

## Chapitre II

### **Les effets et les enseignements des interventions antérieures des juridictions financières**

## Section I

### Suites données aux observations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

La Cour est amenée à demander des justifications complémentaires, pouvant consister en des versements ou reversements, par arrêts provisoires (comportant des injonctions ou des réserves de responsabilité à l'encontre du comptable), avant de se prononcer définitivement (par arrêt de décharge ou de débet). Au titre de la précédente campagne de contrôle (portant sur les exercices 1994 et antérieurs), la Cour a prononcé 15 arrêts de débet pour un montant total de 51,4 MF concernant les comptables supérieurs du Trésor. Ce contrôle juridictionnel est en même temps l'occasion d'examiner les conditions dans lesquelles les trésoriers-payeurs généraux exercent les cinq grandes fonctions qu'ils assument : comptabilité, dépense, recette, contrôle, fonds particuliers et épargne<sup>12</sup>. Les observations faites, à l'occasion soit d'opérations particulières de recettes ou de dépenses, soit d'enquêtes conduites systématiquement sur certaines questions (telles les liaisons entre les services de la comptabilité publique et ceux des impôts ou la mise en cause des dirigeants sociaux d'entreprises fiscalement défaillantes) donnent lieu à des interventions en forme administrative auprès des autorités compétentes.

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

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

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

---

<sup>12</sup> La suppression de cette activité est annoncée pour 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### a) *Les recettes fiscales*

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

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

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

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

*b) Les fonds de concours*

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

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

*c) Les dépenses ordinaires*

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

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

Pour les ministères de l'équipement et de l'agriculture, les indemnités extra-budgétaires ont été réintégréées au budget de l'État à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

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

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

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

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

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

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

*d) Les dépenses en capital*

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

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

*e) La comptabilité de l'État*

- Les opérations de fin de gestion :

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

- La modernisation de la comptabilité :

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

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

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

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

### C. – Contrôle de la sécurité sociale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### *Intérieur*

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

##### *Justice*

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

##### *Éducation et culture*

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

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

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

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

#### *Recherche*

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

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

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

#### *Action sociale*

La Cour a examiné les conditions dans lesquelles a évolué *la situation des COTOREP* (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) ainsi que les suites données aux recommandations formulées à leur sujet par le rapport public particulier publié en novembre 1993 sur les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes<sup>13</sup>. Elle a constaté des améliorations concernant notamment la qualité du service rendu à l'utilisateur dans le domaine de l'accueil, de l'information des ressortissants de l'institution, de l'instruction des demandes et des délais de production des décisions. En outre, un comité de pilotage, lieu unique de coordination qui faisait jusqu'alors défaut, a été mis en place au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité en avril 1999. Réunissant les directeurs du ministère et supervisant une mission d'appui des COTOREP, il a engagé la refonte des traitements informatiques et du système d'information, l'élaboration d'un outil statistique ainsi que des réflexions sur le statut et la diversification des compétences exigées des médecins des COTOREP. En revanche, l'extrême hétérogénéité des situations des COTOREP quant à leur charge de travail et à leurs moyens en matériel et en personnel continue d'influer sur la qualité de la réponse donnée à la demande des ressortissants<sup>14</sup>.

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

---

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

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

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

### *Emploi*

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

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

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

#### *Agriculture*

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

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

#### *Équipement et transports*

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

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

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

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

---

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

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

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