

COUR DES COMPTES



*Observations
des juridictions
financières*

Rapport public
2003
Synthèse

Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture des observations des juridictions financières figurant dans le rapport public de la cour pour l'année 2003.

Seul le texte du rapport engage la juridiction.

Les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles ou judiciaires en cours.

Il est rappelé que les réponses des administrations, des collectivités et des organismes intéressés sont jointes au rapport.

Sommaire

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | <i>Affaires sociales et travail</i> | 5 |
| | I. – La gestion des crédits du Fonds social européen | 6 |
| | II. – Le contrôle de la recherche d'emploi | 8 |
| 2 | <i>Justice</i> | 9 |
| | I. – La gestion immobilière des services judiciaires | 10 |
| 3 | <i>Affaires étrangères</i> | 13 |
| | I. – L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) | 14 |
| 4 | <i>Défense</i> | 17 |
| | I. – De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle | 18 |
| | II. – Les suites données au rapport public particulier sur « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » | 20 |
| 5 | <i>Recherche</i> | 23 |
| | I. – Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action | 24 |
| 6 | <i>Industrie</i> | 27 |
| | I. – Le pilotage des grands programmes nucléaires civils du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) | 28 |
| 7 | <i>Transports</i> | 31 |
| | I. – Le projet « TGV Méditerranée » | 32 |
| | II. – La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier | 33 |
| | III. – L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et Cofiroute | 34 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 8 | <i>Ecologie et développement durable</i> | 37 |
| | I. – Les agences de l'eau | 38 |
| | II. – L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne | 40 |
| 9 | <i>Santé et famille</i> | 41 |
| | I. – La politique d'aide à la petite enfance | 42 |
| | II. – La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme | 44 |
| | III. – La prise en charge du cancer : suivi des recommandations de la Cour | 46 |
| 10 | <i>Agriculture</i> | 49 |
| | I. – L'Onic et l'Oniol | 50 |
| | II. – Oniflhor | 52 |
| | III. – L'Etat et les courses de chevaux | 54 |
| 11 | <i>Sports</i> | 55 |
| | I. – L'Etat et le mouvement sportif national | 56 |
| 12 | <i>Collectivités et organismes relevant du contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes</i> | 59 |
| | I. – L'association « Les Genêts d'or » | 60 |
| | II. – Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur | 61 |
| | III. – L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France | 63 |
| | IV. – Les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie | 65 |

1

Affaires sociales et travail



I – La gestion des crédits du Fonds social européen

Le Fonds social européen permet de financer des projets dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la lutte contre l'exclusion. Il a constitué en France une source de cofinancement de 4,6 Md€ pour la période 1994-1999 et est susceptible d'atteindre 6,8 Md€ pour la programmation en cours (2000-2006). Ces sommes représentent environ 4 % de l'effort national dans ces domaines.

Les dysfonctionnements dans la gestion de ces crédits relevés par la Cour dans les rapports publiés en 1999 et 2000 n'ont été que partiellement corrigés, malgré un effort de déconcentration des crédits et une réduction du nombre des fonds de concours utilisés. Faute d'une adaptation rapide de nos procédures aux nouvelles règles européennes que la France avait acceptées, la mise en œuvre de la réforme communautaire du financement des projets pour la période 2000-2006 a aggravé les problèmes de trésorerie, perturbé les règles de remboursement des dépenses déclarées et retardé la programmation des opérations depuis sa mise en œuvre. Ce n'est qu'en 2002 que les autorités françaises ont pris de nouvelles mesures pour adapter et alléger les procédures nationales.

Malgré ces efforts, les retards de gestion accumulés n'étaient pas résorbés au début du deuxième trimestre 2003 et les demandes de remboursement des dépenses déclarées dépassaient alors à peine la moitié de l'objectif recherché. La mise en œuvre de la procédure de « dégagement d'office » (perte de certains crédits non utilisés) n'est donc pas à écarter à la fin de l'année 2004.

Les règles nationales en matière de contrôle n'ont été de même que tardivement et incomplètement adaptées aux exigences communautaires fortement accrues depuis 1997. Cela a conduit à la mise en place d'un dispositif très complexe faisant intervenir de nombreux organismes, et d'une

efficacité encore imparfaite. Celui-ci absorbe en outre une part excessive de l'activité des organes de contrôle, notamment en matière de formation professionnelle. Le ministère des affaires sociales lui-même, responsable national du FSE, n'a pas fait l'objet des contrôles pourtant obligatoires sur ces propres crédits.

Le pilotage national de l'emploi des crédits du FSE est encore insuffisant. Chargé de la gestion de nombreuses conventions qui pourraient être suivies par d'autres services, le département qui en est chargé ne dispose pas toujours des moyens informatiques opérationnels nécessaires au suivi national du fonds et au contrôle des moyens financiers mis à disposition sur l'ensemble du territoire. Enfin, deux systèmes informatiques sont utilisés de façon concurrente en France pour suivre les crédits des fonds européens, ce qui apparaît inutile et coûteux.

Le programme 1994-1999 s'est caractérisé par d'importants retards et une forte concentration des dépenses du FSE sur les années 1998 et 1999. Le retard antérieur a cependant été rattrapé et l'essentiel des crédits alloués pour cette période a été utilisé. Le programme a été clos en mars 2003, de façon satisfaisante, mais les résultats certifiés par la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) doivent encore être validés par les autorités communautaires.

La France a dépensé, au cours de ce programme, 91 % du total. Seulement une dizaine de déclarations de validité sur 124 ont fait l'objet de réserves de fond. Les opérations de clôture des comptes ont fait apparaître un solde global débiteur. Des mouvements de trésorerie temporaires effectués entre ses partenaires devront être régularisés et des sommes indûment reçues devront être remboursées par certains organismes.



Le Fonds social européen concerne de très nombreuses personnes : environ 14,2 millions de personnes auront bénéficié, entre 1994 et 1999 d'actions cofinancées par le FSE. Pourtant, la faiblesse des systèmes d'information et de suivi mis en place de 1994 à 1999 ne permet pas de mesurer l'impact de ces actions. Si le FSE a exercé une influence sur certaines politiques nationales, notamment en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la trop forte dispersion des crédits sur l'ensemble du territoire crée un manque de visibilité. Le FSE apparaît cependant avoir concouru à la modernisation des méthodes de gestion et de contrôle et à l'utile diffusion dans l'administration française des principes du compte rendu et de l'audit des politiques publiques. En revanche, aucune évaluation n'a eu lieu en matière de coûts de mise en place des crédits FSE.

La Cour invite donc les autorités concernées à poursuivre leurs efforts pour simplifier les procédures tant nationales qu'euro péennes, rationaliser l'emploi des crédits FSE, revoir rapidement les procédures financières entre les divers partenaires concernés par les financements FSE, redéfinir les modalités et intensifier les contrôles, notamment sur les crédits nationaux. Il convient en outre de régulariser la situation de trésorerie liée à la clôture de la période 1994-1999 et d'étudier une rationalisation rapide des moyens informatiques mis en œuvre.

Elle préconise enfin de recentrer la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle sur sa mission principale de pilotage national des procédures FSE et de faire évaluer le coût de la gestion du FSE en France.

II – Le contrôle de la recherche d'emploi

Le versement d'un revenu de remplacement aux travailleurs privés d'emploi (assurance chômage ou allocations de solidarité) est subordonné à la recherche active d'un emploi par les bénéficiaires. Cette obligation a été renforcée dans le cadre du PARE, entré en vigueur en juillet 2001, qui prévoit un dispositif nouveau de soutien et d'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi.

C'est aux services de l'Etat qu'appartient le pouvoir de sanction, radiation ou suspension, ainsi que le déclenchement de poursuites. Les opérateurs de terrain (ASSEDIC et ANPE), pour leur part, ne peuvent prendre que des mesures ayant un caractère conservatoire.

Au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, cette mission de contrôle est exercée par des services spécialisés dans le contrôle de la recherche d'emploi (SCRE). La Cour a enquêté sur le fonctionnement et l'efficacité de ces services.

Les moyens affectés aux SCRE sont insuffisants : en matière de personnel, la norme d'un contrôleur du travail pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés n'est respectée qu'à 70 ou 80 %, et encore prend-on en compte les emplois théoriquement affectés, supérieurs aux moyens réels. Quant aux outils informatiques, l'effort important entrepris pour leur mise en œuvre par l'ANPE et l'UNEDIC n'a pas été suivi par l'administration, où l'application en usage depuis 1986 est obsolète. Les pratiques de ces services sont disparates et mal formalisées, en dépit de la diffusion récente d'un guide des procédures. La coopération entre DDTEFP, ANPE et ASSEDIC demeure insuffisamment développée.

Ces insuffisances se traduisent par une activité limitée et hétérogène des SCRE. Alors que les

SCRE reçoivent régulièrement des signalements en provenance de l'ANPE ou des ASSEDIC, leurs contrôles s'exercent pour 60 à 80 % d'entre eux par autosaisine, et concernent majoritairement les allocataires du régime de solidarité.

Les radiations prononcées par l'ANPE ont augmenté entre 2001 et 2002 de plus de 35 % (385 000), conséquence de l'automatisation des radiations pour absence à convocation. Mais à peine plus de 10 % des radiations transmises aux SCRE ont fait l'objet d'un contrôle. De même, les signalements des ASSEDIC, qui ont fortement repris en 2002 après un ralentissement dû à la mise en œuvre du PARE, n'ont déclenché que peu de contrôles assortis d'un entretien : en 2002, les SCRE ont réalisé cinq fois moins d'entretiens que l'ANPE. De surcroît, le nombre d'entretiens de contrôle réalisés individuellement par les contrôleurs du travail a diminué de près de moitié de 1999 à 2002.

On aboutit en conséquence à une diminution du nombre des décisions. En outre, 75 % d'entre elles ne prononcent pas de sanction, 10 % donnent lieu à avertissement et 15 % à exclusion. Ces chiffres varient peu selon l'origine du dossier, les cas déjà étudiés au préalable par les ASSEDIC n'entraînant pas un taux de sanction plus sévère.

Compte tenu des conditions incertaines de fonctionnement ainsi résumées, la Cour estime impossible de porter une appréciation sur la signification de ces résultats, donc sur l'efficacité du contrôle des demandeurs d'emploi. Elle considère cependant que sa mise en œuvre devrait être mieux ciblée sur des populations « à risque » (fraudeurs, multirécidivistes) et que les opérateurs de terrain devraient voir leurs pouvoirs renforcés, à l'instar de ce qui existe déjà dans de nombreux pays européens.



2

Justice



I – La gestion immobilière des services judiciaires

Le parc des bâtiments des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, qui relève de la direction des services judiciaires (DSJ) du ministère de la justice, a une surface hors œuvre nette (SHON) de plus de 1,8 million de mètres carrés. L'état de ce parc demeure globalement médiocre, en dépit des moyens importants consacrés depuis 1990 à sa rénovation et à son extension.

Les compétences en matière immobilière pour ce parc sont éclatées entre plusieurs centres de décision.

Au niveau central, interviennent deux directions – la DSJ et la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) – et une délégation, la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE) – à laquelle a été substitué un établissement public, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, créé en 2002. La création de cette agence ne fera pas à elle seule disparaître les incohérences et les redondances constatées au niveau central.

Au plan local, interviennent des antennes régionales de l'équipement, des services administratifs régionaux créé en 1996, des magistrats délégués à l'équipement, des chefs de cours et de juridictions ou encore des greffiers en chef. Or, le rôle de ces différents responsables n'est pas clairement défini et fluctue selon les contextes locaux, très différents d'un site à l'autre.

Le ministère, connaissant mal son patrimoine immobilier, maîtrise en outre peu sa programmation immobilière.

Les renseignements les plus élémentaires sur les immeubles manquent de fiabilité, lorsqu'ils sont disponibles. Depuis l'établissement de 26 schémas directeurs départementaux, entre avril 1991 et décembre 1992, il n'a plus réalisé que des

études visant à évaluer les travaux prioritaires, de façon dispersée, sans méthode et souvent dans l'urgence. Une étude systématique de l'ensemble du parc, étalée sur trois ans, n'a été engagée qu'en 2000.

Quant à la programmation des opérations de construction proprement dites, elle n'a pas plus été maîtrisée comme l'illustrent trois exemples cités par la Cour : Laval, Bordeaux et Lyon.

Enfin, les résultats obtenus paraissent médiocres au regard des moyens budgétaires employés.

De 1990 à 2002, un total de 1,5 Md€ d'autorisations de programme a été consommé sur le budget du ministère pour les opérations immobilières des services judiciaires. En l'absence d'une actualisation des priorités depuis l'achèvement des 26 schémas directeurs départementaux fin 1992, ces moyens ont été consacrés essentiellement à ces 26 départements et au Parlement de Bretagne, après sa destruction accidentelle, ainsi qu'aux travaux de mise en sécurité, réalisés au fur et à mesure de la prise de conscience de l'ampleur des besoins. Comme ces moyens ont été affectés sans prendre en compte l'état d'avancement des projets, la consommation des crédits qui leur ont été affectés a varié de façon erratique. En outre, les dérapages très importants du coût de certains grands projets ont été de fait financés par le report ou l'annulation d'autres opérations.

Selon les estimations de la Cour, l'ensemble des surfaces neuves livrées en dix ans a couvert moins de 30 % du déficit en surface tel qu'il avait été estimé au début des années 1990.

Faute de comptes rendus systématiques de l'emploi des crédits déconcentrés, le ministère n'a pas de vision exhaustive des travaux d'entretien réalisés, site par site, ces dernières années. L'éclatement des



compétences en matière immobilière, combinée avec l'utilisation mal différenciée des crédits de fonctionnement ou d'équipement pour les travaux d'entretien, a conduit à un certain saupoudrage des moyens. Des travaux accessoires ont ainsi pu être financés sur des sites où de graves problèmes de structure n'étaient pas traités, comme au tribunal d'instance de Rethel.

Enfin, le cadre relativement flou des cahiers des charges n'a pu empêcher que les projets les plus prestigieux, particulièrement coûteux et retenus sur proposition des jurys de sélection, témoignent, à l'usage, d'une conception fonctionnelle et technique des bâtiments qui laisse à désirer. Le ministère a d'ailleurs engagé récemment une refonte de ses outils méthodologiques pour remédier à ces inconvénients.

Dans ces conditions, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice soulève dès maintenant au moins trois

interrogations. La première porte sur l'adéquation aux besoins des moyens supplémentaires prévus (277 M€ d'autorisations de programme), faute de connaître précisément les surfaces à créer ou à rénover ainsi que le montant des crédits « déjà prévus » auxquels ces moyens sont censés s'ajouter. La deuxième concerne les modalités d'évaluation de la réalisation des objectifs associés à ces moyens puisqu'ils ne se réfèrent pas à des données physiques. Enfin, la troisième est relative, au vu de l'expérience, à la capacité des ministères à gérer à un rythme satisfaisant des opérations supplémentaires d'un montant total de 1,75 Md€ pour l'ensemble de ses directions.

Plus généralement, la Cour estime que la restructuration d'un parc immobilier dispersé et souvent en mauvais état, ainsi qu'une meilleure adaptation des bâtiments aux exigences d'une justice moderne sont subordonnés, à l'évidence, à une refonte de la carte judiciaire.

3

Affaires étrangères



I – L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger est une des composantes majeures de la présence et de l'action culturelles de la France dans le monde. Il est animé par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public dont le budget est supérieur à 400 M€ et qui a la double mission d'assurer à l'étranger le service public de l'éducation pour les enfants français et de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises en accueillant des élèves étrangers.

Ce réseau dispose de moyens considérables : 413 établissements scolaires répartis dans 128 pays, dont 74 gérés directement par l'AEFE et 194 liés à elle par des conventions portant sur l'affectation d'agents titulaires ou l'attribution de subventions, les 145 autres ayant reçu une homologation pédagogique et pouvant bénéficier de subventions de fonctionnement. Au total, 236 500 élèves sont inscrits dans ces établissements. Les deux premières catégories en accueillent 160 000, dont la moitié de Français, et emploient 18 911 agents, dont environ un tiers de titulaires de la fonction publique et deux tiers de recrutés locaux, tant français qu'étrangers.

L'organisation administrative en place est à la fois complexe et inadaptée. Elle fait intervenir, à des titres différents, deux ministères (affaires étrangères et éducation nationale) ; elle est mise en œuvre par l'AEFE, aux missions difficilement compatibles entre elles et non clairement hiérarchisées. L'autonomie de cet établissement est mal respectée par le ministère des affaires étrangères, qui assure sa tutelle sans lui permettre d'assurer la direction effective des 74 établissements en gestion directe, ni d'exercer une réelle animation de l'ensemble des lycées, collèges et écoles constituant le réseau.

L'enseignement français à l'étranger peut se prévaloir de réussites indiscutables, qui toutes comportent leurs limites. Ainsi, les établissements scolaires sont nombreux et leur répartition est particulièrement dense là où les intérêts français sont prépondérants, mais les évolutions nécessaires ne sont pas suffisamment programmées et concertées à l'avance. De même, si les réussites aux examens nationaux sont très supérieures à celles des établissements implantés sur le territoire national, les résultats doivent être mesurés à l'aune d'un environnement socioprofessionnel favorable, ainsi que des mesures de sélection parfois sévères. Enfin, la réputation internationale du réseau est certaine, mais la concurrence d'autres pays se fait de plus en plus vive. Enfin, compte tenu du nombre restreint d'étudiants étrangers poursuivant leurs études supérieures en France, la filière universitaire semble être peu attrayante pour les élèves étrangers issus du réseau de l'AEFE, celle-ci n'étant d'ailleurs pas directement responsable d'une telle situation.

Le système mis en place coûte de plus en plus cher. Depuis 1994, le montant de la subvention de l'Etat à l'AEFE s'est accru d'un tiers, en même temps que l'augmentation des droits de scolarité se poursuivait, alors que la loi a donné pour mission à l'Agence de veiller à leur stabilisation. Pour limiter les effets de cette dérive continue des coûts de l'enseignement, le ministère des affaires étrangères cherche, à effectifs constants d'agents titulaires, à diminuer le nombre des expatriés et à accroître celui des résidents, dont les rémunérations, même récemment réévaluées, sont nettement moins élevées. Mais cette substitution entraîne un transfert de financement sur les établissements, qui doivent assurer partiellement sur leurs ressources propres le règlement des rémunérations des résidents,



alors que celles des expatriés sont intégralement prises en charge par l'AEFE.

Des différences de situation persistent également dans d'autres domaines. C'est ainsi que les droits de scolarité varient considérablement d'un établissement à l'autre et entre élèves d'un même établissement. Les justifications de ces inégalités maintenues, et même accrues, sont rarement claires.

Par ailleurs, les conditions d'accès des élèves étrangers sont en fait régulées par la fixation par les

établissements des niveaux des droits de scolarité, qui leur sont applicables.

La Cour constate qu'il n'existe pas d'évaluation d'ensemble permettant de mesurer l'efficacité du réseau de l'enseignement français à l'étranger, pourtant préalable indispensable à la définition d'une politique publique efficace. Sa mise en œuvre devrait en outre être effectuée dans le respect de l'autonomie de l'AEFE, dont les statuts et les missions devraient être réexaminés.

4

Défense



I – De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle

Le principe de la suspension progressive de la conscription dans l'armée française a été arrêté en conseil de défense le 23 février 1996. La réalisation de la professionnalisation des armées a été l'enjeu des six années qui suivirent. Elle a pu être conduite à son terme dans le calendrier qui avait été fixé par la loi de programmation militaire 1997-2002.

Cette réforme d'ampleur considérable a imposé de revoir complètement les règles de l'organisation des armées afin de pallier la disparition des trois avantages majeurs que procurait le recours à des appelés : des effectifs nombreux permettant de pourvoir sans difficultés tous les emplois faiblement qualifiés, l'utilisation de spécialistes de haut niveau déjà formés et aptes à occuper les emplois dans les secteurs scientifiques et techniques et enfin la quasi-gratuité de cette main-d'œuvre, tant dans son utilisation que pour son recrutement.

Afin de pourvoir au remplacement des appelés, les nouveaux recrutements se sont partagés entre des personnels militaires chargés des missions opérationnelles et du personnel civil lorsque les tâches à accomplir n'étaient pas militaires. Toutefois, l'objectif d'augmentation de 11 % des effectifs en personnels civils de la défense n'a pas été complètement atteint. Par ailleurs, l'option retenue par le ministère d'externaliser davantage certaines tâches, outre les questions de principe qu'elle pose, nécessite l'élaboration d'un dispositif performant de connaissance des coûts permettant d'en évaluer sa rentabilité qui n'existe pas à ce jour.

S'agissant des personnels militaires, en l'absence d'une culture et d'expérience dans le domaine du recrutement, les armées ont, dans les premiers temps, privilégié des objectifs de volume d'effectifs sans que soit suffisamment prise en compte la qualification des candidats. Dans cette

logique, elles ont notamment multiplié les cadres statutaires afin que les cursus proposés attirent le maximum de candidats et élargi les possibilités de renouvellement des différents contrats. La faiblesse notable du niveau moyen de compétence et de motivation des éléments ainsi recrutés a affecté l'ensemble des armées. A terme, le caractère empirique de cette politique de recrutement risque de fragiliser le climat social de l'institution.

Par ailleurs, la faible attractivité de leur statut est à l'origine de réelles difficultés pour pourvoir les postes de volontaires venant en appoint des militaires du rang engagés. Le ministère de la défense a pris acte de l'échec relatif de ce mode de recrutement en procédant à la suppression de nombreux postes de volontaires de l'armée de terre dans la loi de finances initiale pour 2003.

Parallèlement, la défense a engagé une politique d'incitation au départ des cadres militaires dont l'effectif devait être réduit afin d'être conforme au format de la nouvelle armée professionnelle. Ses effets ont conduit à ce que l'objectif initial soit dépassé et certaines armées se sont trouvées confrontées à un déficit de cadres.

Pendant les années 1999 à 2001 principalement, la conjugaison de la diminution plus rapide que prévu du nombre des appelés et le retard pris dans le recrutement des effectifs destinés à les remplacer ont fait peser des contraintes très fortes au sein du ministère.

Le bilan financier provisoire de la professionnalisation des armées françaises, tel qu'il peut être dressé à la fin de 2002, semble quant à lui devoir renvoyer dos à dos ceux qui estimaient que cette réforme allait être excessivement coûteuse et ceux qui pensaient qu'elle serait génératrice d'économies substantielles.



Sans que le chiffrage de la Cour des comptes puisse être considéré comme le coût global et définitif de cette réforme, il permet de conclure à un impact financier apparemment maîtrisé sur le titre III (fonctionnement) et limité sur le titre V (investissement) du budget du ministère de la défense.

Toutefois, sous la pression du coût croissant des rémunérations, les crédits consacrés au fonctionnement courant des armées ont été réduits de plus de 23 %, ce qui a eu un impact déterminant sur leur activité opérationnelle et sur l'entretien courant des matériels. En outre, l'exécution des dépenses de fonctionnement courant des armées a largement excédé les crédits votés (18 % en 2002) et certaines dépenses ont dû être différées.

Parallèlement, la journée d'appel à la préparation de défense instituée par la loi de 1997 atteint un coût de 150 M€ par an, soit un coût unitaire de 200 € par jeune concerné, ce qui paraît considérable au regard de son impact.

L'importance des besoins de l'armée professionnalisée pose donc le problème de la capacité du ministère de la défense à renouveler ses effectifs et à disposer des crédits nécessaires à leur couverture.

Pour pérenniser les effectifs sous contrat à durée déterminée qui représentent plus de la moitié du total, les armées devront être en mesure de recruter 30 000 contractuels par an avec un taux de sélectivité suffisant, c'est-à-dire d'attirer 23,7 % d'une classe d'âge de garçons et 12 % d'une classe d'âge complète, objectif déjà difficile à atteindre en période de faible croissance économique, et qui le sera plus encore dans la durée, face à un marché du travail plus tendu.

Or, si la sélection reste très élevée pour les carrières d'officiers, les vraies difficultés résident dans le recrutement des engagés militaires du rang notamment pour les emplois de spécialistes de haut niveau.

Le ministère de la défense a donc développé des structures et des procédures de recrutement mais également de reconversion. Il a également adopté des mesures visant à fidéliser ses personnels (création de primes de spécialités, augmentation des aides financières à la mobilité des personnels).

Enfin, la dernière question porte sur la possibilité de parvenir à construire un dispositif de réserve à fort effectif dont, au demeurant, la justification n'apparaît pas clairement.

La nouvelle politique des réserves prévoit le remplacement d'un dispositif autoritaire de mobilisation de masse par un système plus resserré et contractuel, fondé sur le volontariat.

Quatre ans après la publication de la loi, les résultats de recrutement enregistrés sont assez décevants du fait de leur hétérogénéité. Le nombre des engagements de réservistes est encourageant s'agissant du personnel officier, le taux est beaucoup plus faible pour les sous-officiers et vraiment insuffisant pour les militaires du rang. Face à ce défi, la loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit d'affecter 85,83 M€ aux mesures d'attractivité du dispositif des réserves auprès des candidats civils. La pertinence du choix des mesures retenues sera décisive pour atteindre l'objectif annoncé de 100 000 réservistes.

Pour assurer la professionnalisation, le ministère de la défense devra certainement consentir un effort financier supplémentaire mettant en péril l'économie de la loi de programmation 2003-2008. L'alternative paraît bien être entre une augmentation des crédits consacrés à sa défense ou une révision des ambitions affichées dans le modèle d'armée 2015, en termes de nombre et de nature des matériels à disposition des forces comme des effectifs qui les servent.

II – Les suites données au rapport public particulier sur « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants »

Alors que 3,90 Md€ ont été consacrés aux anciens combattants en 2002, la Cour constate que ses recommandations de juin 2000 se sont heurtées à une certaine inertie des administrations concernées.

→ La dette viagère

Une simplification des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité doit être recherchée, concernant notamment les militaires quittant le service actif.

La Cour recommandait de reconsidérer le bien-fondé de l'immutabilité des pensions en cas d'amélioration de la santé du pensionné. Même si la période de pension temporaire permet de prendre en compte, pendant cette première phase, l'évolution des affections, le droit maintenu est dans un certain nombre de cas dépourvu de toute justification.

La Cour recommandait de constituer un fichier central des bénéficiaires de la majoration des rentes mutualistes du combattant. Cet outil, condition d'un contrôle efficace, n'est toujours pas en place.

La Cour continue d'estimer que le réexamen des exonérations fiscales attachées aux pensions militaires d'invalidité d'anciens combattants et de victimes de guerre, ainsi qu'à la retraite du combattant et aux retraites mutualistes, pourrait opportunément être étudié dans le cadre des mesures de rationalisation de l'imposition sur le revenu.

→ Les frais de santé et de soins

La Cour souhaitait que l'avenir du système des soins gratuits fût rapidement fixé : maintien de la gestion du régime par l'Etat, ou transfert au régime général

de la sécurité sociale, ou ventilation des pensionnés entre les différents régimes, ou rattachement à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale. Aucune réorganisation n'a été entreprise.

La Cour souligne que le droit à réparation n'est nullement remis en cause par les différentes solutions et que la modernisation du système de gestion des soins médicaux gratuits est en tout état de cause nécessaire.

Alors que le régime de l'indemnité de soins aux tuberculeux est périmé, il n'a pas été jugé opportun de le réformer. La Cour avait recommandé, de même, d'étudier la possibilité d'intégrer les centres d'appareillage des mutilés dans le dispositif de l'assurance maladie, mais une solution satisfaisante n'a pas encore été mise au point.

La Cour souligne à nouveau qu'un rapprochement de l'Institution nationale des invalides, qui comporte un centre médico-chirurgical, avec l'agence régionale de l'hospitalisation lui permettrait d'évoluer dans un sens conforme à l'intérêt général.

→ L'administration des anciens combattants

S'il est estimé difficile de faire évoluer les droits des anciens combattants, il est en revanche souhaitable et possible de réduire les coûts administratifs de fonctionnement.

S'agissant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, ses méthodes de gestion doivent être améliorées. L'effectif des cellules départementales pourrait être réduit en accroissant la polyvalence des agents. Les maisons



de retraite devraient être gérées, et les opérations immobilières conçues et suivies avec plus de rigueur.

Quant à l'administration centrale, elle a été profondément modifiée par l'intégration du secrétariat d'Etat au ministère de la défense en 1999. La réforme n'a toutefois pas touché les services déconcentrés. La première priorité consiste à mettre au point un schéma informatique cohérent. Dès maintenant, des économies doivent, en outre, être recherchées dans des services dont la productivité est faible.

L'administration des anciens combattants a certes besoin d'un maillage territorial. Le recours – logique – au ministère de la santé et au régime général de la sécurité sociale pour les soins médicaux gratuits ayant échoué du fait d'un certain corporatisme du secteur médico-social et du souci de spécificité des associations d'anciens combattants, il convient d'étudier les possibilités qu'offre le ministère de la défense, qui a un maillage territorial développé et dont l'administration des anciens combattants fait désormais partie.

5

Recherche



I – Le rôle de le ministère de la recherche et ses moyens d'action

Achevant un cycle de contrôles portant sur le ministère de la recherche, les fonds budgétaires qu'il gère ainsi que sur les grands établissements publics (CNRS, INSERM, ...) dont il assume la tutelle, la Cour a souhaité, en s'appuyant sur une vision rétrospective de la politique publique de recherche des vingt dernières années (1982-2002), établir un bilan de l'action menée. A ce titre, elle a examiné notamment l'organisation de l'administration centrale du ministère, l'exécution de son budget et plus largement du budget civil de recherche et développement technologique, l'utilisation des crédits incitatifs des fonds de la recherche technologique (FRT) et de la science (FNS), la gestion des personnels des EPST.

Elle a observé en premier lieu que l'instabilité chronique de la direction politique et des structures administratives du ministère ainsi que la prolifération de ses instances consultatives n'avaient pu qu'affecter l'efficacité de l'action de pilotage qui lui incombe. Le dispositif central de pilotage est marqué en effet par des modifications fréquentes, par l'absence de continuité dans l'action et par l'absorption par la gestion au détriment de l'orientation et de l'impulsion stratégiques. En même temps, la création de nouvelles instances de conseil scientifique ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du dispositif d'ensemble de conseil du gouvernement en matière de recherche scientifique.

Faute de disposer d'outils politiques et budgétaires appropriés, le ministère de la recherche n'est pas en mesure de jouer le rôle d'impulsion et de coordination interministérielles qui devrait être le sien. Le budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD), qui regroupe l'ensemble des chapitres budgétaires « recherche »

du budget civil de l'Etat pour un montant total de près de 9 Md€, devait servir cet objectif. Mais il ne remplit en fait qu'une fonction d'information et n'est guère pour le ministère de la recherche l'instrument de coordination interministérielle que prévoient pourtant les textes.

En second lieu, alors même que la responsabilité des chercheurs lui échoit depuis qu'ils ont obtenu le statut de fonctionnaire, il a fallu attendre l'automne 2001 pour que soit véritablement abordée la question cruciale du renouvellement du personnel scientifique : son vieillissement – l'âge moyen des chercheurs français est le plus élevé de l'Union européenne – et les perspectives de départ massif en retraite d'ici 2010 constituent, pour les prochaines années, des défis dont il n'apparaît pas que les moyens de les relever soient déjà en place. Il est aussi préoccupant d'observer que manquent les dispositifs assurant efficacement l'orientation vers la recherche des jeunes thésards et leur accueil, même temporaire, dans les établissements, alors que l'on constate une désaffection pour les études scientifiques.

La Cour a constaté qu'en dépit d'un effort récent de contractualisation de leurs objectifs, les grands établissements de recherche ne disposaient pas d'une véritable autonomie de gestion, incitant les dirigeants à optimiser leurs moyens et à évaluer plus efficacement leurs résultats. Une telle autonomie ne pourrait effectivement prendre son sens que si elle permettait, en accélérant des progrès qui ont pu être constatés récemment, de fixer les modalités d'une appréciation de la stratégie et de la gestion des organismes, ainsi que de l'évaluation des équipes et de leur capacité d'innovation.



Enfin, l'efficacité des fonds ministériels – Fonds national de la science et Fonds de la recherche technologique – qui représentent plus de 400 M€ en 2003 et qui sont destinés à financer des actions dites incitatives, est amoindrie par la discontinuité de leurs objectifs, la centralisation de leur gestion et l'absence d'évaluation réelle de leurs résultats.

La Cour estime qu'à l'heure où la priorité est de permettre aux organismes de recherche et aux chercheurs français de prendre une place dans le

nouvel espace européen de la recherche, la tête de réseau que doit constituer le ministère de la recherche ne dispose ni de l'autorité politique ni de l'efficacité nécessaire pour agir. Les enjeux de la société de la connaissance, les engagements souscrits dans le cadre de l'Union européenne autant que la nécessité de soutenir l'action individuelle et collective des chercheurs imposent une profonde transformation de la stratégie, des structures, des méthodes et des outils du ministère.

6

Industrie



I – Le pilotage des grands programmes nucléaires civils du Commissariat à l'énergie atomique

Le contrôle effectué par la Cour a porté sur les activités civiles du commissariat à l'énergie atomique (CEA) durant les exercices 1998 à 2001 et a privilégié l'examen des grands programmes nucléaires. Ceux-ci représentent un coût complet de l'ordre de 750 M€ en 2002, soit environ la moitié du budget civil du CEA et 28 % de son budget total de l'année et s'inscrivent au cœur de sa mission historique de promotion de l'indépendance énergétique nationale par le soutien au programme électronucléaire.

Le CEA doit faire face depuis quelques années à des défis majeurs, politiques, financiers et techniques qui vont exiger sans délai des choix difficiles. Les partenaires traditionnels du CEA – les sociétés du groupe AREVA et Electricité de France (EDF) – préoccupés par des enjeux à court terme liés à l'ouverture des marchés, sont conduits à définir avec plus de parcimonie les objectifs de recherche et l'enveloppe de participation qui leur sont demandés. La procédure des contrats pluriannuels entre le CEA et les pouvoirs publics n'a pas permis d'assurer la cohérence entre ces objectifs aux priorités et horizons divergents, d'autant moins que les autorités de tutelle technique et financière ont elles-mêmes du mal à coordonner leurs positions, comme en témoigne l'interruption de deux ans entre le premier et le deuxième contrat Etat-CEA. L'Etat n'a donc pas pu jouer sur la période le rôle d'arbitrage et de validation stratégique qui lui incombait.

La crise financière est le symptôme d'une remise en cause profonde des missions et de la légitimité du CEA qui découlent paradoxalement du succès même obtenu dans la mise en place de la filière nucléaire française. A ce titre, les contraintes financières apparaissent durablement lourdes et

incontournables. Au cours de la période sous revue, le CEA a dû utiliser divers expédients, notamment des emprunts représentant des avances sur les dividendes de sa filiale CEA-I (devenue AREVA), pour assurer le financement de ses charges et faire face à la stagnation des ressources budgétaires en provenance de l'Etat et de ses partenaires industriels.

Pour l'avenir, le financement de l'établissement risque d'être fortement compromis, en raison de l'importance des investissements déjà engagés et de sa dépendance à l'égard des dividendes versés par sa filiale AREVA. L'attachement du CEA à une politique de grands équipements, encore perçue comme un moyen de sécuriser des budgets pluriannuels et d'accroître le prestige de l'établissement sur les grands équipements, peut rigidifier ses marges de manœuvre et, en définitive, se révéler contre-productif. De même, l'établissement doit procéder à un travail d'arbitrage et de hiérarchisation des programmes, qui n'a pas été réellement effectué. Ainsi, aucune mission d'audit portant sur la conduite des grands programmes n'a été diligentée au cours des dernières années, alors que l'activité de recherche occupe portant une place prédominante au CEA. A défaut de choix effectifs, c'est la pression budgétaire qui risque, à court terme, de contraindre le CEA à ces évolutions.

Or, la gestion des grands programmes par le CEA montre ses difficultés à réagir promptement.

Il aura fallu une situation de crise pour que l'arrêt du programme SILVA d'enrichissement de l'uranium par laser soit décidé. Poursuivi pendant plus de 15 ans, d'un coût global de 1,1 Md€, il a été abandonné à la fin 2000 sous la pression des futurs utilisateurs, débouchant sur une impasse



industrielle pour la filière électronucléaire française. Une veille technologique inadéquate, une prise en compte insuffisante des réalités de marché et les difficultés du CEA à redéployer les personnels de recherche d'un programme à l'autre expliquent, à défaut de le justifier, le coût et la durée ce programme.

Le programme de rénovation du réacteur à neutrons rapides Phénix, marqué par des reports successifs depuis 6 ans et par des dérapages de coûts considérables, illustre, quant à lui, les défaillances de la gestion de projet par le CEA. Les retards répétés de la mise en service – qui n'est intervenue qu'à l'été 2003 – sont susceptibles de

compromettre la tenue de l'échéance, fixée par le législateur à 2006, pour l'expérimentation de la transmutation des déchets nucléaires.

Enfin, le projet de réacteur expérimental d'irradiation J. Horowitz, outil estimé indispensable à la recherche européenne par ses promoteurs, reste en attente d'un financement complémentaire par les industriels pour pouvoir être lancé.

La situation financière difficile du CEA impose désormais à l'établissement comme aux autorités de tutelle de remettre à plat dès que possible le cadre stratégique et financier de ses activités de recherche en vue d'effectuer les arbitrages entre les différents programmes.

7

Transports



I – Le projet « TGV Méditerranée »

La réalisation de la ligne nouvelle « TGV Méditerranée » mise en service en juin 2001 a coûté 5,6 Md€, ce qui en fait un des plus importants investissements réalisés en France au cours de la dernière décennie, sinon le plus important à ce jour. Réseau Ferré de France (RFF) s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage dès sa création en 1997, mais l'établissement l'a déléguée à la SNCF. Cette dernière en a aussi exercé la maîtrise d'œuvre et a donc joué un rôle primordial dans cette opération.

Le contrôle de la réalisation de ce projet a été effectué sur la base des trois critères de la performance de la gestion : régularité, efficacité et efficacité.

La Cour considère que la décision de construire cette ligne a été régulière, mais que les procédures de concertation suivies n'ont pas été satisfaisantes.

En ce qui concerne le service rendu, la date d'ouverture de la ligne et le taux de régularité des trains qui l'empruntent, qui sont les deux indicateurs quantifiables qui permettent de mesurer la qualité du produit « TGV Méditerranée », les résultats n'ont pas été tout à fait à la hauteur des objectifs.

En termes financiers, il ressort du rapprochement des coûts réels et du budget initial un dépassement de moins de 5 % des prévisions, ce qui constitue un bon résultat au regard de l'expérience d'autres infrastructures de transport. Mais le résultat obtenu tient à deux phénomènes aux effets opposés. D'un côté, la SNCF a bénéficié de prix inférieurs à ses estimations pour les travaux de génie civil du fait d'une conjoncture déprimée dans le secteur des travaux publics lors des appels d'offres. D'un autre côté, les montants initiaux des marchés ont été dépassés à la suite de réclamations des entreprises faisant suite à des modifications de programme. Celles-ci ont été le résultat de difficultés techniques difficilement prévisibles mais aussi d'études préliminaires écourtées du fait de la volonté de

la SNCF de lancer rapidement les travaux. De ce fait aussi, la SNCF a été amenée à acheter plus de terrains et à des prix plus élevés que nécessaire.

S'agissant de la conduite de projet, la SNCF a tiré les leçons des dysfonctionnements qui avaient marqué la réalisation du « TGV Nord », notamment en matière de gestion des marchés. RFF a joué son rôle en l'obligeant à améliorer son organisation et à rendre compte plus précisément de l'avancement des travaux et de leur coût. Des faiblesses ont toutefois été relevées, notamment pour ce qui concerne la construction des gares.

L'examen des grands marchés de génie civil et d'ouvrages d'art n'a pas mis en évidence d'irrégularité manifeste. En revanche, les obligations de mise en concurrence n'ont pas toujours été respectées en ce qui concerne les marchés de prestations de services. Un échantillon de dossiers d'acquisitions foncières, parmi les plus importants, a aussi montré que l'avis des services fiscaux requis par la réglementation pouvait manquer ou être différent du prix réellement payé. Les contrôles internes des acquisitions foncières ont été très faibles.

Quant à l'efficacité de cet investissement, c'est-à-dire à son impact sur le trafic ferroviaire, à sa rentabilité pour la SNCF et à son bilan socio-économique pour la collectivité, l'évaluation réalisée au vu des résultats des deux premières années d'exploitation, a un caractère nécessairement provisoire.

Le gain de trafic ferroviaire imputable à la ligne nouvelle apparaît supérieur aux prévisions réalisées en 1995, mais les tarifs et le supplément de revenus qui en résulte pour la SNCF sont plus faibles. La rentabilité financière du projet est plus faible que prévu pour l'ensemble RFF-SNCF.

La rentabilité socio-économique pourrait être conforme aux prévisions, mais la Cour observe que les calculs ne prennent en compte aucun des impacts éventuels du TGV sur l'environnement.



II – La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier

La vaste réforme de l'organisation du système ferroviaire français qui résultait de l'adoption de la loi du 13 janvier 1997 avait trois ambitions principales : assainir la situation financière très dégradée de la SNCF ; satisfaire à l'obligation née de la directive communautaire n° 91-440 du 29 juillet 1991 de séparer dans les comptes l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure ferroviaire ; financer les infrastructures de manière plus saine.

A l'issue des contrôles des comptes et de la gestion des deux établissements publics sur lesquels repose le système ferroviaire français : SNCF et Réseau ferré de France (RFF) créé par cette même loi de 1997, la Cour a dressé un premier bilan financier de cette réforme.

La SNCF n'a plus eu à supporter le très lourd déficit financier lié aux charges d'emprunts qu'elle avait dû émettre pour financer la construction des lignes nouvelles et ses achats de matériels. En effet, RFF a pris à sa charge à ce titre 20,5 Md€. Les effets de ce transfert ont été sensibles dès la fin de l'exercice 1997. Le résultat net comptable de la SNCF s'est rapproché de l'équilibre et est même devenu légèrement positif en 2000 et 2002.

Mais si l'entreprise n'affiche plus de pertes annuelles considérables, l'excédent brut d'exploitation constaté en 2002 demeure inférieur de 30 % à celui de 1997. De même, les charges fixes qui atteignent un niveau voisin du chiffre d'affaires sont relativement élevées et le taux de rentabilité financière est très bas. En outre, certaines activités sont largement déficitaires, notamment le transport des marchandises.

RFF a reçu de l'Etat en pleine propriété les voies ferrées et tous les biens constitutifs de l'infrastructure, à l'exception des gares et des centres d'entretien. Il supporte le coût de l'entretien des installations techniques et de sécurité ainsi

que celui de la gestion du trafic. Ces fonctions sont déléguées contre rémunération à la SNCF, laquelle, en tant qu'entreprise ferroviaire, verse à RFF une redevance pour l'usage de l'infrastructure.

Toutefois, la Cour a relevé que les rapports entre l'Etat, la SNCF et RFF sont complexes et d'autant moins clairs que la procédure des contrats de plan entre l'Etat et la SNCF a été abandonnée en 1996.

Par ailleurs, les relations entre RFF et la SNCF ne sont pas encore complètement normalisées. La convention de gestion qu'ils ont conclue est imprécise et partiellement appliquée. En outre, les tarifs des péages que la SNCF verse à RFF pour l'usage de l'infrastructure ferroviaire sont fixés plus en fonction de la capacité contributive de la SNCF que de la valeur économique du service rendu. Malgré les revalorisations intervenues en 1999 et 2002, ces péages semblent encore éloignés du coût marginal social de l'infrastructure.

Enfin, la Cour a constaté que le partage des immobilisations entre la SNCF et RFF n'est pas achevé, faute d'accord entre eux.

Dernier point de ce constat, le transfert du financement des infrastructures ferroviaires à RFF a été l'occasion de définir des règles de financement plus strictes afin d'éviter notamment de recourir, comme par le passé, de manière quasi exclusive à l'emprunt. Mais la charge pour RFF reste considérable et la dette propre de cet établissement poursuit sa croissance. Par ailleurs, les concours publics à la SNCF n'ont été que peu affectés par la réforme.

Au total, les concours publics au système ferroviaire n'ont pas diminué.

Dans ces conditions, l'endettement global du système ferroviaire va continuer à s'accroître.

III – L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et Cofiroute

La Cour a examiné les conditions dans lesquelles étaient exécutés les contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute). Ce contrôle a porté uniquement sur les relations entre l'Etat et Cofiroute en tant que délégataire de service public et non sur la société Cofiroute elle-même.

Cofiroute est aujourd'hui concessionnaire d'un réseau interurbain de près de 1100 kilomètres dans l'Ouest et le Sud-Ouest ainsi que des ouvrages souterrains qui vont assurer le bouclage de l'A 86 dans l'ouest parisien, l'ensemble représentant 11,6 % du réseau autoroutier concédé.

En 1994, la concession de Cofiroute a été largement étendue dans la perspective de la réalisation du schéma autoroutier national de novembre 1992 et de l'achèvement de la rocade A 86 en région parisienne, le programme des travaux correspondants s'élevant à l'équivalent de 4,3 Md€ (valeur mars 2003).

L'annulation de la concession de l'A 86 par le Conseil d'Etat en février 1998 a ouvert à Cofiroute des droits à indemnisation. Au-delà de la reprise des études et des travaux déjà réalisés dont le montant a été validé par le tribunal administratif de Paris, Cofiroute a perçu, à titre de dédommagement de l'arrêt du chantier, une indemnité de 15,24 M€ à la suite d'une transaction avec l'Etat. La Cour estime qu'en raison de la complexité de la situation, la décision de verser une indemnité à Cofiroute en application d'un compromis et non de s'en remettre aux tribunaux pour en fixer le montant est contestable.

A la suite de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 septembre 2000, le régime de droit commun de la TVA a été appliqué au secteur autoroutier. Cofiroute a

contesté les conditions d'application de cette réforme et a engagé deux contentieux contre l'Etat. Le premier portait sur la récupération de la TVA relative aux investissements selon le mécanisme complexe du « crédit de départ », le second sur l'application de clauses particulières de son cahier des charges lui ouvrant droit à des compensations en cas de modification du cadre budgétaire réglementaire et fiscal. Sans que le « crédit de départ » ait été jugé au fond, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a accordé, par une décision du 4 février 2003, le bénéfice du « crédit de départ », ce qui a mis fin au premier contentieux. Le second contentieux est toujours pendant, son règlement n'ayant pas été lié au précédent, alors qu'ils avaient tous deux pour origine la réforme de la TVA autoroutière. La Cour considère que cette dissociation des deux contentieux n'est pas justifiée.

En novembre 1999, la concession de l'A 86 a été, de nouveau, attribuée à Cofiroute et conformément aux nouvelles règles de dévolution des concessions autoroutières, l'équilibre financier de la nouvelle concession n'était plus assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale. Néanmoins, les dispositions concernant sur ce point le réseau interurbain n'ont pas été modifiées, pour des raisons juridiques complexes, et l'allongement de quinze ans de la durée de concession du réseau interurbain, accordé en 1994, n'a pas été remis en cause. L'avantage financier retiré par Cofiroute de cet allongement n'a, à ce jour, fait l'objet que de mesures limitées de « décompensation » estimées, selon la direction des routes du ministère chargé de l'équipement et des transports, à environ un quart de son montant.

Au titre du contrat de plan portant sur la période 1995-1999, l'Etat avait accordé à Cofiroute



l'autorisation d'augmenter significativement le tarif de ses péages. Il en est résulté un doublement, entre 1995 et 2000, de l'écart de tarif entre Cofiroute et la moyenne des autres sociétés concessionnaires d'autoroutes. En 2000, le taux de la recette moyenne par kilomètre parcouru par un véhicule était, pour le réseau de Cofiroute, supérieur de 23 % à la moyenne de celui des autres sociétés d'autoroutes.

Alors que l'évolution des tarifs a été dans l'ensemble conforme aux dispositions contractuelles initiales, la réalisation des investissements prévus par le cahier des charges et le contrat de plan présente des retards importants. Fin 2002, soit huit ans après la signature du contrat de plan, près de 150 kilomètres représentant plus de 40 % des kilomètres dont la réalisation était prévue n'avaient pas été mis en service. Les causes de ces retards sont diverses, et l'Etat a considéré que certaines pouvaient être imputées à Cofiroute. Ces points ont

donné lieu à une mise en demeure de la société en octobre 2002, et un nouveau calendrier a été arrêté d'un commun accord entre l'Etat et le concessionnaire en février 2003.

Cofiroute a retiré de l'ensemble des événements, qui ont marqué l'exécution de sa concession depuis 1995, de multiples avantages qui lui ont permis de faire au cours des derniers exercices des bénéfices dépassant largement les perspectives financières mentionnées dans les documents contractuels établis en 1995.

Par ailleurs, alors que les relations entre l'Etat et Cofiroute ont été profondément modifiées durant la période contrôlée, la Cour a constaté qu'à la fin du deuxième trimestre 2003, les documents contractuels n'avaient pas été révisés, laissant perdurer, depuis plus de cinq ans, des ambiguïtés dans les dispositions des conventions de concession et des cahiers des charges qui leur sont associés.



Ecologie et développement durable



I – Les agences de l'eau

La mission des six agences de l'eau, créées en 1966 sous la dénomination d'agences financières de bassin consiste à soutenir financièrement les travaux des collectivités et des entreprises destinés à préserver la qualité des eaux ou à en assurer la dépollution. Leurs ressources proviennent de redevances levées auprès des usagers de l'eau, qu'ils soient domestiques, industriels ou agricoles.

La contrôle de la Cour a porté sur les années 1997-2002 et a concerné principalement leur 7^e programme d'intervention, soit 9,2 Md€ d'engagements.

Les critiques portent sur trois ensembles : le contenu des programmes d'intervention, les redevances perçues par les agences et le bilan des opérations.

Les programmes d'intervention des agences, qui regroupent l'ensemble des aides accordées sur la période, ont insuffisamment pris en compte les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) publiés à l'automne 1996. Même si, à l'exception notable de certaines aides à l'irrigation, ils sont apparus globalement compatibles avec ces schémas directeurs, ils sont encore loin d'en constituer une traduction opérationnelle, faute de hiérarchisation des priorités, notamment territoriales.

Par ailleurs, le suivi national des programmes d'intervention accuse de nombreuses insuffisances.

Enfin, alors que les programmes précédents s'étaient efforcés de respecter, par type d'usagers de l'eau, un certain équilibre entre le montant des redevances acquittées et le niveau des aides perçues, durant les années 1997-2002 le secteur

agricole a bénéficié pleinement des aides des agences tout en étant largement dispensé de redevances.

Les redevances, qui ont atteint sur la période un montant total de 12 892 M€ – soit 8 012 M€ après déduction des « primes » liées à la dépollution préalable des eaux rejetées dans les réseaux- ont peu évolué au cours du 7^e programme, en dépit des critiques antérieures de la Cour et de l'intervention de plusieurs textes.

En premier lieu, la base légale des redevances demeure fragile. Seules les règles afférentes à la redevance pour pollution domestique ont été fixées par la loi, indispensable s'agissant d'impositions de toute nature. Les caractéristiques des autres redevances sont fixées, au mieux, par voie réglementaire.

Par ailleurs, ces redevances ont été prélevées au cours des dernières années pour des montants excessifs au regard des besoins réels des agences, malgré un ajustement tardif et partiel en 2001 et 2002. Les excédents cumulés de 1997 à 2002 sont proches de 400 M€ et s'ajoutent aux 300 M€ d'excédents déjà enregistrés en 1995 et 1996.

Enfin, la Cour regrette que les redevances conservent une finalité plus financière qu'écologique. Le mode de liquidation des plus importantes d'entre elles reste en effet largement fondé sur des paramètres forfaitaires qui interdisent une quelconque modulation en fonction du comportement des usagers.

L'exécution du 7^e programme des agences apparaît au final globalement décevante. Même si cette appréciation doit être nuancée selon les secteurs d'activité et selon les objectifs poursuivis, la qualité



des ressources en eau ne s'est pas améliorée dans de nombreuses zones et s'est même parfois dégradée depuis six ans.

Le soutien massif accordé à la dépollution des eaux usées des collectivités lié aux obligations issues de la directive « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) de 1991 s'est avéré insuffisant pour permettre le respect des échéances fixées aux agglomérations en matière de mise en conformité de leurs réseaux d'assainissement et de leurs dispositifs d'épuration.

L'amélioration sensible au cours du 7^e programme du traitement de l'ensemble des polluants, notamment les plus toxiques, s'explique plus par la fiscalité applicable aux établissements industriels que par les aides distribuées.

Les pollutions agricoles, en revanche, se sont sensiblement aggravées au cours des dernières années malgré les aides accordées.

Plus généralement, la Cour critique la place excessive des aides accordées aux procédés

curatifs. En effet, elles ne participent pas à l'amélioration durable de la ressource et vont à l'encontre des principes fondamentaux du droit de l'environnement que sont le principe d'action préventive et le principe pollueur-payeur.

Mais la modestie des résultats obtenus tient moins aux programmes d'intervention qu'à l'attitude des maîtres d'ouvrage et aux déficiences des autres instruments de la politique de l'eau. La création en 1992 d'une direction d'administration centrale chargée d'animer et de coordonner la politique nationale de l'eau n'a pas encore permis de rapprocher de façon satisfaisante les fonctions de planification, de taxation, de police et de soutien financier au niveau territorial. Pourtant, la directive européenne du 23 octobre 2000 qui établit un cadre pour une politique communautaire de l'eau appelle la mise en place d'un dispositif intégré, ou du moins fortement coordonné, qui pourrait constituer le gage d'une efficacité accrue de la politique nationale de l'eau.

II – L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne

Dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée en 2002 sur le réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la Cour des comptes a procédé à une analyse spécifique de la gestion par les pouvoirs publics des enjeux financiers, sociaux et environnementaux qui s'attachent aux mines d'or de Salsigne (Aude). L'importance des dysfonctionnements rencontrés et l'actualité de la problématique de la réhabilitation des sites et sols pollués ont convaincu la Cour de consacrer une insertion au cas de Salsigne.

Aujourd'hui exploitée par une société privée, l'unique mine d'or encore en activité sur le territoire national sera fermée en 2004. L'extraction de l'or produisant des déchets à forte composante en arsenic, le site est, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, l'un des plus pollués de France.

Or, depuis l'intervention du bureau de recherche géologique et minière (BRGM) en 1980, l'Etat, directement ou par l'intermédiaire de ses établissements publics, a joué un rôle majeur à Salsigne : de garant de la législation minière et environnementale, il est devenu exploitant puis maître d'ouvrage et principal financeur de la réhabilitation du site. A l'heure où s'achève l'exploitation de la mine, la Cour dresse le bilan de plus vingt ans de politique industrielle et environnementale à Salsigne.

Ce bilan montre d'abord la difficulté pour l'Etat d'arbitrer clairement entre les impératifs sociaux de soutien à l'emploi et la nécessaire prise en compte du coût environnemental associé à la poursuite

d'une activité polluante. A Salsigne, cette difficulté a conduit l'Etat à accorder la priorité à la sauvegarde de l'emploi, au détriment du coût environnemental de la poursuite de l'activité minière. Ce déséquilibre plaide pour une remise en cause de l'architecture actuelle du réseau des DRIRE. La Cour considère en effet qu'il serait opportun de séparer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, les services en charge de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques. Les logiques de ces deux missions étant souvent antagonistes, mieux vaut en dissocier, sur le terrain, ceux qui auront à les mettre en œuvre.

Le bilan environnemental du site industriel de Salsigne met aussi en évidence les insuffisances de la législation en matière de sites et sols pollués : en cas de défaillance de l'exploitant, c'est à l'Etat qu'incombe, dans les faits, la réhabilitation du site, faisant peser une lourde charge sur les finances publiques. Une insuffisance révélée par l'exemple de Salsigne, mais dont la récente fermeture des usines de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault a montré qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé. Aussi la Cour se félicite-t-elle de la récente évolution de la législation dans le sens d'un renforcement des garanties exigées des acteurs économiques mise en œuvre par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Toutefois, il faudra veiller à ce que son application soit effective, ce qui suppose, dans un premier temps, que ses décrets d'application interviennent rapidement.

9

Santé et famille



I – La politique d'aide à la petite enfance

La politique française d'aide aux parents d'enfants de moins de six ans repose sur un dispositif assez complet et diversifié de soutiens financiers spécifiques : allocation pour jeune enfant (APJE) versée du 5^e mois de grossesse au 3^e anniversaire de l'enfant sous conditions de ressources, allocation parentale d'éducation (APE) versée jusqu'au 3^e anniversaire de l'enfant aux parents inactifs (ou ayant une activité professionnelle à temps partiel) d'au moins deux enfants, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), toutes regroupées depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dans le cadre de la nouvelle PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), dépenses des collectivités locales et de la branche famille pour l'accueil collectif de jeunes enfants (2 Md€), réductions d'impôts pour la garde d'enfant (0,4 Md€), avantages fiscaux des assistantes maternelles (0,2 Md€) et avantages en matière de retraite (assurance vieillesse des parents au foyer, 2 Md€). Le montant total de ces aides, près de 12,5 Md€ en 2002, est l'un des plus élevés de l'Union européenne.

Les parents d'enfants de moins de six ans bénéficient également des autres aides à la famille non spécifiques à la petite enfance : allocations familiales, aide aux parents isolés, aides au logement, quotient familial...).

Ces aides diverses et importantes ont probablement contribué à maintenir dans notre pays un taux de fécondité parmi les moins faibles d'Europe.

Très concentrées en faveur des très jeunes enfants, elles ont également un effet redistributif significatif puisque, selon une enquête récente de l'INSEE, le taux moyen de pauvreté des enfants (enfants vivant dans des familles dont le revenu par unité de consommation est inférieur de 50 % au niveau

de vie médian de la population française) est de 10 % au-delà de treize ans, 8 % pour la moyenne des enfants et compris entre 5 et 6 % pour les enfants de moins de trois ans.

Néanmoins, certains aspects de cette politique peuvent susciter questions ou débats.

Une forte priorité est donnée au plus jeune âge dans l'orientation des prestations familiales : les aides à la petite enfance représentent aujourd'hui 33 % du total des prestations familiales, contre 23 % en 1990, et ce pourcentage devrait encore augmenter ces prochaines années. Si elle s'explique en grande partie par les besoins d'aide à la garde exprimés par les parents de très jeunes enfants, elle ne permet pas une augmentation parallèle de l'aide financière apportée aux parents d'enfants plus âgés. Pourtant le coût de l'enfant (hors frais de garde) a tendance à augmenter avec l'âge.

Dans la plupart des pays européens, il n'existe pas de dispositif équivalent à l'APE mais les congés de maternité sont plus longs et mieux rémunérés. Le congé de maternité est ainsi souvent jugé trop court en France (16 semaines en général) et l'APE présente les caractéristiques qui soulèvent parfois des critiques : le premier enfant ne donne pas droit à l'allocation, alors que les problèmes de garde se posent autant que pour les suivants (cette critique devrait être en partie levée avec la mise en œuvre de la PAJE) ; l'allocation bénéficie à des parents qui avaient arrêté de travailler préalablement à l'attribution de l'aide et n'avaient pas toujours l'intention de reprendre leur activité professionnelle, ou à des parents qui auraient de toute façon arrêté à la naissance de leur enfant, même sans aide financière ; l'allocation pourrait également contribuer à éloigner durablement du marché du travail certains bénéficiaires.



Enfin, les écarts de coûts, pour la collectivité, entre la garde en crèche (en moyenne plus de 10 000 € par an et par enfant) et la garde par une assistante maternelle (en moyenne moins de 5 000 € par an et par enfant) ne paraissent pas suffisamment pris en compte : le dispositif d'aides financières individuelles favorise le recours à la garde en crèche par les ménages aux revenus modestes alors qu'il n'en existe pas dans de nombreuses zones. Cet aspect de la politique d'aide à la petite enfance pourrait être amélioré avec une meilleure évaluation des besoins et de leur répartition

géographique, une réduction, dans la mesure du possible, du coût unitaire des places en crèches et une amélioration de la prise en charge financière de la garde par les assistantes maternelles.

Les mesures applicables à compter du 1^{er} janvier 2004 visent à simplifier le dispositif et à répondre à certaines des faiblesses décrites ci-dessus. Leur mise en œuvre et leurs résultats devront être évalués au regard de leur coût (environ 1 Md€ en année pleine) et des objectifs généraux de la politique familiale relative au jeune enfant.

II – La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme

Responsable de plus de 10 % des décès annuels, l'alcoolisme est, en France, un problème majeur de santé publique dont le coût social – estimé à 15 Md€, soit 1 % du PIB – est de surcroît très lourd.

Les politiques et les dispositifs de santé publique mis en place pour faire face à cette situation ont été examinés par la Cour sur une période de dix ans (1990-2001), l'application de la législation et la fiscalité sur les boissons alcoolisées, qui débordent du champ médico-social, n'ayant été abordées que de manière incidente.

Les principaux constats effectués par la Cour portent sur l'insuffisance du poids et de l'influence de l'Etat, les lacunes de la prévention, l'absence de planification de l'organisation des soins et de manière générale, l'imprécision des données sur les financements et les activités.

L'Etat est directement responsable de la prévention et du traitement de l'alcoolisme. Pourtant, alors que le ministère de la santé a confié à l'assurance maladie la charge du financement des soins ambulatoires spécialisés et de la quasi-totalité de la prévention qui lui incombait jusqu'en 1998, il n'a pas cherché à renforcer son pouvoir d'impulsion et d'orientation. La « stratégie d'action alcool 2000-2004 », élaborée par la direction générale de la santé (DGS), présente une bonne analyse de la situation actuelle, mais ne fixe ni objectif précis, notamment en matière de réduction de la consommation, ni programme prioritaire.

Fin 1998, le Gouvernement a adopté une nouvelle stratégie fondée sur une approche globale de l'ensemble des comportements psychotropes, tabac, alcool) ayant comme objectif de renforcer le rôle de l'Etat dans la lutte contre les dépendances. Mais le plan gouvernemental mis en place pour

la période 1999-2001 n'a pas été reconduit. D'autre part, les fonctions de coordination de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), dont le champ de compétences a été ouvert à l'alcool, n'ont pas été suffisamment précisées ni ses moyens d'action augmentés de façon significative.

L'application et le contrôle de la législation sur les boissons alcoolisées, fortement inspirées de considérations d'ordre public, échappent aux autorités sanitaires.

Les actions de prévention primaire – éducation et sensibilisation des populations – sont insuffisamment coordonnées. Les grandes campagnes de communication conduites sur le thème de l'alcool ont eu un impact non négligeable, mais elles s'effectuent depuis plusieurs années dans un certain désordre. En effet, les grands organismes chargés de leur élaboration – la CNAMTS et la MILDT – manifestent des réticences à coordonner leurs approches et leurs stratégies respectives.

Les dispositifs de coordination régionaux (programmes régionaux de santé, programmes d'accès à la prévention et aux soins) et départementaux (programmes MILDT), qui portent depuis 1997 les actions de prévention de proximité, se sont superposés sans véritable articulation et les actions programmées et concertées sont restées minoritaires.

La prévention secondaire, destinée à réduire les situations de dépendance par le dépistage médical précoce des consommateurs abusifs, constitue, quant à elle, le maillon faible du dispositif préventif. Les actions d'encouragement conduites dans ce domaine par l'assurance maladie, notamment auprès des médecins généralistes, n'ont rencontré



jusqu'ici qu'un très faible écho. Un travail considérable de sensibilisation du corps médical reste encore à accomplir en la matière.

Si le nombre de centres de cure ambulatoires en alcoologie (CCAA) est généralement considéré comme insuffisant, le déficit n'a pas été mesuré de manière précise, ni au niveau national, ni à l'échelon local où subsistent en outre d'importantes disparités. Les mêmes lacunes peuvent être constatées dans le secteur hospitalier, où l'alcoologie n'est pas considérée comme une priorité première.

Les décisions prises ces dernières années par les pouvoirs publics en matière d'organisation des soins et de prise en charge se limitent à quelques aménagements sectoriels, notamment dans le domaine hospitalier, où depuis 1996 des équipes de liaison en alcool/addictologie se mettent très progressivement en place. En 2001, seuls 223 établissements de santé en disposaient.

Une démarche de planification à moyen terme de l'ensemble de l'offre de soins alcoologiques spécialisés, fondée sur une articulation ville/hôpital et le développement de réseaux de prise en charge, reste donc nécessaire.

Enfin, en matière de financements ou d'activités, les données statistiques sur la lutte contre l'alcoolisme sont partielles et peu précises. Seuls

les financements accordés de manière explicite à l'alcoolisme par le ministère de la santé et par la CNAMTS sont connus : ils s'élèvent à 55 M€ en 2001. Les moyens spécifiques consacrés à la prévention s'élèvent à 19 M€.

Le coût global du traitement de l'ensemble des pathologies liées à l'alcoolisme serait de l'ordre de 2,5 à 3 Md€.

La mesure quantitative des activités de prévention et de soins se révèle de son côté des plus déficiente : certaines sources statistiques, comme l'enquête nationale annuelle sur le dispositif de lutte contre l'alcoolisme du ministère de la santé, sont sous-exploitées, voire en état de quasi-abandon.

Ces insuffisances du système d'information, alliées à l'imprécision ou à l'absence d'objectifs, expliquent en grande partie l'absence d'évaluation des activités de lutte contre l'alcoolisme et de leurs résultats. A l'exception des campagnes nationales de communication et de quelques actions locales financées, notamment, par l'assurance maladie, la Cour n'a pu relever aucune expérience concluante dans le domaine. Les quelques initiatives constatées en la matière dans certaines régions n'avaient pas dépassé courant 2002 le stade de la réflexion théorique ou de l'avant-projet.

III – La prise en charge du cancer : suivi des recommandations de la Cour

Le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2000 comprenait des observations sur « la mise en œuvre de la politique de santé : l'exemple de la lutte contre le cancer ». Depuis cette publication, le programme national de lutte contre le cancer 2000-2005 a poursuivi sa montée en charge, avant d'être relayé et amplifié par le plan cancer présenté par le Président de la République le 24 mars 2003, dont le contenu n'a pas été analysé par la Cour compte tenu de son caractère encore récent.

En 2000, la Cour avait relevé que l'information nécessaire à l'élaboration d'une politique structurée de lutte contre le cancer n'était pas disponible, qu'il s'agisse des données épidémiologiques, de l'exploitation et de la valorisation des informations existantes ou des moyens financiers engagés. Ses recommandations portaient sur le développement des registres, l'amplification de l'évaluation des résultats des modes de prise en charge, enfin sur l'amélioration de la connaissance des coûts par pathologie.

Force est de constater que depuis trois ans les progrès ont été inégaux. Si les financements publics destinés aux registres du cancer ont été accrus, leur couverture territoriale n'a pas encore été étendue. Au plan épidémiologique, l'exploitation coordonnée de données en provenance de sources différentes fait toujours défaut. La connaissance du coût global du traitement du cancer a quant à elle, légèrement progressé, mais peu de progrès ont été enregistrés dans la mesure du coût de ces traitements par pathologie.

En 2000, la Cour recommandait d'assortir la nécessaire augmentation des dépenses de prévention d'une évaluation stricte de leur efficacité, d'évaluer les pratiques de prévention et

de dépistage, d'effectuer des études coût-efficacité des programmes de dépistage, enfin d'arrêter les modalités de mise en œuvre des programmes de dépistage prévus par la loi de financement de la sécurité sociale de 1999.

Depuis 2000, les moyens financiers consacrés à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme ont été accrus. Toutefois, cet accroissement ne s'est pas accompagné d'une évaluation de son impact à moyen terme, pourtant nécessaire.

Le dépistage du cancer du sein est à l'heure actuelle le seul qui ait fait l'objet en France d'une tentative d'organisation systématique sur une grande échelle. Les lenteurs de sa généralisation sont symptomatiques des difficultés de définition et de mise en œuvre d'une politique de santé publique cohérente et structurée.

L'organisation mise en place a deux caractéristiques, qui expliquent largement l'incapacité des pouvoirs publics à tenir leurs engagements successifs de généralisation, sur la période 1994-2003 : la réalisation des examens de dépistage a été confiée aux radiologues libéraux et son organisation a été mise en place dans le cadre départemental.

Le recours à l'ensemble des radiologues libéraux, sans que la réalisation des examens de dépistage organisé ait été confiée à un nombre limité d'opérateurs, permet un maillage géographique fin, mais implique en contrepartie des mesures lourdes.

Par ailleurs, la coexistence d'un dépistage organisé et d'un dépistage individuel du cancer du sein a eu un impact négatif sur le taux de participation des femmes au dispositif organisé. A l'avenir, l'incidence financière de cette coexistence pour l'assurance maladie dépendra de l'ampleur et de la rapidité de l'éventuelle substitution du dépistage



organisé au dépistage spontané. Une évaluation précise des résultats de ce double dispositif sera indispensable.

En matière de prise en charge, le rapport publié en 2000 comportait des recommandations concernant l'amélioration de la connaissance de l'offre de soins, la poursuite de l'identification des trois niveaux de prise en charge hospitalière et la mise en œuvre des référentiels de soins.

L'identification des trois niveaux de prise en charge hospitalière s'est poursuivie, avec des modalités et une rapidité variables selon les régions. S'agissant des appareils diagnostiques ou de radiothérapie, les

progrès ont été sensibles au plan des autorisations, réels mais plus lents dans la réalité.

En l'absence des résultats d'une étude nationale sur l'évaluation de l'utilisation des protocoles par les professionnels, des données ponctuelles montrent que les écarts des pratiques par rapport aux référentiels de qualité des soins sont encore fréquents et importants.

Enfin, la Cour relevait en 2000 que le système de tarification des soins provoquait des distorsions importantes dans la prise en charge des patients. Si les causes de ces distorsions n'ont pas encore été éliminées, leurs conséquences ont été atténuées.

COUR DES COMPTES

10

Agriculture



Sommaire

I – L'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL)

L'ensemble ONIC-ONIOL forme le pôle « grandes cultures » des offices agricoles d'intervention.

A raison de ses compétences nationales et communautaires, l'ONIC-ONIOL est à la fois organisme payeur des aides européennes – fonction la plus importante en termes budgétaires puisqu'elle justifiait 5 612 M€ sur les 5 797 M€ dépensés en 2001 – et le représentant des différents acteurs des filières céréalière et oléo-protéagineuse, chargé à ce titre par le ministère de l'agriculture de gérer différentes aides nationales et actions techniques dans le secteur des grandes cultures.

Le contrôle de la Cour des Comptes sur cet établissement a mis en évidence, d'une part, que le statut et les particularités administratives sont inadaptés aux responsabilités qui incombent à l'établissement, d'autre part que la gestion des aides nationales et communautaires est caractérisée par des irrégularités comptables et des approximations juridiques, imputables tantôt à l'établissement, tantôt à ses autorités de tutelle.

Erigé en établissement public industriel et commercial depuis 1982, l'ONIC-ONIOL intervient de moins en moins sur les marchés par l'achat direct de céréales. La quasi-totalité de ses missions est aujourd'hui de nature administrative. Les aides directes à la production, notamment, sont attribuées selon une procédure réglementaire et financées par des ressources exclusivement publiques.

L'ONIC-ONIOL exerce donc en réalité les compétences d'un établissement public administratif. Pourtant l'ONIC reste doté d'un organe délibérant composé uniquement de professionnels.

En outre, plusieurs tâches incombant au directeur de l'office sont déléguées de fait à d'autres autorités ou organismes, par exemple les directions

départementales de l'agriculture et de la forêt ou les services des douanes, sans que cette « délégation » ait reçu une base juridique.

L'office, parfois sous l'impulsion de sa tutelle ministérielle, applique toujours les dispositions les plus favorables aux agriculteurs et aux opérateurs nationaux. Ces pratiques induisent en outre un coût de gestion supplémentaire, par exemple lorsqu'est systématiquement accordé le bénéfice des avances sur les restitutions à l'exportation, ou le versement de restitutions en deçà du seuil de 100 proposé par la réglementation.

Les cautions déposées par les bénéficiaires d'aides ne sont pour ainsi dire jamais appréhendées par l'établissement en vue d'un recouvrement forcé des pénalités émises.

Par ailleurs, les plus substantielles d'entre les actions dites d'orientation de la filière ont été mises en œuvre de manière irrégulière.

L'aide en faveur du tournesol a été mise en œuvre avant que le plan national de développement rural auquel elle était rattachée soit approuvé formellement par la Commission. Les modalités d'attribution ne répondant pas aux critères environnementaux ultérieurement fixés par la Commission, 95 % des exploitants concernés se sont retirés dès 2001 de ce dispositif supposé quinquennal, le vidant ainsi de sa substance.

L'aide nationale en faveur du soja de qualité a été versée sans que la mesure ait été notifiée à la Commission. Les plans de rénovation oléicole, de relance des protéagineux et de développement des légumes secs, qui ont porté sur des montants financiers moindres, ont été notifiés et approuvés après que la mise en œuvre des aides prévues dans ces plans ait été engagée.



Enfin, la Cour a critiqué la méthode de couverture de la « garantie d'aval », accordée par l'ONIC aux organismes stockeurs, consistant à utiliser le risque par les excédents passés accumulés au titre des opérations de stockage public au lieu de la facturer.

Les conditions de versement des aides directes aux surfaces portant des cultures arables instituées en 1992, qui représentent de très loin le premier poste de dépense de l'ONIC-ONIOL sont aussi contestables. Certaines superficies, qui ne sont pas

réglementairement éligibles à ces aides directes, ont été admises à en bénéficier par une lettre interministérielle en 1995, dont les dispositions ont été reconduites jusqu'à 1999.

Enfin, les modes de comptabilisation pratiqués par les deux offices n'étaient pas conformes au cadre comptable applicable aux établissements publics nationaux. Ils devront désormais appliquer les dispositions du décret du 8 avril 2002 portant règlement financier et comptable des offices d'intervention agricole.

II – L'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)

L'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) est un office agricole spécialisé, créé en 1983, dont la mission vise à renforcer l'organisation économique des filières et à améliorer le fonctionnement des marchés.

Au terme du contrôle de cet établissement public industriel et commercial, la Cour a relevé une absence de vision stratégique dans la mise en œuvre à l'échelon national des aides communautaires et nationales, un grave manque de rigueur dans la gestion des aides et des défaillances dans le contrôle et l'évaluation des résultats, faisant ainsi peser une incertitude sur l'efficacité économique de l'action de l'office.

En l'absence de connaissances suffisamment précises relatives à la situation des activités de stockage, de transformation et de commercialisation, ni l'office ni le ministère chargé de l'agriculture ne disposent pour le secteur des fruits et légumes des données qui permettraient d'avoir, par bassin de production, une vue d'ensemble des problèmes relatifs aux structures d'exploitation, aux questions agronomiques, commerciales et économiques. De ce fait, les décisions prises ont privilégié, sous la pression des circonstances économiques ou des aléas climatiques, le versement d'aides multiples et disparates au plus grand nombre d'organisations de producteurs au lieu de cibler ces aides sur des actions stratégiques et des organisations performantes.

Au cours de la période examinée par la Cour, un grand nombre de lettres interministérielles signées par les ministres chargés du budget et de l'agriculture ont décidé, dans des conditions le plus souvent discutables, de mesures d'aide nationale.

Les mesures ponctuelles ont été multipliées. Pour les exercices examinés par la Cour, 124 mesures exceptionnelles, décidées par plus de 64 lettres interministérielles, ont été mises en œuvre. Elles n'ont majoritairement pas été notifiées à la Commission et sont, de ce fait, irrégulières.

Ces pratiques ont en outre entraîné une gestion budgétaire et financière désordonnée compromettant l'équilibre financier de l'office. Elles ont aussi pour conséquence l'impossibilité de suivre avec précision les dépenses rattachées à chaque mesure. Au cours des exercices contrôlés, la gestion des aides nationales a été si peu rigoureuse qu'il n'a pas été possible à la Cour de connaître avec certitude, malgré le recoupement de plusieurs approches, le montant des sommes dépensées à ce titre.

Dans de nombreux cas - aides versées pour la rénovation et la restructuration du verger corse de 1994 à 2000, aides accordées à des entreprises ou à des coopératives au titre du renforcement de l'organisation économique, interventions de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), aides au renforcement de l'organisation économique dans le secteur horticole - l'application de la réglementation et la qualité des procédures mises en œuvre apparaissent défaillantes.

Les irrégularités sont encore plus fréquentes dans le cas des aides décidées par lettres interministérielles. Elles cumulent fréquemment les irrégularités et les négligences propres à la gestion des aides exceptionnelles et des irrégularités propres à la nature des mesures elles-mêmes. Le cas des aides versées aux producteurs de tabac Burley est particulièrement significatif de cette situation.



En outre, des aides financées ou cofinancées par des fonds communautaires ont été consenties dans des conditions contraires aux objectifs ou aux modalités prévus par la réglementation européenne. C'est ainsi que les aides communautaires, instituées en 1992 avec pour objectif d'améliorer la compétitivité des producteurs français de fruits et légumes en renforçant une série de mesures déjà payées sur des fonds nationaux, ont été partiellement utilisées à plusieurs reprises pour diminuer le montant de la contribution nationale, au bénéfice de la création de nouvelles aides nationales.

Par ailleurs, plusieurs manquements aux règles communautaires ont été relevés dans le domaine des aides versées aux organisations de producteurs, ce qui fait peser sur l'Etat un risque réel d'avoir à acquitter les sommes correspondant aux corrections à opérer sur les versements effectués.

En ce qui concerne la gestion, qu'il s'agisse d'aides communautaires ou d'aides nationales, la Cour a constaté la grave insuffisance de l'ONIFLHOR dans le suivi des créances que cet organisme détient sur les bénéficiaires d'avances ou de prêts. Il en est de même en matière de contrôles préalables au versement des aides qui doivent être effectués par les DDAF.

Enfin, ni les représentants professionnels, ni les ministères de tutelle ne se sont donnés les moyens d'apprécier l'efficacité de ces

différentes interventions qui ont totalisé 600 M€ de 1994 à 2000.

En l'absence de tenue régulière de tableaux de bord et même d'un suivi des aides distribuées, les résultats des mesures communautaires et nationales mises en œuvre par l'ONIFLHOR ne sont pas connus de l'office. Pour l'ensemble des aides communautaires, seuls les résultats de l'aide en faveur des producteurs de tabac peuvent être mesurés. L'absence de bilan des réalisations, à l'issue de cinq années de mise en œuvre de la nouvelle organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (150 M€ de 1998 à 2000), laisse dans l'ignorance des résultats obtenus.

Les aides nationales étant disparates et le plus souvent motivées par des aléas conjoncturels, il est difficile de leur conférer des objectifs précis, et les effets des concours de l'office ne sont pratiquement jamais connus : sont particulièrement concernées les aides à la construction de serres maraîchères, au renforcement de l'organisation économique des filières « fruits et légumes » et à la réalisation d'investissements dans les exploitations. Enfin, ni les résultats des actions de recherche et d'expérimentation aidées par l'ONIFLHOR, ni les effets des programmes de publicité et de promotion en faveur du secteur des fruits et légumes ne sont mesurés.

III – L'Etat et les courses de chevaux

Depuis 1891, les courses de chevaux sont confiées à des sociétés, ayant maintenant la forme associative, qui bénéficient, à titre dérogatoire, de l'autorisation d'organiser des paris sur leurs résultats.

Alors que, pendant un siècle, les prélèvements opérés sur les enjeux par les sociétés de courses ont financé, sans l'aide de l'Etat, les gains des parieurs, les charges de l'organisation des courses et les aides à l'élevage, la situation s'est détériorée à partir de 1990.

Le montant des paris a diminué puis a stagné, ne dépassant pas en 2000 le montant constaté en 1990 (5,7 Md€). Mais les sociétés de courses n'ont pas diminué leurs charges pour s'adapter à l'évolution des paris. Au contraire, leurs coûts ont augmenté, parfois spectaculairement, comme à l'occasion de l'informatisation du pari mutuel urbain (PMU) et les aides à l'élevage ont continué de se développer.

Dans ces conditions, les sociétés de courses se sont tournées vers l'Etat et, à partir de 1992, ont obtenu son aide, sous forme de subventions budgétaires et de prélèvements supplémentaires sur les paris.

A l'origine, les aides de l'Etat étaient temporaires et soumises à conditions. Mais, devant l'incapacité des sociétés de courses à prendre certaines des mesures de réorganisation nécessaires à la maîtrise de leurs coûts, les aides de l'Etat ont été renouvelées, soit de fait, soit en vertu de nouvelles conventions. Au total, les subventions ont contribué à prendre en charge une partie de l'informatisation du PMU et des charges de fonctionnement des sociétés de courses, qui n'ont pas tenu leurs

engagements de réduire leurs dépenses de personnel. D'autre part, les prélèvements sur les paris au bénéfice des sociétés de courses ont progressé de 10,4 à 13,9 % des enjeux entre 1992 et 2000. Parallèlement, la part revenant aux parieurs a diminué de 72% à 69,7% et celle de l'Etat de 17,6 à 15,9%.

Ces modifications intervenues dans les modes de financement ne sont pas toujours clairement apparues, sauf aux professionnels concernés, en raison de la diversité, de la complexité et de l'opacité des circuits de financement et de l'institution des courses elle-même, plusieurs organismes s'interposant entre, d'une part, le budget de l'Etat et les prélèvements sur les paris et, d'autre part, les sociétés bénéficiaires de l'aide. La Cour a dénoncé cette complexité injustifiée et proposé des simplifications destinées à permettre de suivre clairement l'affectation des ressources publiques.

Le redémarrage des paris (6,6 Md€ en 2002), dû en partie aux aides de l'Etat et à un effort d'organisation et de promotion des courses de la part des sociétés, devrait se traduire par une amélioration de la situation financière des sociétés de courses et par la suppression des aides de l'Etat. La nouvelle organisation des courses a permis de restituer un pourcentage accru des enjeux aux parieurs gagnants. L'embellie actuelle devrait être mise à profit par les responsables des courses pour procéder aux réformes nécessaires et par l'Etat pour se désengager et mener une réflexion sur l'interaction des différentes formes de jeux qu'il encourage, souvent pour des raisons fiscales.

11

Sports



I – L'Etat et le mouvement sportif national

Depuis 1945, l'organisation du mouvement sportif et de ses activités a été reconnue comme une mission de service public, relevant de l'Etat et, par délégation, des fédérations sportives et du comité national olympique. Cette vision générale, qui englobe sport de masse, de haut niveau et sport professionnel a été constamment confirmée, notamment par la loi Mazeaud de 1975 et la loi Avicé de 1984.

Or, l'importance que revêtent les résultats sportifs dans l'opinion sous l'effet grossissant des médias tend à freiner les analyses rationnelles, notamment du bon emploi des fonds publics, alors qu'elle les rend sans doute plus encore indispensables. La Cour a réalisé dans la période récente plusieurs contrôles portant sur le ministère des sports et les fédérations sportives, qui ont révélé des difficultés, nées du mode de gestion du mouvement sportif, et parfois des irrégularités.

Une enquête de l'INSEE et du ministère des sports sur la dépense sportive globale en 2001 (25,4 Md€) a établi que les crédits publics n'en financent que moins de la moitié, les collectivités territoriales apportant 31 % du total et l'Etat seulement 11 %.

L'apport essentiel de l'Etat correspond à la rémunération des professeurs d'éducation physique de l'éducation nationale, pour les activités sportives de masse. Pour le sport de haut niveau, dont le financement passe par le budget du ministère des sports et le fonds national de développement du sport (FNDS), les aides sont multifformes. Les sportifs de haut niveau, athlètes, espoirs ou « partenaires d'entraînement » bénéficient de quasi-statuts, non réglementés à ce jour. Pour la détection, la formation et l'encadrement des sportifs de haut niveau, le ministère des sports a constitué un corps de plus de 1 700 cadres techniques sportifs, allant

des conseillers techniques régionaux ou nationaux aux directeurs techniques nationaux « placés » dans les fédérations sportives, de manière très différenciée selon les disciplines, mais qui sont parfois en plus grand nombre que les salariés directs des fédérations. Cette position étrange, non prévue par les textes, place des agents de l'Etat sous une double hiérarchie, d'autant plus ambiguë que ces personnels perçoivent des compléments de rémunération de nature privée, pour des montants parfois supérieurs à leur traitement public. Cette situation s'est encore compliquée par la pratique des contrats de préparation olympique ou de « haut niveau » (près de 700 aujourd'hui) accordés aux DTN et aux entraîneurs nationaux des athlètes, pour permettre un accroissement substantiel de leurs rémunérations.

Quatre-vingt-trois fédérations sportives agréées sont subventionnées par l'Etat. Dix fédérations reçoivent plus de 42 % des crédits, sans corrélation avec le nombre de leurs licenciés, mais en tenant compte des ressources commerciales qui ont bouleversé l'économie générale du système dans la période récente. Ce bouleversement a conduit les fédérations dans un certain nombre de cas à des irrégularités et à des actes de gestion hasardeux, ainsi que l'a constaté à de nombreuses reprises la Cour, non seulement dans leur fonctionnement interne, mais aussi dans leur gestion administrative et comptable, et dans la réalisation de leurs investissements.

Enfin, les conditions dans lesquelles ont été négociés et cédés dans plusieurs fédérations les droits de diffusion et d'image sont également critiquables : absence de mise en concurrence des prestataires, contrats d'exclusivité conclus pour des durées excessives, suivi défaillant des contrats passés.



Dans ce contexte, la tutelle du ministère apparaît aujourd'hui bien désarmée. Selon la loi les fédérations exercent leur activité « en toute indépendance », tout en étant soumises à la tutelle du ministère chargé des sports, mais aucune indication n'est donnée sur les conditions d'exercice de cette tutelle.

Les relations du ministère avec le comité national olympique, partenaire privilégié et juridiquement indépendant du ministère, montrent que la « cogestion » du mouvement sportif exercée par ces deux partenaires induit une confusion des responsabilités, notamment quant à la régularité des procédures suivies.

Dans le domaine du sport de masse, au-delà de l'action de l'éducation nationale, le rôle des collectivités territoriales apparaît aujourd'hui grandissant, largement en dehors des fédérations elles-mêmes sinon de l'Etat.

En revanche, pour le sport de haut niveau, une recomposition et une réorganisation des forces en présence, que le ministère a du reste entreprise, apparaît aujourd'hui nécessaire. Encore faudra-t-il fixer des objectifs clairs donnant aux fédérations, affaiblies par le « sport spectacle » et les pratiques individualistes, la capacité de structurer leur action et confiant à l'Etat un rôle précis et différent pour accompagner les mutations en cours.

12

*Collectivités et organismes relevant
du contrôle des chambres régionales
et territoriales des comptes*



I – L'association « Les Genêts d'Or »

L'association « Les Genêts d'Or », fondée en 1963 pour la création et la gestion d'un établissement destiné à accueillir des enfants handicapés mentaux, étend son activité principalement dans le Finistère et plus largement en Bretagne. Elle a connu un fort développement appuyé sur la création de multiples structures. En 2001, l'ensemble emploie près de 1 500 salariés (non compris les 585 travailleurs handicapés des Centres d'aide par le travail -CAT-) et dispose d'un budget de 48,78 M€. Le financement des activités relève, à hauteur de 80 %, de l'Etat, de la sécurité sociale et du département. Le financement complémentaire est assuré à hauteur de 10 % par l'activité commerciale des CAT, et par la facturation des frais de séjour en maison de retraite, à concurrence de 10 %.

Le contrôle de l'association et de trois des entités dans lesquelles elle détient soit une participation, soit un pouvoir prépondérant de décision, a conduit la chambre régionale des comptes de Bretagne à dresser le constat d'un développement qui s'est avéré, dans les dernières années, très coûteux. Surtout, l'analyse de la situation financière de l'association a conduit à constater finalement que son aisance financière, qui a permis de couvrir les déficits générés par le fonctionnement de secteurs entiers d'activité, provenait de l'activité des handicapés accueillis par l'association.

Trois facteurs expliquent les dérives constatées.

→ L'externalisation de certaines activités comme la restauration, les services à domicile et le logement, ou encore les loisirs, par la création d'associations et de sociétés à responsabilité limitée chargées d'assurer des prestations de service au bénéfice des autres entités du groupe n'a pas eu les

effets escomptés et a parfois entraîné des pertes importantes pour l'association. Une politique d'investissement critiquable a en outre été menée dans le secteur immobilier par l'intermédiaire d'une société civile immobilière créée en 1990. L'objet social de la société a été modifié, et le lien avec l'objet social des associations rompu pour réaliser des placements financiers dans le secteur locatif privé. Des liens ont été tissés avec une autre SCI où figuraient des membres de la famille d'un des dirigeants.

→ La gestion des cadres dirigeants, et plus largement celle des cadres responsables des différentes structures, était concentrée dans les mains du directeur général de l'association. Outre divers avantages d'ordre salarial, accordés aux cadres, cette situation a notamment permis que soient contractés par l'association des engagements financiers importants, l'obligeant envers son directeur général.

→ Enfin, l'absence d'un contrôle interne et externe efficace a permis le développement et la poursuite des situations critiquables découvertes au cours du contrôle. Des lacunes dans les documents statutaires de l'association, comme la multiplicité des structures liées à l'association « Les Genêts d'Or » et la concentration des pouvoirs entre les mains du président et du directeur général, ont empêché les instances délibératives d'assurer normalement leur pouvoir. Même les documents financiers produits ne permettaient pas au conseil de suivre les résultats de l'activité de l'association et des structures avec lesquelles elle était liée. L'exercice de la tutelle administrative et financière a quant à lui été discret, alors que l'association connaissait un développement particulièrement important.



II – Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d’Azur

Le service public de la restauration collective est une responsabilité de plus en plus importante pour les collectivités locales. Outre la restauration scolaire et les restaurants administratifs, le service s’étend à la distribution de repas aux personnes âgées ou en difficulté. Le nombre de repas servis continue de progresser en moyenne de 1 % par an, malgré la diminution de la population scolaire. A cet aspect quantitatif s’ajoutent des exigences renforcées de qualité, d’hygiène et de sécurité alimentaire, ainsi que la gestion des risques qui en découlent. L’exercice de cette responsabilité nécessite donc des compétences et une expérience particulières. C’est pour cette raison que la plupart des collectivités ont choisi de déléguer la gestion du service public de la restauration collective communale à des entreprises spécialisées, ce qui implique une très grande vigilance de la collectivité lors de la passation et de l’exécution de la convention de délégation.

Le rapport public de 1998 a présenté les résultats d’une enquête sur ce thème, menée auprès de vingt-deux collectivités de la région d’Ile-de-France. Une nouvelle enquête vient d’être réalisée, cinq ans après, auprès de six grandes collectivités communales de la région Provence-Alpes-Côte d’Azur ; elle a permis de constater que les conclusions de ces deux enquêtes, illustrées par de nombreux exemples restent de même nature.

L’équilibre entre les intérêts de la collectivité locale délégante et ceux de l’entreprise délégataire est mal assuré. Ceci se traduit à la fois par des conventions de délégation déséquilibrées, la notion de risques et périls du délégataire se trouvant souvent très atténuée en raison de la possibilité laissée à ce dernier d’imputer au compte de la délégation des charges discutables, et par un contrôle insuffisant réalisé par la collectivité, largement en raison

de l’opacité des comptes-rendus fournis par le délégataire.

L’activité privée des délégataires s’est développée au détriment des intérêts de la collectivité, les délégataires utilisant de façon croissante les installations de la cuisine centrale pour confectionner des repas vendus à une clientèle qui ne ressort pas du service public de restauration collective qu’ils doivent assurer, ce qui est de surcroît rendu possible par les surcapacités de production des cuisines centrales et l’optimisation de leur fonctionnement. Au total, ce dispositif conduit à des transferts de charges du délégataire vers le délégant et à d’importantes distorsions de tarification entre le prix du repas servi à la collectivité et celui livré aux clients extérieurs. Pour l’ensemble des collectivités concernées, le prix du repas livré à la clientèle extérieure est largement inférieur à celui du repas servi à l’usager.

Le développement de l’activité extérieure des délégataires peut générer des distorsions de concurrence. Elle affecte le renouvellement de la délégation lorsqu’elle arrive à l’échéance, puisque la collectivité délégante peut difficilement ne pas la renouveler compte tenu de la surcapacité de l’équipement de cuisine dont elle n’aurait pas l’usage. Elle perturbe le marché local de la restauration collective, le délégataire ayant souvent le bénéfice d’un équipement surdimensionné qui lui permet de gagner une clientèle périphérique à des conditions de rentabilité très profitables. Ce constat avait été porté à la connaissance du ministre de l’intérieur en 1998, et celui-ci, convenant de l’existence de risques de distorsion de concurrence et de surfacturation au détriment des collectivités délégantes, avait annoncé un décret d’application de l’article 40-1 de la loi du 29 janvier 1993, afin de permettre aux collectivités de mieux renégocier

Collectivités et organismes relevant du contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

ces points litigieux avec leurs concessionnaires ; la Cour a constaté qu'à ce jour ce décret n'a toujours pas été pris.

Au terme de cette analyse, la Cour des Comptes recommande aux collectivités territoriales délégantes d'exercer un contrôle plus exigeant sur les comptes, les résultats et les performances

de leur délégataire en matière de restauration collective, de prévoir des clauses de renégociation du prix des repas servis au public, dès lors que le délégant accroît de façon significative le nombre des repas servis à sa clientèle privée, et de veiller à la mise en jeu de la concurrence lors du renouvellement des délégations de service public.



III – L’organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France

La Cour a publié au rapport public de 1991 une insertion sur la gestion des halles et marchés forains en Ile-de-France dont la gestion était confiée à un exploitant privé, délégataire du service public.

Onze ans après cette insertion, la chambre régionale des comptes d’Ile-de-France, a réalisé une nouvelle enquête dans les huit départements de son ressort et spécialement consacrée aux marchés forains, quel que soit leur mode de gestion, en prenant en compte les modifications législatives intervenues depuis 1991 dans la gestion déléguée des services publics.

Le service public des marchés forains représente pour la vie publique locale un enjeu qui va bien au-delà des modestes recettes apportées dans les budgets communaux par la location des droits de place aux commerçants non sédentaires, pour les communes exploitant ce service public en régie ou, pour celles qui ont délégué la gestion de ce service, des redevances versées par les délégataires de service public. Dans tous les cas, le coût d’établissement du service et les charges qu’il impose aux communes, par exemple pour le nettoyage ou l’entretien des installations, sont d’ailleurs très supérieurs aux recettes communales.

Le secteur du commerce non sédentaire connaît en Ile-de-France une certaine baisse d’activité qui ne peut être contrecarrée qu’en adaptant l’offre aux habitudes et à la demande des consommateurs. Les communes et, s’il y a lieu, leurs délégataires doivent donc faire preuve de leur aptitude à évoluer et avoir ou se donner les moyens juridiques de le faire.

Les vérifications effectuées par la chambre régionale des comptes d’Ile-de-France font

ressortir des améliorations notables. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la gestion des marchés forains s’est souvent modernisée, elle est plus transparente et sans doute plus efficace. Les contrôles révèlent aussi les difficultés rencontrées par les collectivités locales à adapter la gestion de leur service public des marchés forains, en raison des rigidités tenant aux dispositions législatives et réglementaires applicables, comme aux engagements qu’elles ont contractés vis-à-vis de leur délégataire de service public.

Le caractère fiscal des droits de place défini par les dispositions en vigueur rend malaisée la modulation des droits d’occupation en fonction de la valeur économique des emplacements, variable sur un marché forain selon le lieu et selon le jour. L’évolution des droits d’une année à l’autre n’est pas plus facile : lorsque la gestion du marché est déléguée, les clauses d’indexation inscrites dans le contrat passé par le délégataire avec la commune n’ont juridiquement qu’une valeur indicative, ce qui est source de contentieux entre la commune et l’entreprise délégataire. Or, l’aptitude à faire évoluer les marchés forains et à les adapter aux pratiques des consommateurs se conçoit mal sans la faculté juridique de moduler et de modifier les sommes dues par les commerçants forains.

→ Bien que la réglementation actuelle n’interdise pas formellement de moduler les droits de place, le code général des collectivités territoriales devrait, dans un souci de simplification et de clarté, définir le cadre juridique dans lequel les communes peuvent prendre en compte la valeur économique de ces droits.

La gestion des marchés forains se prête au procédé de la délégation de service public, comme c’est très majoritairement le cas en Ile-de-France, en

raison de la spécificité des usages du secteur du commerce non sédentaire, dont les communes cherchent à préserver l'activité. Encore faut-il que ce mode de gestion ne constitue pas un frein à l'adaptation et au changement rendus nécessaires par les évolutions des habitudes de consommation.

D'une manière générale, les conventions de délégation de service public récentes ont été conclues après une mise en concurrence conforme à la loi du 29 janvier 1993, ce qui constitue un progrès notable. En particulier, les nouvelles conventions ont été conclues pour des périodes brèves conformément au principe selon lequel la durée d'une délégation de service public doit être cohérente avec les investissements nécessaires, faibles en l'occurrence.

En revanche, constitue un handicap la survivance de pratiques héritées du passé, que l'on retrouve dans l'exécution de conventions de délégation de service public anciennes, encore applicables pendant plusieurs années, ou dans des conventions qui ont été renouvelées après 1993 pour des durées excessives. En outre, les comptes-rendus d'exécution que les délégataires doivent produire chaque année aux communes sont souvent lacunaires alors même que l'activité d'un marché forain est facile à retracer et à décrire.

→ Les communes sont en conséquence invitées à renforcer leurs pouvoirs propres de vérification et de contrôle des rapports comptables d'exécution des délégations de service public des marchés forains et à concevoir, en liaison avec les délégataires, des rapports d'exécution destinés à devenir un véritable outil d'aide à leurs décisions.

IV – Les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie

En matière de fiscalité, la Nouvelle-Calédonie dispose, depuis longtemps, d'une autonomie explicitement rappelée par la loi organique de 1999. La fiscalité calédonienne est, pourtant, relativement jeune puisque la première imposition de la métallurgie des minerais date de 1975, l'impôt sur les sociétés de 1979, l'impôt sur le revenu de 1982 et la première taxe sur les services de 1994.

Il reste que, même perfectible, en un peu plus de vingt ans, l'État et la Nouvelle-Calédonie ont instauré un système fiscal, cohérent dans son ensemble, permettant à cette collectivité, aux provinces et aux communes, d'assurer l'essentiel de leur besoin de financement dans des conditions satisfaisantes.

Les recettes fiscales perçues par la Nouvelle-Calédonie ne sont, en effet, pas destinées à couvrir les seules charges financières résultant de ses compétences propres ; elles sont réparties entre cette collectivité, les trois provinces et les trente-trois communes par un dispositif de rééquilibrage et de redistribution. En conséquence, la Nouvelle-Calédonie, en tant que collectivité territoriale, ne conserve que 28 % des impôts et taxes qu'elle lève et encaisse.

Cet écueil a été contourné par l'affectation de taxes à des établissements publics territoriaux, entre autres, qui permet de n'augmenter les prélèvements qu'à concurrence des besoins nouveaux de la collectivité. Toutefois, ces affectations entraînent

des difficultés administratives, les textes correspondants étant souvent déferés devant le juge administratif au motif, en fait sinon en droit, qu'elles diminuent les ressources des provinces et des communes, les impôts affectés n'entrant plus dans l'assiette de la redistribution.

En dépit des efforts de codification effectués, en matière fiscale sinon douanière, plusieurs textes mériteraient d'être revus. En effet, certains archaïsmes tenant à la stratification historique des dispositions applicables, voire aux multiples modifications institutionnelles des dernières années, ont des répercussions sur le fonctionnement des services ou sur l'évolution de la fiscalité.

En particulier, l'application de barèmes souvent anciens et restés inchangés a entraîné une modification parfois très sensible des poids relatifs de quelques impôts et se traduit, dans certains cas, par des rendements dérisoires.

Enfin, la Nouvelle-Calédonie pourrait renforcer les outils juridiques à la disposition des services d'assiette ou de recouvrement avec, entre autres, la passation de conventions fiscales avec la Polynésie Française et Wallis et Futuna ou l'instauration du délit de fraude fiscale. Parallèlement, une amélioration des moyens de contrôle serait souhaitable avec, en particulier, une augmentation des effectifs qui y sont consacrés.

500040001-000104 – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris.
