aurait renoncé au foisonnement, avec une réserve pour sa première autoroute (A6 sud) ;

- ASF, en accroissant presque aussi souvent les taux de hausse avec la distance³⁵ et en appliquant aussi des tarifs kilométriques progressifs le long de trajets complets d'autoroutes, a poursuivi des pratiques contestables ;

- de même, Sanef, en concentrant encore les hausses les plus élevées sur les trajets partant des extrémités d'autoroutes – trajets parmi les plus fréquentés – a seulement atténué l'effet des pratiques antérieures ; elle fait aussi croître ses tarifs kilométriques le long de trajets complets.

2 - La Cour avait recommandé une meilleure transparence des tarifs

2.1 - La Cour avait d'abord préconisé une procédure de consultation de personnalités qualifiées et de représentants des usagers avant toute décision concernant les péages.

La réponse des deux ministres concernés a été favorable dans son principe, plus incertaine quant à ses modalités.

34) Aucune estimation n'était donnée pour les deux premières sociétés contrôlées (APRR-AREA).

35) A titre d'illustration, pour une hausse moyenne accordée de 2,45 % en 2008, ASF génère des hausses de 2 à 4 % sur trajets courts et de 3,3 à 4 % sur trajets longs.

Pour déterminer la représentation du public, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a fait réaliser une enquête téléphonique en avril 2008. Au sein d'un comité constitué avec les sociétés d'autoroutes, elle a proposé en septembre 2008 la mise en place fin 2008 de trois groupes de travail, dont un sur l'information des usagers, et, en 2009, d'un « comité des usagers du service public autoroutier ».

2.2 - La Cour avait recommandé que la publicité des tarifs soit imposée aux sociétés concessionnaires, au moins sur Internet.

La publication des tarifs kilométriques a fait l'objet d'une réponse de principe favorable du ministère chargé des transports et d'une vive opposition des sociétés d'autoroutes, qui estiment cet indicateur non pertinent. Or, APRR remet à l'Etat des grilles de tarifs kilométriques dans ses demandes de hausses. Rien de concret n'a été mis en place à ce jour.

2.3 - La Cour avait enfin recommandé de publier, sous la responsabilité des services de l'Etat, un rapport annuel sur l'évolution des péages et leurs raisons.

La publication par les services de l'Etat de ce rapport serait à l'étude avec un objectif de première parution au deuxième semestre 2009. Son contenu porterait toutefois davantage sur le contrôle des concessions en général que sur les péages eux-mêmes, au risque d'en diluer l'impact sur le sujet le plus sensible.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) annonce un texte réglementaire en préparation sur la transparence tarifaire, notamment pour créer le comité des usagers et publier les tarifs kilométriques.

3 - La Cour avait recommandé une clarification du système de fixation des péages

La clarification demandée par la Cour ne peut certes, comme l'a souligné le ministère, être réalisée dans un laps de temps bref. Il est recommandé qu'elle soit engagée.

3.1 - La Cour avait recommandé de revoir l'indexation minimale des péages sur 70 %, voire 85 %, de l'inflation, indexation sans lien avec la part des coûts corrélés à l'inflation, et d'étudier la réforme du décret de 1995 qui la prévoit.

Le système d'indexation n'a pas été revu. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) l'envisage d'autant moins qu'elle estime légitime que les péages augmentent avec le coût de la vie et qu'elle cautionne le taux de base, contrairement à la direction

générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), qui partage l'analyse de la Cour.

3.2 - D'une façon plus générale, la Cour avait recommandé d'étudier la possibilité, dans le respect des engagements contractuels pris par l'Etat, de clarifier le système de détermination des péages autoroutiers.

Les distorsions dans les grilles tarifaires subsistent : notamment la disparité des tarifs pour un même tronçon selon le parcours dans lequel il s'inscrit ; la persistance de tarifs réels nuls, voire négatifs, de tronçons pour l'usager ; l'hétérogénéité des prix kilométriques sur une même autoroute, sans justification économique claire ; la complexité induite par le système du « taux kilométrique moyen » ; la grande longueur des « sections de référence ».

Interrogée sur les actions menées en 2008, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a simplement indiqué que, dans le but de clarifier les « clauses tarifaires » par avenants aux cahiers des charges, une nouvelle rédaction avait été proposée aux concessionnaires. Elle a également précisé qu'elle n'excluait pas une évolution du système tarifaire à plus long terme. Aucun document n'a toutefois été communiqué à la Cour, ni aucune étude engagée.

À ce jour, les recommandations de la Cour sur la clarification du système de fixation des péages n'ont donc pas été suivies d'effet. Or, le projet nouveau de directive « Eurovignette 3 » prévoit dès 2010 des modulations écologiques des péages, dont l'application sera complexe en soi. Leur superposition au système actuel, s'il n'est pas réformé, le rendra encore plus opaque et incontrôlable.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Dans le cadre de son contrôle du suivi par l'administration des observations sur les péages autoroutiers formulées dans son dernier rapport public annuel 2008, la Cour des comptes a établi un nouveau projet d'insertion à son prochain rapport qui m'a été adressé le 19 novembre dernier.

Comme cela a toujours été le cas lors des nombreux travaux menés depuis plusieurs années par la Cour sur le secteur autoroutier en général, et sur la tarification des infrastructures en particulier, la teneur du projet d'insertion reflète une connaissance extrêmement approfondie des règles complexes de détermination des péages autoroutiers.

Toutefois, je dois regretter que la tonalité de ce projet contribue à jeter la suspicion tant sur la volonté réelle que sur la capacité à agir de l'autorité concédante notamment en matière de contrôle tarifaire et de transparence à l'égard de l'utilisateur.

En ce sens, le projet d'insertion peut apparaître exagérément critique, et ne traduit pas suffisamment la façon dont les récents travaux de la Cour ont été suivis d'effet. En effet, à la suite des observations de la Cour, l'important travail accompli par l'administration depuis plus d'un an va dans le sens d'un durcissement du contrôle du respect de leurs obligations contractuelles par les sociétés concessionnaires, tout particulièrement en matière de tarification.

En revanche, l'administration ne peut remédier aux imperfections du système autoroutier français sans modifier soit les règles contractuelles qui relèvent d'un accord entre le concédant et les concessionnaires, soit les textes réglementaires. Dans tous les cas, ces modifications devraient très probablement donner lieu à compensation.

Il est important de noter qu'en effet, les clauses tarifaires des concessions historiques n'ont pas été modifiées lors des privatisations intervenues en 2006.

Telle est la mise au point liminaire qu'il me paraissait essentielle de vous apporter avant de répondre point par point au projet d'insertion. Soyez assurés du fait que les services de l'Etat sont pleinement mobilisés et organisés pour faire appliquer scrupuleusement les dispositions contractuelles en matière de péages autoroutiers, et pour protéger au mieux les intérêts de l'utilisateur.

1 – Sur la remise en cause de la pratique du foisonnement et la non-compensation de la baisse des remises aux poids-lourds

La Cour indique tout d'abord que l'autorité concédante « n'a pas résolu toutes les difficultés liées au système tarifaire maintenu » et que ses vérifications, « dont l'efficacité varie selon les sociétés, restent insuffisantes ». Au-delà de mon propos introductif général visant à rétablir la réalité et la crédibilité du travail accompli par l'administration, il convient, sur cette première partie, d'apporter les réponses de détail suivantes au projet d'insertion.

1.1.A – Sur la récupération des excès de recettes perçues lors des hausses de fin 2006 et début 2007

La Cour examine en premier lieu l'existence éventuelle d'un « foisonnement des recettes, c'est-à-dire, selon la définition du précédent rapport public, des recettes qui augmentent à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs accordées ». Comme le rappelle la Cour, le foisonnement mis en œuvre lors des hausses précédentes (fin 2006 et début 2007) a été estimé par l'autorité concédante et rendu à l'usager par l'application de réfections sur les hausses contractuelles suivantes, et ce pour les sociétés APRR, AREA et Sanef.

L'absence de réfaction sur les hausses postérieures à début 2007 pour les sociétés ASF, ESCOTA et SAPN ne signifie pas pour autant que « [l']engagement [pris par l'Etat] n'a pas été tenu en ce qui les concerne. » Au contraire, la réalité est toute autre, car ainsi que mes services l'avaient indiqué dans leur réponse du 7 novembre dernier au relevé d'observations provisoires de la Cour en date du 7 octobre, les sociétés SAPN et ESCOTA exploitent essentiellement des réseaux en péage ouvert, sur lesquels le caractère volontaire du foisonnement est plus difficile à mesurer. Par nature en effet, avec ce type de dispositif, un foisonnement (qu'il soit positif, comme sur la grille proposé par SAPN fin 2006, ou négatif, comme le relève la Cour pour l'année civile 2006 sur les véhicules légers circulant sur le réseau ESCOTA) peut mécaniquement apparaître en raison de simples contraintes d'arrondis (aux dix centimes).

C'est pour cette raison que compte tenu du caractère limité du foisonnement induit par la grille tarifaire proposé par SAPN fin 2006, aucune réfaction n'a été appliquée sur les hausses suivantes de la société, lesquelles ont été mises en œuvre sans foisonnement.

Pour ESCOTA, un dispositif permettant d'assurer l'absence de foisonnement sur la période 2007-2011 a été prévu par l'Etat afin de neutraliser les effets annuels positifs ou négatifs.

S'agissant des sociétés du groupe Vinci (ASF, ESCOTA et Cofiroute), les clauses encadrant la pratique du foisonnement sont disparates, celles de ASF/ESCOTA étant similaires à celles d'APRR/AREA et de Sanef/SAPN, celles de Cofiroute étant inexistantes.

Dans ce cadre contractuel, l'administration a privilégié lors des hausses intervenues au 1^{er} février 2008, le strict respect du non-foisonnement sur l'ensemble du groupe Vinci, sans imposer de ce fait à ASF et ESCOTA la reprise de l'indu de foisonnement intervenu début 2007. Cette non-reprise a été compensée par l'acceptation par Cofiroute de ne pas mettre en œuvre de foisonnement.

Je tiens à souligner enfin que les réfections opérées sur les hausses tarifaires intervenues depuis l'automne 2007, au titre de la récupération du foisonnement passé, représentent un retour significatif vis-à-vis de l'utilisateur. Ainsi, la Cour, comme elle le fait à juste titre sur le travail qui reste à accomplir en matière de clarification et d'optimisation du système autoroutier en vigueur, pourrait insister également sur ce retour conséquent que l'on peut estimer à plus d'une centaine de millions d'euros sur la durée résiduelle des concessions.

1.1.B – Sur la réduction des remises accordées aux poids-lourds dans le cadre de l'application de la directive « Eurovignette 2 »

La Cour relève que « les hausses successives de tarifs poids-lourds accordées par l'administration aux concessionnaires n'ont pas tenu compte de la baisse des remises » et qu'une « solution reste à trouver pour compenser leur effet. »

Sur ce point très sensible, il convient de rappeler la position des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elles considèrent que les gains résultant du plafonnement progressif des réductions commerciales à 13%, mis en œuvre depuis le milieu des années 2000, avaient été anticipés par les acquéreurs dans le cadre du processus de privatisation, car connus et par conséquent intégrés au prix d'acquisition obtenu par l'Etat.

En outre, les mécanismes contractuels, et tout particulièrement les clauses tarifaires, d'une part ne prévoient pas la possibilité d'une éventuelle récupération de cet effet d'aubaine, et d'autre part laissent explicitement aux concessionnaires toute liberté dans l'application de leurs dispositifs commerciaux. Ceci contribue à expliquer d'ailleurs la difficulté du concédant, maintes fois évoquée et regrettée par la Cour, à obtenir les informations correspondantes homogènes et fiabilisées à l'échelle du secteur, qui permettraient de chiffrer précisément l'effet d'aubaine en question.

1.1.C – Sur les recettes prétendument trop élevées perçues sur les années 2006 et 2007 et sur le premier semestre 2008, toutes causes confondues.

Compte tenu de la part importante de la recette poids-lourds dans la recette totale du secteur autoroutier, il n'est absolument pas étonnant que sur les deux dernières années civiles, la recette réelle perçue par les sociétés ait augmenté au-delà de la seule croissance des tarifs avant réduction commerciale, d'une part, et des trafics, d'autre part.

Ensuite, sur les années civiles 2006 et 2007, l'effet « foisonnement » encore contenu dans les grilles mises en œuvre jusqu'à début 2007, a lui aussi pesé sur les recettes calculées par la Cour, dans des proportions significatives, puisqu'allant pour les grilles approuvées fin 2006 et début 2007, de 0,19% pour SAPN à 1,35% pour APRR.

Je rappelle enfin que les « surplus » de recettes calculés par la Cour dans son projet de rapport en regard de la recette théorique prennent aussi en compte, au-delà des deux effets « rabais poids-lourds » et « foisonnement passé » ainsi rappelés, d'autres effets, pouvant être significatifs, et qui dans le strict respect des dispositions contractuelles et des intérêts de l'utilisateur, peuvent occasionner des surcroûts de chiffres d'affaires non-indus. Il en va ainsi :

- de l'ouverture de nouvelles sections ou de nouveaux échangeurs, susceptibles d'être plus chers en raison de leur coût de construction, justifiant des tarifs de péage plus élevés que la moyenne ;
- de la croissance différente du trafic en fonction des différentes sections : en particulier en raison des phénomènes de montée en charge du trafic, la croissance du trafic a tendance à être plus élevée sur les sections les plus récentes, qui sont aussi les plus chères au kilomètre, indépendamment de la hausse tarifaire accordée ;
- des variations de la politique commerciale applicable tant aux poids-lourds qu'aux véhicules légers, au-delà du seul effet « Eurovignette 2 » ;
- des effets calendaires, dans la mesure où les cycles tarifaires ne correspondent pas à une année civile ;
- d'une distribution différente du trafic par classes de véhicules au sein des catégories identifiées ;
- d'une croissance plus importante du trafic sur les sections qui ont le plus augmenté en tarifs.

Les effets précités compliquent singulièrement l'interprétation de ces « surplus », qui doivent donc être relativisés. L'ordre de grandeur de ces

écarts, relativement limité, ne permet pas de conclure à une absence de prise en compte des recommandations de la Cour par l'autorité concédante.

Le travail important de l'administration faisant suite aux dites recommandations ne pourra efficacement s'apprécier qu'à compter du plein exercice 2008 et des suivants, et j'ai toute confiance dans le fait que les fruits de ce travail seront alors incontestables.

1.2.A et 1.2.B – Sur la remise en cause complète et définitive de la pratique du foisonnement

De manière indiscutable et aisément vérifiable à partir des grilles tarifaires appliquées, la méthode de contrôle tarifaire employée par l'administration depuis l'automne 2007 conduit bien à s'assurer de l'absence de foisonnement par les sociétés faisant l'objet des travaux de la Cour. Les hausses appliquées sont en effet scrupuleusement vérifiées, et ne sont pas susceptibles de conduire, à trafic constant pour chaque trajet, à une augmentation de recettes globales supérieure à celle qui découlerait d'une augmentation uniforme des tarifs, ainsi que le prévoit le cadre tarifaire contractuel.

Les hausses tout récemment accordées à APRR/AREA le 1^{er} octobre dernier, et à Sanef/SAPN ce 1^{er} décembre, ont d'ailleurs confirmé la remise en ordre opérée.

Aussi, l'affirmation de la Cour selon laquelle « la portée des ajustements est incertaine pour plusieurs [des sociétés] » et la suspicion qu'elle jette sur la mobilisation des services de l'Etat en matière tarifaire paraissent excessifs.

S'il est exact que le dispositif contractuel en vigueur prévoit la liberté de répartition des hausses accordées entre les trajets, sous réserve bien entendu de non-foisonnement des recettes induites, et a conduit par conséquent à des distorsions de tarifs kilométriques appliqués en fonction des trajets, il convient néanmoins de souligner :

- que cette modalité de répartition est cohérente avec le principe de risques et périls de la concession autoroutière : les contrats de concessions ne fixent pas un niveau de recettes garantis et les risques liés à la modification de la structure du trafic et de son volume sont supportés par le concessionnaire, comme on l'observe actuellement, dans un contexte de fort ralentissement économique.*

Je rappelle à ce stade qu'un contrôle par l'administration des recettes des concessionnaires ex-post, que souhaiterait la Cour au travers de ses développements, serait précisément incompatible avec la qualification de concession, et pourrait être assimilé à une forme de régie. Il ne manquerait pas non plus de déclencher de la part des concessionnaires, des demandes de compensation de la moindre

décroissance du trafic, ce qui serait contraire au principe de la concession et que l'administration ne saurait accepter ;

- *que l'administration, en total accord avec la Cour sur ce point, entend bien réduire les distorsions de tarifs kilométriques par rapport à la moyenne, conformément aux dispositions contractuelles en vigueur. Cette harmonisation progressive, qui sera inscrite dans les contrats de plan quinquennaux (et l'est d'ores et déjà pour ESCOTA), ne peut s'opérer en une fois, puisque cela supposerait une augmentation très importante de certains trajets parallèlement à la diminution d'autres ;*
- *enfin, et surtout, que le strict contrôle désormais en vigueur de l'absence de foisonnement des grilles approuvées par l'Etat évite que l'usage de ces modulations se fasse dans une logique d'optimisation financière.*

Par ailleurs, les calculs visant à quantifier sur les années civiles 2006 et 2007 les effets de foisonnement que l'Etat aurait continué d'accepter à la suite du contrôle de la Cour, se fondent pour l'essentiel sur les grilles tarifaires antérieures à ce contrôle et à la remise en ordre opérée par l'Etat depuis la fin 2007. Ils ne sont donc pas pertinents pour évaluer la persistance du foisonnement et l'inertie supposée de l'administration à l'issue du contrôle de la Cour.

2.1, 2.2 et 2.3 – Sur la transparence des tarifs

La Cour indique dans son projet d'insertion qu'elle avait successivement préconisé :

- *une procédure de consultation de personnalités qualifiées et de représentants des usagers avant toute décision concernant les péages ;*
- *que la publicité des tarifs soit imposée aux sociétés concessionnaires, au moins sur Internet ;*
- *la publication, sous la responsabilité des services de l'Etat, d'un rapport annuel sur l'évolution des péages et sur ses raisons.*

Je confirme qu'un texte réglementaire sera publié dans les prochaines semaines, et qu'il :

- *constituera un comité des usagers du réseau routier national concédé et non concédé, qui servira d'organe de consultation sur toutes les questions, en particulier de tarification, afférentes au secteur ;*
- *obligera les sociétés concessionnaires à mettre à la disposition des usagers les tarifs kilométriques de tous les trajets ;*
- *obligera l'administration à publier un rapport annuel de contrôle des concessions autoroutières, qui mettra en particulier l'accent sur la*

question tarifaire, et dont le premier exemplaire sortira au printemps 2009.

3.1 et 3.2 – Sur la clarification du système de fixation des péages

Depuis longtemps déjà la Cour recommande à l'autorité concédante de réformer le décret de 1995 qui fixe l'indexation minimale des péages sur 70% à 85% de l'inflation selon les cas de figure (selon les sociétés, et en fonction ou non de la signature de contrats de plan), qu'elle considère comme sans lien avec la part des coûts corrélés à l'inflation.

L'administration rappelle que, ces modalités d'indexation des tarifs autoroutiers sont clairement constitutives de l'équilibre des contrats de concession tel qu'il résulte des avenants successifs et tel qu'il a été transféré aux acquéreurs dans le cadre de la privatisation de 2006. Aussi, sa modification unilatérale aurait pour conséquence certaine la condamnation de l'administration à rétablir l'équilibre antérieur.

S'agissant plus globalement de la réforme du système de fixation des péages autoroutiers, je vous confirme que l'État a bien pour objectif de clarifier ses modalités d'application, plus que de les modifier, puisque comme pour la suppression du décret de 1995 portant indexation minimale des tarifs, une modification unilatérale trop importante et déséquilibrée du cadre tarifaire en vigueur ouvrirait droit à compensation des concessionnaires. La recherche d'un accord avec les concessionnaires, indispensable pour conclure les avenants correspondants aux contrats de concession, est engagée.

Il n'en demeure pas moins que sans attendre la finalisation de ce chantier de clarification et sur la seule base des dispositions contractuelles d'ores et déjà contenues dans les cahiers des charges de concessions, l'autorité concédante veille à ce qu'aucun prélèvement indu de péages ne soit désormais prélevé sur l'utilisateur au titre du foisonnement.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Les observations formulées dans l'insertion sur les suites données aux recommandations émises par la Cour à l'occasion du contrôle sur les péages autoroutiers ont retenu toute mon attention.

S'agissant en particulier de la pratique du foisonnement, je tiens à rappeler les actions engagées par les services de l'Etat, depuis l'été 2007, pour contrôler plus strictement les propositions tarifaires présentées par les sociétés concessionnaires, afin que l'exploitation des concessions respecte strictement les termes du contrat qui régit la concession.

La Cour préconise de compenser la limitation des remises accordées par les sociétés concessionnaires aux poids lourds dans le cadre des abonnements. Je vous informe que la faisabilité d'une telle compensation au regard des règles contractuelles qui régissent les concessions est toujours à l'étude.

La Cour recommande par ailleurs une meilleure transparence des tarifs des péages autoroutiers. La suggestion de la Cour d'imposer la publication des tarifs kilométriques, au moins sur Internet, ne soulève pas d'opposition de principe de ma part. Ceci peut être envisagé dans le cadre du texte réglementaire en préparation concernant la transparence des tarifs.

Enfin, la Cour avait recommandé une clarification du système de fixation des péages, en étudiant notamment la possibilité de revoir l'indexation minimale des péages autoroutiers. Je vous informe que mes services ont en effet engagé une réflexion sur les conséquences d'une réforme sur l'exécution des contrats de concession.

A ce titre, je souhaite à nouveau souligner que ces contrats de concession sont conclus aux risques et périls de l'exploitant en prenant en compte l'équilibre financier de la concession tel qu'il a pu être établi à son origine et que toute modification significative du contrat devrait donc respecter cet équilibre originel. Il en va de la crédibilité de l'Etat comme concédant et comme régulateur, tant vis-à-vis des concessionnaires et des investisseurs que vis-à-vis des utilisateurs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AREA
(SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES RHÔNE-ALPES),
DIRECTEUR GÉNÉRAL DÉLÉGUÉ DE APRR
(SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS RHIN RHÔNE)

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les péages autoroutiers » appelle de la part des sociétés APRR et AREA (les « Sociétés ») deux séries d'observations.

1. les tarifs mis en œuvre résultant de la stricte application des contrats, il n'existe aucun "excès de recettes"

1.1 - Il est faux d'affirmer que les Sociétés ont perçu des recettes « en excès »

La Cour affirme que les Sociétés auraient perçu des « excès de recettes » par rapport aux hausses tarifaires qui leur ont été accordées contractuellement et en raison de « l'effet d'aubaine » qui se trouverait constitué par la réduction des remises offertes aux transporteurs par l'abonnement CAPLIS.

De telles affirmations, qui sont infondées, révèlent une grave méconnaissance du droit applicable, tant national que communautaire, ainsi que des cahiers des charges.

(a) Les écarts tarifaires qui ont été critiqués par la Cour des Comptes sont pleinement justifiés en droit

Dans son rapport public pour l'année 2008, la Cour des Comptes avait critiqué la politique tarifaire de six sociétés concessionnaires d'autoroutes et les écarts entre les tarifs kilométriques pratiqués sur les différentes sections d'autoroutes qui constituent les réseaux concédés.

Dans leurs réponses également publiées dans ce même rapport, les sociétés concessionnaires avaient pleinement démontré que ces écarts étaient conformes aux principes généraux du droit des péages, au principe d'égalité et – surtout – qu'ils constituaient la stricte application des cahiers des charges de leurs concessions.

Il est à noter d'ailleurs que, jusqu'à ce que la Cour des Comptes conteste les politiques tarifaires mises en œuvre, l'Etat concédant avait systématiquement homologué les grilles tarifaires sans élever la moindre contestation sur l'effet dénommé « foisonnement ».

Les recettes de péages perçues sont donc parfaitement conformes aux cahiers des charges, compte tenu de l'encadrement des tarifs qui figurent dans leurs clauses tarifaires. Aucune recette n'est ainsi perçue « en excès » puisqu'il s'agit de la stricte application des contrats.

Les Sociétés regrettent, à cet égard, que la Cour, méconnaissant le sens et la portée des concepts juridiques les plus communs, de même que la réalité des faits, fasse référence à un « enrichissement sans cause » alors que – précisément du fait des contrats de concession – les conditions juridiques et matérielles de l'enrichissement sans cause ne sont pas réunies au cas précis.

D'une part, il existe un contrat alors que l'enrichissement sans cause n'existe précisément que s'il n'y a pas de contrat, ainsi que la Cour pourra le vérifier en se reportant aux meilleurs auteurs³⁶. D'autre part, il y a bien une « cause » puisqu'il s'agit de l'exécution des contrats et que la perception des péages intervient dans les conditions prévues par les contrats.

(b) La réduction des remises "CAPLIS" est la conséquence de l'application de la réforme de la directive "Eurovignette" n° 99/62 modifiée

Il est également reproché aux Sociétés de « profiter » de la réduction des remises consenties aux transporteurs du fait de la réforme de l'abonnement CAPLIS.

Il convient de rappeler, à titre liminaire, qu'en application de leurs cahiers des charges, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ne sont aucunement tenues de consentir des remises aux usagers. Il s'agit là d'une simple possibilité qui relève de leur politique commerciale.

L'abonnement CAPLIS présente la particularité d'avoir été mis en place par les sociétés concessionnaires à la demande de l'Etat mais, lors de la création de cet abonnement, les conséquences négatives des remises sur les recettes de péage des sociétés d'autoroutes n'ont jamais été compensées par l'Etat.

Quant à la modification du barème des remises CAPLIS, elle résulte de la mise en œuvre de la directive n° 99/62 du 17 juin 1999, modifiée par la directive 2006/38 du 17 mai 2006, qui plafonne à 13 % les remises qui peuvent être consenties aux poids-lourds. Les remises n'étant pas encadrées par les cahiers des charges et relevant de la politique commerciale des sociétés, on ne saurait qualifier d'excès de recettes les conséquences de l'ajustement de ce barème.

Par ailleurs, dès lors que les remises initiales n'avaient pas été compensées, la réduction actuelle de ces remises ne crée aucun effet d'aubaine pour les sociétés qui justifierait de « redistribuer » les recettes induites.

36) Voir notamment la définition donnée par le « Vocabulaire juridique » du Professeur Gérard Cornu, PUF, édition 2005 : « *source extracontractuelle d'obligation* ».

Il convient de préciser, à cet égard, que la réduction de ces remises était un élément très officiellement connu au moment de la privatisation des sociétés d'autoroutes, et qu'il en avait été tenu compte dans la valorisation de ces sociétés. Dans ces conditions, le fait d'exiger une « redistribution » des recettes complémentaires issues de l'abonnement CAPLIS constituerait, un second « paiement », soit une véritable sanction financière imposée, directement ou indirectement, aux actionnaires des sociétés.

Qu'il s'agisse de l'effet dénommé « foisonnement » ou de l'incidence du réajustement du barème des abonnements CAPLIS, la valorisation qui en est faite par la Cour n'est ni justifiée dans son calcul, ni fondée.

Les sociétés appellent à cet égard, qu'elles contestent les chiffres avancés par la Cour qui ne reposent pas sur une base juridique étayée et un fondement économique solide.

1.2 - Sensibles aux questions d'acceptabilité du péage, les Sociétés ont cependant cherché à atténuer certaines disparités tarifaires

Conscientes des difficultés d'acceptabilité commerciale que certains écarts tarifaires – pourtant parfaitement conformes aux cahiers des charges – pouvaient susciter, les Sociétés ont cherché à en atténuer certains effets de deux manières :

- d'une part elles ont recherché, depuis plusieurs années, à harmoniser les tarifs kilométriques moyens (TKM) – conformément aux demandes de l'Etat – pour atténuer les disparités tarifaires. Cette harmonisation procède également d'une logique d'aménagement du territoire qui vise à modérer les hausses tarifaires sur les autoroutes les moins fréquentées pour favoriser les reports de trafic en provenance de la voirie locale ;*
- d'autre part, également dans cette perspective d'acceptabilité commerciale, les Sociétés ont accepté une modération des hausses tarifaires intervenues au 1^{er} octobre 2007 et au 1^{er} octobre 2008 ; il ne s'agissait pas au cas précis – contrairement à ce qu'affirme la Cour des Comptes – de répondre à la volonté de l'Etat de récupérer de prétendus « excès de recettes » (lesquels n'en sont pas comme on l'a démontré plus haut).*

Cette modération a conduit à neutraliser l'effet dénommé « foisonnement » au titre de ces deux années pour des raisons d'acceptabilité commerciale, y compris sur l'A6, contrairement à ce qu'affirme la Cour sans d'ailleurs le démontrer. L'Etat a contrôlé la réalité de cette neutralisation temporaire de l'effet dénommé « foisonnement ».

Une telle neutralisation temporaire ne signifie aucunement que les Sociétés aient « renoncé au foisonnement », comme l'écrit la Cour,

alors qu'il demeure tout à fait possible en droit, en application de leur cahier des charges.

En outre, dans le contexte économique délicat de l'été 2008, les sociétés concessionnaires ont accepté de répondre positivement aux demandes de l'Etat tendant à augmenter les rabais consentis aux transporteurs pour atténuer les effets de l'augmentation du prix du gazole. Ce geste commercial exceptionnel, ponctuel et temporaire était justifié exclusivement par la conjoncture économique et était sans rapport aucun avec la réforme de l'abonnement CAPLIS, contrairement à ce que semble inférer la Cour.

2 – Si les sociétés ont pris des mesures concrètes pour renforcer l'information des usagers, elles ne peuvent souscrire aux autres mesures préconisées par la Cour qui remettraient en cause des éléments essentiels de l'équilibre des contrats

2.1 - Les mesures ont été prises pour renforcer la transparence et l'information des usagers

A la suite du rapport publié en 2008, les sociétés concessionnaires ont cherché à prendre en compte les demandes de la Cour tendant au renforcement de la transparence des politiques tarifaires et de l'information des usagers.

A cette fin, elles ont formulé des propositions en ce sens à l'intention de l'Etat concédant, lesquelles sont synthétisées dans une lettre du président de leur association professionnelle (l'ASFA), adressée le 12 novembre 2008 au Directeur Général des Infrastructures, des Transports et de la Mer, dont une copie est annexée à la présente.

Les sociétés concessionnaires ont accepté le principe de la constitution d'un Comité des usagers du réseau autoroutier et elles ont même suggéré que cette instance consultative soit compétente pour l'ensemble du réseau autoroutier national.

Bien que la publication des tarifs kilométriques appliqués sur les tronçons d'autoroutes ne constitue pas l'outil d'information le plus pertinent – par rapport au prix d'un trajet donné par exemple – les sociétés concessionnaires ont accepté de mettre à la disposition des usagers ces informations, par le biais du portail internet de l'ASFA (www.autoroutes.fr).

Elles sont également ouvertes à ce que l'enquête annuelle de satisfaction sur le réseau concédé évolue pour mieux prendre en compte les attentes de l'Etat.

Enfin, les sociétés concessionnaires ont décidé d'adresser à l'Etat des statistiques agrégées de trafic mensuelles, afin de permettre au concédant d'assurer un meilleur suivi des évolutions dans ce domaine.

2.2 - En revanche, certaines mesures préconisées par la Cour remettraient en cause des éléments essentiels de l'équilibre des concessions

Les propositions de la Cour tendant à la réduction du mécanisme d'indexation des péages appellent de la part des Sociétés, les plus expresses réserves.

L'équilibre financier des concessions autoroutières est fondé sur une augmentation modérée des tarifs des péages sur la durée des concessions. L'augmentation « plancher » est fixée à 70 % de l'inflation par une disposition réglementaire – le décret du 24 janvier 1995 – ce qui, comme le sait la Cour, représente en réalité une baisse des tarifs en termes réels.

Au-delà de ce plancher qui rémunère l'entretien du patrimoine et le maintien du niveau de service, le taux d'augmentation contractuel figurant dans les contrats d'entreprise est destiné pour l'essentiel à compenser des investissements permettant de développer et d'aménager le réseau au-delà des strictes obligations de base du cahier des charges.

Cet équilibre financier est également fondé sur la rédaction actuelle des clauses tarifaires des cahiers des charges et des possibilités d'ajustement fin de la tarification dont disposent les concessionnaires pour mener à bien leur politique tarifaire, sous le contrôle étroit des services de l'Etat.

Remettre en cause cette loi tarifaire et les règles de fixation des péages – alors qu'elles constituent l'un des fondements de l'équilibre économique des concessions – présenterait deux difficultés sérieuses :

- de telles mesures auraient tout d'abord pour conséquence d'engendrer des pertes de recettes pour les sociétés concessionnaires. En l'absence de faute de leur part, de telles mesures unilatérales nécessiteraient la mise en place de compensations financières au bénéfice des sociétés qui pourraient conduire, paradoxalement, à substituer le contribuable à l'utilisateur dans le financement des autoroutes concédées, voire à augmenter les tarifs ;*
- de telles mesures risqueraient également d'altérer l'un des principes essentiels des concessions d'infrastructures : la stabilité des engagements réciproques du concédant et du concessionnaire.*

Ce principe de stabilité contractuelle était au cœur de la valorisation des sociétés lors de leur privatisation. Il est encore plus nécessaire de le respecter aujourd'hui pour inciter les investisseurs, notamment étrangers, à se mobiliser pour financer les nouvelles infrastructures qui sont envisagées par le Gouvernement dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et du plan de relance de l'économie.

La parfaite rationalité et même la légitimité de telles solutions n'apparaît pas dans ces conditions avec évidence.

En définitive, et comme peut le constater la Cour, l'attitude des sociétés concessionnaires n'est en aucune manière fermée au renforcement de la transparence et de l'information des usagers.

Les Sociétés contestent cependant avec force les affirmations de la Cour – non démontrées au surplus – et qui n'ont pu donner lieu à un débat contradictoire sur les chiffres en cause – lesquelles tendent à faire accroire que les Sociétés auraient bénéficié d'un enrichissement non justifié.

En réalité, les Sociétés n'ont fait qu'appliquer les contrats qui les lient à l'Etat et l'équilibre économique de ces conventions doit être respecté. Il s'agit là d'une condition nécessaire à la pérennité et au développement du modèle du partenariat public-privé, nécessaire au financement des infrastructures de demain.

L'application des contrats signés est également l'une des règles de base d'un Etat de droit : les contrats sont faits pour être respectés. On a scrupule à rappeler ici l'évidence qui en résulte : quoi qu'en pense la Cour, les contrats sont applicables en l'état tant qu'ils n'ont pas été modifiés après négociation, accord des parties et indemnisation éventuelle des coûts induits.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ AUTOROUTES DU SUD DE LA FRANCE (ASF)

L'insertion sur « Les péages autoroutiers » appelle de la part d'ASF les observations suivantes.

Le contrat de concession et le contrat de plan 2007-2011 d'ASF, antérieurs à la publication en février 2008 du rapport public annuel de la Cour, perdurent dans tous leurs effets et dans leur application.

1) ASF respecte scrupuleusement son contrat de concession quant à l'application des règles tarifaires.

A ce titre, les griefs formulés par la Cour apparaissent non fondés.

Ainsi, il n'est pas acceptable de faire référence à une soi-disant règle de neutralisation des « excès » ou « surplus » de recettes. Cette règle en l'état n'est formalisée par aucun texte et n'est donc pas opposable à ASF. Les rares cas très spécifiques, qui pourraient être soumis à une règle de cette nature, doivent être explicités dans le contrat d'entreprise, comme le stipule le contrat de concession.

Il en est de même des soi-disant notions de « tarif pour un tronçon » et de « tarif kilométrique » pour un trajet. Ces notions n'ont pas de fondement contractuel et ne figurent dans aucun texte.

Les remises accordées aux poids-lourds ne relèvent pas des règles tarifaires mais de la politique commerciale d'ASF. Elles respectent strictement les limites fixées par la réglementation, et au moment de leur mise en œuvre elles n'avaient pas été compensées.

2) ASF applique scrupuleusement son contrat de concession quant à la transparence des tarifs.

ASF a toujours fourni à l'autorité concédante toutes les informations nécessaires au suivi de la concession et a toujours publié les tarifs, notamment sur Internet, conformément au contrat.

Par ailleurs, ASF s'est associée activement à la démarche que l'Etat a engagée en vue d'approfondir les attentes et la satisfaction des usagers du réseau autoroutier en la matière, suite aux recommandations de la Cour, notamment pour ce qui concerne la constitution d'un comité des usagers du réseau autoroutier ou l'information des usagers sur les tarifs.

3) ASF est a priori favorable à des évolutions du cadre juridique des concessions autoroutières.

Elle l'avait déjà clairement exprimé dans sa réponse au rapport public annuel 2008 de la Cour, pour peu que chacune des parties convienne que ces évolutions s'inscrivent dans le respect de l'équilibre financier des concessions et, comme l'avait souligné la Cour, dans le respect des engagements contractuels de l'Etat.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ESCOTA
(SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES ESTEREL COTE D'AZUR
PROVENCE ALPES)**

L'insertion sur « Les péages autoroutiers » appelle de la part d'ESCOTA les observations suivantes :

Le contrat de concession et le contrat de plan 2007-2011 d'ESCOTA, antérieurs à la publication en février 2008 du rapport public annuel de la Cour, perdurent dans tous leurs effets et dans leur application.

1) ESCOTA respecte scrupuleusement son contrat de concession quant à l'application des règles tarifaires.

A ce titre, les griefs formulés par la Cour apparaissent non fondés.

Ainsi, il n'est pas acceptable de faire référence à une soi-disant règle de neutralisation des « excès » ou « surplus » de recettes. Cette règle en l'état n'est formalisée par aucun texte et n'est donc pas opposable à ESCOTA. Les rares cas très spécifiques, qui pourraient être soumis à une règle de cette nature, doivent être explicités dans le contrat d'entreprise, comme le stipule le contrat de concession.

Il en est de même des soi-disant notions de « tarif pour un tronçon » et de « tarif kilométrique » pour un trajet. Ces notions n'ont pas de fondement contractuel et ne figurent dans aucun texte.

Les remises accordées aux poids-lourds ne relèvent pas des règles tarifaires mais de la politique commerciale d'ESCOTA. Elles respectent strictement les limites fixées par la réglementation, et au moment de leur mise en œuvre elles n'avaient pas été compensées.

2) ESCOTA applique scrupuleusement son contrat de concession quant à la transparence des tarifs.

ESCOTA a toujours fourni à l'autorité concédante toutes les informations nécessaires au suivi de la concession et a toujours publié les tarifs, notamment sur Internet, conformément au contrat.

Par ailleurs, ESCOTA s'est associée activement à la démarche que l'Etat a engagée en vue d'approfondir les attentes et la satisfaction des usagers du réseau autoroutier en la matière, suite aux recommandations de la Cour, notamment pour ce qui concerne la constitution d'un comité des usagers du réseau autoroutier ou l'information des usagers sur les tarifs.

3) ESCOTA est a priori favorable à des évolutions du cadre juridique des concessions autoroutières.

Elle l'avait déjà clairement exprimé dans sa réponse au rapport public annuel 2008 de la Cour, pour peu que chacune des parties convienne que ces évolutions s'inscrivent dans le respect de l'équilibre financier des concessions et, comme l'avait souligné la Cour, dans le respect des engagements contractuels de l'Etat.

**RÉPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE SAPN
(SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE),
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SANEF,
(SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST
DE LA FRANCE)**

En réponse à l'insertion de la Cour des comptes « Les péages autoroutiers », nous vous prions de bien vouloir trouver les éléments ci-après :

1. La Cour souligne que les sociétés ont été privatisées en 2006.

Cet élément factuel n'a cependant eu aucune incidence sur l'évolution des tarifs depuis cette date puisque les textes applicables sont antérieurs aux privatisations, décret relatif aux péages autoroutiers de 1995, articles 25 des cahiers des charges qui fixent les modalités d'augmentation de tarifs, contrat de plan 2004-2008, et que tant l'Etat que Sanef et Sapn en ont eu une interprétation constante jusqu'à ce que la Cour en conteste la justesse en 2007.

2. La Cour considère que le fait de concentrer les hausses de tarifs sur les tronçons ou trajets les plus fréquentés est une pratique critiquable.

Les sociétés du groupe Sanef relèvent en premier lieu que les écarts entre trajets les plus fréquentés et trajets les moins fréquentés sont en tout état de cause beaucoup plus limités que ce qu'ils sont sur tous les autres modes de transport aérien et ferroviaire.

En 2^{ème} lieu, elles relèvent que la fixation de tarifs plus élevés sur les trajets chargés, ainsi que son corollaire, la fixation de tarifs moins élevés sur les trajets les moins chargés, est la tarification qui optimise d'un point de vue collectif l'utilisation de l'autoroute, comme le démontrent toutes les théories de la tarification des services publics.

Enfin, elles soulignent que l'existence de système de péages ouverts en certains points du réseau, principale source des écarts entre tarifs kilométriques, permet à de nombreux usagers en zone urbaine d'emprunter gratuitement l'autoroute sur de petits trajets.

3. La Cour déplore la non compensation de la baisse des remises aux poids lourds imposée par l'application de la directive eurovignette.

Les sociétés du groupe Sanef rappellent que lorsque ces remises ont été mises en œuvre, aucune compensation n'a été accordée aux sociétés, sans que la Cour n'y trouve alors à redire.

Enfin, les sociétés du groupe Sanef ont mis en œuvre de multiples actions en faveur des poids lourds :

- Remplacement de la carte magnétique par un badge de télépéage permettant l'acquittement du péage plus rapidement et dans de meilleures conditions de confort.
 - Depuis 2007, doublement de la capacité de traitement à distance des requêtes des clients en créant un nouveau centre d'appels à Rouen et en engageant une force commerciale dédiée pour aider les clients à optimiser les coûts d'exploitation de leurs flottes.
 - Configuration sur tout le réseau des voies de télépéage avec amélioration de la signalisation et multiplication des chenaux accessibles aux poids lourds.
 - Expérimentation sur l'autoroute A29 d'un télépéage sans arrêt, permettant d'économiser environ 1 litre de carburant à chaque passage.
 - Report de facturation entre juin et septembre 2008, correspondant à un allongement de 30 jours des délais de paiement pour les transporteurs, pour un coût de mise en œuvre de 1 M€ et un risque sur les encours péage de 11,8 M€ pour les sociétés du groupe.
 - Mise en place sur l'autoroute A13 d'une information dynamique sur la disponibilité des places de stationnement poids lourds sur les aires.
-

Section B

***Gestion des services de l'Etat
et des organismes publics***

Le musée Rodin

A l'issue du contrôle du musée Rodin, effectué en 2007, la Cour a adressé un référé au ministre de la culture et au ministre chargé du budget appelant son attention sur la détérioration de la situation financière de l'établissement, sur les responsabilités incombant à l'Etat en matière d'entretien des immeubles au titre de la loi du 22 décembre 1916 portant acceptation des donations consenties par le sculpteur et sur les modalités selon lesquelles le musée avait été assujetti à l'impôt sur les bénéfices.

Alors que depuis l'origine, le produit des entrées et des ventes de bronzes avait permis au musée Rodin de mener à bien sa mission sans aucune subvention de l'Etat, sa situation financière s'est fortement dégradée depuis 1999. Le déficit d'exploitation n'a cessé de croître pour atteindre 3,6 M€ en 2007 et les réserves ont diminué de plus de moitié entre 1999 et 2007 (de 58 à 21,4 M€). La Cour notait qu'à contexte inchangé, le redressement de la situation financière de l'établissement paraissait exclu. La vétusté de l'hôtel Biron et les contraintes inhérentes à la sécurité des immeubles accueillant du public qui imposent une limitation du nombre des visiteurs journaliers, ne permettent pas d'escompter une augmentation très significative du produit des droits d'entrée. Quant aux ventes de bronzes, les démarches récemment engagées pour recenser les exemplaires des œuvres de Rodin déjà éditées et déterminer les droits d'édition qui subsistent montrent que les perspectives de ventes concernent, plus que par le passé, des petits « sujets » et que les ventes à venir seront, vraisemblablement, moins rémunératrices. Enfin, l'établissement acquittait un impôt sur les bénéfices (supérieur à 12 M€ entre 1999 et 2007) bien qu'il soit en déficit.

Les observations portées dans le référé ont reçu une suite favorable.

* * *

La Cour notait que l'établissement avait été assujetti en 1998 à l'impôt sur les bénéfices en retenant comme assiette les seules activités commerciales – c'est-à-dire pour l'essentiel les ventes de

bronzes et non pas le résultat global de l'ensemble de ses activités qui tient compte du déficit des activités non lucratives. Elle notait que cette situation paradoxale méritait d'être réexaminée.

Le ministre du budget a reconnu le bien fondé de l'observation de la Cour et a indiqué que ses services avaient accepté de régulariser la situation au titre des exercices 2005 et 2006 à ce titre un somme de 1,9 M€ sera restituée au musée Rodin en 2009.

La Cour notait que la situation de l'ensemble immobilier était préoccupante et posait la question du respect par l'Etat des engagements qu'il a pris en contrepartie des donations que Rodin lui a consenties d'entretenir et de réparer les bâtiments et le jardin.

En effet, les actes de donation annexés à la loi de 1916 stipulent : « Tous les travaux de mise en état des bâtiments concédés à M. Rodin, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, devront être effectués par les soins et aux frais de l'Etat. Toutes les réparations à faire dans l'avenir, qu'elles soient par leur nature grosses réparations ou réparations d'entretien resteront également à la charge de l'Etat... Le jardin dépendant de l'hôtel Biron sera entretenu aux frais de l'Etat ».

Cependant, le décret du 2 février 1993 relatif au musée Rodin indique dans son article 1 : « le Musée Rodin est un établissement public national à caractère administratif... Il est constitué à Paris, à l'hôtel Biron, dans la chapelle et le jardin y adossé, ainsi que dans son annexe à Meudon », et, dans son article 2 : « les immeubles mentionnés à l'article 1 sont remis en dotation à l'établissement ; l'établissement public en assume la charge ».

Or, la remise au Musée Rodin, à titre de dotation, des biens immobiliers n'emportait aucun avantage pour l'établissement par rapport à la situation antérieure : elle ne faisait que formaliser la situation qui prévalait depuis la loi de 1916, en confirmant la mise à disposition gratuite du musée des biens immobiliers initialement concédés à Rodin et dont l'Etat n'a pas cessé d'être propriétaire. En revanche, le corollaire de la remise en dotation pénalisait lourdement le musée puis la charge des immeubles lui était ainsi transférée.

Le ministre du budget a précisé que la loi de finances pour 2009 prévoit l'attribution d'une substitution d'investissement de 3,2 M€ au musée Rodin, destinée à financer les travaux les plus urgents à l'hôtel Biron.

Cependant, les efforts financiers de l'Etat ne dispenseront pas les responsables du musée de s'attacher à contenir les charges de l'établissement et à mieux valoriser les bâtiments et les collections, notamment en améliorant les conditions d'accueil du public et en optimisant les tarifs d'entrée, en développant le recours au mécénat et en recherchant constamment des acquéreurs potentiels de bronzes.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION**

Je souhaite apporter quelques précisions à l'insertion de la Cour des comptes sur « le musée Rodin ».

Dès 2007, la direction de la législation fiscale a autorisé le musée à soumettre à l'impôt sur les sociétés l'ensemble de ses activités, ce qui lui permet de ne plus acquitter cet impôt tant que son résultat ne fera pas apparaître de bénéfice sur la totalité de son exercice. La direction de la législation fiscale a en outre récemment indiqué à l'établissement qu'un remboursement d'impôt sur les sociétés au titre des années 2005 et 2006 serait effectué en 2009, pour un montant de 1,9 M€.

Concernant la situation de l'ensemble immobilier du musée et l'engagement de l'Etat, tirant les mêmes conclusions que la Cour des comptes sur la dégradation rapide des réserves financières du musée, le ministère de la Culture et de la Communication accordera au musée une subvention d'investissement de 3,2 M€ en autorisations d'engagement = Crédits de paiement sur la période de 2009 – 2011, correspondant au coût des « travaux prioritaires » à mener sur l'hôtel Biron.

Partageant les observations de la Cour des comptes sur l'évolution des charges du musée, mes services s'attachent, en élaborant le premier contrat de performance de l'établissement, à mettre en place les moyens et outils de pilotage pour maîtriser les charges de l'établissement.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion de la Cour des comptes sur « le musée Rodin » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour prend acte de la réponse de la direction de la législation fiscale (DLF) à l'établissement en date du 19 mars 2008, selon laquelle l'établissement, à compter de l'exercice 2007, peut renoncer pour l'application de l'impôt sur les sociétés à la sectorisation de ses activités lucratives dès lors que son résultat est globalement déficitaire.

Je tiens à porter à votre connaissance que l'établissement a par ailleurs saisi la DLF, afin d'obtenir une régularisation sur les exercices 2006 et 2005. Par courriers en date du 11 septembre 2008 et du 3 octobre 2008, la DLF lui a fait part de son accord. Le musée Rodin percevra donc, en 2009, 1,9 M€ correspondant à la régularisation de l'impôt sur les bénéfices réglé au titre des exercices 2005 et 2006.

Concernant la question du financement par l'Etat des investissements du musée, le projet d'insertion au prochain rapport public annuel de la Cour mentionne la réponse de la ministre de la Culture et de la communication datée du 25 juillet 2008, précisant qu'elle a « appelé l'attention du ministre du budget sur la nécessité de financer les travaux en cause ».

J'indique à la Cour que le projet de loi de finances pour 2009 prévoit l'attribution d'une subvention d'investissement de 3,2M€ au musée Rodin destinée à financer les travaux les plus urgents sur l'hôtel Biron.

Ces travaux, programmés sur deux ans, permettront d'accueillir les visiteurs dans de meilleures conditions de confort et de sécurité.

Au-delà de ces travaux d'urgence, une éventuelle subvention de l'Etat devra, en tout état de cause, être appréciée au regard des autres priorités de la mission culture dans les années à venir, liées au développement des grands projets déjà lancés.

Par ailleurs, la subvention de l'Etat ne dispense pas l'établissement de mener une recherche active de financements propres, par exemple de mécénat, afin de financer les éventuels travaux complémentaires qui pourraient être conduits.

Enfin, je partage la conclusion de la Cour incitant l'établissement à une plus grande responsabilisation, tant du point de vue de la maîtrise de ses charges que du développement de ses ressources propres.

Cette ligne de conduite commence d'ores et déjà à porter ses fruits. Les ventes de bronzes apporteront vraisemblablement au musée des recettes de 5,4 M€ en 2008 et 6,5 M€ en 2009. Ainsi, l'établissement devrait présenter, en exécution 2008 et en 2009, un résultat d'exploitation positif s'établissant respectivement à 1,7 M€ et 1 m€; Je peux qu'encourager ces efforts.

La gestion de Météo-France

La Cour a contrôlé en 2004 Météo France, établissement public administratif, pour les exercices 1997 à 2002. Ce contrôle a donné lieu à un rapport remis le 25 janvier 2005 à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, puis à deux auditions devant la même commission, le 22 mars 2005 et le 28 juin 2006. Dans son insertion de suivi au rapport public annuel 2007 (2^e partie – Les suites données aux observations des juridictions financières, pages 105 à 127), la Cour, tout en notant des améliorations significatives dans le domaine de la gestion, relevait également la persistance d'interrogations sur des points importants, en particulier sur le niveau d'investissement à maintenir, l'implantation des services du siège, enfin, et surtout, sur l'organisation territoriale de l'établissement.

L'annonce par le conseil d'administration du 28 novembre 2008 d'un allègement progressif des implantations départementales de Météo France donne une suite positive aux observations de la Cour. Les autres recommandations de la Cour restent d'actualité.

* * *

La Cour recommandait une rationalisation des implantations territoriales qui prenne en compte les besoins effectifs de l'établissement et de ses usagers et allège les coûts de structure.

Un schéma cible a été arrêté par l'établissement et devrait être mis en œuvre à partir de 2012.

Météo France a mené en 2007 et 2008 un exercice de réflexion stratégique associant largement les personnels qui a visé à dégager des orientations à dix ans (2017). Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a annoncé l'allègement progressif des implantations départementales de Météo France. A l'issue de la concertation, le conseil d'administration de l'établissement le 28 novembre 2008 a retenu

les orientations suivantes :

- priorité au développement du potentiel scientifique et technique dans le domaine de la prévision du temps et dans celui de l'évolution du climat et de ses conséquences ;
- dynamisation de l'activité commerciale ;
- resserrement du réseau territorial, en tenant compte des progrès technologiques, tant dans l'observation et la prévision que dans la diffusion de l'information.

Le rôle fonctionnel des services centraux et plus encore les ressources des centres interrégionaux devraient être renforcés. La "prévision amont" serait regroupée autour des 7 centres météorologiques interrégionaux (CMIR) et d'une douzaine de zones. Météo France prévoit par ailleurs de maintenir, en plus des CMIR, 48 sites couvrant les activités aéronautiques, de maintenance du réseau d'observation et de production. L'activité aéronautique nécessite une présence sur une vingtaine de sites, dont 11 avec un service permanent. Enfin, il est prévu de s'appuyer sur 37 centres de production généralistes pour la prévision conseil à destination des usagers (sécurité des personnes et des biens, activité commerciale) couvrant, chacun, un à trois départements sauf exception (Ile-de-France et Franche-Comté).

Ce schéma cible devrait être mis en œuvre à partir de 2012, après une période transitoire (2009-2011) utilisée pour réaliser notamment des développements techniques et informatiques et redéfinir des fonctions assurées aujourd'hui par les centres départementaux. Il faut, par ailleurs, souligner que les départs en retraite et les mutations « naturelles » ne concernent que faiblement les centres départementaux, ce qui conduira l'établissement et ses personnels à faire des efforts de redéploiement vers les autres sites de l'établissement, mais aussi à rechercher des postes dans d'autres services du ministère ou dans d'autres administrations.

Ce schéma cible n'est pas exempt de faiblesses. Il maintient, pour la prévision amont, deux niveaux, alors que certains pays sont allés plus loin en la concentrant dans un seul centre. Il fait reposer la totalité des gains de productivité sur le réseau territorial, qui représente pourtant moins de la moitié des effectifs de Météo France. L'indispensable recherche d'économies de fonctionnement doit être étendue à l'ensemble de l'établissement.

Pour autant, il convient d'encourager Météo France à engager sans tarder cette indispensable réforme de structures territoriales qui n'ont pas évolué depuis les années 1980.

La Cour avait pris acte de l'intention, affirmée en 2004, de regrouper les services du siège de Météo France à Trappes.

La situation a évolué.

Les services du siège sont dispersés entre trois sites (Paris, Trappes, Toulouse) et la Cour constatait que la situation n'avait pas évolué à la fin 2006. Elle notait toutefois qu'il avait été décidé d'achever le transfert de la direction des systèmes d'information (DSO) de Trappes vers Toulouse.

La délocalisation de la DSO a effectivement débuté en 2007. Météo France devrait toutefois conserver le site de Trappes, dont la cession partielle pourrait pourtant contribuer au financement de la nouvelle installation à Toulouse (15 M€).

Quant au site de l'Alma à Paris, Météo France devrait le quitter pour s'installer dans un nouvel immeuble à Saint-Mandé, à côté de l'Institut géographique national (IGN), cette opération s'inscrivant dans un plan décidé en 2007 sur les implantations en Ile-de-France du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et des ses établissements publics. Ce transfert devrait intervenir en 2011.

La Cour estimait essentiel que le niveau d'investissement reste élevé afin que l'établissement public dispose d'outils de recherche et de production assurant des prévisions météorologiques de très haute qualité. Elle recommandait à l'établissement d'engager à cette fin des réformes de structure lui permettant de dégager des économies.

Cette recommandation garde toute son actualité.

Dans un contexte budgétaire contraint qui pèsera sur l'évolution de la subvention pour charges de service public, l'accroissement des redevances aéronautiques et des recettes commerciales ne permettra pas de compenser l'évolution des dépenses du fait de l'alourdissement sensible de certaines charges (cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions », impôt sur les sociétés et taxe professionnelle auxquels Météo France échappait auparavant). Aussi les projections financières font-elles apparaître une situation dégradée qui ne serait compensée que par un prélèvement cumulé sur le fonds de roulement d'une dizaine de millions d'euros d'ici à 2011, correspondant à la quasi-totalité des

réserves constituées par l'établissement au cours des dernières années, et ceci sans prendre en compte le financement des opérations d'investissement exceptionnelles.

La capacité d'autofinancement de Météo France devrait être affectée par ces contraintes financières, ce qui risque de peser sur le niveau de ses investissements.

Dans ces conditions, le réexamen des coûts de fonctionnement de l'établissement est essentiel et rend indispensable une réorganisation effective afin de réduire la part des frais de personnels qui représentent actuellement plus de 70% des coûts. Météo France est, parmi les principaux services météorologiques européens, celui qui consacre la part la plus élevée de son budget à ce poste de dépenses. La plupart de ses homologues ont en effet engagé au cours des dernières années des réorganisations de grande ampleur.

La Cour avait recommandé de régulariser l'attribution au personnel de certaines rémunérations accessoires

Elle prend acte de la poursuite de la régularisation des dispositions indemnitaires relatives au personnel.

Le décret n° 2008-896 du 4 septembre 2008 a créé une prime de technicité au bénéfice des personnels ouvriers d'Etat affiliés au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat en fonction dans un établissement ouvrier relevant de la direction générale de l'aviation civile et de l'établissement public Météo-France.

Au total, ce nouvel examen des suites données aux observations de la Cour montre que Météo France est prêt à engager la réforme de ses structures territoriales, mais que le processus n'est pas encore engagé. Or, tout retard dans la mise en œuvre de cette réforme fait peser des contraintes financières croissantes sur la capacité à investir et donc sur le potentiel et les performances futurs de l'établissement.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Je note avec satisfaction que la Cour, dans son rapport de suivi de l'inspection de Météo France diligentée en 2005, fait état des nombreuses améliorations qui ont marqué la gestion de l'établissement.

En particulier, l'insertion relève les efforts réalisés par l'établissement en matière de gestion financière et comptable.

L'établissement a ainsi mis en place une commission consultative des achats et s'est doté récemment de deux commissaires aux comptes.

L'établissement poursuit également sa politique de maîtrise des dépenses publiques notamment par la réduction de ses effectifs. La diminution de 131 emplois sur la période 2009-2011 a été décidée par le conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Cet effort n'empêche cependant pas l'augmentation de la masse salariale compte tenu de l'augmentation du taux de cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ». La tutelle reste donc vigilante sur ce point et veillera à limiter son évolution dans le cadre du prochain contrat d'objectifs.

En matière d'organisation, les efforts de l'établissement sont nombreux. En effet, la délocalisation de la Direction des systèmes d'observations (DSO) de Trappes vers Toulouse est en cours. Deux autres projets sont à venir. Il s'agit tout d'abord de l'implantation de la direction générale de l'établissement sur le site de Saint-Mandé qui apportera des synergies avec les services de l'Institut géographique national implantés sur ce même site.

L'autre projet est de grande envergure. Dans le cadre des orientations stratégiques de Météo France, il a été convenu par délibération du conseil d'administration du 28 novembre dernier de faire évoluer l'organisation territoriale de l'établissement en passant de 108 à 55 implantations en métropole à l'horizon 2017, afin de faire face aux nouveaux enjeux et aux contraintes économiques. Cette évolution, permise par les progrès technologiques dans le domaine de la prévision météo, se fera avec une qualité de service au moins maintenue.

* * *

Météo-France est un organisme essentiel à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT). En effet, les besoins en prévisions météorologiques, en analyse et en suivi du changement climatique ont été profondément renouvelés par les exigences renforcées de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, par la nécessité de renforcer nos efforts pour maîtriser l'étalement urbain, la ville et les transports, ainsi que par la demande croissante de sécurité de nos concitoyens. L'excellence de Météo-France sur ces champs est de tout premier plan à l'échelle européenne et internationale. L'intégration européenne de l'établissement est très forte, permettant de mutualiser les travaux de recherche et des moyens techniques de haut niveau comme les satellites de météorologie de l'organisation internationale européenne EUMETSAT ou les prévisions du Centre européen de prévision météorologique de moyen terme (CEPMMT). En outre, Météo-France est impliqué dans de nombreux contrats européens dans le cadre du septième programme cadre pour la recherche et le développement.

Le ministère restera très attentif à l'évolution de Météo-France. Le Grenelle de l'environnement et la réforme en cours de l'État obligent l'établissement à repenser sa stratégie à moyen et long termes pour s'adapter à ce nouveau contexte. Je ferai en sorte que le contrat d'objectifs en cours de préparation soit l'occasion de marquer une inflexion en ce sens, tout en préservant l'effort d'investissement et de recherche indispensable à la prévention de l'excellence technique de l'établissement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE MÉTEO FRANCE**

Comme vous le savez, Météo-France a mis en place un plan de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour en 2005. Ce dispositif a permis des améliorations sur de nombreuses questions, notamment en matière de gestion, ce que soulignait déjà l'insertion de suivi figurant dans le rapport annuel 2007 de la Cour. Concernant les questions d'organisation pour lesquelles des interrogations subsistaient effectivement au moment de la publication du rapport annuel 2007, je souhaite mettre en perspective l'importance des décisions prises par le Conseil d'administration de Météo-France au cours des deux dernières années et qui font l'objet d'un avis positif de la Cour dans son projet d'insertion.

Trois opérations importantes ont en effet été décidées et engagées au cours des derniers mois. Celles-ci répondent aux recommandations formulées par la Cour en 2005 et reprises dans son rapport annuel 2007, sur l'organisation territoriale de l'établissement et la localisation de ses services centraux.

1 – L'évolution de l'organisation territoriale de Météo-France

La démarche engagée par Météo-France pour définir un nouveau plan stratégique et préparer son futur contrat d'objectifs avec l'Etat a en effet abouti, avec l'approbation par le Conseil d'administration, le 28 novembre dernier, des orientations stratégiques de l'établissement. Celles-ci répondent d'abord aux objectifs du Grenelle environnement et à la stratégie de notre ministère de tutelle, en mettant notamment l'accent sur ses missions institutionnelles de prévention et de gestion des risques météorologiques et aux demandes nouvelles sur le changement climatique et ses impacts.

Ces orientations prévoient également une évolution de l'organisation territoriale en métropole de Météo-France, en passant de 108 implantations aujourd'hui à 55 à l'horizon 2017.

Cette nouvelle organisation introduit la notion de territoires, composés de deux à trois départements (sauf exceptions) appartenant à la même région administrative. Il est prévu qu'il y ait au total 37 territoires avec au moins un centre implanté dans chaque territoire et assurant les diverses productions de l'établissement sur l'ensemble de celui-ci. Par ailleurs, certains centres auront une vocation spécifique : aéronautique, montagne, maintenance ou marine. La nouvelle définition de ce réseau reposera ainsi sur :

- les sept centres météorologiques interrégionaux des directions interrégionales qui sont les interlocuteurs privilégiés des sept zones de défense pour les missions de sécurité de personnes et des biens et qui réalisent la carte de vigilance météorologique ;*
- trente centres destinés à couvrir les trente territoires sur lesquels ne se trouvent pas les sept centres interrégionaux ;*
- neuf centres ayant une vocation aéronautique spécifique et situés sur des zones aéroportuaires ; il devrait y avoir au total vingt-trois centres ayant une activité aéronautique et situés sur des aéroports sur lesquels la présence de services opérationnels est souvent nécessaire, tant pour la sécurité que pour l'efficacité de la gestion du trafic aérien ;*
- quelques centres (six) ayant une vocation marine ou montagne spécifique et des centres répondant à des besoins complémentaires de maintenance du réseau d'observation ; il devrait y avoir au total trente pôles de maintenance, dont la répartition sur le territoire tient compte des délais d'intervention nécessaires sur un réseau qui contribue directement à la prévention et à la gestion des crises météorologiques.*

Cette nouvelle organisation, rendue possible par la modernisation des techniques de prévision, d'observation et de transmission de l'information, permettra de faire face aux nouveaux enjeux et aux contraintes économiques. Elle se fera sans réduction des services rendus aux collectivités locales et aux

usagers, tout particulièrement en matière de sécurité des personnes et des biens. Ses conséquences sociales seront cependant importantes. Elle fait par ailleurs l'objet de nombreuses interrogations des élus dans le contexte des évolutions climatiques en cours, même si les développements techniques engagés par l'établissement permettront de renforcer les missions de service public de l'établissement.

Elle s'inscrit dans le cadre de la décision du Comité de modernisation des politiques publiques de décembre 2007 de faire évoluer l'organisation territoriale de l'établissement « **dans le sens d'un allègement progressif de ses implantations départementales compte tenu des évolutions techniques** ».

Météo-France respectera ainsi l'objectif fixé par le Gouvernement de non-remplacement de la moitié des départs en retraite ce qui se traduira par la suppression de 131 postes sur 2009-2011, dont 44 postes dès 2009.

2 – Le transfert du siège de Météo-France

Dans la réponse de Météo-France figurant dans le rapport annuel 2007 de la Cour, il était indiqué que les réflexions relatives à l'implantation de son siège se poursuivraient en liaison avec son ministère de tutelle. Les travaux conduits en 2007 sur ce dossier ont effectivement abouti à une décision en septembre 2007 comme le souligne la Cour. Cette opération qui vise à transférer sur le site de l'Institut géographique national (IGN) situé à Saint-Mandé (94) les sièges de l'IGN et de Météo-France est conduite par le ministère du développement durable qui assure la tutelle de ces deux établissements publics. Elle respecte les objectifs de modernisation de la politique immobilière de l'Etat en permettant :

- de regrouper et de rationaliser les implantations des services parisiens de Météo-France, en générant des économies de fonctionnement significatives tout en améliorant les conditions de fonctionnement des services concernés ;
- de céder l'ensemble immobilier situé à proximité directe du Pont de l'Alma dans l'un des quartiers aux prix les plus élevés de la capitale, ce qui devrait permettre de dégager des ressources pour le financement des projets immobiliers de Météo-France tout en contribuant au désendettement de l'Etat ;
- de réaliser une opération exemplaire sur le plan du développement durable avec un bâtiment respectant les objectifs du Grenelle environnement.

Cette opération avance selon le calendrier établi et devrait effectivement conduire à un déménagement à la mi-2011.

3 – La poursuite de la délocalisation de la direction des systèmes d'observation

La poursuite de la délocalisation sur Toulouse de la direction des systèmes d'observation (DSO) qui devrait être achevée en 2012 et qui démarrera par le transfert de certaines équipes dès 2009, répond à une demande du CIADT et aux observations initiales de la Cour.

Comme le souligne le projet d'insertion, cette opération représente effectivement un coût important, initialement estimé à 15 M€, d'ailleurs mis en avant par Météo-France dans ses discussions préliminaires avec la Cour sur l'opportunité de conduire une telle opération. Elle répond cependant à une logique technique forte et c'est la raison pour laquelle elle a été décidée.

Le financement de cette opération sera principalement assuré par des cessions immobilières, notamment celle du siège de l'Alma. Concernant la cession du site de Trappes évoqué par la Cour, il convient d'abord de rappeler qu'une partie de ce site devra continuer à être utilisé par Météo-France, notamment pour le radar de surveillance et de suivi des précipitations et des orages sur la région parisienne (en particulier sur les aéroports de Roissy et Orly). Le déplacement de ce radar semble en effet difficilement envisageable sur le plan technique et représenterait par ailleurs un investissement d'environ un millions d'euros. Le site de Trappes constitue également un des points du réseau mondial de radiosondages de l'Organisation mondiale de la météorologie.

Il faut en outre souligner que cette parcelle est issue d'un legs sous conditions et que la possibilité pour l'Etat de la céder à un tiers nécessiterait des études complémentaires. Ces différents éléments ont conduit à prendre en compte d'autres possibilités de cession dans le plan de financement de la délocalisation de la DSO.

Météo-France est pleinement conscient de la nécessité de maintenir un niveau adapté d'investissement technique et son effort de recherche et de développement, afin de continuer à renforcer ses missions de service public et à améliorer la qualité des services rendus à ses usagers.

Les différentes opérations de réorganisation engagées doivent permettre de maintenir cet effort, qui nécessitera également de faire appel aux réserves financières dégagées au cours des exercices précédents, en raison de l'évolution prévisionnelle des recettes et notamment de la subvention de l'Etat. Compte tenu de l'effet de l'accroissement des cotisations pensions celle-ci devrait en effet diminuer en euros courants en 2009.

Dans ce contexte, l'avis positif formulé par la Cour sur les différents projets de réorganisation engagés conforte cette démarche et les orientations stratégiques de Météo-France qui restera attentif à la prise en compte des observations formulées par la Cour.

La gestion de l'Institut de France

Dans son rapport public annuel publié en 2001, la Cour avait émis des observations multiples sur l'Institut de France : gestion commune insuffisante des ressources humaines et du patrimoine immobilier entre l'Institut et les cinq académies qui le composent, comptes ne donnant pas une image fidèle des résultats, agent comptable doté de moyens insuffisants, gestion mal contrôlée du portefeuille de valeurs mobilières, loyers des immeubles de rapport parfois inférieurs aux prix du marché, etc. Par ailleurs, la Cour constatait que l'Institut de France et les académies exerçaient leur activité dans un cadre juridique devenu obsolète.

Un contrôle ultérieur de l'Institut de France, achevé par la Cour en janvier 2007, a cependant encore abouti à des constats similaires. L'Institut s'est alors engagé fermement à rénover son cadre juridique (avec un nouveau règlement financier), son cadre budgétaire (avec une nouvelle application informatique), et son cadre comptable (avec une nouvelle nomenclature). La Cour a pris acte de ces intentions, tout en indiquant qu'elle en contrôlerait dès 2008 l'application.

La vérification qui a été réalisée à cet effet a permis de constater la volonté de l'Institut de mettre en œuvre ses engagements, même si existent encore des marges de progrès pour satisfaire pleinement aux recommandations de la Cour.

* * *

La Cour avait indiqué que le cadre juridique s'imposant à l'Institut de France et aux académies - notamment le règlement administratif et financier défini par un décret du 11 juillet 1922 - devait être clarifié rapidement.

L'adoption par le Parlement de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a permis de mieux préciser le statut de l'Institut et des académies, définis comme des « *personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République* ». Un décret du 11 mai 2007 portant règlement général souligne que l'Institut de France est « *garant des intérêts communs et respectifs* » des académies, ce qui va dans le

sens de la préconisation par la Cour d'une plus grande communauté de gestion.

Par ailleurs, l'Institut a élaboré de nombreux textes marquant un effort d'adaptation des procédures budgétaires et comptables (règlement des dépenses urgentes, guide des marchés, remboursement des frais de mission, délégations de signature,...), ce dont il convient de lui donner acte. En outre, un nouveau règlement financier, approuvé par un autre décret du 11 mai 2007, indique que le directeur des services financiers assure une mission générale de vérification des dépenses et des recettes et qu'il est chargé de la gestion financière de l'Institut et des académies, sous réserve des compétences propres de l'agent comptable : cette précision répond à la critique de la Cour qui avait observé que celui-ci avait été dépossédé de ses prérogatives essentielles de contrôle. Toutefois, des obstacles importants limitent encore les prérogatives de l'agent comptable : outre le fait que son rang hiérarchique et les effectifs mis à sa disposition sont insuffisants pour garantir un équilibre de ses fonctions avec celles du directeur des services financiers ou du directeur des services administratifs, son action reste encore limitée en ce qui concerne le recouvrement des créances ou le contrôle des rémunérations.

La Cour avait également préconisé la mise en place, sous l'autorité du chancelier, d'un service d'audit ou de contrôle interne, ainsi qu'un renforcement des contrôles externes.

L'Institut a répondu que, compte tenu de la taille de l'organisme et des missions de vérification assurées par le directeur des services financiers et l'agent comptable dans les domaines budgétaire et financier, il n'était pas envisagé d'introduire un autre niveau de contrôle interne.

Toutefois, la nature des activités de gestion et les risques qui leur sont attachés rendent nécessaire qu'un dispositif de contrôle des opérations budgétaires et financières puisse exister en dehors du directeur financier, qui en est le gestionnaire direct, ou du comptable, dont les missions ne sauraient interférer avec celles de l'ordonnateur. Le coût d'un contrôle interne, bien que souligné par l'Institut, doit être mis au regard de la nécessité de mieux garantir la sécurité et la performance de la gestion.

Par ailleurs, aucune orientation n'a encore été décidée quant à une éventuelle certification des comptes de l'Institut. Celui-ci devrait cependant en décider le principe pour des motifs de bonne gestion : cette certification serait de nature à mieux garantir la sécurité comptable.

Certaines fondations - abritant notamment des musées - recourent pour la gestion de leurs patrimoines à des délégations de service public confiées à des opérateurs privés. La Cour avait approuvé un projet indiquant qu'elles feraient l'objet d'un contrôle externe de régularité et de gestion.

En définitive, la version finale du règlement financier ne prévoit plus de contrôle externe des délégations de service public :

Compte tenu de l'importance du patrimoine géré par les fondations concernées, il serait pourtant souhaitable, à l'instar de celui qui est désormais mis en œuvre pour les immeubles de rapport ou les placements de valeurs mobilières.

La Cour avait mis l'accent sur la nécessité de contrôler les conventions de mandats des gestionnaires des immeubles de rapport. L'Institut avait répondu qu'ils seraient tenus de produire un compte rendu annuel de leur gestion.

Cette procédure a effectivement été mise en place.

Un audit effectué en 2007 par un cabinet extérieur a conduit la commission administrative centrale de l'Institut à porter une appréciation positive sur la gestion des administrateurs de biens. Toutefois, ce rapport a fait également apparaître certaines insuffisances de procédure (paiement des factures, travaux, etc.) et, en dépit des efforts de rattrapage récents, une situation encore insatisfaisante pour certains loyers présentant une décote par rapport aux prix moyens du marché³⁷. Ces constats démontrent que l'intensification du contrôle externe ne peut qu'être bénéfique à l'Institut.

La Cour avait émis des observations critiques sur la gestion des valeurs mobilières de placement : confusion des fonctions de contrôle et de gestion, suivi insuffisant des règles de plafonnement des placements, comptabilisation imprécise, etc. En raison de leur montant ⁽³⁸⁾, la Cour avait indiqué que les portefeuilles ne devraient être gérés que par des établissements financiers spécialisés. L'Institut avait précisé qu'une charte de gestion serait élaborée.

Cette charte de gestion des valeurs mobilières a été adoptée en 2007.

37) Par exemple, pour un immeuble situé dans le 16^{ème} arrondissement, une décote comprise selon les appartements entre 16 % et 27 %.

38) Au 19 février 2008, ils s'élevaient pour l'Institut et les académies à 406 M€, dont 317 M€ étaient gérés par des établissements financiers.

Elle prévoit que les établissements financiers chargés de la gestion des portefeuilles dans le cadre de « fonds dédiés » seront remis en concurrence tous les trois ans et devront rendre compte tous les mois de leur gestion au directeur des services financiers, qui définit les objectifs à suivre, ainsi que le rendement minimum à réaliser. En outre, la charte fixe des règles particulières pour la gestion de la trésorerie : la part de chaque organisme de placement ne peut dépasser une proportion maximale, les obligations doivent être souscrites en euros et dans la limite d'un plafond, et les acquisitions d'actions sont prohibées. Conformément aux recommandations de la Cour, ces orientations visent donc à ne confier les placements qu'à des gestionnaires extérieurs pour les « fonds dédiés » et à circonscrire le placement de la trésorerie à des SICAV monétaires.

Les instruments de contrôle à la disposition de l'agent comptable ont également été étendus (visa sur les ordres d'achats et de ventes, transmission des extraits de comptes, accès aux logiciels de suivi des portefeuilles). En revanche, le règlement financier prévoit qu'un contrôle des procédures de gestion des valeurs mobilières ne sera effectué que tous les trois ans par un organisme extérieur, ce qui paraît insuffisant. L'Institut n'a pas non plus mis en place un dispositif de contrôle externe portant sur la performance de la gestion des valeurs mobilières.

La Cour avait rappelé que les académies disposent de services administratifs distincts, dont l'Institut n'assure pas la coordination. Elle avait insisté sur l'intérêt de renforcer la communauté de gestion entre l'Institut et les académies, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et des immeubles de rapport.

Le nouveau règlement général précise un certain nombre de points

Il précise que le directeur des services administratifs assure, par délégation des secrétaires perpétuels, la gestion courante du personnel de l'Institut. Des progrès ont été accomplis dans le sens d'une gestion plus unifiée : contrats-types pour les recrutements, dispositions communes pour les congés ou les missions, etc. Toutefois, un règlement intérieur regroupant l'ensemble des règles de gestion du personnel n'a pas encore été élaboré. De même, si la gestion des patrimoines immobiliers fait l'objet d'échanges d'informations, une mutualisation des moyens de gestion n'a pas non plus été mise en œuvre.

La Cour avait observé que la gestion du domaine de Chantilly avait été confiée par convention à une Fondation qui doit financer

70 millions d'euros de travaux sur un total prévu de 100 millions. Elle avait indiqué que les collections n'avaient pas toutes fait l'objet d'un inventaire préalable, et que ce partenariat ne devait pas se traduire par un transfert du pouvoir de gestion sans contrôle suffisant.

Si l'Institut a depuis lors progressé sur la voie des inventaires et des récolements des collections, cette tâche n'est toujours pas achevée.

Par ailleurs, l'Institut obtient des informations sur la gestion du domaine essentiellement par sa représentation au conseil d'administration de la Fondation : tout en prenant la mesure des financements apportés par celle-ci, la Cour observe qu'il serait souhaitable d'établir des dispositions précises prévoyant la production de documents permettant à l'Institut de suivre régulièrement tous les aspects de la gestion du domaine.

La commission administrative centrale avait enfin décidé en 2005 que les logements de fonction de deux conservateurs de bibliothèques leur seraient dorénavant concédés par simple utilité de service : une indemnité irrégulière leur avait été attribuée pour compenser la redevance dont ils devaient désormais s'acquitter.

En définitive, l'Institut n'a plus versé cette indemnité irrégulière, mais a décidé que les deux conservateurs bénéficieraient de ces logements à titre gratuit.

Cette décision demeurait irrégulière au regard du code du domaine de l'Etat, puisque la gratuité ne s'applique qu'aux concessions accordées pour nécessité absolue de service. L'Institut a cependant indiqué, depuis lors, qu'il prendrait les dispositions en conséquence.

L'Institut a accompli sous l'impulsion de son chancelier des progrès incontestables en matière de formalisation de ses procédures (règlement général, règlement financier, règlement budgétaire et comptable) et de suivi de ses opérations (patrimoine immobilier, placements financiers). Toutefois, le fait d'être désormais totalement placé depuis la loi de programme du 18 avril 2006 en dehors du champ des institutions publiques de contrôle - à la seule exception de la Cour des comptes -, doit l'amener à intensifier les contrôles portant sur la performance de la gestion et sur la maîtrise des risques, afin d'apporter toutes les garanties nécessaires à l'ensemble de ceux qui participent au financement de ses activités, et notamment de ses nombreux donateurs : cette orientation doit passer par la mise en place d'un dispositif de contrôle interne indépendant des services administratifs et financiers, ainsi que d'un contrôle externe élargi (performance de la gestion financière, gestion des délégations de service public, certification des comptes, etc.).

RÉPONSE DU CHANCELIER DE L'INSTITUT DE FRANCE

L'Institut de France a pris acte de l'insertion de la Cour des comptes sur « la gestion de l'Institut de France » destiné à figurer dans la partie du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes consacrée aux effets de ses interventions.

Dans cet esprit, l'Institut tient à confirmer les engagements qu'il a pris, et qu'il continuera à prendre, pour améliorer sa gestion, en particulier l'articulation entre la direction financière et l'agent comptable.

Il s'appuie sur les indications récentes de la Cour des comptes concernant la certification des comptes pour engager une réflexion sur ce sujet.

Toutefois, dans la conjoncture actuelle, l'Institut ne peut qu'être particulièrement attentif à toute modification de structure qui entraînerait en conséquence un accroissement de ses charges récurrentes de fonctionnement.

Les conservations des hypothèques

Dans le cadre de l'examen d'ensemble de l'activité foncière de la DGI puis de la DGFIP, la Cour a publié dans le rapport public annuel 2008 les conclusions de son contrôle sur les conservations des hypothèques.

L'insertion au rapport public 2008 intervenait alors que les recommandations formulées dans un référé du Premier président adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en avril 2006 n'avaient pas connu de suites significatives.

Cette insertion de suivi rappelle quelles sont les recommandations de la Cour et quelles suites ont été apportées en 2008 par l'administration.

Les conservations des hypothèques employaient en 2007 un total de 5 200 agents publics au sein d'un réseau national de 354 conservations. Les conservateurs des hypothèques ont un statut particulier. Ils sont responsables personnellement des conséquences financières d'éventuelles erreurs dans la tenue des registres. Leur rémunération est elle aussi atypique puisqu'elle correspond à un prélèvement d'une fraction des sommes versées par les usagers à l'occasion des transferts de propriétés portant sur des immeubles.

De fait, le processus de réforme a été annoncé par le ministre en réponse aux observations de la Cour mais n'est pas encore concrètement engagé.

* * *

La Cour avait relevé l'anachronisme grandissant du statut des conservateurs des hypothèques, critiquant un régime de responsabilité obsolète.

Le ministre a fait part de son intention de mettre fin au statut actuel.

Le ministre a fait part aux cadres de la DGFIP de son intention de remplacer le statut actuel des conservateurs des hypothèques par un statut d'emploi clarifié et rénové au terme des opérations de fusion de la direction générale, c'est-à-dire à compter de 2012.

A cette échéance les futurs responsables des conservations des hypothèques seraient détachés dans ce statut d'emploi.

Le ministère a installé un groupe de travail visant à convertir, à terme, certains emplois de conservateurs des hypothèques en responsables départementaux de la politique immobilière de l'Etat.

La Cour mentionnait que le régime de rémunérations très avantageux conférait aux conservateurs des hypothèques des fins de carrière atypiques et des retraites majorées.

L'observation de la Cour sur ce point garde toute son actualité.

La Cour mentionnait un niveau de rémunérations nettes annuelles élevé (en moyenne 113 743 euros en 2006) mais pouvant atteindre jusqu'à 245 000 euros pour les plus élevées d'entre elles.

La Cour relevait que les niveaux de rémunération n'étaient pas directement liés au volume d'activités traité par les conservations des hypothèques.

Par ailleurs les nominations aux emplois de conservateur des hypothèques assurent à leurs titulaires, au moment de leur départ en retraite, une majoration de leur pension annuelle de près de 5 000 euros en moyenne (avec un maximum de 11 600 euros) par rapport à ce qu'ils auraient perçu s'ils n'avaient pas été nommés conservateurs.

Si la mise en place d'une grille indiciaire nécessaire pour une réforme des rémunérations est liée à la rénovation du statut, le ministère n'a néanmoins pas indiqué si l'échelle des rémunérations serait sensiblement revue.

La Cour indiquait que l'amélioration de la qualité du service devait s'accompagner de gains de productivité potentiels importants et encore sous exploités.

Des objectifs précis ont été fixés dans ce domaine, mais le rythme et l'ampleur des gains de productivité attendus demeurent inconnus.

Parmi les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 figurait « la généralisation de la dématérialisation des échanges d'actes et de données entre les notaires et les conservations des hypothèques », grâce à la montée en puissance du logiciel Télé@ctes.

Des objectifs de progression de la dématérialisation ont été fixés en partenariat avec le Conseil supérieur du notariat pour 2008. La DGFIP a développé de nouvelles versions du logiciel afin d'élargir le périmètre des actes dématérialisés. L'échange dématérialisé complet pour les actes de réquisition devrait être pleinement opérationnel à partir de décembre 2008.

La Cour constatait que les tarifs pratiqués par les conservations des hypothèques restaient déconnectés de la réalité des coûts supportés.

La DGFIP indique qu'elle formulera des propositions sur le rythme de baisse des tarifs et leur calendrier au cours du premier semestre 2009.

Faisant suite aux recommandations de la Cour, la DGFIP a mis en place un groupe de travail qui examine les conditions d'une réduction des tarifs pour les renseignements transmis par Télé@ctes.

Enfin la Cour recommandait de faire évoluer le réseau qui n'avait pas connu d'évolution significative depuis un demi-siècle.

Les observations de la Cour sur l'organisation du réseau conservent toute leur actualité, même si la DGFIP prévoit, parmi ces pistes de travail, une révision du nombre de conservations des hypothèques.

La Cour mentionnait la grande densité du réseau (354 postes), qui comporte des conservations de taille très différente. Elle constatait que les écarts de flux d'activité peuvent atteindre 1 à 3 entre des conservations situées dans une même ville. La Cour notait que la direction générale n'avait pas mené d'études sur la taille optimale d'un service de conservation, non plus que sur celle d'un réseau.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La Cour des comptes reprend, dans son insertion « les conservations des hypothèques », les différentes observations formulées dans son rapport public pour 2007 afin de faire figurer en regard les suites qui y ont été données. En ce qui concerne les conservations des hypothèques, je me suis engagé à donner des suites concrètes allant dans le sens préconisé par la Cour, avec un calendrier précis de mise en œuvre.

Les réponses apportées aux observations de la Cour sont en effet inspirées par une ambition forte. Il s'agit de refondre radicalement le système actuel sans en perdre les acquis en termes de qualité et de sécurité juridique pour les usagers. Pour y parvenir, les trois années à venir sont nécessaires afin de traiter les questions sous tous leurs angles, et notamment informatique, juridique ou de gestion de ressources humaines. Les phases de dialogue social, de consultation des usagers et des élus locaux, de concertation avec la Chancellerie pour l'adaptation des textes civils, sont par ailleurs, indispensables à la conduite de ces importants changements.

J'ai d'ores et déjà annoncé aux personnels la fin du statut de conservateur des hypothèques et du mode de rémunération pour l'année 2012, et mes services travaillent actuellement à la rédaction des textes destinés à le remplacer. Par ailleurs, le réseau des conservations sera progressivement aménagé.

Ces chantiers sont d'une grande envergure et interviennent dans le prolongement de la fusion DGI-DGCP. Au niveau local, la période 2009-2011 sera mise à profit pour unifier les réseaux des services fiscaux et ceux du Trésor public. C'est pourquoi les mesures relatives aux actuelles conservations des hypothèques n'interviendront qu'à l'issue de cette période.

L'établissement public du palais de justice de Paris

La Cour des comptes a contrôlé à plusieurs reprises les projets immobiliers des services judiciaires ; en 2002, elle a notamment contrôlé la gestion du palais de justice de Paris et a formulé, par lettre du 14 août 2003, une série d'observations portant notamment sur le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance. A la suite de la création de l'établissement public du palais de justice de Paris, en 2004, elle a repris le contrôle de la gestion comme du projet dont était désormais chargé ce nouvel établissement et a conclu ce contrôle par un référé à la ministre de la justice le 6 juin 2008.

La Cour recommandait qu'un schéma immobilier des juridictions parisiennes soit réétudié dans son ensemble. Elle constatait en outre que le maintien d'un établissement public autonome ne se justifiait ni par des raisons techniques ni par des raisons d'économie de gestion et que sa dissolution devait être envisagée, sa mission pouvant être reprise par l'opérateur immobilier du ministère, l'Agence des programmes immobiliers de la justice.

Par courrier daté du 27 octobre 2008, la Garde des sceaux a apporté une réponse au référé dans laquelle elle estime qu'un projet reste nécessaire, que la situation doit être clarifiée avec l'objectif d'une reprogrammation au printemps 2009.

Treize ans après les premières études, début 2008, le projet reste bloqué.

Le palais de justice de l'île de la Cité dispose aujourd'hui d'une surface de 111 00 m² dont près de 91 000 m² sont affectés au ministère de la justice (juridictions, administration pénitentiaire, auxiliaires de justice) et 20 000 m² environ au ministère de l'intérieur (préfecture de police). Les surfaces affectées à la justice sont regardées comme très exiguës et en mauvais état. C'est pourquoi ont été menées en 1995 des études qui ont conduit, après de multiples débats, à projeter la construction d'un nouveau tribunal de grande instance sur le site de la zone Tolbiac. Ce projet créerait une superficie nouvelle de 100 000 m² pour un coût dépassant 150 M€. Un établissement public particulier spécialement dédié à la réalisation du projet, l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), a été créé en février 2004,

alors même que peu auparavant avait été constituée l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) dont la mission était précisément de conduire les grands projets du ministère.

Aujourd'hui, la construction d'un nouveau bâtiment pour le tribunal de grande instance continue de soulever de très nombreuses oppositions, tant des avocats et des riverains que de la mairie de Paris.

La Cour soulignait que le schéma immobilier devrait être réactualisé.

Il paraît à la Cour, en premier lieu, qu'un schéma immobilier des juridictions parisiennes devrait être réétudié dans son ensemble, sans se limiter au seul tribunal de grande instance. Les données d'aujourd'hui doivent tenir compte à la fois de l'activité actuelle et prévisible des juridictions parisiennes, mais aussi d'une redistribution à envisager de tous les locaux disponibles, y compris ceux qu'occupe la préfecture de Police dans le périmètre du palais de justice de l'île de la Cité. Ainsi seraient réévalués l'opportunité et les besoins d'une construction de grande ampleur, dont le coût total dépasserait 150 M€.

L'établissement public chargé de ce projet, l'EPPJP, devrait être dissous.

La Cour a constaté que, des deux missions principales confiées en 2004 à l'EPPJP que sont l'aménagement de nouveaux locaux et le réaménagement des locaux existants du palais de justice, la seconde est restée de la compétence de l'administration centrale. Il en résulte que, compte tenu du blocage de l'opération et quel que soit l'intérêt des études ou du concours qu'il a conduits, l'EPPJP se trouve être chroniquement inactif. Or le principal opérateur du ministère, l'agence des programmes immobiliers de la justice (ex-AMOTMJ), est à même, puisque c'est sa mission de base, de fournir, le moment venu, les mêmes prestations.

En outre, le blocage du projet depuis de longues années invite à s'interroger sur la raison d'être de l'établissement public censé le porter. Même si, dans le passé, la création d'un établissement public dédié à la construction d'un grand projet a pu être décidée, le maintien aujourd'hui d'un établissement public autonome ne se justifie ni par des raisons techniques ni par des raisons d'économie de gestion. Il pourrait être dissous sans difficulté.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

En réponse à l'insertion de la Cour des comptes sur « l'établissement public du palais de justice de Paris », il m'a semblé utile de porter à votre connaissance les éclairages suivants.

1. La création de l'établissement public du palais de justice de Paris répond à des objectifs particuliers.

La nécessité de remédier aux nombreux dysfonctionnements de l'actuel palais de justice, qui abrite la Cour de cassation, la Cour d'appel et le Tribunal de grande instance (TGI) de Paris, a abouti à former le projet de construire un TGI parisien sur un autre site. La pertinence de ce choix, opéré en 1995, a été confirmée à plusieurs reprises.

L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), établissement public constructeur était encore en phase de constitution lorsque le précédent Président de la République a annoncé, en 2003, la relance du projet de construction d'un nouveau TGI. Pour manifester clairement son engagement et celui du gouvernement en faveur du projet, il a retenu l'option de création d'un établissement public maître d'ouvrage, spécialement dédié à ce projet. La rareté foncière, la sensibilité d'une construction de cette ampleur dans Paris, la nécessité d'intégrer les préoccupations des différentes parties et de les associer au mieux au projet, la lourdeur et la complexité de la préparation de sa mise en œuvre pouvaient justifier un tel choix.

Sa pertinence juridique et administrative a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'Etat en juin 2008, puisqu'il a rejeté le recours intenté contre la création de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) par l'association « Justice dans la Cité ». Ce choix institutionnel a par ailleurs été fait en intégrant la préoccupation de réduction des coûts de gestion du nouvel établissement public, dont la direction générale et la logistique sont assurées par mutualisation des moyens de l'AMOTMJ.

Ce montage a très vite fait ses preuves et un choix de scénario d'implantation du nouveau TGI, issu d'un consensus entre les acteurs du monde judiciaire, a pu être approuvé par le conseil d'administration dès juillet 2004, avec d'abord une alternative - les sites hospitaliers ou la ZAC Paris-Rive-Gauche - puis, début 2005, un choix arrêté sur le site de Tolbiac. Les éléments de cadrage de la programmation du projet ont ensuite été approuvés par le conseil d'administration le 14 juin 2006.

2. Des évènements intervenus tardivement ont ralenti le projet

Le travail avec la mairie de Paris a été conduit sur ces bases jusque fin 2005 et ce n'est qu'à partir de début 2006 que des points de désaccord ont été exprimés par la ville à propos du site de Tolbiac. Le maire de Paris a adressé une lettre au Premier ministre, en date du 5 avril 2006, pour faire part de ses objections.

Sans solution foncière alternative, et alors que le travail d'explications du projet progressait en direction des avocats et des futurs riverains du nouveau TGI, l'Etablissement public a pris l'initiative, après approbation de son conseil d'administration et pour permettre à toutes les parties au projet de mieux en situer les réels enjeux, d'organiser un concours international d'idées. Ce concours a confirmé la pertinence du choix du terrain de Tolbiac et la faisabilité de la réalisation du grand projet, malgré les importantes contraintes techniques, ainsi que son apport à la ZAC Paris-Rive-Gauche, l'essentiel des souhaits d'aménagement évoqués par la ville de Paris et son aménageur, la SEMAPA, étant pris en compte qu'il s'agisse des espaces verts ou des liaisons entre les anciens et les nouveaux quartiers du XIIIème arrondissement.

Le Premier ministre a pris la décision en mars 2007 de lancer le concours de maîtrise d'œuvre du nouveau TGI sur le site de Tolbiac. La synthèse du programme du projet a été approuvée par le conseil d'administration le 20 mars 2007. Le Conseil d'Etat avait rendu pour sa part un avis confirmant les possibilités d'une procédure d'autorité pour imposer le projet à la municipalité. Les candidatures pour le concours ont été reçues en juillet 2007. Il était prévu d'y donner suite en septembre 2007. La décision de poursuite de la procédure n'a pas été prise à ce moment en raison de la nécessité de prendre en compte les échéances électorales parisiennes.

3. Le projet demeure nécessaire

Dans la période d'attente liée aux échéances électorales, l'établissement public a travaillé à une optimisation, notamment en matière de programme et des surfaces pour améliorer les aspects fonctionnels et, dans le même temps, réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement.

Par ailleurs un travail associé étroitement l'AMOTMJ et les services de la ville de Paris afin de partager l'ensemble des informations techniques relatives aux différents sites.

L'objectif du ministère de la Justice est qu'un projet soit reprogrammé au printemps 2009.

Parmi les scénarios alternatifs figure l'hypothèse d'utilisation des locaux qu'occupe la Préfecture de police dans l'île de la Cité. Cette hypothèse avait été étudiée dans les scénarios initiaux ; elle a été réactualisée et fait toujours apparaître un déficit de surface de l'ordre de 50 000 m² SHON. De plus, l'abandon de ces locaux par la Préfecture de

police ne semble pas assuré. A ce stade, cette option paraît difficilement pouvoir être retenue à elle seule.

Les résultats de ces études ont permis de concevoir un projet profondément remanié, intégrant les nouvelles normes applicables aux bâtiments publics en matière environnementale. Ces études ont conduit à diminuer les surfaces initialement prévues de 100 000 m² SHON à 85 000 m².

S'il existe des opposants à la construction du nouveau TGI, il convient de souligner que les arguments qu'ils mettent en avant sont peu convaincants. Le TGI de Paris n'a pas l'obligation d'être localisé dans l'île de la Cité. Le projet qu'étudie la Chancellerie a pour ambition de remédier aux difficultés du service public de la justice à Paris du fait des mauvaises conditions immobilières qu'il subit. Les conditions semblent réunies pour qu'à l'issue de la concertation menée avec la ville de Paris, le gouvernement puisse prendre une décision au printemps 2009.

4. Le choix de créer un établissement public ad hoc a montré sa pertinence et a produit des résultats.

Il paraît important de préciser que les équipes de l'établissement public ont effectué un travail considérable et largement différent par sa nature de celui des équipes de projet de l'Agence, avec notamment une part beaucoup plus importante de programmation et de réalisations d'analyses fonctionnelles. Ce travail ne s'est pas ralenti avant fin 2007, car il fallait intégrer l'hypothèse d'une poursuite du concours et préparer les documents de consultation des maîtres d'œuvre dont la candidature était susceptible d'être retenue à partir de septembre 2007.

Cette somme de travail permettait de tenir les échéances du programme initial et d'éclairer tous les acteurs sur l'impact de la décision finale. L'organisation du concours international d'idées s'intégrait parfaitement dans cette perspective et a permis de faire évoluer les analyses de tous les acteurs.

Par ailleurs, il convient de noter que la mission de « réaménagement des locaux existants » confiée à l'établissement par le décret du 18 février 2004 correspond à la future restructuration de l'actuel palais, dans l'hypothèse d'un déménagement du TGI, au profit de la Cour de cassation et de la Cour d'appel.

La Chancellerie a donc mis au point un schéma immobilier actualisé en faveur des juridictions parisiennes. Cette mission de réaménagement, liée à la mise en œuvre du projet de nouveau palais, est d'une toute autre nature que « l'amélioration technique et fonctionnelle des juridictions implantées » sur le site de l'actuel palais, tâche confiée au service immobilier du palais de justice de Paris qui relève de l'administration centrale. La mission de réaménagement confiée à l'agence ne pourra donc être assurée qu'après le déménagement du TGI.

5. La décision d'une éventuelle suppression de l'établissement public est liée à la décision sur la poursuite du projet et à une modification de l'organisation de la fonction immobilière du ministère.

Si l'hypothèse de la suppression de l'EPPJP et de la reprise du projet au sein de l'Agence peut être posée, certains éléments manquent encore pour prendre une telle décision.

Le premier est la décision définitive sur le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance, ainsi que sur les modalités de sa réalisation.

Dans l'hypothèse où aucun projet immobilier ne ferait l'objet d'une décision au cours du printemps ou si la réalisation du projet recourait à un partenariat public privé, cette suppression pourrait être décidée. La suppression de l'établissement public, dont la justification première était la construction d'un nouveau tribunal en maîtrise d'ouvrage et parallèlement la conception de la restructuration de l'actuel palais, interviendrait donc à compter du 1^{er} janvier 2010.

Dans l'hypothèse d'un grand projet, réalisé en maîtrise d'ouvrage, le maintien de l'établissement public et d'un conseil d'administration composé autour du projet et de ses acteurs essentiels est indispensable. Dans ce cas, la simplification accrue des conditions dans lesquelles l'APIJ met à disposition de l'EPPJP des moyens humains et matériels pour assurer sa mission est d'ores et déjà envisagée afin de réduire encore les coûts de gestion, conformément aux orientations préconisées par la Cour. Cette simplification consisterait à réunir au sein de l'APIJ l'intégralité des moyens de fonctionnement et des ressources humaines, l'APIJ procédant à une facturation à l'EPPJP des dépenses engagées pour son compte.

6. Le chantier du devenir de l'Etablissement public du palais de justice de Paris est clairement ouvert. Il sera géré comme une conséquence de la décision de principe à prendre, dans les délais indiqués, sur le projet initial ayant justifié, dans le contexte rappelé ci-dessus, la création de l'établissement public.

Les inconvénients de la situation actuelle pour le court terme sont relatifs.

Dans l'immédiat, et malgré les incertitudes du court terme, les conséquences du maintien de l'EPPJP sont d'un faible impact en gestion. Le directeur général de l'EPPJP a adapté le niveau des effectifs au plan de charge et veille à favoriser, dans le respect de la convention de gestion entre l'EPPJP et l'Agence, les collaborations techniques qui ont été explicitement prévues. L'AMOTMJ fait profiter, pour sa part, les équipes de l'EPPJP, des réflexions qu'elle mène pour la réalisation de projets immobiliers en province en partenariat public privé. Les équipes opérationnelles de l'EPPJP apportent, pour leur part, leur expertise de programmation et d'analyse de

coûts sur les projets actuellement étudiés par l'Agence dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire.

Le directeur de l'EPPJP a précisé, dans sa réponse sur la gestion 2004 à 2006 de l'établissement public, les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la convention de gestion, signée en mai 2004, et modifiée par avenant à quatre reprises, afin de respecter au mieux la vérité des coûts de chacun des deux établissements et la logique de la répartition des

dotations entre les programmes actuels. Il convient d'observer, sur ce dernier point, que le rattachement des subventions des deux établissements publics à deux programmes différents, dans le champ judiciaire, et au seul programme 213 « conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », en matière pénitentiaire, en lien avec le statut propre de chaque établissement, l'un maître d'ouvrage par nature, l'autre maître d'ouvrage mandataire ou conventionné, montre la relativité pratique de l'exacte imputation de toutes ses dépenses à un programme bénéficiaire. Cette relativité joue, en l'occurrence, sur des montants marginaux au regard des dotations des programmes judiciaire et pénitentiaire.

En revanche, la synergie avec les savoir faire de l'Agence est effective et permettrait de faire rapidement monter en puissance l'opération quelles que soient les modalités de réalisation retenues.

Par ailleurs, le travail de programmation et de préparation du projet de construction du nouveau TGI a intégré des éléments de perspectives sur l'organisation judiciaire et prévu des équipements et projets informatiques nouveaux, pour faciliter l'accès du justiciable et des auxiliaires de justice aux dossiers et procédures en cours. La recherche d'économies de fonctionnement en lien avec la préoccupation du développement durable a aussi été particulièrement poussée. Cette somme d'idées autour du palais de justice du XXI^e siècle profite aujourd'hui directement aux nouveaux programmes judiciaires et aux réflexions liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et fait bénéficier cette démarche de ses acquis.

L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)

Créé en 1970, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) met gratuitement à la disposition des élèves et de leurs familles, à chaque palier d'orientation, des guides sur les formations existantes. Il publie également des informations sur les enseignements et les professions sur divers supports (revues, ouvrages, notes, vidéos, fiches accessibles sur Internet), parfois en partenariat avec des éditeurs privés : ces documents constituent un fond documentaire de base sur l'orientation, qui peut être notamment consulté dans les centres de documentation et d'information des établissements scolaires.

Le dernier contrôle qui s'est déroulé en 2007 avait permis de constater des progrès notables dans la gestion de l'organisme, notamment en ce qui concerne la résorption de mises à disposition d'agents qui étaient antérieurement gérés dans des conditions irrégulières. La Cour a, depuis, examiné les suites données à ses nouvelles observations critiques.

Quelques progrès ont été enregistrés notamment en matière de choix des publications. En revanche, sur certains autres points signalés par la Cour, les décisions qui ont été prises par l'ONISEP paraissent encore insuffisantes.

* * *

La Cour avait relevé que, pendant de nombreuses années, l'ONISEP n'avait pas disposé d'un dispositif permettant de maîtriser suffisamment le choix de ses publications.

De nombreux efforts ont été engagés sur ce plan à partir de 2007.

On note en particulier la mise en place de comités éditoriaux qui se réunissent tous les six mois et associent tant le siège que les délégations régionales, dont le rôle d'éditeur reste important.

Compte tenu de ces décisions, il est possible d'espérer que les redondances d'éditions ou les choix peu pertinents de publications qui avaient été constatés sur la période 2002-2006 ne se produiront plus.

La Cour avait observé, par delà les lacunes du contrôle de gestion, l'absence totale de comptabilité analytique.

L'ONISEP n'est toujours pas en état de connaître précisément ses coûts complets.

Le précédent contrôle de la Cour avait déjà dénoncé cette carence : non seulement l'ONISEP ne disposait pas de tableau de bord synthétique lui permettant de suivre son activité, mais aussi que, près de quarante ans après sa création, l'établissement ne connaît toujours pas le coût exact de ses productions éditoriales, qu'elles soient publiées sur support papier ou bien sur support numérique.

Cette absence de comptabilité analytique est particulièrement dommageable dans le cas de l'ONISEP qui conclut des partenariats avec des éditeurs privés, des branches professionnelles ou des collectivités locales. En outre, il n'est pas en état de faire à tout moment la preuve que ses prix sont supérieurs à ses coûts de revient et donc de justifier les financements publics dont il bénéficie alors qu'il intervient dans un marché concurrentiel. D'autre part, l'ONISEP ne peut se fonder sur des données précises pour arrêter sa stratégie de publication, qu'elle soit gratuite ou payante, et, dans cette dernière hypothèse, pour déterminer ses prix de vente.

Un protocole de modernisation signé le 26 mars 2008 entre le directeur général de la comptabilité publique et le directeur de l'ONISEP prévoit une refonte de ses systèmes d'information budgétaire, financière et comptable. Cette refonte devrait être effective en janvier 2010. Mais aucune décision n'a encore été prise pour mesurer et analyser les temps consacrés par les agents aux différentes tâches, ce qui serait indispensable pour étayer un calcul précis des coûts complets.

La Cour avait par ailleurs critiqué l'absence de coordination entre les éditions de l'ONISEP et celles du centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ).

Ces deux organismes financés par l'Etat interviennent pour une partie de leur activité sur un même champ, notamment en ce qui concerne la collecte de données sur les métiers et les débouchés professionnels et leur diffusion auprès des jeunes sous la forme de fiches, champ sur lequel l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) produit également des informations. Les fiches élaborées par ces trois organismes sont en nombre équivalent (environ 400) et elles ont un contenu similaire, même si leur arborescence et parfois les dénominations des métiers diffèrent.

Des échanges ont permis à l'ONISEP et au CIDJ d'avancer dans la voie d'une meilleure coordination, mais il serait nécessaire de mettre rapidement un terme à toute publication, tant écrite que numérique, qui pourrait faire double emploi et que ces deux organismes s'appuient sur les travaux de l'ANPE en matière de collecte d'informations sur les métiers.

La Cour s'était enfin interrogée sur les choix stratégiques qui semblaient résulter de la mise en place récente d'un site Internet.

L'ONISEP expérimente localement, depuis 2006, une plate-forme proposant des réponses individualisées à des questions sur l'orientation posées par les internautes. Ce projet traduit une évolution notable des activités, alors que son financement à long terme n'est pas suffisamment précisé.

En effet, aucun bilan des résultats de l'expérimentation en cours autre que l'avis positif des internautes sur la qualité des réponses apportées à leurs questions ne permet d'apprécier la pertinence de cette prestation qui s'éloigne de la mission originelle de l'Office, qui n'a pas été conçu pour apporter des réponses personnalisées et individualisées aux usagers.

En outre, le coût futur de ces prestations a été estimé en 2008 entre 1,2 et 2,4 M€ pour 100.000 questions/réponses par an, en fonction du recours plus ou moins important à des vacataires. Or ce financement ne pourra être que difficilement assuré par l'établissement par des redéploiements internes, car il doit par ailleurs développer d'autres missions, telle que l'information des étudiants relevant de l'enseignement supérieur.

Dans ces conditions, une analyse préalable plus précise des besoins des usagers, ainsi qu'une réflexion approfondie sur les orientations stratégiques de l'établissement, restent toujours nécessaires avant de déployer pleinement ce dispositif.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je partage le souci de la Cour d'encourager l'ONISEP à améliorer sa gestion comptable et à mieux maîtriser ses choix de publication.

Trois points particuliers appellent de ma part les observations suivantes.

1 – Observation concernant l'absence de dispositif permettant de maîtriser suffisamment le choix de ses publications :

Le programme d'activités pour l'année 2008 qui a été examiné par le conseil d'administration de l'ONISEP dans sa séance du 3 avril 2008 prévoit de mettre en place, outre les comités éditoriaux, un comité de coordination documentaire « afin d'améliorer la coordination du travail entre le département ressources documentaires et les délégations régionales (...). Il devra permettre d'assurer cohérence, lisibilité et complémentarité entre les actions conduites sur le champ documentaire et dans les délégations régionales ».

2 – Observations concernant les lacunes du contrôle de gestion et l'absence totale de comptabilité analytique :

Le programme d'activités 2008 précité indique, qu'« en 2007 », l'analyse du coût des produits nationaux a été reprise selon une nouvelle démarche, par collections et par titres, qui doit être étendue et servir de base à un suivi analytique permanent en 2008. Cet outil permanent des coûts doit être développé en appui au pilotage national de la politique éditoriale de l'établissement ».

Dans le programme d'activités pour 2009, diffusé lors du Conseil d'administration du 13 novembre 2008, il est précisé qu'« un des objectifs prioritaires de l'année 2009 doit permettre un suivi analytique fin et plu pertinent, notamment sur les coûts directs des productions de l'établissement. La connaissance maintenant acquise et intégrée (en 2008) des coûts fixes de la majorité des productions doit permettre le suivi et l'analyse complète des différents produits. La collection « parcours » permettra de mettre en place les outils de benchmarking nécessaires à ce suivi. Il sera également prévu une mise en œuvre et un déploiement au sein des délégation au sein des délégations régionales ».

Par ailleurs, comme le mentionne la Cour, un protocole de modernisation financière et comptable a été signé entre le Directeur de l'ONISEP et le Directeur Général de la Comptabilité Publique. Parallèlement les relations avec la tutelle (Ministère de l'éducation nationale) dans le cadre de la modernisation des procédures de gestion, vont

conduire à justifier au « premier euro » les besoins de l'établissement, à mettre en place des objectifs cibles dans le cadre de l'analyse de l'activité et surtout à définir des indicateurs dans les secteurs de la production éditoriale et audiovisuelle.

3 – Observation sur le déploiement du site Internet :

Le programme d'activités pour l'année 2009 fait état, à propos de cette dernière observation de la Cour, d'une étude confiée au cabinet Capgemini qui « a permis d'analyser les aspects juridiques, financiers et organisationnels, et de faire des préconisations pour la construction du modèle économique dans le cadre du déploiement du service ». Cette étude va conduire notamment à généraliser l'accès au service « Réponses aux questions », à améliorer la lisibilité des services proposés par l'ONISEP, à créer des espaces de discussion sur le thème de l'orientation et surtout à proposer aux partenaires et en particuliers aux collectivités territoriales les services « réponses aux question » dans le cadre d'une offre de services ONISEP régionalisée.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ONISEP

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous quelques observations que l'insertion de la Cour des comptes sur l'ONISEP m'amène à vous communiquer.

La maîtrise des publications de l'ONISEP

S'agissant tout d'abord de la maîtrise de nos publications, la Cour a relevé les efforts entrepris par l'office.

Ces efforts ne manqueront pas d'être approfondis, notamment par la mise en œuvre de processus encore plus professionnels, tant dans les travaux menés en matière de politique éditoriale que dans la mise en œuvre d'outils de gestion des processus et des métiers, à l'instar des filières Presse et Edition.

A cet égard, l'office travaille avec une société de conseil spécialisé dans le domaine (Ourouk) et s'apprête à mettre en œuvre ces processus après examen et validation des bonnes pratiques (visites et exposés, notamment au groupe « le Point » et « Prisma »).

Le contrôle de gestion et la comptabilité analytique

S'il est vrai que l'outil budgétaire et comptable dont l'office est actuellement doté ne porte pas toutes les fonctionnalités dédiées à ce type contrôle, il n'en demeure pas moins que l'office s'efforce de développer et approfondir, d'ores et déjà, des outils et des pratiques vertueuses qu'il me paraît important de souligner.

En tout premier lieu, il importe de rappeler que le protocole de modernisation signé au mois de mars 2008 avec le Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi constitue le cadre structurant de l'optimisation de nos procédures budgétaires et comptables (pilotage de la masse salariale, centralisation des paiements TVA, fiabilisation du patrimoine, paiement par carte bleue,...)

Il convient également de relever qu'en matières d'outils et de pratiques, des modules sont mis en œuvre pour affiner la connaissance de nos coûts.

A cet égard, je vous prie de bien vouloir trouver joint à cette note quelques documents qui étayent les éléments suivants :

- L'office dispose d'un tableau de bord synthétique qui retrace l'ensemble des publications de l'année considérée tant pour les services centraux que pour les délégations régionales, que ce soit en matière d'écrit ou de production numérique et audiovisuelle.*
- l'office dispose de « fiches produits » qui permettent de déterminer le coût complet des productions écrites.*

En ce qui concerne les partenariats ces fiches sont établies au coût complet exact.

En ce qui concerne les productions internes les allocations de coûts complets (notamment les coûts de personnel directs et indirects), sont construites à partir de déterminants rationnels élaborés à partir des solutions préconisées par des professionnels du contrôle de gestion.

Il est cependant à noter que l'allocation des coûts et charges fixes (salaires, fonctionnement..) doit être balancée et calculée au regard de la mission de service public et des publications gratuites que l'office produit et diffuse sur le territoire national et dans les départements d'outre mer.

Les choix d'allocation des coûts effectués au niveau du contrôle de gestion actuel prennent donc en compte ces problématiques.

Il est donc, à ce stade, possible pour l'ONISEP de déterminer ses coûts de revient et de production. Les stocks sont valorisés selon la méthode des coûts de revient établis par ces calculs et validés par notre contrôle budgétaire et comptable.

Par ailleurs, les analyses de temps passé par les agents sur les productions sont en phase opérationnelle sur un certain nombre de collections et font également l'objet d'une affectation rationalisée.

Le logiciel de gestion des flux éditoriaux évoqué supra et qui sera mis en œuvre dès 2009 permettra de fiabiliser complètement cette démarche

De plus les volumes de tirage sont maintenant affinés en fonction des historiques des collections (ex « Parcours ») afin de déterminer de manière encore plus fine les quantités produites en fonction des « réussites » supposées des titres publiés, sans méconnaître dans le même temps la nécessité d'informer sur tous les secteurs et dans une conjoncture économique incertaine.

Enfin, il convient de relever que la mise en œuvre d'un nouveau logiciel budgétaire et comptable prévue pour l'année 2010 se heurte actuellement à des contraintes budgétaires fortes.

La coordination des travaux du CIDJ et de l'ONISEP

La Cour relève une absence de coordination entre ces deux organismes en ce qui concerne la production de fiches « métiers ».

il existe des échanges avec le CIDJ sur le sujet et la direction compétente du ministère qui ont permis d'échanger sur les sujets communs traités par les deux structures.

Il en ressort notamment que L'Office publie et édite des fiches métiers dans la continuité de sa mission de service public sur l'information sur les emplois et les professions et que ces documents sont le complément nécessaire aux informations sur les formations.

Les choix stratégiques : le service de réponse aux questions sur le site Internet

Les études et le suivi menés depuis le contrôle de la Cour confirment le choix stratégique opéré par l'ONISEP et affinent les estimations de financement du projet.

Sur l'opportunité :

Ce projet répond à une évolution sociétale assez récente mais de plus en plus marquée. L'enquête CSA ONISEP 2008³⁹, les enquêtes au sein du réseau (objectif 100), les contacts avec les élèves et étudiants dans les salons et forums montrent bien, qu'en termes d'orientation, ils suivent une nouvelle stratégie : une information préalable approfondie précède le recours à un expert, conseiller d'orientation ou professeur principal, auquel sont posées

39) Les lycéens pour s'orienter lisent d'abord des brochures et des guides (52 %) ou se tournent vers la presse, les médias, ou encore internet (50 %) avant même de discuter avec les enseignants (42 %), leurs parents (41 % la mère, 26 % le père), des amis (35 %) les exposants présents dans les salons sur les études et les métiers (35 %), les conseillers d'orientation (32 %) ou enfin avec d'autres membres de leur famille (22 %).

Lorsqu'ils ont ce premier recours aux médias, les lycéens utilisent surtout internet (86 %). 30 % plébiscitent tout de même la presse spécialisée et seulement 12 % la télévision, 6 % la presse locale, 4 % la presse nationale et 1 % la radio nationale (extraits de l'enquête CSA).

des questions de plus en plus pointues. C'est aussi le constat effectué par les COP qui voient leur travail, plus difficile, valorisé de ce fait.

On relève d'ailleurs que cette recherche d'information préalable est effectuée à partir de sources anonymes, de préférence aux sources proches qui connaissent ou ont accès au dossier de l'élève.

Cette analyse situe le projet de service de réponse aux questions au point exact où il répond à une vraie demande.

Il ne se situe pas en dehors du champ fixé par le décret 70-239 qui fixe la mission de l'Onisep :

• 1° D'élaborer et de mettre à la disposition des utilisateurs la documentation nécessaire à l'information et à l'orientation par une meilleure connaissance des moyens d'éducation et des activités professionnelles ;

Cet article ni le reste du décret ne fixent les modalités exclusives d'action de l'Office et ne lui interdisent d'évoluer comme la société l'exige. En particulier, alors que l'utilisateur réclame de plus en plus une information personnalisée et individualisée, l'Office se doit de répondre à cette demande, faute de ne plus remplir sa mission.

C'est pourquoi, le service devient une composante intégrale du site grand public de l'Office et son rôle apparaît de plus en plus essentiel :

« L'objectif⁴⁰ du service est d'apporter un premier niveau d'information à l'internaute et des pistes de recherche adaptées à sa problématique d'orientation (publications, sites internet d'école, d'université, personnes ressources...).

Cette réponse éditoriale personnalisée doit être une étape dans la démarche du consultant pour la construction de son projet d'études et/ou professionnel. Elle doit donner envie à l'internaute de poursuivre ses recherches, et lui permettre ainsi d'être mieux préparé pour engager un dialogue efficace avec les conseillers des différentes structures d'accueil et de conseil, les enseignants, les professionnels du monde du travail dans les entreprises, lors de salons, de journées portes ouvertes, etc. »

Dans ce cadre, le service répond à une double demande : l'information personnalisée de l'internaute et l'interactivité de l'accès à l'information.

L'interactivité, entendue comme une contribution de l'internaute à l'information via l'expression de ses besoins, apporte en outre à l'Office une richesse d'information qui lui permet d'améliorer considérablement l'ensemble de ses productions, à commencer par le site grand public et de

40) Extraits de la présentation effectuée lors de la conférence sur l'orientation organisée à Lyon dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne les 17 et 18 septembre dernier.

prendre en temps réel le pouls des générations d'élèves concernées :

« Au-delà⁴¹ du caractère fiable et qualitativement évaluable et maîtrisé du service rendu directement aux usagers, ce service permet indirectement à l'Onisep de mieux connaître l'attente des jeunes et des familles à partir de l'analyse des questions posées.

C'est ainsi que cette information fait partie des échanges internes au sein des différents départements chargés de la production éditoriale pour contribuer, par leur prise en compte, à améliorer la forme, la qualité et l'actualité des informations documentaires et des contenus éditoriaux de l'Office. »

L'apport du service au fonctionnement global de l'Onisep est donc évident : il fournit des données qu'un service d'études, qui reste à déployer, devrait rechercher par des enquêtes de terrain difficiles à mener et potentiellement coûteuses.

A l'évidence ce mécanisme participe de l'assurance qualité interactive constituée par l'écoute des questions. Il permet d'optimiser les publications de l'office par une plus grande réactivité et une mise en adéquation des besoins exprimés.

Par ailleurs, l'exploitation de cette information peut être faite également en externe avec des partenaires, moyennant une contribution financière pertinente. Ce sujet est actuellement à l'étude.

Sur le bilan :

Aucune étude de masse n'a été faite sur le projet, mais la réponse apportée par les internautes eux-mêmes est un indicateur pertinent : le taux de consultation du site en l'absence de toute publicité autre que des liens sur les pages internes du site de l'Onisep atteint déjà près de 40 000 visites de janvier à octobre 2008 : le bouche à oreille fonctionne donc, indice d'un besoin réel et d'une qualité porteuse de confiance pour tous. En fin d'année, les visites devraient atteindre 50 000 pour 8000 questions posées.

L'étude de Capgemini a fait apparaître que 90% des jeunes ayant connaissance du service y étaient favorables et disposés à l'utiliser.

Le taux de satisfaction a encore augmenté par rapport aux chiffres soumis à la Cour lors de son audit et approche les 98%.

Seule variable, le taux des questions après consultation de la FAQ (foire aux questions) semble globalement inférieur aux estimations initiales (1/7 au lieu de 1/5) : il en résulte que le chiffre de 100 000 questions annuelles initialement retenu pourrait être surestimé, entraînant une réduction du budget du service, de l'ordre de 30%. En effet, les questions de la FAQ jouent un rôle de filtre pour le service.

41) Idem.

Cet impact de la Foire aux questions traduit la pertinence du modèle qui exploite les questions posées et leurs réponses pour mettre en avant les informations les plus fréquemment recherchées : à l'avenir, ces questions seront accessibles depuis l'ensemble des pages du site grâce à des liens contextuels, ce qui devrait encore réduire le taux de questions par rapport aux consultations de la FAQ, et permettre ainsi la généralisation du service à l'ensemble du territoire.

Sur le financement :

L'étude menée par Capgemini sur le modèle économique du service a mis en évidence le coût élevé du recours à des vacataires plutôt qu'à des permanents. Les conclusions de cette étude sont d'ores et déjà adoptées, les vacataires, nécessaires pour étaler les pics de la demande, étant limités à cette contrainte. Cette mesure limite d'autant le besoin de financement. Plus généralement, les propositions de Capgemini devraient conduire à une maîtrise des coûts de fonctionnement du service.

Le service devrait apporter à l'Office une croissance de ses ventes : l'impact de la présentation des produits de l'Office dans les réponses n'est pas encore mesuré, mais il sera possible à terme de l'évaluer.

Outre le redéploiement de ressources propres, l'Office recherche des financements externes par le biais de partenariats : une première convention est en cours avec l'AEFE. D'autres pistes sont possibles, tant avec les collectivités territoriales sous forme d'un abonnement au service, qu'avec les partenaires économiques sous forme d'une extraction des questions posées concernant les métiers des branches (d'autres pistes peuvent être trouvées).

Enfin le service peut bénéficier d'un financement ciblé sous forme de sponsoring de questions et d'insertion publicitaires sur son site.

Il est également prévu dans le cadre d'une stratégie de recherche de mécénat par l'Onisep, d'appliquer au SRQ ce nouveau mode de financement.

Conclusion :

Au vu des informations recueillies depuis le passage de la Cour, et sans mésestimer l'avertissement qu'elle adresse, il apparaît que :

- le besoin est réel*
- le service est apprécié*
- il s'inscrit dans une stratégie répondant au mieux à l'évolution de la société*
- le volume des questions et son coût sont maîtrisables.*
- son financement peut intégrer de nouvelles ressources propres.*

Le déploiement du service paraît pouvoir s'effectuer en cohérence avec les éléments ci-dessus.

La caisse des congés spectacles

Le régime d'indemnisation des congés payés des salariés du spectacle, créé en 1939, présente la spécificité de confier à une caisse spécialisée le versement des indemnités de congés payés des salariés intermittents des métiers du spectacle. Ces indemnités sont financées par des cotisations des employeurs versées à cette caisse. Pour les intermittents, ce dispositif se substitue au régime de droit commun dans lequel les indemnités sont directement payées par l'employeur.

Le contrôle de la Cour sur la caisse « Les congés spectacles » a donné lieu, le 13 mars 2008, à l'envoi d'un référé aux ministres chargés du travail et de la culture. La Cour critiquait sévèrement les délais de versement des indemnités, l'absence de paiement de certaines cotisations sociales ainsi que les modalités de financement du « conseiller social ». La Cour, au vu de ces constats, mettait en doute le bien-fondé du régime des « congés spectacles ».

Dans leurs réponses, en date respectivement du 17 juin et du 13 juin 2008, le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et la ministre de la culture et de la communication ont marqué leur volonté de s'engager dans une profonde réforme du dispositif.

L'intervention de la Cour a par ailleurs déjà produit des effets auprès de la caisse « Les congés spectacles » elle-même et de certains de ses partenaires.

* * *

La Cour observait qu'en l'absence d'une caisse spécialisée, les intermittents du spectacle percevraient directement leurs indemnités à l'issue de chaque contrat sous la forme d'indemnités compensatrices de congé payé, comme c'est le cas pour les travailleurs intérimaires et pour bien d'autres salariés employés par des contrats à durée déterminée de courte durée.

Les deux ministres de tutelle ont aussitôt pris en considération les conclusions de la Cour et ont engagé des actions pour une réforme du dispositif.

Le 27 mai 2008, ils ont ainsi chargé conjointement les inspections générales des affaires sociales et de l'administration des affaires culturelles d'examiner la faisabilité d'un paiement direct aux salariés de l'indemnité de congés payés, suggéré par la Cour, ou de solutions alternatives qui permettraient de mettre fin aux dysfonctionnements constatés.

Le ministre chargé du travail a reconnu que les pratiques relevées par la Cour appelaient une remise en ordre immédiate, sans attendre d'autres évolutions futures du dispositif. Il a indiqué à ce propos qu'une réforme des règles de gouvernance de la caisse avait été engagée et qu'un audit externe avait été conduit en vue d'améliorer le versement des droits et l'acquittement des cotisations.

La caisse avait prêté son concours au prélèvement d'une cotisation additionnelle, censée couvrir les dépenses d'un service de « conseiller social » chargé d'une assistance en matière d'hygiène et de sécurité.

La perception de la cotisation additionnelle dite « conseiller social » a été interrompue en avril 2007, après que la caisse a eu connaissance des premières constatations de la Cour.

Cette cotisation était appelée chaque année auprès de 4 600 entreprises de production de films, alors que seulement 1 500 d'entre elles y étaient juridiquement assujetties ou la versaient volontairement. Cette cotisation était perçue par la caisse pour le compte d'une organisation syndicale d'employeurs qui jusqu'à juin 2005, à l'insu des contributeurs, a reversé 40 % de son montant à un autre syndicat. Ce dernier ne menait aucune action particulière dans le domaine d'activité du conseiller social.

Les particularités du régime des congés spectacles étaient par ailleurs invoquées par la caisse pour justifier le fait qu'elle ne paye pas certaines charges sociales ou fiscales.

Il en était ainsi du versement transport ou des cotisations à l'Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS).

Qui plus est, la Cour constatait que jusqu'à 2001, la caisse avait omis d'acquitter environ deux millions d'euros par an de cotisations sociales, soit plus de quinze millions d'euros pour la seule période 1994-2001, du fait de la pratique d'abattements indus pour frais professionnels sur les bases de calcul des cotisations dues sur les indemnités de quelque 15 000 techniciens du spectacle. La caisse avait ensuite cherché à éviter la divulgation de cette situation gravement anormale, afin de ne pas avoir à la régulariser, notamment en passant un accord avec une organisation syndicale par lequel elle lui versait 70 000 euros en contrepartie d'un engagement de confidentialité et de son abstention de toute procédure judiciaire.

- En décembre 2007, le conseil d'administration de la caisse a décidé de régulariser les paiements de cotisations de retraite complémentaire qui avaient été éludés depuis 1996, du fait de la pratique des abattements indus pour frais professionnels.

En janvier et en juin 2008, la caisse a versé respectivement 4,7 millions d'euros et 0,8 million d'euros à AUDIENS, organisme de gestion des retraites complémentaires des intermittents du spectacle. Toutefois, elle n'a payé ces sommes qu'à titre conservatoire et elle s'est refusée à reconnaître l'existence d'une dette de sa part envers AUDIENS. La négociation d'une transaction a été engagée avec cet organisme. Les deux parties sont d'accord pour ne pas remonter au-delà de 1996, mais leurs discussions n'ont pas pour l'instant abouti. Il est regrettable que l'on tarde ainsi à apurer définitivement le préjudice causé aux caisses de retraite complémentaire et aux salariés intermittents qu'elles représentent.

La Cour relevait que l'interposition de la caisse de congés payés entraînait des délais de procédure retardant le paiement des indemnités.

- Des mesures ont été prises par la caisse pour améliorer le versement des indemnités.

Au lieu de percevoir celles-ci à la fin de chaque contrat, comme dans le régime de droit commun des contrats de travail de courte durée, les intermittents ne les recevaient qu'après un délai moyen de sept mois lorsque le dispositif fonctionnait normalement. On constatait dans de nombreux cas des délais de paiement très

excessifs, ou même la perte pure et simple des droits des bénéficiaires. Plus d'un an après la fin de chaque période annuelle se terminant le 31 mars, plus de 16 % des bases salariales déclarées par les employeurs au cours de cette période n'avaient encore donné lieu à aucun paiement d'indemnité, et près d'un tiers des intermittents rémunérés n'avaient fait parvenir aucune demande d'indemnité. Le taux définitif de non-paiement après cinq ans dépassait 8 % du total des indemnités théoriquement dues, soit seize millions d'euros par an.

En octobre 2007 et en février 2008, des versements complémentaires d'un montant total de 8,3 millions d'euros ont été effectués aux intermittents ayant effectué une demande de congé, pour tenir compte des droits à indemnités correspondant aux périodes d'emploi connues de la caisse mais non mentionnées sur leurs demandes. En novembre 2007, une lettre de relance a été adressée à ceux qui n'avaient pas encore envoyé leur demande. En outre, à partir de 2008, les intermittents n'ont plus à joindre à leur demande les certificats d'emploi ou les bulletins de salaire reçus de leurs employeurs. Ces mesures sont de nature à réduire les délais de paiement liés à l'interposition de la caisse et les cas de non-paiement définitif, mais non à les faire entièrement disparaître, l'objectif de la caisse étant de limiter ces non-paiements à 3 ou 4 % au mieux de la masse totale des indemnités, au lieu de 8 %.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION**

Comme vous le savez, c'est le ministère du Travail qui est chargé de la tutelle de la Caisse des congés spectacles. Néanmoins, compte tenu de la gravité des dysfonctionnements observés, le ministère de la Culture a souhaité agir en très étroite collaboration avec ce ministère pour examiner les conditions de mise en œuvre des préconisations de la Cour relatives à la suppression de la caisse de congés payés dans le secteur du spectacle.

Il m'est apparu en effet indispensable de mesurer les conséquences que ces préconisations pourraient avoir en matière de droits sociaux, en particulier pour les salariés les plus fragilisés. La mission confiée conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des affaires culturelles doit donc expertiser les recommandations de la Cour au regard des objectifs suivants :

- assurer aux salariés l'intégralité de leurs droits à rémunération avec toutes les garanties de sécurité juridique et de versement effectif des sommes qui leur sont dues ;*
- permettre la prise effective de congés en conformité avec les règles communautaires ;*
- clarifier l'articulation entre indemnisation congés payés et indemnisation chômage ;*
- simplifier les mécanismes administratifs de déclaration, de gestion et de versement des droits ;*
- assurer une meilleure transparence de la gestion et renforcer le contrôle du fonctionnement du dispositif.*

Les conclusions de cette mission sont attendues par le Gouvernement courant janvier 2009. Je ne manquerai pas de vous en tenir informé ainsi que les suites qui leur seront données.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE LA CAISSE DES CONGÉS SPECTACLES**

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la Caisse des Congés Spectacles appelle de notre part les remarques qui suivent.

Le rapport d'observations définitives, reçu en mars 2008, il y a seulement 6 mois, concerne le contrôle effectué au 1^{er} semestre 2006 portant sur les exercices 2003 à 2005.

Dès mars 2006, le changement de Président et de Bureau a permis, sans attendre les nouvelles observations de la Cour, de prendre en compte l'ensemble des recommandations du 22 juillet 2005 en clôture du précédent contrôle portant sur les exercices 1999 à 2002. Ont été ainsi initiées des actions visant notamment à accroître la transparence et la communication, à renforcer le contrôle de gestion, à élaborer un recueil des procédures et mettre en œuvre un contrôle interne, à poursuivre les simplifications administratives à destination des employeurs et des salariés.

*** Suppression de la Caisse**

La Cour préconise le paiement direct par l'employeur d'une indemnité compensatrice de congé à chaque fin de contrat de travail

La substitution d'une indemnité compensatrice de congé payé au versement du congé annuel par la Caisse compromettrait la possibilité qu'offre celle-ci aux artistes et techniciens du spectacle de prendre effectivement un congé annuel, alors que la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé, le 16 mars 2006 (C-131/04 et C-257/04) : « l'article 7 de la directive 93/104 s'oppose à ce que le paiement du congé annuel minimal au sens de cette disposition fasse l'objet de versements partiels étalés sur la période annuelle de travail correspondante et payés ensemble avec la rémunération au titre du travail effectué, et non d'un versement au titre d'une période déterminée au cours de laquelle le travailleur prend effectivement congé ».

*** La cotisation Conseiller social**

Concernant la cotisation dite « Conseiller Social » et conformément aux instructions de la Direction Générale du Travail, la Caisse précisait depuis 2002 sur le bordereau d'appel, d'une part les catégories d'employeurs assujettis à cette cotisation, d'autre part ceux qui pouvaient l'acquitter à titre facultatif.

Elle spécifiait également sur ce bordereau qu'elle n'agissait qu'en tant que mandataire de l'organisation professionnelle à qui elle reversait les cotisations.

La Caisse n'avait pas connaissance de l'utilisation des sommes reversées en totalité, hormis les frais de gestion, au syndicat et ne détenait aucun pouvoir de contrôle sur leur utilisation.

*** Les charges sociales et fiscales**

- Pour ce qui concerne le versement transport, il convient de rappeler que l'ACOSS a admis depuis fort longtemps que les caisses de congé payé, qui sont dans l'ignorance du lieu de travail des salariés auxquels elles versent le congé annuel, n'ont pas à acquitter le versement transport. Cette position de l'ACOSS est constante : Instruction ACOSS 75.5 du 6 mars 1974 ; Guide du recouvrement ACOSS (p.110-2, n° 3-1993 ; réponse technique ACOSS FC/NB n° 80720 du 18 février 1998 aux URSSAF) ; lettre circulaire n° 2005-087 du 06/06/2005).

C'est sur ces bases que l'URSSAF de Paris n'a jamais notifié de redressement à notre organisme.

- Dans la mesure où l'Association pour la Gestion du régime d'assurance des créances des Salariés (AGS) a considéré que notre organisme n'entrait pas dans son champ d'application, la cotisation n'a jamais été appelée sur les bordereaux du GARP (ASSEDIC de Paris). Notre organisme verse les indemnités de congés annuels acquis par les salariés, même si les employeurs n'acquittent pas leur cotisation et c'est lui et non l'AGS qui recouvre cette cotisation auprès des employeurs faisant l'objet d'une procédure collective, supportant ainsi à la place de l'AGS le risque des impayés.

Le Conseil d'administration a décidé de prendre contact avec les organismes concernés par ces deux cotisations.

- Le Conseil d'administration a accepté en 2007 la proposition d'Audiens de régulariser les cotisations de retraites complémentaires de certains techniciens de la production audiovisuelle de 1996 à 2001 et ce, bien que ces cotisations aient été prescrites. Les déclarations nominatives complémentaires et le versement des cotisations correspondantes, parts patronale et salariale, ont été adressés à Audiens en janvier 2008 et un complément en juin. Ils ont été validés par les experts désignés par Audiens. La Caisse n'a pas envisagé de demander aux salariés le remboursement de la part salariale qu'elle a versée en leur nom. La régularisation des points complémentaires et des retraites a été effectuée par Audiens en mai et juin 2008 auprès des salariés concernés qui ont donc été remplis de leurs droits. Le litige avec Audiens ne portait plus que sur les majorations de retard et les frais de gestion exposés par celui-ci. Audiens a fait récemment une proposition de règlement amiable acceptée par la Caisse, ce qui met fin au différend.

*** Fonctionnement de la Caisse**

La Cour fait état de la situation observée en 2004 au titre des périodes de travail 2003.

Indépendamment du délai moyen incompressible de sept mois concernant également les salariés permanents, l'objectif de notre organisme est de rémunérer un congé annuel à l'ensemble des salariés qui le prennent ce, dans les meilleures conditions : le plus rapidement possible et le plus complètement possible.

C'est ainsi que depuis mai 2007, l'ensemble des périodes de travail identifiées est pris en compte dans le calcul du montant de l'indemnité et que des relances sont régulièrement effectuées dès la fin de la période habituelle du congé, soit fin octobre de chaque année, auprès des salariés n'ayant pas encore pris leur congé.

A fin novembre 2008 :

- le montant des indemnités du congé annuel 2007 versées à partir du 1^{er} mai 2007 correspond à 99,7 % de la masse salariale déclarée par les employeurs au titre de la période de référence ;*
- 90 % des salariés ayant pris un congé annuel depuis le 1^{er} mai 2008 ont pu bénéficier immédiatement du paiement total de leur congé.*

Pour améliorer le délai de versement du congé annuel 2009, des évolutions sont en cours. Les salariés pourront prochainement consulter sur le site Internet de la Caisse les périodes de travail déclarées par leurs employeurs et faire connaître les périodes de travail non déclarées ou non identifiées en saisissant en ligne le numéro du certificat d'emploi ou du feuillet du Guso qui leur a été délivré.

Ces dispositions permettront d'identifier des déclarations qui n'avaient pu l'être. De plus, les salariés pourront a priori, en amont du traitement de leur demande de congé, vérifier l'exhaustivité des déclarations de leurs employeurs.

La dématérialisation de nombreuses déclarations d'employeurs notamment via le portail national net-entreprises a permis, outre de simplifier la gestion administrative des employeurs, d'améliorer notablement la qualité et le nombre des déclarations reçues par la Caisse, accélérant ainsi le traitement du congé annuel et augmentant le montant payé.

La déclaration sociale nominative mensuelle (DSN) dont le lancement devrait être décidé en juin prochain, permettra à l'employeur de se libérer chaque mois, en une seule connexion sur un site national, de toutes ses obligations sociales déclaratives et des règlements de cotisations correspondants y compris ceux de la Caisse. L'interposition d'une caisse de congé devient ainsi transparente pour les employeurs.

Enfin, les modifications statutaires adoptées par l'Assemblée Générale Extraordinaire de notre organisme en juillet dernier visant à modifier la gouvernance, notamment en introduisant une représentation des salariés au sein du Conseil, vont permettre d'accroître la communication vers les salariés par le biais de leurs représentants et donc, la connaissance du fonctionnement de la Caisse.

Cette information, associée aux simplifications engendrées par la dématérialisation, doit augmenter les performances de l'organisme lui permettant ainsi d'atteindre ses objectifs.

Cette démarche d'amélioration de son efficacité souhaite être poursuivie de manière déterminée dans les années à venir.

La régularisation des indemnités des agents de l'ANPE

Dans le rapport annuel 2008, la Cour avait critiqué la gestion des ressources humaines de l'ANPE sur plusieurs points. Elle avait relevé, en particulier, l'application dérogatoire de textes indemnitaires du secteur public (indemnités de résidence et suppléments familiaux de traitement, indemnités horaires pour travaux supplémentaires – IHTS) et l'absence de base légale justifiant le versement d'autres indemnités (primes des personnels fonctionnels de direction, indemnités versées à environ 2 500 correspondants locaux informatiques).

Les observations de la Cour ont été prises en compte par un décret du 28 février 2008.

* * *

Le décret a permis de régulariser le versement de certaines primes et de donner un fondement juridique à celles qui en étaient dépourvues, un arrêté d'application du même jour ayant fixé les plafonds des indemnités concernées.

Ce texte a ainsi précisé les catégories d'emploi (assistants de gestion, conseillers adjoints et conseillers) pouvant bénéficier des IHTS. S'agissant des personnels de direction, le décret a régularisé la prime de responsabilité et de sujétion mensuelle et la prime individuelle de résultat, accordées aux directeurs généraux adjoints ou directeurs au siège, ainsi qu'aux directeurs régionaux d'Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais, « en raison de l'importance et de la complexité particulière d'exercice de leurs fonctions. ». Le même texte a donné une base réglementaire à la prime des correspondants locaux informatiques.

Les observations de la Cour sur la non-conformité des modalités de calcul de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement aux textes applicables de la fonction publique, ont également été prises en considération.

Ces modifications réglementaires, qui interviennent dans le contexte de la création du nouvel opérateur unique de l'emploi résultant de la fusion de l'ANPE et des Assédic, devraient permettre de préparer sur des bases plus claires le futur régime indemnitaire, de ses personnels, tout en assurant une sécurité juridique indispensable aux agents qui auraient opté pour leur maintien dans le statut actuel des agents de l'ANPE.

La gestion des crédits de la politique de la ville

Saisie sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour a remis, en octobre 2007, à la commission des finances du Sénat un rapport sur la gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville. Ce rapport a été rendu public par le Sénat⁴². Il se situait dans le prolongement des précédentes communications de la Cour sur la politique de la ville et, en particulier, son rapport public particulier de 2002.

La Cour analysait, dans ce rapport de 2007 remis au Sénat, la géographie prioritaire de la politique de la ville⁴³ et proposait son actualisation. Elle dressait également un panorama des interventions financières de l'Etat au titre de la politique de la ville. A partir de missions sur place menées à Clichy-sous-Bois et Montfermeil (Seine-Saint-Denis), Vaulx-en-Velin (Rhône) et Amiens (Somme), elle constatait le caractère perfectible de la gestion des subventions aux associations et, plus largement, de l'efficacité et de l'efficience des interventions de la politique de la ville.

Certaines préconisations du rapport de la Cour ont inspiré des dispositions adoptées en loi de finances initiale pour 2008 (articles 139 et 140).

* * *

42) Rapport d'information fait au nom de la commission des finances n° 71 (2007-2008) par M. le Sénateur Philippe DALLIER - 7 novembre 2007.

43) Découpage en zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU).

La Cour avait critiqué le caractère figé de la géographie prioritaire et recommandait que celle-ci soit actualisée dans une logique de concentration des moyens sur les territoires les plus en difficulté.

Une première modification législative intervenue en loi de finances pour 2008 a introduit le principe d'« *actualisation tous les cinq ans* » de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

La première actualisation des zones urbaines sensibles devait être effectuée en 2009. Cette évolution est positive dans son principe. Elle appelle, pour autant, un suivi attentif. En effet, comme le relevait la Cour à l'occasion de son analyse du programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien* figurant dans son *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2007*, la redéfinition de la géographie prioritaire implique la construction de critères pertinents pour opérer cette révision périodique dans une logique de concentration des moyens sur les territoires les plus exposés aux problématiques urbaines, économiques et sociales.

La Cour avait déploré la multiplicité – et l'inutilisation en pratique – des documents de restitution de l'usage de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS)⁴⁴ concours financier de l'Etat aux communes. Elle préconisait la fusion de ces supports en un document unique.

La loi de finances pour 2008 a unifié les différents rapports portant sur l'emploi des fonds reçus de l'Etat par les communes, au titre de la DSU-CS, ce qui devrait contribuer à la simplification souhaitée par la Cour. Il reste à exploiter utilement les données, par la délégation interministérielle à la ville et par la direction générale des collectivités locales.

La Cour avait critiqué la gestion des subventions aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville. Elle recommandait un versement anticipé des subventions, le développement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens et un renforcement du contrôle de l'emploi des fonds.

44) composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Certaines de ses préconisations ont reçu des prolongements opérationnels comme l'a constaté La Cour, à l'occasion de travaux qu'elle a conduits en 2008 sur la politique de la ville en Essonne :

- Les circuits de délégation des crédits ont été simplifiés et les enveloppes notifiées aux préfets par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) l'ont été plus tôt dans l'année ;
- Les subventions aux associations intervenant dans le domaine de la politique de la ville font plus fréquemment l'objet de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens qu'auparavant.
- L'Acsé a en outre établi un nouveau cadre de suivi d'activité et d'emploi des fonds, qui sert de base à un renforcement des contrôles des associations initié par la préfecture de l'Essonne.

En dépit de ces évolutions, la Cour a constaté que les subventions aux associations restent versées tardivement, car les décisions des comités partenariaux État/collectivités territoriales concernant l'attribution de ces subventions sont prises au cours de l'exercice, défaut d'anticipation qui retarde les versements.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Nous ne pouvons que nous féliciter des améliorations constatées par la Cour dans la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville et concernant la démarche engagée en vue de la réforme de la géographie prioritaire qui se poursuivra et sera mise en œuvre au cours de l'année 2009.

S'agissant plus particulièrement de la gestion des subventions aux associations, outre les améliorations que la Cour a pu constater, il convient de souligner que ces évolutions positives ont été encore accentuées. En effet, l'année 2008 a été marquée par une forte accélération du paiement des subventions sur les crédits gérés par l'ACSE puisqu'au 15 septembre 2008, 75 % des crédits étaient engagés et 58 % avaient donné lieu à mandatement, objectifs ainsi atteints avec un mois d'avance par rapport à la gestion 2007.

En outre, dans le cadre de la Dynamique Espoir Banlieues, le Ministère du Logement et de la Ville et le secrétariat d'Etat chargé de la politique de la ville ont décidé de mettre en place plusieurs mesures permettant d'améliorer encore les relations entre l'Etat et les associations intervenant dans le cadre de la politique de la ville. Trois objectifs ont été ainsi définis :

- Proposer aux associations dont le projet s'inscrit dans les priorités des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), ou dont l'utilité sociale est manifeste, de bénéficier de la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) avec l'Etat. D'ores et déjà, 1628 CPO ont été signées par l'ACSE avec des associations qu'elle finance (hors conventions Adultes-relais). L'objectif est d'atteindre un taux de conventionnement de 30 % des associations en 2009. La signature de CPO permettra de verser des avances sur subventions aux associations signataires dès les premières semaines de l'année.*
 - Conclure un « pacte associatif » entre l'Etat et les associations œuvrant dans le cadre de la politique de la ville qui, précisera les « droits » et les « devoirs » de chaque partenaire.*
 - Simplifier les relations avec les associations, notamment en qui concerne les petites dépenses.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour dans son insertion sur « la gestion des crédits de la politique de la ville ».

Il en ressort que, malgré les progrès notables portés par la loi de finances pour 2008, et les efforts des services de l'Etat en matière de suivi et de contrôle des fonds versés aux collectivités territoriales et aux associations, leur capacité d'anticipation et leur visibilité sur l'utilisation des crédits ont peu évolué.

Etant donné le calendrier budgétaire contraint de l'Etat, de l'ACSE et des collectivités locales partenaire, il convient toutefois de veiller à ce que l'anticipation des versements de subventions recommandée par la Cour ne mette pas en péril la qualité de l'instruction des dossiers. Seule la signature de conventions pluriannuelles spécifiant les obligations de l'ensemble des parties contractantes permettra de rendre les paiements plus réguliers et plus précoces lorsque cela est nécessaire.

Mes services, notamment à travers la révision générale des politiques publiques, s'associent aux initiatives des ministères, des administrations et des établissements publics concernés afin de clarifier les compétences des différents acteurs de la politique de la ville et de développer une politique d'audit et d'évaluation ambitieuse.

L'insertion ne soulève pas d'autre observation particulière de ma part.

L'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)

Le contrôle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) avait conduit la Cour à formuler, en mai 2000, dans son rapport public particulier sur « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », des observations sur l'organisation du réseau déconcentré de l'ONAC à Pondichéry et dans les territoires d'outre-mer.

Au terme de l'enquête qu'elle a effectuée en 2007, la Cour constate que ses recommandations sur les offices des territoires d'outre-mer ont été prises en compte.

* * *

La Cour recommandait que soit étudiée la réforme statutaire des offices, dont la forme juridique ne se justifiait plus. Elle avait constaté que les trois offices de Pondichéry, de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie avaient conservé leur statut d'établissement public de l'Etat, sans suivre l'évolution des offices départementaux de métropole qui sont devenus services départementaux de l'Etat par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

Un nouveau contrôle de l'ONAC permet de constater que les offices des anciens combattants de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ont été dissous et remplacés par deux services désormais rattachés à l'ONAC, en application du décret 2008-122 du 7 février 2008.

L'agence nationale d'indemnisation des français d'outre-mer (ANIFOM)

Établissement public administratif autonome créé par l'article 31 de la loi n°70-732 du 15 juillet 1970, l'Agence Nationale pour l'Indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM) a, de 1970 à 1997, instruit les dossiers d'indemnisation des rapatriés et versé une somme globale de 14 milliards d'euros (valeur 2002), représentant 58% de la valeur des patrimoines concernés. L'activité de l'agence diminuant à mesure de l'avancée des opérations, il lui a, peu à peu, été confié l'exécution totale ou partielle d'accords internationaux dont l'objet a pu se trouver fort éloigné de sa mission légale. L'ANIFOM a ainsi été chargée de la répartition de l'indemnité versée par le Zaïre en 1990, par le Cambodge et Madagascar en 2001 ; elle a également apporté son expertise à la mise en œuvre des accords immobiliers franco-tunisiens de 1984 et 1989 relatifs aux cessions de biens détenus par des Français. Mais elle a aussi attribué aux victimes de l'invasion du Koweït les fonds de la commission de compensation des Nations Unies et opéré le dédommagement des biens français détenus en Russie, conformément à l'accord franco-russe de 1997. La Cour a souligné dans ses deux référés que l'agence n'avait plus de mission légale depuis la fin de 1997, les tâches qui lui ont été confiées depuis lors se trouvant étrangères à son objet statutaire.

La Cour note avec satisfaction que la cessation effective de l'activité de l'agence est prévue pour le 1^{er} semestre 2009, le reclassement du personnel étant en cours.

* * *

La Cour avait suggéré que la nouvelle direction des finances publiques prenne, si nécessaire, le relais de l'agence pour la liquidation des dernières instances

Une réduction significative des effectifs de l'*ANIFOM*, passés de plus de 1200 agents en 1978 à 82 fin 1997 a été constatée. L'intervention de la loi du 23 février 2005, qui prévoyait d'ultimes réparations, notamment la restitution des sommes prélevées sur les indemnisations en remboursement des prêts de réinstallation consentis aux personnes rapatriées avant 1970, a retardé l'effectivité de la mesure.

Après avoir, dans un premier temps (27 septembre 1999), relevé la relativité des économies à attendre de la fermeture de l'agence et indiqué que l'expérience acquise par ses agents avait conduit le gouvernement à lui confier de nouvelles missions d'indemnisation, le ministre des finances a finalement fait savoir à la Cour (23 août 2001) qu'il demandait au directeur général, nouvellement nommé, de transformer l'agence en une structure qui « pourrait, dans un premier temps, prendre la forme d'un service à caractère national, puis d'un simple service qui pourrait être rattaché à une direction du ministère de l'économie des finances et de l'industrie (comme par exemple la comptabilité publique) ».

Selon les constatations de la Cour, à la fin d'avril 2008, demeuraient en instance environ 7 000 demandes pour une valeur estimée de 20,6 M€ La loi susvisée prévoyait également l'indemnisation forfaitaire des Français non fonctionnaires⁴⁵ dont la carrière avait souffert de condamnations ou sanctions amnistiées, liées aux événements d'Afrique du Nord, à la guerre d'Indochine ou à la Seconde guerre mondiale ; l'*ANIFOM* qui avait instruit 379 dossiers et pris 67 décisions concernant 150 personnes, détenait encore, à la date considérée, quelques dizaines de dossiers. S'y ajoutait le contentieux issu des anciennes missions de l'agence. L'ensemble de ces tâches était assuré par 46 agents, disposant de 3,8 M€ de crédits de fonctionnement.

Dans la perspective de la cessation d'activité, la Cour insiste toutefois sur la nécessité d'apporter le plus grand soin à la sauvegarde des archives de l'*ANIFOM* qui retracent l'histoire du patrimoine français outre-mer et constituent une source majeure au regard du devoir de mémoire.

45) Les fonctionnaires concernés avaient bénéficié d'une reconstitution de carrière au titre de la loi 82-1021 du 3 décembre 1982.

La société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA)

Placée sous la tutelle du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales, la société d'encouragement aux métiers d'art (SEMA) est une association régie par la loi de 1901 et reconnue d'utilité publique. Elle est une institution originale et propre à la France puisqu'il n'existe pas de structure comparable en Europe.

Elle emploie 23 personnes pour un budget dépassant légèrement 2,2 millions d'euros.

La SEMA a pour mission de promouvoir et de favoriser les métiers d'art en France et à l'international. Son financement est assuré aux plus des trois quarts par des subventions du ministère du commerce et de l'artisanat.

La Cour avait adressé le 8 mars 2007 au ministre chargé de l'industrie, du commerce et de l'artisanat et des PME un référé comportant des critiques à la fois sur la gestion de la SEMA et sur son activité.

Elle considère aujourd'hui que ses préconisations ont été suivies d'effet et, qu'à défaut de supprimer l'organisme, la nécessaire évolution de la SEMA qu'elle souhaitait a été engagée.

* * *

La Cour avait constaté que les actions de la SEMA s'étaient développées et diversifiées entre 2000 et 2005 avec peu de rigueur.

Or, aujourd'hui il apparaît que la SEMA a opéré le redressement et commencé à effectuer la réorientation souhaitée.

La SEMA a réalisé d'abord un recentrage complet de ses missions sur l'information et la promotion des métiers d'art au niveau national à destination des professionnels et des jeunes.

Elle a engagé des actions dans ce sens : création d'un annuaire officiel des métiers d'art, création de commissions sur la qualité et l'export, de concert avec les ministères concernés (artisanat, culture et emploi) et les organisations professionnelles représentatives. Elle assure désormais une mission effective de veille et d'information sur l'ensemble des métiers d'art, grâce à son centre de ressources et son site Internet entièrement remanié.

Par ailleurs, la SEMA s'est efforcée de mesurer l'efficacité de ses actions et leurs coûts, en mettant en place à partir de 2006 une comptabilité analytique pour chacun de ses objectifs et des indicateurs d'activité chiffrés.

La Cour avait également relevé que les prestations de la SEMA avaient visé davantage à répondre à des demandes particulières qu'à traduire une véritable politique des métiers d'art.

Des évolutions positives ont été constatées.

Depuis fin 2006, la SEMA a développé une collaboration régulière avec le ministère de la culture. Elle a également poursuivi sa coopération avec les services concernés du ministère de l'Education nationale. Son action d'information des jeunes, notamment avec les missions d'information de l'ONISEP et les inspecteurs territoriaux de l'Education nationale, répond aussi à cette préoccupation.

La Cour avait noté de nombreuses dérives dans la gestion de la SEMA.

LA SEMA a pris les mesures d'organisation et de gestion préconisées notamment par la Cour.

Les services ont été restructurés, des procédures ont été mises en place en matière de gestion des ressources humaines, de gestion financière de l'informatique et de cheminement de l'information. Ainsi, la traçabilité des dépenses, la centralisation des commandes en vue d'en réduire le coût, l'amélioration de l'information sur les commandes en cours, la mise en concurrence des fournisseurs ne font plus défaut.

La SEMA a également mis en place les procédures budgétaires et comptables requises, notamment un suivi quotidien par le comptable, un suivi mensuel par le contrôle de gestion et les services, un suivi semestriel par un cabinet d'expert comptable et un contrôle interne de gestion.

La Cour avait relevé l'absence d'indicateurs appropriés d'évaluation.

La SEMA a dans cette optique amélioré sa gestion.

Elle a non seulement utilisé des indicateurs d'action permettant de mesurer et surtout de suivre près de 49 postes d'activités (nombre de visiteurs, de fiches métiers ...), mais aussi mis en place, à partir de 2007, des indicateurs de gestion lui permettant de connaître à partir de ses coûts salariaux, le coût d'une page de son magazine ou d'une fiche métier. Elle a pu ainsi, mettre en évidence des baisses de coûts significatifs entre 2006 et 2007.

La Cour avait estimé que la suppression de la SEMA et le transfert de ses missions à d'autres institutions devaient être envisagés à moyen terme.

Si la Cour n'avait pas en effet proposé la suppression immédiate de l'association en raison de réformes en cours, elle avait recommandé la mise en place d'évaluations, avant toute décision concernant son avenir.

Les outils d'évaluation disponibles ont permis de constater des efforts et des progrès substantiels accomplis par la SEMA.

En revanche, l'affirmation de la SEMA comme tête du réseau des métiers d'art, souhaitée par son ministère de tutelle progresse difficilement, les nombreux acteurs publics et privés de ce secteur continuant à mener le plus souvent leurs propres actions de manière indépendante. En outre, la multiplication de ces structures œuvrant dans le secteur des métiers d'art perdure, et ne semble pas satisfaisante : outre son coût pour les finances publiques, elle nuit à la lisibilité des procédures et des structures et, à l'efficacité de leurs actions.

Enfin et surtout le niveau des ressources propres de la SEMA demeure très faible. Il a certes augmenté entre 2006 et 2007, mais il ne représente que 14,2 % du montant des subventions de la DCASPL en 2007. La baisse programmée des subventions de l'Etat va contraindre, selon les recommandations de la Cour, la SEMA soit à trouver rapidement de nouvelles ressources, soit à diminuer drastiquement ses effectifs.

Deux récentes décisions du secrétaire d'Etat au commerce et à l'artisanat notifiées par la DCASPL à l'association vont avoir une influence déterminante sur le devenir de la SEMA :

- pour 2008, la réduction de la subvention de la DCASPL est annoncée : 1,5 M€ lui seront alloués (y compris l'enveloppe destinée aux journées métiers d'art) contre 1,698 M€ + 0,102 M€ pour les journées métiers d'art en 2006 ;

- à l'échéance de l'année 2010 la participation de l'Etat devrait s'établir à hauteur de 60 % des ressources de la SEMA.

Dans ce contexte, la SEMA s'est efforcée d'envisager de nouvelles prestations payantes, comme la création d'un e-commerce des métiers d'art à l'horizon de l'année 2009.

La tutelle a par ailleurs demandé à la SEMA de prendre les orientations suivantes : obliger les bénéficiaires de l'inscription à l'annuaire officiel des métiers d'art à souscrire une cotisation de membre de la SEMA, relever de manière significative le montant de la cotisation à l'association et solliciter la participation financière de plusieurs partenaires publics comme le ministère de la culture ou l'APCM.

L'ensemble de ces décisions va modifier la conception de la nature et du rôle de la SEMA : alors qu'elle agissait principalement pour le compte de l'Etat dans un cadre conventionnel, la SEMA va devoir renforcer son rôle de prestataire de service. La tutelle devra s'efforcer d'accompagner la SEMA en lui apportant les concours juridiques appropriés et nécessaires à la création d'un éventuel e-commerce des produits des artisans d'art.

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU COMMERCE, DE
L'ARTISANAT, DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES,
DU TOURISME ET DES SERVICES**

Les analyses présentées par la Cour des comptes sur l'exposé des motifs et sur les actions menées par la SEMA n'appellent pas de ma part d'observations particulières.

Concernant les observations de la Cour sur la gestion de la SEMA, il convient de souligner que, quelle que soit l'importance des financements de l'Etat dont bénéficie cette association, celle-ci s'est toujours administrée librement en fonction des décisions de son conseil d'administration, pour lesquelles les représentants des administrations n'exercent qu'un rôle d'encadrement.

A titre d'exemple, le lancement des journées des métiers d'art, manifestation devenue emblématique de l'activité de la SEMA, est une décision propre au conseil d'administration et n'est pas une commande de l'Etat.

Concernant les actions à venir de la SEMA, la part des financements de l'Etat, même diminuée, restera importante (de l'ordre de 60 %). Ces financements ont pour justification le fait précisément que la SEMA n'a pas qu'une action de prestation de service, c'est-à-dire se bornant à répondre à des demandes, mais qu'elle conserve une capacité d'initiative autonome en faveur de la promotion des métiers d'art, dans le cadre d'orientations arrêtées de concert avec les pouvoirs publics.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ
D'ENCOURAGEMENT AUX MÉTIERS D'ART**

La Société d'Encouragement aux Métiers d'Art a, depuis octobre 2005, entamé une profonde restructuration de son organisation et de ses missions.

Ainsi, en 2006, elle a été désignée par son Ministre de tutelle « tête du réseau des acteurs des métiers d'art » et a recentré ses activités autour de deux missions principales : informer sur les métiers d'art et les promouvoir.

Dans le même temps, s'appuyant sur deux audits et sur les premières observations de la Cour des Comptes, une profonde réforme de sa gestion a été entreprise par la Société d'Encouragement aux Métiers d'Art se traduisant notamment par la mise en place de la comptabilité analytique, d'un contrôle de gestion interne et de procédures organisationnelles, la

réduction de 30% de ses frais de fonctionnement et le quadruplement du montant des recettes de ses partenariats.

En trois années, la Société d'Encouragement aux Métiers d'Art est parvenue à se réorganiser, à rééquilibrer son budget et à réaliser les objectifs fixés par sa tutelle dans la convention triennale 2006-2008.

D'ailleurs, la Cour des Comptes, lors de son deuxième contrôle en 2008 prend note de tous ces changements et « considère aujourd'hui que ses préconisations ont été suivies d'effet ».

Consciente des nouveaux enjeux auxquels elle doit faire face, la Société d'Encouragement aux Métiers d'Art s'engage à tout mettre en œuvre pour y répondre dans le cadre de son utilité publique.

Le contexte actuel de rationalisation, ajouté à la spécificité du secteur des métiers d'art, caractérisé par 217 métiers, trois statuts (artisan, profession libérale, artiste libre), de multiples organisations (syndicales, institutionnelles, associatives, etc.) rend d'autant plus nécessaire l'existence d'une structure de référence, tête de réseau pour ce secteur.

La Société d'Encouragement aux Métiers d'Art, seule structure interministérielle pour les métiers d'art, forte de plus de 100 ans d'expérience dans les métiers d'art, de son expertise reconnue au plan national et international, de son rôle d'utilité publique, confortée par sa restructuration réussie, apparaît comme la seule structure légitime pour répondre ainsi aux attentes du secteur des métiers d'art et des pouvoirs publics.

La tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI)

La Cour avait examiné les conditions dans lesquelles s'exerçait la tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI) entre 1999 et 2005. Cette tutelle était alors partagée entre l'échelon ministériel et l'échelon déconcentré de l'Etat.

Les CCI, désormais clairement définies par la loi du 2 août 2005 en faveur des PME comme « des établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprises élus », sont, en 2008, au nombre de 169. L'appui aux entreprises (1,4 Md€), la gestion d'équipements publics - ports et aéroports- (1,3 Md€), la formation (1 Md€), sont les trois activités majeures du réseau consulaire. L'exercice de la tutelle sur ces institutions - qui n'ont ni comptable public, ni contrôleur d'Etat ni commissaire du Gouvernement - est d'autant plus important que le budget consolidé du réseau, de 4 Mds €, provient pour plus du quart de ressources publiques : taxe additionnelle à la taxe professionnelle (27 %) et subventions de divers organismes publics

Dans son référé du 6 janvier 2006, la Cour a constaté que l'exercice de cette tutelle était déficient : le cadre juridique et financier était incertain, les missions de la tutelle n'étaient pas définies ; le partage entre tutelles centrale et déconcentrée était opaque; la tutelle n'avait guère de prise sur les grands enjeux, notamment financiers, du réseau consulaire.

La quinzaine de textes réglementaires, pris entre 2006 et 2008 pour l'application de la loi du 2 août 2005 précitée, a modifié le cadre dans lequel s'exerce la tutelle sur les CCI. C'est donc dans ce contexte nouveau que la Cour a examiné en 2008 les suites données aux recommandations de son précédent contrôle.

La Cour a constaté que les réformes de la tutelle, faites entre 2005 et 2008, avaient pris en compte bon nombre des observations convergentes de la juridiction et des autres corps de contrôle mais des difficultés de diverse nature empêchent que l'exercice de la tutelle des CCI tire profit de la réforme engagée depuis 2005.

* * *

La loi du 2 août 2005, aux termes de laquelle "l'autorité compétente veille au fonctionnement régulier des établissements du réseau", le décret du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle et, de façon plus concrète, un vade-mecum définissent aujourd'hui les missions de la tutelle.

La tutelle n'est plus partagée entre l'échelon ministériel et l'échelon déconcentré ; elle est totalement déconcentrée, au niveau régional et départemental, ce qui a permis, quoiqu'à moyens inchangés, un contrôle plus proche du réseau. La tutelle a été allégée dans certains cas : les autorisations d'emprunt, systématiquement nécessaires auparavant, ne sont aujourd'hui requises qu'au dessus de seuils. Elle a été renforcée dans d'autres cas. En outre, l'administration a mis en place un suivi des recommandations des corps de contrôle, alors que se développait, dans le même temps, le contrôle des chambres régionales des comptes sur les CCI, exercé auparavant par la Cour. Cet ensemble de dispositions répond aux recommandations faites par la Cour en 2006.

La réorganisation des CCI entreprise depuis 2005 était elle aussi destinée à assurer un exercice plus facile de la tutelle. Les missions des CCI ont été définies. Elles ont été constituées en un véritable réseau, inscrit dans une dynamique de regroupement et de rationalisation, grâce aux schémas directeurs territoriaux et aux schémas sectoriels ; près d'une trentaine de CCI ont ainsi fusionné. A leur tête, l'Assemblée des chambres françaises et d'industrie (ACFCI), au rôle renforcé par les textes, s'est vu dotée de missions de représentation, d'animation et d'incitation à l'adoption par le réseau de règles communes de bonne gestion.

Cependant, la réforme commence à peine à produire ses effets fin 2008 et n'est pas achevée.

Le nombre élevé de textes règlementaires et la concertation nécessaire avec le réseau, en particulier, font que plusieurs années se sont écoulées entre la loi du 2 août 2005 et ses textes d'application

La formation des agents de l'échelon déconcentré par exemple, échelon qui exerce désormais la tutelle, a été engagée de façon satisfaisante mais doit être développée, comme le demandait la Cour dans ses recommandations.

L'ACFCI s'est vu attribuer par la loi du 2 août 2005 et les décrets y afférents, notamment celui du 15 mai 2007 relatif aux conditions d'exercice des missions du réseau des CCI, un rôle clef : si ce rôle n'est pas assimilable à celui d'une tutelle, il consiste néanmoins à fédérer les CCI, à « *représenter auprès de l'Etat les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services* », à « *assurer l'animation du réseau* ». Or, on ne peut pas considérer que la place de l'ACFCI ait été clairement définie, comme le recommandait la Cour. L'ACFCI est chargée de collecter les indicateurs d'activité, de qualité et de performance des CCI, mais n'a pas encore effectué cette tâche. Elle est chargée d'établir des « *normes d'intervention* » des CCI et de les faire respecter, mais n'a pas le pouvoir de sanctionner leur inapplication ; en outre, une seule norme a été produite à ce jour. Enfin, l'ACFCI a des moyens et une indépendance financière limités. Contrairement aux CCI, elle n'est pas financée directement par la taxe additionnelle à la taxe professionnelle mais indirectement par des contributions obligatoires des CCI et son budget est très inférieur à celui des grandes CCI.

En matière financière, la Cour avait recommandé en 2006 que les textes comptables et budgétaires nécessaires soient pris. Ces textes sont, à l'automne 2008, en cours de réécriture par la tutelle, la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget ; le réseau CCI est donc encore régi par des dispositions largement obsolètes. Il n'y avait jusqu'à fin 2008 pas d'outil budgétaire informatisé, commun à la tutelle et au réseau, permettant un suivi financier unique. Il n'y a pas de comptabilité analytique commune aux CCI. Par ailleurs, il reste à définir la règle financière applicable dans un certain nombre de domaines : en matière de délimitation entre services gratuits aux entreprises et services payants, de notion d'équilibre budgétaire d'une CCI, de consolidation des comptes, de dispositions relatives aux commissaires aux comptes, de frais de déplacement des agents.

toutes ces raisons, la tutelle ne dispose pas des moyens d'exercer pleinement sa fonction. La conciliation entre la contrainte que constitue toute tutelle sur des établissements publics et le respect du principe de spécificité des CCI, « *administrées par des dirigeants d'entreprise élus* », demeure difficile, comme le

montrent les réticences du réseau à passer avec l'Etat des contrats d'objectifs.

En outre, la Cour constate que la tutelle des CCI s'exerce aujourd'hui dans un contexte qui, après plusieurs années de réforme, est encore appelé à faire l'objet de changements importants.

Le rapport sur la libération de la croissance de janvier 2008 et les orientations définies par le comité de modernisation des politiques publiques le 4 avril 2008 ont envisagé des modalités nouvelles de rationalisation du réseau des CCI et de mutualisation des moyens. En outre, l'ACFCI, lors de son audition par la Cour le 1^{er} octobre 2008, a fait état du projet de réforme qu'elle venait de présenter informellement à son assemblée générale, puis aux pouvoirs publics : selon ce projet, il n'existerait qu'une chambre par région, qui deviendrait l'établissement public central du réseau, avec des délégations territoriales. S'ajoutent à ces perspectives de réforme du réseau, les réflexions en cours sur le partage de compétences entre les différents niveaux déconcentrés de l'Etat, ainsi que les changements de structures administratives de l'administration centrale, notamment la création des directions générales des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Du fait de ces changements, en cours ou à l'étude, les compétences de la tutelle des CCI, après cinq ans de réforme, à peine définies, peuvent à nouveau évoluer. L'exercice de sa mission risque d'en être rendu plus difficile.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je prends acte des modifications et améliorations apportées depuis 2005 à l'exercice de la tutelle des CCI identifiées par la Cour.

Je relève les difficultés qui persistent et les points de progrès que vous soulignez. Je vous rejoins dans votre volonté de poursuivre la réforme des CCI pour aller vers un exercice de la tutelle plus simple et plus efficace et vers un contrôle reposant sur des outils modernes et partagés par toutes les CCI, associés à des objectifs clairs. Dans ce cadre, la réforme des CCI, issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et qui va renforcer le rôle des chambres régionales selon des modalités en cours de définition, me semble constituer une étape majeure dans le plein exercice de la tutelle des CCI, en permettant de la concentrer à un niveau régional qui est le plus pertinent, et en facilitant l'accès à des outils de reporting communs aux têtes régionales du réseau des CCI. La rationalisation et la concentration des CCI induites par une telle réforme permettront de poursuivre l'effort de simplification et d'efficacité de l'exercice de la tutelle. De même, la création des DIRECCTE (Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) participera à l'effort de rationalisation de l'action de l'État à l'échelon régional.

Les règles comptables et budgétaires régissant les CCI, aujourd'hui fixées notamment par l'arrêté du 26 décembre 1991, sont, comme vous le signalez, en cours de réécriture afin de les faire correspondre à la réalité des CCI. Ces textes devront prendre en compte les effets de la réforme des CCI en cours.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU TOURISME ET DES SERVICES

Je vous informe que l'insertion de la Cour des comptes sur « la tutelle des chambres de commerce et d'industrie » n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

Néanmoins, je porte à votre connaissance les éléments d'actualisation suivants.

- En ce qui concerne l'état d'avancement de la réforme de la carte consulaire :

Pour éviter d'avoir à procéder à des élections avant le renouvellement général, la date d'installation des chambres issues de ces rapprochements a été généralement fixée au moment du renouvellement général de 2009.

Néanmoins cinq décrets de fusion (créant cinq chambres et supprimant treize chambres) ont déjà été pris et dix fusions sont programmées créant dix chambres et supprimant vingt-quatre chambres. Par ailleurs, des modifications de schémas directeurs sont en cours pour créer quatre nouvelles chambres (et en supprimer douze).

- En ce qui concerne les moyens et l'indépendance financière de l'assemblée des chambres françaises et d'industrie (ACFCI) :

Dans le cadre du projet de revue générale des politiques publiques (RGPP), le réseau des chambres de commerce et d'industrie doit proposer au Gouvernement un projet de réforme. La motion de synthèse votée lors de l'assemblée générale de l'ACFCI le 25 novembre 2008 cherche à renforcer le rôle de la tête de réseau. Conformément à cette motion, les chambres doivent présenter au Gouvernement dans les deux mois un projet dont il résulterait que l'ACFCI « représente seule le réseau des CCI auprès des pouvoirs publics et des médias nationaux ; gère les projets nationaux » ; qu'elle « assure la fonction de centre de ressources national pour l'ensemble du réseau : informatique, juridique, réglementaire, financier, études et information économique, etc. » ; qu'elle « est garante du bon fonctionnement du réseau, peut l'auditer ».

- En ce qui concerne l'application de l'outil budgétaire informatisé :

Comme indiqué dans le projet de rapport, cet outil élaboré par mes services sera bientôt mis en application. Une circulaire co-signée par la Direction du commerce de l'artisanat des services et des professionnels libéraux (ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi), la Direction générale des finances publiques (ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique) et de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales) demande en effet aux chambres de présenter leurs comptes à leur autorité de tutelle en utilisant l'outil budgétaire à compter du budget primitif 2009.

- En ce qui concerne le souci de mieux définir la règle financière applicable :

Les textes en cours de refonte s'attacheront dans toute la mesure du possible à réécrire ces règles. En matière de comptabilité analytique, il a été demandé, au sein du groupe de travail sur la refonte des textes, à l'ACFCI et aux directions financières des chambres du réseau représentées de faire toutes propositions utiles en comparant les systèmes mis en œuvre dans le réseau.

- En ce qui concerne le projet de réforme que vous a présenté l'ACFCI :

Je voudrais appeler votre attention sur l'évolution du projet de RGPP du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Pour tenir compte de la forte opposition d'un certain nombre de chambres à la perte de leur personnalité morale et dans un souci de meilleure cohésion du réseau, le président de l'ACFCI a fait voter une motion de synthèse lors de son assemblée générale du 25 novembre 2008. Celle-ci prévoit toujours le principe d'une régionalisation forte, mais maintient la personnalité morale des chambres départementales ou infra-départementales, qui deviendront des organismes rattachés à la chambre régionale.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), établissement public national à caractère administratif, dont la création remonte à 1935, avait initialement pour mission de reconnaître les appellations d'origine contrôlée (AOC), d'en délimiter les aires de production, de fixer les conditions de production et d'agrément en liaison avec les professionnels et les pouvoirs publics, d'assurer enfin la défense et la promotion de ces appellations en France et à l'étranger. Les missions de cet établissement public, qui ne concernaient que les vins et les eaux de vie, ont été progressivement étendues aux appellations d'origine concernant l'ensemble des produits agricoles en 1990, puis aux « indications géographiques protégées (IGP) », lors de l'introduction dans le droit français de cette notion adoptée par l'Union Européenne en 1992. Le chiffre d'affaires des activités économiques concernées dépasse 16 Md€.

Le constat et les recommandations de la Cour figurant dans un référé aux ministres chargés de l'agriculture et des finances du 10 octobre 2004 ont fait l'objet d'un large consensus et le dispositif de valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires a été profondément modifié en application de l'ordonnance du 7 décembre 2006.

* * *

La Cour avait relevé que l'appellation d'origine, reconnue par l'INAO, entrainait en concurrence avec d'autres productions labellisées par d'autres organismes certificateurs. Ces mentions étaient peu lisibles pour les consommateurs, les unes ayant pour objet de garantir la typicité d'un produit, les autres une qualité supérieure résultant de l'application d'un cahier des charges.

Le législateur a introduit une hiérarchisation des modes de valorisation des produits agricoles, fusionné les entités chargées de la gestion des signes de la qualité et de l'origine et adapté les structures de l'INAO à ses nouvelles missions.

a) Trois modes de valorisation sont désormais consacrés par la loi du 5 janvier 2006 : les « signes d'identification de la qualité et de l'origine » (SIQO), les « mentions valorisantes » et les « démarches de certification de produits ». L'intervention du législateur a, en outre, limité à cinq les signes d'identification de la qualité et de l'origine : « label rouge, « appellation d'origine », « indication géographique protégée » (IGP) et « spécialité traditionnelle garantie » (STG), attestent la qualité liée à l'origine ou à la tradition, la mention « agriculture biologique » attestant la qualité environnementale.

b) La loi du 5 janvier 2006 a entraîné une unification des structures de gestion des SIQO, l'INAO étant désormais chargé de la totalité de cette gestion.

Les attributions des comités nationaux, qui fixent les conditions de production des appellations, valident la reconnaissance des bénéficiaires des appellations et se prononcent sur toutes les questions relatives aux appellations, ont été redéfinies.

Un conseil agréments et contrôles (CAC) doit garantir, au niveau national, la séparation des fonctions de défense et de gestion des fonctions de contrôle, ce qui constitue la principale modification introduite par la réforme.

La Cour avait critiqué la procédure d'agrément des produits bénéficiant d'une AOC et le contrôle des conditions de production par l'INAO. Rappelant que les dispositions communautaires imposent aux Etats membres d'assurer l'objectivité et l'impartialité des appellations, la Cour avait estimé que la procédure suivie n'apportait pas les garanties souhaitables notamment à l'égard des consommateurs.

L'ordonnance n°2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer établit une séparation entre les organismes compétents pour défendre les signes d'identification de la qualité et de l'origine et ceux qui sont chargés du contrôle du cahier des charges des produits bénéficiant de ces signes.

Les organismes de défense et de gestion (ODG) se substituent aux syndicats de défense des AOC et aux groupements « qualité » des labels, dont la nature et les missions étaient hétérogènes. Ils doivent être reconnus par le directeur de l'INAO, après avis du comité national compétent. Au 31 mai 2007, 95% des ODG avaient été reconnus.

Le dispositif est désormais unifié et repose sur les principes fondamentaux que sont la représentativité, la transparence et le caractère démocratique de l'organisation et du fonctionnement, chaque opérateur étant membre de droit des ODG.

Le deuxième volet de la réforme a consisté à scinder le contrôle en deux phases distinctes.

Le contrôle primaire est désormais assuré, non plus par les opérateurs eux-mêmes, mais par des organismes tiers, indépendants et impartiaux, ayant fait l'objet d'une accréditation ou qui en respectent les principes et spécifications. Les modalités du contrôle varient toutefois selon les signes d'identification de la qualité et de l'origine.

L'INAO assure, quant à lui, le contrôle secondaire, c'est-à-dire le contrôle des organismes chargés du contrôle primaire, qui peut conduire au retrait de leur agrément.

Le nouveau dispositif de gestion des signes de la qualité reposant sur les organismes de défense et de gestion et la réalisation des contrôles par des organismes tiers indépendants a été mis en place au 1er juillet 2008.

La Cour appelle à une réorientation du fonctionnement de l'INAO.

Celle-ci n'en est qu'à ses débuts.

Il a été remédié à plusieurs défauts de gestion - absence de comptabilité analytique, irrégularités diverses - et le nombre des membres des comités nationaux a été plafonné à 50.

Le contrat d'objectifs pour 2008-2010 reflète les progrès qui restent à faire. Il demande à l'INAO de raccourcir les délais moyens de reconnaissance d'un produit sous signe d'identification de la qualité et de l'origine, actuellement de 7,5 années pour une appellation d'origine, de 4,5 pour une indication géographique protégée, et de 1,5 année pour un label rouge. Il fixe un objectif de respect des délais par l'INAO qui émet 1200 avis par an sur les

documents d'aménagement et d'urbanisme et les autorisations d'installations classées dans sa mission de protection des aires d'appellation d'origine. Il prévoit de diffuser plus largement les informations utiles aux différents acteurs, en particulier auprès du grand public. Il demande aussi qu'une attention particulière soit apportée à la protection des signes et à la coopération internationale contre les usurpations et les détournements de notoriété.

Enfin, le contrat prévoit que les résultats de la politique de l'origine et de la qualité devront être évalués de manière plus précise que ce qui a pu être fait jusqu'à présent et reposer sur des bases scientifiques et techniques renforcées, ce qui répond précisément à une recommandation de la Cour.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à l'insertion de la Cour des comptes relative à l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO).

Je note avec satisfaction que la Cour des comptes a pris acte des dispositions mises en œuvre en application de l'ordonnance du 7 décembre 2006. Ces mesures ont permis de clarifier le dispositif de valorisation des produits agricoles et alimentaires et d'harmoniser les dispositifs de contrôle afin d'offrir au consommateur les garanties qu'il est en droit d'attendre des produits portant un signe d'identification de la qualité et de l'origine. Par ailleurs, le contrat d'objectifs de l'INAO pour 2008-2010 trace pour les années à venir les améliorations attendues notamment en termes d'efficacité des procédures.

S'agissant de la dernière observation de la Cour des comptes, je souhaite souligner que le contrat d'objectifs de l'INAO prévoit la mise en place d'un Système d'Information Géographique (SIG) pour la délimitation des aires d'appellations d'origine et d'indications géographiques protégées. Celui-ci permettra à l'Institut de disposer des moyens les plus performants pour effectuer les travaux de délimitation et de mettre à disposition des organismes de défense et de gestion et des organismes de contrôle les données qui leur sont utiles pour effectuer leurs missions, de la manière la plus simple et la plus économique possible.

Ainsi, à l'avenir, dès lors que les données cadastrales vectorisées seront disponibles, les nouvelles délimitations seront systématiquement géoréférencées et réalisées avec un logiciel de cartographie permettant de fournir des fichiers informatiques normalisés.

Les prêts bonifiés à l'agriculture

Dans son rapport public annuel 2007, la Cour avait notamment relevé la complexité du dispositif de gestion des prêts bonifiés à l'agriculture, faisant intervenir les services du ministère de l'agriculture, le Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et les établissements de crédit, la faiblesse des contrôles opérés sur les bénéficiaires de ces prêts, la confusion des responsabilités entre les services de l'Etat et le CNASEA en matière de contrôle. Enfin la Cour s'était interrogée sur l'efficacité des prêts bonifiés.

Depuis son intervention, d'autres contrôles ont globalement confirmé les observations de la Cour. La Cour des comptes européenne a en particulier souligné la difficulté d'assurer une traçabilité complète de gestion des prêts.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture avaient répondu qu'ils partageaient les observations de la Cour et annonçaient des améliorations au dispositif de gestion, sans pour autant remettre en cause ni le bien-fondé, ni l'économie générale des prêts bonifiés. Souhaitant connaître les suites données à son intervention, la Cour a donc engagé un contrôle de suivi en 2008 dont les principales conclusions sont présentées ci-dessous.

Malgré les quelques mesures prises, les recommandations de la Cour n'ont pour l'essentiel pas été suivies d'effet à ce jour.

* * *

La Cour critiquait en premier lieu l'hétérogénéité des prêts bonifiés à l'agriculture, avec dix catégories de prêts différents, engendrant des lourdeurs et des complexités de gestion.

La Cour a sur ce point obtenu partiellement gain de cause, le ministère de l'agriculture et de la pêche ayant progressivement recentré le dispositif sur les seuls prêts à l'installation qui, par ailleurs, sont les seuls à être encore cofinancés par la Communauté européenne jusqu'en 2015.

De fait, en 2007, les prêts à l'installation ont représenté 54% des nouveaux prêts et 70% des encours. Le Crédit Agricole

reste prédominant en termes de parts de marché, avec près de 83% des nouveaux prêts à l'installation.

La Cour relevait par ailleurs le grand nombre d'intervenants dans la gestion des prêts bonifiés, situation qui favorisait une dilution des responsabilités et une perte de maîtrise du dispositif par l'Etat.

Malgré quelques avancées depuis 2007, cette analyse reste fondamentalement valable.

Des améliorations ont été apportées au dispositif de gestion des prêts bonifiés. Il faut relever en particulier :

- la mise en place de la nouvelle application OSIRIS, et plus précisément pour les prêts bonifiés, d'OSIRIS-PB.
- la signature, quoiqu'avec plusieurs mois de retard, des nouvelles conventions Etat-établissements de crédit 2007-2013, qui allègent certaines tâches assurées jusqu'ici par ces derniers, leur permettent un accès en consultation de la base de données OSIRIS et établissent une nouvelle procédure de facturation et de certification désormais du ressort du CNASEA.

Ces avancées ne modifient toutefois pas fondamentalement un circuit de décision et de suivi des engagements qui reste complexe et qui n'est pas sans risques pour l'Etat. Tout en étant organisme payeur et gestionnaire des crédits nationaux et communautaires, le CNASEA n'a pas la responsabilité des décisions d'octroi des prêts bonifiés qui relèvent de la compétence des services déconcentrés de l'Etat mais il est chargé de fait du suivi des engagements de l'Etat. Il utilise pour les nouveaux prêts accordés depuis le 1^{er} janvier 2007 OSIRIS, qui n'est pas un outil comptable et ne dispose d'ailleurs d'aucune interface avec les applications comptables de l'Etat. En outre, l'état actuel des systèmes d'information et du contrôle interne ne permet pas d'apporter toutes les garanties de fiabilité quant aux informations sur les engagements comptables de l'Etat. Enfin, les insuffisances déjà relevées dans le suivi du stock de prêts accordés avant 2007 devraient rester d'actualité pendant encore un certain nombre d'années.

La Cour recommande donc de poursuivre le déploiement d'OSIRIS, et en particulier de renforcer les procédures de contrôle interne, et de rechercher la mise en place d'interfaces informatiques avec les applications comptables de l'Etat et du CNASEA pour éviter tout risque de rupture dans la chaîne de traitement de l'information comptable. Plus largement, une réécriture de la

convention - qui date de 1990 - par laquelle l'Etat délègue au CNASEA la gestion des prêts bonifiés agricoles ne serait pas inutile.

La Cour avait relevé que des programmes de contrôle avaient été engagés tardivement, à partir de 2006 sous la menace de refus d'apurement par les autorités communautaires.

La situation n'est toujours pas satisfaisante.

La Cour prend acte des efforts faits par le CNASEA chargé par le ministère de rattraper le retard pris dans les contrôles chez les bénéficiaires. A cette occasion, le ministère a assoupli les règles en la matière par sa circulaire du 3 mai 2006. Sans être négligeables, les suites données par les DDAF à ces contrôles apparaissent en retrait par rapport au nombre d'anomalies constatées.

Les audits de certification des factures des établissements de crédit, quant à eux, ont pris un retard considérable alors qu'ils constituent un élément essentiel de fiabilisation de l'ensemble du dispositif. Les rapports définitifs pour les factures 2000 à 2003 ne sont pas encore totalement achevés. Les suites données à ces audits de certification devraient se traduire, à la date de réalisation du contrôle de la Cour, par des réfections sur factures atteignant un montant de près de 130 M€ et l'Etat n'a pas libéré les soldes de factures correspondants.

Les nouvelles conventions Etat-établissements de crédit 2007-2013 prévoient que les factures de bonification sont désormais établies par le CNASEA lui-même, à partir des éléments issus d'OSIRIS. Si cette procédure comporte des avantages, elle n'est pas non plus sans inconvénients. En effet, le CNASEA gère et alimente OSIRIS, édite la facture à partir d'OSIRIS, et certifie lui-même la facture qu'il édite ; le CNASEA est amené d'une certaine façon à « s'auto-certifier ». Il est dès lors indispensable de prévoir une procédure d'audit d'OSIRIS qui offre toutes les garanties au certificateur des comptes de l'Etat.

Compte tenu du retard pris dans les audits de certification en cours, les audits de certification concernant les factures des années 2004 à 2006 n'ont pas encore été lancés. Il est à craindre que les audits concernant les nouveaux prêts accordés à partir de 2007 ne démarrent eux aussi avec un certain retard.

La Cour jugeait confuse la répartition des rôles entre le CNASEA et les services de l'Etat

Elle le demeure.

L'Etat délègue au CNASEA les tâches de contrôle chez les bénéficiaires (contrôles et visites sur place), ce qui peut le conduire à contrôler l'instruction des demandes de prêts par les DDAF. Mais celles-ci maîtrisent le choix des bénéficiaires à contrôler et ont ensuite la responsabilité des suites à donner aux contrôles du CNASEA. A minima, il reste nécessaire de clarifier des objectifs de ces différents contrôles, qui numériquement ne sont pas négligeables, et les responsabilités respectives des services de l'Etat et du CNASEA.

La Cour soulignait le niveau des dépenses de fonctionnement qu'entraînent, pour le CNASEA, la gestion et le contrôle des prêts bonifiés.

Les nouvelles conventions Etat-établissements de crédit aboutissent même, tout en faisant des établissements de crédit les « guichets uniques » pour les demandeurs de prêts bonifiés, à transférer de ces derniers vers le CNASEA de nouvelles tâches de gestion.

Les obligations que l'Etat impose aux établissements dans les nouvelles conventions, notamment en ce qui concerne les contrôles et les systèmes d'information, paraissent particulièrement vagues. Dans ces conditions, il faut s'interroger sur le bien fondé et le niveau de la rémunération dite forfaitaire versée aux établissements de crédit et à la charge exclusive du budget de l'Etat. De plus, le taux de rémunération désormais réduit ne s'applique qu'aux nouveaux prêts.

Critiquant la lourdeur des procédures de gestion et la difficulté des contrôles, la Cour exprimait des doutes sur l'intérêt réel des prêts bonifiés à l'agriculture par rapport à d'autres formes d'aide, s'agissant notamment de l'installation de jeunes agriculteurs

Sans doute les prêts bonifiés, qui nécessitent le maintien d'une organisation et de procédures spécifiques, lourdes, coûteuses, difficiles à contrôler, ne sont-ils pas sans avantages, tant pour l'agriculteur, qui bénéficie de l'effet de levier de l'endettement aidé, que pour l'Etat, qui étale le coût de cette aide sur plusieurs exercices; mais ils ne sont pas non plus sans inconvénients. Or, aucune véritable évaluation de l'efficacité des prêts bonifiés n'a été faite et un débat de fond sur le maintien de ce dispositif semble renvoyé à plus tard.

La Cour a relevé que l'équilibre financier pour l'Etat était menacé par deux changements importants :

- la fin programmée du cofinancement des prêts à l'installation par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à partir de 2015, ce qui oblige d'ores et déjà l'Etat à inscrire dans ses comptes la totalité des engagements de bonification au-delà de cette date ;
- la remontée sensible depuis 2006 des taux d'intérêt de marché, entraînant un accroissement de près de 40% du différentiel de bonification.

Ces évolutions, dans un contexte budgétaire contraint, ont conduit le ministère de l'agriculture en 2007 à gérer la « file d'attente » des demandes de prêts par des ouvertures de crédit successives jusqu'à la toute fin de l'année. Au début de l'année 2008, le ministère a par ailleurs réduit les durées de bonification, opération qui ne peut naturellement pas se répéter tous les ans.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La Cour souligne la complexité de la gestion des prêts bonifiés ainsi que les lacunes des contrôles opérés et regrette l'absence de véritable évaluation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif.

Je partage globalement l'analyse de la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes :

1. La complexité de la gestion des prêts bonifiés, la fin programmée du cofinancement communautaire et la hausse des taux d'intérêt se sont traduites par un coût élevé pour le budget de l'Etat

Comme le souligne la Cour, l'organisation de la gestion des prêts bonifiés est complexe, et la répartition des rôles entre le CNASEA et les services de l'Etat en matière de contrôle demeure confuse. Par ailleurs, les frais de gestion prélevés par les établissements de crédits s'élèvent à 8 M€ par an alors que la mise en place des prêts bonifiés est très peu contraignante pour ces établissements, le CNASEA assurant l'essentiel des tâches de gestion. Ces frais de gestion et les dépenses de fonctionnement du CNASEA liées à la gestion et au contrôle des prêts contribuent à rendre le dispositif particulièrement coûteux pour l'Etat.

A ce premier facteur de coût, directement lié à la complexité de la gestion des prêts bonifiés, s'ajoutent deux autres facteurs alourdissant nettement le coût du dispositif pour l'Etat. D'une part, la fin du cofinancement communautaire des prêts à l'installation en 2015 conduit l'Etat à supporter l'intégralité des engagements de bonification au-delà de cette date. D'autre part, la remontée des taux d'intérêt depuis 2006, a eu un impact direct sur le budget de l'Etat, qui a supporté l'intégralité des variations des taux d'intérêt de marché.

Les aménagements apportés au dispositif début 2008, avec notamment la réduction des durées de bonification et l'introduction d'un plafond de subvention équivalente, n'ont pas fondamentalement remis en cause la logique du dispositif. Le plafond de subvention équivalente a ainsi été fixé au niveau des subventions équivalentes du début de l'année 2008, période où les taux d'intérêt étaient élevés.

2. Ce coût élevé renforce la nécessité d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés, susceptible de conduire à une remise à plat du dispositif

Au regard de la lourdeur des procédures de gestion, de la difficulté des contrôles et du coût global du dispositif, la Cour émet des doutes sur l'intérêt réel des prêts bonifiés à l'agriculture, et invite à mettre en balance avantages et inconvénients du dispositif, en le comparant à d'autres formes d'aide, notamment celles relative à l'installation des jeunes agriculteurs.

Le principal avantage pour l'agriculteur du dispositif des prêts bonifiés réside dans l'effet de levier de l'endettement aidé. Mais cet effet de levier n'a, à ma connaissance, fait l'objet d'aucune évaluation précise. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une aide directe puisse avoir le même effet.

Certes, l'Etat peut, grâce au mécanisme des prêts bonifiés, étaler le coût de l'aide sur plusieurs exercices. Néanmoins, les prêts bonifiés, se révèlent à terme plus coûteux pour les finances publiques que les aides directes, non seulement à cause des frais de gestion prélevés par les banques, mais aussi parce que le taux de base servi aux établissements de crédit est sensiblement supérieur au coût auquel l'Etat s'endette.

Aussi, est-il nécessaire de procéder à une analyse approfondie de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés. Cette analyse doit être menée au regard d'autres types de dispositifs existants comme les aides en capital (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal pour l'environnement) ou les aides directes (dotation jeune agriculteur), dont la gestion est moins complexe. En 2008, pour un montant équivalent d'aides accordées, le paiement des prêts bonifiés a ainsi mobilisé 46 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au CNASEA, contre 7 ETPT⁴⁶ pour le paiement du plan végétal pour l'environnement et du plan de modernisation des bâtiments d'élevage.

Il me semble donc indispensable de procéder, comme le recommande la Cour, à une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés. Cette évaluation doit s'inscrire dans le cadre général de la politique de l'installation, dont il convient d'avoir une vision d'ensemble. Elle doit également permettre de comparer les avantages et les inconvénients des prêts bonifiés avec ceux d'autres types d'aides, notamment les aides directes. Cette évaluation pourrait, le cas échéant, conduire à une remise à plat du dispositif des prêts bonifiés.

46) Données transmises par le CNASEA.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CNASEA**

Le Cnasea constate que les avancées importantes ayant conduit à une refonte totale de la procédure et des outils pour les prêts octroyés à partir de 2007, conformément aux recommandations des divers corps de contrôles, sont bien prises en compte par la Cour, mais s'étonne que leur portée soit régulièrement minimisée.

Aussi le Cnasea entend-il apporter des réponses factuelles aux principales observations de la Cour relative à la gestion, par ses services, du dispositif des prêts bonifiés.

Concernant les conclusions de la Cour des comptes européenne suite à la mission de mars 2008 :

En premier lieu, la Cour des comptes européenne a essentiellement noté la difficulté d'assurer la traçabilité complète du processus de gestion des prêts, et non comme l'indique la Cour des comptes française, des « insuffisances du dispositif français en matière de contrôles ». En effet, la France mettant en oeuvre l'intégralité des dispositions réglementaires communautaires, ni la Cour des comptes européenne, ni la Commission européenne lors de l'audit d'octobre 2008, n'ont émis de critique sur ce point.

Concernant la remarque relative à « l'auto-certification » pratiquée par le Cnasea :

*Il est pour le moins paradoxal que la Cour estime que la nouvelle procédure de certification liée au nouvel outil OSIRIS des gestion des prêts bonifiés, soit une sorte d'auto-certification, alors qu'elle consiste précisément à **assurer la fiabilité exhaustive des données** contenues dans l'outil. En effet, cette procédure repose sur la transmission annuelle aux banques de toutes les données figurant dans l'outil au titre d'une année de facturation, à charge pour ces dernières de prouver qu'elles sont erronées. A défaut d'en avoir apporté la preuve, les données OSIRIS sont considérées comme valides et servent dès lors de base au paiement des banques.*

Il convient à ce propos de noter l'appréciation positive apportée par la Commission européenne dans son rapport du 1^{er} décembre faisant suite à la mission d'octobre 2008, concernant le nouveau système de facturation des prêts bonifiés. En effet, la Commission estime que la procédure « permet en principe d'établir une piste d'audit et donc l'identification du bénéficiaire final, et que le système est adéquat à condition d'un suivi approprié (réconciliation avec les données auprès des banques, analyse des écarts, analyse des anomalies signalées par les délégations régionales, etc.) ».

Ceci correspond très exactement à la procédure mise en oeuvre.

Concernant la nécessité de prévoir une procédure d'audit du dispositif OSIRIS :

Le Cnasea tient à préciser que dans le cadre du plan quinquennal des travaux de la mission d'audit interne, il est prévu de réaliser dès le 1^{er} semestre 2009 une revue complète des outils et des procédures de gestion des prêts bonifiés gérés dans le cadre du nouveau dispositif.

Concernant la prétendue « confusion » de la répartition des rôles entre le Cnasea et les services de l'Etat :

La répartition des tâches entre le Cnasea, organisme payeur des aides cofinancées par le FEADER, et le Ministère de l'agriculture et de la pêche, autorité de gestion du programme, est définie par la convention du 20 mars 2008. Les rôles et obligations du Cnasea et du MAP ne sont donc en aucun cas confus, mais parfaitement encadrés et conformes aux dispositions réglementaires nationales et communautaires.

De plus, la mise en œuvre des tâches est définie par voie de notes ou de circulaires. Ainsi la circulaire du 12 août 2008 définit-elle le traitement des contrôles sur place pour les mesures hors-surface, incluant donc les prêts bonifiés, tandis que la note du 9 décembre 2008 fournit les éléments de cadrage en ce qui concerne les visites sur place.

La gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations dans sa fonction d'investisseur institutionnel en actions de sociétés cotées

La Cour avait engagé en 2006 un contrôle sur la fonction d'investisseur, en actions de sociétés cotées, de la Caisse des dépôts et consignations, pour la période 2000 à 2005. Ce contrôle a ensuite été étendu à 2006. La Cour a poursuivi dans ce cadre, des investigations spécifiques sur l'acquisition à terme par cet établissement public, en mars 2006, de titres de la société EADS pour un montant global de 600 M€ et livrables à trois dates successives par IXIS CIB.

Ces deux contrôles ont fait l'objet en 2007, de communications adressées à la ministre de l'économie des finances et de l'emploi, au Premier ministre et aux commissions des finances des deux Assemblées. La Cour y a relevé des défauts de gouvernance, qui se sont notamment manifestés à l'occasion de la décision d'investir au capital de la société EADS et a proposé une amélioration des modes de prise de décision au sein de la CDC prenant en compte une exigence de plus grande collégialité et une meilleure maîtrise des facteurs de risques.

Les recommandations de la Cour ont été suivies pour l'essentiel. Le code monétaire et financier a été modifié par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 de manière à renforcer le rôle de la Commission de surveillance dans le domaine des investissements de la CDC.

* * *

La Cour avait observé que les règles qui s'appliquaient à la prise de décision en matière d'investissement en actions étaient insuffisamment collégiales et faisaient courir des risques à l'établissement.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 crée un comité d'investissement, au sein de la commission de surveillance.

Les règles alors en vigueur prévoyaient la soumission à un comité des engagements présidé par le directeur général, des seuls projets d'investissement d'engagement en crédits ou en fonds propres, d'un montant égal ou supérieur à 30 M€ En outre, les franchissements de seuil au capital d'une société émettrice échappaient à cet examen. Par ailleurs, ce comité n'était jamais saisi des opérations de gestion de portefeuille telles qu'achat d'actions ou d'obligations même pour des montants particulièrement élevés. Enfin aucun accord, ni même aucune consultation de la Commission de surveillance n'était nécessaire.

En septembre 2007, le directeur général de la Caisse a fait part à la Commission de surveillance de son intention de créer en son sein un comité des investissements auquel il soumettrait pour avis les opérations les plus significatives.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 prévoit, désormais, que le comité d'investissement, nouveau comité spécialisé de la Commission de surveillance qu'elle institue, « *a pour mission de surveiller la mise en œuvre de la politique d'investissement de la Caisse des dépôts et consignations. Il est saisi préalablement des opérations qui conduisent [la CDC] à acquérir ou à céder les titres de capital ou donnant accès au capital d'une société au-delà des seuils définis dans le règlement intérieur de la Commission de surveillance.* » L'application de cette procédure consultative y compris aux « franchissements de seuils » préconisée par la Cour sera ainsi mise en œuvre, dès la modification du règlement intérieur de la Commission de surveillance.

La Cour avait recommandé également que l'instance collégiale chargée d'examiner, à titre consultatif et préalable, les investissements en actions supérieurs à certains montants, comprenne au moins un membre extérieur au management.

Trois personnes seront désignées par les présidents des assemblées parlementaires au sein de ce comité.

La nouvelle composition de la Commission de surveillance résultant de la loi précitée, peut permettre de satisfaire cette préconisation, deux membres étant désormais désignés par le président de l'Assemblée nationale, à raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable, économique ou dans celui de la gestion et un autre par le président du Sénat en fonction des mêmes critères.

La Cour avait recommandé une saisine systématique de la direction du risque et du contrôle interne au delà d'un seuil fixé par

la CDC et l'extension de la compétence de la direction aux risques du marché.

La loi précitée et certaines décisions du directeur général de la Caisse ont également pour objectif d'assurer une meilleure maîtrise des risques, sans toutefois retenir la recommandation de la Cour tendant à la saisine systématique de la direction des risques et du contrôle interne au-delà d'un seuil déterminé d'investissement en actions et à étendre sa compétence aux risques de marché.

La Cour avait noté que, dans la prise de décision d'investir dans le capital d'EADS, la direction du risque et du contrôle interne (DRCI) de la Caisse n'avait été consultée que quelques jours avant la signature de la lettre d'engagement et seulement « afin de mettre en place les dispositifs de surveillance déontologique » et que l'analyse du risque avait été insuffisante au cas d'espèce.

Dans sa réponse du 1er février 2008 au référé du Premier président, la ministre de l'économie des finances et de l'emploi avait indiqué que l'amélioration du contrôle des risques était précisément un des objectifs qu'elle souhaitait atteindre dans le cadre du projet de réforme de la Caisse. La loi de modernisation de l'économie a concrétisé cette intention en renforçant la composition et les compétences de la Commission de surveillance et en consacrant l'existence en son sein du comité spécialisé consultatif dénommé « comité d'examen des comptes et des risques », le règlement intérieur de la Commission charge notamment ce comité d'examiner les cessions et acquisitions et d'assurer le suivi du contrôle interne et des risques.

La ministre de l'économie des finances et de l'emploi dans sa lettre précitée, indiquait par ailleurs, qu'elle souhaitait réfléchir à un contrôle externe ad hoc des activités financières de la CDC afin notamment de l'inciter à améliorer son contrôle des risques, tout en en préservant sa spécificité, à savoir la surveillance et la garantie du Parlement. C'est ainsi que la loi de modernisation de l'économie a confié à la Commission bancaire, des missions de contrôle externe pour le compte de la Commission de surveillance.

Enfin, le directeur général de la CDC a indiqué en décembre dernier lors de l'annonce des nouvelles orientations stratégiques de la Caisse « Elan 2020 », qu'il mettrait en place, à côté de lui, un comité consultatif composé de représentants des principaux partenaires de la Caisse des dépôts et consignations, entreprises, organisations syndicales, ONG, experts, afin de porter un regard extérieur sur l'action de la CDC et de l'évaluer. Ce comité n'a pas encore été institué.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DEPÔTS
ET CONSIGNATIONS**

Selon la Cour : « Dans sa réponse du 1er février 2008 au référé du Premier président, la ministre de l'économie des finances et de l'emploi avait indiqué que l'amélioration du contrôle des risques était précisément un des objectifs qu'elle souhaitait atteindre dans le cadre du projet de réforme de la Caisse. La loi de modernisation de l'économie a concrétisé cette intention en renforçant la composition et les compétences de la Commission de surveillance qui dispose désormais d'un comité spécialisé consultatif dénommé « comité d'examen des comptes et des risques » ; le règlement intérieur de la Commission charge notamment ce comité d'examiner les cessions et acquisitions et d'assurer le suivi du contrôle interne et des risques". »

Réponse : Il convient de rappeler que le comité d'examen des comptes et des risques, qui a été consacré par la loi de modernisation de l'économie, fonctionnait déjà depuis plusieurs années, sous forme conventionnelle, dans le cadre du précédent règlement intérieur de la Commission de surveillance.

La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat

A la demande de la commission des finances du Sénat, formulée en application de l'article 58-2° de la LOLF, la Cour des comptes a conduit en 2007 une enquête sur le service des pensions de l'État⁴⁷. Les auditions menées par le Sénat sur cette base avaient permis de conclure que la réforme de la chaîne de traitement des pensions était souhaitée par le Gouvernement mais n'était pas encore réellement engagée.

Dans une insertion intitulée "la réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'État", parue dans son rapport public de février 2008, la Cour est en conséquence revenue sur le sujet.

Soulignant qu'il était urgent de passer à une réforme d'ensemble, la Cour indiquait que la modernisation du système de gestion était conditionnée à une forte impulsion politique mais aussi à une gouvernance unique, bien identifiée et investie d'une autorité véritablement interministérielle. Des plans d'actions et une conduite du changement sur le moyen terme étaient nécessaires notamment pour gérer les restructurations d'emplois et permettre de faire aboutir, dans les meilleurs délais, cette réforme qui doit bénéficier aussi bien aux pensionnés qu'aux contribuables. Dans le cadre des travaux de la Cour, les économies d'emplois avaient été chiffrées par le ministère chargé du budget à 1 200.

47) Les rapports du Sénat n° 27 2007-2008 : la gestion des pensions de l'État, une réforme inaboutie à relancer d'urgence ; Thierry Foucaud, Bertrand Auban, Sénateurs.

La Cour considérait que les données enregistrées dans les comptes individuels de retraite (CIR), créés pour assurer le droit à l'information des agents de l'État sur leur retraite et constamment tenus à jour, devaient être utilisées comme base pour le calcul des pensions des fonctionnaires, au lieu de devoir procéder à une « reconstitution de carrière » avant le départ à la retraite. Elle relevait la nécessité d'améliorer l'information.

Une année après, des évolutions sont tangibles, et l'impulsion politique a été donnée. Cependant, aucune gouvernance interministérielle n'a été mise en place à ce jour et les services concernés ne sont pas engagés de la même manière dans ce chantier d'importance.

* * *

La Cour soulignait la nécessité d'une forte impulsion politique.

Celle-ci a pris la forme d'une décision de principe inscrite dans la révision générale des politiques publiques.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a annoncé, à l'horizon 2010-2011, une liquidation des pensions sur la base des éléments réunis dans le compte individuel de retraite (CIR) de chaque fonctionnaire⁴⁸ et, corrélativement, la suppression des services de pensions des ministères employeurs, les tâches de reconstitution des carrières qu'ils assurent à l'approche de la date de retraite disparaissant. Parallèlement, le service des pensions, qui concède les droits à pensions après avoir contrôlé les propositions des ministères employeurs, et les centres régionaux des pensions, qui assurent le versement et le suivi des pensions, doivent être réunis dans une seule entité⁴⁹. La question du guichet unique n'a pas été oubliée ; la mise en place de centres d'appels téléphoniques doit améliorer le service rendu aux fonctionnaires.

48) "Le service des pensions pourra réaliser directement la liquidation sur la base d'un processus industriel et pour tous les agents à compter de 2010-2011".

49) "Parallèlement, le service des pensions et les centres régionaux des pensions doivent être réunis dans une entité unique, soit au sein de l'État (service à compétence nationale), soit sous forme d'une caisse de retraite de l'État."

La Cour indiquait la nécessité de réorganiser la chaîne de traitement des pensions en utilisant les données du CIR pour liquider les droits.

L'enquête a permis de constater la mise en place de certaines bases de cette réforme.

- Le renseignement des comptes individuels de retraite (CIR)

Le processus de renseignement des CIR semble en voie d'être maîtrisé. C'est ce qui ressort de l'analyse des résultats de la première campagne d'information⁵⁰, présentés par le groupement d'intérêt public Info-retraite⁵¹. Cependant, la quantité et la qualité des données intégrées dans les comptes ouverts pour les fonctionnaires restent perfectibles. Les campagnes suivantes, qui concernent un plus grand nombre d'agents, devraient pouvoir bénéficier de l'expérience acquise, mais elles requièrent encore des efforts et une coordination renforcée entre le service des pensions et les ministères⁵².

- L'évolution de la chaîne informatique

Le service des pensions s'est engagé dans la préparation du dispositif permettant de liquider les pensions sur la base de ces comptes. La solution technique retenue, qui doit voir le jour en 2010 (« palier 2010 »), consiste à mettre en place un lien entre les comptes individuels et l'outil actuel de liquidation du service des pensions, VISA3. A l'horizon 2012, un système plus élaboré devrait permettre une alimentation directe du CIR par des déclarations annuelles de données sociales, suivant la méthode du régime général de sécurité sociale pour les comptes de droits des salariés. Les liens avec la mise en place de l'Opérateur national de paye, que l'État a par ailleurs engagée, devront être précisés, ce qui impose de coordonner les calendriers des deux chantiers.

50) qui concernait les personnes nées en 1949 et en 1956.

51) Le groupement d'intérêt public Info-retraite est l'instance chargée de piloter et de coordonner la mise en œuvre du droit à l'information individuelle des assurés du secteur privé et des agents du secteur public sur leur future retraite dans un contexte inter-régime et d'assurer la collecte des informations et l'établissement des relevés individuels et des estimations indicatives globales.

52) Le service des pensions du ministère du budget a été chargé d'orchestrer l'initialisation puis l'alimentation régulière des comptes. La saisie de l'historique des carrières des agents de la fonction publique d'État est assurée par les ministères employeurs, qui disposent des données nécessaires.

- Le renforcement du rôle du service des pensions

Afin de favoriser la mise en place du "palier 2010", plusieurs mesures ont été prises récemment ou sont à l'étude.

- La première a consisté à modifier l'arrêté d'organisation du service des pensions. Paru en mai 2008, il attribue à ce service le rôle de gestionnaire du CIR et du droit à l'information des assurés sur leur retraite ; il consacre en particulier son rôle d'interlocuteur des agents en activité ou en retraite. Le nouvel arrêté assigne également au service les responsabilités de conception et de mise en œuvre du nouveau processus de gestion, incluant l'accompagnement des ministères employeurs. Corrélativement, les compétences et l'effectif du service des pensions se sont accrus ; des crédits ont été affectés à la construction du dispositif informatique.

- Un projet de modification du code des pensions civiles et militaires de retraite a été préparé par le ministère chargé du budget. Une nouvelle rédaction de l'article R-65 attribuerait au service des pensions les responsabilités de contrôle effectif des données présentées dans les CIR et celles de liquidation des droits. Les ministères ne conserveraient que la tâche d'alimentation des CIR dont les modalités seront précisées par la révision de la partie réglementaire du même code.

La Cour soulignait la nécessité de placer la réforme sous la responsabilité d'un pilote unique, investi d'une autorité véritablement interministérielle, capable de mettre en œuvre un plan d'action partagé et une véritable conduite du changement.

A la fin de l'année 2008, la réforme d'ensemble ne bénéficiait pas d'un pilotage par une autorité interministérielle.

L'annonce faite dans le cadre de la RGPP n'a pas été suivie d'une communication suffisante propre à fédérer les énergies des ministères employeurs et des services concernés du ministère chargé du budget.

Seule une instance interministérielle pourrait en effet déterminer avec précision la trajectoire de modernisation de la chaîne et arrêter un calendrier pour organiser au mieux la transition en anticipant les restructurations attendues et en déterminant les dispositifs d'accompagnement des agents.

La création d'un comité stratégique, présidé par une personnalité qualifiée rassemblant des secrétaires généraux de ministères, et d'un comité directeur à vocation de maître d'ouvrage est envisagée mais n'a pas encore débouché et, de manière plus générale, la définition des structures de pilotage du chantier prend du retard.

Au sein même du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, la réflexion, engagée au printemps 2007⁵³ sur la réunion du service des pensions et des centres régionaux des pensions dans une seule entité, dont le principe a été confirmé dans la RGPP, n'avait pas encore abouti à des décisions à la fin de l'année 2008. Cette structure, qui regrouperait des activités actuellement séparées –concession des pensions et paiement - pourrait porter la maîtrise d'œuvre du projet tout en favorisant des gains de productivité.

53) Note du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État datée du 15 mars 2007.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Comme je vous l'avais indiqué dans ma note du 1^{er} février 2008, je souhaite, tout comme le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, poursuivre les efforts de modernisation de la gestion des pensions, par une réforme de grande ampleur.

L'insertion de la Cour des comptes rappelle à juste titre que l'impulsion politique de cette réforme a été donnée par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 et que des évolutions tangibles ont été conduites depuis la dernière insertion au rapport public. Il souligne notamment la mise en place des bases de la réforme concernant le renseignement des comptes individuels de retraite, l'évolution de la chaîne informatique et le renforcement du rôle du service des pensions.

Ce rapport considère toutefois que les mesures permettant de placer la réforme sous la responsabilité d'un pilote unique, investi d'une autorité véritablement interministérielle, ne sont pas décidées. En réponse, il convient en premier lieu de noter que plusieurs sujets devaient être expertisés au préalable sous les différents angles juridiques, sociaux et financiers. C'est ainsi qu'une mission a été confiée à l'inspection générale des finances, d'une part pour examiner les conditions de montée en charge du compte individuel de retraite, et son impact sur les services ministériels de pensions, d'autre part, sur l'opportunité de créer un service à compétence nationale en matière de pensions des fonctionnaires.

Une fois cette expertise réalisée, et après discussion interministérielle, les décisions nécessaires ont été prises.

Je peux ainsi annoncer à la Cour que sera constitué début 2009, au sein de la direction générale des finances publiques, un service à compétence nationale (SCN), destiné à réunir le service des pensions et les centres régionaux des pensions. Ce service sera chargé de gérer, à terme, l'ensemble des fonctions d'un opérateur de retraites, de l'enregistrement des droits à pensions dans le compte de retraite jusqu'au paiement des pensions et de mener le projet de réforme décidé par le Conseil de modernisation des politiques publiques.

Dans ce cadre et avec les moyens de ce SCN, la direction générale des finances publiques sera le pilote de la réforme. Elle sera chargée d'animer avec la direction générale de l'administration de la fonction publique un comité stratégique, rassemblant les secrétaires généraux des départements ministériels, qui arbitrera les orientations du projet et qui veillera à ce que les gains de productivité correspondants soient effectivement dégagés. Je compte installer ce comité dans les toutes prochaines semaines.

La gestion des fonds publics par la Polynésie française

La Cour a fait part dans son rapport public de 2007 du résultat des contrôles opérés par la chambre territoriale des comptes de la Polynésie. Elle formulait alors des recommandations s'articulant autour de trois axes principaux : le renforcement de la transparence au sein de la collectivité ; le développement du contrôle de l'assemblée sur la gestion des finances de la Polynésie ; l'amélioration de la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la collectivité et la mesure de leur impact.

Deux ans après, la Cour constate que les travaux de la CTC ont été largement pris en compte par le législateur. La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française s'est très largement inspirée pour son second volet (transparence) des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public 2006, faisant suite aux travaux de la CTCPF. Les rapports et comptes-rendus des débats parlementaires relatifs au projet de loi citent à de nombreuses reprises les travaux de la CTC et de la Cour des comptes.

En revanche, les améliorations souhaitées dans la gestion par la collectivité des fonds qui lui sont alloués ne sont pas encore à la hauteur des critiques qui avaient été portées.

* * *

Les apports de la loi organique de 2007

La loi introduit un certain nombre de règles ou d'orientations qui répondent à la plupart des critiques formulées par les juridictions financières :

- précisions sur les principes que doit respecter la Polynésie française lorsqu'elle fixe les règles en matière de commande publique (liberté d'accès et égalité de traitement des candidats, transparence des procédures, efficacité de la commande, bon emploi des deniers publics) ;

- renforcement du contrôle de l'Etat (obligation de transmission d'actes nouveaux notamment ceux relatifs aux SEM et aux DSP, pouvoirs de saisine renforcés) ;

- encadrement des aides apportées aux SEM ;

- rééquilibrage des pouvoirs au sein de la collectivité, se traduisant notamment par le renforcement du pouvoir de contrôle de l'assemblée de la Polynésie française, avec institution d'une commission de contrôle budgétaire et financier ;

- introduction du débat d'orientation budgétaire.

Plusieurs procédures introduites par la loi organique font d'ailleurs intervenir directement la chambre territoriale des comptes, dont le rôle est très nettement renforcé :

- la CTC peut être saisie pour avis par le Président de l'assemblée à la suite d'un rapport de la commission de contrôle budgétaire ou financier sur les projets de décision concernant les aides financières ou garanties d'emprunt accordées à des personnes morales, les participations de la Polynésie au capital de sociétés commerciales, aux opérations d'acquisition, de cession ou de transfert de biens immobiliers ;

- la CTC peut également être saisie pour avis, par l'assemblée ou par le haut-commissaire, sur les actes des SEM susceptibles d'augmenter gravement la charge financière de la Polynésie ou d'un de ses établissements publics ;

- la CTC peut désormais être saisie par le haut-commissaire en cas d'absence de vote du budget de la Polynésie à la date du 31 mars de chaque année ;

- elle peut également être saisie en cas de déficit important apparaissant au compte administratif de la collectivité, ou en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat ;

- la CTC peut être saisie par la haut-commissaire lorsque les crédits nécessaires au mandatement d'intérêts moratoires n'ont pas été inscrits au budget ;

- les dispositions applicables en matière de contrôle budgétaire à la collectivité de la Polynésie française deviennent également applicables à ses établissements publics ;

Enfin, la loi simple a introduit un dispositif permettant de compléter le code des juridictions financières sur la compétence de la CDBF à l'égard des représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle d'une CTC. Cette disposition permet donc désormais de saisir la CDBF y compris pour les dirigeants ou agents de SEM, de GIE ou d'associations en Polynésie française. Elle prévoit aussi que la CTC aura désormais compétence pour saisir la CDBF.

Les progrès en matière de gestion

La fiabilité des comptes

On ne peut donc pas vraiment parler de progrès en matière de fiabilisation des comptes, même si plusieurs chantiers sont ouverts.

La nouvelle nomenclature comptable, déclinée en programmes et missions, dans l'esprit de la LOLF, et s'inspirant de la M 52, est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, comme l'annonçait l'insertion au rapport public 2006. Le premier rapport d'activité annuel basé sur la logique de cette nouvelle nomenclature (en missions et programmes et non plus par ministère) sera celui de 2007, qui n'est pas encore publié.

Dans les faits, la nouvelle nomenclature a cependant du mal à entrer en pratique dans tous les services et établissements publics concernés.

Faute de bien connaître son patrimoine, la collectivité ne pratique toujours pas d'amortissements techniques. Depuis 2000, le module « patrimoine » du logiciel utilisé par le Trésor et la collectivité permet de connaître précisément les immobilisations. Le problème se pose pour les immobilisations antérieures pour

lesquelles il faudrait faire un inventaire physique des biens amortissables. Pour les terrains et constructions, il n'existe pas de liste précise et chiffrée des immobilisations.

Des provisions sont bien constituées pour les garanties d'emprunt mais pas pour les risques contentieux.

La question du rattachement des opérations des receveurs spéciaux (impôts indirects, domaine, enregistrement et conservation des hypothèques) à la comptabilité du payeur de la Polynésie française n'est toujours pas résolue. Une commission technique, n'intégrant pas le payeur, serait constituée pour faire des propositions sur ce point. Dans l'attente d'une solution, le problème des restes à recouvrer est toujours pendant (le compte de gestion ne retrace pas la totalité des créances de la collectivité). Les receveurs ont cessé de pratiquer depuis peu les admissions en non valeur qu'ils appliquaient sans contrôle ni autorisation de l'assemblée délibérante (abandons de créances).

Le budget

Quelques progrès peuvent être relevés en matière de transparence budgétaire. Il existe à présent un suivi et une mise à jour plus régulière et au moins annuelle des autorisations de programme. Leur niveau d'exécution figure bien dans les documents budgétaires.

En revanche les budgets d'investissement apparaissent toujours aussi peu réalistes (les besoins de crédits étant surestimés), la collectivité ayant encore beaucoup de mal à mener à bien les programmes prévus.

Les taux d'exécution des crédits d'investissement sont toujours aussi faibles, aux alentours de 50%, voire au-dessous.

Le suivi des dépenses

En matière de personnel, la chambre avait relevé pour 2003 la présence de 626 agents de cabinet, gérés par la présidence et non par le service du personnel de la collectivité.

L'effectif est de 114 en 2008 d'après la collectivité. Les agents de cabinet sont désormais gérés par le service du personnel, comme tout le reste de la fonction publique et de la plupart des autres agents.

Mais si l'on ne peut plus parler aujourd'hui de fonction publique ou d'administration parallèle, on peut noter que les effectifs globaux ont augmenté de 5400 en 2003 à plus de 6000 en 2007 et 5989 en 2008, d'après les collectivités. Les dépenses de personnel continuent donc de croître fortement et accentuent la rigidité du budget.

Le contrôle interne et le suivi des satellites

Il y a eu une prise de conscience par la collectivité de la nécessité de développer le contrôle interne. Mais la plupart des améliorations suggérées dans le rapport public ne sont dans le meilleur des cas qu'à l'état de projet ou d'études.

La comptabilité analytique est toujours inexistante, y compris pour les services qui vendent des prestations (flotille administrative, service informatique...). Les tarifs sont arrêtés en conseil des ministres sans aucune référence de coût. Ceux du service informatique datent de 1982.

Les moyens de l'inspection générale de l'administration (IGA) ne paraissent pas avoir été significativement augmentés alors que de nombreuses SEM ou établissements publics en situation financière délicate voire alarmante nécessitent des contributions croissantes de la Polynésie française et un contrôle renforcé de la part de la collectivité.

Les indicateurs de performance et évaluation

Le chantier des indicateurs de performance a été lancé en 2007. Mais la réflexion en est restée au stade de l'approche méthodologique. Le seul progrès obtenu dans ce domaine est en effet imputable à l'action de l'Etat, qui a fait intégrer au contrat de projet 2008-2013, conformément aux recommandations de la Cour sur l'évaluation, un article 10 consacré à l'évaluation. Cette mission d'évaluation est confiée au comité de pilotage qui fera appel à l'Agence française de développement (AFD) pour réaliser les études d'évaluation concernant les projets, thèmes prioritaires ou volets du contrat de projet.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion de la Cour sur « la gestion des fonds publics par la Polynésie française » souligne des avancées notables en termes de gestion financière, dues aux apports de la loi organique de 2007. En effet, la Cour constate le renforcement du contrôle de l'Etat, l'introduction du débat d'orientation budgétaire, l'institution d'une commission de contrôle budgétaire et financier.

Ainsi, je partage avec la Cour la satisfaction de telles avancées, qui ont permis de remédier en partie à la situation antérieure de dérives budgétaires et comptables.

Le projet d'insertion évoque par ailleurs les progrès relatifs en matière de transparence budgétaire et comptable. Je ne peux, à cet égard, que partager le souhait de la Cour que ses recommandations antérieures, toujours d'actualité, soient mises en œuvre rapidement.

S'agissant des investissements (budget et taux d'exécution), le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique souhaite un renforcement du pilotage de ses investissements par la collectivité territoriale. S'agissant de la dotation globale de développement économique (DGDE), et particulièrement de son volet « investissements » qui doit être renforcé, une réforme des modalités de gestion est prévue, avec un découplage des autorisations d'engagement et des crédits de paiement versés par l'Etat. Ainsi, les versements de CP à la collectivité se feront dorénavant au vu des réalisations effectives. Cette nouvelle démarche permettra, je l'espère, d'engager la collectivité territoriale dans un suivi affiné de ses engagements.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

1) En ce qui concerne la prise en compte des recommandations de la Cour des comptes dans la loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française :

Comme le souligne la Cour des comptes dans son projet d'insertion, la loi organique du 7 décembre 2007, qui faisait suite aux critiques émises par la Cour dans son rapport public de 2007, a permis de mieux garantir la transparence des opérations économiques et financières et de renforcer les contrôles juridictionnel, financier et budgétaire sur ces opérations.

La loi organique du 7 décembre 2007 visait en effet à répondre à la double nécessité d'aller vers plus de transparence des opérations de l'exécutif polynésien et de rééquilibrer les pouvoirs publics locaux tel que cela avait été souligné par la Cour des comptes dans la partie de son rapport public de 2007 consacrée à la situation financière de la Polynésie française :

« L'extrême concentration du pouvoir au sein de la collectivité a fortement contribué au cours des dernières années à l'opacité de la gestion. Des pouvoirs importants ont été exercés par le président de la Polynésie française ou par le conseil des ministres, sans contrôle de l'assemblée délibérante. Bien que les décisions budgétaires relèvent par principe de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française, l'exécutif s'est parfois immiscé dans l'exercice de cette compétence. A maintes reprises, l'assemblée s'est elle-même privée de certaines de ses prérogatives pour les transférer, par délibération, à l'exécutif. En ce qui concerne la gestion des programmes d'investissement, le manque d'information des parlementaires a abouti, dans certains cas, à soustraire du contrôle de l'Assemblée d'importantes dépenses ».

S'agissant du contrôle de l'Etat sur la Polynésie française, qui s'exerce a posteriori (tant pour le contrôle de la régularité et de la légalité des actes que pour le contrôle budgétaire), et dans des conditions limitant l'action du haut-commissaire par rapport à celle d'un préfet de département, il a été bien sûr tenu compte du statut d'autonomie dont jouit la Polynésie française.

Ainsi, la stabilité des institutions de la Polynésie française d'une part, la transparence et le rééquilibrage de la vie politique locale, d'autre part ont été les deux composantes de cette réforme. De nature différente, elles sont appelées à conjuguer leurs effets vertueux.

Ainsi, la loi organique du 27 février 2004 a-t-elle été modifiée pour mieux encadrer l'attribution d'aides financières ou garanties d'emprunt de la Polynésie française et de ses établissements publics aux sociétés d'économie mixte (SEM).

La loi statutaire a également été modifiée afin de mieux soumettre la compétence de la Polynésie française en matière de réglementation de la commande publique au respect des principes de transparence, d'égalité des candidats, de libre accès à la commande publique, d'efficacité et de bon emploi des deniers publics.

Pour améliorer la transparence de la vie politique, les conditions et délais dans lesquels s'exerce le choix entre un mandat électif et une fonction publique ont été revues et, plus largement, le régime des incompatibilités et des inéligibilités, afin d'éviter que ne se renouvellent les difficultés du passé.

Dans un souci de renforcement de la transparence des procédures, l'assemblée peut s'opposer, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, aux délibérations du conseil des ministres sur des projets accordant des aides financières aux personnes morales et sur certaines nominations.

Enfin, cette réforme a renforcé les contrôles juridictionnels, financiers et budgétaires.

Afin de tenir compte des remarques formulées par la Cour des comptes dans son rapport public de 2007, les modalités des contrôles ont été renforcées par la transposition de dispositions en vigueur dans le droit commun des collectivités territoriales de la République : instauration d'un débat d'orientation budgétaire, renforcement des contrôles de la chambre territoriale des comptes, extension à la Polynésie française de la procédure dite d'autorisation de plaider.

2) En ce qui concerne la prise en compte des recommandations de la Cour des Comptes sur la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la Polynésie française :

Dans son rapport public de février 2007, la Cour des Comptes avait recommandé d'améliorer la connaissance des moyens apportés par l'Etat à la Polynésie française et à mesurer leur impact.

La création de la délégation générale à l'outre-mer à compter du 1er septembre 2008 permettra de poursuivre cet objectif. En effet, la délégation comprend un service en charge à la fois de la dépense de l'Etat et de l'évaluation des politiques publiques. L'un des objectifs de ce service en 2009 est d'améliorer la connaissance des moyens publics apportés par l'Etat à la Polynésie française et aux collectivités territoriales qui la composent mais aussi de les comparer à l'effort budgétaire accompli par l'Etat envers d'autres collectivités métropolitaines ou ultra-marines.

Dans cet esprit, la dotation globale de développement économique (DGDE) sera réformée au cours de l'année 2009. Les grands principes de la réforme sont de créer une dotation globale d'autonomie, destinée à la Polynésie française en tant que collectivité d'outre-mer, une dotation d'investissement destinée aux communes et une 3ème part destinée à financer de grands projets d'investissement structurants sur la programmation desquels l'Etat et la Polynésie française se seront préalablement mis d'accord.

A cet égard, le contrôle par l'Etat de l'utilisation de la DGDE s'est encore accentué en 2008 au travers d'une mise en œuvre pleine et entière des dispositions de la convention du 4 octobre 2002. De plus, un décrochage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la part « investissement » de la DGDE, soit 88 M€, a été explicitement opéré dans un rapport de 4 à 1.

Concernant l'évaluation en Polynésie française des politiques publiques financées par des crédits provenant de l'Etat, un premier progrès a été obtenu – comme le souligne la Cour des Comptes - par l'inclusion d'un volet « évaluation » au sein du contrat de projets Etat – Polynésie française avec l'appui méthodologique de l'Agence française de développement (AFD). La délégation générale à l'outre-mer souhaite aller au-delà et programmer dès 2009 des évaluations liées à d'autres secteurs d'intervention directes ou indirectes de l'Etat comme le logement social, le système éducatif ou les dotations aux communes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Je fais suite à votre lettre par laquelle vous m'adressez l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes, relatif à la gestion des fonds publics par la Polynésie française, et m'invitez à vous transmettre une éventuelle réponse à publier dans le rapport public annuel.

J'ai l'honneur de vous informer par la présente que le projet d'insertion n'appelle de ma part aucune observation particulière.

Section C

Générosité publique

La qualité de l'information financière fournie aux donateurs

Tirant les enseignements des contrôles qu'elle a menés sur les comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour a adressé en décembre 2007 un référé au Premier ministre signalant deux exigences qui appelaient des évolutions de la réglementation comptable applicable au compte d'emploi des ressources (CER) que doivent produire les organismes faisant appel à la générosité publique :

- distinguer dans les dépenses réalisées, et notamment dans les missions sociales, la part financée par la seule générosité du public de l'ensemble des ressources souvent très diverses dont disposent les organismes concernés ;*
- permettre le suivi sur plusieurs exercices des ressources collectées non utilisées, au-delà des fonds affectés à des projets définis pour lesquels un suivi spécifique est prévu selon le mécanisme des « fonds dédiés ».*

L'intégration, par l'ordonnance du 28 juillet 2005, du compte d'emploi dans l'annexe des comptes annuels, l'incluant ainsi dans le périmètre de certification, avait rendu inévitable une évolution de la réglementation.

Le groupe de travail mis en place par le Conseil national de la comptabilité (CNC), chargé depuis le décret du 27 avril 2007, de donner, un avis préalable sur toutes les dispositions d'ordre comptable n'avait pas, dans un premier temps, pris en compte ces exigences.

Par la suite, les contacts entre la Cour et le président du CNC, ainsi que la participation d'un membre de la Cour des comptes au collège du CNC, ont permis de faire évoluer sensiblement le projet.

L'avis n° 2008-08 rendu par le CNC le 3 avril 2008 prend en compte les deux exigences qu'avait formulées la Cour.

L'œuvre nationale du Bleuets de France (ONBF)

L'Œuvre nationale du Bleuets de France (ONBF) est une structure sans personnalité juridique qui est adossée à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) dont elle dépend totalement pour son fonctionnement et sa gestion. L'ONBF est une structure atypique qui permet à un établissement public de faire appel à la générosité publique notamment à l'occasion des deux quêtes annuelles du 8 mai et du 11 novembre.

Le contrôle, en 2007, de l'ONBF avait conduit la Cour à formuler de nombreuses observations et recommandations relatives à la qualité de l'information financière de l'ONBF publiée dans son compte d'emploi annuel des ressources et dans ses documents de communication.

La Cour prend acte des engagements pris par l'ONAC de suivre ses recommandations, dès 2008 pour certaines d'entre elles.

* * *

La Cour constatait que le « compte d'emploi annuel » produit par l'ONBF n'était pas conforme aux dispositions de l'arrêté du 30 juillet 1993. Le compte présenté manquait de précisions dans les rubriques d'emplois et de ressources utilisées. Il n'était pas en adéquation avec les comptes financiers.

La Cour prend acte de l'engagement pris par l'ONAC d'établir à compter de 2007 (avec une amélioration prévue en 2008) un compte d'emploi annuel des ressources détaillant les différentes ressources collectées et identifiant les frais de collecte, compte d'emploi qui serait certifié par l'agent comptable principal de l'ONAC.

La Cour constatait que les ressources du « compte d'emploi annuel » ne comptabilisaient pas le montant total collecté lors des quêtes sur la voie publique du 8 mai et du 11 novembre, mais simplement les recettes nettes conservées par l'ONBF après prélèvements des associations collectrices.

La Cour prend acte de l'engagement de l'ONAC de mettre en place à compter de 2008 un suivi précis de la collecte brute, et de sa répartition par départements et par associations collectrices.

La Cour constatait que les dépenses du « compte d'emploi annuel » étaient réparties entre les différentes rubriques des « emplois » par des clés définies *a priori* et sans tenir compte de la nature réelle des dépenses. Elle observait par ailleurs qu'aucun mécanisme de refacturation de charges entre l'ONAC et l'ONBF ne permettait de rendre compte des frais de fonctionnement réel de l'ONBF.

La Cour prend acte de la volonté de l'ONAC d'imputer les dépenses de l'ONBF aux rubriques des emplois en fonction de leur finalité et de l'engagement de l'ONAC de mettre en place un dispositif de refacturation plus exhaustive des charges de fonctionnement de l'ONBF.

La Cour constatait que les documents de communication utilisés par l'ONBF ne faisaient pas clairement apparaître le rôle des associations collectrices dans la collecte et la différence entre la collecte brute et les recettes nettes.

La Cour prend acte des engagements pris par l'ONAC de distinguer la collecte brute de la collecte nette sur l'ensemble de ses documents de communication à compter de 2009, ainsi que de mettre en ligne le compte d'emploi annuel des ressources à partir de septembre 2008.

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT A LA DÉFENSE ET
AUX ANCIENS COMBATTANTS**

Je constate que la Cour souligne les efforts engagés par l'ONAC pour moderniser la gestion de l'œuvre nationale du Bleu et de France, conformément à ses propres recommandations. Le ministère de la défense veillera à ce que ces efforts soient poursuivis ; cela constituera, notamment, un des objectifs majeurs du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'OFFICE NATIONAL
DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC)**

L'insertion de la Cour des comptes rappelle les constats et recommandations de la Cour concernant la présentation des ressources et des dépenses dans le compte d'emploi annuel produit par l'ONBF. Il mentionne aussi les engagements pris par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre en termes d'amélioration et de prise en compte rapides des recommandations de la Cour.

L'Office a entrepris les démarches nécessaires à l'évolution de la régie de recettes de l'ONBF, créée par l'arrêté du 16 août 2005 en régie d'avances et de recettes, ce qui donnera la possibilité d'identifier et de préciser les données comptables nécessaires à la pleine information des différents acteurs. Ainsi, les recettes brutes et nettes seront retracées dans le compte d'emploi 2008 et dans l'annexe du compte financier 2008 de l'agent comptable principal de l'Office.

Par ailleurs, la nature des opérations pouvant être financées par le produit des collectes sera soumise au collège national du Bleu et de France. Les dépenses effectuées dans ce cadre seront identifiées en exécution budgétaire, de façon à retracer précisément les dépenses d'action sociale en faveur des ressortissants et de Mémoire financées par les collectes du Bleu et de France.

Les ratios de partage des collectes nettes entre Mémoire, action sociale en faveur des ressortissants et fonctionnement seront revus en fonction de plafonds.

Enfin, l'information du public sur l'utilisation du produit des collectes et le rôle des associations collectrices sera améliorée par la publication du compte d'emploi sur le site de l'œuvre. La mise en ligne du compte d'emploi 2007 sera opérée prochainement, dès certification par l'agent comptable principal de l'Office.

Chapitre III

Suites données à trois rapports publics thématiques

Bilan d'étape de l'intercommunalité en France

Dans son rapport public particulier de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France, la Cour des comptes avait appelé à un effort de rationalisation de cette ambitieuse réforme des structures communales. Trois ans après, les juridictions financières ont estimé nécessaire de dresser un premier bilan des effets de ses recommandations. La Cour s'est appuyée sur les contrôles effectués par 18 chambres régionales des comptes⁵⁴ sur plus de 80 établissements intercommunaux pour tirer les enseignements des évolutions constatées.

Elle a examiné les mesures prises par les ministères de l'intérieur et du budget, ainsi que les actions conduites par les préfets. Elle a aussi consulté l'Association des Maires de France (AMF) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et a tenu compte des réponses que ces associations d'élus locaux lui ont adressées.

La loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale avait conduit, en effet, à un succès quantitatif, grâce, notamment, aux fortes incitations financières de l'Etat, de nombreuses communautés de communes ou d'agglomération s'étant constituées plus par effet d'aubaine que sur un véritable projet de territoire.

Il est indéniable que la préparation des élections locales de mars 2008 a contribué à ralentir les évolutions nécessaires, malgré la détermination de l'Etat qui a donné suite dès novembre 2005 au rapport de la Cour. Mais il apparaît qu'un nouvel élan rationalisé est aujourd'hui nécessaire.

87 % de la population et 91 % des communes sont désormais incluses dans des structures de coopération à fiscalité propre mais celles-ci ont de périmètres souvent inadaptés ou trop étroits, de compétences

54) Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Basse Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche Comté, Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, La Réunion, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou Charente, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

mal définies ou peu exercées, tandis que leur financement s'alourdit et se fragilise.

De nombreuses compétences gagnent à être exercées dans un cadre intercommunal plutôt que communal. Cette évidence ne saurait conduire ni à des échelons d'administration supplémentaires, dans un paysage institutionnel déjà encombré, ni à l'augmentation de la pression fiscale, les dépenses communales augmentant parallèlement.

La prolifération des organismes intercommunaux, alors que subsistent des milliers de syndicats à vocation unique, multiple ou mixtes, contribue à en affaiblir la lisibilité pour les citoyens. Alors que les communes comme les communautés vont connaître des difficultés financières croissantes, un effort de simplification et de transparence est indispensable. Or certaines communes continuent d'exercer en partie des compétences transférées ou ne mettent guère d'empressement à se dessaisir de leurs attributions. Les intercommunalités recourent davantage à l'emprunt, voire à une fiscalité additionnelle sur les ménages dans une perspective de limitation de l'augmentation des dotations de l'État à l'inflation et de réforme de la taxe professionnelle. En tout état de cause, la montée en puissance des intercommunalités rend nécessaire une gouvernance plus démocratique des établissements publics de coopération intercommunale qui ont le pouvoir de voter l'impôt.

Rappel des conclusions et recommandations du rapport public de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France

Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion de communes, l'Etat a favorisé la constitution de communautés intégrées, sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour gérer au niveau le plus adéquat le développement territorial, principalement en zone urbaine.

Si la loi du 12 juillet 1999 a été un succès sur le plan quantitatif, le paysage intercommunal n'a pas été simplifié : enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus ou créés, existence d'un trop grand nombre de petite communautés de communes à fiscalité additionnelle, développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec des syndicats mixtes de planification territoriale. Les nouveaux groupements à fiscalité propre n'ont pas permis l'émergence d'une logique d'intégration : compétences restant virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment défini, moyens partiellement transférés, investissements limités au regard des moyens financiers accrus dont ils disposent.

Les EPCI sont demeurés des structures de redistribution de fonds aux communes. La mutualisation des moyens n'a pas généré des économies d'échelle et les services rendus aux usagers restent encore limités. La réforme de 1999 a été coûteuse si on prend en compte, outre la dotation supplémentaire distribuée par l'Etat, la pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, laquelle risque de s'accroître si les communes regroupées ne prennent pas suffisamment en compte l'exigence de mutualisation des objectifs et des moyens. A défaut, les risques d'une réforme inachevée et d'une dérive financière alimentée par des doublons et des déséquilibres sont réels.

La Cour recommandait la mise en œuvre d'actions volontaristes et convergentes de l'Etat et des élus locaux, dans le cadre des lois du 12 juillet 1999 et du 13 août 2004, pour corriger les errements constatés et donner au mouvement intercommunal une meilleure efficacité.

Elle recommandait à l'Etat :

- que le délai fixé aux communautés pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences ne soit pas reporté d'année en année,
- de donner aux préfets les instruments pour favoriser l'émergence d'EPCI de taille suffisante, tout en sollicitant des prises d'initiatives par les élus locaux,
- de conduire des démarches de projet dans les EPCI en veillant à la cohérence des dispositifs tels que les projets de contrats de pays, les projets de contrats d'agglomérations, les instruments de politique de la ville,
- de développer les outils permettant d'évaluer les progrès de l'intégration intercommunale et de développement urbain,
- de mettre en place un réseau d'alerte unifié pour surveiller les situations financières des EPCI et prévenir les risques de dégradation.

Elle invitait les élus locaux :

- à achever dans les meilleurs délais la définition des compétences d'intérêt communautaire, dans le cadre d'une réflexion prospective financière et fiscale à moyen terme,
- à donner à la commission départementale de coopération intercommunale un rôle plus agissant et plus dynamique,
- à programmer et mettre en œuvre les projets de développement urbain et territorial, notamment ceux concernant les grands services publics territoriaux qui encadrent la vie quotidienne des citoyens,
- à mieux informer les contribuables sur les efforts et les effets d'une mutualisation des charges au niveau intercommunal.

Enfin la Cour posait la question de la gouvernance territoriale et des modalités d'organisation du contrôle démocratique de l'action de ces structures. Le développement de l'intercommunalité induit des changements qui renforcent en effet la nécessité de rendre compte de manière complète et transparente à tous les citoyens. Les mécanismes mêmes de la démocratie locale devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences d'une réforme devant s'inscrire dans les objectifs d'économie et d'efficience dans l'emploi des fonds publics qui y sont consacrés.

I - La carte de l'intercommunalité et la pertinence des périmètres

A - Un succès quantitatif qui ne s'est pas démenti

Comme la Cour le rappelait en 2005, le développement de l'intercommunalité se situe « *au carrefour de plusieurs ambitions mises en exergue par les pouvoirs publics* », répondant notamment à la nécessité de dépasser un cadre communal d'exercice des services publics devenu trop étroit, dans les aires urbaines mais aussi en milieu rural (lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999, du 27 février 2002 et du 13 août 2004) et au souhait de développer des projets de territoire à l'échelle des agglomérations ou à celle des « pays » (lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999), jugée mieux adaptée en milieu rural.

La rénovation du cadre institutionnel et, surtout, la mise en place de mécanismes financiers incitatifs avaient largement précédé l'élaboration des outils d'aménagement et de planification stratégique des territoires. Elles ont contribué à une montée en charge très rapide de l'intercommunalité, puisqu'en 2004, 84 % de la population vivait sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), au lieu de 15 %, cinq ans auparavant, tandis que le nombre de communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) avait décuplé.

Le mouvement quantitatif s'est poursuivi depuis 2005, mais ne s'est pas amplifié. L'objectif d'une couverture quasi-totale du territoire (à la notable exception de la région parisienne, qui relève d'une logique propre) par des EPCI à fiscalité propre a progressé, sans, toutefois encore être atteint.

La population résidant dans une structure intercommunale à fiscalité propre est passée de 2003 à 2008 de 48,8 millions à 54,6 millions, soit une augmentation de près de 12 %.

Les EPCI au 1^{er} janvier 2008

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population en millions d'habitants
Communautés urbaines	14	360	6,3
Communautés d'agglomération	171	3 003	21,4
Communautés de communes	2 293	30 244	26,6
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	29	0,3
Total	2 583	33 636	54,6
<i>Dont à TPU</i>	1 224	16 336	42,4

source : DGCL

Ainsi, début 2008, on dénombrait 18 681 groupements de communes, dont 2 583 EPCI à fiscalité propre. Le nombre de communautés urbaines et de syndicats d'agglomération nouvelle est resté stable depuis 2005, celui des communautés d'agglomération et de communes s'élève respectivement à 171 (soit + 5,5 %) et 2 393 (+ 2,1 %).

L'augmentation de près de 30 %, en trois ans du nombre de communautés ayant opté pour la TPU (1 200 à la fin de 2007) témoigne de l'attrait exercé par les incitations financières assises sur le mécanisme de l'intégration fiscale.

B - Une impulsion forte

En 2005, la Cour avait estimé qu'une action résolue devait être engagée par l'Etat afin d'améliorer la pertinence des périmètres des EPCI. En effet, l'objectif poursuivi par le législateur en 1999 de mieux structurer l'espace n'était que partiellement atteint puisqu'il n'était pas rare de trouver plusieurs d'EPCI à fiscalité propre sur un même territoire, notamment en milieu urbain.

L'utilisation des dispositions de la loi du 13 août 2004 en ce qui concernait les fusions d'EPCI et l'élargissement des périmètres devait faciliter les évolutions souhaitables, à condition que l'Etat fit preuve d'un plus grand volontarisme. Il était, entre autres, suggéré d'utiliser le levier des financements contractuels : par exemple, l'octroi de financements dans le cadre de contrats d'agglomération pourrait être subordonné à l'existence d'un territoire cohérent. Enfin, la Cour recommandait que des directives claires fussent données aux préfets pour relancer le processus

de rationalisation et de simplification de la carte de la coopération intercommunale en s'appuyant sur la commission départementale de coopération intercommunale.

Le Gouvernement a réagi avec célérité au rapport de la Cour. Par une circulaire du 23 novembre 2005, il a demandé à chaque préfet de préparer avec la commission départementale de coopération intercommunale un schéma d'orientation de l'intercommunalité et de le transmettre au ministre de l'intérieur avant le 30 juin 2006.

L'exercice a été mené à bien, le sort des départements franciliens faisant l'objet d'instructions spécifiques.

Ces schémas devaient recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale, telles que les fusions d'EPCI, la transformation de syndicats intercommunaux en EPCI à fiscalité propre, les dissolutions de syndicats de communes, l'adaptation des périmètres aux bassins de vie et aux compétences exercées, la disparition d'enclaves territoriales ou encore la réflexion autour d'une fiscalité adaptée. Bien que dépourvus de force juridique, ils devaient fixer les objectifs à atteindre à court et moyen termes et avaient vocation à proposer les scénarios susceptibles de pérenniser une intercommunalité de projet réaliste et active.

A la demande du ministre délégué aux collectivités territoriales, les préfets ont transmis en 2007 le bilan des premières mesures mises en œuvre pour approfondir et simplifier l'intercommunalité. Il ressort de leurs comptes rendus, comme des observations des chambres régionales des comptes, que, si la plupart ont procédé à la dissolution de quelques syndicats intercommunaux obsolètes, ils n'ont pas été en mesure d'enclencher un processus d'achèvement de la carte intercommunale. Dans le contexte de préparation des élections municipales et cantonales de mars 2008, les élus, à quelques exceptions près qui n'en sont que plus remarquables, ont exprimé le souhait d'une pause dans les transferts de compétences et d'une stabilité du paysage institutionnel avant 2008.

C - Une rationalisation à concrétiser

La rationalisation de la carte intercommunale, selon le rapport de la Cour, devait passer par des extensions significatives des périmètres et un accroissement du nombre de fusions. Parallèlement, un grand nombre de syndicats devaient disparaître.

Trois ans après persistent des anomalies criantes, telles la présence de communes enclavées dans un territoire communautaire ou l'existence de groupements dits « défensifs ».

Les aires urbaines, au sens économique de ce terme, débordent assez souvent le périmètre des communautés d'agglomération constituées. La volonté d'aboutir dans un délai raisonnable, le souci de constituer des EPCI ne rassemblant pas un nombre trop élevé de communes, l'ont souvent emporté sur la recherche d'un périmètre totalement pertinent. Peu de fusions de communautés d'agglomérations sont en projet, quoique la direction générale des collectivités locales (DGCL) ait identifié quatre agglomérations (Montpellier, Nice, Rouen et Toulouse) qui pourraient chacune donner lieu à la création d'une communauté urbaine⁵⁵, dès lors que leur aire de développement rassemble 500 000 habitants. Il convient de souligner que la création de ces nouvelles communautés urbaines aboutirait à un surcroît de dotation globale de fonctionnement (DGF), estimé par la DGCL à 100 M€ à prélever sur l'enveloppe globale. Cette somme réduirait à due concurrence le montant de la DGF destiné à la péréquation communale.

La loi du 13 août 2004 (article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales - CGCT) prévoit que les EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre peuvent fusionner entre eux. Cette procédure devait jouer un rôle clé dans la démarche de rationalisation des périmètres, qu'il s'agisse d'atteindre la taille critique en milieu rural, la cohérence en agglomération ou de faire disparaître des syndicats.

Seules 18 communautés de communes issues de la fusion de 32 communautés de communes et de 9 syndicats à vocation multiple ont vu le jour. 14 communes extérieures à tout EPCI à fiscalité propre ont été intégrées dans une communauté de communes lors de la fusion de groupements, dont sept sur leur demande et sept contre leur gré.

Tout en saluant les fusions intervenues, on ne peut que regretter que le mouvement n'ait pas été à la hauteur des enjeux, notamment en milieu rural. Il convient de rappeler, en effet, qu'une communauté de communes regroupe, en moyenne, un peu de plus de 11 000 habitants, soit dix fois moins qu'une communauté d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2008, la moitié des communautés de communes avaient une population comprise entre 4 400 et 14 000 habitants, tandis que 408 communautés regroupant 3 375 communes ne comptaient pas plus de 3 500 habitants. En outre, 2 143 communes de moins de 700 habitants, fortement concentrées dans certains départements, n'appartenaient toujours pas à une communauté de communes.

55) La communauté urbaine de Nice a été créée le 16 septembre 2008, celle de Toulouse le 24 décembre 2008.

Le cas particulier de l'Île-de-France

La Cour avait relevé en 2005 que l'Île-de-France était la moins couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre, avec seulement 44 % de la population et 60 % des communes. Au 1^{er} janvier 2008, il y avait 105 EPCI à fiscalité propre dans cette région (soit 11 de plus que trois ans plus tôt), dont 29 communautés d'agglomération (27 début 2005), quatre syndicats d'agglomération nouvelle et 72 communautés de communes (63 début 2005). 18 de ces organismes n'avaient pour membres que deux ou trois communes, leur création n'ayant manifestement pas d'autre fin que celle de faire échec à des regroupements non souhaités par ces dernières.

A ces limites s'ajoutent les inégalités entre départements : au 1^{er} janvier 2008, le taux de couverture de la population par des EPCI à fiscalité propre était de 90 % dans l'Essonne, 86 % dans le Val d'Oise, 76 % en Seine-et-Marne, 60 % dans les Yvelines, 48 % dans les Hauts-de-Seine, 44 % dans le Val de Marne et 31 % en Seine-Saint-Denis. Inférieur à la moyenne nationale sauf dans deux départements, les taux de regroupement en restent très éloignés dans les trois départements de la petite couronne.

L'élaboration des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, dont les préfets ont été chargés en novembre 2005, a fait l'objet, en Île-de-France, d'une mission spécifique d'harmonisation et de coordination confiée au préfet de région ; elle a mis en évidence l'inadaptation du modèle d'intercommunalité issu des lois de 1992 et 1999 à la zone agglomérée dense de la région, sans pour autant dégager par consensus une autre solution.

La nomination en mars 2008 d'un secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale ouvre une perspective nouvelle pour la région Île-de-France. Selon la lettre de mission du Président de la République, l'Etat entend assumer dans la capitale et sa région un rôle de pilotage stratégique. Quant au projet, qui a pour périmètre celui de l'agglomération parisienne, il inclut « *l'invention d'un nouveau mode de gouvernance et de financement* ». La mission du nouveau secrétaire d'Etat répond au souhait, exprimé par la Cour, de voir l'Etat « *favoriser la mise en place des structures et des périmètres adaptés aux problématiques de service et de développement de l'agglomération parisienne* ».

D - Une forte inertie de la carte syndicale

Les groupements sans fiscalité propre, des syndicats de communes pour l'essentiel, représentent toujours plus de 86 % du nombre total des EPCI : ils étaient encore 16 098 au début de 2008. Leur nombre a donc peu baissé (- 2,3 %) depuis le 1^{er} janvier 2005, bien moins qu'entre 1999 et 2005 (- 10,9 %), où il était passé de 18 504 à 16 486.

Nombre de groupements sans fiscalité propre ou syndicats au 1^{er} janvier 2008

Syndicat à vocation unique	11 709
Syndicat à vocation multiple	1 444
Syndicat mixte fermé	1 964
Syndicat mixte ouvert	981
Total	16 098

Source : Ministère de l'Intérieur - DGCL

Par ailleurs, les syndicats mixtes (associant des communes et d'autres groupements de communes), qui résultent, notamment, de la substitution des communautés de communes à leurs membres dans les syndicats subsistants (entre autres, les syndicats gestionnaires de réseaux), se sont maintenus dans le paysage de l'intercommunalité, alors que leur nombre avait déjà doublé entre 1999 et 2005 (3 029 contre 1 454). Ils traduisent l'inadaptation du périmètre de bon nombre de nouvelles intercommunalités à la gestion des services publics (en particulier ceux de l'eau, de l'assainissement, voire des ordures ménagères) pour lesquelles les contraintes géographiques (bassin versant) sont essentielles.

Cependant, les contrôles des chambres régionales des comptes font état, en écho aux observations de la Cour en 2005, d'exemples manifestes de gestion éclatée d'un service public, génératrice de coûts additionnels, voire de doublons.

Si, d'une manière générale, le nombre de syndicats subsistants demeure corrélé avec le nombre des communes sur un territoire, voire avec les contraintes de gestion des services collectifs, il apparaît que la force des situations acquises rend délicate l'action volontariste, dont le ministère de l'intérieur avait pris l'initiative en 2006. Les préfets ont souvent renvoyé au-delà de 2008 la dissolution de syndicats obsolètes, pour la plupart à vocation unique et au budget modeste.

La Cour relève que le poids financier des syndicats intercommunaux est considérable, avec près de 21 Md€ de produits de fonctionnement et de ressources d'investissement en 2006, équivalent à celui des régions.

E - Des politiques contractuelles peu cohérentes, voire contradictoires

Certaines politiques nationales (politique de la ville, aides à la pierre, planification de l'espace) tendent indirectement à renforcer les intercommunalités, notamment en milieu urbain.

En 2005, elle avait, pourtant, formé le vœu que les politiques contractuelles puissent servir directement de levier à la relance de l'intercommunalité, encourageant l'Etat à faire preuve de réalisme et à ne prendre d'engagements financiers que pour autant qu'il pourrait les tenir.

L'année 2007 a été consacrée à la mise au point finale et à la signature d'une nouvelle génération de documents contractuels entre l'Etat et les régions, pour la période 2007-2013, les contrats de projet. A la différence des contrats de plan de la période précédente, ils concentrent principalement les moyens de l'Etat sur des projets structurants, correspondant aux objectifs de sa politique, dont les agglomérations sont les principaux destinataires. En conséquence, le volet à consacrer aux politiques dites territoriales, encouragé par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (circulaire DIACT du 17 septembre 2007), s'est trouvé réduit à 986 M€, contre plus de 1 497, pour la période précédente pour les 20 régions concernées.

Au 27 juin 2008, 164 conventions de ce type se trouvaient conclues, dans dix régions différentes, dont seulement 16 % avec des communautés d'agglomération et 7 % avec des communautés de communes. Les conventions ont donc eu majoritairement pour cocontractants les « pays » (55 %), même si les engagements financiers de l'Etat les concernant se limitaient à environ 250 M€, soit 20 % des crédits consacrés aux politiques territoriales.

Ainsi la politique contractualisée menée par l'Etat d'aménagement du territoire, malgré les recommandations de la Cour, a incontestablement appuyé l'émergence des pays, qui apparaissent de plus en plus comme un échelon territorial supplémentaire, en finançant l'ingénierie, voire les projets menés à cette échelle. Une telle évolution rend plus opaque encore un paysage institutionnel déjà passablement encombré. Elle est d'autant plus regrettable que le pays, lorsqu'il existe, ne constitue pas toujours le

périmètre de réflexion sur l'aménagement de l'espace, menée dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

La signature des contrats de pays et des contrats d'agglomération, qui déclinent et prolongent les contrats de projet, a également donné l'occasion aux régions, voire aux départements, de préciser leurs propres objectifs en direction des territoires et de consentir des moyens financiers complémentaires. Selon les premières constatations des juridictions financières, les régions ont choisi d'axer l'octroi de leurs aides en direction des agglomérations et des pays, dont elles veulent faire la structure de référence en matière de planification des investissements en milieu rural, vers laquelle doivent tendre les intercommunalités à fiscalité propre. Les fonds structurels européens sont souvent attribués à ces mêmes entités. Les départements semblent, en revanche, s'adresser davantage aux intercommunalités existantes, plus représentatives de la réalité cantonale qui prédomine en milieu rural. Il en résulte un risque de confusion qu'il serait sans doute opportun de dissiper.

II - La définition de l'intérêt communautaire et l'exercice des compétences

La Cour avait souligné en 2005 que le pouvoir fiscal étendu et les dotations importantes de l'Etat accordées aux communautés devaient être justifiés par l'exercice effectif des compétences statutaires. Elle déplorait que plusieurs compétences, même parmi les plus importantes, ne fussent attribuées que de manière formelle. L'intérêt communautaire, ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux de la communauté, n'était pas suffisamment ou complètement défini. En conséquence, certaines compétences n'étaient pas exercées ou l'étaient sans base juridique. Enfin, la définition de l'intérêt communautaire, quand elle existait, apparaissait souvent floue et ne recourait pas toujours à des critères précis, objectifs et opérationnels.

Le rapport rappelait aussi que les principes de spécialité et d'exclusivité, inhérents à la qualité d'établissement public des communautés, induisaient que celles-ci ne pouvaient exercer que les activités qui leur étaient dévolues mais qu'*a contrario*, les communes ne devaient plus intervenir dans les domaines qu'elles avaient transférés. La Cour insistait sur le transfert des moyens comme élément de l'effectivité de l'exercice des compétences et sur le renforcement de la mutualisation des services, garant de la maîtrise des dépenses, notamment de personnel. Parmi ses recommandations, la juridiction mettait en avant la responsabilité de l'Etat, notamment dans le cadre du contrôle de légalité,

pour faire respecter les principes de spécialité et d'exclusivité, tout en rappelant que l'attribution de la DGF bonifiée n'était justifiée qu'en cas d'exercice effectif des compétences.

A - Le rôle incitatif mais limité joué par l'Etat

La définition de l'intérêt communautaire revêt une importance particulière, car, en son absence, la compétence ne pouvait pas, en vertu du principe de spécialité, être mise en œuvre. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu un délai de deux ans (à compter du transfert) pour sa définition. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI. Pour les EPCI existants, le délai a été porté à deux ans et son terme fixé au 18 août 2006 par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Dans son rapport, la Cour prenait acte de la prorogation du délai et n'estimait pas souhaitable d'aller au-delà. Elle a été entendue sur ce point puisque le délai n'a pas été modifié.

La très grande majorité des communautés est parvenue à définir l'intérêt communautaire dans les délais imposés par le législateur, même si les communautés de communes ont pu rencontrer plus de difficultés que les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines.

La recherche de précision dans la définition de l'intérêt communautaire a fait l'objet d'une priorité dans les textes ministériels, afin de sécuriser et de faciliter l'exercice des compétences transférées.

Outre l'attention particulière portée à l'intérêt communautaire, le ministère de l'intérieur s'est intéressé à l'exercice des compétences. Ainsi une circulaire du 25 avril 2006 s'est-elle efforcée de clarifier les conséquences, notamment en termes d'intérêt communautaire, découlant de leurs qualifications optionnelles ou facultatives.

La circulaire du 21 décembre 2006 a rappelé aux préfets que l'exercice défectueux des compétences transférées était source de surcoûts et de doublons, et qu'il leur appartenait de s'assurer de la bonne définition de l'intérêt communautaire comme de la mise en œuvre des compétences statutaires.

Cette même circulaire du 21 décembre 2006 a rappelé aux préfets l'importance de la rénovation du contrôle de légalité dont l'intercommunalité constitue désormais l'une des trois priorités. Trois points doivent faire l'objet d'une surveillance particulière : la réalité de l'exercice des compétences, notamment sous l'angle de la définition de l'intérêt communautaire ; l'effectivité des transferts de moyens et de personnels affectés à l'exercice d'une compétence, avec mise en œuvre

des modalités comptables appropriées ; enfin l'application des dispositions légales relatives aux conventions, aux mises à disposition de services et aux fonds de concours. Par ailleurs, les préfets étaient invités à se montrer attentifs aux sociétés d'économie mixte et aux syndicats mixtes dans le cadre intercommunal.

La circulaire a également traité du transfert effectif des moyens et des personnels affectés à l'exercice des compétences communautaires. Sur ce dernier point, faisant référence au rapport de la Cour, qui constatait que, dans un cas sur deux, ce transfert n'était pas réalisé correctement, le ministre demandait aux préfets de s'assurer que l'exercice des compétences transférées s'accompagnait bien du transfert des moyens correspondants.

Toutefois en pratique, le contrôle de légalité n'a guère permis aux préfets de s'assurer de la réalité des transferts de compétences. Le nombre de recours des préfets aux tribunaux administratifs contre des actes concernant des EPCI, après avoir progressé de 10 % en 2004, a baissé de plus de 4 % en 2005. Le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales, paru en janvier 2008, ne mentionne que brièvement l'intercommunalité, qui, selon la DGCL, relève de manière préférentielle de la mission de conseil exercée par les préfetures. Quant à la révision générale des politiques publiques (RGPP), elle a fixé un objectif de réduction de 30 à 50 % des effectifs affectés au contrôle de légalité, cette mission n'apparaissant désormais plus prioritaire pour l'Etat.

B - Une définition perfectible des compétences communautaires

Les juridictions financières ont constaté que de nombreuses modifications des statuts des EPCI sont intervenues en 2006 et 2007, souvent sous l'impulsion des services préfectoraux, pour définir ou préciser les compétences transférées.

Les modalités de cette définition ont été très variables : si certaines communautés ont opté pour la fixation de critères correspondant à des données objectives (superficie pour les zones d'activité, provenance du public pour les équipements culturels ou sportifs), d'autres ont privilégié l'élaboration de listes d'activités, exposant ainsi les établissements à des modifications répétées de leurs statuts.

Le champ d'action communautaire est encore parfois défini de manière très restrictive, avec pour conséquence des actions ponctuelles, faute de véritable projet de développement commun.

Ainsi, fréquemment, le périmètre des compétences est réduit à cause des compromis nécessaires pour obtenir l'assentiment de certaines communes à la constitution de l'EPCI. Le transfert d'une compétence sur la voirie, limitée à celle des zones d'activité économique, est sans objet ni effet puisque le développement économique fait déjà partie des compétences obligatoirement transférées.

Dans d'autres cas, une définition peu opérationnelle de l'intérêt communautaire, distinguant gros et petit entretien de la voirie, occasionne de réelles difficultés de mise en œuvre de cette compétence.

Enfin, l'intérêt communautaire peut être en contradiction avec le code général des collectivités locales. Une communauté de communes ne peut par exemple instaurer de droit de blocage au bénéfice des communes sur le territoire desquelles l'implantation d'une zone d'activité communautaire est envisagée.

Le mouvement de révision des statuts, constaté par les juridictions financières, n'a pas conduit à la disparition de toutes les imprécisions. Certains statuts conduisent à des enchevêtrements complexes et fixent de manière imprécise le champ des interventions communautaires. Ainsi, n'est-il pas rare de voir défini l'intérêt communautaire en utilisant des notions peu opérationnelles, voire tautologiques, telles que les actions « *concernant ou regroupant plusieurs communes* » ou « *relatives à des équipements dont la fréquentation est représentée par une proportion significative d'usagers habitant la communauté* ». D'autres dispositions statutaires conduisent à scinder une même compétence entre l'investissement et le fonctionnement (voirie, équipement culturels ou sportifs), ce que les dispositions combinées des articles L. 5211-5, L.1321-1 et L. 1321-2 du CGCT prohibent.

C - Un décalage important entre les compétences statutaires et celles réellement exercées

Les résultats obtenus dans l'amélioration des services offerts à la population sont indéniables. Certains domaines, comme la collecte ou le traitement des déchets ménagers, ont connu une harmonisation du service rendu et de son financement. L'intercommunalité a permis la réalisation d'équipements culturels ou sportifs ou de services (tels que l'animation et l'accueil enfance-jeunesse) que les communes n'auraient pu développer seules.

Mais les chambres régionales ont constaté des décalages entre les compétences prévues par les statuts des nouveaux EPCI et celles qui étaient exercées. Sans que les organismes en cause puissent être qualifiés pour autant de coquilles vides, certaines de leurs compétences, et plus particulièrement celles qui sont obligatoires, ne sont pas ou peu exercées. Il en est ainsi souvent de l'aménagement de l'espace communautaire qui recouvre, s'agissant des communautés de communes, les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur et les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Dans certaines communautés de communes, l'absence d'exercice des compétences prévues à l'article L. 5211-39 du CGCT devrait conduire au réexamen de l'octroi de la dotation globale de fonctionnement bonifiée dont elles bénéficient sur la seule base de leurs statuts et non de leurs réalisations.

A rebours, certains établissements interviennent sans que la compétence leur ait été transférée, en méconnaissance du principe de spécialité. Ainsi des communautés versent des concours financiers à des structures associatives intervenant dans le domaine culturel ou sportif, alors qu'elles n'y sont pas habilitées. D'autres domaines peuvent être concernés, comme les aides économiques, le tourisme, ou les aires de stationnement des gens du voyage.

Inversement, à la faveur parfois de l'imprécision des statuts, des communes continuent d'intervenir dans les compétences transférées à l'EPCI dont elles sont membres. C'est le cas parfois des constructions scolaires, des subventions, des aides économiques, de la politique sportive ou de jeunesse.

Les juridictions financières avaient recommandé d'améliorer l'information des citoyens sur les projets, les réalisations et les financements des intercommunalités, ce que ne traduit guère la lecture de trop rares comptes-rendus d'activité produits par les responsables intercommunaux.

D - Des retards dans le transfert des biens ou des personnels

Les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert des moyens nécessaires à leur exercice. A défaut, la mise en œuvre des projets communautaires s'en trouve affectée et peut conduire à des surcoûts.

Les juridictions financières avaient préconisé en novembre 2005 d'accélérer les opérations de mise à disposition des biens. Elles ont relevé de fréquentes difficultés, notamment le retard, voire l'absence, des

transferts juridiques des biens nécessaires à l'exercice des compétences. Dans ces cas, les procédures précises prévues par les articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT ont, le plus souvent, été perdues de vue, même s'il peut arriver que ces difficultés trouvent leur origine dans des divergences entre la commune propriétaire et l'établissement public.

Ces lacunes dans le volet patrimonial des transferts de compétences peuvent s'accompagner de l'absence de transcription comptable des opérations ou d'erreurs dans la passation des écritures. Ceci affecte la sincérité des comptes de la communauté et de ceux des communes membres.

Les transferts ou les mises à disposition des agents paraissent avoir été mieux appréhendés par les intercommunalités, même si les juridictions financières ont relevé quelques incertitudes sur la situation des personnels dues à l'imprécision des conventions de mise à disposition.

Les perspectives de mutualisation des moyens humains et techniques entre communautés et communes, ouvertes par la loi du 13 août 2004, peuvent contribuer à des économies d'échelle, même dans le cadre restrictif de la législation européenne, qui semble toutefois autoriser les mises à dispositions de moyens communautaires auprès des communes membres. Les juridictions financières ont observé que ce principe, impliquant une forte intégration entre les services communautaires et communaux, n'était pas conçu comme un mode d'organisation de l'intercommunalité. La mutualisation demeure encore embryonnaire, très sectorisée (services informatiques, domaine des achats, personnel d'accueil des équipements enfance-jeunesse) et prend souvent la forme de conventions conclues entre la communauté et la seule commune centre.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le mouvement intercommunal s'est traduit par une forte progression des dépenses de personnel communautaires, sans diminution des dépenses des communes membres.

III - Le coût et le financement de l'intercommunalité⁵⁶

En 2005, la Cour avait constaté que le développement spectaculaire de l'intercommunalité à fiscalité propre avait eu pour effet l'accroissement de la pression fiscale locale, particulièrement la fiscalité spécialisée, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les incertitudes touchant à leurs principales ressources, notamment la taxe professionnelle, et leur engagement dans les programmes d'investissement correspondant à leurs compétences, notamment en matière de développement urbain ou d'environnement, exposaient les EPCI à fiscalité propre au risque de voir s'amoinrir les marges de manœuvre financières dont, dans l'ensemble, ils disposaient fin 2003. Aussi était-il à craindre que, par réaction à une tension financière de plus en plus grande, « *la pression fiscale locale ne s'accr[ût] fortement.* »

A - Une information financière tardive et incomplète

Les statistiques sur les comptes sont publiées par le ministère chargé du budget avec beaucoup de retard, à l'exemple de celles de 2006 publiées en juillet 2008. Leurs insuffisances n'ont pas été corrigées ; s'agissant des données propres aux comptes annexes, leur qualité s'est même dégradée. En effet, la présentation consolidée des comptes principaux et annexes qui avait été faite pour les exercices 2002 à 2005, pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle, a été abandonnée pour l'exercice 2006. En juillet 2008, seules ont été publiées les données relatives aux comptes principaux des EPCI de l'exercice 2006. La direction générale des finances publiques avance comme motif de l'abandon de la consolidation le fait qu'elle nécessite des retraitements manuels locaux, faute de pouvoir être entièrement automatisée.

L'évolution globale des finances des EPCI à fiscalité propre depuis 2003 est retracée à partir des données agrégées des comptes principaux et annexes de ces organismes⁵⁷, tels que la DGFIP les a transmis à la Cour, à sa demande.

56) Les montants qui suivent sont exprimés « en valeur », c'est-à-dire en euros courants. En revanche les taux d'évolution sont donnés « en volume », après division des taux d'évolution en valeur par celui de l'indice général des prix à la consommation.

57) Elle n'apparaît pas dans toute son ampleur en raison de la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 faite en 2006, qui a, notamment, modifié l'imputation des subventions d'équipement versées et « débudétisé » diverses opérations de nature patrimoniale.

B - Le poids financier croissant de l'intercommunalité à fiscalité propre

L'extension de l'intercommunalité à fiscalité propre a eu pour effet un gonflement important des budgets des EPCI, tel que mesuré de 2003 à 2007, qui ne s'explique pas par la seule augmentation de la population résidant dans des structures intercommunales (de 48,8 millions à 54,6 millions d'habitants).

Les recettes de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre sont passées de 25,2 à 33,5 Md€ soit une augmentation de 24,9 %, en volume⁵⁸. Il convient, toutefois, de neutraliser les reversements de fiscalité effectués par les EPCI aux communes qui en sont membres pour apprécier l'évolution réelle des recettes de fonctionnement laissées à la disposition des premiers. Les recettes de fonctionnement, nettes de ces reversements de fiscalité, ont augmenté davantage que les recettes brutes, en l'occurrence de 30,3 %, entre 2003 (18,1 Md€) et 2007 (25 Md€)⁵⁹.

Les dotations versées par l'Etat, qui constituent environ 30 % des recettes de fonctionnement des comptes principaux des EPCI à fiscalité propre, ont augmenté en volume de 16,2 % (de 6,3 à 7,8 Md€).

Les recettes fiscales, qui constituent environ 60 % des mêmes recettes de fonctionnement, ont augmenté de 24,9 % (de 12,5 à 16,6 Md€). Elles se composent, pour l'essentiel, du produit des quatre taxes directes locales (77 %), de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (17 %) et du versement transport (4 %).

Le montant des dépenses de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre est passé de 22,4 à 28,8 Md€ soit une augmentation de 21 %. Ces dépenses, nettes des reversements de fiscalité, ont augmenté davantage que les dépenses brutes en l'occurrence, de 25,6 %, entre 2003 (15,2 Md€) et 2007 (20,3 Md€).

Les effectifs⁶⁰ d'agents employés par les communes et les intercommunalités sont connus jusqu'à 2006 seulement. De 2001 à 2006, ils ont augmenté de plus de 50 % dans les EPCI, passant de 138 000 à 216 000. Cette augmentation résulte de l'accroissement du nombre des intercommunalités, des recrutements pour gérer des services publics

58) La Cour a utilisé l'indice des prix à la consommation pour convertir les évolutions en valeur en évolution en volume.

59) En 2007, les recettes de fonctionnement des communes ont été de 69,6 Md € (données provisoires publiées par la DGFIP).

60) EPTP.

nouveaux plus complexes et des transferts de compétences des communes vers les structures intercommunales.

Mais a contrario les effectifs des communes n'ont pas été réduits ; ils ont même augmenté de 29 000 agents, sans qu'il soit possible de répartir cette augmentation en distinguant les communes membres d'une intercommunalité de celles qui demeurent isolées (environ 3 150).

Evolution des effectifs des communes et des groupements de communes

(au 31 décembre)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communes	1 077 772	1 092 833	1 085 918	1 086 037	1 094 014	1 106 851
Groupements de communes ⁶¹	138 155	155 789	174 989	189 719	201 699	215 543

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « *Les finances des collectivités en 2008* »

Les recettes d'investissement des EPCI à fiscalité propre ont augmenté de 22,6 % (de 14,1 à 18,4 Md€), alors que leurs dépenses d'investissement, non comprises les immobilisations reçues à titre de mise à disposition, ont augmenté de 39,9 % (de 12,3 à 18,3 Md€).

61) Groupements à fiscalité propre et syndicats.

C - Le financement des EPCI à fiscalité propre nécessite un recours croissant à l'emprunt

Les données publiées relatives à « l'équilibre financier » global des EPCI à fiscalité propre sont incomplètes, mais elles permettent néanmoins de constater un recours croissant à l'emprunt.

(en M€)

	2003	2004	2005	2006	2007*
Produits réels de fonctionnement	13 257	14 640	15 959	16 741	17 782
Charges réelles de fonctionnement	10 644	11 909	12 966	13 343	14 292
Capacité d'autofinancement	2 613	2 731	2 993	3 398	3 490
Ressources d'investissement (autres qu'emprunts)	6 383	5 901	7 594	2 541	3 278
Emplois d'investissement (autres que remboursement de la dette)	7 007	6 591	8 612	6 935	8 274
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	+1 989	+2 041	+1 975	-996	-1 506
Couverture du besoin de financement ou utilisation de la capacité de financement :					
- Variation d'endettement (emprunts-remboursements)	502	587	1 075	1 318	1 436
- Variation du fonds de roulement	+2 491	+2 628	+3 050	+322	-70

* données provisoires

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP

Le tableau ci-dessus porte sur les seuls comptes principaux. Il ne permet ni de mesurer directement la capacité d'autofinancement qui couvre l'annuité de remboursement de la dette en capital, ni de reconstituer le fonds de roulement en fin d'exercice, deux informations très importantes pour apprécier la situation financière des collectivités locales.

A une capacité de financement d'environ 2 Md€ en 2003, 2004 et 2005 s'est substitué un besoin de financement de 1 Md€ en 2006 et de 1,5 Md€ en 2007⁶².

62) Besoin de capacité d'autofinancement brute, exprimés en euros constants.

L'augmentation nette annuelle de l'endettement (nouveaux fonds empruntés moins fonds remboursés) a triplé, de 0,5 Md€ en 2003 à près de 1,5 Md€ en 2007. Par conséquent, de 2003 à 2007, l'encours de la dette des EPCI à fiscalité propre a augmenté de plus de 40 % (de 15,8 à 23,6 Md€).

D - L'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas réduit, comme escompté, les dépenses communales

L'examen des grandes masses financières des communes depuis 2001 conduit à constater que l'essor de l'intercommunalité n'a pas eu pour effet de réduire les dépenses communales.

Les recettes de fonctionnement imputées aux comptes principaux avaient diminué en volume de 2001 à 2002. Elles ont repris leur croissance en 2003 et dépassé dès 2006, en euros constants, le niveau atteint cinq ans plus tôt. Comptes annexes inclus, les recettes de fonctionnement ont crû de manière continue entre 2002⁶³ et 2007, leur montant en 2007 étant supérieur, en volume, de 6,2 % à celui de 2002.

La fiscalité directe locale, appréhendée en volume, après avoir baissé de 2001 à 2003, a recommencé de croître en 2004, sans atteindre en 2007 son niveau de 2001. Toutefois, pour en apprécier l'évolution exacte, il convient de tenir compte du montant des versements de fiscalité effectués par les EPCI au profit de leurs communes membres. On constate, alors, que le produit de la fiscalité directe locale encaissé par les communes n'a pas cessé d'augmenter, son montant étant en 2007 supérieur de 12,6 % à celui de 2001.

Les dépenses de fonctionnement imputées aux comptes principaux, ont repris leur croissance en 2004 et dépassé dès 2006 le niveau atteint cinq ans plus tôt. Comptes annexes inclus, les charges de fonctionnement, ont crû de manière continue entre 2002 et 2007, leur montant en 2007 étant supérieur de 6,8 % à celui de 2002.

Au sein des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel n'ont, à aucun moment, cessé de croître ; leur montant de 2007 était supérieur de 10,5 % à celui de 2002. Cette croissance est à mettre en rapport avec l'évolution des effectifs : après une baisse en 2003, les effectifs communaux ont crû dès 2004 et dépassé en 2005 leur niveau de 2002.

63) Les données de 2001 ne sont pas disponibles.

Les dépenses d'équipement ont augmenté de manière continue.

La dette des communes a recommencé d'augmenter dès 2005, sans atteindre toutefois, en 2007, en volume, son montant de 2002.

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a donc pas provoqué les économies d'échelle que l'on pouvait en attendre. Les allègements de charges liés aux transferts de compétences aux EPCI, les rétrocessions de ressources fiscales induites par le mécanisme des attributions de compensation et des dotations de solidarité et la continuité des concours de l'Etat au profit des communes ont laissé à la disposition de celles-ci des ressources majorées qu'elles ont utilisées dans un champ de compétences rétréci. Ainsi, après avoir été partiellement et momentanément allégés des dépenses et recettes transférées aux EPCI, les budgets des communes se sont accrus de charges nouvelles, contribuant à une hausse cumulative des dépenses du secteur public local.

E - Les communes, principales bénéficiaires de l'augmentation de la fiscalité directe locale

Entre 2003 et 2007 le produit des quatre impôts directs encaissé par les EPCI et les communes a augmenté de 9,7 % en volume (de 33,4 à 39 Md€) sous le double effet de la croissance des bases et des taux d'imposition, le premier facteur expliquant environ les deux tiers de l'augmentation. Dans le même temps, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 12,6 % en volume⁶⁴.

La croissance du produit des impôts locaux prélevés par les communes et les EPCI au cours des années 2003 à 2007 (surplus cumulé de 20,8 Md€ courants) a été, à hauteur de 68 %, le fait de l'intercommunalité à fiscalité propre. Toutefois, par le jeu des reversements de fiscalité, ce sont les communes, et non les EPCI, qui en ont été les bénéficiaires puisque celles-ci ont perçu 87 % de ce surplus.

64) Le PIB au prix de 2000 était de 1 918,3 Md€ en 2003 et de 2 159,5 Md€ en 2007 (source INSEE).

Partage de l'augmentation du produit des impôts au sein du "bloc communal" au cours de la période 2003 – 2007

En millions d'euros courants

	Produits des impôts en 2002	Produit des impôts en					Somme des différences
		2003 moins 2002	2004 moins 2002	2005 moins 2002	2006 moins 2002	2007 moins 2002	
EPCI	8 699	+1 308	+2 154	+2 855	+3 612	+4 196	+14 125
Communes	23 406	+77	+569	+1 275	+2 015	+2 769	+6 705
Total	32 105	+1 385	+2 723	+4 130	+5 627	+6 965	+20 830
Après reversements de fiscalité :							
EPCI	3 042	-191	+59	+408	+941	+1 395	+ 2 612
Communes	29 063	+1 576	+2 664	+3 722	+4 686	+5 570	+18 218
Total	32 105	+1 385	+2 723	+4 130	+5 627	+6 965	+20 830

(source : Cour des comptes sur les données DGFIP)

Il s'agit là d'un effet partiellement imputable au passage à la taxe professionnelle unique (TPU). Des communes n'ont accepté de devenir membres de communautés d'agglomération, organismes dans lesquels le régime de TPU est obligatoire, ou de faire accepter ce régime par les structures intercommunales dont elles étaient membres qu'à la condition de ne pas perdre le bénéfice de la croissance du produit de cet impôt.

Toutefois, la situation est en train d'évoluer. Le montant des impôts directs locaux du « bloc communal »⁶⁵ conservé par les EPCI a augmenté de 46,3 % entre 2003 et 2007, tandis que celui des reversements de fiscalité aux communes, dont l'importance, au demeurant, explique la faible progression de l'intégration fiscale au sein des EPCI, n'a crû, dans le même temps, que de 11,2 %. La part relative des impôts directs du « bloc communal » conservé par les EPCI a augmenté régulièrement, passant de 8,5 % en 2003 à 11,3 % en 2007, et, par conséquent, celle des communes s'est réduite d'autant.

La création d'une fiscalité mixte dans un nombre croissant d'EPCI par ajout à la TPU d'un impôt sur les ménages est révélatrice des difficultés financières de ces établissements ; elle témoigne aussi de tensions avec les communes pour le partage du produit de la taxe professionnelle, tensions exacerbées depuis son plafonnement en 2007. Lorsque les communes refusent la suppression ou la réduction des dotations de solidarité communautaires qui leur sont versées par l'EPCI dont elles sont membres, ce dernier est tenté de compenser par l'instauration d'une fiscalité sur les ménages. L'AMF estime que « la mise en place de la fiscalité mixte a, dans la plupart des cas, été justifiée par la nécessité de faire face et d'anticiper le plafonnement de la taxe professionnelle ». En 2007, 230 EPCI percevant la TPU, soit un sur cinq de cette catégorie, avait instauré une fiscalité mixte. Ils ont levé, en 2007, 188 M€ d'impôts sur les ménages qui se sont ajoutés à 1 381 M€ de taxe professionnelle.

Aux quatre impôts directs locaux, il convient d'ajouter, comme la Cour l'avait fait en 2005, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour apprécier l'aggravation de la pression fiscale sur les contribuables locaux. Entre 2003 et 2007, ce produit, communes et EPCI confondus, a crû de 25,4 %, en volume. Mais il est vrai que cet accroissement est étroitement corrélé au volume des ordures ménagères et au coût croissant de la collecte et du traitement, dû notamment à des normes de plus en plus exigeantes.

65) C'est-à-dire de l'ensemble constitué par un EPCI et les communes qui en sont membres.

F - La surveillance des situations financières dégradées

Dans son rapport de novembre 2005, la Cour avait recommandé l'extension aux EPCI du réseau d'alerte conçu à partir de 1993 pour détecter les collectivités en difficulté.

Par une circulaire du 16 décembre 2005, a été créé un dispositif propre aux communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomération. Ce nouveau dispositif, dénommé *OSIRIS* (Observatoire des Situations Intercommunales et des RISques), se distingue de celui des communes (réseau d'alerte *SCORE*) par ses indicateurs spécifiques. Il fonctionne de la même manière : la responsabilité en a été confiée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux ; lorsque, après détection, le diagnostic de difficultés financières est confirmé, contact est pris avec les organismes pour appeler leur attention sur les mesures à prendre afin de restaurer la situation. *OSIRIS*, mis en place en 2006, est opérationnel dans tous les départements. Plusieurs EPCI détectés par ce réseau font l'objet d'un suivi.

La Cour a demandé au ministère de l'intérieur des informations sur le fonctionnement et les résultats de ce réseau en 2007 et 2008. Elle ne les avait pas obtenues à la fin de novembre dernier.

CONCLUSION

La Cour, trois ans après son rapport public particulier de novembre 2005, maintient une appréciation critique sur la carte, le contenu et le coût de l'intercommunalité. Les améliorations constatées restent insuffisantes, incomplètes et trop lentes face à un mouvement intercommunal qui prend des formes assimilables à un nouvel échelon de collectivités locales, sans remise en cause du rôle des communes, ni émergence d'une lisibilité de sa gouvernance plus démocratique.

La Cour rappelle que les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes restent soumises aux principes de spécialité et d'exclusivité inhérents à leur statut d'établissement public. L'obligation de définir l'intérêt communautaire a eu un effet positif sur le développement des compétences et a conféré aux communautés une vocation plus généraliste. Cette évolution doit conduire à repenser les rôles respectifs des communautés et des communes et à envisager de nouvelles formes de gouvernance locale.

Cette réflexion s'impose d'autant plus que le Gouvernement a confirmé son intention de réformer de nouveau la taxe professionnelle, dont le législateur a fait la principale ressource fiscale de l'intercommunalité. Or, la suppression en 2003 de la part « salaires », qui en limite l'assiette à l'investissement des entreprises, puis le plafonnement de son produit, qui a réduit les marges de décision des collectivités, contraignent particulièrement les ressources de l'intercommunalité. La réforme de la fiscalité locale implique un réexamen de l'intercommunalité et de son financement.

Le Gouvernement a fait savoir au Parlement qu'il préparait un projet de loi sur l'intercommunalité. Un comité de la réforme des collectivités locales a été mis en place en octobre 2008, par décret. Il doit faire rapport au Président de la République, avant la fin du mois de mars 2009, afin de simplifier les structures des collectivités locales, de définir la répartition de leurs compétences et de permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers.

Ces perspectives doivent être l'occasion de réorienter l'intercommunalité vers la simplicité, l'efficacité et l'économie des moyens.

Au delà, il conviendra, comme la Cour l'avait déjà relevé dans son rapport de 2005, de reconsidérer les modalités du contrôle démocratique dans les intercommunalités.

Les établissements de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus au scrutin secret par les conseils municipaux des communes membres. Pour les communautés, les délégués doivent obligatoirement être conseillers municipaux, depuis la loi du 12 juillet 1999, ou conseillers d'arrondissement, à Paris, Lyon ou Marseille. En revanche, pour les syndicats, le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Ils élisent ensuite leur président.

Les intercommunalités répartissent statutairement le nombre de délégués en proportion de la taille de chaque commune. Toutefois le code général des collectivités territoriales impose la représentation de chaque commune par au moins un délégué, tandis que dans les communautés de communes et d'agglomération, il est précisé qu'aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. En application de ces règles, les conseils communautaires sont souvent pléthoriques. Le nombre relatif des représentants des petites communes, en général leur maire, est plus important que la part relative de leur population au sein de l'intercommunalité. Ce système d'élection au second degré des délégués des communes, qui remonte à plus d'un siècle, avec notamment la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, semble atteindre aujourd'hui ses limites.

Une très large majorité de la population française vit désormais dans des communes regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale. Ils exercent des compétences en principe bien définies mais qui, dans la réalité, ne le sont pas toujours, car la règle de spécialité est souvent battue en brèche. Le budget des intercommunalités représente aujourd'hui le tiers de celui des communes, tandis que le montant géré par les seuls syndicats équivaut à celui des régions. Celles dotées d'une fiscalité propre ont la capacité de lever l'impôt. Ces différentes caractéristiques devraient conduire à faire progresser la transparence démocratique de leur gestion.

C'est pourquoi, la Cour émet le souhait qu'à l'occasion des réflexions ouvertes par le Gouvernement sur les collectivités territoriales, en général, et sur l'intercommunalité, en particulier, la question de leur gouvernance soit abordée dans l'esprit de l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirme que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

RECOMMANDATIONS

1. Parfaire la carte de l'intercommunalité, en :

- donnant au représentant de l'Etat les moyens juridiques de corriger les périmètres qui ne sont pas satisfaisants, notamment dans les aires urbaines et en milieu rural ;

- encourageant les fusions de communautés, avec, si besoin est, des périodes transitoires ;

- rationalisant la coopération intercommunale, avec un élagage radical de la carte des syndicats, grâce notamment à des moyens juridiques nouveaux à donner au représentant de l'Etat pour prononcer la dissolution des syndicats dont les compétences sont ou peuvent être exercées par des intercommunalités.

2. Ne pas laisser prospérer le « pays » comme un nouvel échelon de collectivité, en réintégrant les moyens propres affectés à ces structures (associations, GIP ou syndicat mixte) dans les structures intercommunales existantes, et en orientant les aides de l'Etat et les aides communautaires vers les actions et projets définis dans un cadre intercommunal.

3. Sécuriser juridiquement les pratiques de mutualisation de moyens et inciter à leur développement.

4. Examiner de façon critique l'évolution et l'emploi des moyens en personnel de l'ensemble constitué par les intercommunalités et les communes membres afin de maîtriser leur croissance.

5. Limiter les reversements aux communes membres de la fiscalité communautaire.

6. Moduler les dotations d'Etat en fonction du degré d'intégration des communautés, tant sur le plan de la fiscalité que des compétences réellement exercées.

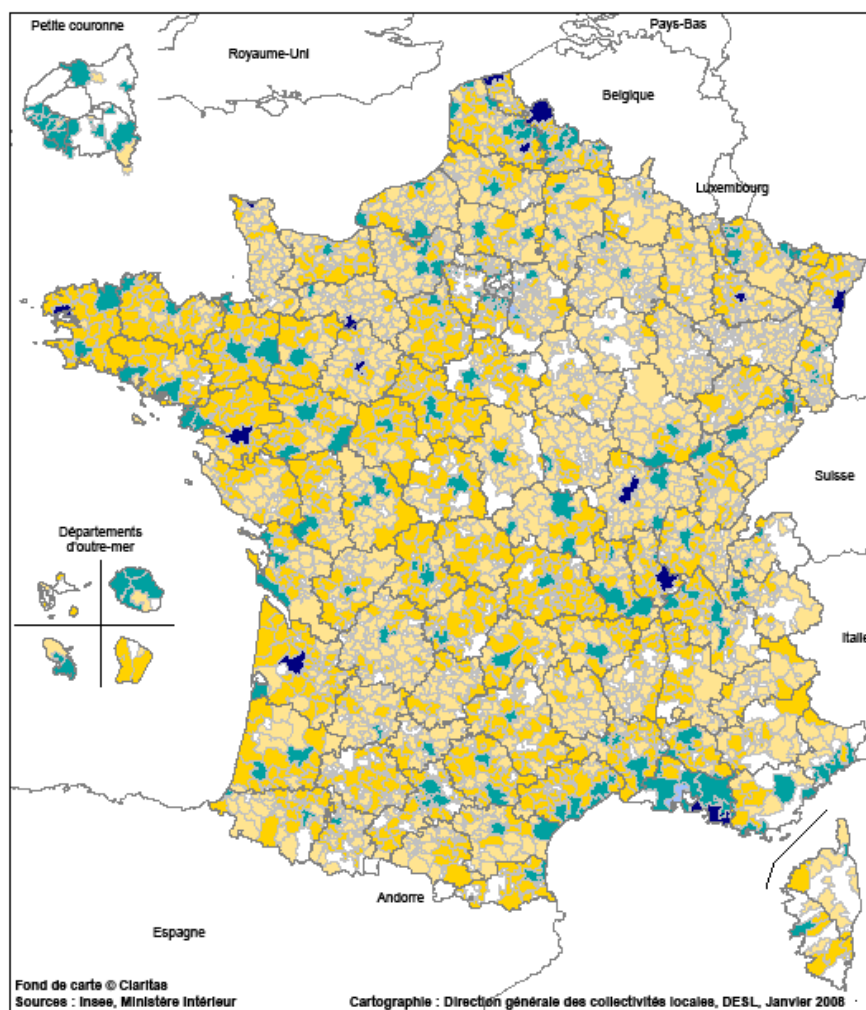
7. Améliorer l'information financière sur les comptes des établissements de coopération intercommunale et des ensembles qu'ils forment avec les communes membres.

8. Développer l'information sur les moyens et les résultats des services publics locaux gérés sur le plan intercommunal.

9. Accroître la vigilance face aux risques de dégradation de la situation financière de certaines intercommunalités.

10. Donner aux modalités de désignation et de fonctionnement des conseils ou communautaires une meilleure lisibilité pour le citoyen.

L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2008



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

**Tableau 1 – EPCI à fiscalité propre –
population regroupée (en millions d'habitants)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008
48,8	50,7	52,1	53,3	54,2	54,6

Source : DGCL

Tableau 2 – Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre de 1999 à 2008 et population couverte

Résultats au 1 ^{er} janvier	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Communautés urbaines										
nombre de groupements	12	12	14	14	14	14	14	14	14	14
nombre de communes	309	311	348	353	354	355	355	356	358	360
population** regroupée	4 638 381	4 638 748	6 193 991	6 201 802	6 203 043	6 209 160	6 210 939	6 219 688	6 251 230	6 263 969
dont TPU										
nombre de groupements	-	2	7	10	11	11	11	11	11	11
nombre de communes	-	39	133	266	322	322	322	323	325	327
population** regroupée	-	302 791	3 015 602	4 681 930	5 869 605	5 870 605	5 872 185	5 880 590	5 911 916	5 924 265
Communautés d'agglomération										
nombre de groupements	-	50	90	120	143	155	162	164	169	171
nombre de communes	-	756	1 435	2 015	2 441	2 632	2 753	2 788	2 946	3 003
population**regroupée	-	5 992 185	11 491 120	15 957 444	18 250 455	19 712 128	20 397 780	20 679 874	21 173 675	21 377 932
Communautés urbaines										
nombre de groupements	1 347	1 533	1 733	2 032	2 195	2 286	2 342	2 389	2 400	2 393
nombre de communes	15 188	17 549	20 075	24 455	26 907	28 407	29 166	29 745	30 080	30 246
population** regroupée	18 032 198	19 255 233	18 561 250	22 259 518	23 698 136	24 480 505	25 133 753	26 084 942	26 475 824	26 596 373
dont TPU										
nombre de groupements	95	236	405	607	722	856	924	981	1 014	1 037
nombre de communes	875	2 338	4 094	6 833	9 143	10 374	11 295	12 000	12 550	12 978
population**regroupée	2 804 023	5 467 239	5 517 871	8 401 619	10 570 545	11 824 228	12 839 086	14 000 850	14 394 654	14 817 044
Syndicats d'agglomération nouvelle										
nombre de groupements	9	9	9	8	8	6	6	5	5	5
nombre de communes	51	51	51	47	47	34	34	29	29	29
population**regroupée	715 025	715 025	634 536	648 641	673 678	346 460	352 573	357 216	318 959	322 995
Districts*										
nombre de groupements	305	241	155	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*
nombre de communes	3 493	2 680	1 592	0	0	0	0	0	0	0
population** regroupée	10 271 062	6 457 148	3 477 011	0	0	0	0	0	0	0
dont TPU										
nombre de groupements	2	9	1	0	0	0	0	0	0	0
nombre de communes	45	105	19	0	0	0	0	0	0	0
population** regroupée	372 999	683 250	55 210	0	0	0	0	0	0	0

Communautés de villes*										
nombre de regroupements	5	0	0	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*
nombre de communes	87	0	0	0	0	0	0	0	0	0
population**regroupée	356 580	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total										
nombre de groupements	1 678	1 845	2 000	2 174	2 360	2 461	2 524	2 573	2 588	2 583
nombre de communes	19 128	21 347	23 497	26 870	29 754	31 428	32 308	32 923	33 413	33 638
population** regroupée	34 013 246	37 058 339	40 357 908	45 067 405	48 825 312	50 748 253	52 095	53 341 720	54 219 688	54 561 269
dont TPU										
nombre de groupements	111	306	511	745	934	1 028	1 103	1 162	1 199	1 224
nombre de communes	1 058	3 289	5 728	9 161	11 958	13 362	14 404	15 145	15 850	16 337
population** regroupée	4 248 627	13 160 490	20 714 339	29 689 634	35 364 452	37 753 421	39 461 624	40 918 530	41 799 204	42 442 236
HORS INTERCOMMUNALITE										
nombre de communes	17 551	15 333	13 180	9 809	6 924	5 254	4 376	3 762	3 270	3 045
population**totale	27 619 239	24 574 146	21 304 032	16 625 913	12 960 479	11 199 336	10 034 150	9 063 190	8 466 158	8 378 892

* la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1^{er} janvier 2002 au plus tard.

** la population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant

TPU : Taxe Professionnel Unique

Evolution sur l'ensemble des EPCI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
nombre de groupements	+ 10,0 %	+ 8,4 %	+ 8 ; 7 %	+ 8,6 %	+ 4,3 %	+ 2,6 %	+ 1,9 %	+ 0,6 %	+ 0,4 %
nombre de communes	+ 11,6 %	+ 10,1 %	+ 14,4 %	+ 10,0 %	+ 5,6 %	+ 2,8 %	+ 1,9 %	+ 1,5 %	+ 2,2 %
population** regroupée	+ 9,0 %	+ 8,9 %	+ 11,7 %	+ 8,3 %	+ 3,9 %	+ 2,7 %	+ 2,4 %	+ 1,6 %	+ 2,3 %
dont TPU									
nombre de groupements	+ 175,7 %	+ 67,0 %	+ 45,8 %	+ 25,4 %	+ 10,1 %	+ 7,3 %	+ 5,3 %	+ 3,2 %	+ 5,3 %
nombre de communes	+ 210,9 %	+ 74,2 %	+ 59,9 %	+ 30,5 %	+ 11,7 %	+ 7,8 %	+ 5,1 %	+ 4,7 %	+ 7,9 %
population** regroupée	+ 209,8 %	+ 57,4 %	+ 43,3 %	+ 19,1 %	+ 6,8 %	+ 4,5 %	+ 3,7 %	+ 2,2 %	+ 3,7 %

Source : DGCL/DESL

Tableau 3 – Evolution du nombre de syndicats de communes

	1972	1999	2008
Syndicats à vocation unique	9 289	14 885	11 709
Syndicats à vocation multiple	1 243	2 165	1 444
Syndicat mixte		1 454	2 945
Total	10 532	18 504	16 098

(Il n'y a pas eu de recensement entre 1999 et 2006)

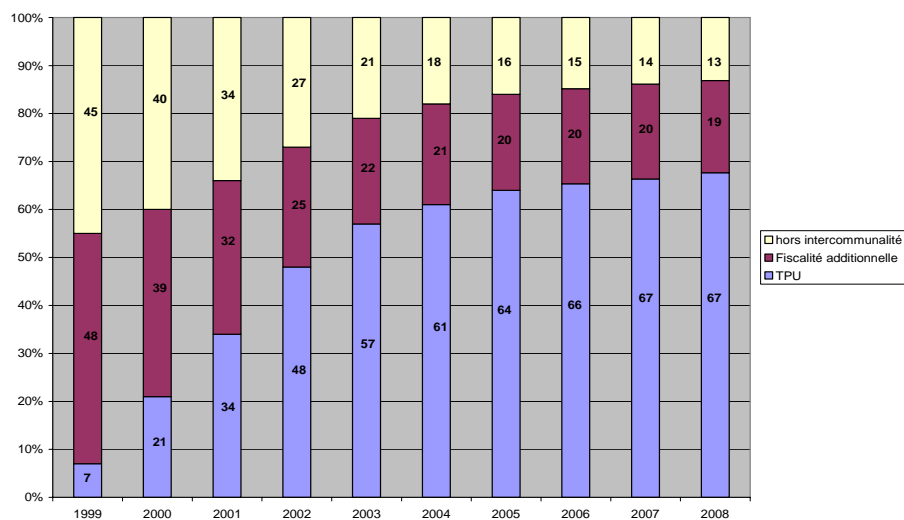
Tableau 4 – Répartition de la population selon la fiscalité de l'EPCI d'appartenance de 1999 à 2008

Tableau 5 - Budgets 2008 des groupements de communes à fiscalité propre (dépenses)

<i>en millions d'euros</i>	CU	CA	SAN	CC à TPU	CC 4 taxes	CA CU SAN	Toutes CC	Ensem ble
Dépenses réelles totales	8 104	17 207	545	9 435	5 157	25 857	14 592	40 449
Dépenses réelles totales hors reversements fiscaux	6 889	12 328	456	7 227	5 103	19 673	12 330	32 003
Dépenses réelles de fonctionnement	4 944	11 475	303	5 573	2 585	16 722	8 158	24 881
Dépenses réelles de fonctionnement hors reversements fiscaux	3 729	6 596	215	3 365	2 531	10 539	5 896	16 435
Dépenses de personnel	1 205	1 844	79	997	657	3 128	1 654	4 782
Charges à caractère général	981	2 273	67	1 082	939	3 321	2 022	5 342
Transferts versés	1 191	1 881	26	987	757	3 098	1 744	4 842
Intérêts de la dette	216	243	42	91	67	501	158	659
Reversement fiscaux	1 216	4 879	89	2 208	54	6 184	2 262	8 446
Dépenses réelles d'investissement	3 160	5 733	241	3 862	2 572	9 134	6 434	15 568
Remboursements de dette	483	678	64	209	166	1 225	375	1 600
Dépenses d'équipement brut	2 021	3 875	159	3 190	2 099	6 056	5 289	11 345
Subventions d'équipement	369	952	17	209	113	1 339	322	1 661

Source: budgets primitifs DGCL, états budgétaires DGFIP

Tableau 5 - Budgets 2008 des groupements de communes à fiscalité propre (recettes)

<i>en millions d'euros</i>	CU	CA	SAN	CC à TPU	CC 4 taxes	CA CU SAN	Toutes CC	Ensemble
Recettes réelles totales	7 836	16 668	498	8 359	4 555	25 002	12 914	37 915
Recettes réelles totales hors reversements fiscaux	6 620	11 788	409	6 151	4 500	18 818	10 651	29 469
Recettes réelles de fonctionnement	5 608	12 325	350	5 865	2 672	18 283	8 537	26 819
Recettes réelles de fonctionnement hors reversements fiscaux	4 392	7 446	261	3 657	2 618	12 099	6 274	18 373
DGF	1 469	3 243	76	1 318	332	4 787	1 650	6 438
DGF part intercommunalité	543	984	17	513	272	1 544	785	2 329
DGF part compensation	925	2 258	60	805	60	3 243	865	4 108
Impôts locaux (4 taxes)	2 511	6 246	233	2 858	1 135	8 991	3 993	12 984
Compensations fiscale	91	281	33	282	89	405	371	776
Impôts locaux + DGF part compensation - reversements fiscaux	2 221	3 625	204	1 455	1 141	6 050	2 596	8 646
Autres impôts	889	1 713	16	882	561	2 619	1 443	4 061
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	452	1 219	6	784	538	1 678	1 321	2 999
Recettes réelles d'investissement	2 228	4 342	149	2 494	1 883	6 719	4 377	11 096
Subventions et participations	474	1 313	38	1 280	1 049	1 825	2 328	4 153
Emprunts	1 498	2 814	107	1 060	659	4 419	1 719	6 138
Nombre de groupements	14	171	5	1 037	1 356	190	2 393	2 583
Population totale au 01/01/2008	6 263 969	21 377 932	322 995	14 814 618	11 778 426	27 964 896	26 593 044	54 557 940

Source: budgets primitifs DGCL, états budgétaires DGFIP

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'insertion de la Cour des comptes « Bilan de l'intercommunalité en France » fait suite au rapport public de la Cour des comptes de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France, qui avait appelé à une rationalisation de celle-ci. Il se propose de dresser un premier bilan des effets de ses recommandations.

Je partage dans leur ensemble les constats et les analyses faits par la cour des comptes. Néanmoins, je souhaiterais vous faire part de certaines observations.

Concernant la partie consacrée à l'information financière tardive et incomplète, et à la suite des réponses de mes services au rapport provisoire, je vous confirme que la production automatisée de fiches financières consolidées pour les groupements à fiscalité propre (GFP) n'a pas été abandonnée.

Au contraire, ce chantier devrait aboutir dans le courant de l'année 2009, avec une extension de périmètre par rapport au dispositif actuel, puisqu'il concernera tous les groupements, y compris les communautés de communes exclues de la procédure actuelle, qui nécessite un traitement manuel des opérations réciproques entre le budget principal du GFP et ses budgets annexes.

En outre, je vous précise qu'en parallèle, la Direction générale des finances publiques conduit un second chantier relatif à la réalisation d'indicateurs portant sur la globalité d'un territoire intercommunal (agrégation des opérations des groupements à fiscalité propre et de leurs communes membres). Ce chantier, dit de « l'agrégation territorialisée », permettra, à compter de mi-2011, de calculer des ratios pertinents pour analyser les évolutions financières des territoires intercommunaux et les comparer entre eux, notamment en matière d'effort d'investissement, de dépenses de personnel ou encore de fiscalité.

Concernant les effectifs d'agents employés dans les structures intercommunales, il convient de noter que les chiffres cités par la Cour, tirés du rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales, concernent des effectifs physiques et non des EPTP. Ces chiffres incluent aussi bien des emplois à titre principal qu'à titre secondaire⁶⁶ ainsi que des emplois aidés.

66) Emplois occupés par des agents ayant un autre emploi principal dans le reste de l'économie. Les emplois principaux sont ceux pour lesquels les agents consacrent la plus grande fraction de leurs temps de travail.

Sur le fond, je souhaite souligner qu'une analyse restreinte aux seuls emplois principaux hors emplois aidés, qui traduit le cœur d'activité des intercommunalités, fait apparaître une progression encore plus notable des effectifs intercommunaux que l'évolution d'ensemble des effectifs (+ 50 %) relevée par la Cour : + 96 % entre 2000 et 2006 (de 100 766 à 197 388⁶⁷). En parallèle, les effectifs des communes ont augmenté de 99 755 agents, passant de 905 978 à 1 005 733. Il me semble important d'ajouter, en complément des éléments avancés par la Cour, que cette hausse des effectifs est vraisemblablement également en partie la conséquence d'un insuffisant transfert des personnels communaux vers les structures intercommunales en accompagnement des compétences transférées ainsi que d'une insuffisante mise en commun des moyens entre communes et structures intercommunales.

En complément des analyses de la Cour sur l'absence d'effet modérateur sur la dépense communale engendrée par l'intercommunalité, je voudrais attirer votre attention sur les travaux effectués par MM. Guengant et Leprince⁶⁸. Leur étude indique que « l'augmentation des dépenses intercommunales réduit faiblement, voire favorise une légère progression des dépenses communales entraînant ainsi une croissance du niveau cumulé des dépenses et des impôts locaux. L'intercommunalité ne produit pas les « économies d'échelles » attendues [...] », ce qui confirme les conclusions de la Cour.

Concernant la partie consacrée à la surveillance des situations financières dégradées, et notamment la recommandation 9 de la page 31 (« Accroître la vigilance face aux risques de dégradation de la situation financière de certaines intercommunalités »), je souhaite rappeler que le dispositif dénommé OSIRIS, mis en place conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère du budget, est opérationnel depuis 3 ans et est mis en œuvre dans tous les départements. D'ailleurs, après deux exercices dits « expérimentaux », les indicateurs d'alerte ont pu être enrichis en 2008 afin de mieux prendre en considération les résultats des budgets annexes des groupements.

De façon plus générale, même si je souscris globalement aux recommandations formulées par la Cour en vue de rationaliser l'intercommunalité, je souhaiterais insister sur les contraintes auxquelles se heurte la proposition n° 6.

Vous proposez de moduler les dotations d'Etat en fonction des compétences réellement exercées. En effet, inclure une modulation supplémentaire nécessiterait probablement une augmentation des montants distribués aux dépens de l'effort de péréquation réalisé au sein de la dotation

67) Source : Rapport annuel de la DGAFP, « Faits et Chiffres 2007-2008 ».

68) Guengant A. et Leprince M. (2006). « Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Economie et Prévision*, n° 175, pp. 79-99.

(2,3 Md€ en 2008), qui de surcroît ne s'est pas traduite par des économies globale de fonctionnement (DGF). Or, compte tenu du coût important que représente l'incitation financière déjà accordée à l'intercommunalité (2,3 Md€ en 2008), qui de surcroît ne s'est pas traduite par des économies d'échelles, cette augmentation n'est pas souhaitable.

Enfin, je tiens à souligner que ce rapport très intéressant apportera une contribution utile aux travaux du comité de la réforme des collectivités locales, ainsi qu'aux réflexions menées au sein du Ministère sur l'intercommunalité.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Je souhaite apporter des éclairages et réactions à l'insertion « Bilan de l'intercommunalité en France » sur quatre points.

En premier lieu, s'agissant des politiques contractuelles de l'Etat, il me paraît utile d'en rappeler les objectifs successifs en matière territoriale.

Le contrat de plan 2000-2006 visait à consacrer une part significative des crédits CPER au financement du volet territorial, avec pour but d'accompagner l'émergence de projets intégrés à l'échelle des bassins de vie, dans les territoires ruraux comme dans les agglomérations urbaines. A travers le contrat, il s'agit de sortir de la logique de guichet et de saupoudrage des politiques publiques.

La génération de contrats de Projets Etat-Régions 2007-2013 a maintenu le principe d'un volet territorial structuré autour de 9 thématiques nationales, dont 4 axées sur le développement durable : le développement numérique des territoires ; l'adaptation des services au public et à la personne ; le prolongement des « pôles d'excellence rurale » ; l'organisation des filières agricoles, pêche et forestières et la biodiversité ; le soutien aux mutations importantes de l'activité économique ; le développement durable des agglomérations ; l'adaptation au changement climatique ; la gestion de la ressource en eau et la prévention des risques naturels.

Ces thématiques spécifiques au volet territorial, issues notamment de la stratégie de Lisbonne-Göteborg, sont également reprises dans les grands projets des CPER et doivent ainsi inciter les intercommunalités à structurer leur politique autour des grands principes de développement durable déjà mis en place dans les politiques nationales et les fonds européens.

Ma deuxième remarque porte sur l'effort financier consacré aux politiques territoriales contractualisées.

L'actuelle génération de contrats de projets 2007-2013, bien qu'ayant réduit son budget global à 30 milliards € contre 35 milliards en 2000-2006, n'a pas réduit son appui aux territoires de projets, puisqu'elle consacre une part équivalente aux volets territoriaux, soit 10 % du montant total des CPER, pour un montant de 2,4 Mds €.

La part consacrée aux approches territoriales est nettement supérieure, dans la mesure où plusieurs régions ont identifié de grands projets territorialisés (projets métropolitains en Nord-Pas-de-Calais, en PACA ou Grands Projets d'Aménagement des Hauts à la Réunion). En outre, les conventions territoriales ont vocation à intégrer des financements des autres grands projets. Les moyens consacrés aux approches territoriales marqueront donc une nette augmentation.

Ma troisième observation porte sur la place des pays dans les conventions du volet territorial.

Il est reproché à la politique de contractualisation menée par l'Etat au titre du volet territorial d'avoir appuyé l'émergence des pays comme nouvel échelon de l'organisation administrative du territoire, contribuant ainsi à rendre plus opaque le paysage institutionnel.

Il faut ici souligner que, contrairement à l'ancienne génération de CPER, la contractualisation avec les pays n'a eu aucun caractère obligatoire pour 2007-2013. La circulaire DIACT du 24 mai 2006 précise que la démarche peut concerner « aussi bien les agglomérations, les villes moyennes, que le monde rural, dans une intercommunalité de projet (EPCI, pays, parcs naturels)... ».

Le principe même du volet territorial n'avait pas de caractère obligatoire : ainsi certaines régions ont choisi de ne pas maintenir de volet territorial explicite (Alsace, Haute-Normandie, Ile-de-France, Guyane, Réunion, Martinique).

Pour celles ayant opté pour un volet territorial, le mode de sélection des territoires de projets porteurs de conventions a été laissé au libre arbitre des préfets et conseils régionaux. Il ressort de l'analyse des conventions que certaines régions ont eu recours à l'appel à projets, sélectionnant ainsi les meilleurs projets des pays, parcs, agglomérations, communautés de communes, syndicats mixtes ..., ou l'une ou l'autre de ces catégories. D'autres régions ont conventionné avec l'ensemble des territoires (pays, parcs, agglomérations, voire communautés de communes) ou seulement avec certains territoires, définissant précisément les opérations à soutenir au sein du volet territorial (Pays de Loire, Rhône Alpes, Auvergne). Enfin certaines régions mettent en œuvre simultanément ces différentes formes de sélection.

Ainsi, la prédominance des pays dans les conventions territoriales ne relève pas d'une directive gouvernementale, mais bien plus des concertations locales qui se sont attachées à coordonner les actions aux échelles les plus pertinentes.

Par ailleurs, le fait que les conventions d'application du volet territorial aient été conclues avec les pays ne signifie pas que les opérations financées soient portées directement par eux ; même si on doit reconnaître l'existence d'exceptions à ce principe les communautés de communes restent très majoritairement maîtres d'ouvrage des projets.

Ma quatrième observation porte sur la convergence des crédits nationaux et européens.

Dès lors que certaines échelles territoriales étaient retenues pour contractualiser au niveau national, il était cohérent de les conserver pour la mise en œuvre des programmes européens de développement, ne serait-ce que pour pouvoir mobiliser les contreparties financières nationales requises. Les agglomérations bénéficient ainsi largement du FEDER, tandis que les axes 3 et 4 du FEADER permettent de consolider des stratégies de développement rural souvent élaborées à l'échelle des pays ou des parcs naturels régionaux et mises en œuvre par tout type d'acteurs publics et privés.

De ce point de vue, la période 2007-2013 présente des améliorations notables par rapport à la programmation précédente (ainsi, le périmètre des Groupes d'action locale Leader correspond désormais dans la grande majorité des cas à celui des pays ou des parcs naturels régionaux, ce qui n'était pas le cas auparavant et obligeait à créer des associations supports distinctes).

Pour conclure, je rejoins l'analyse globale de la Cour, à cet égard qui appelle de ses vœux la clarification des échelles locales d'intervention. J'ai pu à cet égard exprimer mon souhait, dans les diverses instances qui réfléchissent aujourd'hui à la réforme de nos institutions, que des intercommunalités de projets, organisées à l'échelle de bassins de vie, et dotées de SCOT ambitieux, puissent constituer la maille d'action pour nos politiques d'aménagement du territoire.

La prise en charge des personnes âgées dépendantes

En novembre 2005, la Cour publiait un rapport particulier consacré aux personnes âgées dépendantes. Après un vaste travail de contrôle et d'évaluation, mené avec treize chambres régionales des comptes, au niveau des administrations centrales, des départements, des maisons de retraite et des services d'aide à domicile, les juridictions financières dressaient un bilan soulignant les inadaptations et les insuffisances de l'offre de services et d'équipements, les lacunes des outils de pilotage et de contrôle de la qualité de la prise en charge et la complexité des circuits de décision et de financement. La Cour alertait par ailleurs les pouvoirs publics sur les difficultés de financement à venir et appelait à une clarification et à une consolidation des financements.

Son rapport intervenait alors que se mettait en place un nouvel acteur majeur du secteur : la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, à laquelle étaient affectées des ressources nouvelles issues de la contribution de solidarité pour l'autonomie.

Dans le cadre de la démarche de suivi de ses recommandations, la Cour a souhaité évaluer les progrès réalisés depuis 2005, notamment ceux permis par ce changement institutionnel. Elle a souhaité le faire alors même que sont débattus des projets de loi (notamment sur le cinquième risque) qui pourraient à nouveau faire évoluer le dispositif de prise en charge. Il était nécessaire d'établir un premier bilan avant de nouveaux changements, de façon à mieux éclairer le débat en cours.

Pour ce faire, la Cour a conduit en 2007 et 2008, avec sept chambres régionales des comptes⁶⁹, un nouveau contrôle au niveau national et dans sept départements (Aude, Calvados, Drôme, Essonne, Haute Garonne, Loiret, Territoire de Belfort). L'enquête s'est également appuyée sur d'autres contrôles réalisés par les juridictions financières et

69) Chambres régionales des comptes de Basse Normandie, du Centre, de Franche Comté, d'Ile de France, de Languedoc Roussillon, de Midi-Pyrénées et de Rhône Alpes.

ayant abordé la thématique de la prise en charge des personnes âgées⁷⁰. Le travail des juridictions financières a porté sur une sélection de recommandations choisies en fonction de leur importance et de la rapidité des mises en œuvre qu'on pouvait légitimement attendre des pouvoirs publics.

Ce nouveau rapport met en évidence de nombreux attermolements. Sur le terrain, les modalités de prise en charge à domicile et en établissement (conditions d'accueil, qualité des soins...) n'ont que peu évolué, situation en partie explicable par le temps nécessaire, notamment pour le nouvel opérateur, pour infléchir les pratiques (en particulier des départements) (I). On aurait pu en revanche s'attendre à ce que la mise en place de la CNSA et la création de recettes nouvelles constituent l'occasion d'une clarification plus nette des circuits financiers et des processus de décision. Il n'en a pas été ainsi et la question du financement des charges à venir en matière de dépendance reste entière (II).

I - La prise en charge à domicile et en établissement

La Cour et les CRC se sont d'abord attachées, comme en 2005, à évaluer les conditions concrètes de la prise en charge « sur le terrain » des personnes âgées.

A - Les modalités de prise en charge à domicile

Au 31 décembre 2007, sur les 1 078 000 personnes bénéficiaires de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie), plus de 60 % vivaient à domicile.

Depuis plusieurs années, l'accompagnement de ces personnes et plus généralement des personnes âgées dépendantes vivant à leur domicile est affiché comme une priorité. Il se heurte néanmoins, comme le soulignait la Cour en 2005, à de nombreuses difficultés.

1 - Une coordination toujours insuffisante des multiples intervenants

La Cour avait d'abord souligné la multiplicité des intervenants autour d'une même personne (aide à domicile, infirmière, aides soignants,

70) En particulier l'examen de la gestion du département de la Haute-Saône et les examens de la gestion de huit établissements pour personnes âgées en Midi-Pyrénées.

personnels médicaux et paramédicaux) et leur manque de coordination. **Elle avait recommandé de « promouvoir un système de correspondant ou interlocuteur unique de la personne pour les interventions à domicile »**. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

La Cour encourageait également le regroupement des services, aujourd'hui très nombreux et très éclatés. Les réalisations en ce sens ont été peu nombreuses. Plus particulièrement, les services polyvalents d'aide et de soins à domicile⁷¹ (assurant à la fois les prestations d'un service d'aide à domicile et celles d'un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD)) sont restés rares : on en dénombrait 42 sur l'ensemble du territoire en 2008.

2 - Un reste à charge financier important

La Cour avait mis en exergue l'important reste à charge financier pour les bénéficiaires de l'APA vivant à domicile⁷². A cet égard, **elle avait recommandé « d'engager une réflexion sur les moyens de mieux cibler l'effort de la collectivité, [notamment] en recentrant les dépenses de l'APA sur les personnes les plus dépendantes et les plus démunies. »**

Conformément au souhait de la Cour, une réflexion a été engagée en 2008 à la faveur de la révision générale des politiques publiques et de la préparation du projet de loi sur le cinquième risque⁷³.

Fin 2008 et dans l'attente de la réforme, le problème du reste à charge pour les familles demeurait néanmoins entier. Les enquêtes de la DREES faisaient apparaître une relative stabilité des montants moyens des plans d'aide à domicile mais une augmentation de la participation des bénéficiaires et une augmentation du coût horaire de l'aide. Le reste à charge pour les familles demeurait mal connu et les aides insuffisamment ciblées sur les personnes les plus dépendantes et les plus démunies.

71) Dont les conditions d'organisation sont fixées dans le décret du 25 juin 2004.

72) Une personne en GIR 1 par exemple recevait en moyenne mensuelle 770 euros d'APA, ce qui lui permettait de financer 48 heures d'aide à domicile soit 46 % du temps d'aide nécessaire tel que défini par la grille AGGIR (la grille AGGIR est l'outil permettant d'évaluer l'état de dépendance).

73) Plusieurs propositions ont été avancées : déplafonnement de l'allocation pour les personnes ayant le plus besoin d'aide, prise en compte du patrimoine dans la fixation du montant de l'aide, dégressivité de l'APA versée en établissement en fonction du revenu.

Le contrôle des juridictions financières a aussi mis en évidence un reste à charge particulièrement élevé pour les personnes ayant recours à des solutions d'hébergement temporaire.

Exemple de coût pour une personne en GIR 2 fréquentant un accueil de jour Alzheimer deux jours par semaine (ouvert de 9h à 16h)

Le coût mensuel pour deux jours par semaine s'établit à 806 € dont 336 € pour la prise en charge de la dépendance (19,61 €/jour) et de l'hébergement (17,80 €/jour), 153 € pour le transport⁷⁴, 317 € pour la prise en charge de l'auxiliaire de vie intervenant en début de matinée avant le départ pour l'accueil de jour (1h30') et au retour de l'accueil de jour (30') soit 18 heures par mois.

Par ailleurs, le besoin en temps de présence des auxiliaires de vie en dehors des deux jours par semaine d'accueil de jour et en dehors des fins de semaine est de 54 heures mensuelles (1h30 le matin + 1h repas + 1h30 après midi).

Ainsi l'aide nette reçue par une personne en GIR 2 (872 euros) ne couvre que les deux jours en accueil temporaire et quelques heures d'auxiliaire de vie. Il reste environ 700 € à la charge de la famille, sans présence d'auxiliaire de vie en fin de semaine.

Source : DRASS de Midi-Pyrénées

3 - Une aide aux aidants en cours de renforcement

La Cour avait enfin insisté dans son rapport de 2005 sur la nécessité de renforcer **l'aide aux aidants, notamment par le développement de « solutions de répit »** (c'est-à-dire de places en hébergement temporaire ou en accueil de jour).

Les solutions de répit :

La Cour recommandait de mieux « évaluer la politique mise en œuvre en matière d'hébergement temporaire et d'accueil de jour ». Cette recommandation a été suivie. Un meilleur suivi des places financées, autorisées et créées est désormais réalisé par la CNSA.

Les nouveaux constats locaux effectués dans le cadre de cette enquête de suivi montrent une progression globale des capacités d'accueil

74) Ces chiffres ne tiennent pas compte de la prise en charge par l'assurance maladie d'une partie des frais de transport instaurée en 2007. Voir infra.

dans ces structures. Des décrets du 30 avril 2007⁷⁵ et du 11 mai 2007⁷⁶ ont par ailleurs permis la prise en charge par l'assurance maladie d'une part des frais de transport vers les accueils de jour.

Pour autant, le bilan de ces « solutions de répit » reste mitigé. Les taux d'occupation dans ces structures sont par ailleurs très variables du fait notamment d'un reste à charge trop important pour les familles : ce taux est de 56 % en Midi-Pyrénées, avec de fortes variations suivant les départements (96 % en Haute-Garonne, 80 % en Aveyron, 66 % dans le Tarn mais seulement 26 % dans les Hautes-Pyrénées et 38 % dans le Lot). Dans le Calvados, les places d'hébergement temporaire ne sont en moyenne occupées qu'entre 50 et 75 %.

Les autres formes d'aide aux aidants :

La Cour avait recommandé d'« introduire systématiquement, dans l'élaboration des plans d'aide, une évaluation des besoins des aidants familiaux et d'en faire un volet obligatoire du plan d'aide-APA pour les dépendances les plus lourdes ». Les constats locaux des chambres régionales des comptes montrent que cette recommandation n'a été que rarement mise en œuvre. Néanmoins, quelques avancées peuvent être relevées ; dans le département de la Haute-Garonne, le risque d'épuisement des aidants est abordé lors des évaluations réalisées par les équipes médico-sociales. Dans les situations précaires où le point de rupture de l'aidant principal paraît proche, le plan d'aide est systématiquement adapté et les délais de révision plus rapprochés.

La Cour recommandait en outre de « concevoir un dispositif permettant de former gratuitement les aidants familiaux et les bénévoles à des soins non médicaux aux personnes âgées ». Des initiatives répondant à cette recommandation ont été prises. Des appels à projet ont été lancés et leur mise en œuvre est en cours.

Enfin, il convient de souligner que l'article 125 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007⁷⁷ a institué un congé de soutien familial⁷⁸ (non rémunéré, de trois mois renouvelables dans la limite d'un an). Cette disposition constitue une avancée notable dans le nécessaire soutien aux aidants familiaux.

75) Décret n° 2007-661 du 30 avril 2007

76) Décret n° 2007-827 du 11 mai 2007

77) Voir aussi le décret n°2007-573 du 18 avril 2007

78) Art. L 225-20 et s. du code du travail.

4 - Une régulation toujours lacunaire du secteur

La Cour constatait en 2005 l'éclatement des procédures de régulation entre procédure d'autorisation par le président du conseil général⁷⁹, procédure d'agrément par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)⁸⁰, procédure d'habilitation à l'aide sociale gérée par le département et procédure de conventionnement par les caisses de retraite pour les services prestataires qui interviennent auprès des bénéficiaires de l'aide ménagère de ces caisses.

La Cour soulignait la juxtaposition de ces dispositifs, l'absence de partage d'information entre les différents acteurs et en définitive, malgré la multiplication des démarches administratives, l'absence de véritable outil de structuration et de contrôle de la qualité des prestations à domicile. **La Cour recommandait la simplification et l'unification des dispositifs, pour une régulation plus claire et plus efficace.** Il semblait alors que la procédure d'autorisation pouvait être le support de cette unification et de cette clarification.

Cette recommandation n'a pas été suivie : au lieu de substituer à la procédure d'agrément la procédure plus récente d'autorisation, une ordonnance du 1^{er} décembre 2005 a seulement ouvert un droit d'option entre ces deux procédures. La coexistence de deux régimes (autorisation/agrément) distincts, relevant d'autorités séparées (conseil général/DDTEFP), de modes de tarification⁸¹ et de contrôle différents a ainsi été légitimée. Difficilement compréhensible pour les usagers et les services, ce système ne permet pas de rationaliser l'offre (la décision d'autorisation doit tenir compte du schéma gérontologique et du SROS alors que l'agrément est délivré sans ce type de référence) et laisse aux associations gestionnaires des services d'aide à domicile le choix entre deux procédures qui n'imposent pas exactement les mêmes exigences en termes de qualité (cf infra). Il permet une divergence de tarifs et pose la

79) Issue de la loi du 2 janvier 2002. Elle vise à intégrer les services d'aide à domicile – prestataires uniquement – dans le champ des institutions médico-sociales. L'autorisation est donnée en fonction de la compatibilité du service avec le schéma gérontologique et le SROS.

80) Articles L 129-1 et suivants du Code du travail. Cette procédure a pour objectif de soumettre à une condition de professionnalisme des activités ouvrant droit à déduction fiscale

81) Les tarifs des services prestataires ayant opté pour l'agrément sont fixés librement dans le cadre d'un contrat conclu entre l'organisme et le bénéficiaire. Ces prix varient dans la limite d'un pourcentage fixé par arrêté. En revanche, les services autorisés sont tarifés par l'autorité qui délivre l'autorisation (le président du conseil général).

question de l'égalité de traitement des personnes bénéficiaires de services facturés à des niveaux différents.

La Cour a néanmoins relevé un effort accru pour soutenir la modernisation du secteur de l'aide à domicile. La CNSA qui gère désormais le fonds affecté à cet objectif veille à dynamiser la gestion de ces ressources par la signature de conventions avec les départements et les associations et par la conclusion de partenariats avec les opérateurs nationaux de l'aide à domicile.

Au final, le secteur de l'aide et du soin à domicile reste éclaté. Ses modes de régulation n'ont pas été rationalisés. Des progrès ont été enregistrés dans le soutien aux aidants mais ils méritent d'être poursuivis. Enfin, la question du reste à charge demeure entière même si de premières annonces ministérielles vont dans le sens des propositions de la Cour.

B - Les modalités de prise en charge en institution d'hébergement

1 - La poursuite de la baisse du taux d'équipement

Dans son rapport de 2005, la Cour constatait, s'agissant de l'hébergement en institution, que « l'offre reste globalement insuffisamment adaptée aux situations et aux besoins des personnes accueillies et de leurs familles ». Elle avait également relevé la baisse sensible, entre 1996 et 2003, des taux d'équipement dans les différentes catégories d'établissements.

Les données communiquées par la DREES au 31 décembre 2007⁸² font ressortir une progression globale de la capacité d'accueil installée entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2007 (+ 3,1 %). Cette progression d'ensemble masque, cependant, des évolutions contrastées : on constate notamment une augmentation plus rapide du nombre de places en maisons de retraite (+ 7,5 %) et une baisse sensible du nombre de places en unités de soins de longue durée (- 14,7 %).

⁸²) La DREES a communiqué à la Cour des données sur les capacités installées et les taux d'équipement à partir du fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS). Ces données sont provisoires dans l'attente des résultats de l'enquête 2007 sur les établissements (enquête EHPA).

Tableau 1 Evolution des capacités installées d'après les données du Fichier national des établissements sanitaires et Sociaux (FINESS)

	31/12/2003 EHPA2003	31/12/2007 FINESS (2)	Evolution
Logements foyers	154 851	154 119	-0,5 %
Maisons de retraites	434 707	467 388	7,5 %
Unités de soins de longue durée	82 337	70 232	-14,7 %
Autres établissements (1)	2887	4291	48,6 %
TOTAL	674 782	696 030	3,1 %

(1) Etablissements expérimentaux et hébergements temporaires et, en 2007, structures d'accueil de jour

(2) y compris les capacités en accueil de jour en 2007

Source : DREES

L'évolution de ces capacités entre 2003 et 2007 ayant été moins rapide que celle de la population des personnes de 75 ans ou plus, il en résulte une nouvelle baisse des taux d'équipement sur cette période, forte pour les Unités de soins longue durée (USLD) et moins sensible pour les maisons de retraite.

Tableau 2 - Evolution du taux d'équipement pour 1000 personnes de 75 ans ou plus

	EHPA2003	FINESS 2007
Logements foyers	33	29
Maisons de retraite	92	89
Unités de soins de longue durée	17	13
Autres établissements	1	1
TOTAL	143	133

Source : DREES.

N.B. : La population des personnes de 75 ans ou plus au 31/12/2007 n'étant pas encore disponible, la référence prise pour le calcul des taux d'équipement est la population au 1er janvier pour que les taux d'équipements des deux années soient calculés de façon identique. Les taux d'équipement ainsi calculés sont donc un peu plus élevés que ceux basés sur la population au 31 décembre de l'année.

Si l'évolution à la baisse des taux d'équipement en places d'hébergement doit être relevée, elle ne peut être considérée isolément. Elle doit, en effet, être comparée avec l'évolution des capacités de prise en charge à domicile pour lesquelles des données globales ne sont pas disponibles. Une meilleure analyse des capacités prises dans leur ensemble fait défaut et devrait être conduite.

2 - Des conditions tarifaires peu transparentes et des difficultés d'accès persistantes

S'agissant des conditions financières de prise en charge, la Cour préconisait, en 2005, la mise en place « d'un système de suivi de l'évolution des coûts supportés par les résidents des établissements » y compris pour « les institutions non habilitées à l'aide sociale »⁸³.

Cette recommandation n'a pas été entièrement suivie. Il n'existe toujours pas de système transversal de suivi des tarifs pratiqués dans les différents établissements mais des données sont plus systématiquement recueillies par les différents acteurs. La CNSA a notamment réalisé une étude portant sur un échantillon de 410 établissements. Il en ressort un tarif moyen de 44,19 € par jour avant convention tripartite et de 46,63 € par jour après mise en œuvre de la convention tripartite. Il s'agit, cependant, des tarifs prévus par les conventions et non des tarifs effectivement appliqués.

Il est aussi à relever que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a intensifié ses contrôles sur le respect, par les opérateurs du secteur non habilité à l'aide sociale, des règles du code de la consommation et de celles du code de l'action sociale et de la famille, relatives notamment aux droits des usagers. Ce travail a, en particulier, permis de mettre en exergue la présence de clauses illégales ou abusives dans les contrats de séjour : existence d'une période d'essai de la personne âgée, facturation de 15 jours supplémentaires après le départ de la personne âgée pour remise en état de la chambre.... La Cour ne peut donc qu'appeler, à nouveau, au renforcement des contrôles, à la diffusion des enseignements en résultant et à une meilleure transparence des prix d'hébergement. L'élaboration

83) Cette nécessité de suivi des prix a été fortement mise en exergue par d'autres travaux intervenus depuis lors et, en particulier, un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de l'Assemblée nationale. La Cour avait mis en exergue, dans l'échantillon d'établissements contrôlés, un prix moyen de journée allant de 1050 à 1400 euros par mois pour des retraites moyennes de 900 à 1000 euros.

d'un dispositif public d'information sur les prix en établissements pour personnes âgées devrait être mise à l'étude sans plus tarder.

Le contrôle de suivi de la Cour et des CRC a enfin mis en évidence la persistance des difficultés pour trouver une place en maison de retraite. Il n'existe pas par exemple de liste d'attente partagée qui permettrait de faciliter l'orientation des personnes en attente de place. Un dispositif de gestion partagée des listes d'attente n'a été institué que dans un seul des départements contrôlés (le Loiret) et sur des bases reposant sur le seul volontariat des établissements.

3 - Une réforme tarifaire⁸⁴ inaboutie

Les critiques formulées par la Cour en 2005 sur les modalités de mise en œuvre de la réforme tarifaire n'ont guère été prises en compte.

La Cour avait, tout d'abord, relevé « le caractère irréaliste du calendrier » de la démarche de conventionnement tripartite des établissements⁸⁵. La loi du 24 janvier 1997 créant la prestation spécifique dépendance (PSD) avait fixé au 31 décembre 1998 une première date butoir pour l'achèvement du conventionnement. Cette date butoir a été repoussée à de nombreuses reprises pour être finalement fixée au 31 décembre 2007. A cette date, néanmoins, grâce notamment à une forte mobilisation des services concernés, la réforme était quasiment achevée : 514 000 places étaient conventionnées au regard d'une cible de 560 000 places, soit un taux de conventionnement de 92 %⁸⁶. Environ 46 000 places restaient à conventionner, soit entre 700 à 800 conventions tripartites à signer. Ce constat se vérifie – à des niveaux variables – dans les sept départements visités. Selon l'extraction SAISEHPAD au 20 mai 2008, dans l'Aude et le Loiret, le conventionnement était achevé au 31 décembre 2007. A cette date, en Essonne et dans la Drôme, le taux de conventionnement était respectivement estimé à 80 % et à 95 %. En Haute-Garonne, le taux de conventionnement à fin 2007 était de 98 %.

Un retard plus important a été constaté pour les Unités de soins de longue durée. Ces établissements sont en effet au carrefour de deux

84) Cette réforme, engagée à partir de 1997 mais mise en œuvre seulement à compter de 1999, poursuivait trois objectifs principaux : redéfinir la répartition des financements entre assurance maladie, départements et résidents, assurer une convergence entre établissements et améliorer la qualité globale des prises en charge en institution.

85) Ces conventions sont conclues, dans le cadre de la réforme de la tarification, par l'établissement, le Préfet et le président du conseil général. Elles matérialisent notamment les objectifs de médicalisation de la structure.

86) Données CNSA au 20 mai 2008

réformes qui se sont mal articulées. Dans son rapport de 2005, **la Cour recommandait de « redéfinir le rôle des USLD, comme le prévoyait la loi du 24 janvier 1997, pour qu'existe une catégorie de services permettant la proximité d'un plateau technique et une surveillance médicale continue »**. Cette redéfinition a été engagée mais avec beaucoup de retard et son achèvement a été à plusieurs reprises reporté. Faute d'une visibilité suffisante sur leur devenir, les USLD se sont donc fréquemment montrées réticentes à conclure une convention tripartite. Les deux réformes sont donc aujourd'hui encore peu avancées.

La Cour avait ensuite recommandé « de supprimer progressivement les anomalies que constituent aujourd'hui diverses modalités de mise en œuvre de la réforme »⁸⁷ freinant la convergence des dotations de soins entre établissements similaires et générant un coût non négligeable pour l'assurance maladie. Ces anomalies n'ont été que partiellement corrigées. La préconisation de la Cour recommandant le passage au forfait global⁸⁸ pour la dotation de soins notamment n'a été que très peu suivie en pratique. Dans le Calvados, seulement deux établissements sur soixante-neuf appliquent un tarif global et quatre ont un tarif partiel incluant les médicaments. Dans la Haute-Garonne, sur les 81 établissements conventionnés, 79 ont opté pour un forfait partiel.

L'impact financier du conventionnement s'est, en outre, avéré très significatif pour l'assurance maladie. Le conventionnement des EHPAD devait mobiliser, selon l'évaluation effectuée en 2000, 915 M€ de financements nouveaux pour l'assurance-maladie. Cette estimation a été largement dépassée. La médicalisation des établissements mise en œuvre dans le cadre du conventionnement représentait, entre le début de la réforme et la fin de l'année 2006, un apport de plus de 1,3 Md€ de financements supplémentaires d'assurance maladie, selon les données de la CNAMTS.

Une nouvelle modification du régime applicable est intervenue depuis lors avec la mise en application du dispositif « PATHOS »⁸⁹. Ce mécanisme vise à mieux valoriser la charge en soins et devrait permettre un meilleur encadrement en personnel soignant. Cependant, il devrait

87) Forfait partiel et remboursement hors forfait des médicaments et des produits et prestations remboursables, clapet anti-retour (pour maintenir l'avantage d'une dotation antérieure plus favorable de l'assurance maladie).

88) Le forfait global permet d'éviter les risques de double facturation d'une même prestation à l'assurance maladie (risque qui existe avec le système de forfait partiel, une même prestation pouvant être financée sur la dotation de soins (ONDAM médico social) et sur l'ONDAM soins de ville).

89) Il s'agit d'une nouvelle grille d'analyse des besoins en soins et de calcul des dotations de l'assurance maladie versées aux établissements.

alourdir la charge incombant à l'assurance maladie. Au niveau national, la CNSA estime à plus d'un milliard d'euros la charge supplémentaire, répartie entre 2008 et 2012, consécutive au passage à ce nouveau régime de tarification.

Au total, le taux d'équipement en places d'institution a poursuivi sa décroissance. Il reste donc difficile de trouver une place en maison de retraite (tarifs élevés, absence de gestion partagée des listes d'attente...). Certes, la réforme de la tarification était quasiment achevée à la date butoir qui lui avait été fixée. Elle n'a néanmoins conduit qu'à une convergence partielle des dotations de soins allouées aux différents établissements.

C - La qualité de la prise en charge

1 - La qualité de la prise en charge en établissement : un suivi à améliorer

- La Cour recommandait « de mettre en place un suivi des effets de la réforme sur la qualité des installations et celle des services rendus aux résidents ».

Cette recommandation a été partiellement suivie d'effet. Un suivi de l'évolution des taux d'encadrement a été effectué. A fin 2006, l'assurance maladie avait financé, à travers la mise en œuvre du conventionnement tripartite, la création de 35 080 emplois de personnels soignants dont 7 417 emplois d'infirmiers diplômés d'Etat et 27 663 emplois d'aides soignants et d'aides médico-psychologiques. Ces créations d'emplois représentent, en six ans, selon la DGAS, une augmentation d'environ 40 % du taux moyen d'encadrement en soins.

Cependant, au-delà de cet aspect quantitatif, le suivi de l'évolution de la qualité de la prise en charge dans les EHPAD s'est révélé insuffisant : les DDASS et les Départements n'ont pu s'assurer du respect, en cours d'exécution, des engagements pris par les établissements dans le cadre des conventions tripartites. Seule une étude CREDOC portant sur un échantillon d'établissements est actuellement disponible⁹⁰. Ce type d'enquête gagnerait à être renouvelé sur un panel d'établissements stabilisé afin de pouvoir évaluer les évolutions qualitatives d'une année sur l'autre.

90) Cette étude de novembre 2007 a porté sur trente départements et sur un échantillon de 500 établissements volontaires construit selon plusieurs critères : nombre de lits, GMP, statut, taille de l'agglomération et date de la première convention tripartite.

Au niveau local, l'examen concomitant de la gestion de huit établissements pour personnes âgées réalisé par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées montre l'hétérogénéité des démarches qualité menées dans le cadre des conventions tripartites : actives dans certains établissements, (actions d'amélioration du cadre de vie, de la sécurité et de l'hygiène, élaboration d'un dossier de soins individualisé réunissant toutes les informations médicales concernant le patient, renforcement de la vie sociale et des droits des résidents...), elles sont beaucoup moins avancées dans d'autres structures.

- La Cour constatait, en 2005, « l'hétérogénéité persistante du parc et des conditions offertes aux résidents » ainsi que la vétusté d'un certain nombre d'établissements.

Certaines avancées sont à relever. La CNSA a conduit, en 2006 et 2007, deux plans d'aide à la modernisation des établissements pour personnes âgées mobilisant des moyens importants à partir des excédents de la Caisse : 350 M€ en 2006 et 130 M€ en 2007. Ces plans ont effectivement permis la mise en œuvre d'opérations importantes de rénovation. Les critères de répartition de ces moyens pourraient néanmoins être mieux définis pour assurer une plus grande égalité de traitement entre établissements (et, indirectement, entre résidents qui supportent le coût résiduel de l'investissement). Au niveau national, la vétusté des établissements n'a pas été prise en compte dans les critères de répartition entre régions. Au niveau local, la répartition des dotations régionales entre les projets ne s'est pas toujours opérée sur des bases rationnelles : dans l'Aude, un projet de rénovation mené sur un seul établissement concentre ainsi, à la suite d'une décision ministérielle, plus de la moitié des financements obtenus par la région Languedoc-Roussillon au titre du volet personnes âgées du plan d'aide à la modernisation 2007.

La Cour a également constaté la multiplication, sur la période récente, de formes différentes d'aide à la rénovation des EHPAD⁹¹. Leur articulation n'est cependant pas toujours aisée et ces aides ne règlent que très partiellement la question du financement des investissements dont une part importante reste à la charge des résidents.

91) Ouverture du levier des prêts locatifs sociaux aux opérations de rénovation d'EHPAD ; institution d'un dispositif de soutien à l'investissement immobilier en EHPAD par l'article 86 alinéa 1er de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 sous la forme d'une prise en charge partielle par l'assurance-maladie des intérêts des emprunts contractés pour la réalisation de ces investissements ; ouverture de l'avantage de TVA à taux réduit par l'article 45 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

2 - La qualité de la prise en charge à domicile : des contrôles insuffisants

La Cour avait constaté, en 2005, que les personnes les plus fragiles (qui ont besoin du plus grand nombre d'heures d'aide) sont aussi celles qui ont le plus recours aux prestations en gré à gré, qui ne sont soumises à aucune obligation de qualification et à aucun contrôle de qualité. **Elle avait donc recommandé « d'assurer un suivi précis de l'évolution des modes de prise en charge des personnes les plus fragiles (GIR 1 et 2) et de soumettre les personnels qui interviennent auprès de ces personnes à des exigences de qualification et de formation continue lorsque leur emploi est financé partiellement par l'APA et qu'il s'agit non pas d'une aide au ménage mais d'un soin à la personne ».**

Cette dernière recommandation n'a été que partiellement et seulement formellement suivie d'effet. Pour les services agrés, les contraintes en termes de qualité ont été précisées dans un cahier des charges⁹². Cependant, les moyens de contrôle du respect de ces normes (contrôles des DDTEFP) n'ont pas été renforcés. La procédure d'agrément ne donne qu'exceptionnellement lieu à des contrôles sur place. Les retraits d'agrément pour non respect des conditions s'imposant aux services agrés restent donc encore exceptionnels.

Pour les services autorisés, les contrôles sur la qualité qui relèvent essentiellement des Départements sont encore peu développés. Des initiatives intéressantes sont néanmoins à relever. Par exemple, dans le département du Calvados, l'arrêté d'autorisation est complété par une convention d'habilitation à l'aide sociale qui comporte des exigences qualitatives, notamment en matière de continuité des interventions. Dans le Loiret, le département n'exige pas de contrepartie formalisée à l'arrêté d'autorisation mais le principe d'un contrat d'objectif et de moyen est à l'étude. Dans le Territoire de Belfort, l'autorisation est désormais subordonnée à la mise en œuvre de la convention de modernisation de l'aide à domicile que le département a passée, en octobre 2007, avec l'Etat et la CNSA.

92) Ce cahier des charges fixé par arrêté du 24 novembre 2005 prévoit que «le gestionnaire s'assure des aptitudes des candidats à exercer les emplois proposés » et « qu'il organise à cette fin son processus de recrutement ». Le document précise en outre les qualifications ou les formations que doivent suivre les intervenants.

Comme le soulignait la Cour en 2005, les intervenants en gré à gré ne sont quant à eux soumis à aucune obligation de qualification ou de formation. Par conséquent, certains départements (comme la Drôme) privilégient plutôt, pour les personnes les plus dépendantes, le recours à des services prestataires.

Dans tous les cas et pour tous les types d'intervention, il apparaît encore urgent de renforcer les contrôles *a posteriori* de la qualité des interventions à domicile.

3 - Le renforcement de la politique de prévention, de signalement et de traitement de la maltraitance

Dans son rapport de 2005, la Cour constatait la prise de conscience tardive du phénomène en France et formulait plusieurs recommandations pour rendre plus opérationnelle la lutte contre la maltraitance et préconisait en particulier, la mise en place d'un numéro unique d'appel.

Cette recommandation a été suivie d'effet : un numéro d'appel national unique (3977) est opérationnel depuis février 2008. Plus généralement, les évolutions survenues au cours de la période récente reflètent une mobilisation réelle des pouvoirs publics, avec notamment le lancement, le 14 mars 2007, d'un plan de développement de la bientraitance et de lutte contre la maltraitance.

Pour autant, il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur l'efficacité réelle des différents dispositifs mis en place et les constats faits dans les départements de l'échantillon sont peu encourageants : le volume des contrôles est globalement faible ; par exemple, de 2002 à 2007, il y a eu en moyenne 5,5 contrôles par an sur les 98 EHPAD du Calvados, soit un taux de contrôle annuel moyen de 5,6 %. En Haute-Garonne, six contrôles ont été réalisés par la DDASS en 2006 pour un total de 153 établissements, soit un taux de contrôle de 4 %.

Les dispositifs d'écoute peuvent s'avérer défailants ; la maltraitance à domicile n'est que très difficilement appréhendée ; la coordination entre Département et services de l'Etat dans le traitement des plaintes devrait être renforcée. Même si des initiatives intéressantes ont été prises. Dans la Drôme, le conseil général et la DDASS travaillent conjointement à la formalisation de procédures communes d'inspection des établissements et de traitement des signalements de maltraitance à domicile. Dans le département de l'Essonne, un dispositif de surveillance et de contrôle des établissements pour personnes âgées (DISCEPA) a été institué en 2005 et permet un traitement commun des plaintes.

Les contrôles locaux menés par la Cour et les chambres régionales des comptes ont également fait apparaître des difficultés spécifiques, comme l'existence d'établissements clandestins (cas en Haute Garonne). La maltraitance peut aussi revêtir différentes formes. Une expérimentation menée dans l'Aude sur 14 EHPAD fait apparaître que moins de 40 % des résidents sont dans un état nutritionnel satisfaisant ; près de la moitié sont confrontés à un risque de dénutrition et 15 % sont en état de dénutrition.

En progrès, les contrôles de la qualité de la prise en charge tant à domicile qu'en établissement restent néanmoins insuffisants. Les initiatives prises en matière de lutte contre la maltraitance méritent notamment d'être encore consolidées. La Cour appelle notamment à un renforcement des contrôles inopinés dans les établissements par les services déconcentrés de l'Etat dont les missions et l'organisation devraient être revues en conséquence.

II - Le pilotage et le financement de la politique de prise en charge des personnes âgées dépendantes

Au-delà des conditions de prise en charge sur le terrain, il s'agissait pour les juridictions financières de s'assurer que la création de la CNSA et l'institution de nouvelles ressources financières pour la dépendance avaient permis d'apporter une solution durable aux lacunes constatées antérieurement en matière de pilotage et de financement. Or la réponse est, à ce stade, plutôt négative.

A - Un pilotage encore éclaté

1 - Une articulation à parfaire entre départements et services de l'Etat

L'organisation de la prise en charge au niveau local repose sur la définition d'outils de programmation, dont la Cour avait constaté les insuffisances. S'agissant des schémas gérontologiques que doit en principe adopter chaque département, la Cour avait constaté en 2005 qu'en dépit de l'obligation légale, tous les départements n'en disposaient pas et que les schémas existants étaient d'une grande hétérogénéité. **Aussi recommandait-elle de « généraliser les schémas gérontologiques départementaux », d'en « harmoniser et d'en améliorer le contenu ».**

Cette recommandation n'a pas été suivie : en mars 2007, 65 % des départements n'avaient pas de schéma à jour. Par ailleurs, les schémas existants présentaient souvent des lacunes en termes d'analyse des priorités ou de chiffrage. Alors que le département a été reconnu comme principal pilote de la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes, il manque donc assez souvent à ce niveau un outil propre à analyser l'offre existante et les priorités à faire valoir en termes d'équipement.

En revanche, un progrès a pu être constaté, avec la création de documents régionaux. En 2005, la Cour constatait que la répartition des financements d'assurance maladie obéissait à une logique en « tuyaux d'orgue », la complémentarité entre les différents équipements n'étant qu'imparfaitement prise en compte. **Elle recommandait de ce fait « d'établir un référentiel d'équipement global qui prenne en compte la complémentarité des offres sur un territoire donné (EHPAD, SSIAD, soins infirmiers libéraux) et d'en faire un instrument de "décloisonnement" de la gestion des autorisations budgétaires ».** La Cour soulignait aussi la dispersion des taux d'équipements entre régions et entre départements.

Depuis sa mise en place, la CNSA a travaillé à améliorer le processus de programmation budgétaire de façon à corriger les inégalités territoriales et à développer une approche prenant en compte l'ensemble de l'offre (notamment l'offre infirmière libérale). La création parallèle en 2005 des Programmes interdépartementaux d'accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie (PRIAC)⁹³ permettant de hiérarchiser la répartition des financements de l'assurance maladie entre régions et départements a également constitué un progrès. Ils contribuent à rationaliser et à donner une visibilité pluriannuelle à l'exercice de programmation des équipements et des services par la CNSA et les services déconcentrés de l'Etat.

Pourtant, si cet outil constitue un progrès potentiel, il ne pourra être vraiment efficace que lorsque l'ensemble des départements concernés sera doté d'un schéma gérontologique précis, seul susceptible de classer les projets par ordre de priorité. A défaut, les financements sont alloués le plus souvent par ordre d'arrivée des demandes.

93) Les PRIAC sont arrêtés par les préfets de région pour 5 ans et actualisés tous les ans.

2 - ...ainsi qu'entre le volet médicosocial et le volet sanitaire

La Cour recommandait en 2005 « d'assurer une meilleure concertation entre les représentants de l'Etat et des départements pour améliorer l'articulation des volets sanitaire et médico-social de la prise en charge des personnes âgées dépendantes en institution » et de « prévoir la participation des ARH à la gestion de l'enveloppe de l'ONDAM médico-social ». La situation demeure insatisfaisante sur ce point. Les outils de programmation sanitaire entrant dans le champ de cette enquête sont les programmes régionaux de santé (PRS) et les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS). Bien que les actuels SROS pour la période 2006-2011 prévoient le développement de la filière gériatrique et la coordination avec les équipements et services médico-sociaux, ils ne sont pas toujours parfaitement articulés avec les schémas gérontologiques et les PRIAC.

La concertation avec les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) à l'occasion de l'élaboration des PRIAC en 2007 n'a pas été systématique. Seuls 12 PRIAC sur 22 ont fait l'objet d'une concertation avec l'ARH. Si la maquette du PRIAC prévoit bien une rubrique consacrée à la coordination avec le secteur sanitaire, elle n'est que rarement renseignée de façon pertinente.

3 - L'articulation entre acteurs de la prise en charge : des Centres locaux d'information et de coordination inégalement développés

La Cour avait insisté, en 2005, sur la nécessité d'organiser des parcours adaptés aux besoins des personnes âgées dépendantes. Cette tâche devrait incomber principalement aux Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) mais ces derniers sont très inégalement développés sur le territoire.

Ainsi, dans le Calvados, l'ensemble du département est couvert par les CLIC. Dans la Drôme, le conseil général a décidé de restructurer le réseau des CLIC et de leur donner une nouvelle impulsion dans le cadre du nouveau schéma gérontologique départemental (2005-2009). Huit CLIC maillent désormais le territoire drômois. L'Essonne se situe dans une position intermédiaire avec une couverture inégale des territoires par les CLIC. Ces derniers sont, en revanche, peu développés dans le Loiret et en Haute-Garonne.

Le contenu de cette coordination est lui aussi variable d'un département voire d'un territoire à l'autre. Dans le Calvados, les niveaux de labellisation⁹⁴ des CLIC sont variables. Dans l'Essonne, les dix CLIC sont labellisés au niveau le plus élevé.

L'apport concret des CLIC pour les personnes âgées dépendantes est donc très hétérogène et dans beaucoup de départements très incertain. La Cour réitère donc sa demande que soit rationalisée l'organisation de la coordination gérontologique sur le terrain.

Les outils de pilotage conçus par la CNSA se sont améliorés. En revanche, nombre de départements ne disposent toujours pas d'un schéma gérontologique, qui seul peut permettre un pilotage suffisant de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes. De même, la coordination entre services déconcentrés de l'Etat, départements et agences sanitaires reste à parfaire.

B - Les incertitudes pesant sur le financement de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes

1 - Le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Au 31 décembre 2007, 1 078 000 personnes bénéficiaient de l'allocation personnalisée, soit une augmentation de + 5,1 % sur un an, après une hausse de + 8,1 % entre décembre 2005 et décembre 2006⁹⁵. Selon les projections de la DREES, cette montée en charge est loin d'être achevée : le nombre de bénéficiaires de l'APA est ainsi estimé, selon le scénario retenu, entre 1 165 000 et 1 307 000 à l'horizon 2012. Il convient à cet égard de relever que les projections antérieures avaient fréquemment sous-estimé la dynamique du nombre de bénéficiaires.

94) Trois niveaux de labellisation ont été retenus, en fonction de l'étendue des missions et des services offerts, l'objectif étant qu'à terme tous les CLIC soient de niveau 3. A ce niveau de labellisation le plus élevé, le CLIC doit aider à la constitution des dossiers de prise en charge et permet d'actionner les différents services d'aide.

95) Source : DREES, « L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 31 décembre 2007 », *Etudes et résultats*, n° 637, mai 2008.

- Des perspectives financières incertaines :

Cette progression du nombre de bénéficiaires s'est accompagnée d'une hausse significative des dépenses d'APA : proches de 4 Md€ en 2005, elles atteignaient 4,5 Md€ en 2007, soit + 10,5 % en deux ans⁹⁶.

Une partie de ces dépenses est prise en charge par un mécanisme de péréquation nationale financé par la CNSA. Néanmoins, le taux de progression des crédits affectés à la péréquation étant inférieur au taux de progression des dépenses d'APA, le taux de couverture des dépenses par la péréquation nationale baisse : il était de 41,3 % en 2003, il est inférieur à 34 % en 2007.

Or, comme l'avait déjà souligné la Cour en 2005, l'absence de règles claires de répartition de la charge entre l'Etat, les départements et les bénéficiaires ne permet pas d'organiser de façon satisfaisante le financement à venir de la prestation.

A cet égard, la Cour recommandait en 2005 que soit élaboré le plus rapidement possible le rapport au Parlement, prévu par l'article 15 de la loi du 20 juillet 2001 créant l'APA et qui devait intervenir « *au plus tard le 30 juin 2003* » pour faire un bilan de l'allocation. Ce rapport n'a toujours pas été réalisé. Un débat du Parlement sur les conditions du financement de l'APA, sur la base d'une analyse précise des données concernant les premières années de cette prestation, apparaît pourtant indispensable à une pérennisation de l'allocation et à une clarification de son financement (et de la contribution de ses financeurs respectifs : Etat, département et bénéficiaires).

- La persistance de disparités départementales :

En 2005, la Cour et les chambres régionales des comptes avaient mis en exergue les disparités dans l'attribution et la gestion de l'APA dans les différents départements contrôlés.

Les contrôles départementaux effectués pour cette enquête de suivi traduisent une persistance de ces disparités qui portent sur :

- La conception des plans d'aide : le périmètre de ces plans est à géométrie variable (volet logement plus ou moins détaillé, présence ou non de mesures d'aide aux aidants familiaux...).
- Les règles d'attribution et le contenu même de la prestation. Des départements ont institué des prestations extralégales facultatives qui viennent compléter l'APA ou maintiennent des conditions d'attribution particulières : le Département de la Haute-Garonne a maintenu l'ouverture du droit à l'APA à domicile à la date de réception du dossier complet par ses services et non, comme la loi

96) Source : estimations DGAS-CNSA.

du 31 mars 2003 le prévoit, à la date de notification de la décision d'attribution, deux mois après. Autre exemple, le Territoire de Belfort a décidé, par délibération du 12 mai 2003, d'exonérer partiellement les usagers de l'augmentation du ticket modérateur. En sens inverse, d'autres départements ont une approche plus restrictive de l'attribution de la prestation : c'est le cas du Département de Haute-Saône, qui a procédé à une révision générale de la pertinence du classement des bénéficiaires de l'APA en GIR 4⁹⁷ et qui a diminué le montant moyen des plans d'aide attribués.

- L'organisation des équipes médico-sociales chargées d'élaborer le plan d'aide : l'encadrement médical des équipes est plus ou moins fort, les rythmes des visites sont différents d'un département à l'autre. Les outils nationaux communs aux équipes médico-sociales restent encore à développer (aucun progrès n'ayant été constaté sur ce point). Quant aux actions de formation, mises en place au moment de la création de l'APA, elles sont très variables et connaissent de manière générale un essoufflement manifeste.
- La gestion des dossiers et, en particulier, le contrôle de l'effectivité des plans d'aide : ce contrôle est plus ou moins développé selon les départements. Il reste en tout cas, en dépit des recommandations de la Cour, loin d'être systématique. Le développement du tiers payant pour les services prestataires ainsi que la mise en place du Chèque Emploi Service Universel (CESU) pour les emplois directs seraient de nature à renforcer le contrôle de l'effectivité de l'aide. Il apparaît, dans l'échantillon étudié, que le développement du tiers payant n'est pas généralisé. Par exemple, dans le **Département de la Haute-Garonne**, en 2006, les prestataires en tiers payant ne couvrent que 20 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'APA à domicile, et seulement 31 % des bénéficiaires de prestataires de service. Par contre, dans le **Loiret**, le règlement est effectué directement aux associations prestataires. Par ailleurs, aucun des départements de l'échantillon n'utilise le CESU pour le versement de l'APA à domicile, alors que son utilisation est permise depuis la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 et qu'elle pourrait être aussi efficace qu'un contrôle d'effectivité exhaustif associé à un recouvrement intégral des indus.

97) Cette opération de « regirage » des GIR 4, menée en 2005, a permis de sortir 251 dossiers du dispositif APA soit un taux de 25,3 % des GIR 4 ; 621 personnes âgées sont restées en GIR 4, 101 ont été reclassées en GIR 3 et 19 en GIR 2.

Ces disparités de traitement se traduisent financièrement : l'échantillon étudié dans le cadre de l'enquête de suivi montre que le montant mensuel moyen des plans d'aide (tous GIR confondus), attribués pour les bénéficiaires résidant à domicile, varie, par exemple, de 432 € dans le département de la Drôme à 533 € dans le territoire de Belfort en 2006, pour une moyenne nationale de 490 € par mois. L'écart est plus sensible encore en ce qui concerne la participation des bénéficiaires, en particulier pour les dépendances les plus élevées. Autre exemple, la part restant à la charge des bénéficiaires en GIR 1 dans le Territoire de Belfort est de 88 € par mois, de 149 € dans le Calvados et de 156 € en moyenne au niveau national.

Ces disparités posent un problème d'équité pour les personnes concernées ; elles soulèvent également une difficulté au regard du mécanisme de péréquation. A cet égard, la Cour avait souligné, en 2005, les risques de financement irrégulier, *via* le dispositif de péréquation, de départements appliquant une politique plus généreuse que celle prévue par les textes. Ainsi que l'a mis en évidence la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, ce risque s'est matérialisé dans l'Aude : un trop-perçu du département de l'Aude en matière de péréquation a été constaté à hauteur de 13 M€ et a donné lieu à une décision de récupération de la CNSA. Le département versait en effet une prestation plus importante que prévu dans les textes en vigueur et avait cru pouvoir faire prendre en charge ces dépenses facultatives par la péréquation nationale. La CNSA devrait dès lors étendre ce type de contrôles. Elle devrait également disposer des moyens juridiques pour assurer une fonction d'animation et de diffusion de référentiels et de bonnes pratiques auprès des départements (pour une plus grande homogénéité du travail des équipes médico-sociales, des évaluations et de la gestion de l'APA notamment).

2 - Un système de financement encore peu lisible

En 2005, la Cour avait réalisé un chiffrage des dépenses consacrées aux personnes hébergées en institution et aux personnes âgées dépendantes à domicile pour l'année 2003 et **recommandé de « poursuivre l'élaboration d'un compte social de la dépendance des personnes âgées »** et de mieux identifier notamment les dépenses d'assurance maladie, les dépenses fiscales et les exonérations de cotisations sociales consacrées aux personnes âgées dépendantes.

Cette recommandation n'a pas été suivie. Une incertitude continue notamment à peser sur le chiffrage des dépenses fiscales et des exonérations de cotisations sociales afférentes aux personnes âgées dépendantes.

La Cour recommandait, par ailleurs, de « promouvoir un système de financement plus simple, plus transparent et mieux contrôlable. »

Cette recommandation n'a pas non plus été suivie. Un fort éclatement des gestionnaires et des financeurs persiste. La création de la CNSA n'a pas apporté sur ce point de solution satisfaisante. En effet l'essentiel des financements provient de l'assurance maladie (ONDAM médico-social) et suit un circuit financier complexe, sinon opaque, entre les comptes de l'assurance maladie et ceux de la CNSA⁹⁸.

La réflexion sur la création d'un « cinquième risque » est en cours. Il est encore trop tôt pour en mesurer les éventuelles conséquences institutionnelles. La prochaine réforme devra identifier plus clairement les financements et les pilotes de la politique au niveau national et au niveau local.

3 - Le financement global de la prise en charge des personnes âgées dépendantes n'est pas assuré à moyen terme

Les travaux de la Cour menés en 2005 montraient que la capacité du système de financement actuel à faire face à la montée en puissance des charges liées à la dépendance n'était pas assurée.

La Cour recommandait donc de renforcer le travail de projection des coûts et d'établir des projections sur l'évolution de la charge pour chacun des financeurs.

Cette recommandation a été suivie. Conformément au vœu de la Cour, un travail de projection des besoins et des coûts par financeur a été réalisé en 2006 par le Centre d'analyse stratégique (CAS).

La Cour recommandait également d'engager une réflexion sur le financement à moyen et long termes de la dépendance et sur les moyens de mieux cibler l'effort de la collectivité en incitant notamment fiscalement ou sous forme d'aide selon les tranches de revenus à la souscription d'une assurance dépendance.

Comme le suggérait la Cour, une réflexion sur le financement de la dépendance a été engagée. Elle a notamment été conduite par Mme Hélène GISSEROT et a donné lieu à un rapport remis au Gouvernement en mars 2007. Cette réflexion se poursuit actuellement

98) Ces circuits ont été examinés par la Cour dans son rapport sur la sécurité sociale (pages 73 à 78) en septembre 2008 et dans le cadre de son rapport sur la certification des comptes du régime général (page 72). Elle souligne le caractère « complexe et artificiel » du schéma de comptabilisation retenu.

avec les travaux sur le cinquième risque et sur la place de l'assurance dépendance privée.

Néanmoins, et en dépit des avancées dans la connaissance et le chiffrage des enjeux, les hypothèques qui pèsent sur le financement à venir de la dépendance (avec ses différentes composantes, financement de l'APA, financement des soins, rénovation des maisons de retraite...) restent entières. La création de la journée de solidarité en 2004, en apportant une recette supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros, n'a répondu que très partiellement au dynamisme des dépenses. Le financement du « Plan solidarité Grand âge », annoncé en 2006, pour la période 2007-2012, et dont le coût a été initialement sous estimé, n'est donc pas assuré.

Tableau 5 Coût du Plan solidarité grand âge⁹⁹

Mesure prévue par le PSGA	Chiffrage présenté à la presse (juin 2006)	Coût réévalué ¹⁰⁰
Création de 5000 places en établissement par an	165 M€	De 225 M€ à 270 M€
Augmentation du GMP ¹⁰¹	239 M€	300 M€
Passage au nouveau mode de tarification PATHOS	473 M€	1 200 M€
Ratio d'1 personnel pour 1 résident dans les établissements accueillant des personnes très dépendantes ¹⁰²	510 M€	570 et 995 M€ à coût salarial constant
Création de 6000 places de SSIAD par an (et 7500 à compter de 2010)	365 M€	425 M€
Renforcement des moyens pour les SSIAD accueillant des patients lourds	49 M€	150 M€
2125 places d'AJ et 1125 places d'HT par an	90 M€	160 M€
Annonce compensation frais financiers ¹⁰³	Annonce de 25 M€ par an	150 M€
Total	1 891 M€ (sans la compensation des frais financiers)	entre 3 180 M€ et 3 650 M€

Source : DGAS

Ces chiffrages font apparaître une sous évaluation manifeste de l'impact financier du plan d'au moins 1,2 milliard d'euros (à périmètre constant).

99) Ne sont pas comptabilisés ici les coûts pesant sur l'hôpital, estimés en 2006 lors de la présentation du plan à 400 M€

100) A coût constant : n'intègre pas les mesures salariales, l'effet prix, ni certaines extensions en année pleine liées à la médicalisation.

101) L'article R 314-170 du CASF prévoit une révision annuelle systématique du GIR Moyen pondéré (GMP) (évaluation de la dépendance moyenne des résidents accueillis) des établissements et l'augmentation des dotations soins chaque fois que la variation du GMP atteint 20 points.

102) GMP > 800

103) Compensation par l'assurance maladie d'une partie des frais financiers des emprunts contractés par les établissements pour moderniser le bâti.

Enfin, la place que devra tenir l'assurance dépendance privée reste à définir.

Certes, la création de la CNSA a marqué un progrès et accompagné la mobilisation de ressources supplémentaires.

Pour autant, toujours aussi peu lisible qu'en 2005, le système de financement de la dépendance continue à montrer ses limites dans le financement de la mise en œuvre de l'APA ou de la médicalisation des établissements d'hébergement. Il reste ainsi insuffisamment adapté aux perspectives de croissance inéluctable de la dépense.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées par la Cour en 2005 apparaissent donc, à ce stade très peu suivies d'effet.

Des efforts ont été réalisés, notamment par la CNSA, pour améliorer les outils de suivi et pilotage. Par ailleurs, un certain nombre des orientations récentes du Gouvernement et du Parlement vont dans le sens des préconisations de la Cour. Pour autant, et en l'état, les conditions concrètes de la prise en charge n'ont que peu évolué et les difficultés rencontrées par les personnes âgées et leurs proches restent entières.

Le système de pilotage demeure complexe, les circuits financiers peu lisibles, les responsabilités éclatées entre de multiples acteurs (départements, assurance maladie, Etat notamment) tandis que les nouvelles recettes créées en 2004 ne pourront pas couvrir la forte augmentation attendue des charges à venir.

Dans la perspective d'une nouvelle réforme législative du secteur, la Cour souligne donc à nouveau la nécessité d'identifier clairement un pilote au niveau national, ainsi qu'au niveau local, d'harmoniser les pratiques départementales et de clarifier très rapidement les sources de financements à affecter à la politique en faveur des personnes âgées dépendantes.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS
SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ**

La Cour a souhaité évaluer les progrès réalisés depuis 2005, date de son rapport particulier consacré aux personnes âgées dépendantes, au moment où le Gouvernement prépare une importante réforme dans le cadre du projet « Cinquième risque », réforme qui répond en grande partie à ses observations.

La politique de prise en charge de la dépendance, si elle est largement financée par l'État et la sécurité sociale, n'en est pas moins une politique largement décentralisée, à travers l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) tant à domicile qu'en établissement. Les départements jouent un rôle majeur dans ce domaine et toute évaluation doit tenir compte du fait que l'État ne dispose pas de leviers d'action directs et joue en grande partie un rôle de régulateur d'une politique décentralisée. Dès lors, les orientations qu'il donne et les missions confiées à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) mettent du temps à se traduire dans les faits et il est probable qu'un délai de trois ans entre les recommandations de la Cour et le suivi de leur mise en œuvre sur le terrain est un peu court.

Néanmoins, cette évaluation fournit un ensemble d'observations fort utiles, notamment grâce au contrôle effectué par les chambres régionales des comptes dans sept départements, et le Gouvernement entend prendre soigneusement en compte ses conclusions pour réformer la politique de prise en charge de la dépendance dans les meilleures conditions.

Partie I – La prise en charge à domicile et en établissement

A – Les modalités de prise en charge

L'amélioration de la coordination

La Cour constate à juste titre les difficultés de coordination des multiples intervenants autour des personnes âgées. Des dispositions ont bien été prises pour faciliter cette coordination. Ainsi, le développement des Groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) a été accéléré par une circulaire DGAS/5D/2007/309 du 3 août 2007. De même, le plan Alzheimer 2008-2012 prévoit la mise en place sur tout le territoire de « maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (MAIA) », guichets uniques, lieux d'accueil, d'information et d'orientation de la prise en charge pour les patients et leurs familles. Une expérimentation est prévue en 2009/2010 sur seize sites ; elle prend en compte la diversité des statuts des porteurs de projets (Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC), département, groupements de coopération sociale ou médico-social (GCSMS), Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), réseaux de santé, associations...) et évaluera les modalités de généralisation de ces MAIA. Au sein de cette structure, un professionnel formé assurera les fonctions de « coordonnateur, gestionnaire de cas », responsable de la prise

en charge globale, et sera l'interlocuteur unique de la personne, de son aidant principal et du médecin traitant. Enfin, dans le cadre du cinquième risque, est prévue à terme une généralisation de ce dispositif pour l'ensemble des personnes âgées dépendantes sous forme de maisons départementales de l'autonomie.

La diminution du reste à charge

La Cour rappelle l'important reste à charge de certains bénéficiaires de l'APA à domicile, notamment les personnes les plus dépendantes.

Des avancées ont été effectuées récemment avec les décrets n° 2007-661 du 30 avril 2007 et 2007-827 du 11 mai 2007 relatifs à la prise en charge des frais de transports pour les structures d'accueil de jour, qu'elles soient autonomes ou qu'elles soient rattachées à un établissement d'hébergement (EHPAD). Ces textes prévoient que les frais de transport entre le domicile et l'établissement des personnes bénéficiant d'un accueil de jour sont pris en charge par l'assurance maladie sous forme d'un forfait journalier applicable au nombre de places autorisées. Ce forfait est fixé dans la limite d'un plafond déterminé chaque année par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et des personnes âgées. Cette mesure devrait contribuer au développement des accueils de jour.

Par ailleurs, dans le cadre du cinquième risque, le Gouvernement a l'intention de suivre la recommandation de la Cour de recentrage de l'APA sur les personnes les plus démunies et les plus dépendantes à travers deux dispositions :

- une meilleure prise en compte des capacités contributives des bénéficiaires en instituant une participation sur leur patrimoine qui viendrait abonder les ressources des départements ;

- un déplaçonnement de l'APA pour les personnes ayant les besoins les plus importants : personnes classées en GIR 1 ou 2 (groupe iso-ressources), malades d'Alzheimer ou personnes isolées sans aidant familial.

Le renforcement de l'aide aux aidants

La Cour mentionne bien les mesures déjà prises en faveur des aidants qui restent, et de loin, le premier dispositif de soutien à domicile.

Il convient ainsi de signaler l'avancée importante que constitue la création en 2007 du congé de soutien familial, qui permet aux personnes, dont un proche est lourdement handicapé ou dépendant, d'interrompre leur activité professionnelle pendant une durée maximale d'un an, tout en continuant à se constituer des droits à la retraite grâce à leur affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer.

Toutefois, le Gouvernement entend aller au-delà pour prendre en compte les recommandations faites en 2005.

Ainsi, dans le cadre des évolutions de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la mise en œuvre du plan personnalisé de compensation prévu dans le cadre du cinquième risque, l'évaluation approfondie des besoins des personnes âgées intégrera celle de leurs aidants et le plan d'aide et de compensation comportera des actions de soutien de ceux-ci.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, le Gouvernement a proposé et le Parlement a voté l'extension du champ d'action de la section IV du budget de la CNSA (modernisation de l'aide à domicile et professionnalisation des intervenants) aux aidants et aux accueillants familiaux, permettant le financement par la Caisse des actions de formation qui leur sont destinées. Cette mesure, sous réserve de sa validation par le Conseil constitutionnel, sera directement opérationnelle dès 2009 pour les aidants des personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer qui se verront proposer une formation gratuite de deux jours (par an) sur la prise en charge de la maladie. Le référentiel de formation est en cours de validation et un appel d'offre est en cours pour structurer l'organisation de ces formations.

La régulation du secteur de l'aide à domicile

Le Gouvernement ne partage pas l'avis défavorable de la Cour sur le droit d'option entre agrément et autorisation. Son institution en 2005, dans le cadre du plan de développement des services à la personne, avait pour objectif d'offrir le maximum de chances de développement aux services d'aide à domicile, dans un contexte où subsistent encore de nombreuses situations locales de pénurie de services.

S'il n'est pas, a priori, question de remettre en cause le passage d'une logique de monopole à une logique de pluralité d'intervenants et de concurrence, pour autant, le Gouvernement n'est pas fermé à une simplification du secteur qu'il faut mener de pair avec une véritable structuration de l'offre sur le territoire pour surmonter l'éclatement des compétences et travailler dans ce sens en concertation avec les partenaires associatifs qui gèrent la plupart des services prestataires d'aide à domicile et les départements qui ont en charge la régulation locale de ces services.

Ainsi, il paraît important, sans remettre en cause la liberté d'installation pour les services optant pour l'agrément ni le droit d'option, de redonner aux différents acteurs les moyens d'orienter le développement de l'offre dans un objectif de maillage du territoire.

L'amélioration de la gouvernance du secteur de l'aide à domicile, caractérisée par un partage de responsabilités insuffisamment lisible sur le champ de l'offre de services entre les départements, compétents pour l'autorisation et la tarification, et les préfets / Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP), compétents pour l'agrément y compris l'agrément qualité, dans le cadre du droit d'option ouvert aux services entre les deux régimes juridiques, constitue

un enjeu important pour assurer un développement, une qualité de l'offre de services et un maillage du territoire répondant aux besoins des publics en perte d'autonomie.

La formalisation de la coordination entre les départements et les préfets (DDTEFP) pourrait être organisée autour des objectifs suivants :

- connaissance partagée de l'offre d'aide à domicile (services autorisés, agréés, mandataires, emploi direct) et des besoins d'aide à domicile des bénéficiaires de l'APA, de la prestation de compensation du handicap (PCH) et autres prestations d'aide humaine telle que l'allocation compensatrice pour tierce personne et la majoration pour tierce personne (voire des personnes en groupes iso-ressources (GIR) 5/6, en associant les caisses de retraite), en vue d'orienter le développement de l'offre sur les territoires et besoins non/mal couverts, afin d'assurer une réponse qualitativement et quantitativement adéquate aux besoins ;

- mise en cohérence, répartition des rôles/mutualisation des moyens et des outils de contrôle a priori et a posteriori de la qualité, afin d'assurer une équivalence de qualité effective entre l'autorisation et l'agrément, et développer une politique de contrôle efficiente ;

- modernisation, professionnalisation, structuration du secteur, par une information réciproque sur les actions menées en propre par chaque institution, la recherche d'une articulation et d'une complémentarité des actions et le cas échéant la mise en place d'actions communes ;

- mise en place et partage d'un système d'information commun sur les services d'aide à domicile

- actions communes en vue de favoriser le recrutement et la formation sur le secteur.

A l'instar des initiatives rapportées par la Cour dans les départements du Calvados, du Loiret ou du Territoire de Belfort, il pourrait être envisagé de promouvoir les conventions de service ou de conventions de qualité entre les conseils généraux et les services prestataires agréés où ceux-ci prendraient des engagements en matière de couverture territoriale, de continuité de service, de qualification et de formation professionnelle et de transparence comptable.

B – Les modalités de prise en charge en institution d'hébergement

L'évolution du taux d'équipement

La Cour opère le constat d'une baisse du taux d'équipement en rapportant le nombre de places toutes catégories d'établissements confondus à la population des personnes de 75 ans. Il serait sans doute plus approprié de rapporter la croissance du nombre de places dans les établissements spécialisés dans l'accueil des personnes dépendantes, maisons de retraite et unité de soins longue durée (USLD) (+ 1 % par an) à

la croissance de la population concernée, les personnes âgées dépendantes, qui croît entre 1 et 1,5 % par an selon l'hypothèse qu'on retient pour la baisse de la prévalence de la dépendance.

Il est donc difficile de conclure à une baisse significative du taux d'équipement. Néanmoins, conscient du manque de place en maisons de retraite dans certaines zones géographiques, le Gouvernement a revu à la hausse la programmation de création de places en EHPAD prévu par le plan solidarité grand âge, le portant de 5 000 places à 7 500 places par an à compter de 2008, pour couvrir la croissance de la population âgée dépendante.

La réforme tarifaire

Confronté à la question de l'achèvement de la médicalisation des établissements et du conventionnement tripartite initial, dans un contexte d'atonie de la campagne 2007 de signature des conventions, le Gouvernement a refusé de procéder à un nouveau report de la date butoir au-delà du 31 décembre 2007 et a pris une mesure de tarification d'office pour les établissements non conventionnés, inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (article 69-II), sous la forme alternative soit d'un gel de la dotation soins à sa valeur 2007 en euros constants pour les établissements disposant de crédits de l'assurance maladie soit d'une tarification par arrêté garantissant un socle minimum de personnels soignants pour assurer une prise en charge coordonnée dans les établissements qui recouraient jusque là à l'intervention des soins de ville (arrêté d'application du 14 avril 2008, publié au Journal officiel du 22 avril 2008).

Du fait de ces dispositions, le conventionnement initial touche à sa fin en 2008 : le bilan au 31 décembre 2007 faisait état de 513 673 places conventionnées, soit un taux de 92 % au regard d'une « cible » de 560 000 places. Il est de 538 619 places au 30 septembre 2008, ce qui porte le taux de conventionnement à 97 % tandis que, à cette même date, 169 établissements (de l'ordre de 11 000 places) ont d'ores et déjà fait l'objet d'une tarification d'office.

Dans cette dernière ligne droite, l'effort de conventionnement a été particulièrement important en ce qui concerne les établissements en budget annexe hospitalier et les unités de soins de longue durée. Toutefois, ces deux strates continuent de présenter un retard par rapport aux autres strates d'établissements, leur taux de conventionnement étant respectivement de 87 % et 76 %. Pour ces deux catégories d'établissements, le retard peut s'expliquer par les difficultés techniques rencontrées s'agissant de l'opération sincérité des comptes (impact à la hausse sur le tarif hébergement) et, plus particulièrement pour les USLD, par la difficulté de lier le calendrier de partition des USLD à celui du conventionnement.

Dans les faits, une première page de la réforme de la tarification est tournée avec l'achèvement de la première vague de conventions tripartites : désormais, tous les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes ont internalisé une organisation des soins assortie d'engagements qualitatifs de prise en charge et d'un renfort en personnels soignants.

En élaborant un score mesurant le besoin en soins médicaux des personnes âgées, l'outil « Pathos » permet de mieux calculer les dotations soins allouées aux établissements ; la préoccupation de la Cour quant au risque d'une augmentation des coûts des soins en établissements hébergeant des personnes âgées consécutive à la montée en puissance de « Pathos » est partagée par le Gouvernement, et à cet égard les lois de financement de la sécurité sociale pour 2008 et 2009 posent le principe le principe d'une convergence tarifaire « intra sectorielle » entre structures.

S'agissant du taux d'encadrement, les chiffres fournis par la CNSA fin 2007 font état de la création, depuis le début de la réforme de la tarification, de 39 210 emplois d'infirmiers et aides soignants (dont 6 742 en 2007), ce qui représente une hausse moyenne du ratio d'encadrement des personnels soignants de 43% (17,7% avant médicalisation et 25,3 % après). Toutes sections tarifaires confondues (hébergement, dépendance et soins), cette évolution du taux d'encadrement global se monte à 16 % sur la même période (avant la médicalisation des établissements, le taux d'encadrement est de 52,7 ETP pour 100 résidents pour être porté à 61,3 pour cent une fois les établissements conventionnés).

Suivant les recommandations de la Cour, la réforme de la tarification des EHPAD et l'objectif de convergence tarifaire qui lui est inhérent se poursuivent, une nouvelle étape étant franchie dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 :

- les règles de convergence tarifaire sont renforcées : le ministre en charge des personnes âgées pourra fixer par arrêté les règles applicables pour faire converger les établissements vers les tarifs plafonds et pour ramener les tarifs pratiqués à ce niveau dès qu'ils le dépassent ;

- à compter de 2010, le financement de l'ensemble des établissements sous convention tripartite sera progressivement effectué sous forme d'un forfait global déterminé sur la base du (Pathos moyen pondéré) PMP et du (GIR moyen pondéré) GMP. L'APA sera alors versée en forfait global ;

- en 2009 sera expérimentée l'intégration des médicaments dans le tarif soins des EHPAD, à l'instar de ce qui se fait déjà pour les dispositifs médicaux ; à partir d'une évaluation effectuée fin 2010, ce dispositif sera généralisé en 2011.

Une réforme de la tarification des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) est à l'étude : dans une logique de régulation de ces

services avec les activités réalisées par les infirmières libérales et les services d'aide à domicile et d'une meilleure prise en compte des coûts réels, le Gouvernement souhaite mettre en place une nouvelle tarification des SSIAD en 2009. Cette nouvelle tarification doit permettre :

- d'assurer une allocation plus juste des ressources entre SSIAD, en fonction notamment de la charge en soins et des coûts de la structure ;

- d'assurer une convergence tarifaire de sorte que l'allocation de ressources soit comparable entre structures assumant des charges équivalentes ;

- de mettre en place un petit nombre d'indicateurs robustes, gérables par des services très éclatés qui comptent en moyenne 40 places et moins de 10 salariés ETP dont la production sera corrélée à l'allocation budgétaire, et des référentiels de coûts.

C – La qualité de la prise en charge

Au-delà de l'aspect quantitatif des taux d'encadrement en personnels, la Cour estime insuffisant le suivi de l'évolution de la qualité de la prise en charge dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

La démarche contractuelle (conventions tripartites) vise à articuler et à corrélérer la qualité en EHPAD et la conclusion d'objectifs de conventionnement (qualité contractualisée).

La mise en œuvre des conventions dites de première génération a été orientée vers une démarche qualité individuelle avec des objectifs individuels propres à chaque structure et la volonté affichée de ne pas fixer des normes mais de procéder par des recommandations de bonnes pratiques, consignées dans le cahier des charges des conventions triparties (arrêté du 26 avril 1999) sur tous les aspects de la vie en EHPAD. Le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005 a entraîné une inflexion de cette orientation, la Cour préconisant un suivi national du volet qualité de la réforme, un pilotage plus directif autour de quelques « objectifs qualité » associés à des indicateurs de résultat et un accompagnement des services dans la mise en œuvre du renouvellement des conventions triparties dites de seconde génération.

La méthodologie retenue comportait notamment une étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) sur la base de laquelle a été élaborée une grille d'aide au conventionnement comportant quatre axes principaux recoupant les secteurs clés de la qualité de la prise en charge en établissement (droit à une prise en charge personnalisée des résidents, garantie de la continuité et de la coordination des soins, développement de l'effort de formation des personnels et lutte contre la maltraitance et promotion des droits des usagers), soit un « socle » d'une quinzaine d'objectifs prioritaires à assigner aux conventions de 2ème

génération assortis d'une batterie d'indicateurs que l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) a contribué à étoffer et à rendre plus concrets.

C'est ce socle d'objectifs prioritaires et les indicateurs y associés qui doivent désormais faire l'objet d'une vaste concertation, avec le soutien méthodologique de l'ANESM, auprès de tous les acteurs de la qualité en EHPAD pour être amendés et enrichis afin de devenir la grille de suivi et d'évaluation des conventions tripartites renouvelées.

La Cour mentionne les importantes mesures que représentent les plans d'aide à la modernisation des établissements de la CNSA et les différentes aides à la rénovation des EHPAD.

Le suivi de la qualité est en effet insuffisant, notamment dans la perspective du financement des EHPAD sous forme d'un forfait global : aussi, dans le cadre du 5ème risque, les services ministériels sont invités à travailler avec l'ANESM pour améliorer les outils d'évaluation de la qualité en établissement, dans la logique d'amélioration continue de la prise en charge que la Cour appelle de ses vœux.

En parallèle la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance fait l'objet d'une vigilance toute particulière, comme en témoignent les nouvelles dispositions prises au cours du second semestre 2008.

Ainsi, la circulaire du 15 octobre 2008 est venue renforcer les actions menées dans le champ de la maltraitance envers les personnes âgées et les personnes handicapées au travers d'un ensemble de mesures qui devront être mises en œuvre en 2009 et qui poursuivent trois objectifs :

- renforcer l'efficacité des contrôles des établissements en augmentant le taux de contrôles inopinés (80% des contrôles menés par les services déconcentrés doivent désormais se dérouler sous cette forme) et en mettant en place un nouveau dispositif d'enquêtes flash permettant de cibler les établissements présentant un risque de maltraitance dans le cadre des contrôles ;

- accompagner les établissements dans le développement de pratiques de bientraitance au travers d'un nouveau processus d'autoévaluation de la bientraitance (composante de l'évaluation interne), de la diffusion des recommandations de l'ANESM et du financement de formations des professionnels des établissements aux techniques d'accompagnement personnalisé des résidents ;

- sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux autour de la thématique de bientraitance avec l'organisation d'assises départementales sur ce thème au premier semestre 2009.

Par ailleurs, comme cela avait été initié dans le champ des établissements pour personnes âgées et handicapées, un guide de gestion des risques de maltraitance à domicile a été élaboré par la DGAS en concertation avec les fédérations du secteur. Ce guide, destiné à aider les services intervenant au domicile dans la mise en œuvre d'une démarche de gestion du risque de maltraitance, sera diffusé en début d'année 2009.

Enfin, en améliorant la formation des professionnels, le plan métiers contribue également à développer la bientraitance des personnes âgées dépendantes.

II – Le pilotage et le financement de la politique de prise en charge des personnes âgées dépendantes

A – Un pilotage encore éclaté

L'articulation entre départements et services de l'Etat

La Cour mentionne l'importante avancée que représentent la mise en place des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) et l'amélioration du processus de programmation budgétaire qui en résulte. Si ce dispositif ne pourra en effet être pleinement efficace qu'avec des schémas départementaux couvrant l'ensemble du territoire, ce déploiement devrait être accéléré avec la création des agences régionales de santé. Les ARS auront en effet la responsabilité de la programmation infra-régionale et disposeront de délégations départementales comme interlocuteurs des départements. Ceux-ci seront ainsi vivement incités à se doter des outils de planification justifiant les besoins d'équipement sur leur territoire.

L'articulation entre le volet médico-social et le volet sanitaire

La création des ARS répond pleinement aux observations de la Cour. En effet, en réunissant au sein d'une même agence la régulation régionale et le financement des établissements et services de santé et médico-sociaux, ils assureront une parfaite articulation entre les deux secteurs. Les risques d'une extension du secteur sanitaire au détriment du médico-social sont limités par la mise en place d'une fongibilité asymétrique dans la gestion des crédits en faveur du médico-social. Cette gestion coordonnée des deux secteurs sera renforcée par le plan stratégique régional de santé, intégrant la politique de santé dans ses différentes composantes, dont la composante médico-sociale.

Les centres locaux d'information et de coordination

Comme l'observe justement la Cour, les CLIC, désormais de la compétence des départements, sont inégalement développés. Ils ont cependant vocation à s'intégrer à terme dans des maisons départementales de l'autonomie évoquées ci-dessus, qui assureront l'orientation et la prise en

charges de personnes âgées dépendantes de manière homogène sur l'ensemble du territoire.

B – Les incertitudes pesant sur le financement de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes

Le financement de l'APA

La sécurisation du financement du cinquième risque est l'un des objectifs premiers de la réforme en préparation. Elle s'appuie sur la garantie d'un socle élevé de prise en charge par la solidarité nationale et une meilleure prise en compte des capacités contributives des personnes, à travers la participation sur le patrimoine. Différentes pistes de financement sont à l'étude de manière à conforter le niveau de prise en charge actuel et à diminuer le reste à charge des résidents et des familles en établissement.

La réduction des disparités départementales dans l'attribution de l'APA devrait être favorisée par l'utilisation du nouveau guide de remplissage de la grille AGGIR (autonomie gérontologique et groupes iso-ressources) publié au Journal officiel du 23 août 2008 (décret n° 208-821 du 21 août 2008) qui permet de réduire l'incertitude des évaluateurs lors du codage de certaines variables. En précisant la signification particulière à attribuer à chacun des quatre adjectifs, pour chacune des variables, le nouveau guide favorise le remplissage homogène de la grille par différents utilisateurs, en limitant les interprétations possibles. En établissant un ordre logique d'évaluation des variables dans le déroulement du questionnement, il minimise le nombre d'incohérences de cotation et réduit les anomalies de codage parfois constatées. En découplant les items « orientation » et « cohérence » en sous variables analysant chacune différentes fonctions : orientation dans le temps - orientation dans l'espace, d'une part, communication et comportement, d'autre part, il permet de mieux prendre en compte la détérioration intellectuelle et les déficiences neuro-dégénératives.

La parution de ce nouveau guide est également l'occasion de mettre en place un plan de national de formation mutualisé entre tous les acteurs de l'évaluation de la perte d'autonomie des personnes âgées. La méthode consiste à démultiplier l'offre et à la déployer sur tout le territoire en formant et en installant dans chaque département une équipe (5 ou 6 personnes) de « formateurs référents » reconnus comme tels, agrégeant médecins conseils des Caisses Régionales d'Assurance Maladie (CRAM), médecins coordonnateurs des EHPAD et médecins départementaux des équipes médico-sociales de l'APA et ayant vocation à garantir des règles homogènes pour l'utilisation de la grille AGGIR.

Par ailleurs, la CNSA ayant identifié une forte divergence des modalités de gestion de la dépense APA dans les départements de la Guadeloupe et de la Réunion (la proportion des bénéficiaires d'APA rapportée à la population départementale des 75 ans et plus est de 43 % en 2005, contre 20 % pour la France entière ; la dépense moyenne d'APA par

personne âgée de 75 ans et plus s'élevait à 814 € en moyenne contre 3 101 € en Guadeloupe et 2 877 à la Réunion), l'IGAS a diligenté une mission de contrôle et d'appui pour analyser les disparités et contribuer à leur résorption. Comme le note la Cour, ces disparités posent un problème d'équité et introduisent un déséquilibre dans le mécanisme général de péréquation pour l'ensemble des départements. Le cinquième risque pourrait être l'occasion de donner des moyens de contrôle et de vérification à la CNSA en cas de dérive des indicateurs dans tel ou tel département, mais aussi au long cours, par sondage et d'améliorer l'information sur le dispositif par la publication régulière des résultats département par département, tant en ce qui concerne le nombre d'allocataires que le montant de la dépense.

La lisibilité du système de financement

Je souhaite souligner l'apport du projet de rapport à l'identification complète des conditions permettant un financement viable à long terme de la prise en charge de la dépendance. Il importe au préalable de progresser dans la connaissance et l'analyse de ces dépenses, et à cet égard deux améliorations récentes rejoignent les propositions formulées par la Cour.

A la suite d'une concertation approfondie avec les magistrats de la Cour des comptes, le Haut conseil de la comptabilité des organismes de sécurité sociale vient de proposer une simplification du traitement comptable des relations financières entre la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les régimes d'assurance maladie ; ce nouveau schéma, mis en œuvre dès l'arrêté des comptes de l'exercice 2008, se traduit par l'abandon de l'utilisation des comptes de transfert, à l'origine d'une double comptabilisation des charges et des produits dans les comptes des organismes. L'équilibre global des opérations ne sera pas affecté.

Par ailleurs, les informations présentées dans le programme de qualité et d'efficience « Invalidité et dispositifs gérés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 fournissent un appui précieux au Parlement dans sa mission d'évaluation et de contrôle des politiques de prise en charge de la dépendance.

Comme le souligne la Cour, la réforme du cinquième risque devrait être l'occasion d'améliorer le système de financement, en le rendant plus transparent, notamment à l'égard du Parlement.

Le financement global à moyen terme

En ce qui concerne la progression future des dépenses dédiées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, il importe qu'elle permette de répondre à l'évolution des besoins dans le contexte de l'augmentation continue de la durée de la vie humaine, tout en restant compatible avec l'exigence du retour à l'équilibre de l'assurance maladie et des finances

sociales dans leur ensemble. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit d'ores et déjà de fait des arbitrages très importants en faveur du secteur médico-social, puisque que la prévision d'évolution des dépenses médico-sociales s'établit à +8,3%, tandis que l'objectif de progression des dépenses ambulatoires et hospitalières est limité à 3,1%. La poursuite de ces redéploiements d'ici à la fin de la présente législature devrait permettre d'atteindre l'essentiel des objectifs du plan « Solidarité – grand âge » en matière de nombre de places d'accueil en établissements et services pour personnes âgées et de qualité de l'encadrement médicalisé dans ces établissements et services. Par ailleurs, il faut noter que les exercices 2006 et 2007 ont vu une consommation incomplète des ressources dévolues au secteur médico-social ne sont pour le moment pas consommées, le reliquat restant néanmoins inscrit dans les comptes de la CNSA.

En matière de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, la CNSA contribue aujourd'hui à hauteur d'un tiers à ce financement. Cela signifie que les fonds publics nationaux et locaux ont partagé à parts égales l'effort financier supplémentaire réalisé depuis 2002 en faveur de la compensation de la perte d'autonomie des personnes âgées. Toutefois, la Cour souligne avec raison que la gouvernance financière de la prise en charge de la dépendance doit être améliorée, afin en particulier de préciser la responsabilité des différents contributeurs dans la recherche de l'équilibre futur de cette prise en charge. Cet enjeu essentiel sera naturellement pris en compte dans les décisions que le Gouvernement sera amené à prendre dans les prochains mois. Il convient cependant de reconnaître que la complexité des circuits de financement de la prise en charge de la dépendance est la conséquence d'une part de la nature tout autant sanitaire que sociale de ces dépenses, impliquant par conséquent les concours simultanés de l'assurance maladie et des organismes en charge des politiques sociales en faveur des personnes âgées, et d'autre part du choix confirmé d'organiser ces politiques de façon décentralisée, ce qui requiert la mise en commun de ressources des autorités nationales et départementales.

Enfin, au-delà du nécessaire respect de l'équilibre global du financement de la dépendance, il importe de doter les dispositifs de prise en charge de mécanismes incitant les gestionnaires à maîtriser l'évolution des coûts. En particulier, les améliorations de la prise en charge qui seront décidées ne doivent pas se traduire par des relèvements injustifiés des tarifs des services d'aide à domicile ou d'hébergement en établissements pour personnes âgées. A cet égard, la proposition de la Cour de créer un dispositif permanent de suivi des tarifs des établissements et services pour les personnes âgées retient toute mon attention. Par ailleurs, la mise en place des agences régionales de santé en 2010 sera l'occasion de renforcer la gestion du risque dans les établissements hébergeant des personnes âgées, afin notamment de mieux anticiper et appréhender les facteurs d'évolution des coûts. Cette action fera l'objet de premières préfigurations en 2009.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

L'insertion sur « La prise en charge des personnes âgées dépendantes » fait suite à l'important rapport que la Cour des comptes a consacré à ce thème en 2005.

Je tiens à vous remercier pour la contribution très fructueuse que ces documents apportent à la réflexion présente du Gouvernement, s'agissant de la création, annoncée par le Président de la République, d'un cinquième risque dédié à la perte d'autonomie. D'une manière générale, les observations qu'appelle cette enquête rejoignent en effet les problématiques actuellement débattues dans ce cadre ainsi que des dispositions figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et dans le projet de loi « hôpital, patients, santé, territoires ».

Je me félicite, avec mes collègues Xavier BERTRAND et Valérie LETARD, des progrès réalisés au cours des dernières années en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes tant à domicile qu'en établissement, relevés dans le projet de rapport. Je souhaiterais revenir sur certaines de vos analyses et observations pour préciser les actions ou intentions du Gouvernement sur plusieurs sujets.

*1 - En ce qui concerne les **modalités de prise en charge des personnes âgées à domicile** (point I-A), vous soulignez la nécessité d'améliorer la coordination des intervenants autour de la personne âgée. Je partage bien évidemment cette préoccupation. L'expérimentation en cours relative aux « Maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA) » devrait permettre de tirer les conclusions de l'efficacité d'un guichet unique.*

A l'issue de cette expérimentation, un rapprochement avec les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) serait de nature à favoriser les synergies opérationnelles entre l'ensemble des intervenants dans un lieu identifié au niveau départemental.

Sur la question du reste à charge financier, vous réitérez votre recommandation en faveur d'un meilleur ciblage des aides sur les personnes les plus dépendantes et les plus démunies. Cette question est tout à fait centrale dans les travaux relatifs au cinquième risque, au nom des principes d'efficacité, d'équité et de responsabilité. Le cadre fixé pour la future réforme repose sur la volonté de mieux prendre en compte les capacités contributives des personnes, en particulier leur patrimoine. Il devrait également favoriser le développement de la prévoyance individuelle.

*2 - Sur la question des **modalités de prise en charge des personnes âgées en institution d'hébergement** (point I-B), je vous rejoins sur les limites*

de l'analyse des « taux d'équipement » qui ne saurait être effectuée isolément. Outre l'effort conséquent de création et de « médicalisation » de places engagé avec le plan vieillissement et solidarité, poursuivi et amplifié avec le plan de solidarité grand-âge (7.500 créations de places d'Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD- en 2009), la notion de « taux d'équipement » doit impérativement être appréciée au regard de l'effort global apporté en faveur de l'autonomie (maintien à domicile grâce à l'allocation personnalisée d'autonomie, accueil de jour et hébergement temporaire, service de soins infirmiers à domicile ...).

En ce qui concerne la réforme tarifaire des EHPAD, j'entends les critiques de la Haute Juridiction notamment sur les limites de la réforme, la dérive des coûts, l'existence « d'anomalies tarifaires ». Toutefois les mesures récentes prises en lois de financement devraient améliorer les modalités de tarification des établissements et inciter à davantage d'efficience.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a en effet prévu des dispositions permettant :

- de favoriser l'entrée dans le nouveau système tarifaire de l'ensemble des établissements avec un système de tarification d'office pour les établissements n'ayant pas signé de convention tripartite au 31 décembre 2007 ;
- de favoriser la convergence des dotations soins entre établissements en donnant au ministre chargé de la sécurité sociale la possibilité de fixer par arrêté des tarifs plafonds. Ces tarifs ont été publiés par l'arrêté du 16 juillet 2008.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 complètera ce dispositif :

- en autorisant le ministre à fixer des règles de convergence tarifaire ;
- en prévoyant qu'à partir de 2010, la tarification de ces établissements s'effectuera « à la ressource », ce qui limitera les écarts de coûts entre établissements ;
- en prévoyant l'expérimentation de l'intégration des médicaments dans les forfaits soins des établissements.

3 – En ce qui concerne le **pilotage** (point II-A), je vous remercie de souligner que l'intervention de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la création des Programmes interdépartementaux d'accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie (PRIAC) constituent des avancées ayant permis d'améliorer le pilotage et la programmation de l'offre globale. Vous soulignez les faiblesses de l'articulation entre le champ sanitaire et le champ médico-social. La création des Agences régionales de santé (ARS) devrait permettre de réaliser une coordination essentielle entre ces deux secteurs.

4 – Le financement (point II-B).

4-1. Dans votre projet de rapport, vous indiquez que le « système de financement est encore peu lisible » et rappelez votre recommandation de 2005 relative à la création du « **compte social de la dépendance** », notamment par une meilleure identification des dépenses d'assurance maladie, des dépenses fiscales et des exonérations de cotisations sociales. Je partage pleinement cet objectif.

La complexité des circuits de financement dans la prise en charge de la dépendance est la conséquence de la nature tout autant sanitaire que sociale de ces dépenses, impliquant les concours simultanés de l'assurance maladie et des organismes en charge des politiques sociales en faveur des personnes âgées. Elle est aussi le résultat du choix d'organiser ces politiques de façon décentralisée, ce qui requiert la mise en commun de ressources des autorités nationales et départementales.

Par ailleurs, dans le recensement des dépenses fiscales et des exonérations de cotisations sociales, il est difficile de préciser celles spécifiquement rattachables aux situations de dépendance dans la mesure où de nombreux dispositifs s'adressent à des publics plus larges.

Toutefois des améliorations récentes ont été apportées dans la connaissance et l'analyse des dépenses :

- Depuis 2006, le projet annuel de performance du programme « handicap et dépendance » annexé au projet de loi de finances permet d'identifier les dépenses fiscales relatives aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées ;
- Les informations présentées dans le programme de qualité et d'efficacité « Invalidité et dispositifs gérés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 fournissent un appui précieux au Parlement dans sa mission d'évaluation et de contrôle des politiques de prise en charge de la dépendance.
- En terme de lisibilité des schémas comptables, à la suite d'une concertation approfondie avec les magistrats de la Cour des comptes, le Haut conseil de la comptabilité des organismes de sécurité sociale vient de proposer une simplification du traitement comptable des relations financières entre la CNSA et les régimes d'assurance maladie ; ce nouveau schéma, mis en œuvre dès l'arrêté des comptes de l'exercice 2008, se traduit par l'abandon de l'utilisation des comptes de transfert, à l'origine d'une double comptabilisation des charges et des produits dans les comptes des organismes. L'équilibre global des opérations ne sera pas affecté.

4-2. En ce qui concerne la progression future des dépenses dédiées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, il importe qu'elle permette de répondre à l'évolution des besoins tout en restant compatible avec l'exigence du retour à l'équilibre de l'assurance maladie et des finances sociales dans leur ensemble. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit une évolution des dépenses médico-sociales à 8,3%, tandis que l'objectif de progression des dépenses ambulatoires et hospitalières est limité à 3,1%. La poursuite de ces redéploiements d'ici à la fin de la présente législature devrait permettre d'atteindre l'essentiel des objectifs du plan « Solidarité – grand âge » en matière de nombre de places d'accueil en établissements et services pour personnes âgées et de qualité de l'encadrement médicalisé dans ces établissements et services. Par ailleurs, il faut noter que les exercices 2006 et 2007 ont vu une consommation incomplète des ressources dévolues au secteur médico-social ; les réserves ainsi constituées devront permettre de financer les dépenses futures et ainsi de limiter la progression de l'ONDAM médico-social.

*4-3. Enfin, au-delà du nécessaire respect de l'équilibre global du financement de la dépendance, il importe de doter les dispositifs de prise en charge de mécanismes **incitant les gestionnaires à maîtriser l'évolution des coûts**. En particulier, les améliorations de la prise en charge qui seront décidées ne doivent pas se traduire par des relèvements injustifiés des tarifs des services d'aide à domicile ou d'hébergement en établissements pour personnes âgées. A cet égard, la proposition de la Cour de créer un dispositif permanent de suivi des tarifs des établissements et services pour les personnes âgées retient toute mon attention. Par ailleurs, la mise en place des agences régionales de santé en 2010 sera l'occasion de renforcer la gestion du risque dans les établissements hébergeant des personnes âgées, afin notamment de mieux anticiper et appréhender les facteurs d'évolution des coûts. Cette action fera l'objet de premières préfigurations en 2009.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE L'AUDE

Le rapport public thématique de la Cour des comptes cite le Département de l'Aude à plusieurs reprises.

1.-..La prise en charge à domicile et en établissement

A.-..Les modalités de prise en charge en institution d'hébergement

3.-..Une réforme tarifaire inaboutie

Le rapport indique que le conventionnement tripartite des établissements était achevé au 31 décembre 2007, date butoir fixée par la loi.

En effet, à cette date la mobilisation des services du Département de l'Aude avait permis que toutes les conventions tripartites soient signées comme prévu par le texte.

C.-..La qualité de la prise en charge

Le rapport constate que dans l'Aude, un projet de rénovation mené sur un seul établissement concentre ainsi, à la suite d'une décision ministérielle, plus de la moitié des financements obtenus par la région Languedoc-Roussillon au titre du volet personnes âgées du plan d'aide à la modernisation 2007.

Même si l'on peut se réjouir qu'un EHPAD audois ait bénéficié d'importants crédits de l'État pour sa restructuration, on ne peut, comme le rapporteur, que regretter que les financements de la CNSA au titre du plan d'aide à la modernisation des établissements ne soient pas répartis de façon plus équilibrée, en tenant compte des propositions faites au niveau local par le Département et les services de l'État.

Dans son Schéma Départemental des Établissements et Services en direction des personnes âgées, voté en novembre 2006 par l'Assemblée Départementale après avis favorable à l'unanimité du CROSMS Languedoc-Roussillon, le Conseil Général de l'Aude a prévu la restructuration du parc existant, concernant tant le secteur public que le secteur privé, notamment pour adapter les places aux nouveaux besoins (en particulier la prise en charge des malades d'Alzheimer soit à domicile, par des places d'accueil de jour, soit en établissement). Ces propositions ont été reprises à son compte par la DDASS de l'Aude et ont été retenues dans le PRIAC.

Il est indispensable que les financements de la CNSA permettent de concrétiser rapidement cette programmation, qui répond aux besoins des personnes âgées dépendantes audoises.

3.-.-Le renforcement de la politique de prévention, de signalement et de traitement de la maltraitance

Le rapport fait état d'une expérimentation menée dans l'Aude sur 14 EHPAD qui fait apparaître que moins de 40 % des résidents sont dans un état nutritionnel satisfaisants ; près de la moitié sont confrontés à un risque de dénutrition et 15 % sont en état de dénutrition.

Dans le cadre de la plate-forme territoriale de santé publique en faveur des personnes âgées de l'ouest audois (mise en place en partenariat entre les services de l'État, le Conseil Général, le Centre Hospitalier de Carcassonne), quatre études étaient prévues sur des points de vigilance : vigilance nutritionnelle, vigilance rénale, vigilance iatrogénique, vigilance neuro-comportementale. Grâce à l'intervention financière du Conseil Général, une diététicienne a pu être embauchée par le Centre Hospitalier pour réaliser, auprès de 17 EHPAD de la zone gérontologique du Carcassonnais, une étude sur l'état nutritionnel des personnes accueillies. Cette étude, dont les enseignements restent encore à affiner, permet aux divers intervenants de se poser des questions à finalité évaluative sur la façon de prendre en charge les personnes âgées afin d'éviter la dénutrition. Le renouvellement du financement du Conseil Général permettra d'étendre le diagnostic aux deux autres zones gérontologiques de l'ouest audois (Lauragais et Haute Vallée de l'Aude).

Sur la base des éléments de réflexion fournis par ces études, il conviendra que l'ensemble des acteurs (EHPAD, État, Département, Assurance Maladie) se mobilisent pour trouver des solutions adaptées et améliorer ainsi la prise en charge des personnes âgées en établissement).

II.-.-Le pilotage et le financement de la politique de prise en charge des personnes âgées dépendantes

B.-.-Les incertitudes pesant sur le financement de la politique en faveur des personnes âgées dépendantes

1.-.-Le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Le rapport rappelle les risques de financement irrégulier, via le dispositif de péréquation, de départements appliquant une politique plus généreuse que celle prévue par les textes : un trop-perçu du département de l'Aude en matière de péréquation a été constaté à hauteur de 13 M€ et a donné lieu à une décision de récupération de la CNSA. Le département versait en effet une prestation plus importante que prévu dans les textes en vigueur et avait cru pouvoir faire prendre en charge ces dépenses facultatives par la péréquation nationale.

Il semble important de rappeler que le Département de l'Aude a souhaité, dès la mise en place de l'APA, privilégier la formation et la professionnalisation des intervenants à domicile. L'APA est en effet mise en œuvre dans le département par 32 services d'aide à domicile dont 26 gérés par des structures intercommunales. Tous ces services ont signé avec le

Conseil Général une convention pour la prise en charge des personnes âgées à domicile, contrat d'objectif quinquennal, dans lequel ils s'engagent notamment à former leur personnel ou à recruter du personnel déjà formé, cette formation devant progressivement déboucher sur la titularisation de ces agents.

Pour accompagner cette démarche, le Conseil Général a décidé le 25 mars 2002 de mettre en place pour les services prestataires un financement en deux parties :

- d'une part la valorisation des intervenants à domicile sur la même base horaire que celle des salariés de gré à gré,

- d'autre part une dotation globale correspondant aux frais de gestion, à la formation et plus largement à l'amélioration de la qualité de service.

Ainsi, la personne âgée pouvait avoir un libre choix réel entre l'intervention d'un service prestataire garantissant une prestation de qualité et celle d'un salarié de gré à gré.

Cette décision a été confirmée le 27 octobre 2003. Les deux délibérations correspondantes n'ont pas fait l'objet de remarque particulière du contrôle de légalité.

Certes, cette mesure entraînait un surcoût, mais elle nous paraissait relever de l'esprit de la loi et du financement du fonds de modernisation de l'aide à domicile inclus dans le fonds de financement de l'APA.

Tout en reconnaissant la régularité du financement par le Département des dépenses des services liées à l'amélioration de la qualité, et en indiquant que l'impossibilité de les prendre en compte est liée à des motifs de forme et non de fonds, le Fonds de Financement de l'APA, puis la CNSA, n'ont pas validé cette argumentation et ont demandé la récupération des sommes concernées par ce dispositif. Cette récupération a été réalisée en totalité par réfaction sur le montant des concours versés par la CNSA.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE LA DRÔME

Je tiens tout d'abord à souligner la pertinence des points mis en exergue par la Cour des Comptes, auxquels le Conseil général de la Drôme souscrit, et tout particulièrement le caractère irréaliste du calendrier de conventionnement tripartite.

En ce qui concerne la qualité des prises en charge à domicile, nous reconnaissons également la nécessité de contrôler avec diligence la qualité des prestations des établissements relevant de la loi du 02/02/2002. Cependant, le fait que le Département ne puisse donner qu'un avis pour l'agrément des prestataires loi Borloo rend, en pratique, plus difficile le contrôle des prestations.

Certains départements, comme la Drôme, ont privilégié le recours à des prestataires. Néanmoins pour le gré à gré, nous travaillons étroitement avec la FEPEM qui assure des formations de qualité auprès des intervenants directs.

A la fin du paragraphe I, vous indiquez que dans la Drôme, le Département et la DDASS travaillent ensemble à la formalisation de procédures communes d'inspection des établissements, et de traitement des signalements de maltraitance. J'ajouterai que nous avons également défini avec l'ensemble de nos partenaires institutionnels (et notamment la Justice) des procédures de traitement des informations préoccupantes.

Vous notez avec justesse que le pilotage de la prise en charge des personnes âgées dépendantes est souvent éclaté. A cet égard, vous valorisez le travail réalisé dans les CLICs. Afin de mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes âgées et de leurs familles, en particulier dans le traitement des situations individuelles, je souhaitais vous informer que nous conduisons actuellement une évaluation approfondie des CLICs.

Nous avons noté avec intérêt le fait que le panier moyen en Drôme serait le plus bas des huit départements analysés. L'une des explications que nous pouvons apporter tient aux modalités de paiement des associations prestataires, qui ne sont payées qu'à hauteur des tâches effectivement réalisées. Ce montant est inférieur à celui des aides prescrites dans les plans d'aides.

D'autre part, les associations de maintien à domicile ne peuvent réaliser l'intégralité des mesures prescrites dans le plan d'aide du fait d'un déficit de personnel. Nous avons tenté, en vain, de mobiliser les demandeurs d'emploi drômois sur le champ du maintien à domicile.

Enfin le Département souscrit aux recommandations faites par la Cour sur la clarification du financement de la politique en faveur des personnes âgées. Il partage également l'inquiétude de la Cour quant à la possibilité d'assumer la forte augmentation des charges au regard de la faiblesse et du caractère atone des recettes créées en 2004. Comme vous le savez, le taux de couverture par l'Etat de l'APA est passé de 50 % à sa création à un peu plus de 30 % aujourd'hui.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE
LA HAUTE-GARONNE**

Les extraits de l'insertion sur « La prise en charge des personnes âgées dépendantes » concernant le département de la Haute-Garonne n'appellent pas de ma part d'observations particulières.

Je tiens simplement à faire remarquer que le Conseil Général de Haute-Garonne a tenu le plus grand compte des observations formulées par la juridiction financière.

Ainsi depuis cette étude plusieurs axes d'améliorations des actions en faveur des personnes âgées dépendantes ont été explorés en Haute-Garonne :

- développement du nombre de place d'accueil de jour,*
- conventionnement tripartite de l'ensemble des structures,*
- suppression des établissements non autorisés et renvoi devant le tribunal pénal des gestionnaires,*
- mise en place d'instances de réflexion sur la coordination gérontologique,*
- élaboration en cours de schéma départemental gérontologique.*

Bien entendu les conclusions et recommandations du rapport portent sur la situation nationale de la complexité extrême du dispositif.

Je ne peux que partager ce sentiment et souhaiter une simplification de ces mécanismes tout en déplorant une nouvelle fois un recul général et un désengagement important de l'Etat.

Le vieillissement de la population dans les années prochaines est un défi majeur pour notre société.

Seul l'Etat peut assurer sur le territoire la répartition harmonieuse de moyens suffisants.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DU TERRITOIRE DE BELFORT**

En premier lieu, je souhaite exprimer ma satisfaction sur l'ensemble de la démarche préalable à votre rapport, celle de la chambre Régionale de Franche-Comté qui a procédé au contrôle de l'APA dans le Territoire de Belfort. Cette démarche contradictoire a été particulièrement intéressante et précise. J'ai communiqué le rapport final de ce contrôle à l'Assemblée départementale le mois dernier.

Votre insertion reprend plusieurs éléments de ce rapport, ce dont je ne peux que me féliciter :

- *Vous indiquez que notre Département soumet l'autorisation des services à domicile à la mise en œuvre de la convention de modernisation de ce secteur, conclue avec la CNSA en octobre 2007 (page 4 du rapport). Ce point est pour nous particulièrement important.*

La question de la professionnalisation de l'aide à domicile, en particulier par le biais de la modulation du temps de travail des intervenants et la mensualisation, est un enjeu majeur.

Les services à domicile se sont développés très rapidement ces dernières années. La montée en charge de l'APA a été un moteur puissant de cette dynamique. Ce faisant, par manque d'organisation et de professionnalisme, de nombreuses associations ont, malgré elles, développé des emplois précaires, souvent féminins.

La question de la continuité des interventions doit impérativement être réglée avec deux soucis, d'ailleurs tout à fait convergents : celui de qualité du service rendu aux usagers et celui de la qualité des contrats proposés aux intervenants, qu'ils soient d'ailleurs prestataires ou mandataires. Je peux témoigner que la CNSA est d'une aide précieuse en la matière, à la fois financièrement et techniquement.

- *Vous remarquez la persistance de disparités départementales dans la mise en œuvre de l'APA et la nécessité d'harmoniser les pratiques. Vous citez plusieurs fois le Territoire de Belfort comme le plus généreux des départements contrôlés, tant sur le plan des règles d'attribution que sur le contenu et le niveau de la prestation.*

Je note cependant que l'écart maximal à la moyenne reste raisonnable si l'on considère le montant mensuel des plans d'aide : 533€ au maximum par rapport à 430€ en moyenne soit un avantage d'environ 25 %. L'écart est plus fort si l'on considère le reste à charge des bénéficiaires : 86€ au minimum par rapport à 156€ en moyenne, soit un avantage de près de 45 %.

Concernant le niveau d'intervention de notre Département, il est dû au fait que nous finançons l'APA dès réception des dossiers complets et que nous prenons en charge une partie du ticket modérateur laissé à la charge des bénéficiaires. Je considère, contrairement à la CNSA, que cette intervention n'est en rien facultative. La rapidité de traitement des dossiers et la prise en charge complète des plans d'aide faisaient partie de la Loi initiale. A ce titre, nous considérons que c'est l'ensemble de notre intervention qui devrait faire partie de la base compensée par l'Etat.

D'autre part, fervent défenseur de la décentralisation, je ne suis pas opposé à une certaine disparité entre les départements pour autant qu'elle reste raisonnable. Il n'est pas choquant et c'est la liberté des exécutifs départementaux que d'aller au-delà de la stricte obligation légale dans certains territoires, à partir du moment bien sûr où l'égalité de traitement minimal légale est respectée. Je me permets de vous faire remarquer d'ailleurs que toutes les politiques publiques décentralisées aux départements depuis 1982 ont été mises en œuvre, certes avec des disparités mais avec un droit minimal toujours supérieur à ce qu'il était auparavant. Je ne suis donc pas sûr qu'il faille viser à harmoniser les pratiques entre les départements, en tout cas pas de façon rigide.

- *En dernier lieu, votre rapport rappelle une fois encore le problème, majeur, du financement de l'APA par la solidarité nationale via la CNSA. Je vous en remercie. J'ai eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'interpeller ministres, directions des services de l'Etat, CNSA, élus locaux et donc plus récemment la Chambre Régionale sur le sujet. Il est effectivement tout à fait anormal que la procédure prévue dès le vote de la loi du 20 juillet 2001 ne soit toujours pas respectée. Cette procédure prévoyait un rapport au Parlement « au plus tard le 30 juin 2003 » (vous le rappelez page 5 de votre rapport). Elle prévoyait aussi l'abandon, dans le calcul de la dotation, du critère théorique du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans pour le critère objectif de la dépense réelle de l'APA. Aujourd'hui, ce critère intervient tout au plus comme un des paramètres du calcul de la régularisation en fin d'année. Je considère cette situation comme tout à fait injuste, « une prime aux mauvais élèves », à tout le moins une incitation à ne pas mettre en œuvre le droit d'une façon dynamique, sinon généreuse.*

Je porte l'espoir que le débat à venir sur le « 5ème risque » et la convergence annoncée des politiques gérontologiques et celles du handicap seront l'occasion de poser des bases nouvelles pour un financement de la perte d'autonomie par la solidarité nationale. Au-delà de tout ce qui a été annoncé depuis quelques mois, nous avons là un enjeu de société majeur, d'abord bien sûr pour toutes les personnes concernées par la dépendance mais aussi pour leurs familles et entourages.

Les personnels des établissements publics de santé

En mai 2006, le rapport public thématique sur le personnel des établissements publics de santé (EPS) critiquait les inadaptations du cadre de gestion des personnels, mettait en évidence les carences de la régulation des effectifs et appelait à développer certains aspects des politiques de gestion des ressources humaines (GRH).

En 2008, la Cour a examiné les suites données à ses recommandations, à l'exception de celles relatives aux dispositifs de régulation démographique et de répartition territoriale des médecins qui ont fait l'objet d'une enquête en 2007¹⁰⁴.

Les établissements publics de santé employaient au 31 décembre 2006 plus d'un million de personnes, soit 94 000 médecins et 920 000 personnels soignants, administratifs et techniques, qui assurent plus de 60 % de l'activité hospitalière en France. En 2007, les dépenses de personnel des hôpitaux publics s'élevaient à 37,3 Md€ soit un quart des dépenses de l'assurance maladie. Elles représentaient 66 % des charges d'exploitation des EPS, dont la situation financière était par ailleurs jugée préoccupante par la Cour, en raison de la progression de leurs déficits et de leur endettement¹⁰⁵.

Dans le contexte des réformes annoncées et de la dégradation de la situation financière des hôpitaux publics, la Cour a estimé important de procéder à un nouvel examen du pilotage et de la gestion des ressources humaines des EPS.

104) RALFSS 2007, p. 187 et suivantes. A propos des médecins libéraux, la Cour observait que les difficultés étaient liées à une répartition insatisfaisante des effectifs, plus qu'à un déficit de médecins. Elle soulignait également que les dispositifs de régulation étaient inadaptés. Or, certains d'entre eux sont également applicables aux médecins hospitaliers (numerus clausus, examen national classant).

105) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008, pp. 26-30.

La Cour a analysé l'ensemble des outils de gestion des personnels des EPS et le cadre administratif de la GRH hospitalière publique. Elle est également revenue sur les actions qui avaient fait l'objet de recommandations lors de ses précédents travaux¹⁰⁶.

Elle observe que ses observations ont été en partie entendues. Des évolutions significatives ont été constatées en termes de modernisation des procédures de gestion, de simplification statutaire et de réorganisation de l'administration centrale. Mais subsistent toutefois d'importants points de blocage, sur des questions majeures, relatives au statut et à la connaissance des revenus des professions médicales, au pilotage de la masse salariale, à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), ou encore aux imperfections du dispositif d'information statistique et financier.

De plus, tout en étant consciente de la spécificité des métiers de la santé et des contraintes du travail à l'hôpital, la Cour constate que certains aspects propres à la gestion des ressources humaines hospitalière (absentéisme, aménagement et réduction du temps de travail) sont encore insuffisamment documentés et suivis et que les objectifs de productivité et de performance doivent être mieux intégrés dans les politiques de GRH.

A - Les outils de gestion et le cadre administratif

1 - Les instruments de connaissance et de prévision

La Cour observait que le ministère de la santé ne disposait pas d'informations fiables sur les effectifs et la répartition des personnels hospitaliers. Elle estimait que les dépenses de personnel n'étaient pas connues avec un degré de précision suffisant.

La nomenclature comptable applicable aux EPS a été aménagée. Elle permet désormais de mieux estimer le coût salarial global du personnel médical et du personnel non-médical, ou encore d'identifier les dépenses indemnitaires liées à l'organisation de la permanence des soins.

106) La lutte contre l'absentéisme, le temps de travail, les politiques de rémunération, les politiques de promotion professionnelle, l'intégration des enjeux de productivité aux politiques de GRH.

Cette évaluation reste cependant encore imprécise, compte tenu notamment des reports de charge qui se sont maintenus à un niveau élevé jusqu'en 2005 (355 M€¹⁰⁷).

La Cour regrette que le processus de consolidation des données soit si long, les données nationales disponibles étant fort anciennes et en décalage avec la temporalité des activités de gestion, ce qui limite leur utilité. Le même constat peut être fait pour d'autres sujets¹⁰⁸.

En termes de qualité, les évolutions constatées n'ont en outre pas permis de disposer d'une connaissance des dépenses de personnel par statut, ou par nature de rémunération.

L'architecture des instruments et structures permettant de connaître la situation administrative des personnels des établissements publics de santé est en effet complexe. La Cour a ainsi dénombré six instruments différents¹⁰⁹ qui ne suffisent pourtant pas à appréhender avec suffisamment de précision la situation des personnels puisqu'ils sont complétés par des enquêtes ponctuelles¹¹⁰. Le défaut persistant de définition d'une stratégie d'ensemble dans la construction de l'appareil statistique et pour le recueil et l'exploitation des données disponibles est d'autant plus gênant que de très nombreuses structures interviennent dans cette matière¹¹¹. La Cour a cependant pris note des travaux en cours, dont l'aboutissement pourrait permettre certains progrès, d'ici l'année 2011.

107) Les données ultérieures n'ont pas été exploitées par la Cour : la régularisation, sans doute partielle, lors de l'exercice 2006 des reports de charges non mandatées lors des exercices antérieurs leur confère en effet un caractère peu représentatif, alors que les données 2007 n'étaient pas disponibles au moment de l'enquête.

108) Notamment en matière d'absentéisme, où les dernières données disponibles dataient de 2005 pour les personnels des EPS, alors qu'elles remontaient même à 2003 pour la fonction publique de l'Etat, au moment de l'enquête.

109) Ces instruments sont les suivants : statistique annuelle des établissements de santé, statistique des personnels des établissements de santé, répertoire partagé des professionnels de santé, enquête « coûts et carrières », déclarations annuelles de données sociales, tableaux de bord sociaux des ARH.

110) Quatre études d'envergure ont ainsi du être conduites en 2007 et 2008, respectivement sur la reprise d'ancienneté des praticiens hospitaliers ayant une activité libérale, sur la caractérisation des postes vacants de praticiens hospitaliers et de directeurs d'hôpitaux, sur les comptes épargne-temps des praticiens hospitaliers et sur la rémunération de la permanence des soins à l'hôpital.

111) Trois directions d'administration centrale, la DGS, la DREES et la DHOS, une mission dédiée au sein de la DHOS, une agence nationale (l'agence technique de l'information hospitalière), un établissement public national (le CNG).

Sur le fond, la connaissance statistique des emplois et des effectifs s'est légèrement affinée, comme l'illustrent les progrès de l'administration dans le suivi des vacances de postes dans les établissements. La qualité de l'information disponible reste cependant insuffisante. Ainsi, la localisation géographique des effectifs est peu opératoire pour la tutelle, tandis que l'appréhension des situations de multi-activité, fréquentes dans le secteur hospitalier, est perfectible.

De plus, les capacités de projection et de simulation des besoins en personnels restent trop peu développées, en particulier au sein des EPS. Ainsi, par exemple, la détermination du nombre de postes ouverts aux examens classants nationaux des médecins se fonde essentiellement sur le renouvellement des effectifs existants et prend encore peu en compte la projection des besoins en fonction de l'organisation souhaitable de l'offre de soins. Toutefois, certaines évolutions traduisent une première prise en compte des conclusions de travaux prospectifs, comme par exemple la prise en compte dans le calcul du quota d'accès à la formation infirmière des développements de la politique de délégation d'actes et de tâches.

Enfin, la Cour relève l'absence d'évaluation du coût des activités de gestion des ressources humaines de l'hôpital public. S'agissant du premier poste de dépenses de ce secteur et dans un contexte où les possibilités de mutualisation de cette fonction ont été et continueront d'être élargies, il serait pourtant souhaitable d'en mesurer l'efficience.

La Cour mettait en exergue deux sujets de préoccupation majeure, pour lesquels la mise en place d'instruments nouveaux était selon elle prioritaire : le pilotage de la masse salariale et la GPEEC.

Les conditions de pilotage de la masse salariale, notamment l'analyse de ses facteurs d'évolution et le développement d'une capacité de projection, restent insatisfaisantes, au niveau national comme au niveau local. Dans les établissements, il semble que l'horizon se borne le plus souvent à un cadre annuel. Ici encore, c'est l'absence persistante d'outils adéquats qui explique les lenteurs des évolutions. Le tableau prévisionnel des effectifs rémunérés se limite, par exemple, à mettre en regard les évolutions d'effectifs et les dépenses de rémunérations de l'exercice passé avec celles de l'exercice à venir. L'horizon de pilotage de la masse salariale des établissements se limite ainsi à un seul exercice, ce qui est insuffisant.

Certes, au plan national, les travaux de l'observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) et de l'observatoire national des emplois et métiers de la fonction publique hospitalière

(ONEMFPH) ont permis de mieux documenter le cadre dans lequel s'inscrit la GPEEC. Ainsi, à l'exception des directeurs d'hôpitaux, pour lesquels des études sont toujours en cours, le volet analytique et prospectif de la GPEEC a gagné en consistance au plan national.

Mais son développement devrait désormais se poursuivre au niveau régional et s'affirmer dans les établissements. Au plan local, il est en effet urgent que les principes de GPEEC se traduisent par une inflexion des pratiques de gestion, qui paraît aujourd'hui encore limitée. L'augmentation du nombre de projets dans les établissements correspond en effet principalement à des actions d'une portée assez limitée, telles que l'acquisition de logiciels ou l'organisation de formations. A l'inverse, des opérations essentielles à la concrétisation de la démarche de GPEEC, comme par exemple le classement des effectifs en métiers, semblent loin d'avoir été partout conduites. A cet égard, les recommandations de la Cour, d'une part, de confier l'animation d'une stratégie de GPEEC à un chef de file unique au niveau national, disposant de relais régionaux et, d'autre part, de développer des outils de GPEEC destinés aux établissements, restent d'actualité.

*

Dans l'ensemble, alors que la refonte de l'appareil statistique et d'information financière applicable aux personnels des EPS, pourtant déjà annoncée dans les réponses faites au précédent rapport de la Cour, n'a toujours pas abouti, les ajustements opérés n'ont pas permis d'amélioration significative de l'information existante, ni en termes d'exhaustivité des données, ni en termes de qualité des informations disponibles, ou encore de délais de mise à disposition des informations au niveau national.

Disposer d'une bonne connaissance de la situation des personnels hospitaliers et d'analyses prospectives pertinentes est pourtant indispensable pour faire évoluer l'offre de soins, asseoir les dispositifs de GPEEC, ou présider à une politique de recrutement et de formation adaptée. La Cour ne peut que réitérer sa préoccupation à ce sujet et appeler l'administration à établir un plan d'action à moyen terme pour remédier à des lacunes persistantes, étant entendu que c'est au niveau des établissements que les progrès les plus significatifs sont attendus.

2 - Le cadre administratif de gestion

La Cour appelait à une simplification du cadre statutaire. Elle identifiait en particulier trois « complexités inutiles » : l'existence de trois corps de direction, la trop grande variété des textes applicables au personnel médical et la persistance de statuts locaux. Elle

critiquait également les conditions de mise à disposition de directeurs d'hôpitaux au sein de l'administration centrale de l'Etat.

L'administration a mis en œuvre une politique volontariste de fusion des corps de la fonction publique hospitalière (FPH).

En 2007, le nombre de corps de la filière ouvrière et technique a été divisé de plus de moitié et deux des trois corps de direction ont été fusionnés. Bien que son coût mérite encore d'être plus précisément évalué, la rationalisation du cadre statutaire de la FPH est dans l'ensemble conforme aux recommandations de la Cour. Elle permet que l'architecture statutaire de la FPH soit désormais bien adaptée à la diversité des métiers de l'hôpital public, tout en simplifiant les règles de gestion.

Cependant, pour les personnels médicaux de l'hôpital public, les statuts restent excessivement fragmentés. Des règles distinctes s'appliquent ainsi à des personnels ayant suivi les mêmes études, obtenu les mêmes diplômes et exerçant souvent des fonctions similaires.

La Cour relève également la persistance d'anomalies, dans plusieurs matières qui avaient fait l'objet de recommandations récurrentes. Si la loi a permis de placer en cadre d'extinction les personnels sous statut local¹¹², ce que la Cour avait demandé, la diminution effective des personnels relevant de cette catégorie n'a pu être constatée. Faute de tout suivi rigoureux par l'administration des effectifs concernés, il n'est pas possible de déterminer ce qu'il est advenu des 4000 personnes environ qui exerçaient sous ce régime en 2005.

Par ailleurs, les conditions de mise à disposition de directeurs d'hôpitaux au sein de l'administration centrale continuent à ne pas respecter les dispositions prévues par la loi. L'assurance maladie en supporte donc le coût à titre principal. La proportion de celles-ci faisant l'objet d'un remboursement par l'Etat a même diminué, passant de 58 % en 2004 à 35 % en 2008¹¹³. On observe même que l'administration a formalisé cette pratique pourtant très contestable dans un arrêté du 23 mars 2007 qui met à la charge de l'assurance maladie, via les enveloppes hospitalières, des dépenses qui relèvent du budget de l'Etat.

112) Article 49-1 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

113) Données 2004 pour toutes les mises à disposition, données 2008 pour les seules mises à disposition au profit de la direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins.

Enfin, les investigations de la Cour conduites en 2008 ont établi que le dispositif de congé spécial des directeurs d'hôpitaux reste à la charge financière d'établissements où les personnes concernées n'exercent plus. Il mériterait par ailleurs d'être réformé sur le fond, dans le sens d'une plus grande conditionnalité de son attribution et d'une meilleure articulation avec d'autres situations susceptibles de répondre au même objet, c'est-à-dire principalement la situation de recherche d'affectation, mais aussi le détachement dans le corps des conseillers généraux des établissements de santé, voire dans certains cas, le licenciement pour insuffisance professionnelle, comme les textes le permettent.

La Cour mettait en évidence des carences dans la gestion disciplinaire des personnels médicaux et d'encadrement des EPS.

La tendance observée ces dernières années à un recours accru aux procédures disciplinaires, lorsque les circonstances l'exigent, devra être confirmée. En ce qui concerne les praticiens hospitaliers, l'inflexion est remarquable, notamment en raison de l'utilité que peuvent revêtir ces procédures pour garantir un meilleur niveau de sécurité des prises en charges médicales. Pour ces personnels, le nombre de procédures disciplinaires ouvertes pour les huit premiers mois de l'année 2008 est en effet près de deux fois supérieur au nombre de procédures initiées sur les vingt dernières années¹¹⁴.

La Cour relevait l'excessive centralisation de procédures de gestion par ailleurs complexes.

L'institution d'un centre national de gestion (CNG), chargé de la gestion statutaire et du développement des ressources humaines des praticiens hospitaliers et des personnels de direction, a fait évoluer le cadre de gestion. Son périmètre de compétences n'englobe toutefois pas l'ensemble des professions médicales. En effet, les personnels médicaux contractuels et les médecins hospitalo-universitaires n'en relèvent pas.

Cette réforme pose les bases d'une personnalisation et d'un enrichissement des processus de gestion des personnels concernés. Son déploiement sera suivi avec attention par la Cour.

114) Sept procédures étaient ouvertes à la fin du mois d'août 2008, alors que seules deux avaient été engagées entre 1984 et 2002, tandis que deux autres étaient initiées entre 2002 et 2004.

D'ores et déjà, il semble que l'utilisation de certains nouveaux instruments à disposition du CNG¹¹⁵ soit insuffisante. Ainsi dans un contexte où la Cour a appelé à amplifier les restructurations hospitalières¹¹⁶, la nouvelle situation de recherche d'affectation¹¹⁷ ne concernait au 30 septembre 2008 que sept personnes. Une évaluation initiale faite en 2007 avait pourtant estimé les besoins à hauteur de 350 personnes¹¹⁸. Le rythme de déploiement de cette nouvelle position est donc très insuffisant.

La création du CNG s'est accompagnée d'une révision des règles de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpitaux. Elle a permis que nominations et mutations gagnent en fluidité, de sorte que la durée des vacances de postes soit réduite.

La réforme des procédures de nomination des praticiens hospitaliers a en outre amorcé l'affirmation des compétences du chef d'établissement dans la gestion des ressources médicales. L'affectation d'un médecin à un poste spécifique relève désormais de sa responsabilité, sur la proposition du président de la commission médicale de l'établissement, pour autant que le médecin en question relève de la catégorie des praticiens hospitaliers.

En effet, les procédures de gestion des praticiens hospitalo-universitaires demeurent quant à elles inchangées. Elles se caractérisent toujours par leur extrême centralisation, ainsi que par un régime de double tutelle ministérielle, lié à la bi-appartenance hospitalière et universitaire, régime très lourd, qui a jusqu'ici empêché toute réforme.

Enfin, il faut rappeler que les agents de la FPH de catégorie B et C, c'est-à-dire la plus grande partie du personnel des EPS, sont gérés au niveau des établissements. Le niveau de déconcentration des actes de gestion qui les concernent est très élevé.

115) La décision d'en faire usage ne relève toutefois pas du seul CNG : elle est conditionnée par la demande des intéressés, des établissements ou de leurs autorités de tutelles.

116) RALFSS 2008, p. 263 et suivantes.

117) Instituée par l'article 50 de l'ordonnance n°2005-112 du 1er septembre 2005, traduit dans les textes statutaires en 2006 et 2007.

118) IGAS, rapport n° 2007-164P sur le contrôle des mesures prises dans le cadre du contrat de retour à l'équilibre financier des hôpitaux perdants à la TAA, p. 29. Selon le ministère, au 29 décembre 2008, la situation de recherche d'affectation concernant 20 personnes.

La Cour critiquait une répartition des rôles peu cohérente entre les différents niveaux de l'administration, insistant sur les difficultés de l'administration centrale à exercer sa fonction de pilotage et sur l'éclatement des pouvoirs au sein de l'hôpital.

S'agissant de l'administration centrale, les recommandations de la Cour ont été entendues.

Le ministère de la santé s'est réorganisé et la DHOS dispose désormais de l'ensemble des compétences utiles au développement de son rôle stratégique, alors que la création du CNG a permis de la décharger de certaines tâches de gestion.

Si l'institution, en 2006, de commissions administratives paritaires régionales des praticiens hospitaliers a étendu les compétences des directeurs des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), ces dernières ne disposent toujours que de faibles compétences directes en matière de GRH. Dans le cadre de leur fonction de tutelle, il semble qu'elles ne se sont que rarement intéressées à la gestion du personnel, alors qu'elles en avaient pourtant la faculté.

Consacrée par la loi¹¹⁹, l'autonomie du chef d'établissement dans la gestion du personnel a été élargie, d'une part, par l'introduction de l'état prévisionnel des recettes et dépenses (EPRD) et, d'autre part, par l'affirmation d'une « nouvelle gouvernance hospitalière ». La Cour a cependant observé que le CNG, avec l'appui de la DHOS, peut décider de la non-publication des déclarations de vacances de postes. Souvent motivée par des objectifs pertinents de non renouvellement de personnels dans certains établissements à restructurer, cette pratique mériterait d'être sécurisée en modifiant les textes régissant les procédures de nomination de ces personnels.

La Cour estime que l'institution d'agences régionales de santé (ARS) et les évolutions législatives annoncées devraient permettre d'étendre l'autonomie du chef d'établissement, mais aussi de rénover les modalités d'exercice de la tutelle. Un renforcement de sa portée en matière de GRH est attendu, notamment au moyen du diagnostic préalable à la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, mais aussi dans le cadre du suivi de leur exécution.

*

La rationalisation du cadre statutaire a été très largement engagée par l'administration pour ce qui concerne la FPH, à l'exception notable, donc, des textes régissant les personnels médicaux.

119) Article L. 6143-7 du code de la santé publique.

L'institution d'un CNG et la réforme de certaines procédures de gestion des personnels de direction et d'une partie des personnels médicaux témoignent d'une volonté de dynamiser la gestion des personnels des EPS. Les évolutions observées ne sont cependant pas toujours à la hauteur des enjeux. Il conviendrait par exemple de faire évoluer la « doctrine d'emploi » de la situation de recherche d'affectation, afin qu'elle soit plus largement utilisée. Par ailleurs, l'extension du champ de compétences du CNG à l'ensemble des médecins mériterait d'être mise à l'étude.

Toutefois, la question de la déconcentration de certains actes de gestion des personnels d'encadrement de la FPH et des personnels médicaux reste ouverte. Les marges de manœuvre des responsables locaux¹²⁰ à leur égard doivent encore être renforcées, ce que pourraient permettre les évolutions législatives en préparation.

Enfin, corollaire d'une autonomie locale dont l'extension est annoncée, la tutelle exercée par de futures ARS sur les questions de GRH hospitalière devra être renforcée.

B - Les politiques de gestion des personnels des établissements publics de santé

Si le cadre administratif et financier de la gestion du personnel des EPS a été en partie adapté, les politiques menées en matière de gestion des ressources humaines ont quant à elles souvent peu évolué.

1 - L'absentéisme

La Cour demandait la mise en place d'une politique de lutte active contre l'absentéisme injustifié.

Selon les dernières données disponibles, c'est-à-dire pour la période 2004-2005, l'absentéisme du personnel des EPS s'est accru. Il a augmenté, en moyenne, de 2,7 jours entre 2001 et 2005, pour atteindre en 2005, en moyenne, le niveau de 25,4 jours d'absence par personne et par

120) Directeur d'ARS pour les chefs d'établissements, chefs d'établissements pour les personnels d'encadrement de la FPH (directeurs adjoints, directeurs des soins) et les personnels médicaux. Cette évolution serait compatible avec la permanence d'une gestion administrative et d'une gestion des carrières centralisée au niveau du CNG.

an, toutes catégories de personnel confondues¹²¹ dont 19,3 pour motifs médicaux.

L'absentéisme du personnel des EPS se maintient ainsi à un niveau sensiblement supérieur à celui constaté dans d'autres secteurs publics, par exemple dans la fonction publique de l'Etat, où il atteignait, en 2003, 13 jours en moyenne par personne et par an, toutes catégories confondues¹²². Certes, les contraintes des métiers ne sont pas comparables, mais l'ampleur de l'écart semble indiquer l'existence d'un problème spécifique d'absentéisme au sein des EPS.

Dans ce contexte, la Cour constate pourtant que le coût de ce phénomène reste mal cerné et qu'aucune stratégie nationale de contrôle ne semble avoir été définie.

*

Sans préjuger des actions qui peuvent être conduites dans les établissements, il n'existe toujours pas réellement de politique de lutte contre l'absentéisme au niveau national.

2 - L'aménagement et la réduction du temps de travail

La Cour s'était intéressée à la réduction du temps de travail (RTT) à l'hôpital. Elle critiquait la méconnaissance du temps de travail médical, en raison de l'inapplication de la réglementation relative aux tableaux de service ou de l'absence de définition des obligations de service des praticiens hospitalo-universitaires. Elle soulignait que les charges liées à la RTT restaient mal connues, appelait à la diffusion des exemples de réorganisation fructueuse et insistait sur la nécessité de prendre la mesure des charges résultant de l'introduction d'un compte épargne temps (CET).

Les obligations de service des praticiens hospitalo-universitaires sont restées floues, faute d'être définies par des textes. La mesure de celles de leurs confrères praticiens hospitaliers demeure peu aisée à apprécier, en raison d'une production encore irrégulière des tableaux de service.

Ces tableaux sont de plus d'une fiabilité généralement très perfectible. La Cour a cependant noté l'intention du ministère d'intervenir plus fermement à l'avenir, avec le concours du réseau de la direction générale des finances publiques, pour exiger plus de rigueur dans la

121) Source : DHOS.

122) Source : DGAFP. En septembre 2008, les dernières données disponibles remontaient à l'année 2003.

production de ces tableaux. Il s'agit en effet d'un sujet central, autour duquel s'articule tout le fonctionnement de l'hôpital. Or, la méconnaissance du temps de travail médical continue d'être un obstacle aux réorganisations internes aux établissements qui auraient dû accompagner l'introduction de la RTT.

Les effets de la RTT sur l'activité et la productivité des hôpitaux publics sont toujours très imparfaitement mesurés. Ainsi, l'impact des évolutions de l'organisation du temps de travail reste dans l'ensemble mal connu. Il peut être appréhendé à partir de la situation des quelques dizaines d'établissements qui ont bénéficié de chantiers d'appui de la mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH) en matière d'organisation du temps de travail. Mais faute de représentativité de cet échantillon, les effets de la RTT sur l'activité et la productivité ne peuvent encore être évalués de manière rigoureuse au plan national.

L'administration a été en mesure de produire une évaluation du coût de la mise en œuvre de la RTT à l'hôpital, de l'ordre de 3,6 Md€¹²³ pour la période 2002-2006. La Cour estime que cette première estimation mérite d'être complétée, notamment dans la mesure où le taux d'occupation des postes créés dans le cadre de la RTT continue à ne pas être précisément cerné et où le nombre d'heures supplémentaires ou de jours de congés, n'ayant fait l'objet ni d'une indemnisation, ni d'une récupération, ni d'une épargne sur compte épargne temps (CET), n'a été évalué que de manière partiellement actualisée depuis 2005.

S'agissant plus particulièrement des CET, la Cour constate que la compensation par le fonds pour l'emploi hospitalier des jours portés sur le compte épargne temps durant la période de mise en œuvre de la RTT n'a pas été complète. Seuls 50 % des jours épargnés, pour tous les personnels et 50 % des heures supplémentaires restant dues aux personnels relevant de la FPH, donc à l'exclusion du temps de travail additionnel des médecins ni récupéré, ni indemnisé et qui n'aurait pas été versé sur CET, pourront être indemnisés dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 15 janvier 2008. Elle relève par ailleurs que toutes les conditions semblent réunies pour une reconstitution rapide de ce stock, à défaut de réorganisations. Enfin, la Cour s'inquiète de l'érosion des montants provisionnés au titre du CET, qui ont diminué de 88 M€ entre 2005 et 2006¹²⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les établissements sont en

123) Source : données DHOS, corrigées par la Cour de l'effet des mesures découlant des décrets du 14 mai 2008 mettant en œuvre le protocole d'accord du 15 janvier 2008.

124) Source : DHOS.

effet seuls responsables des montants provisionnés¹²⁵. Alors que l'augmentation des versements sur les CET semble avérée, un risque financier sérieux pourrait émerger à l'avenir.

Enfin, la Cour relève les efforts faits pour diffuser les exemples de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de la RTT, à travers notamment les travaux de la mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier (MEAH).

*

Attendu par la Cour, un bilan d'ensemble de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail à l'hôpital public n'est toujours pas en mesure d'être produit, sept ans après la conclusion des premiers protocoles organisant la RTT. Or, un tel bilan est indispensable à l'identification des difficultés de gestion et des risques financiers liés à la RTT.,

3 - La politique indemnitaire et salariale

La Cour appréciait sévèrement la politique salariale menée à l'égard des personnels des EPS. Elle demandait également une simplification des régimes indemnitaires et une réforme de plusieurs primes ou avantages. Elle prenait acte des réformes annoncées par l'administration, qui visaient à moderniser l'architecture indemnitaire des personnels des EPS.

La politique salariale relative aux personnels de la FPH s'inscrit dans une perspective inter-fonctions publiques. Elle est donc animée par les orientations de la « refondation indemnitaire » décidée par le gouvernement¹²⁶.

En revanche, la politique salariale conduite à l'égard des personnels médicaux reste dépourvue de lignes directrices. Motivée le plus souvent par des objectifs conjoncturels, elle gagnerait à être plus

125) Jusqu'à cette date, pour tenir compte de la progressivité des créations d'emplois qui ont accompagné la RTT, mais aussi pour financer les mesures dérogatoires d'indemnisation des jours épargnés sur CET ou le paiement d'heures supplémentaires ni rémunérées, ni indemnisées et restant dues aux personnels ou encore financer le remplacement de personnels utilisant leurs droits à congés épargnés, des crédits du fonds pour l'emploi hospitalier ont été répartis entre les établissements et sont venus abonder les provisions qui avaient pu être constituées par les établissements.

126) Cette politique s'est notamment traduite dans les accords salariaux du 21 février 2008 ayant arrêté les principes qui présideront aux négociations salariales de la fonction publique pour la période 2009-2011.

formalisée, mieux documentée et recentrée sur des enjeux communs à l'ensemble des personnels des EPS¹²⁷.

La participation croissante de la fédération hospitalière de France (FHF) au dialogue social relatif aux rémunérations des personnels des EPS pourrait favoriser la constitution d'une politique salariale plus structurée. A terme, il serait donc souhaitable qu'elle s'implique également dans les négociations relatives aux personnels médicaux. La Cour relève toutefois que cette évolution pourrait soulever des difficultés juridiques, en raison du statut de la FHF¹²⁸.

L'administration a engagé des réformes, en vue d'encadrer l'octroi de certains avantages¹²⁹, ou pour faire coïncider le mode de financement de l'hôpital public, désormais fonction de l'activité, et le mode de rémunération de ses personnels. Mais la plus grande partie d'entre eux ne bénéficient toujours pas à ce jour de dispositifs de rémunérations assis sur des objectifs d'activité individualisés et liés à des mécanismes d'évaluation.

Le succès des projets en cours¹³⁰ dépendra en effet en grande partie de la diffusion d'une culture d'évaluation dans les EPS. Son développement, stimulé par les démarches de certification conduites par la Haute autorité de santé, reste toutefois entravé par l'absence des textes réglementaires qui auraient pourtant dû l'encadrer¹³¹.

S'agissant des personnels médicaux, l'architecture de leurs rémunérations repose encore sur des bases insuffisamment objectivées. Elle reste complexe et mal connue de l'administration hospitalière. Principale réforme, l'introduction d'une « part complémentaire variable de rémunération¹³² » est en-deçà des attentes de la Cour. Elle ne permet en effet pas nécessairement une modulation individuelle des indemnités et ne prend pas en compte l'exercice de responsabilités administratives ou

127) Développement d'une rémunération variable, assise sur des objectifs d'équipe ou individualisés, prise en compte de l'activité ou de la productivité dans l'évolution des rémunérations, en lien avec le développement de mécanismes d'évaluation.

128) La FHF est une association de type loi 1901. Formellement, elle ne représente que les établissements adhérents : ce n'est pas une fédération d'employeurs.

129) Attribution de logements de fonction ou d'indemnités compensatrices.

130) Développement de l'intéressement collectif, institution d'une prime de fonctions et de résultats, substitution de l'évaluation à la notation.

131) Révision de l'arrêté du 24 mars 1967 relatif à la prime de service, prise d'un décret relatif à l'entretien professionnel prévu par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007.

132) Introduite par un décret n° 2006-1221 du 5 octobre 2006 et un arrêté du 28 mars 2007.

institutionnelles. De plus, à ce jour, elle ne concerne toujours que les seuls chirurgiens.

*

La mise en œuvre des réformes annoncées en 2006 a été très progressive. Les conditions d'une modernisation de la politique indemnitaire à l'égard des personnels relevant de la FPH ne semblent toujours pas réunies, notamment en raison de la diffusion encore modeste d'une culture d'évaluation et de l'absence d'une réforme de la prime de service. En ce qui concerne le personnel médical, dans un contexte où la refonte prochaine de l'architecture de leur rémunération est annoncée, la Cour ne peut que constater, à nouveau, l'opacité s'attachant à la mesure de leurs revenus.

Dans l'ensemble, la politique indemnitaire menée à l'égard des personnels de l'hôpital public a peu évolué. Elle demeure insuffisamment liée à la prise en considération de leur efficacité ou de leur activité. Compte tenu des volumes financiers en jeu, des évolutions plus rapides sont attendues, dans le sens d'une politique mieux liée à des objectifs individuels ou collectifs de performance, eux-mêmes plus formalisés.

4 - La promotion professionnelle

La Cour avait souhaité un recours accru aux politiques de promotion professionnelle, afin de résorber les difficultés de recrutement de certaines professions.

Sept ans après son introduction par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, la valorisation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) ne permet d'accéder qu'à trois diplômes du secteur sanitaire (aide-soignant, auxiliaire de puériculture, préparateur en pharmacie hospitalière).

Si le ministère a su adapter son organisation pour faire face à l'afflux des demandes de certification par VAE des diplômes concernés et ainsi améliorer la gestion de ces procédures, il est certain que le périmètre des diplômes ouverts à la VAE reste encore bien trop étroit.

Par ailleurs, des obstacles juridiques sont toujours avancés pour limiter le recours aux voies classiques de promotion professionnelle (concours interne, examen professionnel, promotion au choix). Elles ne sont à ce jour utilisées que pour les personnels des filières « administrative » et « ouvrière et technique », qui ne connaissent pas de difficultés de recrutement particulières, contrairement à nombre de métiers des filières « soignante » ou « médico-technique ».

*

La Cour souhaite vivement que la VAE soit étendue au plus vite aux professions qui connaissent les difficultés de recrutement les plus importantes, notamment à la profession infirmière, dans des conditions permettant une large utilisation de ce dispositif. Elle considère qu'il est indispensable d'étudier les moyens de dépasser les difficultés juridiques qui s'opposeraient à son déploiement, ainsi qu'à un plus large recours aux instruments classiques de promotion professionnelle.

Les difficultés liées à des dispositions du droit communautaire, réelles à ce jour, ne devraient pourtant pas être considérées comme insurmontables à l'avenir, dans un contexte où le Parlement européen et le Conseil se sont récemment prononcés pour valoriser non plus les durées de formation, mais surtout les acquis des apprentissages dans le « cadre européen de certifications », qui préside au développement de la VAE¹³³ dans le cadre de la stratégie dite « de Lisbonne ».

5 - La productivité

La Cour relevait que les écarts de productivité entre établissements étaient si marqués qu'ils méritaient d'être examinés rigoureusement.

La mise au point d'instruments de mesure et d'analyse de la productivité, permettant aux établissements de se situer les uns par rapport aux autres, est en passe d'atteindre un stade opérationnel. L'examen de ces données par la tutelle doit donc désormais encore acquérir un caractère plus systématique.

*

En matière de productivité, l'enjeu principal reste de mieux tirer parti des analyses comparées qui pourraient être menées entre établissements de dimensions similaires, pour travailler à l'amélioration de l'efficacité des organisations, à partir des meilleures pratiques observées.

Par ailleurs, les réorganisations qui paraissent possibles à l'occasion du départ en retraite de plus de 220 000 agents de la FPH entre 2008 et 2015 nécessiteront de mieux intégrer les enjeux de productivité dans les politiques de GRH. Le projet de développer coopérations et délégations de tâches entre professionnels de santé à l'hôpital devrait y contribuer.

133) Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen de certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Au-delà de cette réforme, prévue par les travaux législatifs en cours, ces réorganisations pourraient donner lieu à des gains substantiels de productivité, permettant de ne pas remplacer la totalité des personnels partis en retraite. L'enjeu est important : à titre purement indicatif, il a été calculé que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois parmi ceux partant en retraite dans les cinq prochaines années, c'est-à-dire d'une proportion relativement modeste des effectifs totaux des hôpitaux publics, de l'ordre de 7 %, pourrait générer près de 300 M€¹³⁴ d'économies par an sur la période 2008-2012, soit une diminution récurrente d'1,5 Md€ de la base de masse salariale des personnels des EPS, à l'issue de la période considérée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que l'hôpital public est une entreprise de main d'œuvre, dont les deux tiers des coûts sont des charges de personnel, il est paradoxal de relever que les politiques de modernisation de l'hôpital public les plus récentes (plans hôpital 2007 et hôpital 2012) se sont essentiellement consacrées aux équipements et à l'investissement.

La Cour considère donc que la gestion des ressources humaines doit faire l'objet d'une attention encore plus soutenue de la part des autorités de tutelle, notamment dans le contexte de la mise en œuvre de la future loi hôpital, patients, santé, territoires.

Aussi, la Cour continuera à suivre avec attention les évolutions des politiques de GRH hospitalière publique, ainsi que la modernisation du cadre administratif et financier de la gestion du personnel des EPS. La Cour attend que les réformes en cours sur l'organisation et la gestion des hôpitaux et sur le contrôle de l'Etat, avec la création d'agences régionales de santé, accordent à la GRH une place essentielle. A défaut, les efforts nécessaires en matière d'équipement et d'investissement programmés par les plans « hôpital 2007 » et « hôpital 2012 » ne suffiront pas à moderniser et optimiser les capacités hospitalières.

134) Source : direction du budget. L'estimation ne concerne que les personnels relevant de la FPH, c'est-à-dire qu'elle n'inclut pas les personnels médicaux.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE, DES
SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

L'insertion de la Cour relatif aux « personnels des établissements publics de santé » appelle de ma part les observations suivantes.

Le ministère de la santé se félicite des progrès constatés par la Cour en ce qui concerne les actions de modernisation des procédures de gestion, de simplification statutaire et de réorganisation de l'administration centrale.

Ces chantiers ambitieux engagés depuis 2006 se poursuivent aujourd'hui et le ministère de la santé entend souligner les travaux en cours ou à venir qui pour certains répondront aux points de blocage mis en évidence par la Cour.

Les outils de gestion et le cadre administratif

Compte tenu du principe d'autonomie des établissements de santé qu'ils soient publics ou privés, le ministère de la santé doit mettre en place un dispositif de grande ampleur pour avoir une connaissance précise des facteurs d'évolution de l'emploi et de la masse salariale.

La Cour souligne qu'il existe actuellement six instruments différents dont l'objet est d'étudier la situation des personnels hospitaliers mais il convient de rappeler qu'ils ont des finalités et sont issus d'enquêtes diverses, les unes relatives aux bilans sociaux des établissements de santé, les autres sur les effectifs ou sur les rémunérations.

La fiabilité et la rationalisation de la remontée d'information sur le thème des rémunérations dans le champ des établissements de santé publics et privés (personnel médical et non médical) est un objectif du ministère de la santé.

De manière coordonnée entre la DHOS, la DREES, le CNG, l'ATIH, et la DGAFP, les actions suivantes doivent être mises en œuvre dans le cadre d'un programme pluriannuel.

- *Dès 2009, sera mis en place un tableau de bord de la masse salariale des établissements de santé s'appuyant sur les données comptables : le suivi des rémunérations et des ETP par catégorie de personnel dans l'EPRD initial, les états quadrimestriels et le compte financier.*
- *L'enquête « coûts et carrières » évoluera vers les déclarations annuelles de données sociales (DADS), avec un recueil au niveau de l'individu (résultat fin 2009).*

- *Au travers d'établissements cibles, des remontées d'information (DADS, coûts et carrières, SPE) seront expertisées et comparées. En 2011, le Ministère de santé souhaite pouvoir exploiter les données issues de la DADSU ;*
- *Enfin, l'opérateur national de paie (ONP) recueille actuellement les besoins pour la mise en place d'un système d'information décisionnel (SID ONP) alimenté principalement pour les trois fonctions publiques par les données annuelles anonymisées et retraitées fournies par les SIASP (système d'information sur les agents publics de l'INSEE). Cet outil dont l'exploitation est prévue pour le premier trimestre 2011 permettra de couvrir des thématiques telles la gestion opérationnelle RH, la GPEEC, l'emploi et la masse salariale, et le suivi d'activité, et ainsi avoir des éléments de comparaisons pour les trois fonctions publiques.*

Ainsi, tout en ayant la volonté de pouvoir expertiser la cohérence des données recueillies, le ministère de la santé s'engage dans une démarche de rationalisation de ses outils en s'inscrivant dans le cadre d'une démarche inter fonction publique.

Le ministère de la santé entend poursuivre ses efforts dans le domaine de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. En effet, il est urgent que les principes de GPEEC se traduisent par une inflexion des pratiques de gestion, qui peut apparaître encore trop limitée aujourd'hui. C'est pourquoi, dès 2009, il sera demandé aux directeurs d'ARH d'avoir une démarche d'incitation forte au travers de l'insertion d'un volet GPEEC dans les contrats d'objectifs et de moyens de tous les établissements.

Concernant la suggestion de la Cour d'étendre la compétence du CNG à l'ensemble des médecins, le ministre de la santé indique que cette extension peut être envisagée pour les personnels enseignants et hospitaliers qui relèvent d'une gestion, qui peut apparaître encore trop limitée aujourd'hui. C'est pourquoi, dès 2009, il sera demandé aux directeurs d'ARH d'avoir une démarche d'incitation forte au travers de l'insertion d'un volet GPEEC dans les contrats d'objectifs et de moyens de tous les établissements.

Concernant la suggestion de la Cour d'étendre la compétence du CNG à l'ensemble des médecins, le ministère de la santé indique que cette extension peut être envisagée pour les personnels enseignants et hospitaliers qui relèvent d'une gestion nationale assurée conjointement par les ministères en charge de l'enseignement supérieur et de la santé. En revanche, la centralisation de la gestion des praticiens contractuels actuellement recrutés et gérés par les établissements publics de santé ne paraît pas présenter d'intérêt évident et n'est donc pas envisagée.

Il paraît nécessaire de pondérer l'appréciation de la Cour concernant la situation de recherche d'affectation. En effet, à l'époque où le rapport a été élaboré, le CNG n'était en charge de ses missions, et notamment de la procédure de recherche d'affectation, que depuis à peine neuf mois. Depuis lors le nombre de personnels placés en recherche d'affectation a connu une augmentation très conséquente. En effet, il est à ce jour de 20 personnes (6 praticiens et 14 personnels de direction) et il devrait passer à une quarantaine d'ici la fin de l'année après consultation des instances consultatives compétentes pour ces différents corps. Par ailleurs, si l'effectif cible a bien été évalué à 350 personnes, il a également été prévu qu'il ne serait atteint qu'au terme d'une montée en charge sur trois ans (fin 2010).

En outre, il ne faudrait pas privilégier l'instrument que constitue la situation de recherche d'affectation au détriment de son objectif qui consiste à favoriser la mobilité interne et externe des professionnels concernés. Dans cette perspective, le CNG a pris en charge à ce jour l'accompagnement professionnel, hors recherche d'affectation, de 70 personnes (41 praticiens et 29 personnels de direction). Ce dispositif plus souple et moins onéreux peut s'avérer plus approprié que celui de la recherche d'affectation pour apporter une solution à une majorité de situations professionnelles.

Enfin, il convient de rappeler que si les placements en recherche d'affectation sont décidés par le directeur général du CNG, après avis des commissions administratives paritaires nationales compétentes pour les deux corps de direction et, s'agissant des praticiens hospitaliers, des avis de la commission médicale d'établissement, du conseil exécutif ainsi que de la commission statutaire nationale, en revanche, le CNG n'a pas l'initiative de ces procédures puisqu'il n'est saisi qu'à la demande des intéressés, de leurs supérieurs hiérarchiques ou des autorités qui les contrôlent. A cet égard, les 110 personnes dont le CNG aura pris en charge l'accompagnement professionnel d'ici la fin de l'année 2008 (dont 40 environ en recherche d'affectation) représentent l'ensemble des demandes qui lui ont été adressées en ce sens.

Les politiques de gestion des personnels des établissements de santé

1) Le ministère de la santé souhaite préciser les causes de l'évolution de l'absentéisme depuis 2001.

Le nombre de jours d'absence pour motifs médicaux s'élève en 2005 à 19,3 jours d'absence par an et par agent, en augmentation de 2,7 jours par rapport à la période 2001-2005. Il s'explique essentiellement par l'augmentation des absences pour cause de maternité, paternité ou adoption qui représentent 4 jours par agent par an.

Les personnels hospitaliers sont à 79,8 % des femmes.

Les congés pour maternité ou paternité occupent un poids croissant dans les absences pour motif médical : de 17,7 % en 2001 à 21,2 % en 2005 et 21,7 % en 2006.

Hormis les absences pour maternité, paternité et adoption que l'on peut considérer comme inévitables, les absences pour motifs médicaux s'élèvent à 15,3 jours.

Enfin, le poids des absences pour maladies professionnelles a doublé en six ans avec, en 2006, 2,7 % des absences liées à des maladies professionnelles ou imputables au service, contre 2,6 % en 2005 et 2,1 % en 2004. Une amélioration de la prise en compte de ces affections et de leurs causes est en cours.

2) La Cour estime que des obstacles juridiques sont toujours avancés pour limiter le recours aux voies classiques de promotion professionnelle, notamment pour les filières soignante ou médico-technique.

Le ministère de la santé entend rappeler la création du fonds mutualisé des études promotionnelles (FMPE) rendu obligatoire pour les établissements publics de santé par l'ordonnance 2005-406 du 2 mai 2005 (article 16 II).

Représentant pour les établissements publics de santé une contribution de 0,2 % de leur masse salariale en 2007, portée à 0,4 % en 2008 et 0,6 % en 2009, ce dispositif a permis en 2007 le financement de 1 800 études promotionnelles en 2007 et près de 2 900 (octobre 2008).

Il faut en outre rappeler que depuis 2000, les aides soignants ont une voie d'accès réservée au sein des instituts de formation en soins infirmiers pour 15 % des places ouvertes (ce pourcentage a été porté à 20 % en 2003).

Le ministère de la santé entend rappeler que la question du développement de la VAE pour les professions réglementées se pose avec acuité. En effet, il existe une difficulté en termes de compatibilité du dispositif VAE existant en France depuis 2002 et des directives sectorielles anciennes (1977) toujours en vigueur (même dans leur version 2005) dans leurs grands principes pour ce qui concerne l'accès à certaines professions réglementées.

Ces dernières fondent exclusivement l'accès au diplôme sur des temps de formation et ce dispositif ne fait aucune place à la validation des acquis de l'expérience. Ainsi, le diplôme d'Etat infirmier permet l'exercice d'une profession réglementée au sens de la directive 2005-36, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le principe de la VAE se trouve donc limité par le fait qu'une expérience acquise dans l'exercice d'actes effectués illégalement ne peut être prise en compte. Ainsi, même dans le cas où cette expérience serait intervenue sous une couverture légale (par exemple dans le cas de médecins

autorisés à exercer dans le champ infirmier), cette validation rencontre l'obstacle lié à la directive sectorielle européenne citée ci-dessus qui ne reconnaît l'accès au diplôme infirmier que par la seule voie de la formation.

Le ministère de la santé a donc souhaité agir par d'autres moyens (du type dispense de scolarité en utilisant des passerelles entre diplômés) axés sur des temps de formation et non des temps d'exercice.

En conclusion, le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative poursuit son chantier de modernisation des ressources humaines dans les établissements publics de santé en veillant à prendre en compte la plupart des critiques formulées par la Cour des Comptes. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires » qui a été présenté lors du Conseil des ministres du 22 octobre 2008, propose la prise en charge des congés spéciaux par le centre national de gestion, et l'extension de la situation de recherche d'affectation pour en faire un outil de gestion des ressources humaines des personnels de direction. Des mesures sont également prises pour tenir compte des limites du dispositif indemnitaire de part complémentaire de rémunération qui ne permet pas de valoriser l'atteinte d'objectifs individuels et collectifs de performance pour l'ensemble des praticiens. Ainsi, le projet de loi prévoit de mieux prendre en compte l'activité et les responsabilités institutionnelles dans la rémunération des praticiens. La création d'un nouveau type de contrat (dont pourront bénéficier les praticiens hospitaliers titulaires placés en détachement) en est une des déclinaisons.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je partage l'essentiel des recommandations de la Cour en faveur d'un renforcement des politiques de gestion des personnels de santé, dans un contexte de responsabilité accrue des chefs d'établissements. Je partage également, comme la direction du budget vous l'a fait connaître dans sa réponse à l'enquête de suite du 26 août 2008, les observations formulées par la Cour s'agissant du manque de statistiques actualisées et centralisées nécessaires à un véritable pilotage de la masse salariale, une meilleure connaissance du personnel médical et de son évolution, et au renforcement de l'individualisation des politiques d'évaluation des personnels.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aménagement et la réduction du temps de travail, je souscris aux observations de la Cour tendant à regretter la méconnaissance du temps de travail des personnels médicaux et la nécessité de renforcer le suivi des tableaux de services au sein des établissements de santé.
