

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

2001

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

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

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

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, MM. Mathieu, Blondel, Chartier, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bady, Billaud, Lagrave, Cretin, Berthet, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Camoin, Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Cardon, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Pallot, Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Schwerer, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Boillot, Morin, Braunstein, Auger, Delin, conseillers maîtres, MM. Monginet, Gadaud, Fernet, David, Lazar, d'Albis, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

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

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations, M. Sallois en ce qui concerne « la gestion de l'établissement public du musée du Louvre » et « le musée Rodin », Mme Pappalardo en ce qui concerne « le plan Loire », M. Fragonard en ce qui concerne « l'insertion des bénéficiaires du RMI » et MM. Fernet et Moreau en ce qui concerne « le dispositif de gestion des aides européennes à l'agriculture » et « l'office national interprofessionnel des viandes (OFIVAL) ».

Fait à la Cour, le 11 janvier 2002.

PREMIÈRE PARTIE
RAPPORT D'ACTIVITÉ

Depuis plusieurs années, le rapport public annuel de la Cour s'efforce de rendre compte, dans une première partie, de l'activité des juridictions financières pendant l'année écoulée. Ce rapport d'activité fait l'objet, cette année, d'un fascicule particulier. Il indique, dans un premier chapitre, l'évolution récente des missions des juridictions financières, missions qui ne cessent de s'étendre, et, en regard, les moyens, relativement stables, dont elles ont disposé. Il décrit ensuite (chapitre II) la politique de contrôle des juridictions, sous l'angle des orientations et des programmes arrêtés ou envisagés pour les années à venir, et des méthodes et outils de contrôle utilisés ou en cours d'élaboration. Les principaux travaux effectués en 2001, tant par la Cour que par les chambres régionales et territoriales des comptes, sont évoqués dans un troisième chapitre. Celui-ci comporte également les conclusions d'une étude faite par les chambres régionales des comptes sur les résultats de leurs contrôles. La Cour des comptes, pour sa part, a procédé, en 2001, à plusieurs enquêtes sur les suites données à certaines de ses interventions antérieures ; leurs conclusions figurent dans la deuxième partie du rapport, consacrée aux « observations des juridictions financières », qui sont assorties des réponses des services ou organismes contrôlés.

Table des matières

	Pages

CHAPITRE I – L'évolution des missions et des moyens des juridictions financières	11
I – Les missions.....	13
A. La Cour des comptes	13
1. L'évolution résultant des textes.....	13
2. L'augmentation du nombre des comptes à juger.....	14
3. Les entreprises publiques.....	16
B. Les chambres régionales et territoriales des comptes	16
II – Les moyens.....	18
A. Les effectifs	18
1. La Cour des comptes	18
2. Les chambres régionales et territoriales des comptes	21
B. Les dépenses des juridictions financières.....	24
CHAPITRE II – La politique de contrôle.....	29
I – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles.....	31
A. Les travaux obligatoires	31
B. Les grandes enquêtes communes.....	34
C. Les priorités sectorielles	36
II - Méthodes et outils de contrôle	37
A. Les bases de données outils et méthodes et les réseaux de communication internes	38
B. Les systèmes d'information de l'Etat et des collectivités publiques	39
C. L'évaluation du contrôle interne des collectivités publiques.....	40
D. L'évaluation de l'activité des juridictions financières	41
CHAPITRE III – Les travaux des juridictions financières.....	43
I – La Cour des comptes	45
A. Le contrôle des comptes et de la gestion.....	45
B. Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2001	52
C. L'assistance au Parlement	61
D. La participation aux travaux d'autres organismes	63
E. Les activités internationales et européennes.....	64
II – Les chambres régionales et territoriales des comptes.....	70
A. Le contrôle des actes budgétaires.....	70
B. L'activité juridictionnelle	72
C. L'examen de la gestion.....	73
D. Les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes	75

Chapitre I

L'évolution des missions et des moyens des juridictions financières

I – Les missions

A – La Cour des comptes

1 – L'évolution résultant des textes

Après l'extension des compétences de la Cour opérée l'an dernier par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (environ 800 organismes collecteurs des versements libératoires d'une obligation légale pouvant désormais être contrôlés), deux nouveaux textes législatifs promulgués en 2001 affectent les missions de la juridiction.

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'a pas seulement réformé en profondeur le mode d'élaboration et de présentation du budget de l'Etat et renforcé les mécanismes de contrôle du Parlement. Elle a aussi introduit d'importantes modifications dans la nature des travaux confiés à la juridiction pour contrôler l'exécution de ce budget et lui a dévolu de nouvelles missions. Les dispositions correspondantes de la loi organique devraient être intégrées dans le code des juridictions financières.

En second lieu, l'article 35-I de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a modifié les conditions dans lesquelles la juridiction nationale pourra déléguer aux chambres régionales sa compétence de contrôle de certains établissements publics nationaux. Une telle délégation sera désormais non seulement possible pour le jugement des comptes mais aussi pour l'examen de la gestion de ces organismes. Un décret en Conseil d'Etat définira les catégories des établissements dont le contrôle peut être délégué en fonction de certains seuils et la durée de cette délégation. Celle-ci interviendra ensuite, comme par le passé, sur la base d'arrêtés du premier président de la Cour des comptes.

A titre indicatif, on rappellera qu'était jusqu'à présent délégué aux chambres régionales le contrôle de nombreux établissements publics agissant dans le domaine de l'enseignement supérieur, de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports. Le jugement des comptes de ces établissements a été délégué en 1999 pour une nouvelle période de cinq ans. Il en allait ainsi de 170 établissements d'enseignement supérieur, de

31 établissements relevant de l'enseignement scolaire et des centres régionaux d'éducation populaire et des sports.

En sens inverse, la Cour assure à nouveau le jugement des comptes et l'examen de la gestion des 138 chambres régionales et départementales d'agriculture, contrôle qu'elle avait précédemment délégué aux chambres régionales des comptes.

2 – L'augmentation du nombre des comptes à juger

Indépendamment des textes qui modifient le périmètre juridique de ses contrôles, les obligations qui incombent à la Cour sont affectées, et souvent étendues, par l'évolution des domaines dans lesquels elle intervient. Ces obligations résultent en partie du nombre croissant des comptables publics appelés à produire leurs comptes devant la juridiction, et donc des mouvements de création ou de suppression des établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public (GIP) dotés d'un comptable public.

Le tableau ci-après présente l'évolution, par grandes catégories, du nombre d'organismes tenus, une année donnée, de produire à la Cour les comptes et états financiers des exercices antérieurs sur lesquels celle-ci doit rendre un arrêt.

Evolution du nombre de comptes à produire à la Cour des comptes

	TPG (1)	Receveurs des impôts	Receveurs des douanes	EPA	EPIC	Établissements d'enseignement et de diffusion à l'étranger	GIP	TOTAL
1996	133	115	43	353	53	55	96	848
1997	133	115	43	356	55	56	102	860
1998	128	115	43	361	77	53	132	909
1999	127	115	43	367	80	54	145	931
2000	127	115	43	370	81	54	166	956
2001	127	115	43	379	83	74	177	998

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

TPG : trésoriers-payeurs généraux ; EPA : établissements publics administratifs ;

EPIC : établissements publics industriels et commerciaux ; GIP : groupements d'intérêt public.

L'augmentation du nombre des comptes provenant de personnes morales de droit public autres que l'État et dotées d'un comptable public résulte de la tendance continue à confier à des entités autonomes des missions jusqu'alors exercées directement par l'État.

Ainsi a-t-on relevé en 2000 et en 2001 la création de :

- 14 établissements publics nationaux,
- 4 établissements publics nationaux à vocation locale,
- 20 organismes d'enseignement et de diffusion à l'étranger (17 lycées et collèges et trois centres culturels).

En regard, peuvent être signalées les trois suppressions de la caisse nationale des télécommunications, de l'établissement public du Parc de La Villette et d'un établissement public d'aménagement (Evry), ainsi que le regroupement d'écoles d'architecture (les écoles de Paris-Conflans, Paris-la-Seine et Paris Villemin sont regroupées pour former celle de Paris-Val-de-Seine ; l'école de Paris-Malaquais est créée et celle de Paris-La Défense est supprimée).

En outre, 177 groupements d'intérêt public, dont un grand nombre ont une vocation purement locale, relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour. Depuis 1999, leur nombre a singulièrement augmenté avec la généralisation des conseils départementaux de l'accès au droit (article 55 de la loi du 18 décembre 1998) et la création continue de nouveaux groupements institués dans le cadre de projets de développement social urbain ou dans le domaine de la santé publique, de la formation professionnelle, de l'insertion sur le marché de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion. En 2001, a ainsi été relevée la création de 30 nouveaux GIP, dont 4 destinés à l'accès au droit, 13 dans le domaine de la ville et de l'urbanisme, 5 dans celui de l'enseignement universitaire. Deux seulement d'entre eux ont une vocation nationale : l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et le centre d'accueil de la presse étrangère. En regard, il faut rappeler la suppression progressive des établissements régionaux de transfusion sanguine, GIP qui ont été intégrés, à compter du 1^{er} janvier 2000, dans le nouvel établissement public dénommé Etablissement français du sang créé par la loi du 1^{er} juillet 1998.

Enfin, l'augmentation du nombre d'établissements publics et de GIP dotés d'un comptable public a pour conséquence d'accroître la charge de travail de la Cour dans le domaine du contrôle de la gestion.

3 – Les entreprises publiques

Les privatisations réduisent le champ de compétence de la Cour, que le contrôle soit obligatoire (entreprises publiques possédées majoritairement par l'État) ou facultatif (autres établissements ou organismes visés par l'article L. 133-2 du code des juridictions financières). Pour l'exercice 2000 et le premier semestre de 2001, sont ainsi intervenues les cessions au secteur privé de la banque Hervet (23 février 2001), que la Cour a contrôlée juste avant sa privatisation, et de Thomson Multimédia. Ont également été annoncés, en avril 2001 le projet de cession de gré à gré de la Société française de production (SFP) et, en novembre 2001, la prochaine ouverture du capital d'Autoroutes du sud de la France (ASF).

B – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales des comptes statuent en premier ressort sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 1999, le nombre total d'organismes relevant du contrôle des CRTC s'est établi à 70 616, en augmentation de 1,2 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution recouvre deux tendances opposées.

En premier lieu, le nombre des collectivités territoriales soumises au contrôle des CRTC en 1999 a fortement progressé en 2000 : + 5,7 %. Cette augmentation, constante depuis la création des CRTC, et qui s'est confirmée en 2000, est due à l'entrée, chaque année, dans le champ du contrôle juridictionnel, des comptes de communes de moins de 2000 habitants, dont les recettes ordinaires franchissent le seuil de 0,30 M€ fixé par la loi du 5 janvier 1988, à partir duquel les comptes ne font plus l'objet d'un simple apurement administratif de la part des comptables supérieurs du Trésor mais doivent être jugés par les CRTC. En 1999, 963 communes supplémentaires sont passées dans le champ du contrôle des CRTC.

Ces seuils, inchangés depuis 1988, ne tenaient pas compte de l'augmentation du montant des recettes des communes, de l'accélération de la concentration urbaine ou du développement de l'intercommunalité. C'est pour tenir compte de cette situation que le Parlement a décidé, dans le cadre de la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, de porter à 750 000 € (au lieu de 305 000 €) et 3 500 habitants (au lieu de 2 000) le seuil à partir duquel le

contrôle d'une collectivité territoriale et de ses établissements publics relève désormais de la compétence des juridictions financières.

En second lieu, le nombre d'établissements publics spécialisés qui relèvent de la compétence des CRTC a diminué en 1999 de 1,4 % par rapport à 1998. Cette diminution est due, pour l'essentiel, à la baisse, lente mais régulière depuis trois ans, du nombre d'associations dotées d'un comptable public (- 2,7 % entre 1998 et 2000). Ces organismes, qui demeurent très nombreux (18 277 en 2000), sont majoritairement des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement. La loi du 21 décembre 2001 précitée a prévu qu'ils feraient dorénavant l'objet d'un apurement par les trésoreries générales, ce qui devrait contribuer à alléger la charge juridictionnelle des CRTC.

**Nombre de comptabilités relevant de la compétence obligatoire des
chambres régionales et territoriales des comptes**

	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux	Etablissements publics spécialisés	TOTAL
1996	16 023	22 355	30 057	68 435
1997	16 371	22 602	30 062	69 035
1998	16 870	22 966	29 924	69 760
1999	17 833	23 276	32 392	73 501
2000(*)	18 766	23 124	29 701	71 591

(*) Les données relatives à l'année 2000 revêtent un caractère provisoire.

D'autres organismes, tels que les sociétés d'économie mixte (SEM) et les associations subventionnées, peuvent être contrôlés par les juridictions financières. En 1999 étaient recensées 1 422 SEM relevant du contrôle des CRTC et les associations ayant reçu, de la part d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public, un concours financier annuel supérieur à 0,15 M€.

La compétence des chambres territoriales des comptes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française s'étend quant à elle, à titre principal et de façon obligatoire, à l'ensemble des comptes des comptables publics du territoire concerné et de ses établissements publics. Depuis 1999, une chambre supplémentaire a été constituée en Polynésie française, à Papeete. Elle est dotée d'un président et de trois magistrats. Le contrôle exercé par la chambre territoriale couvre des domaines plus larges que ceux des chambres régionales dans la mesure où les compétences du territoire de la Polynésie française sont plus étendues que celles d'une collectivité régionale. Ainsi, le contrôle de certains

organismes spécifiques, comme le port autonome de Papeete ou l'office des postes et télécommunications de Polynésie française, relève de la compétence de la chambre territoriale des comptes.

II – Les moyens

Alors que les compétences des juridictions financières n'ont cessé de s'étendre au cours des dernières années, leurs moyens, en particulier leurs effectifs, sont restés relativement stables.

A – Les effectifs

1 – La Cour des comptes

La Cour des comptes comprend des magistrats, rapporteurs et assistants directement affectés à des tâches de contrôle. Elle comporte également le Parquet général, composé du Procureur général et des trois avocats généraux. Enfin, le secrétariat général remplit soit des missions de logistique - greffe, documentation, formation, informatique, communication -, soit des missions d'administration générale - affaires financières, gestion du personnel, gestion intérieure - tant pour la Cour que pour les CRTC.

Fin 2001, le personnel de la Cour était constitué de 567 agents, auxquels il convient d'ajouter 48 rapporteurs à temps partiel.

Au cours de la période 1996-2000, l'effectif des personnels de contrôle a connu une faible augmentation, résultant de l'accroissement du nombre des assistants, et surtout, au cours des deux dernières années, de celui des rapporteurs détachés ou mis à la disposition de la Cour par d'autres administrations.

Les personnels de contrôle
Évolution des effectifs en activité

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	7
Magistrats du Parquet	3	3	3	3	3	3
Conseillers maîtres	99	101	109	112	104	100
Conseillers référendaires	73	66	59	53	50	49
Auditeurs	19	17	19	20	20	26
Rapporteurs à temps plein	43	44	36	49	63	57
Assistants	65	63	73	77	81	77
Total agents à temps plein	309	301	306	321	328	319
Rapporteurs à temps partiel	35	36	37	40	43	48

En 2001, pour la première fois depuis 4 ans, les personnels de contrôle sont moins nombreux que l'année précédente. Cela tient pour partie à des raisons démographiques (diminution, notamment, du nombre de conseillers maîtres maintenus au delà de la limite d'âge) mais aussi à l'incidence du décret du 21 mars 1997 qui ne permet plus aux administrateurs civils d'effectuer leur mobilité dans les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes. L'érosion du nombre de rapporteurs en mobilité, amorcée en 2001, va s'accroître, les partants ne pouvant plus être remplacés. C'est une ressource indispensable au fonctionnement de la juridiction qui se tarit alors même que ses missions s'alourdissent. Un statut d'emploi de rapporteur est en cours d'élaboration. Il permettra d'accueillir des hauts fonctionnaires en détachement. Une première tranche de 25 emplois de rapporteurs est inscrite au budget 2002.

Le nombre des magistrats en activité à la Cour des comptes (187 en 2001) ne représente que la moitié environ des effectifs du corps (367). Le solde est constitué de magistrats de la Cour en fonction dans les CRTC (présidents de CRTC), mis à disposition auprès d'une administration ou détachés, ainsi que de magistrats placés en disponibilité ou hors-cadre.

Effectifs des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes	187
En service dans les CRTC ⁽¹⁾	24
Mis à disposition d'une administration	14
Détachés dans une administration ou un organisme public	88
En disponibilité	46
Hors cadre	8
Total	367

(1) Présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes

Les personnels administratifs Évolution des effectifs⁽¹⁾

1996	1997	1998	1999	2000	2001
254	273	261	265	258	246

(1) en fin d'année

70 % des agents en fonction à la Cour participent directement ou indirectement à l'activité de contrôle. Les autres services exercent leurs missions d'administration générale non seulement pour la Cour, mais aussi pour les chambres régionales des comptes.

Rapporteurs et assistants à la Cour des comptes

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

Des assistants, détachés à la Cour ou mis à sa disposition, collaborent, sous la responsabilité des magistrats et des rapporteurs, aux contrôles et enquêtes relevant de la compétence des chambres auxquelles ils sont affectés.

Les rapporteurs et les assistants de la Cour des comptes vont faire l'objet de deux statuts d'emploi visant à répondre aux préoccupations suivantes:

- instituer des cadres juridiques appropriés et unifiés permettant en particulier d'améliorer le déroulement de carrière de ces agents à la Cour ;

- reconnaître financièrement leur investissement personnel et leur qualification, leurs fonctions étant essentielles au bon fonctionnement de la Cour des comptes ;

- encourager la mobilité en prévoyant une durée maximale de fonctions ;

- répondre à l'exigence de transparence des moyens budgétaires et en personnels de la Cour, l'objectif étant de mettre en concordance les effectifs budgétaires et les emplois réels et d'instaurer un budget des juridictions financières décrivant plus exactement les moyens en personnels dont celles-ci disposent ;

- adapter les recrutements aux besoins de la Cour, en particulier celui des rapporteurs, en raison du tarissement des mises à disposition depuis le 1^{er} octobre 2000, résultant de la mise en œuvre du décret de 1997 sur la mobilité. A cet égard, outre le statut d'emploi, la loi relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes prévoit d'élargir le champ de recrutement des rapporteurs aux fonctionnaires appartenant à des corps de même niveau de recrutement relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière ainsi qu'aux agents de direction des organismes de sécurité sociale.

Dans ces conditions, deux projets de décrets, l'un relatif à l'emploi de rapporteur, l'autre à celui d'assistant, prévoient le détachement de ces agents pendant une durée maximale de 6 ans et leur reclassement dans des grilles indiciaires spécifiques, comparables, l'une à celle des administrateurs civils, l'autre à celle des attachés d'administration centrale, le nombre d'échelons et la durée passée dans chacun d'eux étant dans les deux cas de nature à rendre attractif le temps de carrière effectué à la Cour par les intéressés.

2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Le personnel des chambres régionales et territoriales des comptes était constitué à la fin de l'année 2001 de 1 129 agents, dont 328 magistrats, 335 assistants de vérification et 466 agents administratifs et techniques. S'y ajoutent 11 rapporteurs à temps plein.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Magistrats ⁽¹⁾	347	344	343	353	345	335	328
Assistants et personnels administratifs	818	820	809	806	807	806	801
Total	1 165	1 164	1 152	1 159	1 152	1 141	1129

(1) dont 24 magistrats de Cour des comptes exerçant les fonctions de président de CRTC.

La diminution du nombre de magistrats en fonction due à une plus grande mobilité externe des conseillers a été compensée en grande partie par un apport de rapporteurs. Les emplois vacants sont ainsi pourvus par des administrateurs civils, des conseillers de tribunal administratif ou des sous-préfets effectuant leur mobilité dans le cadre des nouvelles conditions fixées par les décrets des 21 mars 1997 et 23 septembre 1999.

Un plan pluriannuel de création de 19 emplois de président de section s'est traduit en 2001 par 3 emplois supplémentaires. Par ailleurs la procédure de recrutement au tour extérieur lancée en 2001 permettra de renforcer sensiblement les effectifs des chambres en 2002.

Si 304 magistrats appartenant au corps des conseillers de chambre régionale des comptes sont en service dans les juridictions financières, 93, soit 23 % du corps, sont dans une autre position administrative.

Position	Effectif (fin 2001)
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	304
Mis à disposition auprès d'une administration	9
Détachés dans une administration ou un organisme public	78
En disponibilité	5
Hors cadre	1
Total	397

La loi du 21 décembre 2001 déjà mentionnée améliore le statut des magistrats de chambre régionale des comptes.

Les modifications du statut des magistrats financiers

La loi du 21 décembre 2001, relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, modifie les dispositions statutaires applicables aux conseillers de chambre régionale des comptes et complète celles applicables aux magistrats de la Cour des comptes. Cette réforme prend en compte au plan statutaire l'élargissement des missions des chambres régionales des comptes et tend à mieux reconnaître leur rôle dans la régulation de la décentralisation et la transparence des gestions publiques locales.

Dans ce contexte, la réforme du statut des magistrats des chambres régionales des comptes répond à plusieurs objectifs :

- assurer la pérennité d'un recrutement de qualité et renforcer les moyens des juridictions régionales ;
- accroître les liens entre les magistrats de la Cour et ceux des chambres régionales des comptes ;
- renforcer l'indépendance des chambres régionales des comptes et la mise en place d'une gestion plus concertée.

a) Les magistrats bénéficieront d'un déroulement de carrière plus linéaire par une réduction du nombre de grades, les deux premiers grades étant alignés sur ceux du corps des conseillers de tribunal administratif.

Pour diversifier le recrutement, les possibilités d'accueil en détachement et d'intégration dans le corps d'agents aux parcours professionnels variés, mieux adaptés aux besoins fonctionnels des juridictions sont élargies. La possibilité de recrutement au tour extérieur dans les anciens grades d'avancement est supprimée mais des concours exceptionnels ouverts dans le grade de base permettront pendant une durée limitée de renforcer les moyens des juridictions.

Par ailleurs, l'avancement au grade de président de section est accompagné d'une obligation de changement d'affectation.

b) Les liens entre le corps des magistrats de la cour et le corps des conseillers des chambres régionales sont renforcés. A cet effet, l'accès des conseillers à la présidence d'une chambre régionale, et simultanément leur intégration dans le grade de conseiller référendaire, est étendu par l'effet conjugué de plusieurs mesures :

- le nombre minimum des présidences revenant aux conseillers de chambre régionale est porté du tiers à la moitié ;
- l'âge minimum requis pour être nommé en cette qualité est abaissé de quarante-cinq à quarante ans ;

La fonction de président de chambre régionale des comptes est dotée d'un statut d'emploi, ouvert aux magistrats de la Cour des comptes et aux présidents de section des chambres régionales des comptes inscrits sur une liste d'aptitude. La durée des fonctions de président dans une même chambre régionale est limitée à sept ans afin de favoriser la mobilité.

Par ailleurs, deux autres mesures ouvrent l'accès, par un tour extérieur spécifique, des magistrats des C.R.C. au grade de conseiller référendaire de 2^{ème} classe à la Cour, ainsi qu'au grade de conseiller maître.

c) Un ensemble de modifications touche à la composition et aux compétences du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes et tend à la mise en place d'une gestion plus concertée. Dans la même optique, la réforme prévoit, pour ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, l'institution d'une commission consultative de la Cour des comptes.

La composition du Conseil supérieur des chambres régionales, dont le nombre est porté de douze à quinze membres, est modifiée par l'augmentation du nombre des représentants des magistrats des chambres régionales des comptes (six au lieu de quatre), par l'entrée au sein de cette instance du président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes et par la présence de deux magistrats de la Cour sur trois membres élus exerçant les fonctions de président de chambre régionale.

La consultation du Conseil supérieur est élargie notamment aux propositions de nomination des présidents de chambre régionale des comptes.

En ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, la commission consultative, nouvel organe créé par la loi, aura à connaître des questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour, ainsi qu'à l'avancement, à la discipline des magistrats de la Cour, à leur statut et à leur déontologie. Elle sera également consultée sur la nomination des présidents de chambre régionale et celle des magistrats des chambres régionales des comptes au grade de conseiller référendaire et de conseiller maître, par la voie du tour extérieur.

B – Les dépenses des juridictions financières

En 2000, les juridictions financières ont disposé de crédits s'élevant à 100,5 M€ Il s'y ajoute 9,15 M€ correspondant à des transferts budgétaires destinés au remboursement de 398 agents en activité dans les chambres régionales des comptes et rémunérés par divers services du

ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La Cour a délégué 74 % des crédits, soit 4 % de plus qu'en 1999, aux chambres régionales et territoriales des comptes.

Les opérations de remise en ordre des emplois ont été poursuivies au budget 2001. Ainsi, 131 emplois de personnels administratifs, auparavant inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont été rattachés au budget 2001 des juridictions financières pour un montant de 2,9 M€

Par ailleurs des crédits nouveaux ont été inscrits pour financer la réforme statutaire des magistrats de CRC.

Le tableau ci-dessous permet de rapprocher les crédits ouverts et les dépenses ordonnancées. Toutefois, il n'intègre pas le transfert budgétaire mentionné ci-dessus.

Concernant les moyens informatiques, l'écart constaté entre les crédits ouverts et les dépenses effectuées s'explique par des difficultés rencontrées pour le recrutement d'informaticiens.

S'agissant du titre V, l'année 2000 a été marquée par l'acquisition, pour 3,05 M€ de l'immeuble « les Berges du Rhône » qui abritera, à Lyon, les locaux de la CRC de Rhône-Alpes et par la fin du ravalement de l'immeuble de la rue Cambon pour 1,52 M€

Plus généralement, après une période de forte sous-consommation, cause de reports élevés sur l'exercice suivant, l'utilisation des crédits d'équipement s'est améliorée en 2000 en raison de l'avancement et, dans certains cas, de la réalisation des opérations prévues.

Par ailleurs, le décret du 5 septembre 2001 relatif à la rémunération de services rendus par la Cour, dans le cadre notamment du commissariat aux comptes des comptes de l'ONU, aura une incidence sur la gestion 2001 : en effet, 1,68 M€ correspondant à un fonds de concours et en instance de rattachement seront affectés aux dépenses de fonctionnement.

Enfin « l'agrégat » relatif aux juridictions financières permet de constater que 62 % de l'ensemble des crédits sont dédiés aux fonctions de contrôle et 38 % aux fonctions d'appui.

Le tableau des crédits et dépenses des juridictions financières est disponible dans le document intitulé «Tableau des crédits et dépenses des juridictions financières »

**Les effectifs et les dépenses réelles des juridictions financières en 2000
(en milliers d'euros)**

Juridictions financières	Effectifs réels au 31/12/2000	Dépenses (hors transfert)	Dont personnel
COUR des comptes	596	39 766,51	33 910,07
CRTC	1 151	48 442,88	33 973,91
ALSACE	35	1 346,53	985,33
AQUITAINE	55	2 150,18	1 644,95
AUVERGNE	33	1 390,08	846,85
BOURGOGNE	34	1 412,66	977,25
BRETAGNE	55	1 894,06	1 559,68
CENTRE	42	1 520,88	1 273,86
CHAMPAGNE ARDENNE	33	1 146,09	918,07
CORSE	25	898,31	630,30
FRANCHE COMTE	27	1 002,33	817,82
ILE DE France	141	4 849,15	4 240,59
LANGUEDOC	46	2 068,04	1 366,48
LIMOUSIN	26	627,98	289,76
LORRAINE	47	1 586,00	1 246,26
MIDI PYRENEES	52	2 073,71	1 467,36
NORD PAS DE CALAIS	66	2 067,12	1 716,78
BASSE NORMANDIE	34	1 368,69	978,57
HAUTE NORMANDIE	34	1 459,15	908,87
PAYS DE LA LOIRE	56	2 231,38	1 465,29
PICARDIE	34	1 304,94	1 044,69
POITOU CHARENTES	36	1 572,59	1 301,91
P.A.C.A.	80	2 750,06	2 261,96
RHONE ALPES	87	6 954,21	2 633,96
G.G.M.	31	1 726,53	1 281,97
LA REUNION	21	901,70	689,04
NELLE CALEDONIE	12	1 273,66	897,05
POLYNESIE FRANCAISE	9	866,85	529,28
TOTAL	1 747	88 209,39	67 883,98

Chapitre II

La politique de contrôle

I – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles

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

Afin de remplir au mieux l'ensemble de ses missions et de répondre aux enjeux auxquels elle sera confrontée dans la période à venir, la Cour a décidé d'engager en 2002 une réflexion sur les orientations stratégiques qui guideront ses activités au cours des cinq prochaines années.

A – Les travaux obligatoires

1 – Les rapports au Parlement

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

Le rapport sur l'exécution des lois de finances a été rénové en 2001. La présentation plus concise qui a été adoptée et l'organisation des observations de la Cour en trois volets, distinguant l'exécution budgétaire globale, l'exécution du budget de certains ministères et les comptes de l'Etat sont une anticipation des conséquences de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 sur les obligations de la Cour. Le rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année 2001 à paraître en juin 2002 devrait poursuivre l'adaptation ainsi initiée, mais ce n'est qu'à partir des lois de finances de l'année 2002 que seront appliquées certaines dispositions de la loi organique, celle-ci n'ayant son plein effet que pour les lois de finances de l'année 2006.

En effet, l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 va conduire la Cour à mettre en œuvre trois novations substantielles.

La Cour devra désormais, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire qui a lieu en juin, publier son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente.

Elle devra, qu'il s'agisse du rapport préliminaire ou du rapport annuel sur l'exécution des finances de l'Etat, procéder à des échanges contradictoires avec les ministères dont la gestion budgétaire aura fait l'objet d'observations de sa part ; les réponses des ministères seront, le cas échéant, insérées dans le rapport aux fins de publication.

La Cour procèdera enfin, à compter de 2006, à une certification des comptes de l'Etat. Elle devra dire si les comptes sont réguliers, sincères et fidèles.

Le rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale a quant à lui une structure désormais établie : bilan de l'exécution et état des comptes, administration des organismes et gestion des risques, résultats des contrôles effectués par les comités régionaux et départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale, étude d'un thème majeur. A ce titre, la Cour a retenu pour celui de 2002 la gestion de l'enveloppe hospitalière et les structures publiques et privées d'offre de soins. Dès 2002 seront engagés les travaux sur la prise en charge des personnes âgées qui devraient se poursuivre en 2003 et 2004 notamment sur les questions d'hébergement.

2 – Le jugement des comptes des comptables publics

L'activité de la Cour est déterminée par le nombre de comptabilités qu'elle doit juger. Le jugement des comptes des trésoriers payeurs généraux et des receveurs des impôts et des douanes est organisé en campagnes annuelles permettant d'assurer en règle générale un contrôle tous les quatre ans de chacun d'entre eux. Pour les comptes des autres comptables publics, l'objectif est de les juger tous les cinq ans.

Cet objectif conduit à examiner chaque année près de deux cents comptabilités de services et d'établissements de taille variée et de statut très divers : comptables des services financiers, établissements publics administratifs, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, établissements publics de recherche scientifique et technique, établissements publics industriels et commerciaux dotés d'un comptable public, groupements d'intérêt public.

De plus en plus souvent, les chambres compétentes de la Cour regroupent ces contrôles en fonction des catégories d'établissements, en utilisant des méthodes normées d'examen et en adjoignant au jugement des comptes un contrôle de la gestion défini pour un ou deux ans en

fonction d'approches thématiques. Ainsi en va-t-il des agences régionales de l'hospitalisation, des organismes consulaires, des universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur, des GIP d'accès au droit, des établissements publics d'aménagement. De même, le contrôle de certains grands organismes spécifiques est inséré dans une série de travaux thématiques plus larges : figurent ainsi au programme des deux années à venir : la maison de la France et l'AFIT dans le cadre des contrôles sur les interventions en matière de tourisme, l'ONISEP dans le cadre des travaux sur le système éducatif ou encore celui du CNASEA, s'agissant des aides à l'emploi et à la formation professionnelle. Seront également contrôlés les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et les agences de l'eau.

3 – Le contrôle des entreprises publiques et des associations

La Cour doit donner un avis sur les comptes et la gestion des entreprises publiques. Cette mission est obligatoire pour une centaine d'entreprises, dites de premier rang, le nombre de filiales ou d'autres entreprises relevant de la compétence facultative de la Cour, étant d'environ 1 500. Dans l'année à venir, sont programmés les contrôles du Centre national d'études spatiales (CNES), de la SNECMA, du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), de l'agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA), de la SNCF, de Radio-France.

Les chambres consacrent en outre une part croissante de leur activité au contrôle des associations subventionnées. Si les associations ne relèvent pas des contrôles obligatoires de la Cour, y compris celles qui font appel à la générosité publique, certaines d'entre elles jouent un rôle très important dans la mise en œuvre des politiques publiques et comme telles font l'objet de contrôles réguliers.

4 – Les contentieux

Enfin, les chambres de la Cour sont saisies, sans programmation possible, d'affaires contentieuses, soit sur réquisitoire du procureur général, soit lorsqu'elles décident, à la suite de certains contrôles, d'engager une procédure de déclaration de gestion de fait, soit enfin sur appel formé contre les jugements des chambres régionales et territoriales des comptes.

B – Les grandes enquêtes communes

Depuis de nombreuses années, les chambres de la Cour mènent des travaux communs permettant, au-delà de la répartition des compétences entre les chambres, d'avoir une vue d'ensemble soit de l'application d'une réglementation, soit de la mise en œuvre d'une politique publique. Nombre de ces travaux sont désormais effectués en association avec les chambres régionales des comptes afin de prendre la mesure la plus large de l'intervention publique dans le domaine choisi. Ces enquêtes occupent une place de plus en plus importante parmi les travaux de la Cour.

Les deux années qui viennent seront marquées par la publication des résultats des deux grandes enquêtes communes ayant associé Cour et chambres régionales, celles sur la politique de la ville et sur le système éducatif.

Des travaux communs sont par ailleurs engagés dans trois autres domaines.

Lancés de manière systématique il y a trois ans, les travaux menés sur la fonction publique et l'État employeur ont d'abord été consacrés à des contrôles sur les conditions d'emploi et de rémunération des agents dans plusieurs ministères ; ceux-ci se poursuivent, la Cour s'efforçant en outre d'examiner les suites données à ses observations précédentes. Par ailleurs, les travaux seront centrés en 2002 sur les pensions des fonctionnaires, notamment de l'État. Par la suite, la Cour devrait examiner la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

Les contrôles sur la gestion des crédits d'origine communautaire, qui occupent une part croissante de la dépense publique, portent désormais, de manière systématique, sur les procédures de gestion, de contrôle, de comptabilisation et de vérification des dépenses. Les contrôles sur les programmes communautaires (en matière de recherche, d'enseignement supérieur notamment) viendront compléter les contrôles déjà engagés sur les fonds structurels, qui seront eux-mêmes amplifiés. Mais au-delà de ces contrôles, la Cour s'intéressera aussi à l'application en France des réglementations d'origine communautaire, notamment dans le domaine des aides publiques aux entreprises et de l'ouverture des marchés.

La politique de déconcentration annoncée par la « Charte » de 1992 et confirmée depuis par de nombreux textes, a conduit la Cour à renforcer ses contrôles sur l'évolution des modes de gestion et de pilotage des services déconcentrés par les administrations centrales. Elle s'efforce par ailleurs, en faisant converger ses contrôles sur une même région,

d'apprécier les conditions dans lesquelles les services déconcentrés de l'Etat sont désormais gérés sous la responsabilité du préfet, ordonnateur de leurs dépenses, et du trésorier-payeur général, comptable responsable de leur exécution. Elle tirera en 2002 un premier bilan de ces travaux et appliquera à d'autres régions à partir de 2003 les enseignements des contrôles à caractère expérimental conduits en Bretagne au cours des dernières années.

Parmi les thèmes de contrôle retenus pour les années à venir et concernant plusieurs administrations ou organismes publics, on mentionnera, dans le domaine du fonctionnement des services, l'informatique, la politique immobilière et le contrôle interne. Enfin, de plus en plus, la mise en œuvre des politiques publiques requiert l'intervention financière conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales. L'évaluation de ces politiques et l'examen des cofinancements nécessitent donc une coopération étroite de la Cour et des chambres régionales des comptes. C'est la raison pour laquelle des enquêtes communes aux juridictions financières sont nécessaires. Chacune est pilotée par un petit groupe de magistrats chargé de fixer un calendrier précis, d'élaborer des outils d'aide au contrôle qui assurent une homogénéité des investigations et de rédiger la synthèse des travaux. La coordination de l'ensemble est assurée par le comité de liaison entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Ces enquêtes communes sont, le plus souvent, des travaux longs et complexes, et font par conséquent l'objet d'une programmation pluriannuelle. Elles ont normalement vocation à alimenter soit le rapport public annuel de la Cour, soit un rapport public particulier, soit encore le rapport annuel sur le financement de la sécurité sociale.

Plusieurs grandes enquêtes se sont achevées en 2001 et ont donné lieu à diverses publications : deux enquêtes, l'une sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos, l'autre sur le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité, font l'objet d'une insertion au présent rapport. Une autre enquête, menée par les seules chambres régionales des comptes, sur les communautés urbaines, a donné lieu à la publication d'un rapport particulier en novembre 2001.

D'autres travaux communs, portant notamment sur la politique de la ville, la gestion des services d'eau et d'assainissement et le système éducatif, s'achèveront en 2002. Il en est de même des enquêtes menées sur la fonction publique territoriale et les dépenses hospitalières.

Dans le même temps, de nouveaux thèmes d'enquête sont lancés en 2002. Ils concernent principalement le financement public du sport,

l'aide aux stations de montagne, les transports urbains de voyageurs et les aides au logement social.

Ainsi, les enquêtes communes, qui, seules, permettent d'évaluer de manière globale les politiques publiques reposant sur des financements croisés et des responsabilités partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et, souvent, l'Union européenne, occupent aujourd'hui une place grandissante dans la programmation des travaux de la Cour.

Elles sont l'occasion, pour les juridictions financières, de se doter d'instruments méthodologiques fiables et pérennes, qui leur permettent d'effectuer, quelques années après l'enquête initiale, une enquête de suivi destinée à mesurer les progrès accomplis par les pouvoirs publics dans la conduite de la politique examinée.

C – Les priorités sectorielles

Au sein des chambres de la Cour, chaque secteur de contrôle fait l'objet d'un programme qui combine les travaux obligatoires, les enquêtes communes et les priorités sectorielles. Celles-ci sont choisies par les chambres en fonction des enjeux propres des secteurs qui font l'objet d'une veille systématique. Ces contrôles sont souvent réalisés par des équipes de rapporteurs, parfois appartenant à des chambres différentes. Les thèmes qui suivent montrent la diversité des champs d'intervention de la Cour. Ce ne sont que des exemples parmi les travaux que la Cour a décidé de réaliser dans les deux à trois années qui viennent.

Sont ainsi programmés des travaux sur la professionnalisation des armées et la fin du service national, la gestion des ports et des aéroports, les agences de sécurité sanitaire, la politique en faveur des handicapés, le logement d'urgence, l'accueil des populations immigrées, la gestion des contrats de plan Etat-région, le réseau scientifique et technique de l'équipement, les missions des services financiers, la gestion des établissements pénitentiaires, les directions de la sécurité publique, la formation à et par la recherche, l'aide à la musique, la politique du sport et les relations avec les fédérations.

En outre, en application des nouvelles compétences de la Cour lui permettant de contrôler les organismes qui collectent des versements libératoires d'une obligation légale, le contrôle d'organismes collecteurs de taxe d'apprentissage et de formation professionnelle continue ainsi que d'organismes collecteurs du « 1 % logement » sera entrepris.

Quant au contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, il concernera l'association Perce Neige et l'Association

française contre les myopathies (AFM). Pour cette dernière association, la Cour examinera les suites données à son précédent rapport en date de mars 1996.

II – Méthodes et outils de contrôle

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

- l'utilisation des nouvelles technologies de l'information constitue un enjeu stratégique pour les juridictions financières qui doivent apprendre à connaître et évaluer les systèmes d'information qui se mettent en place dans les organismes contrôlés et à en utiliser les données ;

- les administrations développent leurs dispositifs de contrôle de gestion (objectifs, agrégats, indicateurs), de connaissance et d'analyse des coûts des activités et des actions. L'instauration des comptes-rendus budgétaires crée de nouveaux objets de contrôle qui relèvent de méthodologies adaptées ;

- pour la future certification des comptes de l'Etat, la juridiction devra s'appuyer sur les dispositifs de contrôle interne. Elle devra également procéder à l'évaluation des résultats pour chaque mission et programme du budget de l'Etat, retracés dans le « projet annuel de performance » et dans le rapport annuel de performance présenté par le ministère ;

- enfin, l'importance croissante de la prise en compte des droits des contrôlés amène les juridictions à porter une attention particulière à leurs procédures.

La création de la commission des méthodes des chambres régionales des comptes en 1997 puis celle de la mission outils et méthodes de la Cour des comptes en 1999 ont répondu à la nécessité de préparer et d'accompagner les pratiques de contrôle commandées par ces évolutions. Au travers de ces deux instances, les juridictions financières ont ainsi engagé un investissement méthodologique. Cet effort, qu'accompagnent des actions de formation, devrait se poursuivre et s'amplifier au cours des prochaines années.

La fonction de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, confiée pour trois ans au premier président de la Cour des

comptes, mobilise une partie des effectifs des juridictions financières françaises et les familiarise avec une autre démarche de contrôle.

Les juridictions financières souhaitent tirer les leçons de cette expérience pour enrichir leurs pratiques. Elles ont choisi en 2001 de produire des outils, communs à la Cour et aux CRTC, à partir de documents existants (procédure de recours à l'expertise et document relatif au droit de communication) ou en cours d'élaboration (cas d'évaluation de contrôle interne). La Cour et les CRTC ont décidé de coordonner leurs programmes de formation liés à la diffusion des méthodes.

A – Les bases de données outils et méthodes et les réseaux de communication internes

1 – Les bases de données outils et méthodes

La mission outils et méthodes de la Cour et la commission des méthodes des CRC s'efforcent d'améliorer les connaissances et les outils méthodologiques des juridictions financières. Elles mènent pour cela plusieurs démarches :

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

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

- l'adaptation ou l'élaboration d'outils d'aide au contrôle ;

- la diffusion de ces informations.

Les bases de données de la Cour et des chambres régionales des comptes ainsi constituées se développent rapidement. Elles donnent dès à présent accès à plusieurs milliers de documents et offrent des portails d'accès direct à des sites externes spécialisés. Elles s'enrichissent d'informations transmises par les rapporteurs à l'issue de leurs travaux.

2 – Le rapprochement de l'intranet de la Cour et de l'extranet des chambres régionales des comptes

L'intranet de la Cour des comptes et l'extranet des chambres régionales des comptes, en place depuis trois ans, offrent un accès rapide à la connaissance et à l'exploitation de l'ensemble des documents techniques ou juridiques essentiels à la réalisation des contrôles et enquêtes : guides de contrôle, documentation générale, actualité, bases de données internes, jurisprudence.

Ils facilitent les échanges et les consultations entre les rapporteurs et assistants confrontés à des problématiques similaires et des débats et discussions plus largement ouverts dans le cadre de forums.

A terme, le rapprochement de ces deux réseaux permettra de favoriser des synergies méthodologiques et documentaires ainsi que le partage d'expériences et de connaissances.

B – Les systèmes d'information de l'Etat et des collectivités publiques

Dans ce domaine, les juridictions financières poursuivent deux objectifs : avoir les moyens de contrôler les systèmes d'information et utiliser directement ceux des organismes contrôlés. A cette fin, elles disposent de trois instances :

1 – La commission de dématérialisation

Les juridictions financières reçoivent des milliers de pièces justificatives. Le maniement de pièces en papier doit être progressivement remplacé par leur transmission informatisée. Cet horizon est celui de la dématérialisation. Des expériences de dématérialisation existent d'ores et déjà, par exemple en ce qui concerne les titres de recette des hôpitaux. Une commission, commune à la Cour et aux CRC, en a fait l'inventaire. Les enseignements qu'elle en a tirés ont été portés à la connaissance de la direction générale de la comptabilité publique qui prépare une instruction sur le sujet.

2 – Le groupe de travail sur les systèmes d'information de l'Etat

Les études initiées par ce groupe ont visé, d'une part, à dresser une cartographie des principaux systèmes d'information budgétaire et comptable utilisés par les administrations centrales et déconcentrées de

l'Etat, et, d'autre part, à imaginer le futur « poste de travail du magistrat des comptes », incluant aussi bien des applications de traitement de données que des connexions directes aux systèmes d'information externes, dont les rapporteurs devront disposer et savoir se servir.

Après avoir donné lieu à la création d'un traitement automatisé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le projet « contrôle des rémunérations », consistant à utiliser, pour le contrôle des rémunérations versées aux agents de l'Etat, des extractions des fichiers de paie informatiques, a été généralisé, en 2001, à l'ensemble des rémunérations versées via l'application PAYE de la direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs, tout en continuant à suivre la mise au point de l'application « ACCORD » de comptabilisation des dépenses des administrations centrales, la Juridiction a poursuivi sa préparation à la mise en service de cette application, prévue au deuxième trimestre 2001 et finalement reportée au quatrième trimestre. A la fin de l'année, les discussions se poursuivaient avec le ministère des finances pour la mise en place opérationnelle de la connexion directe et permanente de la Cour à ACCORD et à l'info-centre associé INDIA. Depuis 1999, la Cour utilise INDIA pour accéder aux informations comptables de NDL (opérations des ordonnateurs secondaires de l'Etat), mais seulement après la clôture de l'exercice. Avec ACCORD, l'objectif est d'intégrer aux contrôles habituels de la Cour un audit périodique du système d'information comptable lui-même.

3 – Le groupe de travail sur les systèmes d'information budgétaire et comptable des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

En 2000, ce groupe de travail a conçu une formation sur la récupération et l'exploitation informatiques des données des organismes contrôlés. Le succès de cette formation a conduit à l'étendre en 2001 à toutes les chambres régionales des comptes pour sensibiliser l'ensemble des magistrats, rapporteurs et assistants à une technique de contrôle performante.

C – L'évaluation du contrôle interne des collectivités publiques

Dans la mesure où les anomalies relevées dans les comptes ont leur origine dans la gestion des organismes contrôlés, les juridictions financières s'intéressent de plus en plus au contrôle interne, c'est-à-dire

aux moyens dont se dotent les organisations pour maîtriser leur gestion. Cet intérêt rejoint les préoccupations des gestionnaires publics.

L'évaluation du contrôle interne a fait l'objet, le 7 décembre 2001, d'une journée d'étude réunissant des magistrats, des rapporteurs et des assistants de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

D – L'évaluation de l'activité des juridictions financières

1 – L'évaluation du coût des enquêtes de la Cour et des résultats des contrôles des chambres régionales des comptes

Des initiatives ont été prises dans deux domaines pour mesurer l'efficacité des travaux des juridictions financières.

a) En 2000, la Cour a procédé à titre expérimental à une évaluation du coût de certains de ses contrôles, en distinguant leurs différentes étapes. Ces coûts ont été analysés en 2001 en fonction des enjeux du contrôle, des conditions de son déroulement et des résultats attendus. Cette analyse vise à améliorer la programmation des travaux par une meilleure évaluation du temps de travail nécessaire et à définir avec une précision plus grande les critères de choix des enquêtes.

En 2001, cette expérimentation a porté sur des enquêtes de nature différente, en particulier sur les travaux préparatoires au rapport sur l'exécution du budget de l'Etat. L'expérience sera généralisée progressivement à partir de 2002.

b) En outre, de premières enquêtes sur les résultats des contrôles ont été effectuées dans toutes les chambres régionales des comptes en 2000 et 2001. Cette initiative sera poursuivie en 2002.

2 – Le dialogue avec les corps de contrôle

Le dialogue engagé en 2000 entre la Cour et l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle s'est poursuivi en 2001. Une première rencontre a permis en juillet 2001 de comparer les méthodes de contrôle des crédits et d'évaluation de la gestion des services déconcentrés. Les corps d'inspection et de contrôle ont également participé activement à la journée d'étude sur le contrôle interne.

3 – Les échanges avec les institutions étrangères

Indépendamment des travaux qui se déroulent dans le cadre des organisations internationales regroupant les institutions supérieures de contrôle, évoqués au chapitre suivant, les juridictions financières développent également une veille méthodologique auprès des institutions suprêmes et des institutions régionales de contrôle à l'étranger et des grandes organisations internationales s'occupant de comptabilité. Les échanges inaugurés en 2000 avec la Cour des comptes des Pays-Bas (Algemene Rekenkamer) ont porté en 2001 sur trois aspects : la politique de programmation, le contrôle de la qualité des rapports et la politique de publication. La Cour des comptes en tirera des enseignements utiles pour ses propres méthodes de travail.

Chapitre III

Les travaux des juridictions financières

I – La Cour des comptes

A – Le contrôle des comptes et de la gestion

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

Au temps consacré à l'instruction et à la rédaction des rapports, doit être ajouté celui pris par :

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

1 – La répartition des contrôles

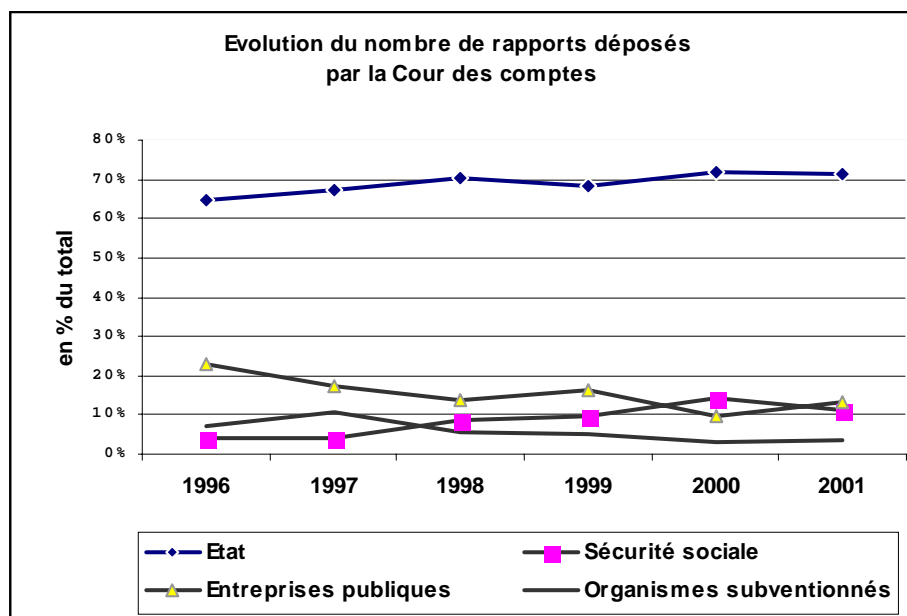
La répartition du nombre des rapports d'instruction et du temps de travail qui y est consacré par les rapporteurs et assistants, à l'exclusion des autres activités de contrôle mentionnées plus haut, est indiquée dans le tableau ci-après.

Evolution du nombre de rapports déposés par la Cour des comptes

Objet du contrôle	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (2)
- État (1)						
. nombre de rapports	536	605	595	604	608	588
. en % du temps de travail	64,9 %	67,5 %	70,5 %	68,1 %	71,8 %	71,5 %
- Sécurité sociale						
. nombre de rapports	19	20	52	57	93	77
. en % du temps de travail	4,2 %	4,2 %	8,9 %	9,7 %	14,3 %	11,3 %
- Entreprises publiques						
. nombre de rapports	69	56	42	49	37	35
. en % du temps de travail	23,0 %	17,2 %	14,0 %	16,2 %	9,9 %	13,2 %
- Organismes subventionnés						
. nombre de rapports	28	59	41	36	24	25
. en % du temps de travail	7,0 %	10,5 %	5,5 %	5,1 %	3,3 %	3,4 %
- Autres						
. nombre de rapports	16	8	9	15	24	10
. en % du temps de travail	NS	NS	NS	NS	NS	NS

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

(2) Chiffres arrêtés au 15 novembre 2001.



Doivent être soulignés :

- la part prédominante des contrôles portant sur les comptes et la gestion de l'État et des organismes qui lui sont rattachés ;
- l'augmentation de la charge représentée par le contrôle des organismes de sécurité sociale, passée, depuis l'institution des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, de 4 % à environ un dixième des contrôles de la Cour ;
- le caractère variable de la part des contrôles exercés sur les entreprises publiques, lié au fait que ces organismes, relativement peu nombreux mais de taille importante, peuvent modifier sensiblement les statistiques selon le nombre de ceux qui sont mis au contrôle une année déterminée. Cependant, dans l'ensemble, depuis 1996, cette part a diminué en raison de la réduction du périmètre du secteur public ;
- la stabilisation, succédant à une diminution, du nombre des contrôles facultatifs sur les organismes subventionnés.

2 – Le jugement des comptes et les arrêts

a) Comptes reçus à la Cour et comptes jugés

Nombre de comptes (1)	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (2)
Stock initial	1 034	1 331	693	553	738	873
Comptes reçus	855	684	770	823	869	864
Comptes jugés	558	1 322	910	638	734	710
Stock final	1 331	693	553	738	873	1 027

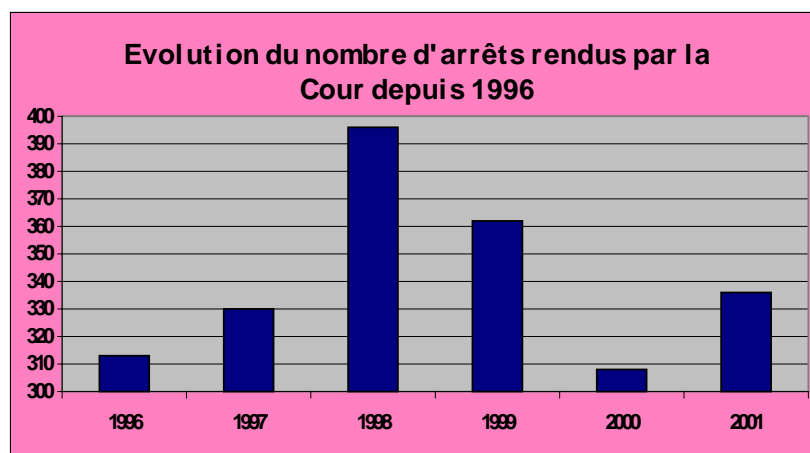
(1) un compte par exercice.

(2) Le nombre de comptes reçus et jugés en 2001 est arrêté au 15 novembre 2001.

Depuis 1997, le nombre de comptes produits annuellement ne cesse d'augmenter (la donnée pour 2001 est arrêtée au 15 novembre et la fin de l'année est traditionnellement une période très dense en matière de production des comptes). Alors que la Cour a consenti un effort important depuis 1999 pour apurer les comptes, force est de constater qu'elle n'est pas en mesure d'absorber cette augmentation des comptes à juger. En effet, le stock des comptes restant à juger par la Cour ne cesse de s'accroître et a pratiquement doublé entre 1998 et 2001. La proportion, parmi les comptes jugés dans une année, de ceux datant de dix ans et plus est passée de 12 % en 1998 à 7,5 % en 1999 puis à 8,2 % en 2000. Cette dernière donnée est à mettre en regard d'une récente disposition adoptée par la loi de finances rectificative pour 2001 établissant le principe d'une prescription acquisitive de 10 ans pour les comptables publics (la mise en jeu de leur responsabilité ne pourra plus intervenir plus de 10 ans au-delà de la date de production effective du compte à la Cour).

Le nombre de comptes parvenus à la Cour en 2000 (869) ne correspond pas exclusivement aux comptes de l'exercice 1999 : 65 % concernent cet exercice, 29 % l'exercice 1998 et 6 % les exercices antérieurs. Ceci met en évidence la non production des comptes dans les délais réglementaires (le compte financier d'un exercice doit être adressé en vue de mise en état d'examen aux comptables supérieurs qui en sont chargés avant le 31 août de l'année suivant la clôture de l'exercice considéré). Ces retards concernent pour l'essentiel les établissements publics à caractère administratif (EPA). Grâce à une politique ferme de relance, la majeure partie des comptes des EPA est néanmoins produite au cours du premier trimestre de l'année qui suit leur adoption et les réquisitoires à fin d'amende pour retard dans la production des comptes n'ont donc été qu'exceptionnels.

Enfin, le nombre d'arrêts rendus par la Cour a recommencé à augmenter en 2001 après une certaine décroissance depuis 1998.



b) Les activités contentieuses

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Arrêts d'appel	52	79	50	52	44	44
Amendes	13	7	19	14	5	8
Gestion de fait	37	53	55	51	30	21
Arrêts de débet	33	20	47	45	71	70
Total	135	159	171	162	150	143

(1) Le nombre d'activités contentieuses de 2001 est arrêté au 15 novembre 2001.

La Cour est juge d'appel des jugements rendus en première instance par les chambres régionales des comptes. Dans cette fonction, elle a été saisie de 51 affaires en 1997, 36 en 1998, 53 en 1999 et 79 en 2000. En 2001, au 15 novembre, ce nombre n'était que de 36. Il convient de rappeler que les chambres régionales et territoriales des comptes rendent en moyenne 16 000 jugements par an, sur lesquels environ 700 jugements comportent des charges définitives contre les comptables, qui sont alors susceptibles de se pourvoir en appel.

On observe par ailleurs une diminution sensible du nombre d'arrêts de gestion de fait et, dans une certaine mesure, d'amende (mais le faible nombre de ces derniers ne permet pas d'approche statistique significative). En revanche, le nombre d'arrêts de débet a très nettement

augmenté, la Cour mettant de plus en plus souvent en jeu la responsabilité des comptables. Encore faut-il affiner cette appréciation selon la nature et l'importance des charges retenues à l'encontre des comptables.

Débets et amendes prononcés par la Cour, remises gracieuses et recouvrements

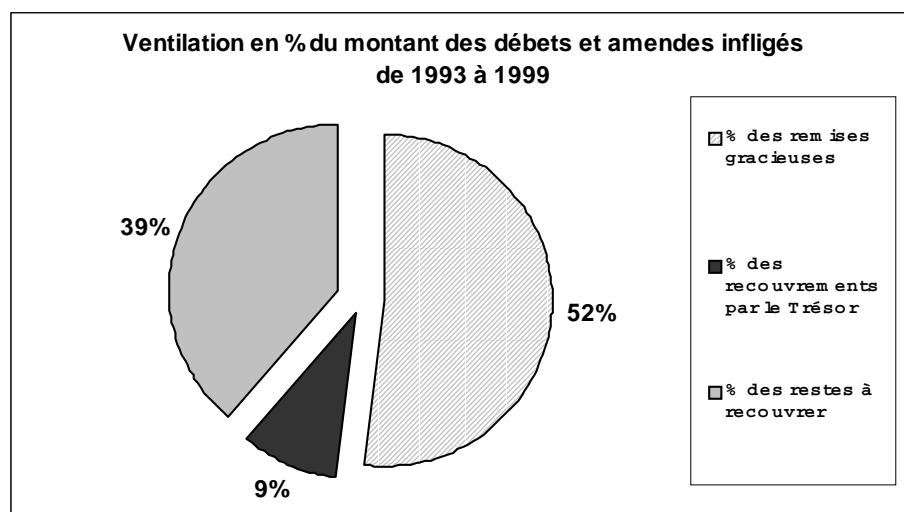
(en euros)

Exercices	Montant des débits et amendes prononcés par la Cour	Montant des remises gracieuses (1)	Recouvrements (1)	Restes à recouvrer au 31.12.2000 (1)
1993	4 759 333	3 658 538	1 058 715	42 080
1994	776 865	646 064	68 390	62 411
1995	7 216 169 (2)	1 158 836	45 940	6 011 393
1996	993 085	282 793	217 541	492 750
1997	2 481 068	1 803 165	122 857	555 046
1998	2 798 496	967 813	478 778	1 351 905
1999	3 991 476	3 393 231	172 817	425 428
2000	40 145 577 (3)	1 016 521	62 130	39 066 926
Total	63 162 067	12 926 960	2 227 169	48 007 938

(1) Concernant les montants des débits et amendes de l'exercice considéré.

(2) Dont 6,10 M€concernant une seule affaire.

(3) Dont 25 M€concernant une seule affaire.



Enfin, 92 pourvois en cassation ont été introduits devant le Conseil d'Etat contre des arrêts définitifs rendus par la Cour depuis 1991. A fin 2000, le Conseil avait annulé 18 arrêts totalement et 2 partiellement, 19 affaires restant à juger. Les autres pourvois (53) n'ont pas abouti, la plupart ayant été rejetés (27) ou n'ayant pas été admis (17).

3 – Les autres interventions de la Cour

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

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Référés (1)	54	76	54	46	39	46
Rapports particuliers sur les entreprises publiques	42	53	32	60	32	35
Communications du Procureur général (1)	225	211	174	157	97	138
Lettres des présidents de chambres	320	229	278	278	211	225
Total	641	569	538	541	379	444

(1) Les communications à plus d'une autorité administrative et portant sur le même objet sont comptées pour une seule intervention. Pour 2001, le nombre de communications est arrêté au 15 novembre.

Pour améliorer la procédure contradictoire, la Cour a également développé l'envoi, après la phase d'instruction, de « relevés de constatations provisoires » : 288 de ces relevés ont été adressés en 2000, contre 174 en 1998, en incluant ceux qui concernent les entreprises publiques.

Les statistiques provisoires pour 2001 manifestent une reprise sensible du nombre des communications administratives.

Lorsque les faits sont passibles d'incriminations pénales, les constatations de la Cour peuvent donner lieu à des communications aux autorités judiciaires. Leur nombre décline en provenance tant de la Cour que des chambres régionales.

**Nombre d'affaires transmises par le ministère public
aux autorités judiciaires**

	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Transmission au Garde des sceaux par le Procureur général à la demande de la Cour (article R 135-3 du CJF)	7	7	4	5	3
Transmission directe à un procureur de la République par le Procureur général (article 40 du code de procédure pénale)	7	7	4	5	6
Transmission aux procureurs de la République par les commissaires du gouvernement des CRTC (article R 241-25 du CJF)	69	41	37	37	23

(1) Au 15 novembre 2001.

Enfin, la Cour publie une part croissante de ses observations, qui prennent place dans plusieurs rapports : rapport public annuel et rapports publics particuliers, rapport sur l'exécution des lois de finances, rapport sur la sécurité sociale. En dehors des trois principaux rapports, la Cour a publié en 2001 un deuxième rapport sur la fonction publique (avril), un rapport sur les industries d'armement de l'Etat (octobre) et un rapport sur les communautés urbaines (novembre).

Elle a également rendu public, en juillet 2001, un rapport sur les comptes d'emploi des fonds de l'association Médecins du Monde.

B – Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2001

1 – Premier ministre, intérieur, justice, affaires étrangères, outre-mer

Parmi les *services du Premier ministre*, la Cour a contrôlé en 2001 la direction des journaux officiels. Elle a aussi contrôlé l'emploi des crédits d'action sociale interministérielle de la fonction publique et celui du fonds pour la réforme de l'Etat.

En ce qui concerne le *ministère de l'intérieur*, au titre de l'activité territoriale, les travaux sur la mise en œuvre de la politique de déconcentration ont été poursuivis avec l'achèvement du contrôle de la gestion immobilière des préfectures et étendus, en prenant pour exemple la région Bretagne, à la fonction achat et à la fonction immobilière de plusieurs services de l'Etat.

Le contrôle sur l'action sociale du ministère se poursuit dans le cadre des travaux sur la fonction publique et l'Etat employeur. Les emplois-jeunes, notamment les adjoints de sécurité recrutés dans les services de police, ont également fait l'objet d'une enquête ; le présent rapport public en livre les résultats.

S'agissant du *ministère de la justice*, les contrôles sur la gestion des services de la protection judiciaire de la jeunesse, qui avaient débuté en 2000, sont en voie d'achèvement. La gestion des agents de justice, dont le statut est comparable à celui des adjoints de sécurité, a été examinée dans le cadre des travaux menés sur les emplois-jeunes. En outre, un contrôle approfondi sur la gestion immobilière du ministère, concernant en particulier les tribunaux judiciaires et les établissements pénitentiaires, a été lancé.

En dehors des contrôles réguliers sur le réseau diplomatique et consulaire et sur les différents chapitres budgétaires du *ministère des affaires étrangères*, la Cour a achevé ses travaux sur l'inspection générale du ministère. Le contrôle de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) a été conduit dans le cadre de l'enquête sur le système éducatif ; les contrôles des établissements se poursuivront durant l'année 2002.

Le contrôle sur l'agence française du développement a été achevé.

Enfin, la Cour a entrepris une série de contrôles sur les instruments spécifiques d'intervention *outré-mer*. Deux d'entre eux sont achevés : celui du fonds d'investissement des départements d'outré-mer (FIDOM), dont rend compte le présent rapport public, et celui des agences départementales d'insertion ; le contrôle du fonds pour l'emploi dans les départements d'outré-mer a débuté.

2 – Défense

Outre la publication du rapport particulier sur "les industries d'armement de l'Etat", la Cour a procédé à l'examen successif des grandes fonctions du service de santé des armées, tant au niveau national qu'à celui d'une région et de plusieurs hôpitaux. Elle a poursuivi son enquête sur les écoles relevant de la délégation pour l'armement.

3 – Finances

Hormis ses contrôles cycliques sur les comptables supérieurs du Trésor et les receveurs des impôts et sur l'exécution des lois de finances (ces derniers étant accompagnés en 2000 et 2001 de contributions à la

préparation de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances), la Cour a poursuivi ses enquêtes sur les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ont ainsi été conduits des contrôles concernant les personnels de catégorie A de l'administration centrale et les services sociaux du ministère. Le contrôle du centre de formation professionnelle et de perfectionnement et celui de l'imprimerie nationale ont été achevés, tandis que celui des monnaies et médailles est en cours.

De nombreuses entreprises publiques relèvent aussi du secteur financier.

Dans le domaine des banques et assurances, le cycle d'enquêtes sur les opérations de défaisance s'est achevé avec le rapport sur la défaisance du GAN. Un cycle de contrôles portant sur les comptes et la gestion de la Banque de France a été entrepris en 2000 ; il sera poursuivi jusqu'en 2003.

S'agissant du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, l'accent a d'abord été mis sur les services et programmes concernant la partie "établissement public" (par opposition aux activités concurrentielles). Trois contrôles ont ainsi porté d'une part sur l'ancien service des professions juridiques (réorganisé en 2001), d'autre part sur deux programmes d'intérêt général, le programme en faveur des petites et moyennes entreprises et le programme de renouvellement urbain, ce dernier étant examiné dans le cadre de l'enquête générale de la Cour sur la politique de la ville.

Parallèlement, et au titre des enquêtes systématiques de la Cour sur l'Etat-employeur, un contrôle a porté sur la gestion des personnels de la Caisse qui relèvent de deux statuts différents dont l'un est applicable aux fonctionnaires et l'autre aux personnels de droit privé.

En outre, une série de contrôles a concerné des filiales de la Caisse : Caisse Nationale de Prévoyance, la SCET, CDC Consultant, la Caisse autonome de refinancement. Sont par ailleurs en cours d'examen les conditions de la gestion par la Caisse de la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Pour le groupe de La Poste, l'année 2001 a été marquée par l'achèvement des enquêtes portant sur la gestion des personnels et l'action sociale en leur faveur (se rattachant au thème de l'Etat-employeur) ainsi que sur le rôle de La Poste en matière de politique de la ville. Les enquêtes concernant l'activité "courrier" se sont dans le même temps poursuivies : chaîne de production courrier, transports de presse, courrier international, publicité adressée, Aéropostale.

4 – Education, recherche, culture, jeunesse et sports

L'enquête commune sur le *système éducatif* a conduit la Cour à concentrer en 2001 des moyens importants sur le contrôle des services centraux, des services déconcentrés et des établissements d'enseignement supérieur. La plupart de ces contrôles concernent l'administration de l'éducation nationale, mais certains portent sur d'autres ministères (agriculture, affaires étrangères) ; les contrôles d'établissements effectués par la Cour concernent particulièrement les universités, mais aussi des établissements dépendant d'autres ministères ou des établissements consulaires.

Communs à l'enquête sur le système éducatif et aux travaux sur l'Etat employeur, des contrôles ont été effectués sur la gestion des personnels enseignants et des personnels administratifs de l'éducation nationale ; d'autres sont en cours sur les personnels d'inspection.

Dans le domaine de la *recherche*, une étude d'ensemble du pilotage de la recherche par l'administration a commencé par un contrôle du fonds de la recherche technologique et par des travaux menés auprès de l'administration centrale sur les principales interventions de ce ministère. Des contrôles sont en cours sur les personnels administratifs des établissements de recherche.

Le secteur des *sports* donne lieu depuis quelques années à des contrôles portant sur la conduite des activités sportives à travers les concours apportés aux fédérations. Le rapport public rend compte du contrôle sur la fédération française de football. La Cour a aussi contrôlé la situation des personnels mis à disposition des fédérations.

La Cour a par ailleurs amorcé des travaux sur la politique de la *jeunesse* en conduisant un contrôle sur l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

Les contrôles dans le domaine de la *culture* portent sur les très nombreux établissements intervenant dans ce secteur : à ce titre, ont été examinés le musée du Louvre (les conclusions de ces travaux figurent dans le rapport public) et la Réunion des musées nationaux, la Cité de la musique et deux conservatoires nationaux, en prélude à l'enquête sur l'aide de l'Etat aux activités musicales.

Le ministère lui-même a donné lieu à une série de travaux. Le rapport public rend compte du contrôle effectué sur la gestion immobilière du ministère de la culture. Des contrôles sur les services déconcentrés de cette administration sont également en cours.

Dans le secteur de la *communication*, un travail sur la politique audiovisuelle extérieure a été conduit. Des travaux sont en cours sur les filiales de production cinématographique de France-télévision et sur des stations régionales de France 3.

5 – Industrie, commerce, artisanat

Outre les entreprises publiques déjà évoquées du secteur de l'armement, la Cour a poursuivi l'examen des comptes et de la gestion des entreprises du secteur de l'énergie et de l'atome : Electricité de France, pour ses activités internationales et la communication, la Compagnie nationale du Rhône, Gaz de France, la Compagnie générale des matières nucléaires, Framatome. Il se poursuit avec CEA-Industrie, le holding financier du commissariat à l'énergie atomique, maintenant dénommé AREVA.

Pour les administrations et organismes relevant de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, la Cour a effectué des contrôles divers portant à la fois sur les écoles des mines, les écoles relevant des chambres de commerce et d'industrie, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et les actions de reconversions industrielles. Au titre de l'enquête déjà citée sur les services déconcentrés de l'État, les missions et le rôle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ont été analysés.

6 – Agriculture

La Cour a mené ses investigations dans quatre domaines. D'abord sur les instruments nationaux de la politique agricole commune, qui ont fait l'objet d'une synthèse : après les contrôles de l'Onilait et de l'Onivins, ont été contrôlés l'Ofival et l'ODEADOM, ainsi que les directions départementales de l'agriculture et l'ONIPPAM. En second lieu, s'agissant de la politique en faveur du cheval, la Cour a procédé au contrôle des crédits et des organismes concourant à la politique d'élevage et a commencé celui de l'institution des courses. Ensuite, au titre des établissements supérieurs d'enseignement agricole, les contrôles ont porté notamment sur l'institut national agronomique Paris-Grignon et les écoles chargées de l'enseignement vétérinaire. Enfin, dans le cadre de l'enquête sur l'État employeur, les rémunérations au ministère de l'agriculture et de la pêche ont été examinées.

7 – Aménagement du territoire et environnement

La Cour a contrôlé l'organisation de la délégation à *l'aménagement du territoire* et à l'action régionale (DATAR) et la gestion de ses crédits d'intervention. Elle a aussi entrepris le contrôle des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

Dans le domaine de *l'environnement*, les travaux ont été concentrés sur la politique de l'eau. Deux contrôles ont été menés avec des chambres régionales des comptes, l'un sur le « plan Loire », l'autre sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole en Bretagne, en même temps qu'était contrôlée l'agence de l'eau Loire-Bretagne. D'autres contrôles d'agences de l'eau ont été engagés, ainsi que celui du fonds national des adductions d'eau et de la direction de l'eau au ministère. Le contrôle du conseil supérieur de la pêche a été achevé. Il s'inscrit dans les travaux portant sur l'administration de l'environnement engagés en 1999 sur les directions régionales de l'environnement et poursuivi en 2000 sur la direction de la prévention des pollutions et des risques.

8 – Equipement, transports, logement, tourisme

Les contrôles de *l'administration du ministère*, en particulier celui des directions départementales de l'équipement, ont été complétés par une enquête sur les procédures de contrôle interne au ministère ; les contrôles relatifs aux effectifs et aux rémunérations l'ont été par une enquête sur le système de gestion du personnel.

Le secteur des *transports* suscite de très nombreux contrôles portant en particulier sur les établissements publics et entreprises qui agissent dans ce domaine.

En matière de *transports routiers*, les comptes et la gestion des sociétés concessionnaires d'autoroutes sont à nouveau contrôlés. Tel a été le cas d'Autoroutes du Sud de la France et de sa filiale ESCOTA ainsi que de la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône et de sa filiale AREA. A quoi se sont ajoutés les contrôles de la société française du tunnel routier du Fréjus, de SCETAUROUTE et de la Caisse nationale des autoroutes.

Pour ce qui concerne le *transport ferroviaire*, la Cour a contrôlé Réseau ferré de France, l'activité fret de la SNCF et mené une enquête avec les chambres régionales des comptes sur l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de transport de voyageurs.

Dans le domaine du *transport aérien*, la Cour a surtout contrôlé les services ministériels : direction générale de l'aviation civile, budget

annexe de l'aviation civile, contrôle de la navigation aérienne. En outre, après celui d'Air France, l'examen des comptes et de la gestion d'Aéroports de Paris a été entrepris.

9 – Sécurité sociale et action sociale

a) Rapport annuel sur la sécurité sociale

La Cour a publié en 2001 son septième rapport sur le financement de la sécurité sociale. Il comprend quatre parties :

- l'examen de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et des comptes des organismes en 2000. S'agissant des comptes, le résultat de l'année 2000 appelle quelques commentaires. On relève tout d'abord l'excédent en termes d'encaissement-décaissement, qui fait suite à l'équilibre retrouvé en 1999. Les comptes 2000 en droits constatés, qui décrivent les créances et les dettes des organismes, retiennent notamment des créances sur l'Etat, d'un montant total d'environ 2,5 Md€ au titre du remboursement des exonérations de cotisations sociales employeurs dans le champ du FOREC. Une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait l'annulation de ces créances et la modification en conséquence des comptes en droits constatés de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés. Par décision du 18 décembre 2001 le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions non conformes à la Constitution : il en résulte qu'à l'actif des bilans desdits organismes au 31 décembre 2000 figurent des créances sur l'Etat garanties par la loi du montant total susvisé.

On rappellera d'autre part que la Cour a appelé l'attention sur les incertitudes qui ont affecté en 2000 les opérations de fin d'exercice¹ ;

- l'analyse du financement de la sécurité sociale : sont étudiées l'évolution de sa structure depuis vingt ans (avec la montée en puissance de la contribution sociale généralisée), les modalités de recouvrement des cotisations, les relations financières entre Etat et sécurité sociale, qui sont devenues très complexes, enfin les « dépenses fiscales », c'est-à-dire les allègements et exonérations fiscaux qui, de fait, participent de la politique sociale ;

¹ Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité Sociale pour 2000 p. 139.

- la gestion des risques et l'administration des organismes : à ce titre, sont notamment analysés dans le rapport les prestations familiales sous condition de ressources, la politique du médicament conduite depuis quelques années, la mise en place récente de la convention maladie universelle (CMU), les marchés passés par les organismes de sécurité sociale, le fonctionnement des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ;

- enfin l'activité des CODEC/COREC, c'est-à-dire des comités départementaux et régionaux de contrôle des comptes des organismes de sécurité sociale : 61 % des 1 085 organismes ont été contrôlés en 1999 (20 % ont fait l'objet de contrôles approfondis) ; un peu plus de la moitié des contrôles (52 %) ont conclu à un avis favorable, 28 % à un avis favorable avec recommandations, 7 % à un avis favorable assorti de réserves, enfin 13 % à un avis défavorable. Un contrôle sur cinq relève donc de l'une de ces deux dernières catégories, ce qui est nettement plus que l'an dernier (15 %). D'une façon générale, le caractère critique des appréciations portées par les CODEC/COREC est allé croissant depuis six ans.

Sur l'ensemble des sujets abordés dans le rapport, la Cour a émis des recommandations (une centaine au total) et examiné les suites données à certaines d'entre elles dans le domaine du financement et du recouvrement d'une part, dans celui de la politique du médicament de l'autre.

b) Les autres travaux engagés sur la sécurité sociale et le domaine sanitaire

Une série de contrôles ou d'évaluations des conditions de mise en place des nouvelles agences sanitaires, établissement français des greffes (EFG), agence française du sang, office de protection contre les rayonnements ionisants, agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), Institut de veille sanitaire (InVS), agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), a été lancée.

La première campagne de contrôle des agences régionales d'hospitalisation créée en 1997 et le contrôle des institutions de transfusion sanguine, à savoir les établissements décentralisés qui ont fonctionné de 1994 à 1999 et l'Etablissement français du sang qui leur a succédé à compter de 2000.

L'analyse du système d'information de l'assurance maladie a été poursuivie avec des travaux portant sur le GIE Sésame Vitale et le GIP

carte professionnelle de santé, institutions qui jouent un rôle central dans la transmission des feuilles de soins et des informations de santé. Les conditions de gestion par diverses mutuelles de fonctionnaires du régime obligatoire d'assurance maladie ont fait l'objet de contrôles.

La publication d'un rapport particulier sur la gestion des accidents du travail et maladies professionnelles dans le régime général, interviendra en 2002.

Le contrôle de la plupart des institutions gérant les retraites des non salariés (CANCAVA pour les artisans, ORGANIC pour les entrepreneurs du commerce et de l'industrie, caisses compétentes pour les diverses professions libérales) et leur assurance maladie (CANAM) a été effectué.

10 – Emploi et formation professionnelle

La Cour a poursuivi l'examen des nouvelles conditions dans lesquelles les comptes des institutions gérant l'assurance chômage sont tenus et contrôlés. Après avoir appelé l'attention dans son rapport public 1999 (p. 823) sur les progrès résultant de la certification de ces comptes par des commissaires aux comptes et, dans son rapport public 2000 (p. 569), sur les problèmes de consolidation restant à résoudre, la Juridiction s'est penchée en 2001 sur les modalités de mise en place, au sein du régime d'assurance chômage (RAC), d'un dispositif efficace de contrôle interne. Un tel dispositif est nécessaire, en effet, au plein succès de la démarche innovante engagée pour la tenue et le contrôle des comptes des institutions du RAC.

En matière d'aides à l'emploi, la Cour a conclu son contrôle des crédits à la formation des salariés en CES employés par une association de Haute-Corse. Elle a fait porter l'essentiel de ses travaux en 2001 sur les « emplois jeunes ». Il est rendu compte de ces observations dans le présent rapport (deuxième partie).

Il en est de même, dans le secteur de la formation professionnelle, pour les résultats de l'enquête conduite sur l'AFPA.

S'agissant du Fonds social européen, elle a expérimenté au cours des derniers mois une démarche originale de contrôle de « troisième niveau » consistant à vérifier la mise en œuvre, par les administrations nationales concernées, des recommandations des corps de contrôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

11 – Administrations sociales et dispositifs de solidarité

Le budget de l'emploi a fait l'objet de l'une des synthèses ministérielles incluses dans le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (cf. p. 215). Au titre des enquêtes menées sur « l'Etat-employeur », un contrôle des personnels des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité a été effectué. Ses résultats, dont il est rendu compte dans le deuxième rapport sur la fonction publique de l'Etat d'avril 2001 (pp. 395-445), ont notamment mis en évidence la nécessité de régulariser l'octroi de diverses indemnités et le recours à l'emploi de personnels non financés sur des emplois budgétaires de l'administration centrale. Le contrôle spécifique des emplois des cabinets du même ministère arrive à son terme.

Outre l'importante enquête sur la politique de la ville, la Cour a également procédé en 2001 à un audit de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et à un contrôle de l'utilisation par l'Union nationale des HLM de la subvention qui lui est versée au titre de la redevance HLM. Le présent rapport en rend également compte dans sa deuxième partie.

La Juridiction a poursuivi ses réflexions sur le thème des « associations, mode de gestion des politiques sociales » (cf. rapport public 2000 p. 185) et amorcé à ce titre le contrôle de l'association « SOS Racisme ». En collaboration avec dix chambres régionales des comptes, elle a également conduit une enquête sur l'insertion des bénéficiaires du RMI (cf. deuxième partie du rapport). Elle a de même examiné, de manière approfondie, les suites données à ses précédentes interventions en ce qui concerne les actions en faveur des rapatriés. Une enquête sur certains aspects du financement de la démocratie sociale a été engagée.

En ce qui concerne les organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour a contrôlé l'emploi des ressources collectées par la Fondation de France (1994-1998). Outre cette vérification, en voie d'achèvement, elle a examiné les comptes de la Société Protectrice des Animaux (1993-1999) et des Restaurants du Cœur (1997-2000).

C – L'assistance au Parlement

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

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

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

1 - La Cour des comptes communique au Parlement une part importante et croissante du produit de ses contrôles et enquêtes.

Le présent rapport public général ainsi que les rapports publics particuliers s'efforcent de faire la lumière, d'année en année, sur de très nombreux aspects de la gestion publique.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances est désormais publié au mois de juin, date qui permet au Parlement d'examiner l'exécution du budget de l'année « n-1 » avant de voter le budget de l'année « n+1 ». De même, le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, publié en septembre, est à la disposition du Parlement avant le vote de la loi de financement suivante.

Le Premier président transmet en outre de façon systématique les rapports particuliers portant sur les comptes et la gestion des entreprises publiques (60 en 1999, 30 en 2000, 35 en 2001, au 26 novembre).

Depuis le 1^{er} janvier 2001, en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières modifié par l'article 93 de la loi de finances pour 2001, sont également transmis de droit aux commissions des finances de chacune des assemblées parlementaires, les référés du Premier président aux ministres et les réponses qui leur sont apportées à l'expiration d'un délai de réponse de trois mois (seize en 2001, au 26 novembre). Ils sont également communiqués, à leur demande, aux commissions d'enquête parlementaires (une fois en 2001, au 26 novembre). Auparavant, seuls étaient transmis au Parlement, les référés qui n'avaient pas obtenu de réponse au fond dans les six mois (trois en 2000).

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

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

2 - L'assistance de la Cour au Parlement s'est intensifiée au cours des années 2000 et 2001, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et dans la perspective de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour sa troisième session (janvier-juin 2001), la MEC a examiné trois sujets : le logement social, l'emploi des moyens de la justice et le financement et la gestion de l'eau. La Cour a apporté son expertise à la mission sur chacun de ces thèmes, en communiquant le résultat de ses travaux les plus récents, en participant à des séances de travail et en assistant les rapporteurs spéciaux dans l'examen des réponses apportées par les administrations aux questions de la mission..

3 - Dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour a, notamment conduit en 2001, à la demande du Parlement, des enquêtes sur les caisses de retraite des médecins libéraux et la politique du médicament.

4 - Enfin, comme il a été mentionné plus haut, la promulgation en août 2001 de la loi organique relative aux lois de finances fixe un cadre nouveau à l'assistance portée par la Cour des comptes au Parlement.

D – La participation aux travaux d'autres organismes

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

En premier lieu, ils assurent la plus grande partie des missions confiées à des organismes dont les liens avec la Cour sont prévus par la loi : Cour de discipline budgétaire et financière, conseil des impôts, comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits créée par la loi du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de communication.

Ainsi 340 magistrats des juridictions financières, en activité ou honoraires, participent à des commissions extérieures aux statuts et aux missions très variées. Leur participation à ces instances est soit expressément prévue par les textes législatifs ou réglementaires, soit liée à leur expérience technique et administrative. Ils y remplissent des

fonctions de président, de commissaire du gouvernement, de membre, de rapporteur, de chargé de mission.

Ils sont membres de droit de certaines juridictions sociales (Commission centrale d'aide sociale) ou disciplinaires (chambres nationales de discipline des architectes, des commissaires aux comptes ou des experts comptables). C'est le cas également au plan local : on en citera deux exemples, les chambres régionales de discipline des commissaires aux comptes et les comités régionaux pour l'organisation sanitaire et sociale, qui comprennent obligatoirement un magistrat de chambre régionale des comptes.

La Cour est également représentée dans 16 autorités administratives indépendantes.

En matière de marchés publics, des magistrats siègent dans les commissions spécialisées des marchés, dans les comités consultatifs interrégionaux de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics, ainsi que dans 20 commissions consultatives des marchés d'établissements publics.

En outre, les magistrats de la Cour siègent (ou ont siégé) dans une centaine de conseils d'administration d'organismes intervenant dans pratiquement tous les secteurs de la vie économique et sociale. Ils participent à 50 jurys de concours d'accès à la fonction publique ou d'examens professionnels. Ils assurent des enseignements dans les écoles de formation de la Fonction Publique. Ils président des commissions de déontologie compétentes pour les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat et pour les personnels militaires. Des missions ponctuelles peuvent également leur être confiées, sur demande de différents ministères.

Les nominations intervenues en 2001 ont concerné plus de 70 missions et commissions.

E – Les activités internationales et européennes

Depuis plusieurs années, les activités internationales de la Cour ont connu un très fort développement. Elles sont orientées dans cinq directions : les commissariats aux comptes d'organisations internationales, la coopération avec les Etats francophones, les affaires européennes, les actions bilatérales - à quoi il faut ajouter la tâche très importante que la présidence d'EUROSAI, organisation européenne des institutions supérieures de contrôle, a représentée.

1 – Les commissariats aux comptes

Sur présentation du gouvernement français, le Premier président de la Cour a été désigné, depuis de nombreuses années, comme commissaire aux comptes d'organisations faisant partie de l'ensemble « Nations Unies ». En 1985, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), en 1986, le secrétariat général de l'ONU et le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), en 1994, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA - en anglais FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM - en anglais WFP), tous deux basés à Rome et, depuis le 1^{er} juillet 2001, l'Organisation des Nations-Unies elle-même. Pour celle-ci, le Premier président fait partie d'un collège de trois membres nommé Comité des commissaires aux comptes (Board of Auditors) qui comprend en outre le président de la Commission d'audit des comptes des Philippines et l'auditeur général d'Afrique du sud. Non renouvelable, le mandat au PAM prendra fin à l'été 2002 ; la Cour n'a pas demandé le renouvellement de son mandat à l'OAA en raison des frais de structure trop élevés que la détention de ce mandat seul eût impliqués.

Si le contrôle de l'OMM est mené depuis Paris sous l'autorité de la directrice de l'audit externe de cet organisme (deux missions de cinq semaines à Genève chaque année), les trois autres commissariats aux comptes sont conduits depuis l'étranger. A Rome résident la directrice de l'audit externe de l'OAA et du PAM et son adjoint. A New York résident le directeur de l'audit externe de l'ONU et un adjoint, tandis qu'une directrice adjointe de l'audit externe de l'ONU est en poste permanent à Genève, où ses moyens vont être renforcés. En outre, une chargée de mission contractuelle coordonne les questions administratives et les contrôles en Europe (hors Genève).

A ce personnel permanent s'ajoute l'importante contribution de nombreux magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes à l'audit de ces organisations, ainsi que des intervenants extérieurs gracieusement mis à disposition (pour quelques semaines) par certains ministères (Armées, Justice notamment) et par les institutions supérieures de contrôle « francophones », notamment celles des trois pays du Maghreb. Enfin, interviennent divers experts, notamment pour l'informatique qui a fait l'objet d'un marché passé après appel d'offres.

Le tableau ci-après rend compte, en nombre de semaines/agent, de la force de travail mise à la disposition des commissariats aux comptes. Il ne comporte ni les six permanents, ni l'équivalent-temps des travaux des prestataires.

Origine	OMM	OAA	PAM	ONU	Total
Cour des comptes	44	69	26	39	178
Chambres régionales	20	52	43	42	157
Autres*	–	16	15	57	88
Total	64	137	84	138	423

* Agents mis à disposition par d'autres administrations, magistrats retraités, magistrats d'autres institutions supérieures de contrôle...

Si l'on ajoute les 240 semaines/agents que représentent les permanents, on aboutit à un total de 663 semaines/agents, soit l'équivalent de plus de seize emplois à temps plein.

2 – La coopération avec les Etats « francophones »

La Cour des comptes a, depuis bien longtemps, attaché un intérêt particulier à ses rapports avec les institutions supérieures de contrôle des pays utilisant le français. Cette coopération prend en premier lieu la forme de séminaires. Au plan bilatéral, elle revêt des modalités différentes selon qu'il s'agit d'institutions en pleine maturité ou d'institutions en voie de création ou de renouvellement.

Deux séminaires francophones ont été organisés en 2001, le premier à Tunis en avril, sur les techniques de contrôle et d'audit, le second à Paris en octobre sur le contrôle de l'efficacité de l'assiette et de recouvrement des recettes des Etats. Le succès de cette seconde manifestation a montré la sensibilité du sujet.

Avec les institutions bien installées, la coopération bilatérale prend la forme d'échange de missions. Par exemple, le rapporteur général de la Cour algérienne a été reçu un mois en France, et le Procureur général près la Cour des comptes a effectué une longue mission en Algérie, de même que la présidente du comité de formation, chef de la mission outils et méthodes de la Cour. Plusieurs magistrats sénégalais et tunisiens ont de même été reçus dans les juridictions financières ainsi qu'une délégation de greffiers tunisiens.

Une place particulière doit être faite aux stagiaires marocains reçus dans les chambres régionales des comptes - 18 en tout cette année, chacun pendant un mois. Le royaume chérifien, en effet, met en place des chambres régionales des comptes.

Dans nombre de pays d'Afrique, des cours des comptes de plein exercice sont en cours de création. Dans ces pays, il n'existait en général que des chambres des comptes de la Cour suprême, aux activités parfois

réduites. Or les institutions financières internationales subordonnent désormais leurs prêts à l'existence d'institutions supérieures de contrôle indépendantes et de bon niveau professionnel. Un espace de coopération nouveau s'est donc créé.

Pour faire face à ce besoin, la Cour utilise une méthode qui a fait ses preuves. Un diagnostic est effectué sur place, par un magistrat expérimenté qui, si possible, connaît déjà le pays et donc le contexte. Il ne porte pas seulement sur l'institution, mais aussi sur l'environnement du contrôle (les comptes, l'administration). Il en résulte un projet de rapport discuté avec les intéressés, puis un programme d'action à long terme avec des phases de travail et d'évaluation, de telle sorte qu'on ne commence une nouvelle étape que quand la précédente est jugée accomplie. Deux missions ont été menées à cet effet, en 2001, au Burkina Faso et à Djibouti.

Dans d'autres cas, il s'agit d'une aide à la mise en place de contrôles approfondis. C'est ainsi qu'un magistrat de la Cour a, cette année, effectué le contrôle de qualité du premier rapport de la chambre des comptes de la Cour suprême du Tchad sur l'exécution du budget 2000. Dans certains cas enfin, il s'agit de recevoir des stagiaires de longue durée.

Enfin, chargée du secrétariat général de l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) dont la présidence est détenue par le Sénégal, la Cour a été amenée à organiser à Paris, le 23 février 2001, l'assemblée générale de cette institution. En outre, l'AISCCUF a également tenu à Montpellier, grâce au concours de la chambre régionale, un séminaire sur le contrôle des collectivités locales.

3 – La coopération européenne

Conformément à l'article 248 du Traité, la Cour des comptes assure la liaison entre les autorités françaises et la Cour des comptes européenne (CCE). A cet effet, elle transmet aux administrations nationales concernées les notifications de contrôle de la CCE, les « lettres de secteur » (sorte de conclusions provisoires) qui en résultent, ainsi que les conclusions définitives de la CCE. Elle recueille ensuite les réactions des administrations concernées et les transmet à la CCE, après validation (si besoin est) par le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

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

Nature des contrôles	Contrôles notifiés en 2000			Contrôles notifiés en 2001		
	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2001	Nombre de lettres de secteur en 2001	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2001	Nombre de lettres de secteur en 2001
DAS 2000 FEOGA- Garantie	1	15	1	1	1	1
DAS 2000 (hors FEOGA- Garantie)	2	2	3	2	3	2
Autres contrôles FEOGA- Garantie	5	8	3	9	11	4
Autres contrôles hors FEOGA- Garantie	4	3	4	7	7	1
DAS 2001 FEOGA- Garantie	–	–	–	1	–	–
DAS 2001 hors FEOGA- Garantie				1	1	
TOTAL	12	28	11	21	23	8

DAS : déclaration d'assurance

Comme le prévoit le Traité, la Cour des comptes peut accompagner les auditeurs de la CCE quand elle le juge à propos - décision qui relève des présidents de chambre intéressés. Elle l'a fait deux fois en 2001, une fois pour un contrôle du FEDER, une autre fois sur le Fonds social européen.

Par ailleurs, dans le cadre du Comité de contact des présidents d'institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne et du groupe des agents de liaison qui en prépare les travaux, la Cour participe à divers groupes de travail : l'un, dont elle a eu l'initiative, traite de la gestion des fonds structurels, qui crée des difficultés dans tous les Etats membres ; un autre créé à Londres en décembre 2001, concerne la lutte contre la lésion des intérêts financiers de l'Union.

Le Comité des affaires européennes de la Cour se réunit pour examiner les questions de programmation des contrôles européens et généralement tout ce qui intéresse les questions européennes. Il transmet,

au besoin - mais le cas ne s'est pas présenté cette année - des conclusions à la Cour des comptes européenne.

Enfin, la Cour développe des échanges avec ses homologues de l'Union européenne. C'est notamment le cas avec le *National Audit Office* britannique.

4 – Autres relations internationales

Chaque année, la Cour reçoit de nombreuses personnalités de toutes origines, notamment des représentants d'institutions supérieures de contrôle étrangères. En 2001, 16 délégations ont été reçues, provenant notamment de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Hongrie, Slovaquie), des Etats-Unis (*General Accounting Office*), d'Australie, de Russie (deux délégations en mars et en novembre) et d'Asie : une délégation indienne en mai, deux délégations du contrôle général de Chine en juin et en octobre, et deux délégations japonaises (en mars et en août).

Il convient également de mentionner l'importante délégation norvégienne venue à la Cour au mois d'avril 2001 (voir *infra*) et la délégation indonésienne reçue au mois de mars. La Cour est en effet fortement impliquée dans le programme de développement institutionnel du *Badan Pemeritza Keuangan* (BPK – Bureau des comptes) de la République d'Indonésie, financé en grande partie par la Banque mondiale. Cette opération mobilise pratiquement un magistrat à temps plein.

5 – INTOSAI et EUROSAI

En tant qu'institution supérieure de contrôle des comptes publics, la Cour est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et de son organisation « régionale » européenne EUROSAI.

A Intosai, la Cour préside le groupe de travail sur l'évaluation, dont le Premier président a présenté le rapport au dernier congrès de l'organisation, à Séoul en octobre 2001. Ce document a été approuvé. La Cour, à ce titre, participe en observatrice aux comités directeurs d'Intosai.

Depuis le congrès de Paris (juin 1999), la Cour assure la présidence d'EUROSAI, qu'elle transmettra à la Chambre des comptes de la fédération de Russie lors du prochain congrès triennal de l'organisation, en mai 2002, à Moscou ; elle en deviendra alors vice-présidente.

La présidence française a marqué EUROSAI par le développement du groupe de travail sur les contrôles environnementaux, par la création progressive d'un comité de formation désormais très actif et par la mise en place d'une liaison solide avec l'initiative de développement d'Intosai (IDI), qui se charge de la formation des institutions les plus récentes dans le cadre d'un plan de développement à long terme. Des relations de coopération étroites ont été tissées avec le RiksRevisionVerket de Norvège, qui assure le secrétariat général d'IDI.

Enfin, au titre de la présidence d'EUROSAI, des délégations de la Cour des comptes ont assisté en qualité d'observateurs au congrès d'ARABOSAI en avril 2001 et au comité directeur d'AFROSAI en septembre.

II – Les chambres régionales et territoriales des comptes

A – Le contrôle des actes budgétaires

Le nombre de saisines budgétaires, en baisse depuis plusieurs années, continue de fléchir : 924 saisines en 2000, contre 989 en 1999. Le nombre des avis budgétaires induits par ces demandes suit la même tendance : 1 165 avis en 2000, contre 1 245 en 1999.

Plus de la moitié de ces saisines concerne la non inscription au budget d'une collectivité de dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales). Dans ce cas, elles émanent pour l'essentiel du comptable public (34 % des saisines) mais aussi d'entreprises (20 %), du préfet (15 %) et d'autres personnes morales (15 %). Le nombre des saisines au titre de l'article L. 1612-15 est resté stable sur les deux dernières années : 466 en 2000 contre 461 en 1999.

C'est donc sur les autres cas de saisine que l'infléchissement est sensible. Les saisines budgétaires effectuées au titre de l'article L. 1612-2 du CGCT (budget non voté dans le délai légal) ont diminué, passant de 153 saisines en 1999 à 129 en 2000.

Les saisines relatives au rétablissement de budgets en déséquilibre (article L. 1612-5 du CGCT) ont baissé dans les mêmes proportions, passant de 160 en 1999 à 131 en 2000.

Le nombre de saisines consécutives à un déficit important du compte administratif (article L. 1612-14) est également en baisse : 150 en 2000 contre 167 en 1999.

Quant aux saisines relatives au rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante (article L. 1612-12), introduites par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, elles sont restées au même niveau qu'en 1999 : 48 saisines reçues dans l'année.

Le nombre des saisines budgétaires adressées aux chambres régionales et territoriales des comptes est très variable selon les régions. Comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public 2000, la chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique est particulièrement sollicitée puisqu'elle a enregistré à elle seule, en 2000, 17,4 % du total des saisines (et 17,8 % en 1999). C'est ensuite la chambre de Picardie qui a reçu le nombre le plus élevé de saisines (90 saisines soit 9,8 % du total). Elles concernent, pour les trois quarts, la non inscription de dépenses obligatoires.

Contrôle des actes budgétaires Répartition des saisines et avis

	1997	1998	1999	2000
Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2)				
- Saisines	132	140	153	128
- Avis	132	139	150	130
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5)				
- Saisines	187	158	160	131
- Avis	295	239	253	206
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14)				
- Saisines	154	175	167	150
- Avis	161	177	189	182
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (L. 1612-15)				
- Saisines	650	573	461	467
- Avis	726	609	601	600
Rejet du compte administratif (art. L. 1612-12)				
- Saisines	-	16	48	48
- Avis	-	13	52	47
Total des saisines	1 123	1 062	989	924
Total des avis	1 314	1 177	1 245	1 165

B – L'activité juridictionnelle

Après une phase de ralentissement en 1997 et 1998, l'activité juridictionnelle des chambres régionales et territoriales des comptes a connu un pic en 2000 : le nombre total de jugements rendus sur les comptes des comptables publics s'est en effet établi à 18 629, contre 17 555 en 1999 et 14 472 en 1998. Le nombre de premiers jugements rendus s'est élevé à 17 602, ce qui, compte tenu du nombre croissant de comptabilités à examiner, correspond au respect du rythme quadriennal de jugement des comptes.

Alors que le nombre de jugements a augmenté, le nombre des débetés prononcés à l'encontre des comptables publics a diminué, passant de 624 en 1999 à 531 en 2000. Ce pourrait être la conséquence d'un renforcement des contrôles préventifs, encouragés par les juridictions financières. En revanche, le montant total des débetés a augmenté, atteignant 32,40 M€ contre 31,72 M€ en 1999.

Le nombre de jugements rendus dans le cadre de procédures de gestion de fait continue de baisser : de 123 en 1998, il est passé à 78 en 1999 et à 59 en 2000. Les jugements de déclaration provisoire sont également en nette diminution. Leur nombre (19) est le moins élevé depuis le début de la décennie. Ceci s'explique en partie par les efforts de régularisation entrepris par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne le recours abusif à des associations subventionnées.

Le nombre des amendes prononcées à l'encontre des comptables de fait est stable : 15 en 2000, contre 14 en 1999. En revanche, le nombre d'amendes prononcées à l'encontre de comptables publics pour retard dans la production des comptes est en forte augmentation : 81 en 2000 contre 16 en 1999 et 36 en 1998.

Activité juridictionnelle des CRTC

	1997	1998	1999	2000
Jugement des comptes des comptables publics :				
- Nombre de jugements prononcés	16 927	14 472	17 555	19 575
dont . collectivités territoriales	4 185	3 673	4 584	5 010
. établissements publics locaux	5 302	4 521	5 490	6 120
. établissements publics spécialisés	7 456	6 278	7 481	8 445
- Nombre de débets prononcés	309	405	624	531
Gestions de fait :				
- Nombre de jugements prononcés	138	123	78	59
- Nombre de déclarations provisoires	36	47	33	19
- Nombre de déclarations définitives	35	35	17	15
- Nombre de débets prononcés	13	3	10	8
Condammations définitives à l'amende :				
- Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	104	36	16	81
- Amendes pour gestion de fait	31	19	14	15

C – L'examen de la gestion

Les observations portant sur la gestion des organismes contrôlés ont donné lieu, en 2000, à 2 501 communications aux ordonnateurs ou aux autorités administratives, dont 828 lettres d'observations provisoires et 813 lettres d'observations définitives (LOD). Le nombre total de lettres d'observations définitives est en légère progression par rapport aux deux dernières années : + 0,7 % par rapport à 1999 (807 LOD) et + 9,7 % par rapport à 1998 (741 LOD). Cette évolution est due, pour l'essentiel, à l'augmentation du nombre de lettres adressées à des établissements publics locaux, notamment aux établissements publics de coopération intercommunale. De 191 en 1999, soit 23,7 % du total des LOD, ce nombre est en effet passé à 228 en 2000, soit 27,6 % du total.

La majeure partie des lettres d'observations définitives (88 %) concerne des collectivités ou organismes locaux dotés d'un comptable public. Seulement 12 % (13,8 % en 1999) concernent des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, comme des sociétés d'économie mixte et des associations.

Les interventions des chambres régionales et territoriales des comptes reflètent une priorité croissante accordée au contrôle des organismes les plus importants. Ainsi, plus de 48 % des lettres d'observations définitives adressées en 2000 à des communes, soit 150

lettres, l'ont été à des communes de plus de 10 000 habitants, contre 38 % en 1999 et 33 % en 1998. A l'inverse, les communes de moins de 5 000 habitants font, moins fréquemment que par le passé, l'objet d'un examen approfondi. Cette tendance, déjà observée l'an dernier par la Cour dans son rapport public, se confirme en 2000 : sur 310 lettres d'observations définitives adressées à des communes, 97 (soit 31 %) l'ont été à des communes de moins de 5 000 habitants, contre 122 en 1999 (40 %) et 127 en 1998 (45 %).

Le nombre de vérifications opérées à la demande du préfet ou des autorités territoriales est resté stable : 25 en 2000 contre 27 en 1999. Le même constat peut être dressé sur le nombre de saisines autres que celles relatives au contrôle budgétaire : 30 en 2000 contre 31 en 1999. Le nombre de lettres d'observations définitives adressées à la suite du contrôle, sur délégation de la Cour, d'établissements publics nationaux, a sensiblement diminué : de 32 en 1999, il est passé à 26 en 2000.

Interventions administratives des CRTC Répartition par catégorie de destinataires

	1997	1998	1999	2000
Organismes dotés d'un comptable public dont :				
1. Collectivités territoriales :				
- Lettres d'observations définitives	439	310	340	336
- Autres interventions administratives	217	167	213	237
2. Etablissements publics locaux				
- Lettres d'observations définitives	207	168	191	228
- Autres interventions administratives	113	131	180	164
3. Etablissements publics spécialisés				
- Lettres d'observations définitives	205	150	165	150
- Autres interventions administratives	305	122	163	163
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique :				
4. Sociétés d'économie mixte				
- Lettres d'observations définitives	71	50	56	42
- Autres interventions administratives	21	10	16	23
5. Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier				
- Lettres d'observations définitives	73	63	55	57
- Autres interventions administratives	29	17	47	28
Total lettres d'observations définitives	995	741	807	813

D – Les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont effectué une étude sur les suites données à leurs observations par les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent. La Cour des comptes, pour sa part, n'a pas procédé cette année, comme elle l'avait fait dans le rapport public 2000, à une évaluation systématique des effets de ses propres contrôles. En revanche, elle a mené, comme elle le fait traditionnellement, des « enquêtes de suivi » sur des services, organismes ou interventions qu'elle a contrôlés antérieurement. Les résultats de ces enquêtes, qui ont été soumis aux administrations ou établissements concernés, figurent, avec les réponses de ces derniers, dans la deuxième partie du rapport. Il s'agit des observations qui portent sur le dispositif d'aide à l'amélioration des conditions de travail et sur la lutte contre la toxicomanie (chapitre I), sur la gestion des crédits dans les missions de coopération et d'action culturelle (chapitre II), sur le Centre national d'art contemporain Georges Pompidou et sur le musée Rodin (chapitre III).

L'article L. 136-3 du code des juridictions financières (CJF) dispose que le rapport annuel de la Cour des comptes comporte une partie consacrée « au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes ». Ces résultats sont représentés, au premier degré, par l'ensemble des rapports, jugements, avis, communications ou lettres d'observations que les chambres produisent au terme de leurs contrôles. Il s'agit là plutôt d'un compte-rendu de l'activité des juridictions. Pour appréhender réellement les résultats de cette activité, il convient d'aller au-delà et de chercher à apprécier les suites apportées par leurs destinataires à ces diverses formes d'interventions. Ces suites sont différentes suivant qu'il s'agit d'avis de contrôle budgétaire, de jugements ou de lettres d'observations. Si, dans les deux premiers cas, les résultats peuvent être aisément repérés, il en va différemment en ce qui concerne les lettres d'observations qui font suite à l'examen de la gestion.

Lorsqu'elle participe au contrôle des actes budgétaires, la chambre régionale des comptes intervient dans un cadre défini avec précision par la loi : il s'agit le plus souvent de faire des propositions à l'ordonnateur ou au préfet en vue de rétablir l'équilibre budgétaire. Le résultat de cette intervention est aisément identifiable sous la forme du nouveau budget, ou du budget modifié, qu'il ait été accepté par la collectivité elle-même ou réglé par le représentant de l'Etat. La saisine de la chambre peut également la conduire à apprécier le caractère obligatoire d'une dépense pour une collectivité et, le cas échéant, à en demander l'inscription au

budget de cette dernière. L'efficacité de cette procédure rapide et facile à mettre en œuvre n'est pas contestée.

Lorsque la chambre juge les comptes des comptables publics, son intervention s'inscrit dans une démarche de nature juridictionnelle dont la finalité est d'apprécier le service rendu par les comptables publics, en ce qui concerne notamment le recouvrement des créances, la régularité des paiements et le maniement des fonds. Tous les comptes relevant de sa compétence donnent régulièrement lieu à décision pour chacun des exercices. Ainsi, au cours de l'année 2000, 18 629 des 70 616 comptes publics locaux ont donné lieu à jugement. Les vérifications opérées conduisent dans la grande majorité des cas à ne pas engager la responsabilité du comptable et donc à lui accorder décharge et, s'il est définitivement sorti de fonctions, quitus. Toutefois, dans au moins 10 % des cas, l'examen des comptes est l'occasion d'appeler l'attention du comptable sur les imperfections de ses contrôles ou même, pour les plus graves d'entre elles, d'engager sa responsabilité. La chambre dispose en effet de toute une gamme de mesures. Elle peut assortir la décharge du comptable d'un avertissement (« injonction pour l'avenir »). Elle peut aussi subordonner la décharge à la production de justifications complémentaires ou bien encore à des reversements. Enfin, dans les cas les plus sérieux, elle prononce une charge, provisoire (« injonction ») ou définitive (débet du comptable). En 2000, les débet ont été au nombre de 531. Leur montant s'est élevé à 32,40 M€ Les reversements obtenus la même année pendant l'instruction, sur injonction et après jugement se sont élevés respectivement à 6,31 M€, à 2,49 M€ et à 36 130,42 €. Les chambres ont également prononcé en 2000 des débet d'un montant global de 1,10 M€ à l'encontre des personnes qu'elles ont préalablement déclarées comptable de fait. Dans ce cas, le fait que l'intervention des juridictions a permis de mettre fin à des situations de gestion de fait doit aussi être considéré comme un résultat.

En matière d'examen de la gestion, les effets des interventions des CRC s'avèrent plus difficiles à mesurer car l'objet de cette mission, comme les résultats à en attendre n'étaient pas, jusqu'ici, précisés dans les textes applicables aux chambres. En pratique, celles-ci exercent, dans ce cadre, un contrôle qui comporte deux volets essentiels : un contrôle de la conformité de la gestion aux lois et règlements en vigueur et un contrôle de la qualité de la gestion, qui peut porter sur la situation financière des collectivités et établissements publics du ressort de la chambre, sur la sincérité des comptes, sur l'équilibre financier des opérations, et plus généralement, sur l'économie des moyens mis en œuvre pour les actions entreprises, les résultats obtenus par comparaison avec ces moyens et les effets des actions conduites.

La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour donne désormais une définition de l'examen de la gestion proche de la pratique du contrôle par les chambres, puisqu'elle prévoit, en son article 36, d'ajouter à l'article L. 211.8 du CJF, l'alinéa suivant :

« L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, les chambres peuvent, après avoir mis en œuvre la procédure contradictoire écrite et orale prévue par la loi, arrêter des observations qui seront adressées à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement concerné, puis communiquées par ce dernier à l'assemblée délibérante ou à l'organe délibérant. En pratique, ces observations prennent la forme de constatations souvent critiques, mais aussi d'appréciations positives sur les faits examinés et de recommandations. Cependant, et cela constitue une seconde limite à l'appréciation des résultats des interventions des chambres, les ordonnateurs ne sont pas dans l'obligation d'y donner suite.

Mais l'expérience montre qu'ils s'efforcent, en général, par une démarche volontaire, de mettre fin aux anomalies signalées ou d'amender les situations ou les procédures appelant la critique. Il est fréquent que, soit en cours d'instruction, soit à la réception de la lettre d'observations, ils fassent connaître à la chambre les mesures adoptées ou envisagées. Sans prétendre à l'exhaustivité, des exemples récents de ces remises en ordre ou améliorations peuvent ainsi servir à illustrer l'efficacité des interventions des chambres.

Les constatations faites par les CRC à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités territoriales dépassent parfois le cadre strict de l'organisme contrôlé pour concerner la réglementation elle-même, ses obscurités, ses imperfections, ou encore la façon dont elle est interprétée ou appliquée dans le secteur public local. Dans ce cas, c'est le ministre compétent qu'il convient d'informer ou d'interroger, en vue d'obtenir les éclaircissements ou les modifications qui s'imposent. Par les communications qu'elles demandent au Premier président ou au parquet général de la Cour des comptes de transmettre dans ce but aux administrations centrales, les chambres peuvent contribuer efficacement à corriger les dysfonctionnements constatés.

1 – La diversité des résultats constatés à la suite des contrôles

Les observations que les chambres sont amenées à faire, soit aux ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux, soit aux dirigeants des sociétés d'économie mixte et des associations subventionnées, ont trait pour l'essentiel, conformément aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, à la régularité des opérations de recettes et de dépenses. Il s'agit de vérifier que ces opérations sont conformes aux lois et règlements et, dans le cas d'engagements conventionnels, de s'assurer qu'elles respectent également les clauses juridiques ou financières liant les parties. L'examen des justifications fournies à l'appui des opérations, complétées par les précisions obtenues dans le cadre de l'instruction contradictoire, permet de porter une appréciation sur la régularité et de recommander les réformes ou rectifications qui s'imposent.

Mais l'examen de la gestion peut aussi faire apparaître que la conduite des opérations ou la mise en œuvre des politiques décidées par les collectivités ou établissements publics locaux, régulière en la forme, peut être sujette à critique au regard des notions d'économie ou d'efficacité : tel résultat aurait pu être atteint à un moindre coût, telle organisation ne paraît pas la mieux adaptée aux objectifs poursuivis. Sans s'immiscer dans l'opportunité, et sans nécessairement suggérer une solution, les chambres font apparaître des défauts ou des insuffisances dans l'organisation ou le fonctionnement des services. La réflexion menée par le destinataire des observations le conduit alors très fréquemment à des changements se traduisant par une amélioration du service ou par de véritables économies de gestion.

a) Il peut arriver que les collectivités territoriales négligent de mettre en recouvrement des créances ou de faire valoir leurs droits. Alertés par la lettre d'observations, les ordonnateurs émettront alors les titres de recette permettant la récupération de ces créances dormantes.

♦ L'intervention de la chambre de Bretagne a ainsi permis à un centre hospitalier de récupérer un crédit de TVA de 0,32 M€ lié à l'activité de transfusion sanguine exercée par l'établissement avant 1995 et manifestement tombé dans l'oubli.

♦ Le contrôle d'un district a permis de constater l'existence d'un fonds de renouvellement alimenté par la collectivité et géré par le fermier du service de l'assainissement. Constitué dans le cadre d'un contrat d'affermage, ce fonds était dépourvu de justification pratique ; sa récupération (0,20 M€) a suivi de peu la réception de la lettre d'observations définitives de la chambre régionale.

♦ D'autres exemples, pour des montants très variables, concernent des loyers oubliés, des rabais contractuels acquis mais non réclamés, la récupération de la taxe ADEME (agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie), la redevance spéciale pour enlèvement des ordures, le versement pour dépassement du plafond légal de densité, voire le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

b) L'intervention de la chambre est la plus fréquente en matière de dépenses irrégulières. Les irrégularités mises au jour peuvent concerner les primes ou indemnités servies aux agents territoriaux ; il pourra s'agir soit de cas isolés, soit de catégories d'agents. La suite à donner consiste généralement en une remise en ordre portant effet pour l'avenir ; elle peut aussi intervenir sous la forme d'un reversement des sommes perçues à tort.

♦ Au terme d'une vérification effectuée par la chambre de Provence-Alpes-Côte d'Azur, une commune a fait procéder au reversement, pour un montant de 69 941,47 €, de primes et d'indemnités versées indûment aux agents communaux. Elle a aussi totalement réorganisé le régime indemnitaire en vigueur.

♦ Dans la même région, une autre ville versait depuis 1986 une « prime d'assiduité » en violation de la loi du 26 janvier 1984 qui n'autorise le maintien des avantages acquis que dans la mesure où ils avaient été institués avant le 1er janvier de cette même année. La suppression de cette prime, à la suite du contrôle de la chambre, s'est traduite par une économie annuelle de l'ordre de 0,23 M€

♦ Un contrôle de la chambre régionale d'Aquitaine a établi que le régime indemnitaire en vigueur dans une ville comportait diverses irrégularités : primes instituées sans délibération du conseil municipal ou versées à des taux supérieurs aux maxima fixés par celui-ci, dépassement des limites légales en matière d'heures supplémentaires. En juillet 2000, l'assemblée communale a pris une délibération pour la remise en ordre de l'ensemble de ce dispositif.

♦ Le comité des œuvres sociales d'une commune versait, à la demande de celle-ci, des rémunérations accessoires irrégulières à certains fonctionnaires municipaux. A la suite du contrôle opéré par la chambre des Pays de la Loire, la subvention communale à cette association a été réduite et les indemnités irrégulières supprimées.

La régularisation peut aussi porter sur des avantages en nature, tels que logement et prestations annexes :

♦ Dans un centre hospitalier spécialisé de la région Centre, des factures d'eau, de gaz ou de téléphone étaient indûment payées par

l'établissement au titre des logements concédés au personnel. A la suite des observations de la chambre régionale des comptes, l'hôpital a demandé aux intéressés le remboursement de ces prestations.

♦ Nombreuses sont par ailleurs les régularisations demandées, et obtenues, en ce qui concerne le cumul irrégulier d'un logement et du bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires.

La régularisation peut encore porter sur des avantages divers non justifiés :

♦ Un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) versait une subvention à l'union départementale des sapeurs-pompiers pour couvrir les cotisations versées par les agents retraités et les veuves à leur mutuelle. Informé par la chambre Midi-Pyrénées du caractère irrégulier de ce versement, le conseil d'administration de l'établissement a décidé d'y mettre fin au 1^{er} janvier 2000.

♦ Licenciés pour faute lourde, deux agents d'un syndicat d'électricité avaient néanmoins perçu des indemnités pour un total de 56 406,14 €. Les contrôles réalisés à l'occasion de l'examen des comptes ont conduit le syndicat à demander le reversement de ces sommes.

Mais les remises en ordre ne visent pas que les agents territoriaux ; elles peuvent aussi concerner des élus locaux, des partenaires tels que sociétés d'économie mixte, associations ou des entreprises.

♦ Lors d'un contrôle précédent, en 1996, la chambre de Champagne-Ardenne avait relevé le fait qu'un conseil général avait pris à bail un appartement à Paris au bénéfice de son président. Elle a pu constater récemment que ce contrat avait été aussitôt résilié.

♦ Une association domiciliée dans les locaux de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris percevait sans convention tout ou partie de différents droits (d'inscription aux cours, de participation aux expérimentations...) en violation des règles de la comptabilité publique et à l'insu de l'ordonnateur. Après l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, l'association a été dissoute et la somme de 0,41 M€ reversée dans la caisse du comptable public.

♦ Le contrôle des comptes d'une association municipale d'œuvres sociales a permis de constater que de nombreuses dépenses de cet organisme, largement subventionné par la commune et par le syndicat d'agglomération nouvelle, n'étaient pas conformes à son objet social et correspondaient au paiement de dépenses personnelles de ses dirigeants. Au terme du contrôle, les reversements dans la caisse du comptable public ont atteint un montant de près de 0,37 M€. Déclarés comptables de fait, les dirigeants ont par ailleurs été condamnés à l'amende.

♦ Une société d'économie mixte avait perçu une rémunération de 63 571,24 € en qualité de maître d'ouvrage délégué d'une commune de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cependant elle ne comportait aucun salarié et, de fait, les services municipaux opéraient à sa place. La chambre régionale des comptes ayant considéré que la relation contractuelle entre la ville et l'entreprise était fictive et la rémunération non fondée, une procédure de gestion de fait a été engagée et la rémunération reversée dans la caisse du comptable.

c) Cependant le retour à la régularité n'a pas nécessairement une incidence financière directe. Dans un grand nombre de cas il se traduira par une remise en ordre des procédures, une meilleure sécurité des dispositifs de contrôle, ou tout simplement par le retour à une stricte application des mécanismes administratifs ou comptables réglementaires. Les exemples qui suivent reflètent la grande diversité des résultats obtenus dans ce cadre.

♦ L'existence d'un grand nombre d'associations fonctionnant au sein d'un centre hospitalier régional universitaire, la plupart non conventionnées, rendait nécessaire une remise en ordre ; en réponse aux constatations de la chambre, l'établissement a indiqué que des mesures seraient prises pour clarifier la situation, notamment par l'élaboration d'un code de bonne conduite, l'adoption d'une procédure d'autorisation de domiciliation et la nomination d'un coordinateur.

♦ L'organisation de la régie de recettes constituée au sein d'un centre communal d'action sociale (CCAS) pour le recouvrement des loyers ignorait la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, puisque le régisseur assurait l'intégralité du traitement des recettes de loyers, de la constatation au recouvrement. Après l'envoi par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine de ses observations provisoires, l'organisation financière a été modifiée conformément aux textes réglementaires.

♦ La chambre de Midi-Pyrénées avait constaté qu'un club sportif, constitué sous forme d'association, tirait une partie de ses ressources du recours au partenariat avec des entreprises privées, notamment sous forme de contrats d'échange de services, mais sans que des contrats écrits soient systématiquement établis et en omettant parfois de retracer ces opérations en comptabilité. A l'issue du contrôle, l'association a pris la décision de revoir totalement ses procédures sur ces deux points.

d) Sans être nécessairement marquées par l'irrégularité, l'organisation et les procédures mises en œuvre dans le secteur public local peuvent faire apparaître des insuffisances, des gaspillages, des risques juridiques ou des risques financiers. Il appartient dans ce cas à la

chambre régionale des comptes de signaler à l'ordonnateur les conséquences constatées ou possibles de la situation et de l'inciter à la modifier en vue d'une meilleure économie des moyens ou d'une meilleure qualité du service.

♦ Plusieurs communes membres d'un syndicat d'adduction d'eau de Bourgogne avaient mis à profit l'imprécision des statuts pour intervenir dans son champ de compétence. Il en est résulté des désordres dans la programmation et la conduite des travaux ainsi que dans la maîtrise des recettes. Cette situation avait favorisé l'instauration d'un climat conflictuel qui s'est manifesté par plusieurs recours introduits devant le tribunal administratif. Les observations de la chambre régionale des comptes ont permis au syndicat d'entreprendre la révision de ses statuts et d'améliorer les procédures le liant à son fermier et à la direction départementale de l'agriculture ; ont de même été revues les modalités d'enregistrement et de publicité des délibérations.

♦ En contrôlant l'activité libérale des médecins d'un centre hospitalier, la chambre d'Auvergne a constaté d'importantes différences entre les encaissements reçus par certains praticiens et la comptabilisation enregistrée par la caisse primaire d'assurance-maladie. Il en résultait un manque à gagner substantiel pour l'établissement. Celui-ci demande désormais systématiquement les états tenus par la CPAM en vue de les transmettre à la commission de l'activité libérale.

♦ L'examen des comptes d'une commune de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a montré que cette collectivité avait une connaissance insuffisante de son patrimoine, les états de l'actif tenus par le comptable n'étant pas détaillés ; en outre des travaux importants effectués dans le cadre de la rénovation urbaine et de la construction des ports n'y étaient pas intégrés. Avant même la fin du contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune a créé une cellule d'actualisation et de suivi de son patrimoine et fait réaliser une expertise de celui-ci. Cette initiative lui a permis de défendre ses intérêts dans les négociations ouvertes avec une collectivité voisine en vue de la création d'une structure intercommunale.

e) L'examen des relations contractuelles liant les collectivités aux délégataires de services publics ou aux entreprises conduit très souvent les chambres à faire apparaître des failles, des oublis ou des erreurs dans les dispositifs mis en place. La complexité croissante des mécanismes juridiques et financiers, quelle qu'ait été la précision des études initiales, entraîne en effet fréquemment des difficultés dans le contrôle des charges à payer et des comptes du délégataire.

♦ Un syndicat intercommunal de l'électricité d'un département de la région Champagne-Ardenne a conclu en 1993, avec EDF une

convention dite « de concession » pour une durée de trente ans. La rédaction des clauses financières et les modalités de mise en œuvre de ce texte ont fait apparaître diverses anomalies : application d'arrondis non définis contractuellement, non-respect des dispositions financières spécifiques à la première année de mise en œuvre, décalage systématique d'un an dans le versement d'une partie des redevances. A la suite de la lettre d'observations, la chambre régionale des comptes a pris acte des négociations entreprises au sujet d'une future clause d'arrondis et du règlement effectif par EDF d'une somme voisine de 2,59 M€ régularisant l'ensemble des manquements constatés en matière de redevance.

♦ En vérifiant un service de distribution de l'eau d'une ville de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la chambre régionale des comptes a exprimé des critiques sur plusieurs dispositions du contrat d'affermage et, plus généralement, sur l'absence de transparence des comptes de la délégation. Elle a notamment observé que le délégataire effectuait des prélèvements non justifiés sur le produit de la surtaxe. A la suite des observations définitives, la ville a émis deux titres de recette à l'encontre de son fermier, pour un montant total de 1,28 M€. Un avenant au contrat de distribution de l'eau potable a en outre été passé.

♦ L'exploitant de l'usine d'incinération d'un syndicat de communes de la région Auvergne avait imputé, à partir de 1992, des frais de main d'œuvre au fonds de gros entretien ouvert dans ses écritures. Lors de son contrôle la chambre régionale a constaté que le contrat initial, conclu en 1990, prévoyait explicitement que les travaux réalisés avec les moyens propres de l'exploitant seraient exclus des dépenses de gros entretien. L'anomalie a été corrigée et le fonds crédité des imputations effectuées à tort (0,30 M€).

♦ Une ville de la région Bourgogne avait délégué le service de la restauration collective à une entreprise finançant ses investissements par crédit-bail. Une convention tripartite liant la commune, le concessionnaire et la société de financement prévoyait les transferts de propriété nécessaires. Ce montage a appelé diverses remarques de la chambre régionale des comptes, notamment une observation concernant l'absence de clause contractuelle fixant avec précision les modalités de renouvellement des équipements. La chambre faisait observer en outre que le surdimensionnement de l'équipement avait permis au concessionnaire de l'utiliser pour des prestations privées dont l'importance allait bien au-delà de ce que tolérait le contrat. Après négociation, la commune a fait connaître à la chambre que les parties étaient convenues de minorer le montant de la nouvelle base d'amortissement pour compenser le nombre de repas extérieurs préparés durant les sept premières années du contrat.

f) Indépendamment des redressements ponctuels qui peuvent être apportés aux dispositifs conventionnels et des conséquences financières qui en résultent, l'analyse de la chambre peut aussi conduire à faire apparaître la possibilité d'économies de gestion à plus long terme. Portant fréquemment sur des contrats onéreux et de longue durée, l'intérêt de ces observations est très généralement mis à profit par leur destinataire.

♦ La chambre de Bourgogne a relevé que le contrat de chauffage portant sur 4 912 logements d'un office public d'aménagement et de construction, confié depuis de nombreuses années à la même entreprise sans remise en concurrence, se caractérisait, malgré d'importants investissements confiés à la même entreprise et toujours sans mise en compétition, par des tarifs élevés et des garanties insuffisantes. La réaction énergique de l'office, justifiée par les irrégularités du contrat, a permis de négocier, sur la durée restant à courir, une économie évaluée à 3,77 M€

♦ La chambre du Centre avait estimé que les contrats d'assurance d'un centre hospitalier spécialisé appelaient une procédure de consultation. L'établissement a effectivement procédé par voie d'appel d'offres à une renégociation complète de ses contrats, devant se traduire par une économie annuelle de 45 734,71 €

♦ En 1995, la chambre d'Aquitaine avait relevé le déséquilibre économique affectant le contrat de concession du stationnement payant dans une commune. A l'occasion d'un nouveau contrôle, quatre ans après, elle a constaté une majoration sensible de la participation du concessionnaire aux frais de surveillance des installations à partir de 1997.

♦ Les modalités du contrat de délégation du service de l'assainissement d'un district de la région Auvergne avaient fait l'objet de plusieurs observations concernant notamment le manque de transparence des comptes-rendus financiers par rapport aux comptes prévisionnels, et l'absence de prise en compte d'économies de gestion. Après négociations, le district a fait connaître à la chambre régionale des comptes que le prix indexé contractuel de 0,35 €/m³ en 1998 avait été ramené à 0,30 €HT.

L'importance et la variété des résultats susceptibles d'être attribués, en totalité ou en partie, à l'action des chambres régionales des comptes, ainsi que leur échelonnement dans le temps, ne facilitent pas leur suivi et leur enregistrement. En outre il n'existe pas actuellement de dispositif, réglementaire ou conventionnel, permettant ce recueil. Il paraît pourtant de plus en plus nécessaire que les chambres soient en mesure de procéder, pour leur propre information comme pour celle des pouvoirs

publics et de l'opinion, à une évaluation régulière des suites données à leurs observations.

2 – Les suites données par les administrations centrales aux observations des chambres régionales des comptes

L'article R. 241-24 du code des juridictions financières ouvre la possibilité, pour la chambre, d'adresser sur des points particuliers des communications au représentant de l'Etat et aux chefs des services déconcentrés de l'Etat. Ces correspondances, décidées par la juridiction, sont signées, selon les cas, par le président de la chambre ou par le commissaire du gouvernement.

Le même article du code des juridictions financières aménage, dans son deuxième alinéa, un autre niveau d'intervention : « Les observations arrêtées par la chambre et susceptibles de concerner les administrations, services et organismes centraux de l'Etat sont transmises à la Cour des comptes ou au procureur général près ladite Cour en vue de leur communication aux autorités intéressées ».

Ces communications, adressées aux administrations centrales de l'Etat, répondent à deux séries de préoccupations ; elles peuvent soit dénoncer des irrégularités et des dysfonctionnements d'une certaine gravité, soit exprimer le souhait de modifier ou de simplifier la réglementation existante.

Le volume de ces correspondances demeure stable d'une année sur l'autre, autour d'une trentaine (trente-cinq en 1998, trente-quatre en 1999, trente-six en 2000)², émanant d'une quinzaine de chambres (quatorze en 1998, seize en 1999, quinze en 2000). L'année 2000 a été marquée par une certaine concentration de ces communications, puisque quatre chambres régionales (Rhône-Alpes, Bretagne, Languedoc-Roussillon et Basse-Normandie) sont à l'origine de la moitié des lettres du procureur général.

Si l'objet de ces correspondances demeure extrêmement divers, trois thèmes principaux peuvent être identifiés : la situation réservée à des agents de la fonction publique territoriale (cinq cas) ou hospitalière (deux cas) ou à des élus (trois cas), les pratiques irrégulières relevées en matière de commande publique des collectivités locales (trois cas), les difficultés d'application des textes législatifs ou réglementaires (cinq cas). La direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur est

² Les communications adressées à plusieurs destinataires ne sont comptées qu'une fois.

le premier destinataire des communications du procureur général, puisqu'elle est concernée par un tiers d'entre elles, suivie par la direction des hôpitaux (six), la direction générale de la comptabilité publique (cinq), les ministères de l'éducation nationale (quatre) et de l'équipement (trois).

La portée des interventions ainsi arrêtées par les chambres régionales des comptes peut s'apprécier de plusieurs manières :

- la plupart des projets soumis au procureur général sont adressés par ce dernier, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation, aux administrations concernées. En pratique, lorsqu'une proposition n'est pas suivie d'effet, c'est le plus souvent parce qu'une communication de même nature vient de donner lieu à une intervention semblable ou à une réponse du destinataire. Au total, les chambres régionales ont été, en 2000, à l'origine de plus du quart des communications du procureur général ;

- ces communications suscitent, au sein des services concernés, une réaction généralement rapide. Les deux tiers des réponses ont été obtenues dans un délai inférieur à trois mois ;

- la plupart des réponses reçues traduisent l'adhésion des services destinataires à l'analyse de la chambre, reprise par le parquet. En 2000, une seule réponse a exprimé un désaccord, fondé sur une refonte des textes applicables postérieurement à la période contrôlée par la chambre régionale.

Lorsqu'elle suppose une modification de l'ordonnancement juridique, l'intervention du procureur général exige souvent, même lorsque son point de vue est partagé par les administrations concernées, un délai d'adaptation avant de déboucher sur un nouveau texte. Cette attente peut cependant être sensiblement réduite lorsque le destinataire réagit énergiquement, comme le montre l'exemple suivant.

• L'examen des comptes et de la gestion d'un syndicat d'agglomération nouvelle avait révélé que l'établissement public reversait aux communes membres des sommes importantes (près de 160 MF en 1999) au titre de la dotation de coopération et du complément de ressources. Si le principe de ce transfert était prévu par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 modifiée, les modalités de calcul de ces dotations ne respectaient pas les règles de liquidation déterminées par la loi. Les sommes rétrocédées étaient cependant arrêtées à l'unanimité des membres du comité syndical et visaient à une redistribution plus équitable du fonds de coopération, au profit des communes les plus dépourvues. Alerté par le procureur général en juillet 2000 sur la complexité du mécanisme de la loi de 1983, ainsi que son caractère peu redistributif, le

ministère de l'intérieur a immédiatement engagé une réflexion qui a débouché, dès la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, sur une nouvelle rédaction des articles L. 5334-7 et L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales, dans un sens plus conforme aux impératifs de péréquation financière et compatible avec le mécanisme adopté par le syndicat d'agglomération nouvelle.

Lorsque la communication porte non sur l'inadaptation d'un texte mais sur des situations isolées, les administrations centrales peuvent prendre plus aisément des mesures de régularisation, dont témoignent les quelques exemples suivants.

- A la suite de la vérification des comptes d'une soixantaine d'établissements publics locaux d'enseignement, la chambre de Midi-Pyrénées avait souhaité attirer l'attention du ministère de l'éducation nationale sur la gestion irrégulière, par des collèges et lycées, d'opérations pour le compte de l'Etat³. Deux points étaient plus particulièrement mis en cause. S'agissant du fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI), le ministère a choisi de maintenir une gestion centralisée du fonds, au niveau académique, par un établissement support, dans un cadre réglementaire formalisé par le décret du 6 octobre 2000. Les opérations du fonds « innovation pédagogique », dont le suivi avait donné lieu à des critiques de la chambre, ont en revanche pris fin à compter du 1^{er} janvier 2000 et il a été demandé au rectorat de procéder à la réintégration des fonds restants dans la caisse de l'Etat.

- Les contrôles qu'elles effectuent mettent parfois les chambres en présence de fonctionnaires de l'Etat exerçant leur activité dans des conditions irrégulières. Les chambres des comptes de Languedoc-Roussillon et de Champagne-Ardenne avaient ainsi relevé la situation de deux agents du ministère de l'équipement, affectés respectivement à un syndicat mixte d'aménagement touristique et à une association de la loi de 1901, dans un cadre non conforme aux dispositions législatives applicables. Dans le deuxième cas, cette situation était aggravée par la perception de compléments de rémunération indus et par un cumul d'emploi public et d'emploi privé, en méconnaissance du décret du 29 octobre 1936. En réponse aux communications du parquet, le ministère a indiqué que les deux agents avaient été placés en position de disponibilité.

Face à des situations durablement bloquées au niveau local, la chambre peut être amenée à solliciter le parquet de la Cour, dont

³ Le principe de ces opérations a déjà été contesté par la Cour des comptes, dans son rapport public 1997, p. 47.

l'intervention auprès des administrations centrales permet de dégager une solution durable.

Saisie en 1999 du déséquilibre du budget d'un office public d'habitations à loyer modéré, la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais avait constaté le caractère structurel de cette situation, liée à la vente de la quasi-totalité du patrimoine de l'office à un autre bailleur social, avec l'accord des autorités de tutelle. Les effectifs (17 agents), hors de proportion avec le parc demeurant la propriété de l'office (50 logements et 34 garages), étaient en fait mis à la disposition de la commune de rattachement, moyennant une subvention qui ne représentait qu'environ 50 % de la charge salariale correspondante. Elle avait en conséquence suggéré la dissolution de l'organisme.

Le refus des autorités locales de donner suite à cette recommandation a conduit à une nouvelle dégradation des comptes en 1999 et à la transmission à la chambre du budget 2000. Celle-ci, constatant l'impossibilité de redresser la situation budgétaire de l'office public, a estimé indispensable sa dissolution. Saisies en octobre 2000 par l'intermédiaire du parquet de la Cour, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère chargé du logement et la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ont fait part, en avril et juin 2001, de l'accord du maire de la commune pour une dissolution. Le conseil municipal a inscrit à son budget supplémentaire pour 2001 la création des postes et les crédits correspondant à l'intégration des salariés dans les effectifs communaux.