

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

2014

Synthèses

Tome I

Les observations

Les finances publiques
Les politiques publiques
La gestion publique

Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et autres organismes intéressés sont insérées dans le rapport.

Le rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes comprend trois tomes, dont seuls les deux premiers font l'objet de synthèses :

- **le tome I**, constitué de deux volumes (I-1 et I-2), expose les **observations et recommandations** tirées d'une sélection de contrôles, d'enquêtes et d'évaluations réalisés en 2013 par la Cour, les chambres régionales et territoriales des comptes, ou conjointement par Cour et les chambres régionales et territoriales ;

- **le tome II** est consacré aux **suites** données par les administrations, collectivités et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes ;

- **le tome III** présente, de façon synthétique, les **activités** de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes durant l'année 2013.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé à ces trois tomes.

Le présent fascicule rassemble les synthèses des 19 textes qui composent le tome I « Les observations ».

Ces 19 textes sont regroupés en trois parties :

- première partie : les finances publiques (1) ;
- deuxième partie : les politiques publiques (10) ;
- troisième partie : la gestion publique (8).

Synthèses du tome I Les observations

Première partie - Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014) .8

Deuxième partie - Les politiques publiques

Chapitre I - Agriculture

- 1 La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture14
- 2 Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural16

Chapitre II - Défense et espace

- 1 La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises20
- 2 Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts23

Chapitre III - Éducation et jeunesse

- 1 Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale28
- 2 Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser32

Chapitre IV - Santé et cohésion sociale

- 1 La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables36
- 2 La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence39

Sommaire

- 3 La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder 42

Chapitre V - Tourisme

- Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut 46

Troisième partie - La gestion publique

Chapitre I - L'État

- 1 Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser 52
- 2 Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable 54
- 3 Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement 57

Chapitre II - Les collectivités territoriales

- 1 Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques 62
- 2 Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale des transports 65

Chapitre III - Les organismes de protection sociale

- La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable 70

Chapitre IV - Les organismes privés subventionnés

- La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux 74

Chapitre V - Les partenariats public-privé

- Les partenariats public-privé du plan Hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée 78

Première partie

Les finances publiques

La situation d'ensemble des finances publiques
(à fin janvier 2014)

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

En 2013, une réduction des déficits, effectif et structurel, plus lente que prévu

Les premières informations communiquées par le Gouvernement sur l'exécution du budget de l'État en 2013, qui n'ont pas encore été expertisées par la Cour, font apparaître un déficit supérieur à celui qui était attendu. Le déficit des administrations publiques dans leur ensemble pourrait donc être supérieur à 4,1 % du PIB. Cependant, d'importantes incertitudes subsistent sur le compte complet des administrations publiques qui ne sera publié par l'INSEE que fin mars 2014. L'analyse de la Cour s'appuie donc sur le compte pour 2013 associé à la loi de finances pour 2014 qui prévoit un déficit de 4,1 % du PIB.

La réduction du déficit public effectif, de 4,8 % du PIB en 2012 à 4,1 % prévu en 2013, a été deux fois moins importante que celle fixée par la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012 (0,7 point au lieu de 1,5).

Les révisions à la baisse de la prévision de croissance du PIB, d'une part, et de la prévision d'élasticité des recettes publiques au PIB, d'autre part, expliquent, chacune pour moitié, cet écart de

0,8 point attendu par rapport à la programmation.

La réduction du déficit structurel a aussi été plus lente que prévu, du fait de la révision à la baisse de l'élasticité des recettes.

Malgré un effort structurel (1,7 point de PIB) d'une ampleur inégalée dans le passé, qui a porté principalement sur les prélèvements obligatoires, les déficits effectif et structurel de 2013 sont ainsi supérieurs d'un point de PIB à ceux inscrits dans la loi de programmation. Ils auraient été plus faibles de 0,2 point de PIB si les dépenses publiques avaient augmenté comme il était prévu en avril 2013 dans le programme de stabilité.

Le retard s'est accentué par rapport à la trajectoire de retour vers l'équilibre.

Les déficits effectif et structurel de 2013 restent supérieurs aux moyennes de l'Union européenne et de la zone euro.

En 2014, un objectif de réduction des déficits dont la réalisation est incertaine

De 2013 à 2014, le Gouvernement prévoit une réduction du déficit effectif de 4,1 % prévu à ce jour à 3,6 % du PIB

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

et une réduction du déficit structurel de 2,6 à 1,7 % du PIB.

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré que la prévision de croissance du PIB (0,9 %) était plausible mais que le scénario macroéconomique du Gouvernement présentait des éléments de fragilité, notamment pour ce qui concerne l'évolution de l'emploi.

Les prévisions de croissance du produit de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sur la masse salariale qui ont été établies par le Gouvernement sur la base de cette prévision de croissance du PIB apparaissent trop favorables. L'élasticité globale des recettes publiques pourrait ainsi être plus faible que prévu (1,0) conduisant à une perte de recettes possible de 2 à 4 Md€.

Les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires inscrites dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 ainsi que dans des textes antérieurs (taxe sur les poids lourds) auront un rendement inférieur de 1 à 2 Md€ à celui qui était attendu en septembre dernier, du fait des amendements apportés à ces projets de loi, de la suspension de la mise en œuvre de la taxe sur les poids lourds et des décisions du Conseil constitutionnel.

Compte-tenu de l'évolution tendancielle des dépenses publiques, telle qu'elle est estimée par le Gouvernement, les économies nécessaires pour que la croissance des dépenses publiques en volume soit limi-

tée à 0,4 %, comme annoncé en septembre, s'élèvent à environ 15 Md€.

Les économies dont le contenu est détaillé par les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont plus importantes que les années précédentes. Compte-tenu des dépenses nouvelles, elles devraient néanmoins être insuffisantes pour limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume. Des annulations de crédits seront donc nécessaires en cours de gestion pour atteindre cet objectif et réaliser l'effort structurel prévu pour 2014 (0,9 point de PIB) qui porte essentiellement sur les dépenses. Il n'existe, en outre, aucune marge de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues comme il en survient pratiquement chaque année.

Au total, la révision à la baisse de l'élasticité des recettes et du produit des mesures nouvelles pourrait se traduire par des déficits effectif et structurel supérieurs de 3 à 6 Md€ à ceux prévus par le Gouvernement, sauf si les dépenses publiques de 2014 sont revues à la baisse pour un même montant.

La dette publique continuera à croître en 2014 et dépassera 2 000 Md€ à la fin de l'année.

Des efforts supplémentaires à consentir de 2015 à 2017

La loi de programmation prévoit d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette

La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2014)

échéance n'a pas été modifiée par le Conseil de l'Union européenne malgré le report à 2015 de l'objectif d'un déficit effectif ramené à 3 % du PIB.

Compte-tenu du retard pris par rapport à la trajectoire de soldes structurels de la loi de programmation (1,0 point de PIB en 2013 et 0,6 point en 2014), l'effort structurel nécessaire en 2015 et 2016 est plus élevé que prévu par la loi de programmation et représentera encore 0,7 point de PIB chacune de ces deux années.

Pour réaliser cet effort en 2015 et 2016 en le faisant porter entièrement sur les dépenses, puis pour diminuer le taux des prélèvements obligatoires en 2017, comme le prévoit le Gouvernement, le

cumul des économies nécessaires sur la période 2015-2017 dépasse 50 Md€. Il sera encore plus important si les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction du déficit pour 2014 ne sont pas atteints et si la croissance potentielle est revue à la baisse.

Bien que leur ampleur soit sans précédent, ces économies, qui correspondent à une légère augmentation en volume de la dépense publique, apparaissent possibles sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Leur réalisation exige une mobilisation et une action résolue de l'ensemble des autorités publiques.

Deuxième partie

Les politiques publiques

Chapitre I

Agriculture

- 1 - La sécurité sanitaire de l'alimentation :
l'insuffisance des contrôles du ministère
de l'agriculture
- 2 - Les SAFER : les dérives d'un outil de politique
d'aménagement agricole et rural

1 La sécurité sanitaire de l'alimentation : l'insuffisance des contrôles du ministère de l'agriculture

La politique de sécurité sanitaire de l'alimentation concerne l'ensemble des actions concourant à s'assurer de l'hygiène et de l'innocuité des denrées alimentaires, d'origine animale ou végétale. Elle comprend les mesures qui contribuent à la qualité de la production primaire (végétaux non transformés et animaux destinés à la consommation), de la transformation des denrées, de leur transport et de leur distribution.

En France, plusieurs administrations sont chargées de mettre en œuvre cette politique, principalement le ministère de l'agriculture (direction générale de l'alimentation), objet du présent texte, et le ministère de l'économie (direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes) ainsi que leurs services territoriaux.

Des contrôles trop peu nombreux

S'agissant des végétaux, les contrôles relatifs à l'utilisation des produits phytosanitaires par les agriculteurs restent très faibles (taux de contrôle de 1,2 %) même si ces contrôles ont progressé, passant de 600 par an en 2005 à 6 500 en 2011. Ils interviennent quasi exclusivement chez les demandeurs d'aide au titre de la politique agricole

commune (PAC), laissant pratiquement de côté l'arboriculture et le maraîchage. Les contaminants dans les végétaux, notamment les métaux lourds, ne font pas l'objet d'un plan de contrôle du ministère de l'agriculture.

Les contrôles dans les établissements de production et de transformation de denrées d'origine animale (134 335 établissements) et dans les établissements de remise directe (371 631) ont diminué de 17 % entre 2009 et 2012. Dans les abattoirs, la France peine à se conformer aux exigences européennes en matière de contrôle.

Les « contrôles à destination » des denrées d'origine animale provenant d'autres pays de l'Union européenne, qui conduisent à relever de nombreuses non-conformités (25 % pour les produits à base de viande, 21 % pour le lait cru et les produits à base de lait), sont peu nombreux et ne sont pas mis en œuvre dans certains départements.

L'encadrement des auto-contrôles à renforcer

Les textes européens ont confié aux professionnels eux-mêmes la responsabilité de mettre en place un système de maîtrise de la sécurité des aliments comprenant notamment des auto-contrôles,

tandis que les États membres sont chargés d'un contrôle de second niveau. Les dispositions réglementaires qui permettraient de mieux réguler les auto-contrôles réalisés par les professionnels n'ont pas été prises.

Dès lors, les auto-contrôles sont de qualité variable et les non-conformités ne sont pas nécessairement portées à la connaissance des services de l'État.

Des non-conformités nombreuses aux suites insuffisamment contraignantes

Les contrôles réalisés par le ministère de l'agriculture mettent en évidence un important taux de non-conformités,

supérieur à 50 % pour les contrôles relatifs à l'utilisation de produits phytosanitaires chez les agriculteurs. Pour les inspections validées dans les établissements, une non-conformité moyenne a été constatée dans 38 % des cas et une non-conformité majeure dans 7 % des cas en 2012.

Or les suites données aux non-conformités sont peu nombreuses et insuffisamment contraignantes. Elles varient fortement d'un département à l'autre sans raison apparente

Enfin, la France n'utilise pas suffisamment les possibilités prévues par les textes européens de répercuter le coût des inspections sur les professionnels.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

→ prendre les arrêtés prévus par les textes pour obliger les laboratoires à transmettre aux services de l'État les résultats non conformes sur les denrées alimentaires dès lors que ces non-conformités présentent un risque pour la santé publique ;

→ appliquer plus largement les dispositions de l'article L. 202-3 du code rural et de la pêche maritime prévoyant la possibilité de soumettre les laboratoires réalisant des analyses d'autocontrôle à une procédure de reconnaissance de qualification par le ministre de l'agriculture ;

→ s'assurer du ciblage des contrôles sur les professionnels les plus à risque, de la qualité des inspections (respect des procédures, observation des points incontournables, notation appropriée, etc.) et du caractère approprié des suites qui leur sont données (suites plus nombreuses et plus contraignantes) ;

→ pour les végétaux, étendre l'analyse de risque aux silos, aux zones à risque et aux contaminants et renforcer les contrôles réalisés au titre du « Paquet hygiène » ;

→ renforcer les « contrôles à destination » pour les produits d'origine animale en provenance de l'Union européenne.

2 Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

Les 26 sociétés pour l'aménagement foncier et rural (SAFER) sont des sociétés anonymes créées au début des années 1960 pour acheter et revendre des terres agricoles et des sièges d'exploitation en utilisant, si besoin, un droit de préemption qui leur est accordé par la loi.

Elles emploient 986 salariés. Elles ont acquis, en 2012, 9 700 biens représentant 86 600 hectares pour une valeur totale de 1,1 Md€.

L'élargissement du champ d'action des SAFER

Deux éléments ont fortement pesé sur l'activité des SAFER : la fin de la période des grands remembrements et la réduction du marché des terres agricoles sous l'effet de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols : la part des terres agricoles est passée de 62 % du territoire national en 1960 à 51,4 % en 2010.

Le champ d'action des SAFER s'est progressivement élargi. Dans le même temps, leur droit de préemption était étendu, d'abord, à l'ensemble du marché rural, puis, dans le cadre des politiques de l'environnement. Les SAFER sont ainsi devenues des opérateurs fonciers

en milieu rural y compris sur des activités non agricoles.

Cette évolution s'est accompagnée de relations plus étroites avec les collectivités territoriales. Le développement de ces relations apparaît toutefois inégal sur le territoire. Par ailleurs, un rôle plus important est attendu dans le domaine forestier.

Un recentrage indispensable des SAFER sur leurs missions

Les opérations de « substitution », qui permettent un changement de propriété sans achat des biens par la SAFER, ont pris une place de plus en plus prépondérante comme mode d'intervention sur le marché (en 2012, 68 % des surfaces et 78 % en valeur).

Une telle évolution n'est pas sans lien avec la large extension de l'exemption des droits d'enregistrement, dont bénéficient les SAFER, aux opérations de « substitution » (en 1999) et aux ventes de tous « biens ruraux » (en 2000) qui représente un avantage fiscal de 65 M€ supporté essentiellement par les collectivités locales. Les seules opérations de « substitution » ont bénéficié

quant à elles, en 2012, d'un avantage fiscal qui s'élève à 42 M€.

Cet avantage fiscal concerne de plus en plus des opérations relatives à des biens ruraux bâtis alors qu'il avait pour but de permettre d'intervenir pour des motifs d'intérêt public et notamment de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Or cette dernière ne représente plus aujourd'hui que moins du tiers des activités de rétrocession des SAFER.

Améliorer la transparence de l'activité des SAFER

Un nombre croissant de pratiques et de montages juridiques, généralement réalisés à des fins d'optimisation fiscale, peut conduire à faire échec à la mission de transparence du marché foncier rural qui incombe aux SAFER. Ces types de transaction devraient être déclarés aux SAFER.

Les statistiques d'activité des SAFER restent parcellaires et difficiles à interpréter. La mise en place d'une comptabilité analytique, qui identifie le coût de chaque activité, permettrait aux SAFER d'améliorer la qualité de leur pilotage.

Enfin, l'ouverture des instances des SAFER à d'autres acteurs que le monde agricole devrait se poursuivre. Les indispensables relations avec les régions et les services régionaux de l'État nécessitent que le ressort des SAFER corresponde à celui de régions ou d'inter-régions.

Un réseau à maîtriser

Deux structures coexistent au niveau national : la Fédération nationale des SAFER (FNSafer) et Terres d'Europe-SCAFR. Elles sont assez fortement imbriquées avec des responsables communs, des activités parfois similaires et des personnels très proches. La situation de ces deux entités doit être clarifiée en confiant à la première les responsabilités d'une tête de réseau et, à la seconde, le rôle unique de porteur de capitaux.

Les représentants de l'État sont faiblement impliqués, en particulier au niveau des conseils d'administration. Le suivi des plans pluriannuels d'activité reste donc lacunaire. Un renforcement du contrôle de l'État sur les stratégies foncières conduites par les SAFER est nécessaire.

Enfin, la procédure d'attribution des subventions de l'État (3,99 M€ en 2012) apparaît particulièrement lourde et devrait être simplifiée en prenant plus en compte les difficultés d'un territoire ou le respect des priorités des politiques agricoles fixées par l'État. Ce dernier devrait, par ailleurs, régler rapidement la situation du remboursement de l'échéance 2010 de l'avance consentie à la SCAFR (1,5 M€).

Recommandations

Ces constatations conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- ➔ réserver l'exemption des droits d'enregistrement aux opérations qui relèvent des missions d'intérêt général exercées par les SAFER ;
- ➔ recouvrer l'échéance de 2010 de l'avance consentie par l'État ;
- ➔ assurer la transparence des décisions prises dans les SAFER ;
- ➔ prévoir un plan pluriannuel d'activité 2015-2020 de chaque SAFER, développer le partenariat avec les collectivités territoriales, en fonction des

priorités de la politique agricole de l'État ;

- ➔ procéder au regroupement des SAFER pour que leur ressort corresponde, pour le moins, à celui des régions administratives et réduire le nombre des implantations locales ;
- ➔ mettre en place une comptabilité analytique ;
- ➔ clarifier la répartition des rôles entre la FNSAFER et la société SCAFR, en regroupant les études et le conseil aux SAFER dans la fédération.

Chapitre II

Défense et espace

- 1 - La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises
- 2 - Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

1 La coopération franco-britannique en matière de porte-avions : une perte nette pour les finances publiques françaises

Un projet national relancé dans le cadre franco-britannique

La France avait initialement, depuis 1980, envisagé de se doter de deux porte-avions, mais un seul, le Charles de Gaulle, a été construit et admis au service actif en 2001, tandis que le projet d'un second porte-avions a été reporté à plusieurs reprises pour des raisons essentiellement budgétaires.

Le rapprochement franco-britannique en matière de défense offrait, au début des années 2000, de nouvelles perspectives de coopération dans le domaine de l'armement : à partir de 2002, des échanges de haut niveau ont porté plus spécifiquement sur la coopération bilatérale en matière de porte-avions, et les deux pays ont annoncé le 18 novembre 2004, lors du sommet de *Lancaster House*, leur volonté de coopérer dans la construction de trois porte-avions – deux pour le Royaume-Uni et un pour la France.

Un mémorandum d'entente de mars 2006 a défini des modalités de coopération déséquilibrées au détriment de la France

Le mémorandum signé en 2006 ne reposait pas sur une réelle coopération, mais sur un accès payant de la France aux résultats des études britanniques.

Les deux parties s'engageaient, en effet, à développer la définition détaillée de la partie commune du *design* sur la base des travaux britanniques. Elles envisageaient, le cas échéant, d'identifier des possibilités d'approvisionnement groupé de certains articles d'éléments communs aux porte-avions français et britannique, afin de « générer des bénéfices et des économies pour les deux parties », mais sans que cela ne constitue un engagement. En pratique, le seul engagement concernait la France qui, en contrepartie de l'accès aux études britanniques, devait s'acquitter d'un « ticket d'entrée » pour un montant de 103 M€ (112 M€ constants 2013).

La coopération franco-britannique en matière de porte-avions

Ainsi conçu, le mémorandum d'entente franco-britannique ne constituait pas une convention de coopération sur un projet industriel commun, mais un simple achat sur étagère par la France au Royaume-Uni de certaines études.

Une absence de projet industriel commun

Plusieurs raisons pouvaient laisser à penser, avant même la signature du mémorandum, qu'aucun projet industriel commun ne pouvait être mis en œuvre.

D'une part, sur la base des travaux engagés par les Britanniques, il était clair que les calendriers de développement des deux pays ne pouvaient pas concorder.

D'autre part, techniquement, les approches des deux pays divergeaient sensiblement, notamment en matière d'installation d'aviation (choix des aéronefs et de leur mode de décollage/atterrissage).

En outre, les Britanniques avaient mis en place une politique d'achat reposant sur le choix d'un réseau de prestataires nationaux (*preferred suppliers*), incompatible avec l'application du volet facultatif du mémorandum portant sur les possibilités d'achats industriels communs.

Enfin, la stratégie de réorganisation industrielle au Royaume-Uni avait conduit le ministère de la défense britannique à annoncer, dès décembre 2005, la répartition de la construction des deux porte-avions au sein des chantiers navals britanniques.

Dans ces conditions, la France n'avait d'autre choix que de renoncer à un partage de la construction industrielle avec les britanniques.

Une dépense assumée en pure perte par la France

Outre le « ticket d'entrée » ouvrant à l'équipe française l'accès aux études anglaises, deux marchés, pour un montant de 102 M€, ont été directement liés au processus de coopération.

Or les études acquises en contrepartie sont désormais caduques, puisque le programme de second porte-avions français a été suspendu en 2008, avant d'être abandonné dans le livre Blanc de la défense de 2013. En fin de compte, cette coopération s'est traduite par un coût de 196 M€ (214 M€ constants 2013) pour les finances publiques, sans contrepartie, puisque la France a constaté qu'elle ne pouvait pas donner suite à cette coopération.

Conclusion

La Cour ne méconnaît pas l'intérêt potentiel des coopérations en matière d'armement en période de restrictions budgétaires, dans la mesure où leur finalité est de partager les coûts de développement tout en garantissant aux États participants un juste partage des retombées industrielles.

La réussite de telles collaborations exige toutefois que plusieurs conditions soient réunies : des objectifs techniques suffisamment proches, des calendriers en phase et l'acceptation d'un partage effectif et rationnel de la charge des études et de la fabrication.

Dans le cas du mémorandum de 2006, compte tenu des positions publiquement prises par les autorités britanniques, aucune de ces conditions ne pouvait être remplie, et cela même dès avant l'acceptation de l'accord. La signature d'un engagement coûteux pour la France, par le ministère de la défense, ne peut, dans ces conditions, s'expliquer que par l'espoir illusoire de « sanctuariser » un projet condamné par les contraintes budgétaires nationales, en l'adossant à une coopération franco-britannique emblématique.

2 Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

Le transport spatial en Europe

L'Europe bénéficie aujourd'hui, avec l'Agence spatiale européenne (ASE), d'une capacité autonome de transport spatial reposant sur :

- un port spatial disposant d'une situation géographique exceptionnelle – le Centre spatial guyanais (CSG), géré par le Centre national d'études spatiales (CNES), et dont la France supporte près de 80 % des coûts ;

- trois lanceurs – un lanceur lourd (Ariane 5, dont le développement et le soutien à l'exploitation sont financés à près de 60 % par la France), un lanceur moyen (Soyouz, dont les vols commerciaux sont effectués du centre spatial guyanais depuis fin 2011, à partir d'installations financées à 80 % par la France), et un petit lanceur (Vega, dont le développement est principalement financé par l'Italie, mais avec une participation française de l'ordre de 20 %) ;

- une société d'exploitation française, Arianespace, dont le premier actionnaire est le CNES ;

- quelques industriels de premier plan, aux premiers rangs desquels figurent la société franco-allemande Astrium (groupe EADS) et la société française SAFRAN.

Le budget de la France contribue à cet ensemble, à travers l'Agence spatiale européenne ou directement à travers le CNES, à hauteur, en moyenne sur ces dix dernières années, d'environ 500 M€ par an.

Développer un lanceur européen moins cher

Depuis plusieurs années, l'apparition de concurrents sur le marché des lancements commerciaux (satellites de télécommunications), et les besoins dits « institutionnels » de lancement des administrations et agences publiques européennes (observation civile ou militaire de la terre, observation de l'univers, géolocalisation, etc.) ne nécessitant que rarement le recours à un lanceur lourd tel qu'Ariane 5 pose la question de l'avenir de la filière Ariane.

Depuis 2005, les lancements commerciaux sont déficitaires (chaque tir d'Ariane 5, sur les dix dernières années, a coûté en moyenne environ 15 M€ au contribuable français), et une grande partie des besoins institutionnels européens de transport spatial est assurée par le lanceur russe *Soyouz*. La nécessité de procéder à des lancements doubles (du fait du coût et de la capacité d'emport d'Ariane 5) pour les satellites de télécommunications constitue de plus

Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

en plus un handicap commercial face à la concurrence, notamment de l'Américain Space X, qui commence à capter une partie stratégique de ce marché.

Les principaux pays concernés, et notamment la France, l'Allemagne et l'Italie, s'accordent depuis plusieurs années pour reconnaître qu'il est d'une part, impératif d'assurer un équilibre de l'exploitation pour les vols commerciaux d'Arianespace, et d'autre part, souhaitable de disposer à terme d'un lanceur européen adapté aux missions institutionnelles. Cependant, lors de la dernière conférence ministérielle de l'espace, fin 2012, aucun consensus n'a pu être obtenu sur la façon de parvenir à satisfaire ce double objectif.

Les options possibles

La France proposait de développer rapidement un lanceur « modulable », apte à succéder à Ariane 5 pour les vols commerciaux et à *Soyouz* pour les tirs institutionnels. Ariane 6, dans cette perspective, présenterait une version haute (capacité de placer 6 tonnes en orbite géostationnaire) et une version basse, équivalente de *Soyouz*.

L'Allemagne estimait, de son côté, qu'il serait au contraire préférable de faire évoluer Ariane 5 « vers le haut », en augmentant sa capacité, et en la dotant d'un étage réallumable (projet dit Ariane 5 *midlife evolution* ou « Ariane 5ME ») ;

L'Italie, de son côté, entendait réserver ses capacités de financement au lan-

ceur Vega, tout en marquant un intérêt pour la proposition française, du fait que la prééminence de la propulsion solide pouvait offrir des synergies industrielles entre les composants de Vega et d'Ariane 6.

La conférence ministérielle de 2012 n'a pas tranché. Il a été décidé que le choix entre Ariane 5ME et Ariane 6 serait reporté à la conférence ministérielle de l'espace qui doit se tenir fin 2014.

Mieux rentabiliser le port spatial de Kourou

La Cour avait mis en doute, dans le cadre d'un référé adressé au Premier ministre début 2013, la cohérence des options prises par la France. En effet, notre pays semblait prêt à investir, à travers Ariane 6, à la fois dans un concurrent direct de *Soyouz*, alors que la France venait de consacrer près de 500 M€ pour en rendre l'exploitation possible à partir du Centre spatial guyanais, et dans une option de prolongation d'Ariane 5 incompatible avec le développement rapide d'Ariane 6.

Depuis lors, du côté français, la situation a sensiblement évolué dans le sens d'une plus grande cohérence : le concept initial d'un lanceur modulable a été abandonné au profit d'un lanceur simple d'une capacité environ deux fois moindre qu'Ariane 5 – cette configuration devrait permettre à la fois d'éviter une concurrence frontale avec *Soyouz* à Kourou, de dégager à terme Arianespace de la contrainte du vol dou-

Le transport spatial : une ambition stratégique, une priorité à la baisse des coûts

ble pour les tirs commerciaux, et, pour les besoins européens, de disposer d'un lanceur adapté aux charges utiles institutionnelles les plus lourdes.

Deux incertitudes

Deux incertitudes subsistent cependant.

La première porte sur le coût des tirs d'Ariane 6. compte tenu des niveaux de la concurrence (et du cours du dollar américain, devise de référence du transport spatial), le seuil de 70 M€, soit près de deux fois moins que le coût d'Ariane 5 « lanceur lancé » (c'est-à-dire du lanceur « sec » sorti d'usine auquel s'ajoutent les différentes prestations du transport spatial) ne doit pas être franchi. Cela implique une forte simplification du dispositif industriel de production des lanceurs, actuellement très morcelé, du fait de la règle du « juste retour industriel » qui s'applique pour les programmes de l'Agence spatiale européenne. Pour parvenir à ce résultat,

l'Agence spatiale européenne a lancé un appel d'offres européen ouvert, sur la base de la nouvelle configuration d'Ariane 6, indépendamment des souscriptions des États-membres. Les prochains mois montreront si ce processus est viable et produit bien les effets de simplification industrielle et de réduction des coûts escomptés.

La deuxième incertitude porte sur la convergence de vue entre les principaux partenaires, notamment l'Allemagne (sur le calendrier de développement d'Ariane 6) et, dans une moindre mesure, la Russie (sur le coût auquel sont livrés les lanceurs *Soyouz* à Kourou, et plus généralement, sur la volonté de poursuivre la coopération avec l'Europe).

Enfin, les résultats dépendent des décisions que prendra le prochain conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne, fin 2014, notamment quant au sort réservé à l'option Ariane 5ME, dont dépend le calendrier de développement d'Ariane 6.

Recommandations

La Cour formule les deux recommandations suivantes :

→ donner la priorité à la réduction des coûts dans la réflexion commune sur l'avenir de la filière Ariane et son adaptation aux besoins institutionnels et commerciaux ;

→ dans la mesure où l'Union européenne est devenue un utilisateur institutionnel important de *Soyouz* et de Vega, s'attacher à obtenir de l'Union une participation accrue au financement des infrastructures correspondantes.

Chapitre III

Éducation et jeunesse

- 1 - Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale
- 2 - Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

1 Des internats d'excellence à ceux de la réussite : la conduite chaotique d'une politique éducative et sociale

Depuis 1990, les gouvernements successifs cherchent à revitaliser l'internat. En 2008, la création d'internats d'excellence expérimentaux (Sourdun, (Seine-et-Marne) et Montpellier), volet du plan « Espoirs Banlieues », témoigne de cette politique volontariste.

En 2010, affichant une forte ambition avec la création de 20 000 places en internats d'excellence (12 000 places dans des établissements spécifiques créés à cet effet, et 8 000 places labellisées dans des internats existants), ce dispositif est doté d'un budget de 400 M€, financé par le programme des investissements d'avenir (PIA) sous l'autorité du commissaire général à l'investissement (GGI) et géré par l'ANRU. À ce jour, les contributions des collectivités territoriales ont porté le montant du plan initial à plus de 600 M€.

Des orientations initiales imprécises et jamais corrigées

Dès l'origine, ni les publics visés ni les résultats scolaires attendus n'ont été définis de façon lisible et homogène entre les décideurs publics. Il n'y a pas eu d'arbitrage clair entre une politique conçue comme un instrument à voca-

tion pédagogique, destiné à modifier l'offre scolaire et porté par le seul ministère de l'éducation nationale, et un outil au service d'une ambition plus large englobant les politiques de la ville, de la jeunesse et de lutte contre les exclusions et relevant d'un cadre interministériel. Cette imprécision a laissé aux autorités académiques et aux chefs d'établissement une grande latitude de recrutement. Si celle-ci a permis une adaptation à des besoins locaux, elle a entraîné une grande hétérogénéité des publics accueillis pour des motifs le plus souvent liés à des contingences matérielles et budgétaires.

La diversité des formes d'établissements a nui à la lisibilité nationale du programme d'investissements, la confusion atteignant un sommet avec les places recyclées ou labellisées dans des internats existants. Le fait que l'État intervienne de manière unilatérale pour la création des premiers internats très onéreux, dans le champ d'une compétence décentralisée, a ajouté à cette confusion.

Une généralisation rapide au détriment des moyens pédagogiques

Si l'ANRU s'est efforcée de remplir l'objectif quantitatif fixé, notamment en rentrant dans le cadre normal des compétences décentralisées, la cohérence d'ensemble des projets a fait défaut. Des places d'internat existantes ont été créées pour des raisons éloignées des objectifs pédagogiques et sociaux qui auraient dû fonder la décision : optimisation d'infrastructures publiques sous-employées, obtention de financements d'État pour des projets de collectivités territoriales déjà décidés au titre de leur propre programmation.

La vigueur de la programmation immobilière par l'opérateur de l'État n'a pas non plus été accompagnée d'un effort équivalent de cadrage des moyens de fonctionnement des établissements, notamment pédagogiques, par le ministère de l'éducation nationale. Ces moyens sont restés contingents et inégaux, aucune norme nationale n'ayant été donnée. Il eût été pourtant normal que prévoyant l'accueil de 20 000 internes dans des conditions nouvelles, les moyens correspondant soient cernés et prévus.

In fine, la fragilité des modes de financement de l'accompagnement pédagogique et éducatif des internats d'excellence pose le problème de la crédibilité même de la politique conduite.

Un processus évaluatif éclaté à l'impact faible

Le processus d'évaluation, inhérent à une politique expérimentale, a été éclaté. Le fait de centrer sur le premier établissement créé (Sourdun en Seine-et-Marne) une évaluation très coûteuse, selon des modalités peu consensuelles entre les acteurs publics, a entraîné la prolifération des évaluations. Elles n'ont jamais été coordonnées par le ministère de l'éducation nationale dont les services, chargés de l'évaluation des politiques éducatives, ont été totalement absents.

Sans doute les règles que se sont fixées les programmes d'investissements d'avenir ont-elles conduit à l'élaboration d'une méthodologie d'ensemble qui a contribué à rationaliser les initiatives existantes. Mais ce processus d'évaluation d'ensemble n'a pas commencé. L'administration n'a pu donc fonder sa position que sur des évaluations parcelaires dont la valeur est limitée.

De façon constante, maintes décisions ont été prises sans que le résultat des évaluations en cours soit disponible.

Des acquis positifs à préserver

Malgré ces défaillances dans la conduite de cette politique, des résultats sont perceptibles : appréciations positives des internes, modernisation du parc public des internats, enrichissement des pratiques pédagogiques et éducatives des internats d'excellence, retour

de l'intérêt des familles, des collectivités locales et des acteurs de l'action sociale pour ce dispositif comme instrument supplémentaire d'insertion de la jeunesse en difficulté.

Des clarifications nécessaires à la poursuite du programme sous l'appellation « internats de la réussite »

Alors que 8 000 places restent à ouvrir au titre du premier programme des investissements d'avenir qui court pour sa réalisation effective jusqu'en 2020, la poursuite de la politique de revitalisation de l'offre d'internats publics a été confirmée dans la loi de finances pour 2014 (150 M€ pour 6 000 places).

Dès lors, la cohérence de la conduite de la politique publique aurait gagné à disposer d'un degré d'avancement accru

du premier programme pour décider de l'ampleur du second, voire à conditionner le début d'exécution du second à l'achèvement du premier ou à tout le moins, à un bilan partagé du premier volet.

Par ailleurs, la politique des internats d'excellence, puis de la réussite, entraînera l'engagement de 550 M€ de crédits d'État pour la construction ou la modernisation d'équipements immobiliers destinés au cycle secondaire de scolarité, placés sous la responsabilité des régions et des départements, et pour des établissements qui sont leur propriété. La récurrence de budgets d'investissements conséquents dans des domaines, qui relèvent d'autres personnes publiques et qui n'ont jamais été partagés depuis les premières lois de décentralisation, suscite ainsi de nombreuses interrogations de principe.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

→ transformer le statut des deux établissements publics nationaux de Sourdon et de Montpellier en établissements publics locaux d'enseignement ;

→ densifier les capacités d'accueil des principaux établissements à investissements constants ;

→ renforcer l'implication du ministère de l'éducation nationale dans les procédures d'évaluation du programme des investissements d'avenir ;

→ développer le partage des expériences et innovations pédagogiques et éducatives entre les acteurs de terrain ;

→ pour les investissements à venir, dans la charte en cours d'élaboration, sélectionner quelques formats types d'internat et préciser les critères de recrutement ;

→ abandonner le concept de places labellisées ;

→ rendre rapidement les arbitrages budgétaires liés à la réduction des concours du fonds d'expérimentation pour la jeunesse et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;

→ normer et arbitrer en conséquence les dotations en moyens pédagogiques et éducatifs des internats, correspondant à l'objectif final de 18 000 places supplémentaires en internats d'excellence et de la réussite.

2 Le service civique : une ambition forte, une montée en charge à maîtriser

Le service civique, créé par la loi du 10 mars 2010, a succédé au service civil volontaire, pour les jeunes de 16 à 25 ans voulant s'engager en faveur d'un projet collectif d'intérêt général auprès de personnes morales agréées.

Géré par l'Agence du service civique, il s'est rapidement développé : 6 000 jeunes se sont engagés en 2010 et près de 20 000 en 2012 pour un coût total de 133 M€ pour l'État. En 2013, une décélération est attendue avec 19 000 nouvelles entrées, mais l'objectif est de parvenir à 100 000 jeunes engagés en 2017.

Des premiers résultats à consolider

Si le service civique rencontre aujourd'hui l'adhésion des jeunes et des associations qui y participent, des progrès doivent être réalisés pour atteindre les objectifs fixés par la loi en termes de mixité sociale.

Par ailleurs, le service civique est souvent perçu par ses bénéficiaires comme un outil d'insertion, à côté d'autres dispositifs (stages, contrats d'alternance, garantie-jeunes, emplois d'avenir, contrats de génération, etc.). Or ses résultats en la matière sont à relativiser.

Le taux de rupture important (un quart des contrats sont rompus avant terme) et les risques de substitution à l'emploi appellent également à la vigilance.

Enfin, l'agence n'a pas conduit de réflexion sur la place de l'engagement de service civique à l'étranger, aujourd'hui marginale, notamment au regard des autres formes de volontariat international.

Une attention à porter à la qualité des missions

Dans le contexte d'une montée en charge programmée du service civique, la question se pose de la capacité à faire émerger 100 000 missions de qualité chaque année. Les gisements de missions nouvelles se trouvent dans des secteurs (la santé et le sport) et dans des catégories de structures (petites associations et collectivités territoriales) où les risques de substitution à l'emploi sont importants. Une vigilance accrue devra donc être exercée dans l'instruction des dossiers et le contrôle des projets relevant de nouvelles missions.

Un développement de la formation des tuteurs pour faire connaître les spécificités du service civique et un renfor-

gement de la formation civique et citoyenne des jeunes sont indispensables.

Un pilotage d'ensemble à améliorer

L'agence doit mieux conduire l'animation territoriale du service civique en améliorant l'articulation avec les services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports.

Elle s'appuie sur un petit nombre de réseaux associatifs puissants qui ont largement contribué au succès de la phase de démarrage. Une diversification devrait désormais passer par la recherche active de nouveaux partenaires, notamment les collectivités territoriales qui ignorent largement le dispositif.

De plus, le recours massif à l'intermédiation peut présenter des risques, qu'il s'agit de réduire. L'agence doit aussi concevoir et mettre en œuvre une réelle stratégie de contrôle adaptée aux besoins. Ainsi, le rythme de montée en charge du service civique dans les années à venir doit être corrélé au renforcement du contrôle de la qualité des missions.

Enfin, sur le terrain, une meilleure coordination des services chargés des dispositifs en faveur de la jeunesse doit être recherchée afin de veiller à une bonne articulation entre le service civique et les autres instruments en faveur de l'emploi ou de l'insertion des jeunes.

Un coût à maîtriser

L'augmentation programmée du nombre de jeunes en service civique s'esquisse dans un cadre contraint.

La soutenabilité budgétaire du dispositif nécessite que des arbitrages soient réalisés, à la fois sur le rythme de montée en charge et sur les crédits alloués au service civique, puisque la prise en charge de 100 000 jeunes, dans les conditions actuelles de financement par l'État, dépasserait les crédits alloués aujourd'hui à la mission.

À ce titre, les tensions budgétaires ont déjà conduit, en 2013, à un calibrage prévisionnel de la durée des missions à son niveau minimum, soit six mois, ce qui n'est pas optimal pour tous les volontaires.

En outre, le nouveau mode de décompte pour 2014 (nombre de jeunes effectuant en tout ou partie leur volontariat sur l'année, et non plus uniquement les nouveaux entrants dans le dispositif) conduit à une révision non transparente à la baisse des objectifs quantitatifs.

Une réflexion devrait être menée sur la possibilité de réduire le coût unitaire du service civique. La fixation d'une indemnité forfaitaire d'un montant inférieur pour les missions à temps partiel pourrait être examinée (chaque volontaire perçoit aujourd'hui une indemnité mensuelle nette de 467,34 €, ou 573,72 € sur critères sociaux, que sa mission soit de 24 heures ou de 35 heures hebdomadaires).

Il apparaît, en outre, que l'État assume presque intégralement la charge du coût complet du service civique, contrairement à ce qui se passe en Allemagne par exemple. Une réflexion devrait être conduite pour que les structures d'accueil qui le peuvent prennent leur juste part du coût du service civique.

En définitive, il est souhaitable que l'agence s'inscrive dans une démarche de développement qualitatif du dispositif en veillant à la promotion de missions de qualité accessibles à tous et distinctes d'un emploi salarié, tout en maîtrisant le coût unitaire des contrats.

Recommandations

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- retenir un rythme de montée en charge du service civique compatible avec la maîtrise du risque de substitution à l'emploi induit par la multiplication des missions ;

- fixer des objectifs annuels en termes de nombre de contrats conclus et non pas de contrats en vigueur et procéder aux arbitrages indispensables pour assurer l'adéquation entre les objectifs et les moyens budgétaires ;

- réduire le coût unitaire pour l'État des contrats de service civique, le cas échéant, par le versement d'une indemnité réduite pour les missions à temps partiel et par la suppression de la subvention allouée aux associations au titre du tutorat ;

- fixer des objectifs précis de mixité sociale aux organismes accueillant un grand nombre de volontaires.

Chapitre IV

Santé et cohésion sociale

- 1 - La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables
- 2 - La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence
- 3 - La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

1 La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables

Les personnes détenues, qui étaient près de 68 000 en 2013, présentent d'importants besoins de santé liés notamment à une prévalence plus élevée des conduites addictives, des maladies infectieuses et surtout des pathologies à caractère psychiatrique que dans la population générale.

La loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale a profondément réformé leur prise en charge sanitaire en la transférant de l'administration pénitentiaire à des équipes médicales rattachées à des établissements de santé. Vingt ans après l'adoption de ce texte, et alors que s'achève un plan d'actions stratégiques 2010-2014 visant à remédier à certaines insuffisances persistantes, la Cour et les chambres régionales des comptes ont cherché à apprécier les progrès que ce dispositif a permis de réaliser et les difficultés qui demeurent.

Des offres de soins somatiques et psychiatriques encore incomplètes

En dépit d'un quasi-doublement des personnels de santé intervenant dans les unités sanitaires implantées dans chaque établissement pénitentiaire, l'offre de soins somatiques reste marquée par de

fortes disparités, en particulier pour certaines spécialités médicales, comme notamment la psychiatrie, du fait des évolutions de la démographie médicale, de l'inégale répartition territoriale des professionnels de santé et du manque d'attractivité de l'exercice médical en détention. La mise à niveau des locaux et des systèmes informatiques ainsi que le recours à la télémédecine restent encore insuffisants. Les capacités d'hospitalisation somatique, renforcées par la construction au sein même des hôpitaux de 235 chambres sécurisées et de 9 unités hospitalières interrégionales sécurisées, apparaissent paradoxalement sous-utilisées. Le nombre limité d'escortes disponibles, les conditions d'hospitalisation ainsi que l'insuffisante coordination des unités sanitaires, des établissements de santé et du personnel pénitentiaire concourent à cet état de fait.

Outre le manque de personnel psychiatrique dans les prisons, les capacités d'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux sont très limitées : seules 7 des 17 unités hospitalières spécialement aménagées prévues par la loi du 9 septembre 2002 sont ouvertes en 2013. L'hospitalisation à la demande du représentant de l'État dans un établissement psychiatrique ne comportant pas d'unité spécialisée demeure ainsi le principal mode d'hospitalisation

dans des conditions qui n'assurent pas une prise en charge satisfaisante des personnes détenues (placement en chambre d'isolement ou unité pour malades difficiles, sortie accélérée du patient détenu).

Des obstacles persistants à une prise en charge globale

Les obstacles à une prise en charge globale des personnes détenues nécessitant des soins tiennent au niveau très variable de la coopération des différents acteurs (personnels pénitentiaire et de santé, services pénitentiaires d'insertion et de probation, magistrats, services médico-sociaux, organismes de sécurité sociale, professionnels libéraux et établissements de santé, etc.), en particulier à la fin de l'incarcération où les risques de rupture de soins sont les plus importants.

La protection sociale des personnes détenues n'est de plus pas toujours effective du fait de problèmes d'affiliation, d'ouverture ou de reprise des droits sociaux.

Malgré des progrès, toute démarche de santé reste trop souvent dépendante des conditions même de la détention (enfermement, violence, inactivité, rupture des liens familiaux, carences en matière d'hygiène, surpopulation carcérale, etc.). Les règles de fonctionnement et de sécurité au sein des prisons peuvent rendre difficile l'accès aux soins à l'intérieur même des établissements et conduire à porter atteinte au secret médical, comme le souligne réguliè-

ment le contrôleur général des lieux de privation de liberté. L'accès des détenus aux soins dispensés à l'extérieur est subordonné à la disponibilité des équipes pénitentiaires et des forces de l'ordre pour assurer leur extraction et leur garde. Les suspensions et les aménagements de peines pour raisons médicales restent marginales.

Une politique de santé publique à organiser comme telle

Dépasser les difficultés constatées suppose d'organiser une politique de santé publique à la hauteur des enjeux.

Or la stratégie nationale manque encore de relais, la mobilisation des agences régionales de santé, pourtant explicitement chargées à cet égard d'une responsabilité d'évaluation des besoins et de définition de l'offre de soins en milieu pénitentiaire, étant très inégale. Les volets relatifs aux soins aux détenus des schémas régionaux d'organisation sanitaire sont souvent imprécis ; le travail de coordination avec les acteurs locaux peu développé. Seule la moitié des commissions régionales santé/justice, pourtant créées en 2008, était instituée en 2012.

Par ailleurs, en l'absence quasi-totale d'évolution des mécanismes de financement définis en 1994, la majeure partie de la charge financière liée aux soins des détenus a été transférée de l'État à l'assurance maladie : alors que l'État assumait 76 % de l'effort financier, cette part ne s'élève plus qu'à 31 %. Les circuits

financiers mis en place apparaissent au demeurant sources de lourdeur et de dysfonctionnement.

Une redéfinition des modalités de financement est nécessaire qui devrait passer *a minima* par une revalorisation régulière du montant de la cotisation versée par l'État à l'ACOSS pour chaque détenu et par une globalisation des relations financières entre l'État et l'assurance maladie. Le bien-fondé d'une inclusion des personnes détenues dans le champ de la CMU et de la

CMU-C pourrait être examiné dès lors que ces dispositifs sont également financés par la solidarité nationale.

L'amélioration de la prise en charge sanitaire des personnes détenues doit, enfin, s'inscrire dans une véritable démarche de santé publique reposant, comme c'est notamment le cas au Royaume-Uni, sur un suivi épidémiologique de la population carcérale et sur des indicateurs de résultat et non plus uniquement de moyens.

Recommandations

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

→ identifier, dans la prochaine loi de santé publique, les objectifs de santé publique propres à la population détenue, reposant sur des indicateurs de résultat alimentés par un suivi épidémiologique régulier ;

→ renforcer l'offre de soins, prioritairement psychiatriques, en accélérant la modernisation des lieux et des modalités d'exercice des équipes médicales, le cas échéant, par mobilisation complémentaire de crédits de l'assurance maladie, et en assurant une meilleure homogénéité des conditions de prise en charge ;

→ améliorer l'accessibilité aux soins par la généralisation de proto-

coles cadres entre équipes médicales et administration pénitentiaire en fonction des meilleures pratiques de coopération constatées, et inscrire la prise en charge des personnes détenues dans un véritable parcours de soins allant au-delà de la levée d'écroû ;

→ renforcer le rôle des agences régionales de santé comme pivots de la politique de santé des personnes détenues, en particulier, en veillant à la généralisation effective des commissions régionales santé/justice ;

→ redéfinir les modalités de financement des soins aux personnes détenues, notamment en examinant l'éventualité de leur inclusion dans le champ de la couverture maladie universelle et de la couverture maladie universelle complémentaire.

2 La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence

Le périmètre du handicap demeure difficile à cerner ; malgré la clarification apportée par la loi du 11 février 2005, la définition du handicap reste fluctuante en fonction de son origine ou de l'appréciation de sa gravité. La législation fiscale mêle le plus souvent sans distinction personnes handicapées, personnes âgées dépendantes et parfois même personnes valides.

L'importance du public concerné constitue également un élément d'incertitude ; en se limitant aux bénéficiaires à titre principal d'une pension ou d'une allocation liée au handicap, on peut estimer que la population handicapée représentait en 2011 environ 4,7 millions de personnes.

La fiscalité constitue le second mode d'intervention de l'État, après le financement d'allocations sur crédits budgétaires ; mais le coût des mesures fiscales accordées, dont l'ordre de grandeur pourrait se situer entre 3,5 et 4 Md€, ne figure pas dans les comptes nationaux.

La question se pose donc de l'impact réel de ce dispositif fiscal, de sa capacité à satisfaire les besoins des personnes handicapées et de sa contribution à la réalisation de la politique publique en faveur du handicap.

Les mesures fiscales en faveur des personnes handicapées sont nombreuses et dispersées

Leur présentation dans les documents budgétaires n'est pourtant que partielle : sur 64 mesures d'allègement recensées dans le code général des impôts, seulement 37, dispersées entre un grand nombre de programmes budgétaires, sont répertoriées comme dépenses fiscales dans le projet de loi de finances.

La majorité de ces mesures englobe personnes âgées de condition modeste, personnes dépendantes et handicapées, ou s'inscrit comme un élément d'une politique plus large.

Cette présentation ne permet pas d'appréhender dans leur globalité les moyens mobilisés dans le cadre de la politique du handicap. Elle rend peu compréhensible la fiscalité en faveur des personnes handicapées, qui concerne, par ailleurs, une grande variété d'impôts très différents.

Le dispositif fiscal est déconnecté de la politique du handicap

Résultat d'un empilement historique de mesures disparates, le dispositif fiscal n'a pas été réexaminé pour tenir compte notamment des objectifs et des priorités fixés par la loi du 11 février 2005 relative au handicap.

Mesures fiscales, allocations et niches sociales interviennent dans le même champ sans que leur cohérence et leur complémentarité soient véritablement assurées. Elles s'articulent mal entre elles ; certaines, parfois assez proches par leur objet, peuvent ainsi énoncer des conditions différentes de handicap.

La fiscalité est un vecteur d'inégalité entre les personnes handicapées

En s'appuyant le plus souvent sur les décisions de reconnaissance du handicap, le code général des impôts reproduit les inégalités selon l'origine administrative du handicap (*handicap stricto sensu*, invalidité civile, invalidité militaire, accidents du travail et maladie professionnelle) et selon les départements où la décision a été prise.

Le dispositif fiscal prend en considération davantage l'origine du handicap que son degré de gravité, et tient insuffisamment compte des revenus des personnes concernées. Il peut introduire, voire renforcer, des inégalités de revenu entre les personnes handicapées elles-mêmes. Il en est ainsi dans de nombreux cas, entre des personnes présentant un degré de handicap comparable, ou entre des handicapés de niveaux de revenu différents.

Les effets de la fiscalité en faveur des personnes handicapées ne sont pas appréhendés

Les contribuables tirant un bénéfice réel des mesures fiscales sont en nombre limité et souvent surestimé. L'effet cumulatif de celles-ci est trompeur ; en réalité peu de contribuables peuvent bénéficier de l'ensemble des mesures prévues, notamment en matière d'impôt sur le revenu.

Le coût réel des avantages fiscaux accordés n'est pas véritablement connu, pas plus que ses conséquences sur l'accès aux prestations sociales, son incidence sur le revenu des personnes handicapées ou le service rendu au regard de leurs besoins en terme d'insertion, de mobilité et de maintien à domicile.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

➔ mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus par les enquêtes de l'INSEE et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère chargé des affaires sociales ;

➔ rationaliser la présentation des dépenses fiscales participant à la politique en faveur des personnes handicapées, notamment par leur regroupement au sein du programme 157 et une meilleure articulation de leur présentation avec celles des dépenses budgétaires relevant de la même politique ;

➔ fiabiliser et compléter les estimations existantes de façon à mesurer l'impact global des mesures fiscales, tant en termes de bénéficiaires que de coût ;

➔ actualiser périodiquement les listes de matériels concernés (appareillages, équipements du logement, etc.) selon les évolutions techniques ;

➔ procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales dans le but d'améliorer leur articulation (suppression des doublons, incohérences et complexités inutiles ; renforcement des complémentarités ; prise en compte des effets sur les disparités de revenus entre personnes handicapées), en révisant en priorité :

- les mesures portant sur la compensation du handicap : en particulier, la prestation de compensation du handicap, les exonérations de charges et les dépenses fiscales visant le même objectif (majoration du plafond des dépenses pour les emplois à domicile, déduction au titre de l'équipement de la résidence, etc.) ;

- les nombreuses aides à l'accessibilité : fiscales, sociales (prestation de compensation du handicap, notamment) ou autres (prime à l'amélioration des logements locatifs, notamment) ;

- les différentes mesures fiscales relatives à la transmission du patrimoine.

3 La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975 pour répondre aux besoins temporaires de travailleurs étrangers venus en France sans famille, les foyers de travailleurs migrants accueillent encore 110 000 résidents fin 2012.

La dégradation progressive des bâtiments a justifié le lancement, en 1997, d'un plan de transformation impliquant une pluralité de financeurs, dont l'État, les collectivités locales et Action logement. Ce plan prévoyait, d'une part, la rénovation immobilière des foyers vétustes et d'autre part, leur transformation en résidences sociales afin d'offrir un logement temporaire aux personnes qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement indépendant ou à s'y maintenir.

Des améliorations réelles, mais en nombre très limité

Les rénovations effectuées ont amélioré la qualité de vie des résidents. Entre 2008 et 2012, près de 7 000 chambres très petites (moins de 7,5 m²) ou à lits multiples ont été supprimées et près de 10 000 logements d'au moins 12 m², majoritairement avec leurs propres sanitaires et cuisine, ont été créés.

Toutefois, après seize ans de mise en œuvre, ces améliorations n'ont bénéficié

qu'à un peu plus de 300 foyers, sur les quelque 700 foyers existants. Les retards résultent essentiellement de la longueur des processus de concertation. L'implication des collectivités territoriales, notamment dans l'identification des nouvelles emprises foncières, est déterminante bien qu'inégale.

Un pilotage défaillant

Le suivi du plan de rénovation, confié à la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) est défaillant, qu'il s'agisse de l'analyse des besoins, de l'établissement des priorités ou du constat des réalisations. Il n'existe pas de liste fiable et hiérarchisée des foyers à rénover. La CILPI recense les projets validés, mais ne suit pas leur mise en œuvre ni leur achèvement.

Les travaux programmés sur la période 1997-2012 ont représenté un effort de 1,57 Md€. Au rythme actuel et compte tenu de l'augmentation tendancielle des coûts, un investissement de 3,4 Md€ étalé sur 20 ans serait encore nécessaire.

Une analyse actualisée et rigoureuse des besoins de rénovation, un recentrage du plan sur les situations les plus urgentes ainsi qu'une redéfinition des modalités de pilotage apparaissent indispensables.

La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales

Les difficultés de la transformation en résidence sociale

La rotation des résidents est faible : son taux avoisine les 15 %-18 %. Les freins à la diversification sont variés. Les principaux d'entre eux sont l'exception faite, pour les résidents logés dans le foyer avant transformation, au principe du logement temporaire attaché à la résidence sociale, le très faible reste à charge sur la redevance pour les bas revenus et l'absence d'alternatives en zone tendue de logement.

La diversification des publics va de pair avec un accroissement de leur vulnérabilité, ce qui implique que les gestionnaires développent leur capacité d'accompagnement social. Or la gestion locative sociale, pour laquelle les gestionnaires reçoivent une aide publique inégalement répartie, ne peut pas se substituer à la mission de prise en charge globale dévolue aux travailleurs sociaux de secteurs.

Plus de 40 % des occupants des foyers, résidents traditionnels qui ont vieilli sur place, ont plus de 60 ans. Cela engendre des contraintes : au-delà des réticences habituelles, des difficultés spécifiques de nature culturelle et financière freinent leur orientation vers les

établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes.

Ainsi, pour accroître les possibilités de maintien à domicile, une adaptation de l'habitat, génératrice de surcoûts, et un développement de l'accompagnement social sont nécessaires.

Des risques de gestion à maîtriser

Les problèmes créés par la suroccupation et la présence d'activités relevant de l'économie « informelle », bien qu'éliminés au moment de la transformation d'un foyer, peuvent réapparaître à terme.

L'importance des augmentations de redevances suite aux travaux, la pratique des allers-retours entre la France et le pays d'origine des résidents retraités, qui laisse des logements vides, ou encore le caractère forfaitaire de la redevance, qui ne permet pas aux gestionnaires de répercuter la hausse actuelle du coût des charges, peuvent fragiliser l'équilibre économique des résidences.

L'ensemble de ces difficultés de transformation des foyers en résidences sociales témoigne d'un pilotage négligé du volet social de la politique.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

➔ renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales :

- en responsabilisant un ministère en tant que chef de file ;

- en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de la politique ;

➔ revoir les objectifs du plan de transformation des foyers, en ciblant les priorités :

- en termes de besoins de rénovation des foyers encore pleinement occupés où subsistent des conditions de logement indignes ou inadaptées ;

- en termes de transformation des foyers non seulement en résidences sociales, mais aussi en toute autre structure d'accueil et d'hébergement ;

➔ actualiser et approfondir la connaissance des publics accueillis dans les foyers transformés et de leurs besoins ;

➔ prévoir explicitement le caractère temporaire du séjour dans les nouveaux contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale ;

➔ encourager, par des mesures d'accompagnement, l'accès au logement ordinaire des résidents qui le souhaitent ;

➔ faciliter la gestion locative sociale en clarifiant et en harmonisant les conditions de son financement au regard des besoins sociaux des résidents.

Chapitre V

Tourisme

Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut

Au-delà d'un rebond récent, le tourisme en outre-mer est en crise depuis le début des années 2000, alors même qu'il représente une chance pour les économies insulaires d'outre-mer, confrontées à un chômage élevé (entre 20 et 30 % selon les territoires).

Un secteur en crise

Alors qu'il contribue à l'économie locale et à l'emploi de manière non négligeable, le tourisme en outre-mer subit depuis une décennie une désaffection d'autant plus préoccupante que les destinations concurrentes sont très dynamiques. Les crises sociales liées à la cherté de la vie comme aux Antilles et les crises sanitaires (chikungunya) à La Réunion n'expliquent pas à elles seules les mauvais résultats de l'outre-mer français.

Un manque de dynamisme des autorités locales

Les collectivités (région ou Pays en Polynésie française) principalement chargées du tourisme n'ont pas su définir et impulser une politique innovante. Les stratégies touristiques reposent sur des plans de développement souvent anciens sans démarche réellement dynamique. Les Antilles restent encore mar-

quées par un tourisme de masse et La Réunion hésite entre un développement du tourisme balnéaire ou de nature. Les comités de tourisme développent des stratégies propres, parfois en contradiction avec celles des collectivités. Les atouts, comme la richesse du patrimoine culturel et naturel, sont insuffisamment valorisés et la coordination avec les autres acteurs publics et privés est défailante, particulièrement pour l'aménagement des sites touristiques.

Des actions publiques inefficaces

Les régions et la Polynésie Française peinent à agir sur les trois facteurs qui font le succès d'une politique touristique :

- la promotion de la destination : elle est à la fois trop privilégiée et mal orientée. Elle reste dépendante de la clientèle française, et illustre un manque de professionnalisme. De nouvelles initiatives comme « les îles Vanille » à La Réunion ou les contrats de destination aux Antilles restent encore handicapées par des fragilités opérationnelles ;

- l'accès aux îles françaises : il est rendu plus difficile par des exigences spécifiques de visa qui n'existent pas dans les îles voisines concurrentes. Peu de lignes aériennes régulières assurent une liaison d'une ville européenne autre

que Paris. L'obligation, avec la plupart des compagnies, de changer d'aéroport est un autre inconvénient. Les prix des billets calculés selon la méthode du *yield management* (en fonction du taux de remplissage) peuvent atteindre un niveau dissuasif ;

- l'offre hôtelière : en baisse ces dernières années, elle ne pourra être suffisante pour faire face à une augmenta-

tion substantielle des flux touristiques et corrélativement du trafic aérien. Sa qualité ne correspond pas toujours à la demande. Les aides existantes n'entraînent pas les résultats espérés. Globalement, les dispositifs d'aide sont peu lisibles et les mesures de défiscalisation n'atteignent pas leur but.

Recommandations

La Cour et les chambres régionales et territoriales recommandent :

Pour les collectivités :

→ élaborer un plan stratégique, actualisé, fondé sur une observation du secteur, fixant des orientations prioritaires à moyen terme ;

→ demander aux comités du tourisme de réaliser un plan d'actions opérationnelles dans le cadre d'un schéma de développement du tourisme et des loisirs ;

→ exercer une coordination effective des interventions des différents acteurs publics et privés, tout particulièrement dans le champ relatif aux aménagements touristiques et aux activités de nature ;

→ développer une politique de formation et de sensibilisation des professionnels et de la population afin de

mieux répondre aux attentes de la clientèle internationale ;

→ simplifier et stabiliser les dispositifs régionaux d'aides aux investissements hôteliers et les inscrire dans le cadre d'un guichet unique ;

→ renforcer la coordination sur les disponibilités foncières et élaborer une stratégie sur les friches existantes ;

→ définir durablement des thématiques et des pays cibles prioritaires et évaluer les résultats obtenus.

Pour l'État :

→ supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État et plus efficaces.

Troisième partie
La gestion publique

Chapitre I

L'État

- 1 - Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser
- 2 - Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable
- 3 - Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

1 Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser

Parallèlement à ses missions de régulation des échanges internationaux, de protection des citoyens et des consommateurs contre les marchandises dangereuses et interdites, la Douane exerce en matière fiscale la gestion de plus de 70 taxes indirectes, représentant un produit annuel de l'ordre de 68 Md€, portant principalement sur des marchandises (tabacs, alcools, produits pétroliers) l'énergie, les déchets, les substances polluantes et les moyens de transport.

Les impôts gérés par la Douane constituent un ensemble composite et insuffisamment efficace

De nombreuses taxes dont le produit est réduit se caractérisent par de médiocres performances et dans certains cas, des coûts de gestion manifestement disproportionnés.

La plupart des taxes sont encore gérées par des structures trop nombreuses, trop dispersées et insuffisamment spécialisées. Il conviendrait de procéder à des regroupements pour permettre à la Douane de disposer d'unités de gestion plus efficaces regroupant une expertise apte à administrer des fiscalités complexes.

La séparation de la gestion administrative et des tâches de contrôle des taxes est encore insuffisante et conduit à

dispenser les capacités de contrôle au détriment de l'efficacité.

En matière d'informatisation, la Douane a pris un retard significatif qu'il conviendrait de rattraper, notamment pour améliorer le service rendu à l'utilisateur et réduire les coûts.

Plusieurs missions aujourd'hui assumées par la Douane dans le cadre ou en marge de ses missions fiscales devraient être reconsidérées

En matière vitivinicole, la Douane assume des tâches qui vont très au-delà des besoins de ses missions fiscales. Certains impôts comme la taxe sur les manifestations sportives, plusieurs catégories de droits de ports ou la taxe sur les maisons et cercles de jeux, devraient être confiés à d'autres autorités. Certaines fiscalités obsolètes, comme les taxes sur les farines et les céréales ou la taxe sur les appareils automatiques, devraient être supprimées et remplacées.

Il conviendrait d'instaurer l'autoliquidation de la TVA à l'importation

Le paiement au moment du dédouanement de la TVA due sur les biens provenant de l'extérieur de l'Union euro-

péenne présente des inconvénients pour les entreprises et a des conséquences défavorables sur l'attractivité des plateformes portuaires et aéroportuaires françaises. Son remplacement par l'auto-liquidation, qui est le mode de paiement de droit commun de la TVA à l'importation s'impose. Il implique l'interconnexion des applications informatiques

de la Douane et de la DGFIP, ce qui permettrait, par ailleurs, de lutter plus efficacement contre la fraude.

L'existence en France de deux réseaux de recouvrement des impôts et taxes, celui de la DGFIP et celui de la Douane est aujourd'hui inadaptée aux évolutions de la gestion comptable publique.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Concernant ses missions :

→ transférer à la profession viticole la collecte des informations non fiscales et au ministère chargé de l'agriculture le suivi du potentiel de production viticole ;

→ réexaminer le bien-fondé des taxes sur les farines et les céréales et relever à due concurrence les autres taxes affectées aux organismes bénéficiaires ;

→ substituer une amende contraventionnelle à la taxe sur les appareils automatiques et un crédit d'impôt aux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

→ transférer la gestion :

- des droits de port aux autorités portuaires ;

- de la taxe sur les manifestations sportives aux communes ;

- de la taxe sur les maisons et cercles de jeux à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Concernant sa gestion :

→ accélérer la diminution du nombre des implantations territoriales ;

→ généraliser et rendre à terme obligatoires pour les redevables professionnels la télédéclaration et le télépaiement de toutes les taxes gérées par la Douane ;

→ séparer les fonctions de gestion et de contrôle et regrouper les fonctions de contrôle au niveau interrégional ;

→ créer un guichet unique pour le droit de francisation et l'immatriculation des navires ;

Concernant le recouvrement :

→ mettre en place l'auto-liquidation pour la TVA à l'importation et, à cette fin, interconnecter les systèmes d'information de la Douane et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

→ regrouper la fonction de recouvrement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

2 Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et son réseau : un modèle obsolète, une réforme indispensable

Le Centre national de documentation pédagogique (CNDP) forme avec les centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP) un réseau de 31 établissements publics administratifs nationaux, appelé SCÉRÉN (Services culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale). Ce réseau dispose en 2013 d'un budget de 135,7 M€ (dont 92 M€ de dotation de l'État) et emploie 1 918 agents.

Il a pour mission de mettre à disposition des enseignants des ressources et services pédagogiques nécessaires à l'exercice de leur métier.

Une inadaptation des ressources pédagogiques aux besoins et aux évolutions du système éducatif

Les choix de publication (57 collections et 17 revues pour 547 000 exemplaires en 2012) sont rarement faits à partir d'une évaluation des besoins des enseignants. Les quelques enquêtes de satisfaction qui existent montrent que même la revue la plus connue ne recueille pas leur assentiment et n'est pas considérée comme un support péda-

gogique. La diffusion par voie numérique reste très marginale. Le chiffre d'affaires a ainsi baissé de 23 % depuis 2006.

Le réseau de commercialisation du CNDP est surdimensionné. Les 122 points de vente, dont la moitié réalise un chiffre d'affaires inférieur à 18 000 € et un seul de plus de 1 M€, sont structurellement déficitaires et ne correspondent pas aux nouveaux modes de diffusion documentaire.

Le CNDP met aussi à disposition ses publications dans 133 médiathèques et 233 points relais, dont la fréquentation n'est pas recensée depuis 2009. À cette date, la majorité des médiathèques comportait moins de 1 000 inscrits. Or points de vente et médiathèques emploient 31 % des effectifs.

Le développement rapide de nouveaux modes de diffusion et de commercialisation fait perdre une grande part de son utilité à ce vaste maillage. Sa restructuration drastique, voire sa suppression pour la commercialisation, doit être envisagée, libérant ainsi des marges de redéploiement pour développer une offre de prestations et de services pédagogiques adaptée au service public édu-

Le Centre national de documentation pédagogique et son réseau

catif numérique et aux besoins des nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

Une organisation complexe et onéreuse

Les 31 centres régionaux, qui forment ce réseau public, totalisent environ 180 lieux d'accueil, non recensés de manière fiable et non pilotés par le CNDP, faute d'un système d'information centralisé. Leur gestion administrative mobilise 36 % de leurs effectifs, occupés dans une forte proportion à « l'auto-administration » du réseau.

Le pilotage des activités par le CNDP bute sur l'autonomie des autres établissements. Ainsi, l'offre éditoriale relève toujours des décisions de 31 comités éditoriaux. Les efforts de mutualisation entrepris par le CNDP, qui sont réels, ne peuvent produire, dans le cadre juridique actuel, des effets de simplification, d'harmonisation et d'économies significatifs.

La tutelle ministérielle confrontée à des choix stratégiques

La tutelle stratégique a été défail-
lante : d'une part, les ministères, et principalement celui de l'éducation nationale, ont considéré le CNDP comme

une simple agence de moyens répondant à des commandes ponctuelles, d'autre part, les projets d'établissement élaborés par l'organisme depuis 2008 n'ont pas débouché sur un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance avec le ministère de l'éducation nationale.

Pourtant, la part des dotations de l'État dans les recettes a augmenté de façon très significative ; pour le CNDP, elle a progressé de 60 % en 2006 à 76 % en 2012, pour les CRDP, de 62 % à 68 %. Cette hausse aurait dû être limitée en l'absence d'une vision stratégique claire.

L'audit de modernisation sur l'édition publique, réalisé en mars 2007, avait préconisé une remise en cause radicale du dispositif d'édition de la documentation pédagogique, et évoqué, comme scénario, la suppression du réseau. Aucune suite n'a été donnée à ces préconisations.

Six ans plus tard, la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République rend indispensable la réforme du CNDP et des CRDP, sauf à compromettre, à brève échéance, leur existence. Les préconisations de la Cour demanderont un accompagnement fort des personnels du réseau, dont les métiers sont appelés à évoluer, ainsi que des rectorats, dont l'environnement est appelé à changer.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

- ➔ définir une offre éditoriale selon les besoins des enseignants ;
- ➔ supprimer le réseau de distribution et reconfigurer celui des médiathèques ;
- ➔ revoir les missions et les statuts des activités rattachées au CNDP ;
- ➔ unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif national unique ;
- ➔ réduire fortement le nombre d'implantations du réseau ;

- ➔ mettre en place une comptabilité analytique de chaque activité ;
- ➔ élaborer sur ces bases un contrat d'objectifs et de performance.

À défaut d'en repenser les missions et l'organisation, logique dans laquelle s'inscrivent les présentes recommandations de la Cour, la question de la suppression du réseau formé par le CNDP et les CRDP pourrait de nouveau être d'actualité à brève échéance en raison des besoins à financer pour le service public du numérique éducatif.

3 Les prises de participation publique : une opération mal conduite dans le secteur de l'armement

En 2011, deux entreprises publiques du secteur de la défense, l'industriel GIAT Industries (armements terrestres) et la société financière SOFIRED (accompagnement des restructurations de la défense), et leurs autorités de tutelle (ministère de l'économie et des finances et ministère de la défense) ont été approchées par un petit groupe industriel alsacien, Manurhin, dont le principal actionnaire était la société Thannberger, spécialisé dans la fabrication d'outillages pour la production de munitions, principalement tournée vers l'exportation, et employant environ 130 personnes près de Mulhouse, afin de l'aider à résoudre de graves difficultés de financement.

Faisant état d'une demande émanant du cabinet du Premier ministre, les services de la direction du Trésor ont invité les deux entreprises publiques à étudier l'éventualité d'une intervention en fonds propres, sous forme de prêt participatif.

Une prise de décision confuse

Durant l'été 2011, sur la base des indications fournies par les cabinets de conseil consultés, SOFIRED et GIAT-Industries ont émis des réserves sur ce projet, notamment du fait de l'insuffisance des informations sur la situation

financière réelle du petit groupe industriel, tant en ce qui concerne la société *holding* que ses diverses filiales françaises et étrangères.

Malgré ces réserves, les présidents des deux groupes ont soumis, chacun à son conseil d'administration, une proposition de souscrire à une recomposition du capital, à hauteur de 2 M€ chacune : cette opération devait avoir pour effet, compte tenu de l'intervention simultanée de partenaires privés, principalement slovaques et subsidiairement allemands, de constituer un bloc public représentant environ 47 % du capital de la PME, plaçant indirectement l'État en position de premier actionnaire de Manurhin.

Face à cette proposition, les représentants de l'État aux deux conseils d'administration n'ont pas adopté une position commune : les administrateurs issus du ministère de la défense ont voté en faveur de la proposition, tandis que ceux du ministère de l'économie et des finances se sont abstenus ou ont voté contre. C'est finalement grâce aux votes des administrateurs indépendants ou représentant le personnel que la proposition a obtenu une majorité dans les deux entreprises publiques, un arrêté interministériel venant entériner cette décision, en autorisant la prise de participation.

Les apports en capital ont été effectués début 2012.

Une entrée au capital difficile

Du fait de désaccords persistants non seulement au sein des administrations de tutelle mais également entre les managements de GIAT Industries (qui restait très réservé) et de SOFIRED (favorable à l'intervention), la négociation d'un pacte d'actionnaire (*term sheet*) avec les partenaires privés s'est révélée déséquilibrée au détriment de l'État : face à la société slovaque Delta Defence, qui, de son côté, avait apporté 3 M€, le dispositif de gouvernance marginalisait fortement l'État, pourtant principal actionnaire du groupe recapitalisé. En effet, aux termes de ce pacte, le pouvoir de gestion était placé exclusivement entre les mains des partenaires privés, au sein d'un directoire dominé par les représentants de l'actionnaire slovaque, tandis qu'un conseil de surveillance, dans lequel les représentants des actionnaires publics étaient minoritaires, était supposé disposer de pouvoirs d'information étendus sur la gestion.

Ce dispositif n'a pas bien fonctionné : le conseil de surveillance, dans lequel étaient représentés les actionnaires publics, n'a pu obtenir les informations qu'il demandait au directoire. Celui-ci faisait également obstruction à un audit financier du groupe, ainsi qu'à une tentative de rapprochement avec le partenaire allemand présent au capital.

L'intervention coûteuse de plusieurs sociétés de conseil

Une partie de l'apport en capital a été immédiatement consommée à hauteur d'environ 804 000 € par des frais imputés sur la prime d'émission. Ces charges correspondaient pour partie à des frais d'audit et d'avocats (pour environ 300 000 €), tandis que divers honoraires (environ 500 000 €) étaient versés à des prestataires externes.

À l'instigation de GIAT Industries, peu après l'augmentation de capital, le comité d'audit de Manurhin a demandé, en avril 2012, à ses commissaires aux comptes de procéder à un examen des honoraires versés à divers prestataires pour assister l'entreprise dans la recherche de partenaires et dans la restructuration corrélative du groupe.

Le rapport porte sur la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 mars 2012. Il montre que, durant cette période, dix sociétés de conseil ont été rémunérées par Manurhin au titre de ces opérations, pour un montant total de 1,2 M€. Ce montant n'inclut pas environ 300 000 € imputés sur la prime d'émission et qui, correspondant à des prestations légales, auraient, en toute hypothèse, dû être prélevés sur l'apport en capital des nouveaux partenaires.

Compte tenu de la petite taille de l'entreprise, un certain nombre de travaux techniques ne pouvaient être réalisés que par des prestataires externes, mais leur montant cumulé n'aurait pas dû excéder quelques dizaines de milliers d'euros.

Une marginalisation des partenaires publics tardivement remise en cause

Mi-2013, une rupture est intervenue entre, d'une part, le bloc d'actionnaires publics et la société Thannberger, et, d'autre part, Delta Defence.

Il était notamment reproché aux membres du directoire représentant ce derniers, de ne pas répondre aux demandes d'information de la société d'audit commanditée par GIAT Industries et SOFIRED.

Les deux actionnaires publics ont obtenu le 11 octobre 2013, au sein du conseil de surveillance, une majorité pour destituer le directoire qui était entre les mains de Delta Defence.

Un nouveau directoire a pu être constitué de façon à offrir de meilleures garanties de transparence à l'ensemble des actionnaires de Manurhin. L'investisseur slovaque a contesté en justice la validité de cette décision mais sa contestation a été rejetée par le tribunal de grande instance de Mulhouse, statuant en référé, le 14 janvier 2014.

Quelle que soit l'issue, favorable ou défavorable, des tentatives de protection des intérêts du groupe Manurhin, menées sous l'impulsion des actionnaires publics depuis l'automne 2013, la Cour relève que l'État s'est engagé dans cette opération dans des conditions ambiguës et contestables.

Conclusion

Rétrospectivement, il apparaît que, dès lors que le principe d'un soutien public au rétablissement de la situation financière de Manurhin était acquis, l'État aurait dû :

- examiner rapidement les diverses options lui permettant d'apporter son concours selon les modalités les mieux adaptées (participation sous forme de capital ou de prêt participatif, utilisation d'un vecteur unique plutôt que de plusieurs partenaires publics aux voca-

tions différentes, opportunité ou non d'associer, dès ce stade, un partenaire étranger peu connu, etc.) ;

- imposer un arbitrage interministériel formel et clair, pour éviter que ne subsistent, au sein de ses propres services et entre ses propres représentants, des dissensions, affaiblissant sa capacité à défendre ses intérêts propres et ceux de Manurhin, qui perdurent aujourd'hui.

Chapitre II

Les collectivités territoriales

- 1 - Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques
- 2 - Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

1 Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône : la nécessaire maîtrise des risques

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est attachée à apprécier l'efficacité des procédures mises en place par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône afin d'améliorer leur maîtrise des risques spécifiques qu'entraîne le versement de subventions aux associations.

Un processus de sélection des demandes de subventions mal encadré

Sollicitées par de nombreuses associations de toute taille, intervenant dans des secteurs variés, pour des opérations récurrentes ou ponctuelles, les collectivités concernées n'ont pas défini de critères précis de sélection des demandes.

La formulation très générale des objectifs qui sous-tendent leurs interventions laisse une grande autonomie aux services chargés, dans chaque secteur, de l'attribution des subventions. Celle-ci se fait selon une logique de guichets, les collectivités n'ayant pas mis en place des modalités d'instruction garan-

tissant un mode de sélection correctement documenté et sécurisé. Les justificatifs demandés aux associations sont insuffisants et mal exploités. L'information des commissions d'élus est lacunaire. Des circuits de décision parallèles, en partie officieux, ont pu se substituer aux procédures d'instruction par les services.

Des attributions irrégulières ou inefficaces

Les modalités d'attribution des subventions retenues par les deux collectivités induisent des risques juridiques et économiques.

Sur le plan juridique, l'obligation de signer avec l'association une convention dès lors que la subvention dépasse 23 000 € est parfois méconnue. Il en va de même en ce qui concerne le respect des règles applicables en matière d'aides publiques et de mise en concurrence, lorsque les activités subventionnées s'apparentent en réalité à des prestations de service.

Les subventions allouées aux associations par la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur et le département des Bouches-du-Rhône

Sur le plan économique, il n'est pas rare de constater, si l'on cumule les aides publiques reçues, des surfinancements que les collectivités auraient dû détecter. Des associations partenaires ont ainsi sollicité la région et le département pour des actions identiques.

Un suivi à améliorer par le renforcement des contrôles et de l'audit interne

L'amélioration du suivi des subventions accordées passe par un renforcement du contenu des conventions, qui est souvent insuffisamment précis, mais aussi par l'utilisation des outils d'ores et déjà mis à la disposition des collectivités dans le cadre de ces conventions. La clause prévoyant le remboursement de la subvention en cas de non-justification de son emploi devrait ainsi être plus fréquemment utilisée.

De même, le respect des obligations légales qui s'imposent aux associations en matière de tenue et de production de comptes et de comptes rendus financiers est inégalement contrôlé par les

collectivités. Les associations recevant des subventions supérieures à 153 000 € sont ainsi soumises à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes. La chambre régionale des comptes a cependant relevé que les services instructeurs faisaient preuve, à l'égard des associations, d'un niveau d'exigence insuffisant en ce qui concerne la production des documents prévus par la réglementation. Par ailleurs, les rapports d'activité sont trop souvent inconsistants alors qu'ils constituent un support indispensable à l'organisation d'échanges objectifs et documentés entre les associations et la collectivité qui les finance.

La nécessaire amélioration du suivi des subventions accordées impose plus globalement un développement des contrôles et de l'audit interne. Les deux collectivités ont pris des mesures en ce sens mais celles-ci restent perfectibles. Les audits conduits ne permettent pas toujours une identification suffisante des risques et n'ont que des effets limités sur le contrôle interne des procédures.

Recommandations

À la lumière de ces constatations, la Cour et la chambre régionale des comptes formulent, pour les deux collectivités concernées, les recommandations suivantes :

- procéder à l'élaboration d'une cartographie des risques du circuit d'attribution et de suivi des subventions ;

- mettre en place des procédures formalisées d'instruction des demandes de subventions précisant les critères de sélection, les informations utiles et les contrôles à effectuer, et assurant la traçabilité de ces contrôles à chaque étape de la procédure ;

- développer la formation des personnels des services instructeurs en matière d'identification des risques, de

contrôle interne et d'analyse des données financières ;

- assurer le respect de l'obligation de conventionnement pour les subventions supérieures à 23 000 € et en abaisser, le cas échéant, le seuil, au regard des caractéristiques du secteur ;

- préciser dans les conventions l'objet des subventions, les modalités de compte rendu de leur emploi et les critères de leur évaluation. Prévoir des sanctions de la non-application des engagements contractuels, et les mettre effectivement en œuvre avant la reconduction d'une subvention ;

- définir précisément les missions et les responsabilités du service d'audit interne, conformément aux principes d'une charte de l'audit interne.

2 Les Voies ferrées du Dauphiné : l'échec de la transformation d'une régie départementale de transports

La société d'économie mixte (SEM) des Voies ferrées du Dauphiné est l'un des principaux opérateurs de transports interurbains par autocars en Isère. Elle est née en 2006 de la transformation de la régie départementale du même nom, dont la situation financière s'était fortement dégradée. Ce changement de statut devait permettre de rétablir la compétitivité de l'entreprise et de diversifier son portefeuille clients.

Le département de l'Isère, actionnaire majoritaire de la SEM avec 80 % des parts, a donc fait appel à un partenaire industriel, Kéolis qui détient une participation de 15 % et qui est également titulaire d'un contrat d'assistance technique.

Il ressort du contrôle de la chambre régionale des comptes, réalisé en 2012, que la SEM n'a pas réussi à s'adapter à son nouvel environnement concurrentiel et que le département porte une responsabilité majeure dans cette situation en raison des contraintes de gestion auxquelles il a soumis la SEM.

Une adaptation manquée à l'ouverture du marché à la concurrence

L'ouverture du marché à la concurrence et l'arrivée d'un nouvel acteur,

Car Postal, à partir de 2010, a déstabilisé la SEM Voies ferrées du Dauphiné qui a perdu, en 2011, le lot de l'agglomération grenobloise comprenant quatre lignes express considérées comme les seules rentables. La perte de ce marché résulte d'un défaut de compétitivité lié à des coûts salariaux trop élevés, hérités en partie de l'ancienne régie. Ses conséquences ont d'autant plus pesé sur l'entreprise qu'elle n'a pas su diversifier son portefeuille de clients.

Il en est ainsi résulté une dégradation rapide de sa situation financière – le résultat d'exploitation est devenu négatif en 2011 (- 1,2 M €) - à laquelle la direction a tardé à réagir.

Une impasse particulièrement coûteuse pour le département

Le département a conclu avec Kéolis un pacte d'actionnaires qui, en assurant à ce dernier d'être l'actionnaire industriel exclusif de la SEM, expose le département à se trouver seul, indéfiniment responsable du passif de l'entreprise en cas de défaillance.

Or parallèlement, le contrat d'assistance technique, conclu entre la SEM et Kéolis à l'initiative du département, n'a pas permis de redresser la compétitivité

de l'entreprise, et s'est révélé d'autant plus coûteux qu'il inclut implicitement une marge destinée à rémunérer l'apport en capital de Kéolis, en lieu et place de dividendes.

En 2011, le département a mis en place, avec les Voies ferrées du Dauphiné, une charte de partenariat destinée à renforcer son contrôle. Mais en conférant au président du conseil général un droit d'évocation de presque toutes les décisions de gestion, ladite charte a porté atteinte à l'autonomie de gestion de la société.

Dans ce contexte, le département a été appelé à sauver la SEM du dépôt de bilan en apportant de nouvelles liquidités et en s'engageant, conjointement avec Kéolis, à procéder à de nouvelles augmentations en capital. Aux termes du plan de redressement validé par le département au printemps 2013, le département devrait avoir investi près de 15 M€ dans la SEM, à l'horizon 2015.

Parallèlement, le comité des chefs des services financiers, présidé par le directeur départemental des finances publiques, a accordé à la SEM des délais de paiement de créances publiques.

Une nécessaire inflexion stratégique pour sortir de la crise

La Cour estime que le département disposait d'une solution alternative à la

recapitalisation dont il s'apprête à assumer l'essentiel du coût. Il aurait, en effet, pu céder ses titres à un industriel, après avoir engagé une procédure collective, de façon à forcer les actionnaires minoritaires à constater la perte de valeur de leur participation.

Le département de l'Isère n'a pas su gérer la contradiction dans laquelle il s'est lui-même placé. En effet, en tant qu'autorité organisatrice des transports, il a réussi à contenir l'évolution de son budget transports en suscitant une plus grande concurrence, mais en tant qu'actionnaire majoritaire de la SEM, il a largement contribué à l'échec de son adaptation aux nouvelles conditions du marché.

En définitive, l'intérêt financier de l'actionnaire industriel de référence à la réussite de l'entreprise demeure faible, et sa responsabilité insuffisamment engagée en cas de difficultés, pour permettre un redressement durable de l'entreprise. Le département doit donc envisager, soit d'opter pour une société publique locale, soit de céder une part plus importante du capital de la société à l'actionnaire industriel de référence, soit une privatisation totale.

Recommandations

La Cour et la chambre régionale des comptes formulent les recommandations suivantes à destination de la société d'économie mixte des Voies ferrées du Dauphiné et du département de l'Isère :

→ mettre en place à court terme un plan de redressement de la société d'économie mixte, incluant bien une restructuration du passif et un infléchissement des contraintes de gestion imposées par les principaux actionnaires ;

→ revoir le contrat d'assistance technique conclu avec Kéolis, tant dans son contenu que dans ses modalités de rémunération et de suivi, pour que soient introduites des obligations

de moyens et de résultats opposables, assorties de pénalités en cas de non-réalisation des objectifs ;

→ écarter de la charte de partenariat les dispositions qui retirent aux organes de contrôle les prérogatives qui leur reviennent ;

→ plus généralement, mettre en cohérence le statut du ou des opérateurs avec le degré de contrôle que le département souhaite exercer, avec trois options : le maintien d'une société d'économie mixte avec une participation significativement plus importante du coactionnaire industriel de référence, la création d'une société publique locale, ou la privatisation de l'actuelle société d'économie mixte.

Chapitre III

Les organismes de protection sociale

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des profession libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

La CIPAV (caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable

La CIPAV est la plus importante des dix caisses rattachées à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales. Elle gère le régime de base, pour le compte de cette dernière, et administre les régimes de retraite complémentaire et d'invalidité-décès d'un professionnel libéral sur deux, soit 550 000 affiliés dont 250 000 auto-entrepreneurs, représentant plus de trois cents professions.

Une gestion particulièrement désordonnée

La CIPAV a formé depuis 1959 le « groupe Berri » avec trois autres caisses en vue de mutualiser ses moyens avec les leurs. Afin d'éviter l'hégémonie de la CIPAV qui représente les trois quarts des assurés concernés, l'autonomie décisionnelle de chaque caisse a été préservée, créant une gouvernance floue au détriment de la stabilité des équipes dirigeantes et de l'efficacité des fonctions mutualisées.

La gestion des réserves de la CIPAV (2,1 Md€ en 2012), en forte augmentation sous l'effet notamment du rapide

accroissement du nombre des cotisants, a été en particulier médiocre et peu transparente : le placement de ces fonds, destinés à garantir le paiement des retraites des assurés, a dégagé une rentabilité annuelle moyenne nettement plus faible que l'évolution des indices de référence des actions et des obligations. Une direction financière n'a été créée qu'en 2010. Jusqu'en 2010 la commission des placements de la CIPAV n'avait aucune délégation du conseil d'administration et ce n'est qu'en 2009 qu'un code de déontologie – pourtant obligatoire – a été adopté. Cette situation a favorisé le non-respect des règles élémentaires de répartition des risques. Ainsi, la CIPAV a confié pendant des décennies, et jusqu'en 2012, au même gestionnaire de portefeuille, plus des trois quarts des sommes à placer. Fin 2012, il détenait encore 37 % de l'encours total. La gestion du patrimoine d'immeubles de bureaux a été tout aussi déficiente et se caractérise par une faible rentabilité, en raison en particulier du recours à des mandataires peu contrôlés et d'un mauvais suivi des impayés. La

CIPAV a acheté avec d'autres caisses, en 2008, pour 95 M€ un immeuble en état futur d'achèvement dans le but d'y installer son siège avant d'être contraint d'en acheter un second (150 M€) pour des raisons d'urgence et de laisser le premier vacant pendant plus d'un an.

Le « groupe Berri » manifeste aussi un refus délibéré d'appliquer les règles de la commande publique qui lui sont pourtant opposables. En 2012, plus de 82 % des dépenses n'ont ainsi pas été engagées dans le cadre d'une concurrence formalisée.

Enfin, la modernisation du système d'information, entreprise en 2004, n'est toujours pas achevée, malgré des dépenses (24 M€) près de dix fois supérieures à l'estimation initiale (2,5 M€), en raison en particulier de l'absence de formalisation de la maîtrise d'ouvrage et de structuration d'une direction des systèmes d'information jusqu'en 2008. La sensible dégradation de la productivité des agents de la CIPAV n'est pas sans lien avec ces difficultés.

Un service aux assurés déplorable

Des dysfonctionnements majeurs affectent la gestion par la CIPAV de ses assurés à tous les stades : affiliation, calcul et recouvrement des cotisations, liquidation des pensions.

Au 1^{er} janvier 2011, a été mise en place une procédure unique d'affiliation des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales), dont le régime social des indépendants (RSI) est le maître d'œuvre. La CIPAV

refuse cependant de se référer au répertoire des professions libérales établi par le RSI. Elle continue d'utiliser une liste empirique sur le fondement de laquelle elle conteste les décisions de celui-ci, ce qui provoque de nombreux rejets de dossiers et un grand désordre dans les fichiers. Des milliers de personnes relevant du RSI ou ayant cessé leur activité sont affiliées à la CIPAV. À l'inverse, des professionnels libéraux, également nombreux, lui échappent.

Le recouvrement des cotisations et donc le suivi des droits à pension des assurés s'en trouvent fortement dégradés. La mauvaise qualité du fichier des cotisants et la connaissance insuffisante des revenus servant d'assiette aux cotisations entraînent un nombre élevé de taxations d'office dont un quart concerne des assurés du RSI. Le circuit des paiements effectués par les redevables n'est pas assuré avec toutes les conditions de sécurité requises : plusieurs détournements ont eu lieu. En dépit du recours coûteux à un huissier centralisateur, les débiteurs ne sont pas sérieusement poursuivis. Ainsi, alors que le délai de prescription est de trois ans, la CIPAV n'a notifié aucune contrainte de 2007 à 2009 ni en 2011 et 2012. En 2011, plus de 38 000 redevables ont échappé à toute action en recouvrement.

La liquidation des pensions est tout aussi médiocre. D'une part, la caisse verse les premiers arrérages avec d'importants retards, alors même que ses assurés disposent de revenus très hétérogènes. En 2012, moins d'un dossier de

pension de droit direct ou de réversion sur deux a donné lieu à un paiement à l'échéance normale, ce pourcentage n'atteignant que 15 % pour les polypensionnés. D'autre part, le contrôle avant et après paiement de leur liquidation est très insuffisant, alors même que l'ampleur des anomalies qu'il permet néanmoins de détecter atteste du caractère indispensable de son renforcement.

Ces dysfonctionnements suscitent un mécontentement d'autant plus vif des assurés qu'ils ont de grandes difficultés à joindre la caisse : les deux plateformes dont celle-ci s'est dotée ne par-

viennent à traiter en moyenne qu'un appel sur quatre.

La CIPAV refuse, par ailleurs, d'intégrer les auto-entrepreneurs qui exercent une profession libérale. Aucun siège ne leur est réservé au conseil d'administration. Les trois quarts d'entre eux ont été écartés du scrutin de renouvellement de cette instance en juillet 2011. Plus gravement, jusqu'en 2013, la caisse n'enregistrait même pas leurs droits. La CIPAV minore au demeurant ces derniers en l'absence de tout fondement légal, avec pour corollaire de limiter également la part de cotisations que l'État doit verser en leur faveur.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

→ nommer un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre, sans délai, par la CIPAV, d'un plan de redressement de sa gestion, assorti d'un calendrier précis et d'objectifs de résultats ;

→ respecter strictement la procédure d'affiliation unique applicable aux travailleurs indépendants ;

→ prendre en compte, de manière exhaustive et rapide, les droits acquis par les assurés au titre des cotisations versées, en veillant notamment à rétablir les droits des auto-entrepreneurs ;

→ imposer à l'ensemble des caisses de retraite des professions libérales de recruter leurs directeurs et agents comptables parmi les agents de direction de la sécurité sociale ;

→ engager la fusion des caisses du « groupe Berri » ou, à défaut, instituer une union de caisses.

Chapitre IV

Les organismes privés subventionnés

La Cinémathèque française : une renaissance
et de nouveaux enjeux

La Cinémathèque française : une renaissance et de nouveaux enjeux

La Cinémathèque française est une association à but non lucratif qui est soumise au contrôle facultatif de la Cour.

Dès sa création en 1936, elle a eu pour but de collecter des films anciens afin de les montrer au public. Elle s'est également donné pour objectif de recueillir des objets et des documents ayant trait à l'histoire du cinéma.

Un renouveau réussi

Le contrôle des comptes et de la gestion depuis 2006 a fait apparaître que l'installation de cette association dans les locaux de l'ancien *American Center* à Bercy lui a permis de mettre en œuvre un projet ambitieux de développement, en contrepartie de l'effort d'investissement initial important de l'État, ce dernier ayant acquis et réaménagé ce bâtiment pour un montant global de 57,5 M€.

La Cinémathèque a engagé un processus de modernisation de sa gestion. Elle a cherché à développer ses ressources propres, tout en maîtrisant ses dépenses. Elle a mis en place un suivi renforcé des procédures de gestion et s'est dotée d'outils permettant d'apprécier les coûts et les résultats de ses différentes activités.

S'agissant de la gestion des collections, elle a clarifié sa stratégie en matière d'enrichissement. Grâce à une offre culturelle diversifiée, elle a bénéficié d'une hausse continue de sa fréquentation, avec plus de 720 000 entrées en 2012. Ces résultats sont le fruit d'une stratégie qui a visé à élargir le public, notamment en ciblant et en fidélisant les jeunes générations.

Des exigences pour l'avenir

Au-delà de ces réussites, la Cinémathèque est aujourd'hui confrontée à de nouveaux enjeux auxquels elle doit faire face, en relation avec sa tutelle, pour pérenniser son développement.

Il s'agit d'assurer dans la durée le stockage des collections, de tirer les conséquences, sur le plan de la conservation patrimoniale, du développement du support numérique, de favoriser des partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères, de clarifier les relations avec les pouvoirs publics, enfin d'engager une réflexion sur le cadre statutaire et la stratégie future de la Cinémathèque.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

S'agissant de la gouvernance de la Cinémathèque française :

→ signer avec l'État un contrat de performance fixant les objectifs de la Cinémathèque française, notamment pour les partenariats avec les autres cinémathèques françaises et étrangères ;

→ étudier les scénarios possibles pour mieux articuler la Cinémathèque française avec les archives françaises du film.

S'agissant de la gestion des moyens :

→ poursuivre la mise en œuvre d'un contrôle interne et d'une comptabilité analytique permettant notam-

ment de suivre le résultat financier de chaque activité ;

→ poursuivre le développement des ressources propres et mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement et de rémunération ;

→ réduire les coûts de stockage des collections en examinant les mutualisations possibles avec les archives françaises du film.

S'agissant des activités patrimoniales :

→ inclure dans les conventions de restauration de films signées avec les ayants droit une obligation de dépôt de garantie ou une participation forfaitaire aux dépenses induites.

Chapitre V

Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé du plan Hôpital
2007 : une procédure mal maîtrisée

Les partenariats public-privé du plan hôpital 2007 : une procédure mal maîtrisée

L'essentiel des opérations immobilières engagées, de 2003 à 2007, dans le cadre du plan Hôpital 2007 a été conduit selon la procédure de maîtrise d'ouvrage publique et financé par l'emprunt. Toutefois, à l'initiative du ministère de la santé, un nombre limité d'établissements a eu recours à la forme alors nouvelle du partenariat public-privé (PPP). Vingt-quatre opérations ont été ainsi réalisées, pour un investissement de 613 M€ sur un total d'investissements réalisés dans le cadre de ce plan de 15,9 Md€.

La Cour et les chambres régionales des comptes en ont dressé un premier bilan méthodologique.

Des procédures engagées de façon précipitée

Les directeurs des agences régionales d'hospitalisation ont reçu en 2002 une instruction ministérielle les invitant à proposer chacun au moins un projet d'investissement conduit en PPP. Sous cette contrainte, les réflexions préalables à l'engagement d'un investissement et au choix de la procédure pour le réaliser n'ont pas été suffisamment approfondies, voire parfois ont été inexis-

tantes. En particulier, l'analyse des conséquences financières du choix de la procédure du partenariat public-privé a souvent été écartée des études préalables, d'autant plus facilement qu'elle n'était pas réglementairement obligatoire. La conviction d'un accroissement de l'activité hospitalière et de l'augmentation des recettes en découlant du fait de l'introduction, dans le même temps, d'une tarification à l'activité, poussait au demeurant les responsables à en ignorer les risques financiers.

La taille, très souvent limitée, des établissements hospitaliers engagés dans les partenariats ne leur a pas permis de disposer en leur sein d'équipes suffisamment outillées pour élaborer un programme fonctionnel précisément finalisé et à même de pouvoir maîtriser, dans tous leurs aspects souvent très complexes, la négociation du contrat et le suivi de son exécution. La mission d'appui créée à leur intention ne pouvait les accompagner *in situ* et a d'abord eu pour objectif de publier des guides méthodologiques parvenus souvent trop tardivement. La diversité des opérations retenues a ajouté à l'isolement de chacun des établissements.

Un encadrement juridique, comptable et financier construit progressivement

Les études préalables à la définition de l'opération, au choix de la procédure de réalisation et aux capacités financières de l'établissement sont obligatoires depuis 2004 et font l'objet d'un examen par un organisme expert depuis la même année. La prise en compte des conséquences financières des partenariats public-privé dans les documents comptables et budgétaires des établissements de santé n'a été organisée qu'à compter d'un arrêté du 16 décembre 2010. La notion d'efficacité économique a été introduite par un décret du 29 avril 2010 même si elle devait être prise en compte dans le processus d'évaluation préalable dès 2008.

Des résultats contrastés

Les partenariats public-privé hospitaliers conclus dans le cadre du plan Hôpital 2007 ont contribué à l'accélération de la modernisation des équipements hospitaliers sans toutefois éviter les écueils souvent constatés pour les opérations ayant bénéficié des aides financières de ce plan : tendance au surdimensionnement, effort inabouti de rationalisation des activités et insuffisante attention aux évolutions de la prise en charge des patients. La volonté de réaliser rapidement les investissements, la sélection précipitée d'opérations souvent déjà en attente de financement,

l'inexpérience des négociateurs publics à l'application d'une législation nouvelle et la faiblesse d'un accompagnement peu structuré sont autant de facteurs qui ont conduit à la signature des contrats trop fréquemment déséquilibrés au profit des preneurs privés, comme l'illustre en particulier l'exemple de la construction du centre hospitalier Sud francilien.

Pour autant, la plupart de ces opérations ont été livrées dans les temps prévus malgré des modifications de programme en cours de chantier dans une majorité d'entre elles. Des solutions innovantes sur le plan technique, dans l'accueil des patients ou dans les conditions de travail des personnels ont été parfois apportées au-delà des prescriptions du cahier des charges et du programme fonctionnel dans plusieurs opérations, montrant ainsi l'intérêt de la formule du dialogue compétitif. Le recours au PPP a pu, dans certaines situations où la tutelle régionale s'est fortement impliquée, faciliter des mutualisations entre établissements publics et établissements privés, même si un partage des risques mal négocié a parfois été à l'origine de déboires.

En tout état de cause, il est désormais besoin d'une doctrine claire sur l'usage de cette procédure permettant une sélection plus rigoureuse des opérations pouvant faire l'objet d'un PPP - les premiers retours d'expérience semblent montrer que ces procédures sont plus faciles à adopter pour des réalisations logistiques que pour des locaux de soins. La nécessité depuis 2012 d'une autori-

sation ministérielle pour recourir à ce type de procédure et la mise en place, début 2013, du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins, chargée de valider les projets d'investissement lorsqu'une aide nationale est demandée,

vont en ce sens. La relance annoncée de l'investissement hospitalier, à hauteur de 45 Md€ en dix ans, suppose toutefois un net renforcement de l'accompagnement des établissements et des capacités d'expertise des agences régionales de santé.

Recommandations

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

→ améliorer les capacités de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) à produire des guides méthodologiques fondées sur une analyse des bonnes pratiques et à élaborer des analyses comparatives indépendantes et lui donner mission d'accompagner les établissements in situ au cours des négociations ;

→ renforcer les compétences techniques, juridiques et financières des agences régionales de santé (ARS) pour leur permettre de mieux apprécier la pertinence des projets de partenariat public-privé et le suivi de leur exécution ;

→ inciter les établissements engageant une opération en partenariat public-privé à se doter d'une structure de projet stable pour préparer le programme fonctionnel, négocier le contrat et en suivre la réalisation.