COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises

1999

SOMMAIRE

	Rapport de la Cour des comptes Pages	Réponses des administrations et des organismes contrôlés Pages
Délibéré……....	5	
CHAPITRE I – L'activité des juridictions financières en 1998-1999……..……	9	
CHAPITRE II – Les suites données à des interventions antérieures de la Cour……	39	
Introduction……....	41	
1 – Les suites données au rapport public particulier sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense (juin 1997)……..	45	72
2 – Les achats du commissariat à l'énergie atomique……	81	
3 – La comptabilisation et le financement des charges futures du secteur nucléaire……	85	
4 – L'Opéra national de Paris……...	87	91
CHAPITRE III – Les crédits européens……..	95	
5 – Le contrôle des fonds communautaires……...	97	114
CHAPITRE IV – L'Etat……...	119	
Introduction……..	121	
6 – La prévention des inondations en France……	123	143
7 – La gestion des programmes d'armement par le ministère de la défense……	155	191
8 – Bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans abri……...	207	223
9 – Les aides au retour à l'emploi dans le secteur marchand…….	243	300

CHAPITRE V – Etablissements publics et associations…….. 311

Introduction……... 313 319

10 – L'autonomie des universités dans leur gestion budgétaire, financière et comptable…….. 325 374

11 – La valorisation de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur……. 409 430

12 – La gestion des établissements publics de recherche et leurs relations avec leurs administrations de tutelle…… 441 461

13 – Le rôle de l'EPAD dans l'aménagement du quartier de la de la Défense……... 493 514

14 – Le rôle de l'association nationale pour le développement agricole (ANDA)……... 529 539

15 – L'Etat et les associations dans le secteur culturel…….. 547 567

CHAPITRE VI – Les collectivités territoriales…… 609

Introduction……... 611

16 – La gestion budgétaire des opérations pluriannuelles d'investissement…….. 625

17 – Les défaillances des procédures internes dans le secteur local…… 637

18 – Les suites contentieuses de la construction d'un barrage sur le Cérou (Tarn)…….. 641 645

19 – La société anonyme d'économie mixte sportive « Limoges Cercle Saint-Pierre Basket-Ball »……. 649 664

20 – La commune de Gonfaron (VAR)…… 679 683

21 – Les associations subventionnées de Levallois-Perret (Hauts-de-Seine)…… 697 711

22 – Les pratiques anticoncurrentielles de certaines collectivités. locales 743 771

CHAPITRE VII – Le secteur social…….. 817

Introduction……... 819

23 – Le contrôle externe des organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage…… 823 828

24 – Le recouvrement des cotisations du régime d'assurance chômage : comparaison avec la sécurité sociale…….. 833 859

25 – L'intervention de l'Etat en faveur du développement de de l'économie sociale……..	869	883
CHAPITRE VIII – Entreprises publiques…….	887	
Introduction…….	889	
26 – Avantages accordés à des dirigeants ou cadres d'entreprises publiques à l'occasion de leur départ……...	893	903
27 – Les comptes et la gestion de la société française de production et de création audiovisuelles (SFP)……..	913	935
28 – Les services en ligne grand public de France Télécom……	957	974
29 – Eole et Météor (1989-1999)……...	977	978

❖

Rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière……...	1021

DÉLIBÉRÉ

Conformément aux dispositions du chapitre VI du code des juridictions financières et de l'article 52 du décret du 11 février 1985, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

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

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

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Logerot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Brunet, présidents de chambre, MM. Labrusse, Morin, Lelong, Magnet, présidents de chambre maintenus en activité ; MM. Ullmo, Siebauer, Poyet, Mathieu, Blondel, Chartier, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Perrin, Chabrun, Belle, Capdebocq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Gastinel, Sallois, Delafosse, Lescuyer, Giquel, Mme Legras, MM. Bady, Motchane, Bénard, Billaud, Lagrave, Berthet, Recoules, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Babusiaux, Mayaud, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Rémond, Gillette, Mme Boutin, MM. Benoist, Chabrol, Picq, Cieutat, Ganser, Vanderchmitt, Martin, Bertrand, Mme Ruellan, MM. Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Guehenno, Lefoulon, Troesch, Mirabeau, Déniel, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Mordacq , de Lapparent, Cazanave, Mme Bellon, MM. Nasse, Gasse, Moreau, Combel, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM Paul, Moulin, Mme Bazy-Malaurie , MM. Raynal, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Gauron, conseillers maîtres, MM. Coëffe , Dischamps, Gros, Harel, Bresson, Monginet, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Guillard, conseiller maître, rapporteur général.

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

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations M. Perrin en ce qui concerne « Eole et Météor », M. Delafosse en ce qui concerne « les achats du commissariat à l'énergie atomique », M. Moreau en ce qui concerne « le bilan de deux opérations de relogement d'urgence des familles mal logées ou sans abri » et M. Schwerer en ce qui concerne « les aides au retour à l'emploi dans le secteur marchand ».

Fait à la Cour, le 10 janvier 2000

CHAPITRE I

L'ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 1998-1999

SECTION I

L'EVOLUTION DES MISSIONS ET DES MOYENS

I. – LES MISSIONS

A.- LA COUR DES COMPTES

1° LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION

Bien qu'aucun texte n'ait modifié la compétence de la Cour en 1998-1999, les obligations qui lui incombent ont été affectées, et le plus souvent étendues, par les évolutions observées dans son domaine d'intervention.

Le jugement des comptes

Le tableau ci-dessous présente l'évolution, par grandes catégories, des comptes et états financiers qui doivent être produits annuellement à la Cour, et sur lesquels celle-ci doit rendre un arrêt :

	1996	1997	1998
Comptables supérieurs du Trésor	133	133	126
Comptables des administrations financières [1]	158	158	158
Autres[2]	502	513	582
Total	793	804	856

L'augmentation du nombre des comptes provenant de personnes morales de droit public autres que l'Etat et dotées d'un comptable public résulte de la tendance à confier à des entités autonomes des missions jusqu'alors exercées directement par l'Etat. Ainsi 136 groupements d'intérêt public relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour.

Pour une part, le jugement des comptes d'organismes relevant de l'Etat est délégué par la Cour aux chambres régionales des comptes. Ces délégations concernent des établissements publics relevant de l'enseignement supérieur, des enseignements

[1] Les données figurant dans cette rubrique résultent du regroupement des comptables dépendant d'une même direction des services fiscaux ou d'une même direction régionale des douanes.

[2] Etablissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux dotés d'un comptable public, groupements d'intérêt public.

scolaires, de la jeunesse et des sports ainsi que du ministère de l'agriculture. Le critère de répartition est le montant des crédits inscrits à la section de fonctionnement, qui, depuis 1999, varie de 30 MF pour les centres régionaux d'éducation populaire et des sports (CREPS) à 400 MF pour les établissements d'enseignement supérieur. Au total, au titre des exercices 1994 à 1998, sur 425 établissements, 316 relèvent des CRC et 109 de la Cour.

Catégories d'établissements	Cour	CRC	Total
Enseignement supérieur	77	156	233
- dont établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel	47	66	113
- dont établissements publics administratifs	30	90	120
Enseignements scolaires	22	14	36
Jeunesse et sports	5	18	23
Agriculture	5	130	135
TOTAL	109	318	427

Le contrôle de la gestion

Le contrôle du bon emploi des fonds publics peut être exercé indépendamment, ou à l'occasion des contrôles conduisant au jugement des comptes. Ce deuxième cas est le plus fréquent s'agissant des établissements publics et GIP dotés d'un comptable public. L'augmentation du nombre des comptes à juger dans cette catégorie accroît de ce fait la charge de travail de la Cour dans le domaine du contrôle de la gestion.

Les entreprises publiques

Les privatisations réduisent le champ de compétence de la Cour dans ce domaine. Les mouvements qui ont affecté l'étendue du secteur public au cours des derniers mois sont précisés ci-dessous en introduction au chapitre VI. Au 31 juillet 1999, selon une estimation du ministère des finances, l'Etat contrôlait majoritairement de façon directe ou indirecte 100 entreprises de premier rang, et 1 500 entreprises filiales.

Les crédits européens

Les obligations incombant à la Cour et aux chambres régionales en raison de l'utilisation, en France, par des collectivités publiques ou des entreprises ou personnes privées, de crédits en provenance de l'Union Européenne font l'objet d'un développement particulier dans le chapitre III ci-dessous. Ces obligations doivent être appréciées tant au regard des sommes en cause (environ 78 milliards), que des conséquences, pour les finances publiques françaises, des manquements aux règles et conditions imposées en la matière par l'Union. La mission des juridictions financières dans ce domaine est d'autant plus lourde que, comme il est dit ci-dessous, la destination finale des fonds à contrôler n'est pas toujours connue.

2° L'ASSISTANCE AU PARLEMENT

Outre les deux rapports qu'elle doit adresser chaque année au Parlement sur l'exécution des lois de finances et l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, rapports qui donnent lieu à de nombreuses questions et à des échanges approfondis avec les membres des commissions et des services des assemblées, la Cour exerce une mission permanente d'information du Parlement dans son rôle de suivi de l'exécution des lois de finances. Des dispositions législatives récentes ont systématisé la communication des travaux de la Cour aux commissions parlementaires intéressées. Ainsi, la loi du 30 décembre 1995 dispose que « les communications de la Cour aux ministres, auxquelles il n'a pas été répondu sur le fond dans un délai de six mois, sont communiquées de droit aux commissions des finances du Parlement »[3].

Créé en octobre 1998 par le Président de l'Assemblée nationale, un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire a proposé, en janvier 1999, la création, chaque année, au sein de la Commission des finances, d'une « mission d'évaluation et de contrôle chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques ». Le groupe de travail recommandait en outre de resserrer les liens entre les travaux parlementaires et ceux de la Cour des comptes.

La Cour a été ainsi étroitement associée aux travaux de la première « MEC », qui se sont déroulés au cours du premier semestre de 1999, en participant à la préparation des auditions et en

[3] Article L.135.5 du code des juridictions financières.

présentant les conclusions de ses propres travaux, lors de ces auditions.

Les investigations de la MEC ont porté sur la politique autoroutière, la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, les aides à l'emploi et la formation professionnelle. Sur ces quatre sujets, la Cour a été en mesure d'informer la mission des résultats d'enquêtes récentes : ainsi, la publication de son rapport particulier sur la politique autoroutière a coïncidé avec la conclusion des travaux de la mission sur le même sujet.

Le programme de la mission, qui doit reprendre ses travaux au cours du premier semestre 2000, a fait l'objet d'échanges de vues entre le Président de la Commission des finances et le Premier président de la Cour. La coopération qui s'établit ainsi, plus approfondie et continue que par le passé, marque un renforcement du contrôle du Parlement sur l'utilisation faite par l'administration des crédits votés annuellement. Elle consacre la part prise, dans les travaux de la Cour comme dans ceux de toutes les institutions supérieures de contrôle dans les pays comparables à la France, par l'appréciation de l'efficacité de la dépense publique, au-delà du seul contrôle de la régularité budgétaire et comptable.

3° LES MISSIONS ET TRAVAUX EXTERIEURS

Les membres des juridictions financières consacrent une part de leur temps de travail à des activités qui ne relèvent pas directement de la mission de contrôle incombant à ces institutions. Ils assurent une grande partie des missions confiées à des organismes dont les liens avec la Cour sont prévus par la loi : Cour de discipline budgétaire et financière[4], conseil des impôts, comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Ils sont appelés, à titre individuel, à participer à des travaux extérieurs, pour lesquels leur statut et leur activité principale les qualifie. Au total, les magistrats de la Cour participent aux travaux de quelque 340 commissions, comités, conseils de nature très variée ; il s'agit en particulier de conseils d'administration d'établissements publics (40 environ), de commis-sions de marchés de l'Etat et d'entreprises publiques (30 environ), d'instances de contrôle ou de surveillance d'organismes divers (15 environ).

[4] Voir le rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière publié à la suite du présent rapport.

4° LES ACTIVITES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

La coopération européenne

La Cour assure la liaison entre la Cour des comptes européenne et les autorités françaises. Elle peut, quand cela lui paraît utile, accompagner les auditeurs de la Cour européenne dans leurs missions en France. Elle a organisé en son sein un comité des affaires européennes qui suit les conclusions des contrôles impliquant soit une réglementation, soit des crédits européens et examine les observations de la Cour et des chambres régionales susceptibles de donner lieu à une communication à la Cour européenne.

La Cour entretient des relations régulières avec les autres institutions supérieures de l'Union, au sein d'un comité de contact des présidents de ces institutions ; des groupes de travail ont été constitués, notamment sur la TVA., les aides de l'Etat, les pays candidats à l'adhésion Des relations bilatérales suivies ont été établies avec certaines institutions, en particulier le *National audit office* de Grande-Bretagne et le *Bundesrechnungshof* d'Allemagne.

La coopération internationale

La Cour coopère avec les institutions supérieures de contrôle d'autres pays, notamment avec celles des pays francophones et des pays d'Europe centrale et orientale. Elle envoie dans ces pays de magistrats et rapporteurs en mission et organise à la Cour des stages de formation ouverts aux institutions étrangères. Elle accueille à Paris des visiteurs venant de nombreuses institutions de contrôle.

La Cour a également organisé des stages à l'étranger ; ainsi, en octobre 1999, un stage sur les fonctions greffes-documentation-informatique des juridictions financières, ouvert à une vingtaine de pays, s'est tenu à Rabat. Cette coopération technique est aussi une action de coopération francophone, destinée aux institutions de contrôle ayant en commun l'usage du français, qui ont très souvent des structures comparables à celles de la Cour. Au Sénégal, la Cour des comptes, dont un des membres a exercé la présidence de la commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques depuis 1976, a suivi attentivement l'élaboration des textes applicables à la Cour des comptes créée et inaugurée en octobre 1999, textes très proches de ceux régissant la Cour française.

La Cour participe activement aux travaux de différentes organisations internationales qui regroupent les institutions supérieures de contrôle (ISC).

En juin 1999, elle a organisé et accueilli à Paris le congrès de l'organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI), qui rassemble une quarantaine d'organisations. Ce congrès, auquel ont également participé des universitaires de diverses nationalités, avait pour thème l'indépendance des ISC, et a porté tant sur les aspects institutionnels et financiers de l'indépendance (relations des institutions supérieures de contrôle avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, moyens de l'indépendance), que sur les relations avec les médias et le contrôle des contrôleurs. A la suite du congrès de Paris, le Premier président de la Cour exerce pour trois ans la présidence d'EUROSAI.

En 1999, la Cour a enfin participé aux réunions et à diverses instances de travail de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI), et de l'organisation des institutions supérieures de contrôles d'Afrique (AFROSAI).

La vérification des comptes d'organisations internationales

L'exercice par la Cour de mandats de commissaires aux comptes, confiés à la juridiction après mise en concurrence avec d'autres institutions supérieures de contrôle, n'est pas nouveau puisque la Cour appartenait dès 1986 au comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des nations unies et exerçait à ce titre le contrôle du programme des nations unies pour le développement (PNUD). En 1999, la Cour a poursuivi ses mandats de commissariat aux comptes de l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (OAA) et du Programme alimentaire mondial (PAM), mandats qu'elle exerce depuis 1994, et de l'organisation météorologique mondiale (OMM), qu'elle exerce depuis 1985. Ces contrôles ne portent pas seulement sur les opérations au siège de ces organisations – Rome et Genève – mais, dans le cas de l'OAA et du PAM, sur les bureaux régionaux, qui mettent en œuvre la politique d'aide à l'alimentation et à l'agriculture. Outre les magistrats et rapporteurs de la Cour, des membres de Cours des comptes du Maghreb et d'Afrique subsaharienne francophone[5] participent à ces contrôles. Ces travaux sont pour la juridiction l'occasion de conduire une réflexion sur les méthodes de commissariat aux comptes, notamment par sa participation au *panel* des auditeurs externes de l'ONU qui réunit

[5] Notamment : Algérie, Cameroun, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Togo, Tunisie.

chaque année les présidents des institutions de contrôle commissaires aux comptes d'organisations de l'ONU.

Au total, les actions de coopération internationale et l'exercice de mandats de commissaires aux comptes d'organismes internationaux ont requis en 1999 le concours de 20 magistrats et rapporteurs, dont 2 à temps plein, pour un temps de travail qui peut être estimé à 1050 journées de travail.

B. - LES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

1° L'EVOLUTION DES COMPETENCES

	Collectivités territoriales	**Etablissements publics locaux**	**Etablissements publics spécialisés(1)**	**TOTAL**
1995	15 692	21 802	30 338	67 832
1996	16 023	22 355	30 057	68 435
1997	16 371	22 602	30 062	69 035
1998 (2)	17 090	22 831	29 829	69 750

(1) Etablissements publics locaux spécialisés dans les secteurs sanitaire et social, du logement social et de l'enseignement, auxquels s'ajoutent les associations syndicales autorisées et certains établissements publics nationaux dont le contrôle a été délégué par la Cour des comptes.

(1) Les données relatives à la dernière année revêtent un caractère provisoire. Les données définitives correspondant aux comptes déposés, seront publiées au prochain rapport public.

Le nombre des collectivités ou organismes locaux dotés d'un comptable public et entrant dans le champ de compétences des chambres régionales des comptes a continué d'augmenter à un rythme proche de 1 % l'an sur la période 1995 à 1998.

L'augmentation constante du nombre des collectivités territoriales soumises au contrôle des chambres régionales des comptes est due au retour, dans le champ du contrôle juridictionnel, d'un grand nombre de comptes qui se situaient jusqu'alors en-deçà du seuil financier de compétence des CRC défini par la loi du 5 janvier 1988, et faisaient donc l'objet d'un simple apurement administratif de la part des trésoreries générales. En dix ans, ce sont ainsi plus de 10 000 comptes dont le contrôle a été transféré des trésoreries vers les juridictions financières. Aujourd'hui, sur les 32 033 communes de moins de 2 000 habitants, 12 378, soit plus du tiers, ont des recettes ordinaires supérieures à deux millions de francs et relèvent donc du contrôle juridictionnel des chambres.

Après une forte augmentation en 1996, le nombre des établissements publics locaux de coopération intercommunale, interdépartementale et régionale, relevant du contrôle des CRC, continue à progresser à un rythme plus modéré. En particulier, la création de districts et de communautés de communes enregistre une pause relative, leur nombre n'augmentant plus que de 65 en 1998 (1 510 au total), contre 165 en 1997 et 319 en 1996.

En revanche, le nombre des établissements publics spécialisés soumis au contrôle des chambres enregistre une nouvelle diminution en 1998. Celle-ci résulte principalement d'une augmentation du nombre des dissolutions d'associations syndicales autorisées dotées d'un comptable public et ayant cessé leurs activités.

Le champ de compétences des chambres a été élargi par la loi du 2 juillet 1998 qui a introduit un cinquième cas de saisine en matière de contrôle budgétaire : la chambre, saisie par le préfet, doit désormais se prononcer lorsque le compte administratif d'une collectivité territoriale a fait l'objet d'un vote de rejet par l'assemblée délibérante.

Plus récemment, la loi du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle a confié aux chambres régionales des comptes le contrôle des groupements d'intérêt public constitués d'établissements publics de santé, dès lors qu'ils sont détenus en majorité par des collectivités territoriales ou par leurs satellites.

2° LES ACTIVITES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

Les chambres régionales des comptes participent activement au développement des activités européennes et internationales. Au plan européen, leur action s'exerce dans le cadre de l'association européenne des institutions régionales de contrôle (EURORAI) dont le dernier congrès s'est tenu à Strasbourg en 1998, et dont la présidence est assurée par le président de la CRC d'Alsace. Certaines chambres entretiennent des relations suivies avec leurs homologues voisins ou comparables ; il est ainsi de la CRC de Haute-Normandie avec l'*Audit commission* de Grande-Bretagne, et de la CRC d'Alsace avec le *Landesrechnungshof* de Bade-Würtemberg.

S'agissant de la coopération internationale, les CRC sont souvent sollicitées pour accueillir des stagiaires ; en 1999, ces stages ont représenté 650 jours-personne ; beaucoup de pays, en effet, se sont engagés dans un processus de création d'institutions régionales de contrôle et s'intéressent à l'expérience française en la matière.

II. - LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIERES

A. - LE PERSONNEL

1° LA COUR DES COMPTES

Le personnel en service à la Cour des comptes est constitué d'agents - magistrats, rapporteurs, et assistants - directement affectés à des tâches de contrôle : conduite des enquêtes, élaboration des rapports, examen de ces rapports et délibération sur les suites à y donner, préparation des arrêts et des communications adminis-tratives, information permanente sur les secteurs de contrôle, préparation des programmes de contrôle, examen des suites données aux observations de la Cour. De même, les magistrats du Parquet sont étroitement associés aux procédures de contrôle.

La Cour comporte également un ensemble de services regroupés au sein du secrétariat général, qui remplissent soit des missions de logistique du contrôle - greffe, documentation, formation, informatique, communication -, soit des missions d'administration générale - affaires budgétaires, gestion du personnel, gestion intérieure -.

Au 31 octobre 1999, le personnel de la Cour était constitué de 574 agents à plein temps, dont 306 affectés au contrôle, auxquels il convient d'ajouter 40 rapporteurs à temps partiel.

- Les personnels de contrôle

Evolution des effectifs (1) (2)

	1996	1997	1998	1999
Présidents de chambre	7	7	7	7
Conseillers maîtres	99	101	109	113
Conseillers référendaires	73	66	59	49
Auditeurs	19	17	19	16
Rapporteurs à temps plein	43	44	36	53
Assistants	65	63	73	73
Total agents à temps plein	306	292	302	311
Rapporteurs à temps partiel	35	36	37	40

(1) hors parquet (4 magistrats).
(2) en fin d'année - pour 1999 au 31 octobre.

Au cours de la période, l'effectif des personnels de contrôle a connu une faible augmentation, résultant de l'accroissement du nombre des conseillers maîtres et des assistants, et surtout, au cours de la dernière année, de celui des rapporteurs détachés ou

mis à la disposition de la Cour par d'autres administrations, tandis que le nombre des conseillers référendaires et auditeurs présents à la Cour passait de 92 à 65.

Il convient de noter que le nombre des magistrats[6] indiqué dans le tableau ci-dessus (185 en 1999) ne représente que la moitié des effectifs du corps (373). Le solde est constitué de magistrats de la Cour en fonction dans les CRC, mis à disposition d'une administration ou détachés, ainsi que les magistrats placés en disponibilité ou hors-cadre.

Position	**Effectif (au 30 octobre 1999)**
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	218
Mis à disposition d'une administration	10
Détachés dans une administration ou un organisme public	96
En disponibilité	42
Hors cadre	7
Total	**373**

- Les personnels administratifs

Evolution des effectifs (1)

1996	1997	1998	1999
254	273	261	261

(1) en fin d'année – pour 1999 au 31 octobre.

Les agents affectés aux services de logistique du contrôle[7] étaient au nombre de 89 en fin de période. Ainsi, au total, 70 % des agents en fonctions à la Cour participent directement ou indirectement à l'activité de contrôle. Les autres services exercent leur missions d'administration générale non seulement pour la Cour, mais aussi pour les chambres régionales des comptes.

3° LES CRC

Le personnel des chambres régionales et territoriales des comptes était constitué au 30 novembre 1999 de 1 149 agents, dont 341 magistrats, 337 assistants de vérification et 469 agents administratifs et techniques.

[6] Présidents de chambre, conseillers maîtres, conseillers référendaires et auditeurs.
[7] Greffe, documentation, formation, informatique, communication.

	1995	1996	1997	1998	1999
Magistrats (1)	347	344	343	353	341
Assistants et personnels administratifs	818	820	809	806	806
Total	**1 165**	**1 164**	**1 152**	**1 159**	**1 147**

(Effectifs réels au 31 décembre ; pour l'année 1999, au 30 novembre)
(1) Présidents de CRC et magistrats appartenant au corps des conseillers de CRC.

Si 318 magistrats appartenant au corps des conseillers de chambres régionales des comptes sont en service dans les juridictions financières, 73 autres, soit 19 % du corps, sont dans une autre position administrative.

Position	**Effectif (au 30 novembre 1999)**
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	318
Mis à disposition d'une administration	6
Détachés dans une administration ou un organisme public	61
En disponibilité	5
Hors cadre	1
Total	**391**

Magistrats et rapporteurs à la Cour des comptes

Le Premier président est assisté d'un secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints. Le Procureur général près la Cour est assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux, choisis parmi les magistrats de la Cour.

Les magistrats accèdent successivement aux grades d'auditeur, de conseiller référendaire et de conseiller maître.

Les auditeurs sont recrutés à la sortie de l'école nationale d'administration, ainsi que parmi les officiers selon la procédure de la loi du 2 janvier 1970. Les trois quarts des conseillers référendaires sont nommés parmi les auditeurs. Le dernier quart l'est selon la procédure du « tour extérieur » ; les personnes ainsi nommées doivent être âgées d'au moins 35 ans et justifier de dix ans de services publics.

Les deux tiers des conseillers maîtres sont nommés parmi les conseillers référendaires ; les autres le sont au « tour extérieur », à condition d'être âgés d'au moins 40 ans et de justifier de quinze ans de services publics. Par ailleurs, des fonctionnaires appartenant au corps de contrôle des ministères exerçant la tutelle des entreprises publiques ou des personnes ayant exercé des responsabilités dans les fonctions de tutelle ou de gestion des entreprises publiques peuvent être nommés, pour quatre ans, « conseillers maîtres en service extraordinaire ».

Les présidents de chambre sont choisis parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans d'ancienneté.

Auditeurs et conseillers référendaires sont nommés par décret du Président de la République. Le Premier président, le procureur général, les présidents de chambres et les conseillers maîtres sont nommés par décret en conseil des ministres.

Les membres de la Cour des comptes sont des magistrats inamovibles. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, effectuer toute leur carrière à la Cour. Cependant, la plupart d'entre eux occupent successivement des fonctions à la Cour et dans d'autres organismes publics (en position de détachement) ou privés (en position de disponibilité).

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

B. - LE BUDGET DES JURIDICTIONS FINANCIERES

La Cour des comptes gère l'ensemble des crédits affectés aux juridictions financières. Elle ne dispose pas à cet effet d'un budget propre qui retracerait, en prévision et exécution, l'ensemble des crédits qui leur sont affectés et qui permettrait de calculer le coût de leur activité. Le tableau ci-dessous présente les crédits et les dépenses ordinaires inscrits au budget du ministère des finances et affectés aux juridictions financières. Il ne retrace pas les dépenses de personnel correspondant aux agents mis à disposition (174 agents au total pour un montant de rémunérations de 36 MF environ).

- Crédits et dépenses ordinaires des juridictions financières

Exercices 1996 à 1998

	Crédits nets			Dépenses ordonnancées		
En millions de F	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Crédit de personnel	**373,76**	**411,63**	**428,4**	**368,54**	**403,63**	**422,75**
dont rémunérations principales	*256,01*	*260,32*	*264,16*	*252,14*	*258,31*	*264,35*
dont indemnités	*104,64*	*111,59*	*121,77*	*102,57*	*109,15*	*120,88*
Crédits de fonctionnement	**91,71**	**104,28**	**104,23**	**87,73**	**100,74**	**95,7**
dont informatique et bureautique	*23,15*	*28,83*	*28,94*	*22,19*	*26,78*	*22,23*
dont matériel et fonctionnement	*68,56*	*75,45*	*75,29*	*65,54*	*73,96*	*73,47*
Dépenses ordinaires	***465,47***	***515,91***	***532,64***	***456,27***	***504,37***	***518,46***

- Les dépenses de personnel

Les tableaux ci-dessous présentent la rémunération des magistrats des juridictions financières en moyenne annuelle nette pour l'année 1998 et pour chacun des grades.

en francs

Cour des comptes	Traitement net annuel moyen	Rémunérations accessoires moyennes	Rémunération moyenne totale
Premier président Procureur général Présidents de chambre	424 189	383 052	807 242
Conseillers maîtres	391 047	223 956	615 003
Conseillers référendaires de 1ère classe	271 663	191 974	463 637
Conseillers référendaires de 2ème classe	217 112	155 308	372 420
Auditeurs	166 637	124 203	290 840

Les primes de rendement sont fortement modulées : elles varient pour les conseillers maîtres, les conseillers référendaires et les auditeurs de première classe, de 10 à 75 % du traitement indiciaire net.

en francs

CRC	Traitement net annuel moyen	Rémunérations accessoires moyennes	Rémunération moyenne totale
Présidents de chambre	331 177	251 310	582 487
Présidents de section	292 098	132 442	424 540
Conseillers hors classe	252 085	110 825	362 910
Conseillers de 1ère classe	200 697	96 093	296 790
Conseillers de 2ème classe	167 702	81 370	249 072

❖

La présentation faite ci-dessus montre que, face à une demande croissante résultant tant de l'évolution des compétences que des sollicitations nationales et internationales qui attestent du rôle croissant joué par la Cour et les CRC dans la vie publique, les moyens humains, financiers et matériels mis à leur disposition ne se sont accrus que faiblement, quand ils n'ont pas été réduits. Cette évolution impose aux juridictions financières les mêmes obligations qu'aux collectivités, services et organismes qu'elles ont mission de contrôler : d'une part, opérer des choix et les justifier, de l'autre, rechercher les moyens et les méthodes les plus productives pour obtenir les résultats recherchés. Les principales orientations de la politique de contrôle définies par la Cour et les chambres régionales ainsi que les efforts faits en vue d'améliorer leurs méthodes de travail sont présentés ci-dessous.

C'est dans cette même perspective de recherche de la meilleure utilisation possible des moyens qu'il a été décidé de confier une expertise sur le fonctionnement de la Cour des comptes française à une institution supérieure de contrôle d'un pays européen, la Cour des comptes des Pays-Bas ; cette expertise a débuté au mois de janvier 2000.

SECTION II

LA POLITIQUE DE CONTROLE

I. – LA PROGRAMMATION DES CONTROLES

A. – LA COUR DES COMPTES

Les orientations concernant les choix des contrôles sont définies par le Premier président au vu des propositions des présidents de chambre et dans le cadre d'une programmation triennale, actualisée chaque année. Pour la période en cours, les principales orientations sont les suivantes :

1° LES CONTROLES OBLIGATOIRES

Le jugement des comptes des comptables publics est une obligation que la Cour vise à exécuter, pour chaque compte, au minimum tous les cinq ans. En ce qui concerne les comptables de l'Etat, la périodicité est en moyenne inférieure (trois à quatre ans). Pour les comptables des établissements publics, elle est parfois nettement supérieure, comme il est indiqué ci-dessous à propos des résultats de 1998 ; le recours à des méthodes de contrôle normalisées devrait permettre d'apurer les retards au cours de la période 2000-2002.

Parmi les travaux obligatoires figurent également la vérification des comptes des entreprises publiques et autres organismes visés à l'art. L 133-1 du code des juridictions financières ainsi que les activités contentieuses (amendes pour retard dans la production des comptes, débets, gestions de fait, appels des jugements rendus par les CRC).

2° LES PRIORITES DE CONTROLE

Dans le domaine du contrôle des gestions publiques, les priorités suivantes ont été définies :

- Le contrôle de la gestion du personnel : les travaux menés dans ce domaine ont déjà fait l'objet d'un rapport publié en janvier 2000. Ils se poursuivent et doivent porter sur les grandes catégories de personnel de l'Etat, des collectivités territoriales et du secteur hospitalier, et concerner l'exercice par les collectivités publiques des principaux aspects de leurs responsabilités d'employeur.

- Le contrôle des dépenses et des services déconcentrés de l'Etat. Alors que la modernisation de l'Etat se traduit par une plus grande déconcentration des compétences et des moyens, il importe que la Cour intensifie ses contrôles sur l'administration de l'Etat au niveau des départements et des régions, notamment en vue d'apprécier les conditions dans lesquelles s'exécutent, localement, les politiques publiques décidées à l'échelon central.

- le contrôle des crédits européens. Cette priorité se justifie par les considérations qui ont été développées plus haut.

L'évaluation des résultats produits, ou des effets constatés, à la suite de ses interventions antérieures, constitue également pour la Cour une priorité, mise en œuvre tant par une activité permanente de suivi des secteurs concernés que par des enquêtes spécifiques ; les résultats en sont présentés dans le rapport public annuel[8].

La Cour attache une priorité particulière aux enquêtes qu'elle mène en liaison avec les CRC, ou que des CRC mènent conjointement.

L'exécution des contrôles obligatoires absorbe une grande partie des moyens de la Cour. Il importe que l'ensemble des moyens disponibles soit affecté en fonction de critères de choix qui garantissent le meilleur emploi des ressources limitées dont la Cour dispose : il s'agit des montants financiers en cause, des risques que comporte l'exercice de l'action publique dans le secteur considéré, de l'attention portée par les pouvoirs publics et l'opinion aux dépenses, actions ou organismes à contrôler, et de la capacité de la Cour à intervenir efficacement dans ces domaines.

B. - LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Chaque président de chambre régionale et territoriale des comptes définit le programme annuel des travaux de sa juridiction. Il le fait après consultation de tous les magistrats de la chambre et recueille également l'avis du ministère public.

1° LE JUGEMENT DES COMPTES

Chaque chambre régionale et territoriale des comptes s'impose de contrôler au minimum tous les quatre ans les comptes des comptables publics des organismes locaux de son ressort. Dans l'ensemble, cette périodicité est respectée, malgré les autres tâches qui mobilisent les moyens des chambres régionales (contrôle budgétaire, examen des gestions publiques locales…).

[8] Voir ci-dessous chapitre II.

2° LES PRIORITES DE CONTROLE

Pour une part, les priorités du contrôle des gestions publiques locales varient d'une chambre régionale à l'autre. Il ne peut en être autrement car chaque région a ses particularités démographiques, économiques et financières. Mais, de plus en plus, certaines priorités sont communes à plusieurs chambres régionales de même qu'à la Cour et aux chambres régionales.

Du fait de l'imbrication croissante des compétences de l'Etat et des divers niveaux d'administration décentralisée, le contrôle du bon emploi des fonds nécessite une démarche coordonnée de la Cour et des chambres régionales. Des enquêtes communes ont donc été programmées. Elles concernent des sujets aussi variés que l'hospitalisation psychiatrique, la coupe du monde de football ou la gestion des déchets ménagers.

Pour pouvoir tirer des enseignements significatifs d'un contrôle, il est souvent préférable que des organismes d'une même catégorie ou des crédits d'un même chapitre soient vérifiés en même temps, selon des méthodes identiques, de préférence au titre des mêmes années, par plusieurs chambres régionales des comptes. C'est ainsi qu'en 1998-1999, plusieurs communautés urbaines ont été contrôlées.

Les travaux communs de la Cour et des chambres régionales des comptes ou des seules chambres régionales doivent être minutieusement préparés. Ils se déroulent selon un cycle en trois phases qui peut difficilement durer moins de deux ans et demi et qui suppose une coordination des programmes de travail des juridictions concernées. La première phase est celle des études de faisabilité et de la mise au point des méthodes et des instruments de l'enquête commune. La seconde est celle des contrôles, de l'examen collégial des observations, d'abord provisoires, puis définitives, qui en découlent. La troisième est celle de la présentation éventuelle des résultats de l'enquête dans une publication nationale de la Cour des comptes. Un comité de liaison entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes a pour mission de susciter l'inscription de thèmes de vérification communs dans les programmes de la Cour et des chambres régionales.

II. - LES OUTILS ET METHODES DE CONTROLE

Les années 1998 et 1999 ont été marquées par le développe-ment de la réflexion sur le contrôle et l'utilisation des systèmes d'information et par la volonté de perfectionner et de rénover des méthodes de contrôle et d'enquête, dans un contexte

où, au delà de la vérification de la régularité comptable, les juridictions doivent de plus en plus souvent apprécier l'économie, l'efficience et l'efficacité de la dépense publique

A. - LES SYSTEMES D'INFORMATION

Dans ce domaine, deux enjeux apparaissent aujourd'hui comme stratégiques tant pour la Cour que pour les CRC : se doter d'une capacité de contrôle des systèmes d'information et utiliser directement les systèmes d'information des organismes contrôlés.

Deux groupes de travail ont été créés au début de l'année 1999 , l'un sur la dématérialisation des pièces justificatives, l'autre sur les systèmes d'information budgétaires et comptables de l'Etat. Deux expériences ont été lancées. La première consiste à utiliser, pour le contrôle de la paie des agents de l'Etat, non plus des microfiches adressées par les comptables, mais des extractions des fichiers de paie ; après un contrôle test, le projet de traitement automatisé est actuellement soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. La seconde vise à utiliser l'infocentre INDIA, mis en place par la direction générale de la comptabilité publique, pour contrôler les dépenses des ordonnateurs secondaires ; trois connexions directes de la Cour à INDIA sont opérationnelles depuis la mi-novembre 1999 ; une structure de projet a été constituée pour piloter les expérimentations à venir.

Par ailleurs, la Cour suit avec une particulière attention la mise au point de l'application ACCORD de comptabilisation des dépenses des administrations centrales. L'enjeu, stratégique pour les contrôles des vingt prochaines années, est de mettre à la disposition des rapporteurs de la Cour un accès informatisé direct à l'application comptable, sous la forme d'une « piste d'audit » permettant de remonter la chaîne de tous les enregistrements dans les comptabilités des comptables, des ordonnateurs et des contrôleurs financiers. D'ores et déjà, il est fait appel, pour les besoins du rapport annuel sur l'exécution du budget, à des transmissions de fichiers comptables en provenance de l'agent comptable central du Trésor et à une application interne de traitement automatisé des informations ainsi reçues (SCOB).

Les juridictions financières développent des applications d'aide au contrôle. Ainsi la rationalisation des contrôles et l'intérêt de pouvoir fournir une assurance raisonnable sur l'importance relative des anomalies constatées pour des opérations de même nature peuvent justifier de faire appel à des techniques d'échantillonnage appropriées. La Cour et les chambres régionales se sont dotées d'outils pour faciliter l'emploi de ces méthodes.

Elles poursuivent enfin la mise en place de leur réseau de communication interne et externe.

B. -.LA REFLEXION SUR LES OUTILS ET METHODES A LA COUR DES COMPTES

Créée en 1999, la mission outils et méthodes de la Cour a engagé un processus de gestion et d'optimisation des connaissances méthodologiques de la juridiction. Elle mène pour cela plusieurs démarches complémentaires :

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

- la diffusion de ces informations, essentiellement réalisée à partir de pages ouvertes en octobre 1999 sur le site intranet de la Cour, régulièrement alimentées et actualisées ;

- l'animation, sur intranet, de forums de discussion visant, notamment à partir de cette capitalisation, et grâce à un cycle de questions et de réponses pertinentes, à la production de connaissances et méthodes nouvelles ;

- un appui technique aux équipes de contrôle et une aide à la création de méthodologies à l'occasion ou à partir des contrôles.

- la mise en évidence de réseaux de compétences internes ou extérieurs à la juridiction et l'animation de ces réseaux.

- la veille méthodologique auprès des institutions supérieures de contrôle à l'étranger, des corps d'inspection et de contrôle, des cabinets d'audit et de conseil , et la confrontation de leurs méthodes avec celles de la Cour.

C. - LES OUTILS ET METHODES DE CONTROLE DES CRC

La création, à la fin de l'année 1996, d'une commission des méthodes des chambres régionales et territoriales des comptes traduisait l'importance accordée à la coordination de leurs travaux afin de garantir l'homogénéité de leurs actions et de renforcer leur efficacité.

S'agissant du contrôle des comptes, une normalisation des diligences effectuées a été engagée ; elle est fondée sur la présence ou l'absence d'anomalies manifestes susceptibles de faire obstacle à la décharge du comptable.

La sécurité juridique dans la mise en œuvre des procédures d'examen de la gestion a fait l'objet d'une réflexion particulière. Les juridictions financières ont la faculté de recourir à l'assistance d'experts, pour des enquêtes à caractère technique ; elles peuvent, par ailleurs, exercer, vis à vis des tiers, le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi. Réservé à des vérifications, telles que la réalité du service fait, qui peuvent nécessiter une expertise technique ou l'obtention d'informations auprès de tiers, l'usage de ces deux facultés d'investigation par les chambres régionales est relativement circonscrit. Les conditions dans lesquelles elles peuvent être exercées ont été précisées avec le concours du Parquet général de la Cour des comptes.

La détection et la prévention des risques juridiques et financiers constituent les fondements de la démarche d'examen de la gestion. Ces préoccupations jouent également un rôle moteur dans le renforcement de leur dispositif de contrôle interne par nombre de collectivités et d'établissements publics locaux. L'articulation entre le contrôle externe et le contrôle interne tend donc naturellement à prendre une place croissante dans l'examen de la gestion. La méthodologie des revues de procédures, adaptée à la finalité des missions des chambres, a fait l'objet d'une série de travaux destinés à développer cette approche, qu'illustre une première synthèse d'observations des chambres résumée dans le présent rapport[9].

[9] Voir chapitre VI ci-dessous.

SECTION III

L'ACTIVITE DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 1998-1999

I. - LA COUR DES COMPTES

A. - PRESENTATION GENERALE

L'activité des juridictions financières peut se mesurer soit par le nombre des rapports établis à la suite des contrôles effectués, soit par les suites (arrêts, communications administratives, publications) qui ont été données à ces rapports. S'agissant de la conduite des enquêtes et de la préparation des rapports, la quantité de travail est très inégale selon l'objet du contrôle. Elle peut varier entre quelques semaines et plusieurs mois, et mobiliser un seul rapporteur ou une équipe de rapporteurs et assistants.

Au niveau global, le nombre de rapports effectués dans l'année, et le temps de travail correspondant ont évolué comme suit au cours des années récentes :

	Rapports	Journées de travail
1996	668	35 829
1997	748	35 502
1998	739	35 330

La diminution du nombre de journées de travail consacrés à la préparation des rapports *stricto sensu* entre 1996 et 1998 est à rapprocher de celle des effectifs (- 1,4 % contre - 2,8 %).

Comme il a été dit ci-dessus, il convient en outre de prendre en compte le temps passé à :

- l'examen des rapports par le Parquet en vue de l'élaboration de ses conclusions ;

- l'étude et l'exploitation des rapports ;

- la préparation des suites données aux rapports (arrêts, communications administratives, publications) ;

- la participation aux travaux de logistique et d'environnement des contrôles (préparation des programmes, élaboration d'outils de contrôle, coordination des travaux menés en coopération avec les chambres régionales, formation et amélioration des méthodes) ;

- l'exécution des missions extérieures et internationales qui ont été mentionnées ci-dessus.

Ainsi, la part de temps passé à la conduite des contrôles et à la préparation des rapports, *stricto sensu*, dans le potentiel global de travail des personnels affectés au contrôle s'est élevée à 60 % en moyenne au cours des trois années 1996, 1997 et 1998.

B. - LA REPARTITION DES CONTROLES

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

Objet du contrôle	1996	1997	1998
- Etat (1)			
. nombre de rapports	536	605	595
. en % du temps de travail	64,9 %	67,5 %	70,5 %
- Sécurité sociale			
. nombre de rapports	19	20	52
. en % du temps de travail	4,2 %	4,2 %	8,9 %
- Entreprises publiques			
. nombre de rapports	69	56	42
. en % du temps de travail	23,0 %	17,2 %	14,0 %
- Organismes subventionnés			
. nombre de rapports	28	59	41
. en % du temps de travail	7,0 %	10,5 %	5,5 %
- Autres			
. nombre de rapports	16	8	9
. en % du temps de travail	NS	NS	NS

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

Les évolutions significatives qui ressortent de ce tableau concernent :

- l'augmentation de la part des contrôles portant sur les dépenses et la gestion de l'Etat et des organismes qui lui sont rattachés, qui passe de 64,9 % en 1996 à 70,5 % en 1998. L'augmentation tient aux contrôles effectués sur les dépenses et la gestion indépendamment du contrôle des comptes (39,2 % en 1996 - 46,41 % en 1998). Cette évolution est liée aux orientations de la politique de contrôle présentée ci-dessus (développement des contrôles sur la fonction publique) ;

- la diminution de la part des contrôles exercés sur les entreprises publiques, liée, au moins pour partie, à l'évolution du périmètre du secteur public.

C. - LE JUGEMENT DES COMPTES ET LES ARRETS

Comptes adressés à la Cour et comptes jugés

	1996	1997	1998
Comptes adressés	855	684	770
Comptes jugés	558	1 322	910

L'évolution du rapport entre le nombre des comptes parvenus à la Cour et celui des comptes jugés au cours de la même année témoigne de l'effort entrepris pour rattraper les retards constatés en début de période. Cet effort devra être poursuivi, si l'on considère que 12 % des 910 comptes jugés en 1998 dataient de 10 ans et plus et que, s'agissant des établissements publics, les comptes sont jugés en moyenne tous les 7 ans.

Les activités contentieuses

	1996	1997	1998
Amendes	13	7	19
Gestion de fait	37	53	55
Arrêts de débet	33	20	47
Arrêts d'appel	52	79	50
Total	135	159	171

On observe une croissance sensible des gestions de fait déclarées et jugées par la Cour dans les années récentes. L'activité d'appel des jugements rendus par les chambres régionales des comptes a été analysée dans le rapport public de la Cour pour 1997[10] et n'appelle pas de commentaires nouveaux.

D. - LES INTERVENTIONS ADMINISTRATIVES

Les observations formulées par la Cour à la suite de ses contrôles sur l'Etat, la sécurité sociale, les entreprises publiques, les organismes subventionnés et ceux qui sont soumis à sa compétence au titre de dispositions particulières (organismes faisant appel à la générosité publique) donnent lieu à des communications administratives (lettres des présidents de chambre, notes du parquet, référés aux ministres et rapports particuliers sur les entreprises publiques adressées par le Premier président). Elles peuvent donner lieu à des communications aux autorités judiciaires ainsi qu'à des publications : rapport sur l'exécution de la loi de

[10] Rapport public 1998 - page 11.

finances, rapport sur la sécurité sociale, rapport public annuel, rapports publics particuliers.

	1996	1997	1998
Référés (1)	54	76	54
Rapports particuliers	42	53	32
Notes du parquet (1)	225	211	174
Lettres des présidents de chambres	320	229	278
Total	641	569	538

(1) Les communications à plus d'une autorité administrative et portant sur le même objet sont comptés pour une seule intervention.

Le nombre d'affaires susceptibles de constituer des infractions pénales et communiquées par le parquet de la Cour à l'autorité judiciaire s'est élevé à 8. en 1996, 14 en 1997 et 12 en 1998. Il est à noter que le nombre de communications émanant des chambres régionales est plus élevé (voir ci-dessous).

II - L'ACTIVITE DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

A. - LE CONTROLE DES ACTES BUDGETAIRES

Le nombre des saisines budgétaires, dont la diminution avait été constatée en 1997, enregistre un nouveau fléchissement en 1998 : 1062 saisines en 1998 contre 1123 en 1997 et 1216 en 1996. Le nombre des avis budgétaires suit une évolution comparable : 1177 avis en 1998 contre 1314 en 1997 et 1490 en 1996.

Le nombre des contrôles effectués au titre de l'article L. 1612-2 (budget non voté dans le délai légal) du code général des collectivités territoriales (CGCT) poursuit son augmentation en 1998 : 140 saisines, après l'accroissement très sensible observé en 1997 : 132 saisines contre 77 en 1996. Le nombre des saisines relatives au rétablissement de budgets en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) enregistre, en revanche, une nouvelle diminution (158 en 1998 contre 187 en 1997), sans qu'il soit possible de savoir si cette évolution est effectivement due à une réduction du nombre de budgets votés en déséquilibre ou si elle est due aux difficultés rencontrées par les services préfectoraux dans la détection de ces déséquilibres, en raison, notamment, de la mise en application de l'instruction M 14 en 1997. Celle-ci a, en effet, apporté des modifications.

Les saisines consécutives à un déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) enregistrent un rebond en 1998 : 175 saisines contre 154 en 1997.

Le nombre des demandes d'inscription des crédits nécessaires au règlement des dépenses obligatoires accuse une diminution : 573 saisines en 1998 contre 650 en 1997. Cette évolution tient, pour l'essentiel, à une réduction du nombre des saisines, émanant de comptables publics, relatives à des créances détenues à l'encontre de collectivités territoriales ou d'établissements publics.

Les nouvelles dispositions introduites par la loi du 2 juillet 1998, relatives à la saisine de la chambre régionale des comptes lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante (art. L 1612-12 du CGCT), reçoivent une première application en 1998, année au cours de laquelle 16 saisines de ce type ont été enregistrées et 13 avis ont été rendus, dans quatre régions.

L'activité de contrôle des actes budgétaires reste concentrée dans un petit nombre de régions. La chambre de Guadeloupe - Guyane - Martinique continue d'enregistrer le nombre de saisines le plus élevé, sa part dans les saisines reçues par l'ensemble des chambres (22,9 %) étant en augmentation de plus de 4 points par rapport à 1997. La Chambre de Corse continue également de recevoir une part des saisines (7,8 %) très supérieure à la proportion des collectivités et établissements publics locaux soumis à son contrôle dans le total national (0,6 %). Les chambres d'Ile-de-France, de Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur continuent, par ailleurs, de recevoir une part notable des saisines (respectivement 8,8 % ; 7,7 % et 6,2 %) en rapport avec le nombre des collectivités de leurs ressorts.

Contrôle des actes budgétaires :
répartition des saisines et avis

	1995	1996	1997	1998
A. - Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 du CGCT) :				
-saisines	135	77	132	140
- avis	135	78	132	139
B. - Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) :				
-saisines	226	217	187	158
- avis	321	346	295	239
C. - Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) :				
-saisines	148	211	154	175
- avis	158	230	161	177
D. - Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) :				
-saisines	632	711	650	573
- avis	757	836	726	609
Total des saisines	1 141	1 216	1 123	1 062(*)
Total des avis	1 371	1 490	1 314	1 177(*)

* y compris les saisines et avis au titre du nouvel article L 1612-12 du CGCT “ Rejet du compte administratif par l’assemblée délibérante ”

B. - L’ACTIVITE JURIDICTIONNELLE

Le nombre total de jugements rendus sur les comptes des comptables publics s’établit globalement à 14 472 en 1998 contre 16 927 en 1997 et 17 201 en 1996. Le nombre de premiers jugements prononcés s’élève à 13 276 en 1998 contre 16 013 en 1997 et 15 864 en 1996. Sur moyenne période, le nombre de comptabilités examinées reste conforme à l’objectif d’un rythme quadriennal de contrôle.

Après une augmentation en 1996, suivie d’une stabilisation, le nombre des débets prononcés à l’encontre de comptables publics croit assez sensiblement : 405 débets prononcés en 1998 contre 309 en 1997.

Le nombre de jugements rendus en 1998 dans le cadre de procédures de gestion de fait s’élève à 123, si l’on inclut les suites de procédures engagées au cours des années antérieures, contre 138 en 1997 et 123 en 1996. Les procédures ouvertes en 1998 par des jugements de déclaration provisoire, ont été de 47. Après un

recul en 1997, elles retrouvent un niveau comparable à celui de chacune des trois années précédentes.

Après avoir augmenté en 1997, le nombre des amendes prononcées à l'encontre de comptables publics ou de comptables de fait accuse une diminution très sensible : 55 en 1998 contre 135 en 1997 et 83 en 1996. Cette évolution est imputable pour l'essentiel au recul du nombre de comptes non produits, lesquels ne représentent plus qu'une très faible proportion du nombre des comptabilités.

	1995	1996	1997	1998
A. – Jugement des comptes des comptables publics :				
- jugements prononcés	17 061	17 201	16 927	14 472
- collectivités territoriales	4 128	4 185	4 169	3 673
- établissements publics locaux	5 546	5 294	5 302	4 521
- établissements publics spécialisés	7 387	7 722	7 456	6 278
- débets prononcés	264	324	309	405
B. – Gestions de fait :				
- jugements prononcés	193	123	138	123
- déclarations provisoires	48	49	36	47
- déclarations définitives	83	58	35	35
- débets prononcés	3	10	13	3
C. – Condamnations définitives à l'amende :				
- amendes pour retard dans la produc-	75	73	104	36
tion des comptes ou la réponse aux injonction	9	10	31	19
- amendes pour gestions de fait				

C. - L'EXAMEN DE LA GESTION

Les observations portant sur la gestion des organismes contrôlés ont donné lieu à 2258 communications aux ordonnateurs ou autorités administratives, dont 852 lettres d'observations provisoires et 741 lettres d'observations définitives. Le nombre de ces dernières, voisin du millier en 1997, enregistre ainsi une évolution analogue à celle de l'activité juridictionnelle.

Sur les 741 lettres d'observations définitives, 310 ont été adressées à des collectivités territoriales, 168 à des établissements publics locaux, dont 132 groupements de collectivités, et 150 à des établissements publics spécialisés, dont 49 hôpitaux, 23 lycées et collèges ainsi que 37 OPHLM. Les 113 autres lettres d'observations

définitives portent sur la gestion de sociétés d'économie mixte ou d'associations.

Le nombre des demandes de vérifications motivées adressées par les représentants de l'Etat ou les autorités territoriales décroît : 45 demandes reçues en 1998 contre 61 en 1997. En revanche, les saisines autres que celles relatives au contrôle budgétaire sont en augmentation : 29 saisines en 1998 contre 25 en 1997. Parmi ces dernières, 17 portent sur l'examen de conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public, 8 sur la répartition des contributions financières au sein d'un syndicat, 2 concernent les actes de sociétés d'économie mixte et 2 les délibérations d'établissements publics de santé.

Le nombre des transmissions faites aux autorités judiciaires par le parquet de la Cour à la demande des chambres régionales s'est élevé à 41 en 1998, contre 69 en 1997 et 64 en 1996.

L'activité des chambres régionales des comptes dans l'examen de la gestion s'exerce pour une part significative en coopération avec la Cour ou avec d'autres chambres : ainsi le Premier président et le Procureur général ont adressé aux ministres et aux autorités administratives nationales 35 communications préparées par les chambres régionales en 1998, contre 28 en 1997 et 38 en 1996. En outre, les enquêtes menées en commun par les chambres régionales des comptes ont donné lieu, en 1998, à la publication d'un rapport public particulier sur l'action des départements dans le domaine de la voirie. Les chambres régionales des comptes ont également réalisé une enquête sur les caisses de crédit municipal dont les conclusions ont été publiées par la Cour dans son précédent rapport public.

Interventions administratives :
répartition par catégories de destinataires

	1995	1996	1997	1998
A. - Organismes dotés d'un comptable public dont :				
1. Collectivités territoriales :				
- lettres d'observations définitives	438	515	439	310
- autres interventions administratives	235	219	217	167
2. Etablissements publics locaux :				
- lettres d'observations définitives	185	243	207	168
- autres interventions administratives	107	127	113	131
3. Etablissements publics spécialisés				
- lettres d'observations définitives	204	199	205	150
- autres interventions administratives	174	173	305	122
B. - Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique :				
4. Sociétés d'économie mixte				
- lettres d'observations définitives	53	71	71	50
- autres interventions administratives	28	22	21	10
5. Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier				
- lettres d'observations définitives	78	81	73	63
- autres interventions administratives	46	19	29	17
Total lettres d'observations définitives.	**958**	**1 109**	**995**	**741**

III. - LES PUBLICATIONS DE LA COUR

La Cour a publié en juillet son rapport au Parlement sur l'exécution des lois de finances, et en septembre son rapport sur la sécurité sociale. Elle a publié deux rapports particuliers sur la politique autoroutière (en juin), sur la politique portuaire (en novembre) et auxquels s'est ajouté un premier rapport sur la fonction publique de l'Etat (rendu public en janvier 2000) ; ses observations sur l'utilisation, par la ligue contre le cancer, des fonds recueillis par appel à la générosité publique ont été publiées en novembre 1999.

Au total, le nombre d'exemplaires de rapports vendus par le Journal officiel (à l'exclusion des exemplaires diffusés par la Cour) a atteint 43 337 exemplaires pour la période janvier 1995-octobre 1999.

Pour les rapports publics annuels (1995 à 1998), les ventes constatées au cours de l'année de leur publication et de l'année suivante (les ventes au cours des années ultérieures ne portant que sur quelques dizaines d'exemplaires) se sont élevées à :

- 2 731 pour le rapport public 1995
- 3 163 pour le rapport public 1996
- 3 988 pour le rapport public 1997.

En ce qui concerne le rapport public 1998, publié à la fin du mois de janvier 1999, les ventes s'élèvent à 6 184.

Pour les rapports sur l'exécution de la loi de finances, le montant des ventes atteint en moyenne 925 exemplaires ; ce chiffre dépasse 2 000 pour les rapports sur la sécurité sociale.

Pour les rapports publics particuliers diffusés depuis 1996, la diffusion a été en moyenne de 768 par rapport, le chiffre le plus élevé ayant été atteint par le rapport sur la gestion des services d'eau et d'assainissement (2 234 exemplaires vendus), rendu public en janvier 1997.

CHAPITRE II

LES SUITES DONNEES A DES INTERVENTIONS ANTERIEURES DE LA COUR

INTRODUCTION

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

Certaines des observations présentées dans les chapitres ci-dessous, de même que les réponses, font état de résultats obtenus soit au cours, soit à la suite du contrôle. Il en est ainsi, notamment, en ce qui concerne les relations du ministère de la culture et de la communication avec les associations qu'il subventionne, des associations subventionnées par la commune de Levallois-Perret et des avantages accordés à des dirigeants ou cadres d'entreprises publiques à l'occasion de leur départ[11].

S'agissant d'interventions antérieures, la Cour a été informée par le ministre de l'intérieur des suites apportées au contentieux entre l'Etat français et la société canadienne Bombardier à propos de l'achat de 12 bombardiers d'eau Canadair[12]. A l'issue de son contrôle, la Cour avait défini les principes sur lesquels devaient être fondés les dédommagements dus à l'Etat. C'est en application de ces principes que le ministère de l'intérieur s'est engagé, à la fin de 1998, dans une procédure contentieuse en émettant des titres de recettes d'un montant total de 64 MF correspondant, à hauteur de 50 MF, aux sommes dues par Bombardier à titre de compensation, notamment pour les retards constatés dans la livraison des appareils, et, à hauteur de 14 MF, à un avoir constitué dans le cadre du marché au titre de la maintenance de ces derniers.

Le recours à la conciliation prévue par le marché a finalement permis d'aboutir à un accord global, conclu le 19 mai 1999, qui résout les difficultés financières en suspens. Cet accord

[11] Voir chapitres III, VI et VIII ci-dessous.
[12] Voir rapport public 1998 p. 229…

prévoyait le remboursement par Bombardier à l'Etat, par voie à la fois d'annulations de créances et d'un versement net, d'une somme représentant 8 % du marché initial ; en contrepartie, la France devait rétrocéder à la société canadienne deux anciens appareils ainsi que le stock de pièces de rechange inutilisable sur les nouveaux avions. A l'issue d'un protocole transactionnel établi sur la base de cet accord, les montants dus à l'Etat – soit près de 100 MF – devaient lui être versés avant la fin de l'année 1999. Ce versement est effectivement intervenu dans le courant du mois de décembre 1999.

Dans son rapport public de 1998, la Cour avait rendu compte des principaux résultats de son enquête sur la gestion de la préfecture de police de Paris entre 1993 et 1997, menée conjointement avec la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. La Cour avait relevé la complexité du régime budgétaire et financier de la préfecture de police, qui conduit à faire financer les activités de cette institution par deux budgets distincts, dont l'un est partiellement alimenté par des ressources des collectivités locales. Elle avait ensuite détaillé un ensemble de critiques portant sur la gestion des personnels, des moyens logistiques et scientifiques et des moyens immobiliers de la préfecture de police.

En juin 1999, le préfet de police a transmis à ses services un dossier, dont la Cour a reçu copie, comportant neuf fiches thématiques destinées à tirer les leçons du contrôle des juridictions financières et concernant la commande publique, les logements de fonction, le régime indemnitaire, les conditions de recrutement des personnels contractuels, les frais de transport et le remboursement des indemnités journalières, la rémunération des actes d'expertise par les agents des laboratoires de police, la gestion des matériels et des stocks, l'affectation des locaux et les schémas directeurs immobiliers, les contributions de la préfecture aux organismes privés (notamment associatifs) concourant à ses missions.

Ces fiches synthétisent les critiques des juridictions financières, rappellent et précisent les lois et règlements en vigueur, auparavant mal respectés pour certains d'entre eux, et imposent des réformes de fond.

Parmi les nombreuses mesures que le préfet de police indique avoir mis en œuvre, on peut notamment relever le renforcement des services chargés de la programmation, du contrôle de gestion, de la réglementation : restructuration du bureau des marchés, rénovation du bureau des moyens logistiques et de sa cellule inventaire, renforcement du rôle du bureau de la prospection, programme et synthèse (sous-direction des affaires immobilières). La gestion des armes, des véhicules, des locaux immobiliers, et de

manière générale des moyens matériels de la préfecture de police, devrait s'en trouver notablement améliorée.

Le préfet de police a annoncé plusieurs mesures en matière de dépenses de personnel, notamment la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire pour les personnels sous statut municipal. La fin des frais de déplacement forfaitisés, qui permettaient de verser des compléments de rémunération à de nombreux agents, a également été décidée. La réforme de la nomenclature des actes d'expertises et l'application stricte des règles relatives au cumul de rémunérations sont également avancées.

Certaines mesures mises en place se sont traduites par des résultats concrets et par des économies chiffrables : par exemple, les conditions d'attribution des logements de fonction ont, selon le préfet de police, été revues depuis le contrôle de la Cour. Sur les 142 logements de fonction du parc de la préfecture, 43 avaient été libérés par leurs occupants à la fin juin 1999. A terme, la libération de 65 logements bénéficiant à des personnes ne remplissant pas les conditions prévues par les textes a été annoncée par le préfet. Les 77 occupants maintenus ont vu leur situation vérifiée et éventuellement régularisée en liaison avec la direction des services fonciers, compétente en ce domaine. Par ailleurs, la gestion plus rigoureuse des cartes de circulation RATP-SNCF, fournies par la préfecture de police à ses agents, a d'ores et déjà permis, d'après le préfet de police, une économie budgétaire annuelle de 8 MF dès 1998.

Dans un référé du 13 mars 1997 au ministre des affaires étrangères, la Cour critiquait les modalités de gestion des frais de représentation engagés par les chefs de postes diplomatiques et consulaires, et demandait que les fonds en cause, jusqu'alors versés sur les comptes bancaires personnels des bénéficiaires, soient budgétisés et gérés selon les règles de la comptabilité publique. En avril 1999, la Cour a été informée qu'à la suite de son intervention, et après des expérimentations menées dans quelques postes en 1998, l'application des mesures qu'elle avait préconisées avait été généralisée en janvier 1999.

En octobre 1999, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a présenté au conseil des ministres des projets relatifs à la politique de l'eau qui, s'agissant de la composition des comités de bassins, de l'information donnée au Parlement, de l'application du principe « pollueur-payeur », vont directement dans le sens souhaité par la Cour dans son observation sur les agences financières de bassin au rapport public de 1998.

La Cour développe ci-dessous les observations qu'elle a pu faire, à la suite de contrôles récents, concernant les suites données à des critiques formulées à l'issue de contrôles antérieurs.

1

LES SUITES DONNEES AU RAPPORT PUBLIC PARTICULIER SUR LA GESTION BUDGETAIRE ET LA PROGRAMMATION AU MINISTERE DE LA DEFENSE (JUIN 1997)

La gravité de la crise financière qui affectait le ministère de la défense, par ailleurs confronté à la redéfinition de ses missions pour tenir compte du nouveau contexte international, avait conduit la Cour à publier en 1997 un rapport public particulier sur la gestion budgétaire et la programmation de ce ministère.

Cette publication faisait suite à des travaux réalisés depuis plusieurs années et qui avaient eux-mêmes donné lieu à des communications au ministre de la défense et au ministre chargé du budget. En soulignant l'opacité du budget de la défense, le caractère irréaliste de ses prévisions, l'inadaptation des méthodes de gestion des crédits, l'importance des dérogations aux règles communes d'exécution des dépenses, les défauts dans la programmation et la conduite des programmes d'armement, le rapport public de 1997 reprenait les principales observations formulées dans ces communications.

Mais il intervenait à un moment où l'acuité des problèmes, le resserrement des contraintes budgétaires et la profonde mutation de l'appareil militaire, accélérée par la professionnalisation des armées, hâtaient la prise de conscience par les autorités responsables de l'urgence des réformes suggérées par la Cour. Trois ans après, la Cour a donc décidé de faire le point et de rendre publiques ses constatations. Depuis 1997, des réformes ont été, effectivement, engagées, certaines très avancées, d'autres encore à l'étude, qui touchent à peu près tous les aspects de la gestion budgétaire et de la programmation du ministère de la défense. Mais les problèmes de financement des programmes d'armement restent posés.

En juin 1997, la Cour a publié un rapport public particulier sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense. Issu d'enquêtes effectuées les années précédentes sur les procédures budgétaires et comptables et sur les programmes majeurs

d'armement ainsi que des constatations tirées de l'examen annuel de l'exécution des lois de finances, ce rapport se voulait une contribution au débat suscité par la crise financière que traversait le ministère. De cette crise, l'échec des lois de programmation 1990-1993 puis 1995-2000, abandonnées dès la première année, et l'explosion des intérêts moratoires, dont le montant était passé de 8,4 à 717,3 MF de 1990 à 1996, constituaient les symptômes les plus visibles.

Au début des années 1990, la France, à l'instar des autres pays occidentaux, avait entrepris de réduire ses dépenses militaires. D'abord lente et modérée, la réduction s'est amplifiée à partir de 1993 sous la pression de la détérioration de la conjoncture économique et de l'aggravation des déficits publics. Si, globalement, les crédits (hors pensions) ouverts en loi de finances initiale atteignaient en 1997, avec 190,9 milliards, un niveau légèrement supérieur à celui de 1990 (189,4 milliards), cette apparente stabilité correspondait à une baisse en volume de 15 % et recouvrait une évolution divergente des dépenses ordinaires (titre III) et des dépenses en capital (titres V et VI). Les premières ont poursuivi leur progression (de 87,3 milliards en 1990 à 102,2 milliards en 1997) au détriment des secondes sur lesquelles a porté tout le poids des économies budgétaires. Survenant après une longue période de croissance, la diminution des crédits d'équipement (de 102,1 milliards en 1990 à 88,7 milliards en 1997) avait été d'autant plus difficile à gérer qu'elle ne s'était accompagnée d'aucune remise en cause des programmes d'armement en cours.

Ce repli des dépenses militaires s'est opéré dans des conditions difficiles tenant à la fois au caractère peu réaliste des prévisions budgétaires et aux défauts des méthodes de gestion et de programmation du ministère.

L'exécution budgétaire a démenti les prévisions. A l'intérieur du budget de la défense, les besoins du titre III ont été constamment sous-estimés du fait d'une mauvaise appréciation des charges de rémunérations, de la non-prise en compte en loi de finances initiale du surcoût des opérations extérieures et d'une minoration « volonta-riste » des dépenses de soutien des forces. Chaque année, il a fallu procéder à des ouvertures de crédits complémentaires sur les chapitres de fonctionnement, qui ont été gagées par des annulations de même montant sur les chapitres d'équipement, mais n'ont pas suffi à empêcher l'accumulation de reports de charges. A l'intérieur du budget de l'Etat, le titre V défense, représentant à lui seul près de 40 % de l'ensemble des dépenses en capital, qui par nature sont les plus malléables, a été la cible privilégiée des mesures de régulation visant par divers moyens - de l'annulation pure et simple des crédits aux techniques de modulation des reports - à contenir le déficit budgétaire. Ces mesures ont été

particulièrement sévères en 1995 et 1996. Entre les ressources affichées dans le projet de loi de finances, qui incluaient en plus des crédits ouverts les reports et les fonds de concours, et les ressources finalement disponibles après transferts vers les budgets civils, l'écart a été de 19,5 milliards (de 102,4 à 82,9) en 1995 et de 9,5 milliards (de 94,9 à 85,4) en 1996.

Alignées depuis 1992 sur le montant des crédits de paiement (CP) ouverts, les ouvertures annuelles d'autorisations de programme (AP) avaient été sensiblement supérieures au cours de la période précédente, correspondant à la loi de programmation 1987-1991.

Compte tenu des stocks d'AP anciennes non affectées, le ministère de la défense a conservé une capacité excessive à engager de nouvelles dépenses par rapport à une capacité de paiement réduite, déjà grevée par les dépenses échues sur les engagements des années antérieures qui se situaient à un niveau élevé. Il en est résulté une crise de trésorerie qui s'est traduite par des retards de règlement, générateurs d'intérêts moratoires, et par des reports de charges, difficiles à évaluer avec précision, mais qui expliquent sans doute en grande partie la chute brutale des dépenses ordonnancées sur les titres V et VI, de 88,4 milliards en 1994 à 74,7 milliards en 1995. Cette situation imposait un effort d'assainissement qui, sous peine de bloquer les opérations en cours, ne pouvait être que graduel, le ministère de la défense s'assignant pour objectif de résorber totalement les reports de charges d'ici fin 1998. Dès 1995, des mesures conservatoires sont intervenues sous forme d'annulation d'AP disponibles et d'engagements nouveaux. Mais surtout, la prise en compte des reports de charges dans la préparation de la loi de programmation 1997-2002 a conduit à décider l'étalement des livraisons du Mirage 2000 D et du Rafale (version marine).

Signe de la fragilité de la programmation, cette décision n'était d'ailleurs que l'illustration d'un phénomène général qui, s'il n'est pas récent, a été accentué par les à-coups financiers qui ont marqué les années quatre-vingt dix. Dans son rapport, la Cour citait plusieurs programmes d'armement ayant connu pour des raisons diverses, liées aux restrictions budgétaires, mais aussi à des facteurs propres à la réalisation des programmes eux-mêmes tels que le glissement des délais et des devis de développement, des problèmes de financement qui n'ont pu être résolus que par la réduction du volume et le décalage dans le temps des commandes des matériels initialement prévues. Si elle permet de rester dans les enveloppes financières, cette pratique n'en a pas moins des conséquences fâcheuses que la Cour avait soulignées : retard apporté à l'équipement des forces et dégradation de leurs capacités opérationnelles, renchérissement des

coûts unitaires résultant de la baisse des cadences de production et de l'imputation des frais de développement sur un nombre de matériels réduit, menaces sur l'avenir car le report des échéances aboutit à l'accumulation de besoins de financement massifs qui obèrent les budgets futurs.

Toutes ces difficultés ont fait ressortir les défauts des procédures budgétaires et comptables du ministère de la défense, dont les inconvénients n'apparaissaient pas avec autant d'évidence dans les périodes de relative aisance financière :

- un budget peu lisible qui, notamment, ne permettait pas de suivre le financement des grands programmes d'armement et d'établir le lien avec la programmation.

- une gestion déficiente des crédits d'équipement, dont les dysfonctionnements ont aggravé les effets de la régulation budgétaire. L'une des causes principales était le découplage entre les AP, suivies au niveau des opérations budgétaires, et les CP suivis seulement au niveau de l'article. Une autre cause était l'absence, pour des raisons tenant à l'organisation du ministère de la défense et à la faiblesse de l'outil informatique, de procédures rapides et fiables de centralisation, par la direction des services financiers (D.S.F.), des données comptables et des prévisions de besoins de financement provenant des multiples acteurs de la dépense : les gouverneurs, attributaires des crédits, dont les chefs d'Etat-Major des trois armées (Air, Terre, Marine) sont les plus importants ; les gestionnaires, essentiellement les grandes directions de la Délégation générale pour l'Armement (D.G.A.), responsables de la conduite des programmes ; enfin les ordonnateurs, très dispersés, les opérations effectuées à l'échelon central ne représentant qu'une faible partie des paiements dont plus de 80 % sont mandatés par quelques 300 ordonnateurs secondaires et subdélégataires. Dans ces conditions, le ministère de la défense n'a guère eu d'autre choix, faute de pouvoir cibler avec précision l'incidence des mesures de gel et d'annulation qui lui étaient imposées dans le cadre de la régulation budgétaire, que d'en répartir la charge entre gouverneurs et gestionnaires à l'intérieur des chapitres au prorata des crédits ouverts ou disponibles, au risque de placer certains ordonnateurs en situation de rupture de paiement alors que d'autres ne parvenaient pas à consommer leurs allocations. De fait, la croissance des impayés n'a pas empêché la persistance des remontées en fin d'année de crédits délégués non mandatés par les ordonnateurs secondaires.

- l'existence de procédures dérogatoires au droit commun budgétaire et comptable, déjà mentionnée par la Cour en 1992, qui faisaient échapper la plus grande partie des dépenses militaires aux contrôles externes auxquels sont normalement soumises les

dépenses civiles de l'Etat. Au titre III, les dépenses de soldes et d'alimentation, grâce aux mécanismes combinés des dépenses dites « à bon compte » et des fonds d'avances, s'exécutent en trésorerie, hors du contrôle des comptables publics, et sont ventilées a posteriori sur les chapitres et articles d'imputation, les fonds d'avances eux-mêmes étant pourvus par anticipation, dans la limite du sixième des dotations de l'exercice précédent, sur les crédits de l'exercice suivant et recomplétés en cours d'année. Au titre V, les opérations des ordonnateurs secondaires de la DGA, qui représentent 80 % des dépenses, échappent ainsi au contrôle financier central des engagements, et ne sont pas soumis au contrôle financier déconcentré attribué aux trésoriers-payeurs généraux par le décret du 13 septembre 1970, en vertu d'un autre décret du même jour qui exemptait les opérations relevant de la compétence de l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA).

Partageant les analyses de la Cour, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la défense avaient présenté dans leurs réponses les mesures arrêtées pour remédier aux défauts constatés. Certaines d'entre elles, telles que l'extension aux dépenses militaires de la comptabilité spéciale des investissements, dont le principe avait été décidé en 1995, et la refonte, entreprise la même année, des applications informatiques –le projet « Carnot »- étaient mentionnées dans le rapport de la Cour. Les autres figuraient dans une instruction conjointe des deux ministres du 24 avril 1997, relative à la gestion des crédits d'équipement de la défense et dont la publication se trouvait coïncider avec celle du rapport. Enfin, le ministre de la défense faisait état des dispositions qu'il comptait mettre en œuvre pour améliorer la conduite des programmes d'armement et clarifier la gestion des comptes de commerce. La Cour s'est attachée à suivre l'application des réformes annoncées.

I. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1997 ET 1998

Après les graves difficultés des exercices précédents, les budgets de 1997 et 1998 ont bénéficié de conditions d'exécution plus normales qui ont heureusement coïncidé avec la mise en œuvre de la réforme du système financier du ministère de la défense et la première année d'application de la nouvelle loi de programmation 1997-2002, votée en 1996.

Si les difficultés ont subsisté, elles n'ont pas dans l'ensemble revêtu la même ampleur que les années précédentes. En témoigne la baisse des intérêts moratoires - désormais identifiés dans des paragraphes distincts comme l'avait recommandé la Cour - dont le montant est retombé à 347,4 MF en 1997 et 269 MF en 1998. Ce

résultat est dû aux efforts accomplis pour accélérer la liquidation et aussi, dans une large mesure, à la réduction du taux des intérêts moratoires (de 14,5 à environ 8 %) en application du nouveau régime institué par la loi de finances rectificative pour 1996.

Mais si les tensions se sont atténuées sur les titres V et VI, elles se sont aggravées sur le titre III.

A. - LES TITRES V ET VI

Bien qu'elle ait été aussi brutale dans son application, la régulation budgétaire a été moins sévère en 1997, où les annulations n'ont pas dépassé 5,01 milliards, comme en 1998, où elle se sont élevées à 7,35 milliards, sans toutefois retrouver les niveaux de 1995 et 1996. En outre, à la différence de ces deux exercices où le budget militaire avait été fortement mis à contribution pour contenir le déficit global, les annulations de 1997, à concurrence de près de 70 %, et celles de 1998, en quasi-totalité, ont présenté le caractère d'opérations internes au ministère de la défense. Elles ont servi de gage à l'ouverture de crédits sur le titre III et à la recapitalisation de GIAT-Industries (2,5 milliards en 1998) à partir du compte d'affectation spéciale des recettes de privatisation.

Les crédits disponibles pour les dépenses en capital n'ont cependant pas cessé de décroître, passant de 83 milliards en 1996 à 82 en 1997 et 74 en 1998.

Les causes de cette baisse doivent être recherchées dans les annulations antérieures, celles-ci ont eu pour effet de diminuer le montant des reports qui, depuis 1991, s'étaient maintenus autour de 10 milliards et sont tombés à 5,27 milliards de 1996 à 1997 et à 6,77 milliards de 1997 à 1998. De surcroît, cette dernière année, a joué la réduction des crédits ouverts en loi de finances initiale qui, après avoir en 1996 et 1997 marqué un palier à un peu plus de 88 milliards, ont été plafonnés à 81 milliards.

Les restrictions ont été toutefois mieux supportées que les années précédentes. D'une part, les crédits sont restés effectivement disponibles, du fait d'une définition plus souple des objectifs de report à la gestion suivante. D'autre part, les mesures de « refroidissement » prises en 1996, qui avaient fait chuter les engagements de 78 milliards à 62 milliards, se sont répercutées en 1998 sur les besoins en crédits de paiement. De 76 milliards en 1997 les dépenses nettes, compte tenu du prélèvement en fin de gestion d'une somme de 900 millions au profit du compte de commerce des constructions navales afin de combler les pertes subies sur des contrats d'exportation, ont chuté à 68,9 milliards, se situant à leur plus bas niveau depuis 1985.

En 1999, les dépenses devraient être du même ordre, mais les annulations (9,3 milliards) ont résorbé l'excédent des crédits ouverts en loi de finances initiale, et les mesures de régulation ont réduit la marge de manœuvre. En revanche, la reprise des engagements, déjà sensible en 1998 (79 milliards), s'est confirmée, annonçant une reprise des paiements dans les années à venir.

B. - LE TITRE III

Malgré l'ouverture en cours d'année de 2,4 milliards de crédits supplémentaires, la gestion 1997 s'est signalée par la montée spectaculaire des reports de charges sur les chapitres de rémunérations et charges sociales et accessoirement d'alimentation. Rendu possible par le mécanisme des fonds d'avances qui permet en fin d'année de suppléer en trésorerie à l'insuffisance des crédits ouverts au budget de l'exercice grâce aux crédits délégués par anticipation sur les dotations de l'exercice suivant, le phénomène n'est pas nouveau et, s'agissant essentiellement de la solde dont le règlement ne peut souffrir de retard, ne soulevait pas de graves critiques tant qu'il restait marginal. Mais les reports de charges ont connu une rapide croissance depuis 1995, passant de 570 à 823 MF en 1996 pour atteindre en 1997 près de 2,2 milliards dont 1,9 pour les dépenses de personnel, soit un découvert d'environ 10 jours de solde.

Prenant acte des motifs invoqués –incidence des opérations extérieures et du GVT[13], absence de ressources complémentaires pour résorber les reports de 1996- la Cour, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997, avait souligné les risques d'une « pratique qui permet de s'affranchir de la règle de l'annualité budgétaire et nécessitera une remise au niveau d'autant plus brutale que la dérive constatée aura été longtemps tolérée ».

En 1998, 3,8 milliards de crédits supplémentaires ont dû être ouverts par décret d'avance sur les chapitres de personnel : 1,1 milliard pour les opérations extérieures, 1,3 à raison des sureffectifs constatés par rapport aux prévisions de la loi de programmation et 1,4 au titre des reports de charges de 1997. Ces mesures ont permis de ramener le montant des reports à 531 MF à la fin de 1998, sans les résorber entièrement. A la même date, il subsistait en outre 161 MF de reports de charges sur l'alimentation.

Le pic des reports de charges en 1997 a eu pour effet de focaliser l'attention sur le mécanisme des fonds d'avances et des autres procédures dérogatoires qui lui sont associées, les « dépenses à bon compte » et les « masses », permettant aux organismes

[13] Glissement vieillesse technicité.

payeurs, pour la solde, et aux corps de troupe, pour l'alimentation et le fonctionnement, de recevoir les fonds sur des CCP et de payer sans justification préalable dans des conditions qui empêchent de suivre la consommation des crédits en cours d'année. Les observations et les propositions de réforme formulées par la Cour en 1992 ont ainsi, avec quelque retard, rencontré un écho favorable.

Après avoir donné la priorité à la gestion des crédits d'équipement, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la défense se sont attelés à la modernisation de celle des crédits du titre III.

II. - LA GESTION BUDGETAIRE

A. - LA PRESENTATION DU BUDGET

Ayant mis fin au compartimentage du budget de la défense en cinq sections (air, forces terrestres, marine, section commune et gendarmerie), la réforme de la nomenclature réalisée en 1993 s'était traduite par une forte diminution du nombre des chapitres, ramené de 61 à 32, et par une globalisation des crédits dont, au surplus, le classement ne donnait pas toujours une vision claire de la nature et de la destination. Depuis 1997, la nomenclature du budget de la défense a de nouveau fait l'objet d'importantes modifications destinées à améliorer la lisibilité des fascicules budgétaires et l'information du Parlement.

Au titre III, des chapitres nouveaux ont été créés en 1998 pour séparer les rémunérations des personnels militaires et celles des personnels civils, pour distinguer les rémunérations principales et les indemnités, enfin pour isoler les personnels appelés. Ces changements doivent permettre de mieux suivre la professionnalisation des armées.

En 1999, ont été regroupés sur un chapitre unique les crédits de maintien de l'ordre de la gendarmerie, et, sur des articles uniques, les crédits des commandements outre-mer ainsi que ceux de la direction du service national.

Au niveau des paragraphes, l'effort a porté sur l'harmonisation interarmées. En outre, une réflexion a été engagée pour répondre aux demandes de la direction du budget qui souhaite une restitution de la dépense par nature au niveau du paragraphe. Une séparation des dépenses de fonctionnement courant et des dépenses correspondant à l'activité est également à l'étude, ainsi qu'entre les dépenses déconcentrées et les dépenses dont la gestion demeure centralisée.

La présentation du titre V a été notablement améliorée dans la loi de finances initiale pour 1999, comme s'y était engagé le ministre lors du débat budgétaire en novembre 1997, après la publication du rapport de la Cour.

La recherche d'une plus grande homogénéité des chapitres a conduit à des créations, des transferts et des regroupements. C'est le chapitre 53-80 « Fabrications Air, terre, Mer », de loin le plus important puisque représentant plus de la moitié du titre V (43 milliards en 1998), qui a connu les bouleversements les plus spectaculaires. D'une part, les crédits de fabrication venant de l'ancien chapitre 51-80 ont été regroupés avec les crédits d'industrialisation et de série dans le même chapitre 53-81 « Equipement des armées ». D'autre part, les dépenses « à flux », à savoir les dépenses d'entretien programmé inscrites au titre V et les dépenses de soutien des forces (munitions, matériels de casernement, habillement….) ont été disjointes et font désormais l'objet d'articles distincts.

La nouvelle présentation donne une image plus juste des ressources directement consacrées à l'équipement des armées qui, dans le budget voté de 1999, s'établissent à 23,2 milliards en AP et 21,7 milliards en CP pour le chapitre 53-81 et au total à 43,6 milliards en AP et 44,9 en CP si l'on y ajoute les domaines de l'espace et du nucléaire.

En outre, alors qu'auparavant le contenu physique des crédits n'apparaissait dans les documents budgétaires, pour les seules AP, que de manière sommaire -pour quelques opérations ou groupes d'opérations- et fragmentée -développement et fabrication sépa-rément aux chapitres concernés- dans le budget de 1999 25 programmes sur 94 en cours ont été identifiés, en AP et en CP, au niveau de l'article.

Allant dans le sens des recommandations de la Cour, cette identification a été étendue à quatre autres programmes, dans le budget 2000. Elle permettra au Parlement d'avoir une vue précise de l'affectation des autorisations budgétaires et de suivre, année après année, l'évolution des programmes d'armement.

B. - L'ALIGNEMENT DES PROCEDURES SUR LE DROIT COMMUN

Presque achevé pour les dépenses d'équipement, cet alignement n'est encore, pour les dépenses de fonctionnement, qu'au stade préliminaire des discussions entre les services de la défense et du budget.

1° LES DEPENSES D'EQUIPEMENT

Comme l'avaient annoncé le ministre de la défense et le ministre de l'économie et des finances en réponse à la Cour, l'année 1998 a vu la mise en œuvre des mesures prévues par l'instruction interministérielle du 24 avril 1997 :

- d'une part, l'assujettissement des opérations des ordonnateurs secondaires de la DGA, relevant de la compétence de l'ACSIA, au contrôle financier déconcentré ;

- d'autre part, l'extension de la comptabilité spéciale des investissements (CSI), progressivement appliquée depuis 1996 d'abord aux ordonnateurs secondaires hors DGA puis à l'ensemble des établissements de cette dernière.

La mise en place du contrôle financier déconcentré n'a pas, semble-t-il, soulevé de graves difficultés, si ce n'est l'allongement de la durée des procédures de passation des marchés, notamment dans le cas des marchés passés à l'échelon central mais exécutés par un ordonnateur secondaire et soumis au double visa du contrôleur financier central et de l'ACSIA. Sur le fond, la définition plus stricte de la notion d'engagement a mis fin à certaines facilités dont profitait jusqu'alors le ministère de la défense.

Ainsi les modifications d'imputation budgétaire en cours d'exécution des marchés, qui étaient de pratique courante et constituaient un élément de souplesse pour la gestion des crédits ne sont plus autorisées. Par ailleurs, il exige une évaluation complète des dépenses engagées, incluant les hausses économiques (marchés à prix actualisable, ajustable ou révisable), les éventuels dédits (marchés à tranches conditionnelles) et pour les marchés à bons de commande, une prévision réaliste des besoins au-delà du premier lot. La DGA estime à environ 10 milliards le supplément d'AP nécessaire pour faire face à ces exigences.

Acquise dans son principe, l'entrée des opérations de la DGA dans la CSI est en voie de réalisation, l'ACSIA devant reprendre intégralement les données des ordonnateurs. A l'avenir, ces données transiteront par le réseau « nouvelle dépense locale » (NDL) de la comptabilité publique auquel tous les ordonnateurs secondaires de la défense seront raccordés fin 1999.

Toutes les opérations d'investissement soumises au contrôle financier déconcentré feront alors l'objet, dans le cadre de la CSI, d'une comptabilisation contradictoire par les ordonnateurs secondaires et par les comptables.

Il restera à intégrer les opérations des comptes de commerce et notamment du compte de commerce des constructions navales, qui est de loin le plus important, auxquelles le contrôle financier déconcentré ne s'appliquera qu'en 2001.

Mais l'extension de la CSI aux opérations des ordonnateurs principaux, qui n'était pas prévue dans l'instruction d'avril 1997, demeure en suspens, ce qui est regrettable. Même si elles ne représentent pas plus de 4 milliards par an, il importe que ces opérations soient également prises en compte.

2° LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les seules mesures intervenues, néanmoins significatives, concernent le régime des fonds d'avance. Elles ont été présentées dans une lettre conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget au ministre de la défense, cette lettre, datée du 24 novembre 1998, rappelant les dérives constatées à la fin de la gestion 1997 et faisant d'ailleurs référence aux observations de la Cour.

En 1998, la délégation de crédits par anticipation sur le budget de 1999 a donné lieu, à la différence des années passées, à deux arrêtés :

- le premier, du 24 novembre, a délégué 966 MF pour couvrir les besoins estimés en fin de gestion ;

- le second, du 21 décembre, a délégué 6,1 milliards, le comptable ayant instruction de bloquer les fonds jusqu'au 2 janvier 1999.

En outre, les conditions d'exécution des dépenses ont été modifiées. A partir de 1999, elles ne sont plus imputées indistinctement sur des articles ad hoc (88-88) et ventilées *a posteriori*, mais comptabilisées directement aux articles et paragraphes concernés.

Si l'article 34 de la loi du 24 août 1948, qui constitue la base juridique des fonds d'avance, n'est pas abrogé, ces mesures n'en restreignent pas moins sensiblement la portée de ce texte. En effet :

- le montant des fonds d'avance est en forte diminution, les crédits délégués par anticipation sur le budget de 1999 ayant été limités à 7,1 milliards alors qu'ils atteignaient les années précédentes près de 10 milliards ;

- le mécanisme lui-même, du fait du blocage des fonds jusqu'au 2 janvier 1999, se trouve désormais inscrit dans le cadre de l'annualité budgétaire ;

- enfin, les compléments en cours d'année ont perdu leur caractère automatique, les demandes devant être justifiées par l'état des dépenses détaillées selon la nomenclature d'exécution.

Ces dispositions ne sont toutefois qu'une étape vers la remise en cause de l'ensemble des procédures dérogatoires du ministère de la défense et l'intégration des opérations dans le circuit de la comptabilité publique. S'appuyant sur les critiques formulées par Cour en 1992, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a, dans une lettre du 22 mai 1998, défini les orientations.

D'ores et déjà, il a été décidé de faire prendre en charge par le réseau du Trésor public la paye des personnels civils de la défense et d'étudier la transposition à la solde des personnels militaires, suivant des modalités et avec des aménagements qui restent à déterminer, pour tenir compte notamment des missions opérationnelles, de la procédure du paiement sans ordonnancement préalable applicable aux agents civils de l'Etat. D'autres études sont en cours sur le régime financier des corps de troupe. Après celle des crédits d'équipement, la réforme de la gestion des crédits de fonctionnement est donc, à son tour, engagée.

C. - L'AMELIORATION DE LA GESTION INTERNE

1° LA REFORME DU SYSTEME COMPTABLE

L'instruction d'avril 1997 prévoyait l'établissement, entre la gestion des AP, suivie par opérations budgétaires (OB), et celle des CP, suivie au niveau de l'article, d'un lien dont la Cour avait déploré l'absence.

Le principal obstacle était le nombre des OB : près de 4 500 se rattachant elles-mêmes à plus de 1 700 fiches d'affectation primaire (FAP). Il a été surmonté par la création d'un nouvel agrégat plus synthétique, l'opération budgétaire d'investissement (OBI). Au nombre de 850 seulement, les OBI sont devenues le support commun de la gestion des AP et des CP, dont elles permettent de suivre la consommation jusqu'au niveau des ordonnateurs secondaires en conservant la référence de la FAP (le nombre des FAP étant lui-même réduit à 1 000). Le nouveau système assure également la liaison avec la CSI.

Il a été rendu possible par la mise en place de l'application informatique Carnot à partir de 1995. Depuis 1997, cette application est opérationnelle à la DAF et au contrôle financier central, mais la centralisation automatisée en temps réel des informations ne sera généralisée que lorsque tous les ordonnateurs secondaires auront été

raccordés au réseau NSL, en principe en 2000. D'autres développements sont prévus, notamment pour le suivi des marchés.

2° LA REFORME DU COMPTE DE COMMERCE DES CONSTRUCTIONS NAVALES

La séparation des activités étatiques et des activités industrielles de la direction des constructions navales (DCN), que la Cour avait préconisée dès 1990, a été réalisée en 1998.

L'objectif est de faire, de la DCN une véritable entreprise industrielle s'engageant sur ses prix, dans un cadre contractuel, et jugée sur ses résultats. Une charte de gestion a été mise au point.

Le problème le plus urgent est celui de la réforme du régime financier de la DCN, soumis à des dispositions législatives ou réglementaires obsolètes et de son système comptable. La comptabilité budgétaire ne permet pas de suivre les autorisations d'engagement et de répondre aux exigences du contrôle financier déconcentré dont l'entrée en vigueur est prévue en 2001. La comptabilité générale s'écarte beaucoup du droit commun. Ces points ont fait l'objet de recommandations précises de la Cour.

3° PREMIER BILAN ET NOUVELLES CONTRAINTES

Il est trop tôt pour juger les résultats des réformes intervenues dont la Cour n'a pu jusqu'à présent qu'examiner, à l'occasion de son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, les conditions de mise en œuvre.

Les importants travaux de reprise comptable entraînés, pour relier AP et CP, par le passage des 4 500 OB aux 850 OBI et la refonte de la nomenclature d'exécution des titres V et VI ont retardé de plus de trois mois l'ouverture de la gestion 1998 ; la première délégation de CP n'a été visée que le 3 mars par le contrôleur financier central. Ce retard a été en grande partie rattrapé grâce à une accélération des paiements en fin d'année, mais on peut penser qu'il n'a pas été sans incidence sur les intérêts moratoires, bien que cette incidence n'ait pas été mesurée, et qu'il a contribué à la faible consommation des crédits constatée en 1998.

Du fait des changements de nomenclature et des nouvelles règles imposées par le contrôle financier déconcentré, les services gestionnaires ont rencontré des difficultés pour suivre les engagements. En avril 1999 l'évaluation initiale de 68 milliards a été portée à 78,9 milliards. Le ministère de la défense n'est pas non plus parvenu, ni en 1998, ni en 1999, à fournir à la date - le 15 février - et avec le degré de précision - au niveau de l'article - prévue par l'instruction d'avril 1997 la synthèse, pour l'année en cours et les deux suivantes,

des paiements inéluctables sur les engagements juridiques qui devrait aider à la préparation du budget en permettant de mieux cerner les besoins en CP.

Il n'y a pas lieu d'insister sur des dysfonctionnements qui trouveront vraisemblablement leur solution lorsque seront achevés la mise en place de l'application informatique Carnot et le raccordement des ordonnateurs secondaires au réseau NSL. Mais il reste que, dès à présent pour les crédits d'équipement et bientôt sans doute pour les crédits de fonctionnement, les nouvelles règles imposent ou imposeront au ministère de la défense une gestion plus rigoureuse.

Au titre V, le lien AP/CP, établi au niveau des OBI, implique un bon positionnement des crédits sous peine de voir surgir sur certaines opérations des excédents et sur d'autres des insuffisances d'autant plus difficiles à corriger que le redécoupage budgétaire et les rigidités induites par le contrôle financier déconcentré limitent les possibilités de réallocation en cours d'année par arrêtés de sous-répartition à l'intérieur des chapitres et par retraits de délégation. Actuellement, le ministère de la défense examine les quelque 56 milliards d'AP affectées non engagées pour faire la part des affectations qui conservent un contenu physique et de celles qui pourraient être annulées ou transférées. Il s'efforce aussi d'améliorer la connaissance des marchés et des échéanciers de paiement. L'objectif est une vision plus claire de la situation des différents gestionnaires, indispensable pour répartir au plus juste les crédits disponibles en réduisant les risques de sous-évaluation ou de stockage. Des progrès accomplis dans la maîtrise des engagements et des paiements dépend, en outre, la possibilité pour le ministère de retrouver une certaine souplesse de gestion en sortant, comme il le souhaite, notamment pour développer les commandes « globales pluriannuelles », de la stricte égalité AP/CP en loi de finances initiale.

Au titre III, la remise en cause des procédures dérogatoires obligera à affiner les méthodes de prévision et de suivi des dépenses de personnel. Mais la rigueur ne s'impose pas qu'au ministère de la défense ; elle s'impose également aux administrations civiles et aux organismes publics qui bénéficient de personnels militaires, au nombre d'environ 30 000, mis à leur disposition et dont les remboursements tardifs -voire l'absence de remboursements alors même qu'il sont prévus par une convention- constituent une cause permanente et importante des tensions observées en fin d'année sur les chapitres de rémunérations.

Le budget de la défense s'est longtemps caractérisé par son opacité. Répondant à un souci de transparence interne et externe, les réformes en cours ne se résument cependant pas à leur seul aspect technique. Elles modifient les rapports au sein du

ministère, où la direction des affaires financières (DAF, nouvelle appellation de la direction des services financiers) verra son rôle renforcé. Elles donnent une importance accrue aux relations avec la direction du budget. Ces réformes manifestent la volonté de cette dernière de contrôler désormais de près les dépenses militaires, jusqu'à conserver la maîtrise des arrêtés de reports de crédits d'investis-sement par dérogation aux dispositions de la circulaire du 18 janvier 1998 qui a transféré la gestion de ces reports -dont l'ouverture est de droit- à l'agent comptable central du Trésor. Elles marquent la fin de la large autonomie dont jouissait traditionnellement le ministère de la défense et, à l'intérieur de celui-ci, les gouverneurs et gestionnaires des crédits, pour gérer leurs enveloppes financières.

III. - LA PROGRAMMATION

A. - LA LOI DE PROGRAMMATION

Après les échecs successifs des précédentes, la nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002, votée le 2 juillet 1996, se voulait plus réaliste. Son article 2 disposait que « les dépenses en capital en autorisations de programme et en crédits de paiement inscrites en loi de finances initiale du ministère de la défense s'élèveront au cours de chacune des années de la programmation à (...) 86 milliards de francs (constants, exprimés en francs 1995) pour les titres V et VI ». Pourtant, une fois de plus, les objectifs se sont révélés difficiles à tenir.

Si les crédits ouverts au budget de 1997 (88,7 milliards) respectaient la programmation, la loi de finances initiale pour 1998 s'en est éloignée sensiblement en fixant au total à 81 milliards la dotation des titres V et VI, qui aurait dû s'élever à 89,7 milliards en francs courants. Le gouvernement n'avait d'ailleurs pas caché lors des débats parlementaires qu'il utilisait les crédits d'équipement de la défense comme une variable d'ajustement pour « apporter sa contribution à la maîtrise des déficits publics et au financement des priorités de l'action gouvernementale ».

Dans le budget de 1999, la dotation aurait dû s'élever à 90,6 milliards pour respecter la loi de programmation. Mais, déjà, celle-ci n'avait plus valeur de référence. En effet, à l'issue de la « revue des programmes » effectuée en 1998, le Gouvernement, par une décision rendue publique le 3 avril, avait retenu pour les quatre années restant à courir jusqu'au terme de la programmation un niveau de ressources de 85 milliards de francs 1998 par an. C'est en

application de cette décision que les crédits ouverts aux titres V et VI ont été fixés en 1999 à 86 milliards et à 82,9 milliards pour 2000.

Compte tenu des économies dégagées et de l'évolution prévisible des besoins de paiement, ce niveau de ressources, préservant tous les grands programmes, est jugé compatible avec la réalisation des objectifs de la loi de programmation et du modèle d'armée 2015.

Les comparaisons sont, en outre, faussées par les artifices de présentation qui, s'ils ne sont pas formellement contraires à la loi, gonflent les dotations des titres V et VI. Certes, l'affichage en loi de finances initiale d'un montant de crédits intégrant les prévisions de reports et de fonds de concours a été abandonné en 1997, conformément aux recommandations de la Cour. Mais il subsiste d'autres moyens.

D'une part, des transferts sont intervenus entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Poursuivant un mouvement amorcé depuis plusieurs années, 1 074 MF de crédits d'entretien programmé des matériels ont été transférés du titre III au titre V en 1997. Repris dans le budget de 1998, ce transfert - qui n'est pas critiquable en lui-même - a été suivi en 1999 d'un second transfert de 400 millions , soit au total 1,4 milliard pour la période. En sens inverse, la réforme de la direction des constructions navales, avec la séparation des responsabilités d'opérateur industriel - restant sous le régime du compte de commerce- de celles du maître d'ouvrage étatique - réintégrées en zone budgétaire- s'est traduite en 1998 par le transfert du titre V au titre III de 500 MF de crédits correspondant aux dépenses de personnel désormais directement inscrites aux chapitres de rémunérations. A structure constante (base 1996), la dotation du titre V en loi de finances initiale aurait donc été inférieure de 1 milliard en 1997, de 500 MF en 1998 et de 900 MF en 1999.

D'autre part, la pratique de l'affichage aux titres V et VI du budget de la défense de crédits qui correspondent en réalité à des charges imposées s'est poursuivie.

Depuis 1993, le ministère de la défense contribuait au budget civil de recherche et développement (BCRD) au moyen de crédits dits de « recherche duale » ouverts au titre V de son budget, mais attribués en exécution, par voie de transferts aux budgets des ministères concernés, au CEA civil, au CNES et aux programmes aéronautiques civils. La loi de programmation 1997-2002 excluait expressément cette contribution de l'enveloppe financière de la défense. Fin 1996, le Premier ministre avait ainsi décidé, de manière à ménager « l'entrée dans la programmation », que 2 milliards seraient, pour solde de tout compte, prélevés au bénéfice de la

recherche duale sur les crédits reportables à la gestion suivante, aucune inscription nouvelle n'étant prévue au budget de 1997. Mais dès 1998, contrairement aux engagements pris, 500 MF ont été de nouveau ouverts au profit du CNES, puis 900 MF en 1999 et 1 500 MF en 2000, le fait que ces crédits figurent dorénavant au titre VI ne changeant rien à leur nature, dès lors que le ministère de la défense n'exerce toujours aucun contrôle ni sur la définition des besoins ni sur l'emploi des fonds.

En outre, à la recherche duale, sont venues s'ajouter d'autres charges imposées. C'est le cas des crédits ouverts au titre V pour la restructuration de la DCN afin de couvrir les dépenses liées au dégagement des cadres, aux départs volontaires, aux garanties de rémunération des agents mutés vers les armées et les services communs ; s'ils sont bien prévus en loi de programmation, ces crédits, qui se sont élevés à 327 MF en 1997 et atteignent 1 milliard pour 2000, devraient en raison tant de leur nature que de leur destination figurer au titre III. De même, le titre VI participe au financement des travaux d'équipement civil réalisés en Polynésie française dans le cadre des accords de compensation passés avec ce territoire à la suite de la fermeture du centre d'essai nucléaire ; là encore, les crédits ont augmenté rapidement (295 MF en 1997, 327 MF en 1998, 662 MF en 1999, 691 MF en 2000).

Le tableau suivant retrace pour les trois premières années de son application, au regard des objectifs de la loi de programmation, l'évolution des crédits ouverts (CP) en loi de finances initiale et celle des crédits rectifiés compte tenu de l'incidence des changements de structure budgétaire et des charges imposées.

Dépenses en capital (en milliards)

	1997	1998	1999	2000
Loi de programmation : objectifs actualisés	88,7	89,7	90,6	90,9
Budget voté	88,7	81	86	82,9
Incidence des changements de structure budgétaire	(1)	(0,5)	(0,9)	
Charges imposées	(0,6)	(13)	(2,6)	(3,2)
Budget rectifié	87,1	79,2	82,5	79,7
Ecart	1,6	10,6	8,1	11,2

B. - LA RECHERCHE D'ECONOMIES

Une revue des programmes a été engagée à l'automne 1997 afin de « mettre au point une actualisation de l'ensemble des programmes d'armement fondée sur des chiffrages stables en respectant les grands objectifs opérationnels assignés aux forces armées dans le cadre de la planification 2015 ». La DGA, pour sa part, a institué de nouveaux modes d'acquisition des matériels et de contrôle de gestion des programmes.

1° LA REVUE DES PROGRAMMES

Le niveau de ressources de 85 milliards de francs 1998 par an retenu à l'issue de la revue des programmes correspondait à une économie de 20 milliards sur la durée de la programmation, attendue des diverses mesures -aménagements ou abandons- annoncées le 3 avril 1998.

LES MESURES ANNONCEES AU TERME DE LA REVUE DES PROGRAMMES
(AVRIL 1998)

1. Abandons ou arrêts de programmes : HORUS, MILAS, Torpille lourde, AC3GLP, APACHE IZ, MACPED et SSE.

2. Réaménagements de programmes : M 51 (optimisation et accélération), SNLE-NG (décalage de six mois de l'admission au service actif du « *Vigilant* » et d'un an du n° 4), RAFALE (recul des livraisons), MISTRAL (diminution de la cible), Engin porte-blindé, Syracuse III (aménagement du calendrier et recul de six mois).

3. Abandon de capacités significatives comme la permanence du groupe aéronaval opérationnel, avec le retrait du FOCH du service actif et le retrait anticipé du service opérationnel de deux escadrons de JAGUAR en 2001.

4. Anticipation du remplacement du système de transmission ASTARTE et raccourcissement du développement du système successeur SYDEREC.

5. Diminution du flux de ressources annuellement consacrées aux études, au MCO, à l'EPM et aux infrastructures.

Ce montant de 20 milliards doit toutefois être accueilli avec précaution.

Il apparaît d'abord qu'une grande partie de l'effort porte, non sur les programmes d'armement, mais sur les études, les infrastructures et les dépenses dites « à flux » (entretien, munitions …). Pour cette dernière catégorie, on ne pourra juger qu'à l'usage si les économies annoncées sont compatibles avec le maintien de la capacité opérationnelle des forces.

S'agissant des programmes eux-mêmes, un peu plus de 4 milliards seulement correspondent à des abandons de programmes définitifs. Ne peut, en effet, être considéré comme tel le retrait de service du porte-avion Foch. Les autres économies ne sont en réalité que des charges différées au-delà du terme de la loi de programmation. C'est en particulier le cas du réaménagement du calendrier de livraison du Rafale (2 milliards) et du décalage de la mise en service du SNLE-NG équipé du missile M 51 (en tout 830 millions) pour ne citer que les opérations les plus importantes. Ainsi la revue des programmes de 1998 a-t-elle une nouvelle fois conduit, pour contenir les charges dans la limite des ressources disponibles, à repousser les échéances en grevant les exercices futurs selon la pratique habituelle relevée par la Cour en 1997.

(*en millions de francs)*

Programme	Aménagement des programmes	Abandon de programmes
HAWKEYE	192	
BHO	70	
SNLE-NG	373	
M 51	390	
ASTARTE		324
Torpille lourde		225
HORUS		1 870
SYRACUSE III	962	
APACHE IZ		284
MACPED		60
SSE		560
SYDEREC	81	
HELIOS I et II	205	
AC3GLP		470
MISTRAL	229	
EPB	238	
PA FOCH		405
MILAS		212
NTCD	609	
RAFALE	2 026	
JAGUAR	456	
Rénovation AMX 10	152	
Total Programmes	**5 983**	**4 410**
EPM	3 175	
Infrastructures	2 055	
Autres (études, dév., fab…)	4 397	
Total hors programmes	**9 627**	
TOTAL	**20 020**	

2° LES EFFORTS DE REDUCTION DES COUTS

Pour réduire les coûts des programmes, le conseil de défense du 24 juillet 1997 a décidé d'expérimenter une procédure nouvelle, celle des « commandes globales pluriannuelles ».

Pour le ministère de la défense, ces commandes sont caractérisées par une durée supérieure à trois ans et un montant important, en principe d'au moins 1 milliard, permettant d'obtenir des industriels, en contrepartie des garanties contractuelles qui leur sont données, des baisses de prix significatives. Budgétairement, elles constituaient, en engageant l'Etat sur plusieurs années, une réaction contre la tendance générale à l'annualisation des AP que la Cour avait relevée en 1997.

Cette perspective ayant précisément suscité les réserves de la direction du budget, qui craignait les conséquences d'une excessive « rigidité budgétaire », le ministère de la défense a consenti à la mise en place d'un « comité de suivi des commandes pluriannuelles » auquel cette direction participe. En même temps, des atténuations ont été apportées à la conception initiale de ces commandes avec le retour, pour la plupart d'entre elles, au découpage en tranche ferme et conditionnelle. Ne sont donc affectées et engagées comptablement que les AP nécessaires pour couvrir la tranche ferme ainsi que le dédit prévu en cas de non-notification des tranches suivantes et une provision pour hausse économique, les prix étant négociés sur la totalité du marché.

Au total, 13 commandes globales pluriannuelles ont été passées de 1997 à fin 1999 pour un peu plus de 45 milliards, la plus importante (4,9 milliards en une seule tranche ferme) étant la commande de 88 chars Leclerc. En 1999, est intervenue la commande de 48 avions Rafale, dont 28 fermes pour un montant de 6,8 milliards, et en 1999 celle de 88 hélicoptères Tigre.

Un premier bilan montre que le système des commandes globales pluriannuelles a effectivement permis au ministère de la défense de s'engager sur des durées plus longues et des quantités plus importantes. Les économies réalisées seraient, selon les estimations de la DGA - que la Cour n'a pas vérifiées -, de l'ordre de 10 % et même de 13 % dans le cas du Rafale.

De nouvelles commandes devraient intervenir en 2000 pour plus de 15 milliards, la poursuite de cette politique se traduisant par l'ouverture au budget, et pour la première fois depuis 1992, d'un montant d'AP (87,2 milliards) supérieur à celui des CP.

Par ailleurs, la DGA a placé sous contrôle de gestion 81 programmes sur lesquels 537 milliards restaient à engager en septembre 1996. Elle escompte à terme 100 milliards d'économies, dont 43,5 milliards seraient déjà acquis à la fin de la gestion 1998, grâce à un meilleur suivi des programmes, à une définition plus stricte des spécifications des matériels et au renforcement de la concurrence au niveau des sous-traitants.

La Cour note que les résultats attendus de ces nouvelles méthodes ne sont toutefois que des prévisions de réduction du coût à terminaison de programmes étalés sur une longue période, débordant largement la durée de la programmation (1997-2002) et même de la planification (2005-2010).

C. - LES RESTES A FINANCER

Fin 1996, le ministère de la défense estimait à plus de 500 milliards, dont environ 60 milliards sur les marchés déjà passés, les besoins de financement des programmes d'armement en cours restant à couvrir en crédit de paiement. Quinze années apparaissaient alors nécessaires pour mener à leur terme les programmes déjà lancés, et cela sans compter la poursuite des programmes en phase de développement (hélicoptère NH 90, la frégate Horizon en coopération avec l'Italie et le Royaume Uni, etc) et le lancement éventuel de nouveaux programmes (l'avion de transport futur - ATF, un deuxième porte-avions, un nouveau missile anti-navire, les programmes spatiaux, etc).

A fin 1998, ce constat était toujours valable. Pour un besoin de financement des programmes en cours évalué par le ministère de la défense à 707,1 milliards, 442,6 milliards restaient à couvrir en crédits de paiement, dont 63,5 correspondant à des dépenses juridiquement engagées.

Comme la Cour l'avait souligné en 1997, l'étalement dans le temps de la réalisation des programmes ne fait que repousser les échéances. En supposant un rythme d'engagements conforme aux objectifs du modèle d'armée 2015 et compte tenu des décisions consécutives à la revue de programmes, les projections établies fin 1998 par le ministère de la défense font apparaître un fort accroissement des paiements en sortie de programmation, c'est-à-dire à partir de 2003.

La « *bosse* », représentant le surcroît de dépenses à financer au-delà de l'enveloppe réputée constante de 85 milliards de francs 98 par an, culminerait en 2006 avant de se résorber progressivement jusqu'en 2013. Les évaluations faites en 1998 étant en cours de révision, il faut attendre les résultats du nouveau chiffrage. S'ils peuvent en modifier l'ampleur et le profil, ils ne remettront cependant pas en cause l'existence de la « bosse ».

D. - LA REFORME DE LA PROGRAMMATION INTERNE DU MINISTERE DE LA DEFENSE

En 1997, la Cour avait relevé :

- l'enchevêtrement des responsabilités : chacun des états-majors des trois armées, l'état-major des armées et le délégué général pour l'armement intervenant dans le processus de programmation en fonction de considérations ou d'objectifs différents (finalités stratégiques, demandes opérationnelles, politiques industrielles, souhaits de performances technologiques de certains secteurs industriels ou d'entreprises françaises d'armement, préoccupations sociales, attention portée aux aspects territoriaux,...) dont l'addition se répercute dans les coûts des programmes ;

- une inadaptation des documents de prévision et de suivi, du fait notamment de l'absence d'homogénéité et de stabilité du référentiel (pluriannuel) et de la liste (annuelle) des programmes d'armement comme du manque de cohérence des fiches individuelles, de périodicité et de structure variable ;

- tous motifs confondus, une dérive des prix affectant la plupart des programmes examinés ;

- les conséquences des mesures palliatives prises pour y faire face : l'étalement des calendriers et la diminution des cibles initialement retenues entraînent un surcoût global à terminaison et une augmentation significative du coût unitaire des matériels, qui supportent, en raison des réductions de cibles, des frais fixes de développement très élevés. Ce mode de gestion risque d'aboutir, selon les responsables du ministère de la défense eux-mêmes, à " un désarmement structurel".

La récente refonte de l'instruction générale n° 1514 du 7 mai 1988 sur le déroulement des programmes d'armement, qui a fait l'objet d'une troisième édition approuvée par le ministre de la défense le 19 octobre 1998, répond à certaines des préoccupations que la Cour avait exprimées.

Rappelant le souci premier d'obtenir le meilleur emploi possible des crédits disponibles, ce texte insiste, d'une part, sur le fait que les relations entre la délégation générale pour l'armement, l'état-major des armées, le secrétaire général pour l'administration et les états-majors doivent assurer la cohérence des décisions relatives au déroulement de chaque programme d'armement, et, d'autre part, sur la nécessité de respecter la réglementation financière.

La mise en œuvre de ces principes généraux doit s'effectuer tout au long du déroulement des programmes d'armement qui

comportent quatre stades : préparation, conception (phase de faisabilité et phase de définition), réalisation (phase de développement-industrialisation et phase de production) et utilisation. Le lancement d'un programme ne peut intervenir que lors de son passage en phase de faisabilité et le passage aux phases suivantes doit être soumis à la décision du délégué général pour l'armement au vu d'un dossier visé par l'état-major pilote, après avis de l'état-major des armées et du secrétariat général pour l'administration recueillis dans le cadre de la commission exécutive permanente. La décision doit être prise par le ministre de la défense lui-même lorsqu'il s'agit d'un programme majeur d'armement, si la commission exécutive permanente n'a pas donné un avis favorable ou encore lorsque le dossier présenté a fait l'objet de la part du contrôle général des armées de réserves maintenues.

La nouvelle version de l'instruction n° 1514 innove sur deux points. Elle donne plus d'importance aux travaux préliminaires de préparation et de conception. Elle assouplit le caractère trop rigide de la première version qui interdisait en principe le chevauchement des phases de développement, d'industrialisation et de production. La réunion de ces trois phases sous la même rubrique « réalisation » apparaît non seulement conforme à la nouvelle nomenclature budgétaire, qui regroupe les dépenses de développement et les dépenses de fabrication dans un chapitre unique (« Equipement des armées »), mais est aussi plus adaptées aux réalités des processus industriels.

Fonctionnellement, la conduite d'un programme d'armement doit être dorénavant confiée à une équipe intégrée, composée du directeur de programme et de l'officier de programme. Financièrement, elle doit être menée sur la base d'un coût objectif, fixé dès le stade de la conception, et viser en permanence la réduction des coûts. Le dossier du programme doit rassembler le maximum d'éléments d'appréciation sur les moyens et les coûts induits par l'acquisition du système (environnement, infrastructure, personnels, pièces de rechange, carburants, etc...) et, lors du passage à la phase de développement, fournir des estimations fiables sur les coûts globaux de possession.

Il est demandé au délégué général pour l'armement, en liaison avec les états-majors et le secrétaire général pour l'administration, de faire procéder annuellement à un examen des programmes qui sont au stade de conception et d'établir un dossier des programmes futurs qui devrait permettre de mieux appréhender les coûts d'ensemble à moyen terme.

Ces principes et ces dispositifs ne sont pas nouveaux. Mais leur rappel, auquel s'ajoutent des précisions complémentaires, devrait

favoriser, au départ, une meilleure appréhension du coût global d'un programme puis, au cours de sa mise en œuvre, un enclenchement financièrement cohérent des décisions, phase après phase.

Toutefois, même refondue, l'instruction ne remédie pas à l'inadaptation des documents de prévision et de suivi. Evoquant la liste annuelle des programmes d'armement comme celle des programmes majeurs, elle pérennise la situation actuelle qui, du fait de la possibilité de modifier annuellement le contenu de ces deux catégories, présente deux inconvénients :

- d'une année sur l'autre, un programme peut être qualifié de " majeur " ou, à l'inverse, déqualifié, ce qui conduit à modifier l'enveloppe globale des programmes majeurs et complique leur suivi ;

- la liste des programmes majeurs d'armement est décomposée en autant de modules qu'il y a d'armes ou de différences technologiques. Ne faisant pas référence à des orientations stratégiques, elle ne fournit pas un cadre adapté à la formulation des choix rendus nécessaires par la modification des enjeux stratégiques ou des données budgétaires.

De même, si la structure des documents de suivi est précisée, ce qui devrait les rendre plus clairs et plus homogènes en éliminant des disparités (périmètre variable des coûts pris en compte, instabilité dans le temps du contenu du document de suivi, expression hétérogène des coûts) qui n'étaient pas toujours justifiées par la diversité des programmes eux-mêmes, le dispositif actuel ne permet toujours pas de fournir une vue d'ensemble, parce que les dates d'élaboration ou d'approbation des documents sont très différentes les unes des autres et que certains programmes ne sont pas approuvés en temps utile, ce qui affaiblit la valeur des informations, notamment financières qu'ils contiennent.

Or, pour que le ministre soit réellement en mesure de prendre des décisions, d'argumenter dans les discussions interministérielles et d'optimiser les ressources financières mises à sa disposition, il a besoin d'un recueil coordonné d'informations financières fiables, précises et détaillées. Des efforts restent donc à faire pour améliorer la qualité des documents de suivi des programmes d'armement à l'examen annuel desquels le Parlement, suivant des modalités à déterminer, devrait pouvoir être associé.

❖

Il apparaît au total que les mesures prises et les orientations définies depuis deux ans en ce qui concerne la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense répondent aux critiques et satisfont aux recommandations formulées par la Cour en 1997. Les

observations publiées ci-dessous au chapitre IV, pp. concernant la gestion de certains programmes d'armement démontrent la nécessité d'améliorations sensibles dans les conditions mêmes d'utilisation des crédits d'équipement.

REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE

Deux ans après un rapport public particulier dans lequel elle critiquait la gestion du budget de la défense, la cour des comptes a décidé de consacrer une partie du rapport public annuel aux suites données à ce rapport.

Le ministère de la défense relève que la Cour constate une amélioration de la situation budgétaire et financière des titres V et VI, déjà mise en évidence dans le rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1998.

Il estime cependant devoir faire les commentaires suivants :

LA CRISE FINANCIERE

Le rapport de 1997 avait mis en exergue la gravité de la crise financière du ministère dont les reports de charges et les intérêts moratoires étaient les symptômes les plus visibles. Parallèlement, la Cour dénonçait l'opacité de la gestion et le manque de rigueur des procédures financières. Si l'analyse des dysfonctionnements était fondée, il n'en demeure pas moins que deux éléments fondamentaux doivent être pris en compte pour expliquer la particulière gravité de la situation constatée en 1997 :

- *la diminution très importante des crédits du titre V qui, entre la LFI 1993 et la LFI 1997, avaient diminué de 14 % en francs courants,*
- *les annulations de crédits de paiement effectués en gestion (près de 35 milliards de 1992 à 1996).*

Si depuis 1997, le ministère a pris un certain nombre de dispositions pour sortir de cette crise, des difficultés subsistent cependant.

La Cour souligne en effet l'évolution divergente des dépenses ordinaires (titre III) et des dépenses en capital (titres V et VI), les premières progressant notablement au détriment des dernières, alors que, pendant de longues années, ces deux catégories de dépenses étaient sensiblement au même niveau. Il existe en effet un nouveau problème d'équilibre entre ces dépenses, qui se pose de deux façons :

- *depuis 1997, la défense est engagée dans le processus de la professionnalisation qui modifie profondément la structure du titre III. La professionnalisation entraîne une augmentation du niveau moyen des rémunérations, mais aussi des dépenses de fonctionnement par personne, puisqu'une armée professionnelle doit atteindre un niveau*

d'entraînement et d'activité qui la mette en mesure de répondre avec efficacité aux crises et ce, au même standard que celui de nos alliés. Il faut d'ailleurs rappeler que, de 1976 à 1996, sans changement fondamental de structure des armées, le titre III du budget de la défense augmentait déjà en moyenne de 0,6 % par an en francs constants ;

- *les opérations extérieures (OPEX), par nature, ne font pas l'objet d'un traitement financier prévisionnel. Les surcoûts d'investissement[14] sont financés sur les ressources du titre V ; les surcoûts de fonctionnement sont compensés par des ouvertures en gestion, dont le gage est généralement assuré par mobilisation des ressources du titre V.*

LES PROCEDURES DEROGATOIRES

La Cour estime injustifié le maintien des procédures dérogatoires au droit commun budgétaire et comptable.

La gestion des dépenses « à bon compte » et des fonds d'avance doit être, comme le souhaite la Cour, totalement transparente et rigoureuse ; depuis 1998, le ministère de la défense s'est engagé, en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans la voie d'une modernisation profonde de ces procédures, notamment par la redéfinition de leurs montants et de leur calendrier, ainsi que par de nouvelles modalités de recomplètement des fonds d'avance.

Il apparaît cependant essentiel, pour des raisons pratiques, que ces procédures dérogatoires soient ou maintenues, ou remplacées par d'autres procédures permettant un même niveau de réactivité. En effet, le ministère de la défense est la seule administration susceptible d'envoyer des effectifs importants, avec des préavis très courts, dans des zones sans système bancaire opérationnel. Il est donc indispensable qu'il soit toujours en mesure d'assurer la rémunération de ce personnel et de régler les dépenses engagées sur place, ce qui est la raison d'être des procédures mises en cause.

LA POLITIQUE D'ACQUISITION DES ARMEMENTS

Le processus des commandes globales pluriannuelles, qu'évoque la Cour, permet d'obtenir des industriels des réductions de prix significatives en contrepartie d'un engagement de l'État sur une durée et des volumes de commandes plus importants que ce qui était pratiqué ces dernières années. Il s'agit en fait d'un retour à l'esprit de l'ordonnance 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances,

---

[14] *Tels que remplacement de véhicules détruits ou consommation de munitions*

dont l'article 12 distingue les autorisations de programme et les crédits de paiement[15]. Pour que ce dispositif puisse donner toute son efficacité, il convient naturellement d'abandonner la contrainte artificielle de l'égalité, année après année, entre autorisations de programme et crédits de paiement, étant entendu que cette égalité s'impose sur le long terme. L'inégalité entre autorisations de programme et crédits de paiement ne conduit pas pour autant à des à-coups dans la gestion des crédits de paiement, dans la mesure où les flux financiers sont prévus par une loi de programmation effectivement mise en œuvre et régulièrement actualisée.

De façon plus générale, le processus des commandes globales, ainsi que d'autres démarches étudiées par le ministère de la défense, telles que le développement d'un système de comptabilité analytique ou la mesure d'un coût global de possession, n'a de sens que s'il s'inscrit dans une logique de prise de décision fondée sur des critères pour la plupart économiques.

Au-delà de ces remarques générales, certains points évoqués par la cour appellent les observations suivantes :

I. - L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1997 ET 1998

LES TITRES V ET VI

En 1997 et 1998, l'effet conjugué des annulations de crédits et des mesures massives de restriction des engagements (- 16 milliards de francs en 1996) a, comme le souligne la Cour, conduit au plus bas niveau de dépenses depuis 1985. A cet égard, la sous-consommation de crédits de paiement au cours de la gestion 1998, résultant du plan de refroidissement des engagements de 1996, est évaluée à 3,5 MdF. Il faut y ajouter 2,5 MdF imputables aux annulations de crédits de 1998 destinés à la recapitalisation de GIAT industries, intervenues en fin d'année. Ainsi s'expliquent 6 des 7 milliards de baisse de consommation par rapport à 1997. Le milliard restant résulte de l'inertie du processus d'exécution budgétaire que ces mesures ont fortement perturbé (passage de 76 milliards en 97 à 69 milliards en 1998).

La reprise des engagements, due notamment aux commandes globales qui, cependant, n'accélèrent en rien le rythme des paiements et ne modifient pas les prévisions de besoin de crédits

[15] *« les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. […] Chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction. »*

de paiement du ministère pour les années à venir, doit permettre de régulariser à terme le rythme des dépenses. Il faut cependant que ce mouvement ne s'accompagne pas de mesures de régulation budgétaire qui feraient réapparaître le risque de nouvelles crises de trésorerie.

A ce propos, il faut souligner la possibilité offerte au ministère de la défense lors de la présentation du projet de loi de finances, de recourir, en cours de gestion 2000, à l'utilisation des crédits de report. Ceux-ci devront être mis en place en tout début d'année afin de pouvoir être utilisés en cours d'année.

LE TITRE III

La Cour évoque le décret d'avance de 1997 en précisant que les Opérations Extérieures (OPEX) ont bénéficié de 1,45 MdF. Le surcoût des OPEX n'est actuellement pas pris en compte dans la loi de finance initiale, car elles sont par nature imprévisibles. Ce qui a pu être présenté comme une provision[16] était en toute hypothèse insuffisant eu égard aux charges OPEX[17] et était en réalité destiné à couvrir les incidences de revalorisations de rémunérations non encore décidées au moment de l'élaboration de la loi de finances.

S'il est envisageable d'inscrire dans la LFI une provision raisonnable des dépenses OPEX évaluée par continuité avec les dépenses antérieures, la défense souhaite que cette mesure fasse l'objet d'une dotation supplémentaire, et non d'une répartition différente au sein d'une enveloppe budgétaire déjà contrainte.

II. - LA GESTION BUDGETAIRE

LA PRESENTATION DU BUDGET

La nouvelle nomenclature utilisée pour les crédits d'équipement permet une répartition plus homogène des crédits entre les chapitres. Désormais, les crédits de développement et de fabrication ne sont plus dissociés.

Concernant la présentation du titre V, la cour relève que, dans le budget 1999, 25 programmes ont été identifiés au niveau de l'article

---

[16] Réponse du ministère des finances (page 204) au rapport de la Cour des comptes sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense (1997).

[17] Il y a lieu de préciser que les provisions manquaient manifestement de tout réalisme. En effet, en 1997, la provision constituée au titre III (31-94-10 "provision pour besoins éventuels de crédits de rémunérations et charges sociales") s'élevait à 543 MF au regard d'une charge OPEX totale (T III + T V) de 3 327 MF. En 1998, la provision s'élevait à 575 MF pour une charge OPEX de 2 080 MF.

et elle envisage l'extension de cette identification à l'ensemble des programmes.

Les montants consacrés aux programmes identifiés sur des articles spécifiques représentent plus de 40 % des crédits inscrits sur les chapitres correspondants. On pourrait identifier un plus grand nombre de programmes sur des articles spécifiques, mais il ne serait pas souhaitable d'ouvrir un article pour chaque programme. En effet, ouvrir un article spécifique pour chacun des programmes accroîtrait considérablement le nombre d'articles budgétaires et serait source de complexité dans l'exécution budgétaire, sans apporter un éclairage significatif sur le déroulement des actions en cours ni sur le suivi budgétaire.

L'ALIGNEMENT DES PROCEDURES SUR LE DROIT COMMUN

La Cour souligne les progrès notables qui ont été faits dans la présentation des dépenses d'équipement, en vue d'une meilleure transparence et d'un rapprochement des procédures en usage au ministère de la défense de celles des administrations civiles les plus avancées sur ce point.

En effet, au cours des deux dernières années, le ministère de la défense a non seulement mis en place une comptabilité spéciale des investissements et un contrôle financier déconcentré mais également fixé un cadre précis à la relation entre autorisations de programme et crédits de paiement en introduisant la notion d'Opérations Budgétaires d'Investissements (OBI). L'adoption des deux premières procédures a nécessité une modification des attributions de l'Agent Comptable des Services Industriels de l'Armement (ACSIA) pour étendre leur application aux opérations des ordonnateurs secondaires de la délégation générale pour l'armement. Aujourd'hui, la mise en place des trois dispositions mentionnées ci-dessus (comptabilité spéciale des investissements, contrôle déconcentré, OBI) est en voie d'achèvement, à l'exception de celle visant le contrôle financier déconcentré sur les opérations des ordonnateurs de la Direction des Constructions Navales (DCN) qui n'interviendra qu'en 2001.

Du fait des nouvelles procédures de contrôle financier, les règles relatives aux engagements (hausses économiques, dédits, marchés à bon de commande, marchés en coopération) doivent être précisées et officialisées afin que le ministère puisse anticiper les besoins en autorisations de programme afférents, l'engagement effectif des sommes évaluées faisant parfois double emploi avec les autorisations de programme destinées à la réalisation du marché (cas des dédits). L'évaluation des montants d'autorisations de programme

immobilisés par les nouvelles règles d'engagement, soit 10 MdF, mérite d'être confirmée.

Afin de parachever ce dispositif, la Cour propose que la comptabilité spéciale des investissements (CSI) soit étendue aux opérations des ordonnateurs principaux de la défense. Le ministère n'est pas opposé à cette extension ; ses services examinent d'ailleurs en concertation avec ceux du budget les conditions de son adoption, et plus particulièrement les adaptations à apporter aux systèmes informatiques de comptabilité. Cependant, aucun calendrier d'application n'est arrêté à ce jour.

Le système du paiement sans ordonnancement préalable (PSOP), que la cour recommande d'étendre à la solde des militaires, fait l'objet d'études destinées à examiner les difficultés liées à la situation de cette catégorie de personnel et aux conditions d'engagement des forces armées. En effet, du fait de la mobilité inhérente à leur statut, leur rémunération varie fréquemment d'un mois sur l'autre. Le passage en PSOP retarderait la prise en compte des modifications de leur situation, ce qui serait particulièrement pénalisant lors des opérations extérieures. En outre, l'application de la PSOP à la solde du personnel militaire se traduirait par une augmentation du travail au sein des trésoreries-paieries générales concernées[18], sans alléger pour autant les tâches administratives effectuées actuellement par le personnel de la défense.

L'AMELIORATION DE LA GESTION INTERNE

1° LA REFORME DU SYSTEME COMPTABLE

La Cour note l'amélioration du suivi financier résultant de la création des opérations budgétaires d'investissement et de la mise en place de l'application informatique Carnot.

Le ministère souscrit aux remarques formulées par la Cour sur la nécessité de développer le système mis en place vers une intégration en temps réel des informations, notamment pour le suivi des marchés.

2° LA REFORME DU COMPTE DE COMMERCE DES CONSTRUCTIONS NAVALES

L'instruction interministérielle portant charte de gestion de la DCN fixe le nouveau mode de gestion de la DCN. Celui-ci, fondé sur une logique d'objectifs économiques et de résultats, met en place un système de gestion « responsabilisant », reposant sur la

---

[18] *Essentiellement en raison des contrôles effectués chaque fois qu'une modification est enregistrée par rapport à la rémunération du mois précédent.*

contractualisation des activités qu'elles soient exercées au profit d'organismes relevant du régime budgétaire ou de clients privés.

L'adoption de procédures comptables inspirées du plan comptable général et des principes de la comptabilité analytique rapproche le nouveau régime comptable de la DCN de celui des entreprises.

En outre, la charte met en place une comptabilité contradictoire afférente, d'une part aux délégations d'autorisations d'engagement et aux engagements effectués par l'ordonnateur principal, et d'autre part aux autorisations d'engagement déléguées aux ordonnateurs secondaires et aux engagements pris sur leur fondement.

3° PREMIER BILAN ET NOUVELLES CONTRAINTES

La Cour estime que les réformes lancées par le ministère de la défense modifieront les rapports au sein du ministère dans le sens d'un renforcement du rôle de la direction des affaires financières. S'il est important que cette direction veille à la cohérence financière des décisions prises à l'intérieur du ministère et à la transparence de la tenue des comptes, la principale responsabilité en matière d'équipement et de préparation opérationnelle des forces appartient aux états-majors et à la délégation générale pour l'armement. La répartition des ressources financières résulte des analyses technico-opérationnelles effectuées par le chef d'état-major des armées, lesquelles constituent un préalable à l'élaboration de la planification et de la programmation.

III. - LA PROGRAMMATION

LA LOI DE PROGRAMMATION

Selon la Cour, le niveau de ressources de 1999 (86 MdF) « préservant tous les grands programmes, est jugé compatible avec la réalisation des objectifs de la loi de programmation et du modèle d'armée 2015 ».

Les travaux menés début 1998 dans le cadre de la revue des programmes ont effectivement permis de dégager des économies substantielles sur la période de programmation et au-delà, tout en préservant les grands objectifs de la loi de programmation. Les besoins financiers pour la période 2003-2015 seront réexaminés au cours des travaux de préparation de la prochaine loi de programmation militaire dont le premier ministre vient de décider le lancement.

La Cour rappelle l'engagement pris fin 1996, de ne plus inscrire de crédits au bénéfice de la recherche duale à partir de 1997.

Sur ce point, le ministère souscrit entièrement aux remarques formulées par la Cour dans la mesure où il ne peut exercer aucune maîtrise de ces crédits.

LES EFFORTS DE REDUCTION DE COUTS

Le ministère confirme l'intérêt de la démarche conduite par la DGA, qu'il souhaite voir se poursuivre avec la prudence qui s'impose quant à la réalisation effective de la totalité des résultats escomptés.

LES « RESTES A FINANCER »

Les chiffres avancés par la Cour se rapportent à un périmètre évolutif qui comprend l'ensemble des besoins de financement de la liste des programmes d'armement et des programmes d'infrastructure (85 pour 1999), limités aux phases passées ou en cours. Un tel agrégat n'est pas réellement significatif.

- *Il exclut les phases à venir de programmes prévus. C'est ainsi par exemple que le besoin du programme ATF, identifié sur la liste des programmes d'armement, est limité à 180 MF alors que le devis général, incluant la production, est estimé à environ 34 MdF.*
- *Il ne se limite pas à la couverture des autorisations de programme déjà ouvertes, mais intègre également des autorisations de programme nécessaires à la poursuite de la phase en cours et non encore ouvertes.*
- *Il ne fait pas apparaître les différences de période sur lesquelles les sommes envisagées devront être déboursées : pour le Rafale, par exemple, pris en compte dans ces chiffres, les besoins financiers s'étalent jusqu'en 2019.*

Par ailleurs, la Cour évoque une "bosse" des besoins de financement au-delà de l'actuelle loi de programmation militaire, en calculant ces besoins à partir d'un niveau de ressources, réputé constant à 85 MdF_{98}, le même que celui retenu jusqu'en 2002 par la revue de programmes.

Les travaux menés dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation permettront, là encore, d'examiner précisément les besoins financiers.

2

LES ACHATS DU COMMISSARIAT A L'ENERGIE ATOMIQUE

A l'occasion du contrôle sur les comptes et la gestion du CEA pour les exercices 1987 à 1993, la Cour avait spécialement examiné les achats du secteur civil de l'établissement. Un tel contrôle se justifiait par le fait que les consommations en provenance de tiers (8,4 milliards) et les acquisitions d'immobilisations (1,5 milliard) avaient représenté, en 1994, près de la moitié des décaissements du CEA. L'examen de la « fonction achats » au sein de l'établissement avait conduit la Cour à critiquer certaines opérations et à relever de graves lacunes qui concernaient l'organisation des services, les méthodes de passation des marchés et la stratégie d'achat. Les défauts constatés avaient trait notamment :

- à l'absence de base comptable fiable pour les informations relatives aux achats et aux fournisseurs,

- à l'imperfection de la base de données sur « les commandes décentralisées »,

- aux déficiences de la comptabilité des investissements,

- à la diminution continue du nombre d'agents qualifiés pour les procédures d'achat,

- à l'émiettement des commandes,

- à la pauvreté des indicateurs de résultat.

Les instructions internes relatives aux achats constituaient un ensemble de textes disparates et non codifiés. La coordination entre les services acheteurs était insuffisante.

Lors du contrôle mené en 1998 sur les comptes et la gestion du CEA, la Cour a examiné, une nouvelle fois, la politique des achats de l'établissement public. Elle a pu mesurer, à cette occasion, l'importance mais aussi certaines limites des efforts engagés par le CEA pour améliorer ses méthodes.

Des mesures prises à partir de 1994 ont, tout d'abord, eu pour objet de redéfinir les responsabilités en précisant les rôles des différents intervenants dans la chaîne des achats et en développant les délégations de pouvoirs et de signature. Ont été ainsi clairement distinguées les missions des chaînes opérationnelles (prescripteur

d'achat, décideur, chef de département et directeur), des acteurs fonctionnels des centres (services commerciaux et directeur de centres intervenant dans le contrôle) et des services fonctionnels nationaux (contrôle de la direction juridique et des relations commerciales, DJC).

Pour clarifier les procédures, ont été mis au point, au même moment, des budgets d'achat pour chaque responsable, des « livrets d'achat » décrivant les procédures, un guide des contrats de sous-traitance. Le cahier des clauses générales a été refondu. Les règles de saisine de la commission consultative des marchés ont été modifiées.

Au contrôle hiérarchique, exercé traditionnellement par les chefs de département et les directeurs opérationnels, a été ajouté un contrôle fonctionnel exercé par les directeurs de centre (leur accord est exigé pour certains marchés à procédure particulière, tels ceux d'intérim ou de produits dangereux) et par les services commerciaux. La DJC s'est vu confier le contrôle de tous les marchés soumis à la commission consultative, la préparation de tableaux de bord, ainsi que l'animation du groupe de réflexion sur la politique d'achat.

La refonte et la codification des règles pour la passation des marchés et diverses mesures correctrices ont enfin permis au nouveau logiciel d'engagement des commandes de fonctionner de manière à peu près satisfaisante.

Plus récemment, et dans une large mesure à la suite des critiques et des recommandations de la Cour, le CEA a mis en œuvre des réformes importantes :

- renouvellement et harmonisation de la réglementation interne, introduction systématique de l'appel public à la concurrence pour les marchés d'un montant égal ou supérieur à 1 MF, actualisation du cahier des dispositions générales et du guide de la sous-traitance ;

- élaboration d'accords nationaux d'achat ; développement des accords locaux ;

- création d'une mission d'intervention et d'assistance aux affaires commerciales (MIAAC), compétente pour les délégations de pouvoir et de signature, l'assistance à la préparation des marchés importants et l'analyse des dysfonctionnements.

Le CEA s'est ainsi engagé dans une démarche résolue de sollicitation du marché. En 1998, il a publié 246 avis d'appel public à la concurrence, ce qui représentait une progression de 57 % par rapport à 1997.

L'incidence des réformes mises en place sera examinée, lors des prochains contrôles de la Cour. A la fin de la période examinée, c'est-à-dire à la fin de 1997, les limites de l'action du CEA étaient toutefois aisément décelables : la connaissance des secteurs de marché était encore faible, les indicateurs de performance devaient être améliorés, le contrôle des co-contractants devait être mieux exercé.

L'audition des dirigeants du CEA par la Cour en juin 1999 a permis de mesurer les efforts entrepris dans ces trois domaines. Le CEA a mis en place une nouvelle structure des segments d'achat, ce qui lui permet d'identifier ceux où des accords nationaux ou locaux peuvent être négociés ; la publication d'un guide de sélection des fournisseurs est prévue ; la mesure de l'impact économique des accords négociés sera réalisée lors de bilans annuels ; le contrôle des achats doit être encore développé grâce à l'action conjointe de la mission d'intervention et d'assistance aux affaires commerciales et de l'inspection générale du CEA.

La Cour constate donc qu'il s'agit d'une réforme de longue haleine, qui demande détermination et persévérance de la part des dirigeants de l'établissement public. Ceux-ci en ont conscience. Mais la recherche des bénéfices d'une véritable concurrence ne sera obtenue que si elle est poursuivie dans tous les domaines sans exception, que si, par exemple, les méthodes de la direction des applications militaires et celles du secteur civil du CEA sont harmonisées. Les enjeux financiers et industriels justifient que cet effort soit maintenu sans faiblesse.

3

LA COMPTABILISATION ET LE FINANCEMENT DES CHARGES FUTURES DU SECTEUR NUCLEAIRE

Dans son rapport public de 1998, la Cour avait observé que les états financiers du CEA ne mentionnaient les charges futures qui lui incombent au titre du démantèlement de ses installations et du traitement et du stockage des déchets que depuis 1993. Dans les états de l'exercice 1997, moins de 1 % du coût estimé de ces charges était pris en compte au bilan sur la ligne des provisions, les autres coûts étant mentionnés dans l'annexe au titre des engagements hors bilan. En outre, cette information était incomplète à plusieurs égards[19]. La Cour avait invité les entreprises du secteur à compléter et à mettre à jour les informations qu'elles communiquent sur leurs charges futures au fur et à mesure des progrès dans l'estimation des coûts. Cette invitation s'adressait plus particulièrement au CEA.

La Cour a pu constater que dans les états financiers relatifs à l'exercice 1998, conformément à ses recommandations, la présentation par le CEA de ses engagements hors bilan concernant les charges futures du cycle nucléaire était beaucoup plus complète et tenait compte des évaluations les plus récentes.

Le CEA a défini de façon plus précise le périmètre des installations dont il doit assurer l'assainissement (+ 3,9 milliards), et pris en compte sa quote-part dans le financement de la construction des centres de stockage ainsi que dans les coûts de surveillance à très long terme des déchets (+ 6,4 milliards). Il a également procédé à une réévaluation de ses devis pour un montant total d'1,1 milliard et introduit une ligne nouvelle « aléa » d'1 milliard.

Compte tenu de divers autres ajustements, le montant total des charges futures inscrites hors bilan a été porté de 37,3 milliards HT en 1997 à 50,2 milliards HT en 1998.

Si le CEA améliore ainsi de façon sensible sa propre connaissance du montant total des charges futures qui lui incombent, ainsi que l'information du public sur ce sujet d'intérêt général, la présentation actuelle de ses états financiers ne met que mieux en lumière les incertitudes qui demeurent sur le financement de ces

[19] Rapport public 1998. pp. 669-671

charges. Celui-ci est en effet assuré annuellement lors de la fixation de la dotation budgétaire de l'établissement public et il a représenté jusqu'à présent une « variable d'ajustement », des travaux d'assainissement ayant été reportés à plusieurs reprises.

La Cour a pris acte de la réponse du ministre de l'économie des finances et de l'industrie au rapport public de 1998, selon laquelle « les pouvoirs publics et le CEA mènent actuellement des réflexions qui visent à donner à celui-ci les moyens comptables et financiers d'assurer l'assainissement de ses installations sur le long terme ». Elle souhaite qu'une solution adéquate puisse être mise en place à l'occasion de la définition du prochain contrat d'objectifs qui était en cours d'élaboration en juin 1999.

4

L'OPERA NATIONAL DE PARIS

Dans son rapport public de 1993, la Cour avait fait connaître les résultats du contrôle portant sur la gestion de l'Opéra de Paris pour les années 1983 à 1990. Elle notait alors que cet établissement n'avait pu pleinement remplir les obligations de son cahier des charges en ce qui concerne notamment le nombre des spectacles à réaliser, en dépit de l'augmentation de l'activité et de la fréquentation rendue possible par l'ouverture, à partir de la saison 1989–1990, de l'Opéra-Bastille. Aussi la période avait-elle été marquée par une croissance continue de la subvention versée par l'Etat à l'Opéra, qui n'était pas parvenu à financer ses charges variables de production par ses ressources propres. En second lieu, la Cour avait relevé que la lourdeur des coûts de personnels, dont il n'était pas alors possible d'apprécier si l'accord d'entreprise signé en février 1993 permettrait de les réduire, ainsi que des coûts d'entretien et de maintenance de la salle Bastille, constituaient des difficultés structurelles majeures pour le développement de l'établissement. Enfin, la Cour avait souligné que l'Opéra devait conduire un effort d'assainissement de sa gestion, reposant sur l'amélioration de la productivité du travail et sur la croissance des ressources propres, grâce, entre autres, à une meilleure maîtrise des invitations octroyées par la direction de l'établissement ainsi qu'à une gestion plus rigoureuse des recettes tirées du mécénat et de la location des espaces publics du Palais Garnier et de la salle Bastille.

A la suite du nouveau contrôle auquel elle vient de procéder, la Cour doit souligner la sensible progression de l'activité de l'Opéra et la nette amélioration de sa gestion, rendue possible par la mise en œuvre d'un nouveau statut en 1994, tout en constatant que des progrès sensibles peuvent être encore réalisés sur certains aspects de son fonctionnement.

I. - LA CROISSANCE DE L'ACTIVITE DE L'ETABLISSEMENT ET L'AMELIORATION DE SA GESTION

La période récente est marquée par une augmentation des représentations et de la fréquentation. En 1991, l'établissement proposait 99 représentations lyriques et 149 représentations chorégraphiques. En 1997, 168 spectacles lyriques et 122 spectacles chorégraphiques ont été donnés à Garnier ou à Bastille. Cette

évolution, combinée à une croissance de 8,25 % en francs constants de la subvention de fonctionnement versée par l'Etat, a permis à la fois de contenir la progression de l'aide publique par spectateur, passée de 694 F en 1993 à 711 F en 1997, et d'assurer l'équilibre financier de l'exploitation.

Il reste que le financement public continue à contribuer pour près des deux tiers à cet équilibre (543,2 MF en 1997, dont 16,3 MF pour l'école de danse de Nanterre, contre 474 MF en 1991). Les ressources propres, qui représentaient en 1997 un peu plus du tiers des recettes, sont passées de 193 MF en 1991 à 252 MF en 1997.

En février 1994, le statut de l'Opéra national de Paris a été simplifié. Sous le régime précédent, le pouvoir de direction se trouvait dilué entre un président, un directeur général et des administrateurs pour chacune des deux salles exploitées. Désormais, ce même pouvoir relève exclusivement du directeur de l'établissement. Le nouveau statut simplifie l'exercice de la tutelle de l'Etat, en réduisant l'étendue du contrôle financier, mais en créant un comité financier qui réunit périodiquement les dirigeants de l'établissement et les représentants de la tutelle, ce qui garantit une meilleure circulation de l'information. Cette nouvelle organisation a permis de clarifier les responsabilités et de réduire les conflits d'autorité qu'avaient favorisés les dispositions du statut de 1990.

La Cour a également relevé que l'établissement assure désormais une bien meilleure sauvegarde de ses intérêts financiers et patrimoniaux. Ainsi, ses relations avec l'association pour le rayonnement de l'Opéra de Paris (AROP), qui a collecté en 1997 près de 7 MF de ressources de mécénat, ont été assainies. Dans le même esprit, la location à des entreprises ou des particuliers des espaces publics de l'Opéra répond aujourd'hui à une tarification déterminée par le conseil d'administration et à des règles de gestion rigoureuses.

II. - QUATRE ASPECTS DE LA GESTION DE L'OPERA APPELLENT UNE VIGILANCE PARTICULIERE

Malgré la mise en place en 1995 d'un règlement financier de l'établissement, son système d'information budgétaire et comptable demeure largement perfectible.

Le mode de présentation budgétaire et l'absence de comptabilité analytique limitent la connaissance, par l'établissement et par l'Etat, des coûts de fonctionnement et empêche l'Opéra de fonder ses choix artistiques sur des prévisions financières qui tiennent compte d'une analyse complète de ses coûts. En particulier, l'absence d'analyse des coûts des ateliers de décors et de costumes ne permet

pas à l'établissement de justifier le recours à la sous-traitance par des considérations économiques.

A l'issue du précédent contrôle, la Cour avait souligné la nécessité pour l'établissement de mettre en place une gestion plus rigoureuse des places gratuites et des invitations. Seul le directeur dispose aujourd'hui de la possibilité d'octroyer des invitations, ce qui a entraîné une diminution de leur nombre. Il reste que l'Etat et l'établissement ne sont pas parvenus à modifier l'arrêté de 1987, relatif aux servitudes et aux invitations, qui n'est applicable qu'au Palais Garnier. Du moins le conseil d'administration de l'Opéra pourrait-il délibérer sur cette question afin de fixer des règles communes à Garnier et à Bastille. De même, une inscription au budget et dans les comptes de l'établissement de la valeur des billets octroyés gratuitement, que la Cour a estimée à près de 10 MF pour la saison 1996-1997, permettrait au conseil d'administration d'approuver un budget et un compte reflétant fidèlement l'incidence de ces pratiques sur le niveau des ressources propres de l'Opéra.

Avec un volume de dépenses de personnel de 582 MF en 1997 pour 2 206 salariés payés au 31 décembre, la gestion des ressources humaines demeure un enjeu majeur de la maîtrise de la gestion de l'Opéra. La Cour a relevé des lacunes dans l'enregistrement budgétaire et comptable de certaines dépenses de personnel, qui limite les capacités d'analyse des effets de l'accord d'entreprise signé en 1993 sur le volume des heures supplémentaires. Elle a également observé l'absence d'effets, à moyen terme, du plan social réalisé en 1995, sur les effectifs de l'établissement ; ce plan s'est accompagné d'une transformation massive de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Hors artistes invités, intérimaires et stagiaires, les effectifs moyens de l'établissement ont cru de 17 % entre 1995 et 1997.

Enfin, l'établissement a considérablement clarifié les règles qui lui sont applicables en matière de commande et de marchés publics, en décidant de mettre en œuvre, par une délibération du 30 juin 1997, la plupart des règles définies par le code des marchés publics, qui ne s'impose pas aux établissements publics à caractère industriel et commercial. La Cour reconnaît le progrès ainsi réalisé dans la fixation de procédures permettant de faire appel d'une façon élargie à la concurrence afin d'abaisser les coûts de fonctionnement et de production. L'Opéra doit continuer à progresser dans cette voie : en 1997, les opérations de dépenses formalisées par un marché n'ont représenté qu'environ 80 MF, alors que la Cour a estimé le volume des dépenses qui auraient dû être engagées après passation d'un marché à 115 MF. Elle a de plus relevé que l'urgence est invoquée de façon systématique par la direction de l'établissement lors de la

passation de marchés de décors et de costumes, ce qui lui permet de conclure des marchés négociés en se privant de la possibilité de rechercher des fournisseurs compétitifs en dehors d'un cercle restreint d'entreprises sollicitées de façon récurrente. Il ne serait pas acceptable que l'Opéra contourne, par un recours abusif à des procédures d'exception, les règles qu'il s'est lui-même fixées pour assainir ses pratiques en matière de commande publique.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La Cour souligne, à juste titre, la sensible progression de l'activité et la nette amélioration de la gestion de l'établissement. De fait, l'augmentation du nombre de représentations permet d'accueillir un public plus nombreux : 703.000 spectateurs en 1996, 725.335 en 1997 et 774.307 en 1998.

La subvention de fonctionnement (Opéra national de Paris hors caisse de retraites et Ecole de danse) a progressé de 3,7 % en francs constants de 1991 à 1997 et de 3,3 % de 1993 à 1997. Cette augmentation a effectivement permis de contenir le coût pour l'État d'un spectateur, qui s'établit à environ 700 F.

Comme l'indique la Cour, les recettes propres de l'établissement pour 1997 se sont élevées, y compris produits financiers, à 300 MF, soit plus du tiers des recettes de fonctionnement. Compte tenu du taux de fréquentation (87 %) et de la politique tarifaire mise en œuvre qui permet de proposer un prix moyen de 269 F (en 1997), ce ratio évoluera probablement assez peu à l'avenir.

La Cour rappelle que la gestion des ressources humaines constitue un enjeu majeur de la maîtrise de la gestion de l'Opéra. Conscient de l'importance de cette question, le ministère de la culture demande à être informé très en amont des discussions en cours dans l'établissement. A cet effet, un point social est systématiquement inscrit à l'ordre du jour des comités financiers.

Enfin, la Cour indique que l'établissement a clarifié les règles qui lui sont applicables en matière de commande et de marchés en décidant de se soumettre à la plupart des règles définies dans le code des marchés publics. La Cour estime cependant que l'Opéra ne doit pas contourner, par un recours abusif à des procédures d'exception, notamment lors de la passation des marchés de décors et de costumes, ces règles qu'il s'est lui-même fixé. Conscient de cette difficulté, le rapport d'étape du directeur de l'établissement indique qu'il reste à trouver des dispositions spécifiques permettant de concilier les impératifs propres à l'activité de l'établissement avec les principes de transparence et d'égalité des entreprises qui s'appliquent à la gestion de la dépense publique.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'OPERA NATIONAL DE PARIS

Les aspects de la gestion de l'Opéra sur lesquels la Cour demande « une vigilance particulière » appellent les observations suivantes :

Présentation budgétaire : la mise en place d'une comptabilité analytique était subordonnée à celle d'un logiciel de gestion des états de présence. Celui-ci étant opérationnel à partir de la fin de l'année 1999, cette mise en place peut être envisagée – compte tenu des délais inhérents à ce type de processus – à l'horizon de 3–4 ans.

Gestion des places et des invitations : les propositions de la Cour seront examinées avec les tutelles, dès lors qu'elles touchent à la compétence du Conseil d'Administration et à la présentation du budget de l'établissement.

Dépenses de personnel : l'évolution des effectifs constatée entre 1995 et 1999 est directement fonction de la montée en régime du théâtre sur la période ; le nombre de spectacles s'est en effet accru, des saisons 1992 – 1993 et 1993 – 1994 (308 en moyenne) aux saisons 1998 – 1999 et 1999 – 2000 (369,5), de près de 20% :

	92/93	93/94	94/95*	95/96*	96/97	97/98	98/99	99/00
Opéra	135	146	77*	131*	166	177	185	188
Ballets	143	168	77*	119*	174	176	170	169
Concerts	16	8	7*	7*	5	11	16	11
Total	**294**	**322**	**161***	**257***	**345**	**364**	**371**	**368**
(dont lyrique/chor.)	278	314	154*	250*	340	353	355	357

** Le Palais Garnier a été fermé d'août 1994 à mars 1996 pour travaux*

Si l'on raisonne hors effet à venir du passage aux 35 h dans le cadre du dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail, les effectifs sont globalement stabilisés depuis la saison 1998-1999.

Commandes et marchés publics : la mise en place prochaine d'un service spécialisé dans le suivi des marchés publics devrait contribuer à parfaire le processus de mise en œuvre des principes du Code des marchés publics, conformément au règlement financier de l'établissement. Je souligne toutefois que, s'agissant d'un théâtre, la prévisibilité n'est pas la même dans le processus de production artistique que dans les autres domaines de la commande publique, ce qui conduit parfois à devoir invoquer de façon justifiée l'urgence dès

lors que les délais sont incompatibles avec ceux fixés par le Code des marchés publics. Il conviendra en conséquence d'adapter sur ce point le règlement interne de l'Opéra, de façon que les procédures définies soient compatibles avec les contraintes fonctionnelles du théâtre, dans le respect des principes – transparence des procédures et égalité d'accès à la commande publique – qui régissent le Code des marchés publics.

Un travail d'adaptation de ce règlement – qui devrait donner lieu à une délibération du conseil d'administration au début de l'année 2000 - a été engagé, depuis le début de l'année 1999, avec les instances de contrôle et les ministères de tutelle.

CHAPITRE III

LES CREDITS EUROPEENS

5

LE CONTROLE DES FONDS COMMUNAUTAIRES

Bien qu'ils représentent par rapport à la masse du budget de l'Etat une proportion très faible, exception faite du domaine agricole, les fonds européens n'en constituent pas moins une préoccupation importante pour les juridictions financières, pour deux raisons principales.

En premier lieu, ils représentent un risque financier non négligeable. En effet, la Commission européenne, dans le cadre de ses contrôles, peut être amenée à constater que des sommes d'un montant significatif ont été dépensées en méconnaissance des dispositions régissant les fonds qu'elle met à la disposition des Etats membres. Elle émet alors des ordres de reversement (à valoir sur les versements à venir) appelés, selon les cas, opérations d'apurement (FEOGA-Garantie) ou notes de débit (fonds structurels). Les sommes indûment dépensées sous le contrôle des autorités françaises sont à leur charge.

En second lieu, la réglementation communautaire, naturelle-ment compliquée - il faut tenir compte des préoccupations de quinze partenaires aux cultures et aux réalités très différentes -, ne s'adapte pas spontanément aux procédures de fonctionnement et aux pratiques de contrôle des institutions nationales.

I. - PRESENTATION D'ENSEMBLE

A. - LES DEPENSES EUROPEENNES EN FRANCE EN 1998

En 1998, la France a contribué pour 91,11 milliards nets aux ressources de l'Union européenne, tandis que le réseau du Trésor public en recevait 77,46 milliards[20], ce qui fait de notre pays un des contributeurs nets au budget communautaire.

[20] La Communauté mène, dans les différents Etats membres, des politiques diverses (dans le domaine de la recherche notamment) sans aucunement passer par les Etats. Le nombre et les montants des concours ainsi attribués à des entreprises ou associations françaises ne sont pas connus.

L'utilisation de ces 77,46 milliards a été la suivante :

Nature	Montant	%
Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie	59 519	76,84 %
Fonds structurels européens dont :	16 590	21,42 %
– Fonds social européen (FSE)	*6 312*	*8,15 %*
– Fonds européen de développement régional (FEDER)	*3 874*	*5,00 %*
– Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, section « orientation »	*6 268*	*8,09 %*
– Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)	*136*	*0,18 %*
Concours divers à des programmes européens	210	0,27 %
Versements directs de la Communauté à des organismes ayant un compte au Trésor public	1 138	1,47 %
TOTAL	77 457	100 %

Unité : millions de francs

De ces divers montants, l'Etat n'est pas également responsable.

La gestion de la quasi-totalité des fonds structurels est effectuée par les administrations de l'Etat, les sommes correspondantes étant rattachées au budget par voie de fonds de concours. La gestion des dépenses du FEOGA-Garantie est confiée à des « organismes payeurs », qui reçoivent les fonds communautaires[21] ; cependant, les administrations de l'Etat (directions départementales de l'agriculture et de la forêt et services des douanes et droits indirects) sont très impliquées dans l'instruction et le contrôle des dossiers. En revanche, les versements directs ne sont connus des services de la comptabilité publique que parce que les établissements destinataires ont, en quelque sorte, le Trésor public pour banquier : l'Etat n'a, à l'égard de ces versements, ni plus ni moins de droit de regard qu'il n'en a sur les autres ressources des mêmes bénéficiaires, en fonction de leur statut juridique.

[21] Toutefois, un des organismes payeurs étant les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et du Trésor public, les fonds destinés à cet organisme sont rattachés au budget par voie de fonds de concours.

1° LA GESTION DES DEPENSES FINANCEES PAR LE FEOGA-GARANTIE

A la différence des fonds structurels communautaires, qui ouvrent des *possibilités* de financement, le FEOGA-Garantie ouvre des *droits* à qui répond aux conditions requises pour en bénéficier.

Les aides financées par le FEOGA-Garantie sont de deux sortes :

– Les plus anciennes, qui forment l'« ancienne politique agricole commune », sont des aides *aux produits*. La Communauté garantit des prix pour les produits agricoles. Comme ces prix sont supérieurs aux cours mondiaux, des restitutions sont accordées aux exportateurs pour leur permettre de s'aligner sur ces cours. Par ailleurs, pour éviter la chute des cours, la Communauté pratique des *interventions* : ces dernières prennent la forme d'achats et de stockage pour les produits qui peuvent se conserver (l'alcool tiré des produits de la vigne, les grains, la poudre de lait, le beurre, la viande en quartiers ou découpée, après congélation), ou d'achats suivis de destruction pour les produits rapidement périssables (fruits et légumes, poissons). S'inspirent des mêmes principes les aides visant à remédier définitivement à la surproduction par l'arrachage (vignes, arbres fruitiers) ou par la restructuration des productions.

Cette « ancienne PAC » est, pour l'essentiel, appelée à diminuer du fait des accords régissant l'organisation mondiale du commerce. Elle n'en représente pas moins encore un petit tiers des dépenses du FEOGA-Garantie en France.

– les aides de la « nouvelle PAC » sont, au contraire, des aides aux *producteurs*. Les céréaliculteurs et oléiculteurs reçoivent une aide à l'hectare en fonction des surfaces ensemencées, sous réserve, pour ceux qui dépassent une certaine production, de « geler » une proportion de leurs terres variable selon les années. Les éleveurs de bovins mâles bénéficient d'une aide par tête de bétail, la prime spéciale au bovin mâle, sous réserve d'une certaine durée de détention de l'animal et dans une limite numérique du troupeau. Pour aider à la résorption des excédents laitiers et favoriser l'élevage de veaux nourris par leur mère, les éleveurs de vaches allaitantes reçoivent également une aide par tête (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes). Enfin, les éleveurs d'ovins et de caprins perçoivent une prime par tête (la prime compensatrice ovine, éventuellement complétée de la prime au monde rural). L'octroi de l'ensemble de ces primes animales est subordonné au respect de conditions de densité d'occupation animalière du sol. Enfin, il existe une prime spéciale au maintien du système d'élevage extensif, qui est liée à des contrats à temps conclus par les éleveurs qui conservent en prairie permanente un certain nombre de parcelles de terre, à

condition que ces terres ne soient pas engraissées chimiquement et que leur occupation animale ne dépasse pas un certain seuil.

Pour l'exercice FEOGA 1998[22], ces primes versées aux agriculteurs, hors pré-retraites, ont représenté 40 987 MF, sur un total de 60 198 MF. En principe, les demandes émanant des candidats bénéficiaires sont instruites, contrôlées, liquidées, ordonnancées et payées par les organismes payeurs, qui sont en France au nombre de douze[23]. Dans la pratique, en ce qui concerne la plupart des mesures de l'ancienne PAC, et notamment les restitutions, rien ne serait possible sans l'intervention des Douanes.

En ce qui concerne la nouvelle PAC, le rôle des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dans la réception, le traitement, l'instruction et le contrôle des demandes d'aide est prépondérant, de telle sorte que le rôle des organismes payeurs tend à se réduire à l'aspect comptable. Cette procédure résulte d'ailleurs d'une contrainte essentielle de la réglementation européenne, qui est l'existence d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) des aides directes aux exploitants, de nature à permettre les contrôles croisés de déclarations[24]. Ce SIGC est matérialisé par l'existence d'un logiciel spécifique, PACAGE, en fonctionnement progressif depuis seize mois dans toutes les DDAF.

Malgré l'unité quasi totale de traitement administratif des dossiers, les aides du SIGC sont payées par cinq organismes : l'ONIC (aides compensatoires aux surfaces pour les cultures arables), l'ONIOL (aides compensatoires aux surfaces pour les oléagineux, les protéagineux et les cultures textiles), l'OFIVAL (PSBM, PCO), les services déconcentrés de l'Etat (PMTVA) et le CNASEA (PMSEE). Il n'est pas établi que ce dispositif permette l'optimisation des synergies.

L'ensemble des organismes payeurs - à l'exception de la SAV - dispose d'un agent comptable soumis, en cette qualité, au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes. C'est pourquoi, chaque année, celle-ci contrôle un ou plusieurs de ces organismes (qui ont aussi des tâches nationales propres en sus de leur mission de

[22] L'exercice FEOGA commence le 16 octobre (1997, en l'espèce) et se termine le 15 octobre (1998, en l'espèce). Le chiffre de 60,2 milliards correspond aux dépenses déclarées par la France au titre de cet exercice, alors que le chiffre du tableau *supra* (59, 5 milliards) représente les données de l'année civile 1998. Il y a eu, au début de l'exercice FEOGA 1999, une certaine sous-consommation momentanée, qui explique la baisse enregistrée.

[23] On trouvera en annexe 1 la liste de ces organismes.

[24] Une mesure comme la prime au maintien du système d'élevage extensif est, à cet égard, éclairante : c'est une prime *à la surface* dont l'octroi dépend d'un *rapport* entre, d'une part, un nombre d'animaux et, d'autre part, une *surface*, sous réserve d'une vérification *écologique* d'ailleurs très difficile, et à condition que le contrat soit respecté durant cinq ans.

paiement des aides communautaires). En outre, les comptes des organismes payeurs sont certifiés - à l'intention du FEOGA - par un organe de certification indépendant de la Cour mais composé de cinq de ses magistrats. Cet organe[25] examine et révise l'ensemble des procédures d'attribution et de contrôle des aides, et certifie l'exhaustivité, la fiabilité et la sincérité des comptes.

2° LA GESTION DES FONDS STRUCTURELS

Les remarques qui suivent concernent les trois « grands » fonds structurels : Fonds social européen (FSE), section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA-Orientation), et Fonds européen de développement régional (FEDER).

Alors que les dépenses financées par le FEOGA-Garantie font l'objet de redditions annuelles de comptes présentés par les organismes payeurs et certifiés par un organe national de certification, les dépenses effectuées au titre des fonds structurels sont gérées tout autrement en raison des règlements communautaires en cause. Les fonds structurels sont en effet des autorisations de dépenses pluri-annuelles. Actuellement, est en cours de réalisation la programmation 1994-1999. Aucune opération ne peut être engagée sans l'accord préalable de la Commission européenne.

Les trois grands fonds structurels sont censés concourir à six objectifs communs. Certains font l'objet d'un zonage, d'autres sont généraux, certains ne font appel aux ressources que d'un seul fonds, mais d'autres de deux, ou des trois. Le tableau suivant rend compte schématiquement de l'ensemble (programmation 1994-1999) :

[25] Il s'agit de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA-Garantie (CCCOP).

N°	Intitulé de l'objectif	Fonds impliqués	Zonage
1	Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement	FEDER, FSE FEOGA-O	oui
2	Reconversion économique des régions ou parties de régions sérieusement affectées par le déclin industriel	FEDER FSE	oui
3	Lutte contre le chômage de longue durée, insertion professionnelle des jeunes et intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail, promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail	FSE	non
4	Adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production	FSE	non
5a	Accélération de l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la PAC et promotion de la modernisation et de la restructuration de la pêche	FEOGA-O IFOP	non
5b	Développement et ajustement structurel des zones rurales sensibles	FEDER, FSE FEOGA-O	oui
6	Développement et ajustement structurel des régions très faiblement peuplées	FEDER	oui

L'objectif 6 ne concerne pas la France. L'objectif 1 y est limité aux départements d'outre-mer, à la Corse, et aux trois arrondissements de Douai, de Valenciennes et d'Avesnes-sur-Helpe. L'objectif 2, qui ne doit pas couvrir plus de 15 % de la population communautaire, concerne les territoires où le chômage est supérieur à la moyenne communautaire, où le pourcentage d'emplois industriels est supérieur à la moyenne communautaire et où ce type d'emplois est en déclin. Cependant, des critères secondaires permettent d'inclure d'autres zones dans cet objectif. Quant à l'objectif 5b, les territoires qui y sont éligibles doivent avoir un bas niveau de développement économique et, par ailleurs, répondre à au moins deux des critères suivants : un taux élevé d'emplois agricoles, un bas niveau des revenus agricoles, une faible densité de population, une tendance importante au dépeuplement. Mais des critères secondaires permettent d'y inclure, avec l'accord de la Commission, d'autres territoires.

A ces objectifs généraux et « transversaux », qui aboutissent à ce que l'on appelle des *programmes nationaux*, s'ajoutent des programmes spécialisés aux objectifs moins généraux, intitulés « initiatives communautaires » (parce qu'ils sont à l'initiative de la Commission européenne). Ces « PIC » sont au nombre de treize pour la période en cours[26]. Certains sont associés à un des objectifs généraux ci-dessus mentionnés. Dans ce cas, ils ne peuvent être mis en œuvre que dans les régions éligibles pour l'objectif auquel ils sont associés (par exemple, RECHAR II ne peut être mis en œuvre que dans une région éligible à l'objectif 2).

Associés aux six objectifs prioritaires, les *programmes nationaux* sont élaborés en trois phases.

Dans un premier temps, l'Etat membre concerné soumet à la Commission un plan de développement qui présente, au niveau national ou régional (selon les objectifs), un diagnostic de la situation et les principaux axes d'intervention de l'Etat en faveur de l'objectif en cause. Ce plan intègre des objectifs spécifiques (quantifiés quand c'est possible), une évaluation de l'impact environnemental de la stratégie et des actions proposées selon les principes du développement durable, un tableau financier indicatif global récapitulant les ressources financières nationales et communautaires affectées à chacun des principaux axes retenus.

Dans un deuxième temps, en liaison avec l'Etat membre et les régions concernées, la Commission établit un *cadre communautaire d'appui* qui détaille les axes prioritaires d'action, les moyens financiers et les formes d'intervention.

Dans un dernier temps, la Commission établit un *programme opérationnel* qui précise et chiffre les actions mises en œuvre au titre de l'objectif concerné. Ce programme se décompose en axes prioritaires, déclinés en mesures, lesquelles se subdivisent en projets ou opérations.

Un *document unique de programmation* (DOCUP) regroupe, pour chaque objectif, au plan national ou au plan régional selon les cas, la définition des priorités et les programmes proposés, qui font ainsi l'objet d'une décision unique de la Commission. Les *initiatives communautaires* font également l'objet de programmes opérationnels et de DOCUP[27].

---

[26] On en trouvera la liste en annexe 2.

[27] La Commission européenne a également la possibilité de prélever sur les fonds structurels des crédits pour les « *actions innovantes* », qu'elle gère elle-même dans des conditions que la commission des « sages » constituée à l'initiative du Parlement européen a vivement critiquées. Les Etats membres ne sont pas impliqués dans cette gestion.

Un des principes de base des fonds structurels est le *principe d'additionnalité*. Les fonds européens ne sont pas destinés, en principe, à financer des opérations, mais à les co-financer. Ils doivent participer, à hauteur maximale de 75 % du coût total et de 50 % des dépenses publiques pour l'objectif 1, et de 50 % pour les autres[28], à un financement dont le reste est fourni nationalement, quelle que soit l'origine précise des crédits nationaux. En outre, l'Etat membre doit maintenir pour chaque objectif, dans l'ensemble des territoires concernés, ses dépenses structurelles publiques ou assimilables au moins au même niveau que dans la période de programmation précédente. Enfin, les coûts proposés lors de la programmation doivent pouvoir, du point de vue de la méthode, se vérifier lors de la déclaration finale de dépenses, ce qui exclut le procédé des coûts forfaitaires.

C'est l'Etat membre qui désigne le « bénéficiaire final », c'est-à-dire la personne (collectivité publique, personne morale ou même particulier) chargée de réaliser l'action inscrite dans l'objectif. Dans la pratique, ce bénéficiaire peut subdéléguer la tâche à d'autres, mais il demeure seul responsable aux yeux de la réglementation européenne.

Enfin, des règles d'information et de publicité doivent être observées, et, après réalisation, les actions doivent être évaluées. L'évaluation est incluse dans le financement. Une fois les DOCUP adoptés, la réalisation peut commencer. Elle se fait par tranches annuelles, programme par programme.

L'engagement d'une tranche annuelle prend la forme du versement d'une avance de 50 %, puis d'acomptes versés au fur et à mesure de l'avancement de la réalisation. Le paiement du solde est subordonné à la présentation d'un décompte définitif. Les versements doivent être effectués par la Commission dans les deux mois de la demande (si elle est recevable), et payés au bénéficiaire final dans les trois mois. Toutefois, l'engagement d'une tranche annuelle n'est possible que si 60 % des crédits publics affectés au programme pour la tranche précédente ont été consommés.

Les fonds versés par la Commission européenne sont rattachés par voie de fonds de concours au budget du ministère intéressé par l'opération en cause. Il s'agit pour l'essentiel des ministères chargés du travail (pour le FSE), de l'intérieur (pour le FEDER) et de l'agriculture (pour le FEOGA-Orientation et l'IFOP). Mais d'autres ministères sont également concernés (celui chargé des DOM-TOM notamment). En tout, selon une étude réalisée par la Cour

[28] Exception faite de l'objectif 5 b : 25 %.

en 1998, 32 lignes budgétaires concentrent des fonds européens. La lisibilité de l'ensemble est donc difficile.

Après ce rattachement, les fonds sont consommés comme des crédits budgétaires ordinaires, par délégation de crédits.

Il existe une grande différence pratique entre la gestion du FEDER et celle du FSE. La gestion du FEDER est pour l'essentiel déconcentrée entre les mains des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), dès lors que les actions ont pour maître d'ouvrage une personne autre que l'Etat, ce qui est presque toujours le cas. Les autres crédits sont rattachés au ministère concerné, mais ils sont peu importants. Au contraire, la gestion du FSE est concentrée entre les mains du département du FSE au sein du ministère chargé du travail. Quand il s'agit de crédits correspondants à des actions inscrites dans un des objectifs régionalisés (1,2 et 5b), ceux-ci sont affectés aux préfets de région[29]. En revanche, pour les objectifs 3 et 4, qui sont nationaux, l'affectation des crédits est faite directement par le département FSE. Comme les bénéficiaires sont très nombreux, cette opération est relativement longue.

La description qui précède permet de déceler un certain nombre de risques :

- la lourdeur de la procédure de programmation, liée au cofinancement et à la multiplicité des DOCUP, comporte un risque d'engagements tardifs, et donc de sous-consommation,

- la multiplicité des actions et des financements rend difficile le contrôle du respect du principe d'additionnalité,

- la longueur de la procédure de rattachement des crédits aux fonds de concours comporte le risque de ne pas respecter le délai de trois mois pour le versement au bénéficiaire,

- le récolement de l'ensemble des informations et documents à produire à l'appui de la demande de paiement du solde définitif est d'une grande difficulté quand les exécutants sont très nombreux, ce qui est fréquent. Le risque existe donc de déposer des demandes incomplètes ou insuffisamment documentées,

- le fait que les fonds européens soient versés aux bénéficiaires selon une procédure qui ne leur permet pas toujours de les identifier aisément comme tels implique le risque que les règles d'information et de publicité soient méconnues[30],

[29] Ou même de département pour les dépenses liées au service militaire adapté dans les zones de l'objectif 1.

[30] La Cour des comptes européenne, à plusieurs reprises, a noté que des consommateurs de crédits FSE ignoraient l'origine de ces crédits.

- la multiplicité des opérations en cause rend difficile l'établissement, la vérification et le contrôle des demandes des paiement de solde.

En outre, le contrôle de l'ensemble par les juridictions financières est très difficile. Si l'on s'attache aux opérations de base pour remonter de degré en degré aux décisions d'ensemble, l'essentiel de la tâche revient aux chambres régionales des comptes. Mais celles-ci ne peuvent procéder au contrôle d'opérations co-financées par l'Union européenne que si, dans le cadre de leurs contrôles organiques de collectivités, elles en trouvent une ou plusieurs. Malgré l'important travail qu'ils demandent, les contrôles ainsi engagés aboutissent à des résultats dont la représentativité demeure indémontrable. A l'inverse, la Cour peut commencer par une analyse de système : c'est ce qui a été commencé en 1998-99, avec l'examen des procédures de gestion centrale du FSE. Le contrôle des opérations de base se heurte cependant à un problème de compétence juridique et, surtout, à un problème de moyens, car les opérations en cause se comptent par milliers, et la représentativité des exemples n'est pas aisée à établir. En résumé, la complexité du système en rend le contrôle problématique.

Par ailleurs, il est clair que la procédure des fonds de concours n'est pas pleinement conforme aux dispositions de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, selon laquelle « les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits. Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques sont directement portés en recettes au budget de l'Etat. Un crédit de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur ». Or, une fraction non négligeable des fonds structurels européens servent à des actions dans lesquelles l'Etat n'engage lui-même aucun crédit, les cofinanceurs français étant des collectivités publiques, des associations, voire des particuliers.

II. - LES OBSERVATIONS DE LA COUR

A. - OBSERVATIONS RELATIVES A L'ONIC

Le 4 janvier 1999, le Premier président de la Cour a écrit au président de la Cour des comptes européenne pour lui faire part des

constatations de la Cour sur une série d'irrégularités relevées lors du contrôle des comptes et de la gestion de l'ONIC.

Entre juin 1995 et mars 1996, un service régional des douanes avait été amené à contrôler *a posteriori* deux contrats de stockage de blé d'intervention conclus entre une coopérative et l'ONIC, dans le cadre de l'application du règlement 4045/89 du Conseil relatif aux contrôles par les Etats membres des opérations faisant partie du système de financement par la section Garantie du FEOGA[31]. A cette occasion, il était apparu que pour leur quasi totalité, les factures d'achats, de transport, de stockage ou même de transilage réalisées sur deux contrats portant sur 30 000 tonnes de blé ne correspondaient pas à la réalité. Outre les fausses factures, cette fraude avait nécessité l'émission de 541 faux congés ou titres de mouvement. Le système organisé que ces constatations supposaient avait conduit le service des douanes à prolonger, de sa propre initiative, ce contrôle à treize autres contrats intéressant le même groupe de coopératives. Achevé en mai 1996, ce contrôle a prouvé l'existence de fraudes analogues sur 66 615 tonnes de blé, avec 2 429 faux congés (13 millions de F au total).

Alors que tous les éléments étaient réunis dès la fin mai 1996, les premières irrégularités constatées n'ont été notifiées aux intéressés qu'en mai 1997, et les autres ne l'ont été qu'en février 1998. Tant du point de vue douanier que du point de vue pénal, l'affaire est encore pendante.

Trois conclusions peuvent être tirées de cette affaire.

Les services des douanes, après un début rapide et efficace, ont paru marquer le pas. Comme des observations de même nature avaient été formulées par la Commission européenne au cours de contrôles antérieurs, il serait regrettable que de tels faits se renouvellent.

Les douanes n'ont officiellement informé l'ONIC de leurs constatations qu'en juin 1997, soit quinze mois après la fin de la première phase de leur enquête. Si les faits ici retracés sont très antérieurs au règlement 1663/95 du 22 juillet 1995 de la Commission, qui a précisé les responsabilités dans la gestion des aides communautaires financées par le FEOGA-Garantie, l'enquête, elle,

[31] Ces contrôles, coordonnés par la commission interministérielle de coordination des contrôles FEOGA-Garantie (CICC), sont conduits par les services de la direction générale des douanes et droits indirects, par ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et par l'inspection de l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (l'ACOFA).

s'est déroulée au moment où ce règlement se mettait en place[32]. Or ce texte est fort clair. L'organisme payeur (ici l'ONIC) est responsable des paiements et de l'ensemble des opérations sous-jacentes. Les organismes et administrations qui interviennent dans le processus de gestion et de contrôle des opérations, à quelque titre que ce soit, le font par délégation de lui et sous son contrôle. Il s'ensuit que l'organe délégué doit rendre compte au déléguant, dans le minimum de temps, notamment en cas de faits sérieux. Tel n'a pas été le cas en l'espèce. Un protocole d'accord a depuis lors été conclu entre les douanes et l'ONIC. Il restera à voir, et la Cour n'y manquera pas, s'il a été appliqué.

Dans cette affaire, les services régionaux de l'ONIC n'ont rien détecté. Ils étaient, il est vrai, débordés par l'abondance des opérations de stockage à l'époque des faits (1993), si bien qu'ils n'étaient pas tenus d'assister aux opérations de prise en charge des grains, même quand l'offreur de céréales et le stockeur étaient une seule et même personne morale, comme c'était le cas en l'espèce. Des instructions ont depuis lors été données pour qu'ils soient présents[33]. Il restera à voir comment ces instructions se sont concrétisées, notamment dans la dernière période, marquée par un stockage record.

B. - LA GESTION DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

Par le règlement 2046/97 du 15 octobre 1997 relatif au contrôle effectué par les Etats membres sur les opérations cofinancées par les fonds structurels, la Commission européenne a profondément modifié les procédures de contrôle financier de ces fonds, par application du principe de subsidiarité. A cet effet, les Etats membres doivent définir une « piste d'audit », c'est-à-dire une série de contrôles permettant de suivre la gestion et la consommation des fonds ; ils doivent réaliser un volume minimal de contrôles correspondant à au moins 5 % des dépenses éligibles et enfin, ils doivent présenter, à l'appui des demandes de paiement du solde final de chaque opération, un certificat de sincérité du décompte établi par « une personne ou un service indépendant dans ses fonctions du service d'exécution ». Cette fonction est présentement assurée par la commission interministérielle de coordination des contrôles pour les fonds structurels[34].

[32] Il est entré en vigueur (non sans difficultés — mais elles étaient attendues) le 16 octobre 1995.
[33] Tout donne à penser qu'ils auraient néanmoins eu beaucoup de difficulté à observer que les silos de stockage n'avaient pas tout à fait la capacité annoncée.
[34] Composée d'un inspecteur général des finances, président, d'un inspecteur général des affaires sociales, d'un inspecteur général de l'administration et d'un inspecteur

La Cour a contrôlé l'ensemble des procédures mises en œuvre dans la gestion du FSE, en vue d'examiner si ce règlement pourrait être appliqué dans des conditions satisfaisantes.

La gestion du FSE est relativement centralisée, puisque la plupart des crédits ne sont pas affectés à des objectifs communautaires régionalisés (1,2, 5b) et, comme tels, déconcentrés entre les mains des secrétaires généraux aux affaires régionales, mais aux objectifs 3 et 4, qui sont nationaux. C'est donc le département du FSE (intégré au service du financement des affaires générales et de l'action territoriale de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité) qui gère ces objectifs.

Si les opérations des objectifs 1, 2 et 5b présentent un taux de réalisation satisfaisant (compte tenu des lourdeurs procédurales décrites ci-après), le taux de réalisation des opérations de l'objectif 3 n'a pas dépassé, pour la période 1994-96, 37 % et, pour l'objectif 4, en raison d'un démarrage particulièrement laborieux, 13 %. Ceci s'explique en grande partie par la dispersion des actions entre des milliers d'opérateurs, dont chacun monte un dossier cofinancé qui doit être examiné, expertisé, complété… En outre, le système informatique qui devait gérer l'ensemble de la procédure, en chantier depuis sept ans (et subventionné par la Commission européenne), n'est toujours pas opérationnel. Globalement, par rapport aux prévisions initiales de consommation des crédits, le taux réel se situe, ces toutes dernières années, autour de 64 %.

Par ailleurs, le versement des crédits aux bénéficiaires finaux dépasse très fréquemment, et parfois de beaucoup, les délais réglementaires. Ceci s'explique par la lourdeur et la complexité des procédures. Les crédits adressés par la Commission européenne sont rattachés par voie de fonds de concours aux différentes lignes budgétaires indiquées par la mission FSE (l'essentiel étant concentré sur le chapitre 43-72 qui regroupe la plus grande partie des actions du ministère). Ces rattachements interviennent très tardivement dans l'année : 40 % sont constatés au cours du dernier trimestre, ce qui ne permet, en fait, une consommation des crédits que l'année suivante. Quand il s'agit de crédits déconcentrés, ils sont ensuite délégués aux préfets de région qui, alors seulement (souvent, fin octobre), peuvent les engager. Les engagements tardifs étant cependant interdits, de nombreux crédits ne sont pas consommés et sont restitués à l'administration centrale dans le courant du printemps, avant d'être à nouveau délégués, en temps utile cette fois, aux préfets de région.

général de l'agriculture, la CICC-FS a été habilitée à procéder aux travaux exigés par le règlement 2046/97 en attendant la mise en place d'une structure définitive.

Ces reports de crédits sont considérables. Pour le chapitre 43-72, sur la période 1994-1997, leur montant total a atteint plus de 7 863 MF.

Cependant, il arrive que ces reports de crédits aboutissent à une perte d'identification. En effet, alors que le chapitre 43-72 ne comporte que des crédits de cette origine, d'autres chapitres bénéficiant de fonds de concours issus du FSE comportent aussi des crédits nationaux. Si, initialement, la distinction est nette, elle perd toute consistance dès qu'il y a report sur l'année suivante. Si l'on ajoute que, d'une année à l'autre, interviennent de fréquents changements dans la nomenclature budgétaire et dans les chapitres et articles de rattachement, que l'intitulé des fonds de concours est instable et leur pérennité inégale, il devient évident que le suivi de la consommation des crédits par chapitre est rendue très difficile.

Cette difficulté est illustrée, de façon presque caricaturale, par la comptabilisation des reversements effectués par les bénéficiaires ayant indûment perçu des fonds. Il existe à cet effet un fonds de concours spécifique. Pour les années 1996 et 1997, la Cour n'a pu avoir connaissance que des montants recouvrés, mais non des ordres de reversement émis. Pour 1998, en revanche, elle a obtenu le montant des ordres, mais non celui des encaissements. Or les chiffres ne sont pas à la même échelle : les remboursements demandés en 1998 représentent cinquante fois le montant des recouvrements de l'année antérieure. Dans ces conditions, il serait utile de disposer de tableaux de bord précis et tenus à jour régulièrement. Encore faudrait-il que la mission FSE en ait les moyens, humains ou informatiques.

De façon plus générale, il est à observer que les bénéficiaires finaux de crédits FSE ignorent très souvent qu'ils consomment des crédits ayant cette origine. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les versements du FSE[35] sont marginaux par rapport à l'imposant budget de l'emploi (160 milliards en 1999), de telle sorte que les administrations gestionnaires les considèrent comme des gains d'aubaine qui viennent abonder les crédits nationaux pour financer les politiques nationales, plus que comme des crédits européens destinés à financer des objectifs communautaires, selon le principe d'additionnalité. L'ignorance des obligations résultant de la réglementation européenne est le corollaire inévitable de cette situation et, pour la même raison, il arrive que, dans son rôle de liaison avec la Cour des comptes européenne, la Cour doive expliquer à des organismes auprès desquels la CCE annonce un contrôle que celle-ci est parfaitement en droit d'y procéder.

[35] 4 milliards environ ces dernières années, mais plus de 6 en 1998, les programmes étant venus à maturité.

Ainsi, l'inutile complexité des circuits budgétaires, la centralisation excessive d'une partie de la gestion et la relative modestie des sommes en cause dans le budget du ministère aboutissent-ils à un résultat d'ensemble peu satisfaisant. Mieux placé qu'auparavant pour centraliser les négociations avec la Commission européenne, le département FSE semble moins bien armé pour assurer les tâches de suivi, d'évaluation et de certification que lui impose l'arrêté du 15 mai 1997. Il faut un système efficace de garantie de l'emploi de ces crédits conformément à la réglementation communautaire.

D'une manière générale, la Cour estime que le système budgétaire actuel pourrait être substantiellement simplifié.

En premier lieu, il est nécessaire d'assurer, au fur et à mesure, le recensement complet des fonds européens mis à la disposition d'acteurs français.

En second lieu, il faut un système efficace de l'emploi de ces crédits, qui soit conforme à la réglementation européenne, pour ceux de ces fonds pour lesquels la responsabilité financière de l'Etat peut être engagée.

La réduction prochaine du nombre des objectifs communautaires devrait donner l'occasion de revoir les circuits budgétaires et d'adapter notre propre nomenclature budgétaire à ces exigences.

❖

La réforme de l'apurement des comptes des dépenses payées par les Etats membres ou sous leur responsabilité pour le compte de la Commission, intervenue pour le FEOGA-Orientation par le règlement 163/95 du 22 juillet 1995 et pour les fonds structurels par le règlement 2046/97 du 15 octobre 1997, a placé ces Etats dans une position nouvelle et relativement délicate. Jusque-là, les irrégularités ou erreurs qui se commettaient et qu'ils ne relevaient pas pouvaient ne pas être découvertes par les services de la Commission, sauf erreur systématique ou défaut de contrôle manifeste. Désormais, la certification des dépenses leur incombe, et la Commission, dans l'avenir, se contentera de contrôler la qualité du système de contrôle, tâche beaucoup plus simple que la précédente, beaucoup plus adaptée à ses moyens en personnel, mais susceptible d'emporter, en cas de manquements sérieux, des conséquences budgétaires sérieuses en raison d'extrapolations massives.

C'est pourquoi la Cour intervient avec insistance auprès des pouvoirs publics pour qu'un considérable effort de rigueur, déjà entrepris, mais fortement perfectible, soit conduit sans désemparer.

Annexe 1

LISTE DES ORGANISMES PAYEURS (FEOGA-GARANTIE)

- Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)
- Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL, qui devrait fusionner avec l'ONIC et qui a repris les forces et charges de la Société interprofessionnelle des oléagineux - SIDO)
- Office national interprofessionnel de la viande, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL)
- Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)
- Office national du lait et des produits laitiers (ONILAIT),
- Office national des vins (ONIVINS)
- Société des alcools viticoles (SAV)
- Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)
- Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM)
- Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER, ex FIOM)
- Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)
- Services déconcentrés du ministère de l'agriculture et du Trésor public (il s'agit, pour l'instruction et l'ordonnancement des dépenses, des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et, pour le paiement, des trésoreries générales correspondantes, associées dans la gestion de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de quelques autres aides).

Annexe 2

LISTE DES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE (PIC)

- INTERREG II (coopération transfrontalière, réseaux énergétiques, coopération pour l'aménagement du territoire, notamment les ressources en eau)

- LEADER II (développement rural)

- REGIS II (régions ultra-périphériques — les DOM, notamment)

- ADAPT (adaptation des travailleurs aux mutations industrielles)

- RECHAR II (reconversion des zones charbonnières)

- RESIDER II (reconversion des zones sidérurgiques)

- KONVER (diversification économique des régions très dépendantes du secteur de la défense)

- RETEX (reconversion des régions très dépendantes de l'industrie du textile-habillement)

- PME (accroissement de la compétitivité des PME)

- URBAN (quartiers urbains en crise)

- PESCA (reconversion des zones très dépendantes du secteur de la pêche)

- PEACE (soutien au processus de paix en Irlande du Nord)

- EDRH (emploi et développement des ressources humaines). Ce dernier PIC est lui-même subdivisé en quatre actions : NOW (promotion de l'égalité des chances pour les femmes en matière d'emploi), HORIZON (amélioration des perspectives d'emploi pour les personnes handicapées), YOUTHSTART (intégration dans le marché du travail des jeunes de moins de 20 ans) et INTEGRA (intégration des personnes menacées d'exclusion sociale et actions contre le racisme et la xénophobie).

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

I - La Cour reproche à la douane la lenteur de sa procédure ainsi que le retard apporté à l'information de l'ONIC lors d'un contrôle a posteriori ayant révélé des opérations fictives de transilage.

Il convient de rappeler que l'enquête diligentée par la direction régionale des douanes et droits indirects du Centre dans le cadre d'un contrôle effectué au titre du règlement (CEE) n° 4045/89 a débuté le 22 juin 1995 et a donné lieu à l'établissement de 52 procès-verbaux dont l'avant-dernier a été rédigé le 4 mars 1996.

Compte tenu de l'ampleur de la fraude, le service d'enquêtes a adressé le 17 juin 1996 un pré-rapport à la direction générale des douanes qui a procédé à un examen approfondi de ce dossier complexe afin d'évaluer le bien-fondé des constatations de manquement à la réglementation communautaire agricole du stockage public de céréales.

Saisi le 29 novembre 1996, le ministre délégué au budget a décidé qu'il convenait de procéder à la notification des irrégularités constatées, ce qui a été fait par procès-verbal du 12 mai 1997. Cette saisine du ministre s'inscrit dans le fonctionnement normal d'une administration ; elle répond à un souci de bonne gestion et ne constitue, en aucun cas, une mesure dilatoire.

La première demande de la Cour des comptes est intervenue le 18 mars 1997 alors que la procédure d'examen du dossier par l'administration centrale était en voie d'achèvement. Il n'y a donc pas de lien de causalité entre le contrôle de la Cour et la notification de l'irrégularité constatée par la douane.

Par ailleurs, ce sont les services douaniers qui sont à l'origine de la découverte de ces irrégularités et qui ont pris l'initiative de leur donner les développements qui s'imposaient.

Au demeurant, la Cour relève que cette fraude organisée aurait peut-être pu être évitée si des contrôles avaient été, en l'espèce, régulièrement effectués par l'ONIC lors du stockage des céréales, comme le prévoit la réglementation communautaire en la matière.

Enfin, il convient de préciser que le procès-verbal de notification précité en date du 12 mai 1997 a pour objet de porter à la connaissance du contrevenant les irrégularités qui lui sont

reprochées. Il constitue le point de départ de l'information de l'office payeur puisqu'il fait la synthèse des investigations et évalue le montant de la créance que l'office sera chargé de recouvrer. Une copie de ce document a été remise à l'ONIC le 6 juin 1997, soit environ trois semaines après sa rédaction.

En définitive, le délai de traitement de ce dossier ne semble pas excessif eu égard à la complexité de cette affaire. A aucun moment, il n'y a eu volonté de ralentir le règlement de cette affaire qui connaît aujourd'hui, par l'action de l'administration des douanes, les développements judiciaires appropriés.

Ces constatations, faites dans le cadre du R (CEE) 4045/89 du Conseil, ont été communiquées à la Commission européenne pour l'informer des irrégularités et de la procédure judiciaire entamée, conformément au règlement (CEE) 595/91 du Conseil.

Il convient de rappeler que la douane, administration de l'Etat, ne saurait être considérée comme un organe délégué de l'ONIC, établissement public à caractère industriel et commercial.

En effet, la douane n'exerce pas ces missions de contrôle en matière de FEOGA-Garantie pour le compte et par délégation des offices mais

-en vertu d'un arbitrage du Premier ministre en date du 10 juin 1993,

-et en ce qui concerne les contrôles programmés en entreprises dans le cadre du R (CEE) 4045/89, par désignation de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

Dés lors, la douane exerce ces missions de contrôle à la place des offices et utilise, à cette fin, les pouvoirs généraux qu'elle détient de la loi.

Des protocoles d'accord ont rappelé ce partage de compétence et prévoient un échange d'informations régulier. Cette procédure a été formalisée avec l'ONIC le 18 décembre 1997 et donne satisfaction.

II - La régularité juridique de la procédure des fonds de concours ne paraît pas contestable au regard des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

En effet, les participations publiques nationales présentées en contrepartie des financements communautaires s'apprécient globalement par intervention, c'est à dire par DOCUP et non par

projet. Or, tous les DOCUP comprennent une part de financement sur crédits du budget général.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE

I. – PRESENTATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION DES AIDES RELEVANT DU FEOGA-GARANTIE.

La réforme de l'apurement des comptes proposée par la Commission en 1995 a eu pour but de renforcer les systèmes de prévention et de détection des irrégularités au sein des Etats membres. Ces systèmes reposent désormais sur une procédure d'agrément des organismes payeurs chargés de la dépense agricole, et sur une procédure annuelle de certification des comptes. Des missions conjointes des corps d'inspection du ministère de l'agriculture et du ministère des finances sont diligentées afin de vérifier que les procédures des organismes payeurs présentent toutes les garanties requises. La Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP), composée de magistrats de la Cour des comptes, procède chaque année aux certifications comptables. En outre, au sein de chaque organisme payeur, un service d'audit interne, chargé du contrôle des procédures dans un but préventif, a été constitué.

L'ensemble de ces éléments mis en place à partir de 1996 a contribué à renforcer la qualité des procédures et la sécurité des paiements. Comme indiqué par la Cour, le système reste perfectible en plusieurs points et les services compétents s'attachent à en améliorer le fonctionnement. En particulier, le ministère de l'agriculture et de la pêche a fait du renforcement de la qualité des contrôles de premier niveau une de ses priorités. Un chantier important a été engagé afin d'adapter le dispositif actuel aux exigences qualitatives et quantitatives accrues ainsi qu'à l'évolution des modalités de soutien dans le secteur agricole.

La gestion des aides directes relevant du SIGC (système intégré de gestion et de contrôle) constitue une autre préoccupation majeure du fait de l'ampleur des montants financiers en jeu. La pluralité des circuits de financement pour les aides du SIGC résulte de la diversité des secteurs agricoles concernés, chaque aide étant versée par l'établissement public intervenant dans la filière à

laquelle elle bénéficie. En outre, quel que soit le régime d'aide SIGC, l'instruction est effectuée au sein d'une unité géographique unique, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), ce qui permet une utilisation efficace du dispositif du SIGC. Néanmoins, les réflexions visant à l'amélioration de la gestion et du contrôle dans le cadre du SIGC n'excluent pas une simplification des circuits de paiement.

Enfin, le système de paiement et de contrôle de la dépense agricole repose sur des organismes payeurs, juridiquement responsables, qui agissent en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (douanes, services déconcentrés de l'agriculture) compétents pour la réalisation des contrôles de premier niveau leur incombant. Les compétences des organes de contrôle sont définies soit dans des conventions avec les organismes payeurs, soit au moyen de circulaires ministérielles qui décrivent avec précision le rôle des organes de contrôle.

II. – OBSERVATIONS DE LA COUR RELATIVES A L'ONIC

S'agissant des observations de la Cour relatives à l'ONIC, il y a lieu de rappeler que cet office a été confronté durant la période 1992-1994, à l'obligation de gérer un volume très important de céréales mises à l'intervention. Les contrôles exercés par les agents du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) en 1993 et 1994 sur les opérations de stockage de céréales ont ainsi montré un certain nombre d'insuffisances qui ont été corrigées.

D'une manière générale, un ensemble conséquent de mesures a été pris pour améliorer la procédure d'intervention à partir de 1993. Les procédures de prise en charge ont été mieux définies et donc sécurisées. Un nouveau cahier des charges a été mis en place, pour la campagne 1993-1994. Des conventions ont été également passées avec des sociétés de surveillance. Enfin, un nouveau guide fixant la procédure d'achat a été élaboré et adressé aux services régionaux de l'ONIC à la fin de l'année 1993.

Le cahier des charges et le guide d'achat ont à nouveau été revus en 1997 pour tenir compte des observations formulées par le FEOGA. Les contrats de stockage ont été de même modifiés, afin notamment que les obligations contractuelles des stockeurs en matière de surveillance du stock soient renforcées, et que l'ONIC puisse dénoncer les contrats de stockage en cas d'irrégularités.

Les procédures de contrôle ont fait l'objet, quant à elles, d'une nouvelle instruction mise en place le 31 mars 1994. Cette

instruction a permis, en plus des contrôles annuels, obligatoires selon les termes de la réglementation communautaire, d'introduire des contrôles dits « intermédiaires » systématiques. Ces contrôles sont programmés en fonction d'une analyse de risque qui porte sur des critères techniques (type de céréales stockées, caractéristiques et performances des installations de stockage ...) et sur des critères plus généraux liés à l'entreprise de stockage (cohabitation de différentes natures de marchandise sur le même site, anomalies constatées antérieurement, risques de substitution ou de mélange de marchandises, organisation et gestion de l'entreprise). L'ONIC a ainsi multiplié les différents types de vérification. De plus, les échanges d'information avec la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ont été renforcés, ce qui s'est traduit par la signature d'un protocole d'accord entre l'ONIC et la DGDDI le 18 décembre 1997. Les améliorations rappelées ci-dessus ont été présentées au FEOGA et ont reçu son aval. Elles se sont traduites par l'arrêt des propositions d'apurement à partir de la campagne de 1995.

CHAPITRE IV

L’ETAT

INTRODUCTION

LE RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

En application des articles LO 132-1 du code des juridictions financières, la Cour a remis au Parlement son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 le 7 juillet 1999. En mai, elle avait fait parvenir au Parlement et au Gouvernement un « rapport préliminaire » sur l'exécution du budget de 1998.

Présenté aux assemblées avant que ne commence le débat sur le budget de l'année suivante, ce rapport fait l'objet de discussions au sein des commissions parlementaires ainsi que d'auditions du Premier président. Il donne lieu à des questions adressées à la Cour, dans le cadre de son rôle d'assistance au Parlement, affirmé par l'article 47 de la Constitution.

Les délais de transmission des comptes et de règlement du budget

Poursuivant une évolution engagée depuis plusieurs années, la Cour a avancé le calendrier de ses travaux pour que le Parlement puisse disposer plus tôt du rapport annuel sur l'exécution des lois de finances. Il en a été de même de la déclaration générale de conformité, établie au mois de septembre, en avance de deux mois sur l'année précédente. Ces progrès ont été rendus possibles par la réduction des délais de transmission des comptes de l'Etat par le ministère des finances. La période complémentaire d'exécution du budget, qui n'avait pas changé en 1998, a été ramenée, en effet, du 7 février au 29 janvier en 1999. Des efforts supplémentaires devraient permettre à la Cour, à terme rapproché, de réunir à nouveau et à une date plus précoce, le rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité des comptes, permettant ainsi au Parlement d'examiner les comptes de l'année précédente avant de se saisir du budget de l'année suivante.

La nécessaire modernisation de la comptabilité de l'Etat

Pour que le contrôle des comptes de l'Etat trouve sa pleine efficacité, il ne suffit pas d'agir sur les délais. Il importe de moderniser parallèlement la comptabilité de l'Etat pour qu'elle donne une image plus fidèle du patrimoine et de la situation financière de celui-ci. Le cadre comptable en vigueur a vieilli. Les règles et les pratiques de tenue des comptes de l'Etat n'ont pas pleinement intégré les grands principes qui fondent toutes les normalisations comptables, nationales

et internationales. Les observations du rapport montrent que ces insuffisances ne se traduisent pas seulement par des lacunes de la comptabilité patrimoniale de l'Etat. La qualité des comptes d'exécution budgétaire s'en ressent également.

Le rapport sur l'exécution du budget de 1998 évoque les voies souhaitables d'une réforme de la comptabilité budgétaire de l'Etat. L'application du principe de spécialisation des exercices, une description plus complète des actifs et des passifs, l'amortissement des équipements, la constitution de provisions, le recensement des engagements « hors bilan », l'enregistrement des opérations en droits constatés, en constituent les éléments essentiels. L'existence de démembrements budgétaires et comptables fait également ressortir la nécessité d'une présentation consolidée des comptes de l'Etat. Enfin, la Cour estime qu'une réflexion sur les règles budgétaires, fixées par l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, devrait s'engager parallèlement à la réforme des normes comptables de l'Etat. Il y a lieu, en effet, de traduire, dans un texte vieux de quarante ans, des évolutions, de préciser des règles, d'en modifier d'autres qui, à l'expérience, se sont avérées inadaptées.

Le développement de pratiques critiquables

La Cour constate, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances, la persistance de pratiques critiquables d'un point de vue budgétaire et comptable. Certaines se perpétuent, comme le rattachement non fondé d'une partie du versement effectué par la CADES, le financement en dehors du budget du coût de la suppression du décalage d'un mois en matière de déduction de la TVA, ou encore le traitement confus des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. D'autres, tout aussi discutables au regard des principes essentiels du droit budgétaire, paraissent s'amplifier, en particulier le recours à des structures extrabudgétaires pour effectuer, dans l'opacité, des opérations que les comptes de l'Etat devraient retracer. Le traitement comptable des recettes issues de la privatisation du GAN en fournit un exemple notable en 1998.

De nouvelles monographies

Les monographies traduisent l'effort, poursuivi depuis plusieurs années, pour situer la description des opérations d'exécution des lois de finances dans une rétrospective pluriannuelle. Le rapport sur l'exécution du budget de 1998 comporte cinq monographies : deux monographies actualisées sur des sujets déjà traités les années antérieures (les services financiers, en 1994 et 1995, et la recherche, en 1995 et 1997), et trois monographies sur des thèmes nouveaux : l'emploi, les dépenses en capital de la défense et l'outre-mer.

6

LA PRÉVENTION DES INONDATIONS EN FRANCE

Le risque d'inondation en France concerne directement plus de deux millions de personnes et peut affecter près d'une commune sur trois. Une crue de la Seine de même ampleur que celle de 1910, causerait aujourd'hui au minimum 55 milliards de dégâts, selon l'estimation de l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine, car le programme de protection de la région parisienne en amont n'a été réalisé qu'au tiers des besoins estimés il y a un demi-siècle ; elle emporterait le système actuel d'assurance contre les risques naturels majeurs. Les conséquences financières d'une telle inondation, qui peut se reproduire, pèseraient directement sur le budget de l'Etat.

Or, la population n'est pas consciente de sa vulnérabilité aux inondations, en raison de l'absence très fréquente de plans relatifs au risque dans les zones inondables les plus urbanisées, des incertitudes touchant au choix des crues de référence, du développement incontrôlé de l'urbanisation en bordure des cours d'eau et de l'illusion générale de sécurité suscitée, malgré leurs limites, par la présence des ouvrages existants. Bien que la protection des biens et même des personnes ne puisse être considérée comme suffisante , les solutions retenues ou envisagées en la matière ne sont pas fondées sur des analyses économiques ou ne tirent pas toutes les conséquences des rares études disponibles.

Le dispositif général de prévention manque, enfin, d'efficacité en raison de l'obsolescence du cadre juridique de base, de l'enchevêtrement et de la confusion des compétences, de la méconnaissance du coût de la défense contre les eaux et du caractère déresponsabilisant du régime d'indemnisation des victimes. En outre, la qualité des plans de prévention du risque d'inondation est inégale, lorsqu'ils existent. Menée avant les inondations qui ont affecté le sud de la France dans les derniers mois de 1999, l'enquête de la Cour fait apparaître la nécessité d'une réforme législative d'ensemble, notamment pour remédier à la situation d'irresponsabilité à laquelle conduit le système actuel pour la réalisation des travaux de protection contre les inondations ou pour la création de services d'annonce des crues.

Les inondations représentent le risque naturel prédominant en France. Notre pays est particulièrement exposé à ce risque en raison de l'importance de son réseau de cours d'eau, développant plus de 275 000 km, de son peuplement sur leurs rives - 11 600 communes sont concernées et deux millions de personnes au moins peuvent être directement touchées - et de son exposition aux deux grands types de crues : les crues de plaine et les crues torrentielles.

Des sinistres graves et répétés ont frappé à la fois des bassins versants entiers et des zones plus localisées. Il en va ainsi des grandes inondations de la Seine en 1910 et de la Loire en 1856, qui peuvent se reproduire, à l'instar en 1997 de la crue majeure de l'Oder, fleuve européen qui leur est comparable. L'inondation la plus meurtrière des temps modernes en France est due au débordement de la Garonne, qui en 1875 a fait 300 morts à Toulouse et alentour. Le bilan des pertes humaines s'est alourdi d'environ 150 victimes ces deux dernières décennies : catastrophes de Brives-Charensac sur la Loire en 1980 et du camping du Grand-Bornand en 1987, ruissellement urbain de Nîmes en 1988 et désastre de Vaison-la-Romaine avec la crue de l'Ouvèze en 1992[36], inondations du sud de la France à l'automne 1993, puis au cours de l'hiver 1993-1994, inondations enfin dans plus de 40 départements en janvier 1995, dans l'Hérault en janvier 1996 et en Seine-Maritime en juin 1997. Durant cette période, les dommages matériels et économiques dus aux débordements des eaux auraient été en moyenne de 4 milliards par an, mais ce chiffre ne reflète pas le potentiel destructeur d'une inondation majeure, qui se solderait aujourd'hui par des dizaines de milliards de dégâts et par la paralysie de régions fortement urbanisées.

La fréquence et la gravité de ces sinistres n'empêchent pourtant pas que l'oubli en estompe le souvenir. La perte de la mémoire collective résulte de l'exode rural et de l'effet trompeur de longues périodes de sécheresse ou d'absence de grandes inondations. Mais l'inconscience face au risque, le manque d'information et la sensibilité aux pressions immobilières favorisent aussi l'inattention portée aux catastrophes naturelles. Ces divers facteurs expliquent la répétition des grandes enquêtes au fil des désastres, telles que les rapports du Conseil économique et social sur la prévention des inondations (1955-1957), d'Haroun TAZIEFF sur la prévention des risques naturels majeurs (1983), de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier (1994) et de l'instance d'évaluation de la

[36] Des catastrophes anciennes, dont les leçons avaient été oubliées, s'étaient pourtant déjà produites dans ces deux villes, respectivement en 1557 et 1616.

prévention des risques naturels sous la conduite du commissariat général du plan (1997).

Les ouvrages de défense contre les inondations n'ont été conçus et réalisés qu'en considération d'une crue de référence déterminée. Faute d'information, les riverains en retirent pourtant la conviction, illusoire, d'une protection absolue. Ce sentiment est fortement développé le long des cours d'eau endigués, notamment derrière les levées de la Loire. La population méconnaît au demeurant les risques indirects que génèrent de tels ouvrages : phénomène d'accélération des flux aggravant les dangers en aval, croyance fausse en l'insubmersibilité des digues, ruptures fréquentes et multiples de ces ouvrages en cas de forte crue. La présence de barrages-réservoirs, qui retiennent une partie de l'énergie des crues, peut produire le même effet psychologique, qu'alimente aussi la confusion sur le rôle des barrages hydroélectriques qui n'ont pas vocation à les écrêter.

I. - LE RISQUE D'INONDATION

A. - LA MÉCONNAISSANCE DU RISQUE D'INONDATION

La disparité et la juxtaposition des instruments juridiques successifs utilisés pour connaître le risque d'inondation et pour l'intégrer dans l'urbanisme illustrent les difficultés qu'éprouve l'administration à définir des mesures adaptées dans ce domaine. Les lenteurs d'élaboration des plans correspondants et la qualité variable de leur contenu peuvent faire douter de l'efficacité de la politique de prévention de ce risque.

1° LA DISPARITÉ DES INSTRUMENTS JURIDIQUES

En ce qui concerne la connaissance du risque, dont l'Etat est responsable, aux "plans de surfaces submersibles" (PSS) institués par un décret-loi de 1935, seule procédure spécifique au risque d'inondation, se sont superposés les "périmètres de risque" prévus depuis 1955 par l'article R.111-3 du code de l'urbanisme et les "plans d'exposition aux risques" (PER) introduits par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, avant que ces procédures ne soient fusionnées en un seul instrument, le "plan de prévention des risques naturels prévisibles" (PPR), instauré par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Les divers instruments juridiques antérieurs, dont les plans de risque déjà élaborés sont maintenus en vigueur avec le nouveau statut de PPR, se différenciaient par leur champ d'application, leurs

finalités et leurs procédures. Si les périmètres de risque et les PER étaient destinés à protéger l'habitat urbain des zones inondables en cas de crue, les PSS visaient au contraire à assurer le libre écoulement des eaux ainsi qu'à préserver l'existence de champs d'inondation et ne constituaient pas des documents à vocation d'urbanisme ; ils étaient d'ailleurs établis par section de cours d'eau et non par commune. A la différence des deux autres catégories de plans, les périmètres de risque ne valaient pas servitudes d'utilité publique mais avaient l'avantage de la souplesse et de la rapidité de mise en oeuvre, par opposition à la lourdeur de la procédure des PER, dont l'instruction durait en moyenne cinq ans. L'instauration des PPR, plans auxquels il reste difficile d'assimiler les PSS antérieurs, a donc opéré une fusion entre des instruments très disparates.

En outre, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a mis en place, sous forme de schémas, directeurs ou simples, d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE et SAGE), des outils de planification à des niveaux plus globaux que l'échelle communale et plus larges que la question des inondations. Ils participent d'une rationalisation d'ensemble, mais, parce qu'ils n'ont pas été élaborés au préalable, ils peuvent contredire des plans en vigueur de conception ancienne ou trop restreinte. Enfin, les atlas de zones inondables, qui s'inspirent d'une initiative prise pour la Loire, constituent un type de document supplémentaire, considéré comme un préalable technique mais dénué toutefois de valeur juridique.

Liée aux modalités de la procédure des "plans d'occupation des sols" (POS), l'obligation générale de prendre en compte le risque d'inondation dans les documents d'urbanisme remonte à un décret de 1970. Elle n'a pourtant force de loi que depuis 1987 (articles L.110 et L.121-10 du Code de l'urbanisme). Depuis 1983, les préfets doivent en outre informer les maires des risques naturels affectant leur commune par la procédure du "porter à connaissance" (PAC) et peuvent aussi qualifier de "projets d'intérêt général" (PIG) les règlements d'urbanisme en préparation. Enfin, au titre du droit à l'information des citoyens sur les risques naturels, proclamé par la loi du 22 juillet 1987, les préfets doivent, depuis 1990, établir les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) puis les dossiers communaux synthétiques (DCS). Il revient ensuite aux maires d'élaborer les dossiers d'information communaux des risques majeurs (DICRIM).

2° LES LENTEURS D'ÉLABORATION DES PLANS RELATIFS AU RISQUE

La nouvelle procédure des PPR, dont le financement annuel a été porté de 15 à 40 MF en 1994, et encore accru en 1999, s'accompagne d'une nette accélération du rythme d'établissement

des plans relatifs aux inondations. Mais les carences qui subsistent dans l'élaboration de ces plans et dans la sensibilisation de la population à ce risque ne permettent pas de considérer que celle-ci soit bien informée du risque d'inondation. Les retards accumulés ne laissent pas espérer une couverture satisfaisante du territoire pour la connaissance de ce risque avant au moins vingt ans.

Les inondations du 22 septembre 1992 dans le sud-est ont ainsi gravement frappé deux départements, l'Ardèche et le Vaucluse, où aucun document d'exposition au risque d'inondation n'avait été prescrit, et un troisième, la Drôme, pour lequel n'étaient prévues que cinq procédures. L'éventualité d'un PER n'avait pas été envisagée pour Vaison-la-Romaine, dont le POS prenait très mal en compte le risque d'inondation. A Nîmes, un plan de prévention n'aura été disponible que cinq ans après la catastrophe de 1988.

De 1945 à 1995, l'Etat a établi une centaine de plans de surfaces submersibles, correspondant à environ 2 000 communes, mais 85 % d'entre eux sont antérieurs à 1975 et n'ont donc pas suivi les évolutions urbaines et hydrologiques ; en outre, 80 autres procédures prescrites sont restées sans suite ou ont été abandonnées. D'importantes parties du territoire, notamment dans l'ouest et le nord (Vendée, Bretagne, Normandie, Nord, Picardie), et de nombreux cours d'eau, dont la Seine et ses principaux affluents, mais aussi des rivières dangereuses, telles que l'Orb, l'Ouvèze et le Vidourle, n'ont pas été couverts par des PSS, tandis qu'un seul plan a été tardivement élaboré pour la Meuse. L'inertie en la matière de services de navigation pourtant spécialisés dans la lutte contre les inondations, les SN de la Seine et de Nancy, se comprend mal, de même que le bilan vierge de plusieurs directions départementales de l'équipement, notamment de la Haute-Loire, du Tarn et de la Haute-Vienne.

Sans compter les PSS, dont les dispositions sont anciennes et ne participent pas de la protection des biens, ni les quelque 200 projets d'intérêt général, lancés depuis peu dans quelques départements où les services compétents ont été jusqu'alors inactifs, notamment dans le Loiret et en Seine-et-Marne, mais ne valant pas plans de risque, à peine 1 300 communes étaient dotées à la mi-juillet 1998 de plans de prévention (R.111-3, PER et PPR) approuvés pour le risque d'inondation.

Le bilan à cette date présenté *in fine* révèle, en outre, des différences considérables de situation entre départements. En effet, 40 départements en métropole, dont certains très sensibles à ce risque, ne disposaient toujours d'aucun plan de prévention ; onze n'en

avaient même prescrit aucun[37] et 25 n'avaient de surcroît couvert aucun de leurs cours d'eau par des PSS. Dans 19 autres départements, dont neuf sans plans de surfaces submersibles, le nombre des plans en vigueur relatifs au risque était compris entre un et cinq, tandis que 32 départements seulement comptaient plus de dix plans. Mais quatre d'entre eux représentaient 42 % des documents approuvés : l'Isère (188 plans), les Yvelines (187), le Haut-Rhin (113) et le Bas-Rhin (63). La proportion s'élevait à 62 % avec l'apport de six autres départements (Gard, Oise, Haute-Savoie, Saône-et-Loire, Lot-et-Garonne et Ain). Outre-mer, un unique plan de prévention du risque d'inondation avait été approuvé à la Réunion et les statistiques ne font, en outre, état d'aucune prévision de plan pour les autres départements ou territoires.

Ces disparités administratives affectent aussi les communes, en proportion inverse de leur taille et de l'ampleur du risque, c'est-à-dire des enjeux : les grandes cités fluviales les plus exposées ne sont toujours dotées d'aucun plan de prévention du risque d'inondation. La ville moyenne de Vienne, avec ses trois plans différents - un PSS, un périmètre R.111-3 et un tout récent PPR - fait bien figure d'exception. Seules sept villes de plus de 100 000 habitants, dont Strasbourg et Metz, disposent d'un plan de prévention de ce risque. Aucun plan de cette nature n'a, en revanche, été prescrit pour des cités importantes situées sur les grands fleuves comme Lyon, Toulouse, Bordeaux, Rouen et Orléans. Le PER pilote requis pour Tours en 1983 n'a jamais abouti, tandis que des PPR n'ont été demandés que très tardivement pour Nantes en 1997 et pour Paris et Agen plus récemment. L'existence de PSS anciens pour le bassin de la Loire et une partie du bassin de la Garonne, notamment en Haute-Garonne, ne pallie pas l'insuffisance de la prévention du risque d'inondation dans ces grandes villes, et le PIG défini pour Orléans en 1996 n'est qu'un préalable. A fortiori, la situation générale de méconnaissance de ce risque en Ile-de-France, à l'exception principalement des Yvelines et, depuis peu, de la Seine-et-Marne, est alarmante.

Enfin, sur tout le territoire, la procédure du PAC est peu utilisée pour informer les maires des risques d'inondations : on n'en dénombre que quatre par an et par département en moyenne sur la période 1988-1995. Il n'y avait pas été recouru dans cinq départements : la Corrèze, la Creuse, Paris, le Tarn et la Seine-Saint-Denis. Par ailleurs, très peu de dossiers DICRIM ont été constitués pour sensibiliser les populations à ces risques.

[37] On en dénombrait 23 en août 1997 et 36 en avril 1996.

3° LES DÉFAUTS AFFECTANT LES PLANS RELATIFS AU RISQUE

Trop peu nombreux, les documents réalisés sont aussi de qualité très inégale et, pour certains, à peu près dépourvus de prescriptions ; les plans de prévention anciens mériteraient d'être mis à jour et de nombreux POS, faisant peu de place au risque d'inondation, doivent être révisés. Or, dans quelques départements seulement, il est prévu aujourd'hui d'engager de nombreuses procédures nouvelles de PPR pour les communes couvertes par des plans anciens ou incomplets, en complément ou en remplacement des PSS existants (Haute-Saône, Yvelines et Tarn-et-Garonne surtout, et, à un degré moindre, Seine-et-Marne, Allier, Ardennes et Gironde) ou des périmètres de risque prévus à l'article R.113.3 du code de l'urbanisme ou PER antérieurs, avec un renouvellement intégral dans le cas du Haut-Rhin (104 plans), et, à nouveau, du Tarn-et-Garonne (28 plans). De plus, à peine 70 documents d'urbanisme, avec une dotation limitée à 2,4 MF entre 1996 et 1998, auraient été mis en conformité, et aucun programme d'ensemble n'est, en outre, annoncé par le ministère chargé de l'équipement pour actualiser les POS vis-à-vis du risque d'inondation.

La réforme récente des PPR n'a pas foncièrement amélioré le contenu des plans en matière d'inondations. Elle introduit une notion imprécise d'exposition indirecte au risque. Le nouvel instrument unifié permet surtout d'accélérer la cartographie du risque par son caractère simplifié et déconcentré, mais sans garantir la valeur de la prévention.

Enfin, l'efficacité des plans dépend du choix de l'aléa de référence, dont la règle théorique de la fréquence au minimum centennale ou de la plus forte crue connue, inadaptée par nature aux crues torrentielles, n'est pas systématiquement retenue pour les inondations de plaine. Elle est manifestement inappliquée à Agen, où l'aléa retenu est seulement trentennal pour le quartier le plus exposé, ainsi qu'à Paris, dont la protection n'est pas assurée contre une crue de type 1910, ni a fortiori contre la plus forte crue connue, celle de 1658[38].

La référence, par défaut de statistiques plus anciennes, à une crue de périodicité seulement centennale, a été adoptée sans fondement économique ; elle est arbitraire, si on la rapproche des rares cas de plus forte crue connue. Les périodicités respectives des crues de la Garonne en 1875 et de la Seine en 1658 sont en effet estimées à 200 ans et au moins 300 ans, celle des inondations de l'Oder en 1997 entre 500 à 2 000 ans. Les autres comparaisons possibles tendent aussi à en souligner la fragilité, sans pour autant

[38] Le 27 février 1658, la Seine avait atteint 8,81 m au pont de la Tournelle et 8,48 m "seulement" au même lieu le 28 janvier 1910.

être totalement transposables : les barrages hydroélectriques de la vallée du Rhône doivent résister à la crue millénale ; la *Thames Barrier*, le plus grand barrage mobile au monde édifié sur la Tamise en aval de Londres entre 1974 et 1984 pour protéger l'agglomération des effets de graves inondations, dont la dernière remonte à 1953[39], est prévu pour affronter la conjonction d'événements exceptionnels (pluies intenses, violente tempête et fortes marées).

B. - LA VULNÉRABILITÉ DES POPULATIONS

1° L'URBANISATION DES ZONES INONDABLES

Malgré les diverses dispositions successivement adoptées depuis quarante ans, les constructions en zones inondables n'ont pas été maîtrisées, et les décisions prises en matière d'urbanisme, faute d'un contrôle satisfaisant et de responsabilités claires, ne tiennent pas assez compte du risque d'inondation.

Il s'agit, certes, d'une tâche difficile, qui doit composer avec le poids du patrimoine existant dans les zones exposées et qui se heurte à de fortes oppositions locales, mais l'Etat, qui n'a pas su faire respecter l'obligation de prendre en compte ce risque, reste défaillant : faible utilisation de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme pour le refus ou la délivrance sous conditions des permis de construire, quasi-inexistence du contrôle de légalité en la matière sur les décisions d'octroi des permis et absence de contrôle de la mise en oeuvre des prescriptions constructives exigées par les plans d'exposition aux risques. Mais certaines communes, par exemple dans l'Hérault, omettent de transmettre leurs permis de construire au préfet, empêchant ainsi l'exercice du contrôle de légalité.

Le patrimoine existant dans les zones inondables, qu'il s'agisse des biens privés, tels qu'habitations et bâtiments d'entreprises, des biens publics ou des monuments historiques, constitue une donnée de fait, et le Conseil d'Etat, par l'arrêt Martres du 30 septembre 1988, a rappelé que le droit de l'urbanisme ne permettait pas à la puissance publique d'interdire les travaux confortatifs sur les constructions légalement autorisées dans une zone ultérieurement déclarée inconstructible. De plus, là où la question est la plus cruciale, c'est-à-dire dans les grandes cités fluviales, l'inconstructibilité ne saurait être envisagée sur une zone qui neutraliserait plusieurs centaines de mètres de large sur chaque rive.

[39] A la suite de la même tempête en Mer du Nord, les Pays-Bas, très vulnérables, ont pour leur part décidé la réalisation du plan Delta, dont les ouvrages ont été dimensionnés pour leur assurer une protection contre les inondations dans l'hypothèse d'une tempête de fréquence décamillénale (tous les 10 000 ans).

Avant son transfert aux communes, la responsabilité directe de la prise en compte du risque d'inondation dans les documents de planification urbaine et dans les autorisations d'utilisation du sol incombait à l'Etat. S'il a perdu cette attribution, celui-ci reste néanmoins très impliqué au titre de son contrôle. L'administration centrale de l'Etat, en ayant laissé se développer l'urbanisation des zones inondables pendant des décennies, et les représentants de l'Etat dans les départements, à savoir les préfets, s'appuyant essentiellement sur les directions départementales de l'équipement (DDE), portent en la matière une responsabilité, que n'a pas atténuée la décentralisation. En effet, même si les préfets n'ont plus le pouvoir de décider, les DDE restent au coeur du dispositif des décisions d'urbanisme. Pour l'établissement des POS et l'instruction des permis de construire, les services techniques des DDE peuvent tout d'abord être mis à la disposition des communes, et 13 000 y recourent ; ensuite, pour toutes les communes, l'Etat est étroitement associé à l'élaboration des documents de planification urbaine, qu'il peut même assortir d'un avis défavorable si le risque naturel est ignoré ou peu considéré ; enfin, les DDE assistent les préfets pour le contrôle de légalité sur tous les documents et décisions d'urbanisme.

Les données statistiques sur les permis de construire accordés en zone dangereuse font, par ailleurs, défaut, et, depuis les lois de décentralisation, les services de l'Etat sont encore moins informés dans ce domaine. De plus, les services compétents n'envisagent pas de recenser les cas où le risque d'inondation aurait bien été pris en considération dans les POS en application des articles R.123-18 ou R.421-38-14 du Code de l'urbanisme.

2° LA PROTECTION DES GRANDES CITÉS FLUVIALES

La question de la protection des grandes cités fluviales n'est pas correctement traitée. Les plans de prévention des risques inscrivent rarement l'obligation de réaliser des ouvrages de protection ; quand ils le font, les contraintes de financement peuvent conduire à y renoncer, comme par exemple à Nîmes, où la plupart des bassins de retenue pourtant jugés indispensables ne seraient plus réalisés. On constate en fait, alors qu'un véritable bilan de coût - efficacité n'a pas été effectué, que de grands projets, tels que la construction de retenues d'eau ou l'aménagement de champs d'expansion des crues, ont été suspendus ou abandonnés, notamment pour les vallées de la Seine et de la Loire.

Pour protéger l'Ile-de-France contre une crue de type 1910, le besoin de stockage d'eau, estimé à 2,2 milliards de m³ pour l'ensemble du bassin de la Seine, n'a été satisfait qu'à 38 %, avec la réalisation entre 1950 et 1990 de quatre grands barrages-réservoirs

d'une capacité totale de 830 millions de m³. Trois autres projets de barrages dans le bassin de l'Yonne, qui est l'affluent le plus redoutable, sont au point mort, et l'étude de l'aménagement de la zone humide de la Bassée en amont de Montereau, dernière grande zone possible pour l'expansion des crues de la Seine, n'a jusqu'à présent abouti à aucune décision. Or, une telle crue perturberait gravement la vie de la région parisienne : 550 000 habitants seraient encore touchés et 195 000 inondés pendant plusieurs semaines ; les transports en commun seraient largement interrompus et de nombreux quartiers privés d'électricité, de téléphone et de chauffage ; l'alimentation en eau potable et l'évacuation des déchets ne seraient plus assurées…

Pour la Loire et l'Allier, le Conseil économique et social faisait état en 1957 d'un besoin d'emmagasinement de 500 millions de m³. Ce bassin ne dispose, depuis 1984, que d'un seul barrage édifié à Villerest sur la Loire. Le projet de barrage écrêteur de crues de Serre-de-la-Fare, dont le devis était évalué à 700 MF, a été abandonné en 1994 au profit d'une solution dite "alternative" de recalibrage du lit du fleuve, d'extension de digue et de déménagement d'entreprises mal implantées à Brives-Charensac, solution locale dont le coût s'est élevé au moins à 320 MF et dont l'efficacité est négligeable en aval. Le projet du Veurdre sur l'Allier, ouvrage à pertuis mobiles évalué à 800 MF et capable de retenir jusqu'à 120 millions de m³, est à l'étude depuis vingt ans et a fait l'objet d'un moratoire pour complément d'étude jusqu'à la fin 1998, sans décision à ce jour. Enfin, seule une fraction des déversoirs prévus à la suite de l'inondation de 1856 a été aménagée pour dissiper l'énergie des crues. Les subventions de l'Etat au plan Loire portent essentiellement sur la consolidation des digues, mal entretenues et fragilisées, il est vrai, par l'abaissement de la ligne d'eau du fait des prélèvements excessifs de granulats dans le lit du fleuve, et sur la réactivation des seuils de déversoirs existants.

La doctrine technique du ministère chargé de l'environnement pour la protection contre les eaux manque pour le moins de clarté et aucune hiérarchisation des orientations possibles ne s'en dégage. Elle paraît toutefois globalement peu favorable aux grands travaux d'aménagement des cours d'eau, sans démontrer l'équivalence des solutions alternatives.

C. - LES DÉFAILLANCES DE L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DU RISQUE ET DE LA PRÉVENTION

L'approche économique du risque d'inondation est lacunaire ou peu exploitée. Une méthodologie esquissée au niveau national en 1979 pour évaluer les grands travaux de prévention des inondations a été délaissée, au motif d'un manque d'information sur le volume des

dégâts prévisibles : la loi de 1982 n'a pas, en effet, prévu d'obligation pour les assureurs privés d'informer l'Etat des montants des dommages indemnisés, mais il n'apparaît pas non plus que les services concernés se soient attachés à les obtenir. Les études les plus récentes se sont orientées vers des méthodes statistiques d'estimation des dommages.

Hormis une vaste évaluation, réalisée en 1994 et actualisée en 1998, de l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine et une étude pluridisciplinaire de 1998 pour la Loire et ses affluents, les analyses économiques du risque d'inondation sont rares, et, pour les conduire, aucune méthodologie générale adaptée n'est disponible au niveau national. Les études parcellaires entreprises pour élaborer les plans de prévention des risques ne peuvent être considérées comme des bilans de coût - efficacité, d'abord parce que l'échelle locale est inadaptée au risque d'inondation, qui doit être traité au niveau des grands bassins versants, et ensuite parce que ces études ne comportent pas de comparaison chiffrée entre le coût des ouvrages de protection et des dispositifs de prévention envisageables, d'une part, et la charge financière prévisionnelle des conséquences des inondations futures, compte tenu de leur probabilité d'occurrence, d'autre part.

Pourtant, le ministère chargé de l'environnement soutient que la protection des grandes cités fluviales serait plus coûteuse que les dommages à éviter ou de "rentabilité" incertaine, alors que l'étude relative à la Seine tend à prouver le contraire. Il estime même que les grands travaux de défense seraient néfastes parce qu'ils favoriseraient l'urbanisation des zones inondables par l'illusion de sécurité qu'ils induisent, alors qu'il incombe justement à l'Etat de veiller à ce que le risque d'inondation soit pris en compte dans l'urbanisme.

Ce ministère relativise, en outre, l'importance du risque, en faisant valoir que les zones inondables représentent moins de 5 % du territoire national, alors qu'il s'agit précisément des habitats les plus denses, et que le nombre de décès imputables aux crues est modeste par rapport au risque de la circulation routière. Mais il fait ainsi abstraction de la nature différente des responsabilités en jeu et de l'importance des dommages matériels et économiques que causerait une grande inondation.

Il résulte de l'étude de l'institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine que, sans les quatre ouvrages[40] réalisés en amont de Paris, une crue analogue à celle de

[40] trois d'entre eux étant, en fait, des lacs de retenue aménagés par dérivation du fleuve et de deux affluents.

1910 provoquerait des dégâts d'un montant d'au moins 80 milliards. Même si leur présence n'assure qu'une protection partielle, elle réduit le préjudice prévisible à 55 milliards. L'atténuation des dommages potentiels, à savoir 25 milliards, peut être comparée au coût complet, de l'ordre de 13 milliards[41], de ces ouvrages.

Dans la période de 1982 à 1995, les indemnisations versées par les compagnies d'assurances pour les sinistres d'inondations ont représenté un flux annuel avoisinant 1,5 milliard. La comparaison entre le coût annuel de la prévention, de l'ordre du milliard de francs, et le coût complet des dommages, qui pourrait actuellement approcher les 3 milliards par an, compte tenu des dégâts subis par les biens non assurés, publics ou privés, et des pertes indirectes, peut d'autant plus faire douter de l'efficacité de la politique menée qu'une inondation majeure se solderait par un bilan bien plus lourd. Outre le coût précité de 55 milliards pour la Seine, une crue de type 1856 de la Loire affecterait 300 000 habitants et causerait jusqu'à 40 milliards de dégâts, selon une étude récente. Or, il est admis par les spécialistes que, si la date à laquelle de tels événements surviendront ne peut être déterminée, leur répétition n'en est pas moins certaine.

Dans de telles circonstances, le budget de l'Etat serait immédiatement mis à contribution. En effet, selon la Caisse centrale de réassurance (CCR), laquelle réassure 95 % des risques de catastrophes naturelles des compagnies d'assurance, la garantie de l'Etat jouerait dès lors que l'indemnisation des sinistres dépasserait le seuil de 7,3 milliards, l'exercice 1998 étant pris pour référence. En conséquence, l'appréciation des risques humains et financiers devrait servir de base à la politique de prévention des inondations. Tel n'est pas le cas aujourd'hui.

II. - LE DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES INONDATIONS

A. - L'INADAPTATION DU DISPOSITIF JURIDIQUE

Le dispositif juridique en matière de prévention des inondations, inadapté, confus et obsolète, appelle une réforme d'ensemble au niveau législatif, recommandée déjà par le Conseil économique et social dans son rapport de 1955-1957 sur les inondations. La prévention des inondations ne peut aujourd'hui se

[41] soit 4 milliards pour la construction des barrages et 90 MF de dépenses annuelles d'entretien et de fonctionnement pendant 100 ans, la comparaison ne tenant pas compte de l'actualisation, qui certes relativiserait l'avantage lié aux ouvrages mais ne compenserait pas inversement l'insidence cumulée, non évaluée dans le calcul, des dommages épargnés grâce à l'écrêtement des multiples crues se succédant dans la période considérée.

concevoir en dehors d'une coopération étroite et d'un financement partagé entre l'Etat et les groupements de collectivités territoriales au niveau adéquat, avec une définition claire de toutes les responsabilités en jeu. Qu'il s'agisse de l'annonce des crues ou de la protection contre les inondations, il n'est pas satisfaisant que l'Etat, par la voix de ses services, mette si souvent en avant son absence d'obligation légale pour se féliciter de ses initiatives.

En matière d'inondations, l'Etat n'est pas dépourvu de responsabilités. Chargé de la police des eaux en vertu de l'article 103 du Code rural et de la sécurité civile au titre de la loi du 22 juillet 1987, il doit aussi, depuis la loi du 13 juillet 1982, identifier et faire connaître les risques et veiller à ce qu'ils soient pris en compte dans l'urbanisme. Il lui revient encore, depuis les lois de décentralisation, de contrôler les autorités communales en ce domaine. En outre, le juge administratif peut le tenir pour responsable des retards d'élaboration des plans de prévention des risques, du défaut de curage des cours d'eau domaniaux ou du manque de surveillance de l'entretien des cours d'eau non domaniaux, ainsi que du mauvais fonctionnement des ouvrages réalisés par ses soins et non transférés à une autre collectivité.

Il n'en demeure pas moins que les deux principales responsabilités dans ce domaine reposent toujours, en théorie, d'une part, sur les propriétaires riverains, qui doivent supporter la charge financière des travaux de protection contre les inondations et d'entretien des cours d'eau non domaniaux en vertu de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, et, d'autre part, sur les maires, chargés de la sécurité publique dans leur commune et notamment de la prévention des risques naturels et de l'alerte des habitants au titre des articles L.2212-2-5 et L.2212-4 du Code général des collectivités territoriales, dont l'origine remonte à la Révolution. La structure d'intervention des particuliers, sous la forme d'associations syndicales de propriétaires, est également ancienne, puisqu'elle résulte de la loi du 21 juin 1865.

Hormis le principe de la responsabilité du maire en cas de danger grave et imminent, ces dispositions biséculaires ne sont plus adaptées à la situation contemporaine, ni à la dimension des problèmes spécifiques aux inondations. La succession de lois sur les risques naturels ou l'eau n'a pas non plus apporté de solution décisive et cohérente.

De multiples facteurs convergent pour affaiblir, voire priver de toute efficacité, le dispositif archaïque retenu pour lutter contre les inondations. Les propriétaires riverains, à commencer par l'Etat qui cherche à transférer aux départements la propriété des cours d'eau domaniaux non navigables, manifestent peu d'intérêt pour entretenir

les rivières ; les associations syndicales sont inadaptées ; l'habitat, touché par l'exode rural, s'est profondément modifié ; le risque d'inondation, qui ne peut être traité localement, n'est pas considéré dans un cadre territorial suffisamment étendu, qui ne peut être que celui des grands bassins versants, donc à un niveau au moins interrégional. Enfin et surtout, l'ampleur des besoins financiers à engager, qui relèvent de formes de solidarité plus large que l'échelle locale et a fortiori individuelle, ne peut être assumée par des maîtres d'ouvrage locaux, multiples et dispersés.

De cette situation résulte un vide juridique en matière d'initiative des grands travaux de protection contre les inondations. Ceux-ci excèdent manifestement les moyens et capacités des propriétaires riverains et des communes. Or, si l'Etat depuis l'origine, les groupements de communes et autres formes de coopération locale depuis 1973, et enfin les régions depuis 1992 ont la faculté d'intervenir, ils n'ont aucune obligation de s'engager dans la réalisation de tels ouvrages. Autrement dit, personne n'est responsable de l'inexécution d'ouvrages qui pourraient pourtant atténuer les dommages causés par une grave inondation. L'Etat se trouve en situation d'autant plus ambiguë qu'il peut même ne pas en autoriser la construction.

La loi de 1807 confère, en effet, au "gouvernement" la responsabilité de constater la nécessité des travaux et prévoit aussi la possibilité pour l'Etat de les subventionner. Mais elle laisse, sans rapport avec la réalité d'aujourd'hui et la nature des problèmes, la charge financière des travaux aux propriétaires qui bénéficieront de la protection qu'ils procurent. Elle se révèle dépassée car sa conception correspond à une appréhension très locale des phénomènes d'inondation. Son application se heurte au désintérêt des riverains et ses principes ignorent les collectivités territoriales et leurs groupements, pourtant les mieux à même, avec l'Etat, d'évaluer les risques et de contribuer à leur limitation.

L'Etat reconnaît, certes, le rôle essentiel des collectivités territoriales, plus volontiers d'ailleurs que le sien propre. Il encourage ainsi depuis 1994 la constitution d'établissements publics de coopération entre collectivités pour traiter à l'échelle pertinente les actions de prévention des inondations, en leur accordant en priorité ses subventions. De plus, l'article 60 de la loi de finances pour 1999 a déclaré éligibles au fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée les investissements de ce type réalisés par les collectivités sur des ouvrages ne leur appartenant pas, y compris sur le domaine public de l'Etat, dont le désir de se désengager de ses obligations de propriétaire est confirmé. La faculté d'intervention tardivement ouverte aux collectivités territoriales pour la défense contre les eaux, la

multiplication des structures possibles (groupements, syndicats mixtes, établissements publics, communautés locales de l'eau) et les dernières mesures adoptées ne font en fait que souligner l'inadaptation patente des principes de la loi de 1807, dont l'abandon n'affecterait nullement le droit de propriété de riverains qui n'exploitent plus les cours d'eau. Se trouvent aussi illustrées les difficultés des collectivités territoriales à faire face à ces nouvelles charges sans soutien substantiel de l'Etat.

Dans le domaine de l'annonce des crues, il est enfin paradoxal que l'Etat, qui édicte les règles que doivent suivre les préfets pour adopter les règlements techniques et qui, en outre, gère bénévolement 54 services créés à son initiative, s'évertue à soutenir qu'il n'a aucune obligation légale en la matière. Sa responsabilité dans l'organisation de l'annonce des crues pourrait être affirmée au même titre que celle qu'il exerce dans la prévention des risques. On peut, enfin, se demander si la diversité des organisations retenues par les préfets pour ces services est pertinente et si une harmonisation ne serait pas souhaitable.

B. - LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Au niveau ministériel, les compétences en matière de lutte contre les inondations relèvent à la fois de la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement pour l'annonce des crues, l'entretien des rivières non navigables et la défense contre les eaux, de la direction de la prévention des pollutions et des risques du même ministère pour l'élaboration des plans de prévention du risque d'inondation, de la direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère chargé de l'équipement pour la prise en compte du risque dans l'urbanisme, de la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur pour la sauvegarde des personnes, et de la direction de l'espace rural et des forêts du ministère de l'agriculture pour la gestion des zones rurales. Si les responsabilités premières se sont concentrées depuis 1987 sur le ministère de l'environnement, celui-ci dispose de peu de moyens propres pour les assurer. En outre, la fonction de délégué aux risques majeurs qu'exerce le directeur de la prévention des pollutions et des risques ne garantit pas une véritable coordination interministérielle.

A l'échelon déconcentré, l'institution en 1964 de la circonscription du bassin était indispensable, mais, en se superposant aux niveaux traditionnels de l'administration de l'Etat, elle a amplifié les problèmes de coordination. Au niveau régional et départemental, l'exercice des attributions en matière d'inondations met ainsi en jeu les compétences des préfets coordonnateurs de bassin, des préfets de région et des préfets de département. Ceux-ci s'appuient sur les

directions régionales de l'environnement, qui ont, en fait, peu de pouvoirs, même si elles bénéficient grâce à la loi de finances pour 1999 de 26 postes supplémentaires dans le domaine de l'eau, et surtout sur les services techniques de l'équipement, qui interviennent à des titres divers et parfois concurrents, ou, dans certains départements, sur les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ou sur les services de navigation. Les organisations mises en place dans les six bassins sont, de ce fait, diverses et la qualité de leur fonctionnement requiert un effort intense de coordination.

Enfin, les acteurs administratifs se sont multipliés avec la création, au sein des bassins, de missions déléguées de bassin, de comités de bassin et de commissions locales de l'eau, ces deux dernières structures étant pluralistes. Au niveau régional, sont en outre prévus depuis 1968 des comités techniques de l'eau et, depuis 1995, des comités régionaux de l'environnement, présidés par les présidents de conseil régional.

Au total, l'organisation interne de l'Etat dans le domaine de la prévention des inondations fait ressortir une juxtaposition compliquée des compétences et une multiplication des autorités ou instances responsables.

C. - LA MÉCONNAISSANCE DU COÛT DE LA PRÉVENTION

Le coût global de la prévention des inondations est inconnu et la connaissance des diverses dépenses exposées en ce domaine est très insuffisante. L'Etat, qui renvoie à la double responsabilité des propriétaires riverains pour l'exécution des travaux de protection contre les eaux et d'entretien des cours d'eau non domaniaux et des maires pour les mesures relevant de la sécurité publique dans les communes, méconnaît le volume global de l'effort des collectivités territoriales et des particuliers. Il n'est informé en réalité que du montant des crédits qu'il consacre lui-même à la prévention des inondations, ainsi que des contributions prévues par les collectivités locales aux travaux qu'il subventionne. Il éprouve même, faute de comptes rendus d'emploi précis, des difficultés à apprécier l'usage réel de ses propres crédits budgétaires, qu'il délègue pour l'essentiel aux services déconcentrés.

Il serait pourtant souhaitable de mesurer et de récapituler les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements et de déterminer la participation des propriétaires riverains, au moins pour ce qui concerne les associations syndicales et les gestionnaires du domaine public. En particulier, pourrait être dressé un bilan du recours, présumé inopérant, des collectivités à la procédure prévue par le Code rural (articles L.156-36 et L.151-37) de mise à contribution

des propriétaires, sauf à entériner sa désuétude. Du reste, le ministère de l'environnement reconnaît que la participation financière des riverains est marginale.

Une tentative d'évaluation du coût global de la prévention des inondations a toutefois été organisée à la demande de l'instance d'évaluation de cette politique, faute de synthèse financière existante. Mais cette étude, qu'il a fallu confier à un bureau d'études privé et dont les résultats sont exposés dans un rapport de 1997, est ancienne et ne porte que sur la seule année 1994 ; elle se caractérise, en outre, par de fortes approximations. En effet, l'estimation, incomplète pour l'Etat et ses établissements publics, est très sommaire pour les collectivités territoriales. Si elle tient compte de la contribution de l'établissement public Voies navigables de France (VNF) au programme décennal de restauration et d'entretien des rivières d'un montant total de 10,2 milliards décidé en janvier 1994 et financé à hauteur de 40 % par la puissance publique, en revanche les actions de VNF, de la Compagnie nationale du Rhône et des Agences de l'eau pour la période 1989-1995 n'ont pas été évaluées. Quant aux collectivités territoriales, leur contribution n'a été estimée que par l'application simpliste d'un ratio global aux subventions de l'Etat. L'ordre de grandeur qui s'en déduit pour le coût annuel de la prévention serait de 920 MF : 340 MF pour l'Etat et 580 MF pour les collectivités territoriales, rien pour les riverains.

D. - LES LIMITES DU RÉGIME D'INDEMNISATION

La loi précitée du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a instauré un régime d'assurance obligatoire couvrant les dégâts infligés aux biens ainsi que les pertes subies par les entreprises, sous réserve de la préexistence de contrats individuels d'assurance et de la constatation préalable, par arrêté ministériel, de l'état de "catastrophe naturelle".

Ce dispositif d'indemnisation, fondé sur la solidarité à l'égard des victimes à l'exception toutefois des pertes humaines, a échoué dans son autre objectif, le développement de la prévention des risques. Il a même produit deux effets contraires qui se conjuguent : une déresponsabilisation des assurés et une indifférence des assureurs. L'unicité du taux de la surprime, fixé à 9 % du montant de la prime du contrat d'assurance - dommages de base, n'encourage pas les propriétaires à moins s'exposer au risque, ni à réaliser des travaux de protection, pas plus individuels que collectifs. Les compagnies d'assurances, qui estiment, non sans fondement, qu'une telle tâche relève de la mission de police administrative de l'Etat, ne contrôlent pas l'exécution des mesures préventives prescrites dans les plans d'exposition aux risques : elles n'interviennent en fait que

comme simples intermédiaires financiers, pour recouvrer les primes et verser les indemnités. En outre, leur réassurance auprès de la CCR, elle-même garantie par l'Etat, les met à l'abri de tout risque de déséquilibre financier du régime. Le mécanisme mis en place s'apparente ainsi à une fiscalité déguisée au prorata de la valeur déclarée des biens, indépendamment de leur degré de vulnérabilité.

Pour ouvrir le droit à indemnisation, la loi ne définit les effets des catastrophes naturelles que par leur cause, en exigeant seulement l'intensité anormale d'un agent naturel. Une loi du 25 juin 1990 a circonscrit l'application du régime aux risques non assurables, afin d'éviter la superposition des garanties mais sans améliorer la définition de la catastrophe naturelle. S'agissant des inondations, le critère interne concrètement appliqué par la commission interministérielle compétente se fonde sur la période de retour au moins décennale de l'événement météorologique (intensité de la pluie) ou hydrologique (débit ou hauteur d'eau) à l'origine de l'inondation, quel que soit le cours d'eau, cette période étant elle-même déterminée par les experts de Météo France et les services techniques de l'Etat. Dans la pratique, le dispositif ne distingue donc pas les aléas courants des véritables catastrophes, d'où la profusion des arrêtés de catastrophe naturelle en général et "l'abonnement" au système de certaines communes qui subissent des crues à répétition sans chercher à s'en prémunir.

Pour tenter de remédier aux défauts inhérents à un système qui n'incite nullement à réduire les risques, la loi du 2 février 1995 a décidé de créer un fonds de prévention des risques naturels, alimenté par un prélèvement de 2,5 % sur le produit des primes afférentes à la garantie contre ces risques. Mais ce complément de financement, qui reste modeste, est réservé à la procédure exceptionnelle d'expropriation en cas de protection prohibitive. Par ailleurs, l'Etat cherche à définir avec les compagnies d'assurances des mécanismes incitatifs, tels que la possibilité pour la commission interministérielle d'ajourner les demandes d'indemnisation si des dommages à caractère répétitif survenaient sans qu'aient été réalisées les mesures préventives prescrites par les plans relatifs au risque. Cette disposition, qui n'a pas d'incidence sur l'Etat ou les collectivités territoriales impliqués dans l'absence de réalisation de travaux à l'échelle adéquate, reviendrait toutefois à pénaliser les propriétaires ; elle pourrait aussi s'avérer discriminatoire dans son application du fait de l'hétérogénéité de conception des plans eux-mêmes, et même fausser leur élaboration si ses effets étaient anticipés. En revanche, la modulation des taux de surprime en fonction du degré d'exposition aux risques ne semble pas être une solution à l'étude.

❖

Depuis 1994, la gravité des problèmes relatifs aux inondations a certes suscité, grâce à une meilleure prise de conscience, des efforts financiers accrus pour les prévenir. Mais le risque reste mal connu, et, pour y faire face, un cadre juridique dépassé et une organisation administrative défaillante compromettent les chances de définir et de mettre en œuvre une politique plus efficace.

Le dispositif juridique appelle donc une réforme d'ensemble, afin de clarifier et actualiser les responsabilités des différents acteurs, notamment pour la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement des cours d'eau. Une meilleure organisation interne à l'Etat pourrait consister à renforcer les attributions et les moyens du préfet coordonnateur de bassin. La politique de prévention des inondations doit enfin être justifiée.

En effet, le domaine de la prévention des inondations échappe encore à l'effort de transparence qui se manifeste dans le secteur de l'environnement en général et dans celui de l'eau en particulier. Ses enjeux ne sont toujours pas présentés avec une clarté suffisante au Parlement ni à l'opinion publique. Les orientations prises trop souvent de façon implicite mériteraient pourtant un large débat.

Le tableau recense les communes faisant l'objet, dans chaque département, d'un plan de prévention du risque d'inondation (PER, périmètre de risque R.111-3 ou PPR), en distinguant les plans prescrits et les plans approuvés. Il indique, en outre, les autres communes du département couvertes par des plans de surfaces submersibles (PSS).

Annexe

Recensement des plans de risque d'inondation au 15 juillet 1998

Département	Plans pres-crits	Plans approu-vés	*PSS en plus*	Département	Plans pres-crits	Plans approu-vés	*PSS en plus*
1 - Ain	40	38	*35*	51 - Marne	8	8	14
2 - Aisne	23	0	*0*	52 - Haute-Marne	5	0	0
3 - Allier	46	21	*49*	53 - Mayenne	12	0	3
4 - Alpes de Hte-Provence	24	18	*20*	54-Meurthe-et-Moselle	20	20	71
5 - Hautes-Alpes	1	0	*0*	55 - Meuse	9	0	*0*
6 - Alpes-Maritimes	19	0	*0*	56 - Morbihan	18	0	*0*
7 - Ardèche	43	12	*48*	57 - Moselle	52	21	*27*
8 - Ardennes	34	0	*52*	58 - Nièvre	0	0	*35*
9 - Ariège	9	2	*10*	59 - Nord	23	0	*0*
10 - Aube	0	0	*0*	60 - Oise	66	23	*20*
11 - Aude	21	2	*62*	61 - Orne	0	48	*4*
12 - Aveyron	7	0	*64*	62 - Pas-de-Calais	13	0	*0*
13 - Bouches-du-Rhône	13	0	*7*	63 - Puy-de-Dôme	5	1	*45*
14 - Calvados	20	0	*0*	64 - Pyrénées-Atlantiques	32	8	*0*
15 - Cantal	0	0	*0*	65 - Hautes-Pyrénées	25	14	*3*
16 - Charente	41	0	*0*	66 - Pyrénées-Orientales	35	30	*37*
17 - Charente-Maritime	25	20	*0*	67 - Bas-Rhin	74	63	*0*
18 - Cher	0	0	*61*	68 - Haut-Rhin	142	113	*0*
19 - Corrèze	7	5	*0*	69 - Rhône	42	17	*35*
2 A - Haute-Corse	38	2	*0*	70 - Haute-Saône	118	0	*116*
2 B - Corse-du-Sud	22	3	*0*	71 - Saône-et-Loire	70	41	*20*
21 - Côte-d'Or	4	0	*40*	72 - Sarthe	3	1	*7*
22 - Côtes-d'Armor	0	0	*0*	73 - Savoie	36	3	*12*
23 - Creuse	28	26	*0*	74 - Haute-Savoie	59	43	*1*
24 - Dordogne	29	19	*0*	75 - Paris	1	0	*0*
25 - Doubs	24	0	*88*	76 - Seine-Maritime	31	0	*0*
26 - Drôme	7	6	*24*	77 - Seine-et-Marne	79	7	*63*
27 - Eure	5	0	*0*	78 - Yvelines	187	187	*0*
28 - Eure-et-Loir	21	18	*26*	79 - Deux-Sèvres	1	0	*0*
29 - Finistère	13	8	*0*	80 - Somme	0	0	*0*
30 – Gard	85	52	*26*	81 - Tarn	1	0	*0*
31 - Haute-Garonne	12	0	*126*	82 - Tarn-et-Garonne	194	28	*34*
32 – Gers	3	0	*82*	83 - Var	19	5	*0*
33 – Gironde	77	17	*42*	84 - Vaucluse	11	11	*0*
34 - Hérault	33	19	*0*	85 - Vendée	1	0	*0*
35 - Ille-et-Vilaine	7	0	*0*	86 - Vienne	11	1	*26*
36 - Indre	3	3	*24*	87 - Haute-Vienne	7	1	*0*
37 - Indre-et-Loire	18	2	*88*	88 - Vosges	11	11	*33*
38 - Isère	191	188	*26*	89 - Yonne	54	4	*0*
39 - Jura	27	2	*30*	90 -Territoire-de-Belfort	20	0	*0*
40 - Landes	5	1	*0*	91 - Essonne	44	22	*0*
41 - Loir-et-Cher	5	5	*74*	92 - Hauts-de-Seine	18	0	*0*
42 - Loire	12	11	*3*	93 - Seine-St-Denis	0	0	*0*
43 - Haute-Loire	15	15	*0*	94 - Val-de-Marne	24	0	*0*
44 - Loire-Atlantique	21	0	*35*	95 - Val-d'Oise	25	25	*0*
45 - Loiret	0	0	*49*				
46 – Lot	5	1	*0*				
47 - Lot-et-Garonne	57	38	*35*				
48 - Lozère	10	2	*0*				
49 - Maine-et-Loire	0	0	117				
50 - Manche	0	0	0				
Total des communes en métropole					2 756	1 312	*1 949*
				97 - La Réunion	9	1	*0*
Total des communes avec plan en France					2 765	1 313	*1 949*

Source : Cour des comptes, à partir du recensement au 15 juillet 1998 des PPR et autres documents relatifs à la prise en compte des risques naturels (ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, direction de la prévention des pollutions et des risques, cellule d'information documentaire sur les risques majeurs).

REPONSE DU MINISTRE
DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Les pouvoirs publics se sont préoccupés de longue date de la prévention des risques naturels et notamment des inondations, domaines dans lesquels les actions ne peuvent donner tous leurs effets que progressivement.

Le coût global de la prévention est très difficile à estimer, dans la mesure où celle-ci fait intervenir de nombreux acteurs de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers.

L'approche économique de la vulnérabilité reste encore du domaine de la recherche. Au stade actuel, une évaluation qualitative des enjeux permet mieux de prendre en compte les composantes de la prévention, c'est-à-dire les espaces urbanisés, les zones d'expansion des crues et les enjeux liés à la sécurité des citoyens et à la gestion de crise.

Il convient de remarquer que les dégâts éventuels ne seraient pas dus à l'inachèvement du programme de travaux de protection qui a été élaboré il y a un demi-siècle, mais davantage au développement de l'urbanisation de la plaine alluviale depuis le début du siècle, qui s'est accéléré depuis les années 1950. L'imperméabilisation des sols a modifié les conditions d'écoulement des eaux, accroissant la vulnérabilité des biens exposés dont la valeur a par ailleurs augmenté.

Face aux risques naturels exceptionnels, la multiplication des ouvrages de protection ne permettrait pas de garantir une efficacité absolue quelles que soient les circonstances. Le problème posé par les mesures de protection est en effet multiple.

Leur efficience peut être remise en cause localement (barrages écrêteurs peu efficaces dans certaines situations parce que situés trop en amont, brèches dans les digues, etc.) et elles peuvent en outre déplacer géographiquement la gravité des inondations vers l'aval. Par exemple, la présence de digues peut dans certaines circonstances concentrer les flots qui se propagent plus rapidement vers l'aval. Ces mesures peuvent induire également un accroissement de la vulnérabilité en attirant une population nouvelle estimant à tort que les zones endiguées sont complètement protégées.

Les barrages-réservoirs ne constituent pas non plus des protections absolues. Généralement conçus pour répondre à plusieurs usages (écrêtement des crues et soutien d'étiage), ils ne sont pas toujours opérationnels au moment voulu. S'ils permettent

d'absorber les crues les plus fréquentes, ils peuvent avoir une efficacité limitée pour les événements exceptionnels.

Ainsi la politique actuelle de gestion des zones inondables s'inscrit dans la volonté ancienne de privilégier le libre écoulement des eaux. Celle-ci s'est appuyée sur l'analyse des événements qui se sont déroulés à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle et sur le constat que les inondations avaient parfois été aggravées du fait de la présence de digues individuelles. Les pouvoirs publics ont alors pris des dispositions législatives leur permettant de détruire, le cas échéant, certains de ces ouvrages. L'adoption du décret-loi d'octobre 1935, instituant les plans de surfaces submersibles, a marqué cette volonté.

Aujourd'hui, outre les plans de surfaces submersibles, il existe plusieurs types de plans relatifs aux risques : périmètres de risques pris au titre de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, plans d'exposition aux risques et plans de prévention des risques. De nombreuses cartes techniques (historiques et aléas) ont également été réalisées, qui font l'objet d'un porter à connaissance dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans d'occupation des sols (POS) et dont la délivrance des permis de construire doit tenir compte.

Il importe de rappeler qu'une partie des crédits affectés à la dotation générale de décentralisation est réservée, en catégorie I, pour aider les collectivités locales à mettre en conformité les POS avec le projet d'intérêt général relatif à la prévention des inondations, arrêté par l'Etat. Cette action, qui a déjà concerné 70 documents d'urbanisme, va être amplifiée pour accélérer la révision des POS, en particulier lorsqu'un plan de prévention des risques approuvé met en cause certaines de leurs dispositions.

Le rôle croissant de sensibilisation développé par les médias et les documents d'information préventive financés par le ministère de l'environnement, par exemple les atlas des zones inondables, viennent compléter cette action. Elle doit permettre de mieux informer la population, qui reste parfois plus sensible au risque de diminution de la valeur des biens exposés qu'à la nécessité de prévenir l'installation dans des zones à risque.

Les services des ministères chargés de l'environnement, de l'intérieur et de l'équipement coopèrent étroitement pour la mise en œuvre de cette politique. Leur doctrine commune a été définie par la circulaire du 24 janvier 1994, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, complétée par la circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables et, pour la région parisienne, par une circulaire spécifique du 5 février 1998.

La coopération interministérielle se renforce également au plan local. Dans pratiquement tous les départements, des missions inter-services de l'eau ont été créées pour traiter en commun les dossiers les plus délicats et coordonner les différentes actions à entreprendre. Les directions départementales de l'équipement et les services de navigation prennent, sur le plan technique, une part active au fonctionnement de ce système.

En outre, le dispositif d'annonce des crues a été récemment modernisé. En effet, des appareils de mesure automatique sont progressivement mis en place afin de le rendre plus efficace. Une réorganisation des services d'annonce des crues a été mise en œuvre pour rendre les unités concernées plus opérationnelles, leurs modalités d'intervention étant précisées localement par convention.

La politique de prévention des inondations allie à un dispositif réglementaire une action de sensibilisation des acteurs de l'aménagement. Elle vise à concilier les besoins actuels ou prévisibles de développement socio-économique des territoires et les impératifs de sécurité des personnes et des biens, en agissant pour une réduction globale de la vulnérabilité. Toutefois, l'expérience a largement montré, dans tous les pays, que le niveau de risque zéro ne peut être atteint. Enfin, je tiens à souligner la motivation et la capacité de mobilisation des personnels intervenant dans ce secteur, le service public de la lutte contre les crues répondant directement à une mission de sécurité publique.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les observations de la Cour des comptes appellent les précisions suivantes :

1. Collecte des données relatives au montant des indemnisations versées au titre de l'assurance des catastrophes naturelles : le constat du manque d'informations sur ce point ne peut être contesté ; il doit cependant être noté que la Caisse centrale de réassurance, qui réassure les risques de catastrophes naturelles des entreprises d'assurances s'efforce depuis deux ans, en liaison avec ces entreprises, de collecter les données quant à la nature, la localisation et le coût des dommages indemnisés, quel que soit le risque naturel considéré. Cet effort vise à une meilleure connaissance

des risques en vue de la prévention de ceux-ci par l'Etat. Il permettra donc la comparaison entre la charge des sinistres et le coût des ouvrages visant à prévenir leur survenance.

2. Coût des inondations : selon une étude statistique réalisée par la Caisse centrale de réassurance sur 49 % des entreprises d'assurance : la charge annuelle des inondations s'élève pour l'assurance des catastrophes naturelles à 1,4 MdF sur la période 1982-1997 et à 1,3 MdF sur la période 1988-1993.

3. Limites du régime d'indemnisation : les analyses réalisées sur le régime d'assurance des catastrophes naturelles ont souligné la déresponsabilisation des acteurs et ont décrit des dispositifs permettant de lutter contre celle-ci. La mise en œuvre de tels dispositifs est en cours : modulation de la franchise catastrophes naturelles en fonction de l'effort de prévention réalisé, accélération de la mise en place des plans de prévention des risques naturels.

Par ailleurs, si la loi du 13 juillet 1982 n'a pas quantifié l'intensité anormale d'un agent naturel, le critère d'appréciation de l'intensité d'une inondation n'a pas varié depuis 1982. En effet, est considérée comme une inondation d'intensité anormale un événement d'une durée de retour supérieure à 10 ans, telle que mesurée par les services techniques compétents (Diren, DDE, DDAF, Météo France). Le choix de ce critère correspond à la capacité normale d'absorption par les réseaux d'évacuation des eaux pluviales ou les ouvrages (barrages) des précipitations ou des crues.

Enfin, la modulation du taux du surprime catastrophes naturelles en fonction du degré d'exposition au risque a été étudiée, mais n'a pas été retenue, car elle remettrait en cause le fondement de ce régime d'indemnisation, fondé sur le p.rincipe de solidarité nationale quelle que soit l'exposition au risque.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

La Cour des comptes, à la suite du contrôle qu'elle a effectué sur la gestion des crédits mobilisés sur le budget de l'environnement de 1991 à 1994 en faveur des actions de prévention des inondations, fait le constat dans l'insertion de son rapport public annuel concernant cette prévention d'un certain nombre d'insuffisances :

- *une méconnaissance du risque d'inondation par les populations qui y sont exposées,*
- *la vulnérabilité des zones inondables urbanisées,*
- *l'insuffisante évaluation du risque et de sa prévention,*
- *l'inadaptation du dispositif de prévention.*

Ces insuffisances sont très largement le résultat d'une certaine insouciance des populations, et des pouvoirs publics locaux et nationaux durant les trente années de développement démographique et économique très rapide que la France a connu à l'issue de la seconde guerre mondiale. Cette période a connu un développement sans précédent de l'urbanisation et des infrastructures de transport le long des grandes vallées fluviales, plus particulièrement à la périphérie de Paris et le long de la Loire Moyenne, parfois dans des zones exposées à d'importants risque d'inondation.

L'urbanisation de ces zones inondables s'est faite sans précaution particulière. L'Etat a renoncé durant cette période à mener à terme la politique de délimitation des plans de surface submersible initiée en 1935, notamment dans le bassin de la Seine. Dans le cas de la Loire Moyenne où de tels plans avaient été publiés, il a dans les années 60 donné des directives pour en atténuer la portée pour ne pas freiner l'expansion urbaine de certaines agglomérations, notamment Orléans.

Cet accroissement de la vulnérabilité des villes françaises aux inondations a été partiellement masquée par une pluviométrie en moyenne peu abondante jusqu'en 1976.

Les pouvoirs publics n'ont commencé à réellement prendre conscience de la gravité de la situation qu'à partir de la fin des années 1970. La responsabilité de la politique de prévention des inondations a été confiée au ministère de l'environnement à partir de 1979. La loi du 13 juillet 1982 a mis en place un système d'indemnisation des catastrophes naturelles qui a fait la preuve de son efficacité jusqu'à ce jour, même si le dispositif de prévention qui l'accompagnait a dû être revu par la suite en raison de ses résultats insuffisants. La loi du 22 juillet 1987 a modernisé le dispositif juridique d'information et de prévention des risques naturels. Un ambitieux programme décennal de prévention des risques naturels a été initié en janvier 1994 pour compléter et rendre plus efficace les dispositions adoptées en 1982 et 1987.

Dans ce cadre les moyens consacrés sur le budget du ministère chargé de l'environnement à la prévention des inondations ont été sensiblement renforcés. D'importantes opérations d'aménagement ont été menées avec son concours financier ces

quinze dernières années ; le barrage-réservoir « Aube » mis en service en 1990 et l'aménagement de la Loire à Brive-Charensac opérationnel en 1996 ont ainsi bénéficié chacun de plus de 300 millions de francs sur le budget de l'environnement, pour ne citer que les deux plus importantes opérations financées ces dernières années. De 1994 à 1998, près de 4 milliards de travaux de restauration de cours d'eau et de protection des lieux habités ont été engagés avec un concours financier du ministère de l'environnement.

D'importants progrès législatifs sont donc intervenus depuis vingt ans et les moyens de la prévention se sont beaucoup renforcés ces dernières années. Les difficultés encore constatées pour la mise en œuvre des politiques publiques de prévention des inondations paraissent souvent résulter de la faible adhésion d'une partie importante des populations et responsables concernés, peut-être plus sensibles aux inconvénients à court terme d'une politique durable de prévention qu'à son intérêt à long terme.

La méconnaissance du risque d'inondation

La Cour déplore à juste titre la disparité jusqu'en 1995 des instruments juridiques utilisés pour prendre en compte le risque d'inondation dans l'occupation des zones inondables, la lenteur de leur mise en place et la qualité très variable de leur contenu.

Il a été mis fin à la disparité des instruments juridiques avec la création par la loi du 2 février 1995 de l'instrument unique qu'est le plan de prévention des risques. Le dispositif a trouvé aujourd'hui une cohérence au travers de l'élaboration d'atlas qui sont des documents de connaissance, de la réalisation des dossiers communaux synthétiques réalisés en application de la loi du 22 juillet 1987 qui sont des documents d'information sur le risque et de la mise en point de plans de prévention des risques qui sont des documents réglementaires de prise en compte du risque dans le domaine de l'occupation des sols et de la construction. Ces trois démarches sont parfaitement complémentaires.

Le gouvernement partage tout à fait le diagnostic sur les carences et les lenteurs constatées dans le passé dans la mise en place des plans relatifs aux risques d'inondation et est résolu à corriger rapidement cette situation. Les moyens consacrés par l'Etat chaque année à cette mise en place, après un premier renforcement en 1994 (de 15 à 40 millions) ont été fortement accrus en 1999 (de 40 à 69 millions de francs) et seront encore développés en l'an 2000.

L'objectif du gouvernement est de doter de tels plans, à une échéance de dix ans, la totalité des communes exposées à des risques significatifs d'inondation. Le changement de rythme par

rapport à la situation qui prévalait avant 1995 est indéniable. Ainsi en ce qui concerne les 37 communes de plus de 100.000 habitants, 9 disposent d'un plan de prévention récent, 7 autres étant couvertes par un plan de surface submersible plus ancien ; pour 9 de ces communes, dont Paris, les plans sont en cours d'élaboration.

Si le gouvernement ne conteste pas la qualité variable des anciens plans dont beaucoup méritent d'être mis à jour, il juge excessifs les reproches adressés à la nouvelle procédure, dont certains paraissent reposer sur des appréciations inexactes. La procédure nouvelle des plans de prévention des risques permet de prendre en compte les dispositions nécessaires pour l'écoulement des crues et la conservation des champs naturels d'expansion des inondations. La référence prise en compte est la plus grande crue connue, la référence à une crue de périodicité centennale étant une exigence minimale, lorsque la plus grande crue connue est d'importance inférieure à une crue centennale (cf. instructions interministérielles du 24 janvier 1994).

Les circulaires et guides méthodologiques élaborés par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement permettent d'assurer l'homogénéité sur le territoire des conditions d'élaboration des nouveaux plans et les inspections des services de l'Etat n'ont pas mis en évidence de disparités significatives dans les prescriptions des plans par rapport aux principes généraux définis dans les documents diffusés par l'administration centrale.

La crue de référence prise en compte dans les plans actuels correspond à ce qui est pratiqué dans d'autres pays. Elle est cohérente avec la durée de vie de la plupart des constructions. Cette référence ne saurait être confondue avec les crues de référence prises en compte pour certains ouvrages : à Agen, la crue de référence citée se réfère au niveau de protection d'un des quartiers d'Agen situé en bordure de la Garonne pour lequel il s'est révélé impossible au plan technique d'assurer une protection plus que trentennale en raison de la configuration du site, la crue prise en compte pour la protection du reste de l'agglomération étant la crue centennale ; les crues de références prises en compte pour certains ouvrages particuliers sont logiquement beaucoup plus sévères : la défaillance brutale d'un barrage aurait en effet des conséquences infiniment plus dramatiques que la submersion naturelle d'une zone d'habitation susceptible d'être évacuée avant sa submersion grâce au délai donné par les dispositifs de surveillance et de prévision des crues naturelles.

La vulnérabilité des zones inondables

Le gouvernement déplore comme la Cour la forte aggravation de la vulnérabilité des zones inondables consécutive à un développement insuffisamment contrôlé depuis plus de cinquante ans de l'urbanisation dans ces zones.

La mise en œuvre des directives gouvernementales données depuis 1994 devrait limiter la poursuite de cette aggravation pour l'avenir. Cette mise en œuvre est rendue difficile du fait des décisions prises avant 1994 qui ne peuvent pas toujours être remises en cause et de nombreuses oppositions locales à la mise en œuvre d'une politique plus rigoureuse. En la matière l'Etat se doit d'agir en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment les collectivités locales, s'il veut obtenir de leur part un minimum d'adhésion indispensable à la mise en œuvre une politique cohérente de sécurité publique. L'expérience montre abondamment que l'application de la loi est difficile lorsqu'elle rencontre une opposition généralisée des populations et responsables locaux concernés.

La Cour regrette par ailleurs que l'Etat ne favorise pas davantage la réalisation de grands projets de protection des grandes cités fluviales et déplore le manque de clarté de la doctrine du ministère de l'environnement en matière de prévention des inondations et l'absence de hiérarchisation des orientations possibles qui s'en dégage.

Sur le premier point, la critique de la Cour peut apparaître surprenante, puisqu'en d'autres circonstances, elle n'a pas épargné ses critiques à l'égard de grands investissements publics insuffisamment rentables. En matière d'inondations, si l'on peut regretter comme la Cour l'insuffisance des bilans coût-efficacité des grands projets, cette insuffisance ne devrait pas permettre de conclure systématiquement en faveur de tels projets. Comme le note à juste titre la Cour dès son introduction, les grands ouvrages réalisés dans le passé (barrages-réservoirs dans le bassin de la Seine, digues de la Loire), malgré les limites connues de leur efficacité, ont été utilisés comme argument pour laisser s'accroître très fortement la vulnérabilité des zones partiellement protégées (en région parisienne le coût qui résulterait d'une inondation équivalente à celle de 1910 a été multipliée par 5 depuis 1910, en dépit des améliorations apportées par les barrages-réservoirs). Cette spirale aménagement-accroissement de la vulnérabilité est bien connue des spécialistes depuis le siècle dernier sans que les pouvoirs publics en aient complètement tiré les conséquences jusqu'à ces dernières années.

C'est pourquoi la doctrine du ministère chargé de l'environnement et plus généralement celle du gouvernement

privilégie de façon claire la prévention à la protection ; depuis ces dernières années, elle donne ainsi la priorité aux actions suivantes :

- le développement de la connaissance du risque : depuis 1994 la réalisation systématique d'atlas des zones inondables a été engagée ;

- l'information sur les risques : l'application de l'article 21 de la loi de 1987 a conduit à la réalisation de 98 dossiers départementaux des risques majeurs et de plus de 2 000 dossiers communaux synthétiques, ceux-ci sont aujourd'hui élaborés à un rythme de 1 500 par an ;

- l'élaboration de plans de prévention des risques : au nombre de plus de 3 000 aujourd'hui, ils couvriront l'ensemble des communes vulnérables de façon significative aux inondations avant dix ans ;

- l'amélioration de la surveillance des crues et de l'alerte pour laquelle l'Etat a développé considérablement ses investissements depuis 1979 ;

- l'engagement de démarches de réduction de la vulnérabilité des zones inondables, dont l'intérêt a été mis en évidence dans le cadre de l'étude engagée à l'initiative du gouvernement sur la Loire Moyenne ; cette étude a conclu à l'intérêt de privilégier une telle démarche qui s'inscrit dans une perspective de développement durable à l'inverse d'une politique de grands aménagements.

Pour autant la protection des lieux habités existants n'est pas absente des préoccupations du gouvernement puisque l'Etat lui accorde des concours financiers importants au travers des programmes de travaux auxquels concourt le budget de l'environnement (cf. ci-dessus) et fait bénéficier depuis 1999 les collectivités locales du fonds de compensation de la T.V.A. pour les investissements qu'elles réalisent dans ce domaine lorsqu'elles ne sont pas propriétaires des ouvrages concernés.

L'insuffisance de l'évaluation économique des risques et de prévention

Le gouvernement partage le diagnostic de la Cour sur l'insuffisance de l'approche économique du risque d'inondation, malgré les études engagées récemment avec le concours du budget de l'environnement sur les bassins de la Seine et de la Loire mentionnés par la Cour.

Il entend renforcer cette approche notamment en facilitant le retour d'expérience tel qu'il a été préconisé par le rapport de 1997 de l'instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels.

L'évaluation économique est d'ailleurs une action qu'entend développer fortement à l'avenir le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui a prévu de renforcer ses moyens dans ce domaine et de les regrouper dans une direction de l'évaluation environnementale et des études économiques.

En ce qui concerne le rapprochement que fait la Cour entre le coût complet des barrages du bassin de la Seine et une atténuation théorique des dommages potentiels qu'ils seraient susceptibles de permettre à hauteur de 20 à 25 milliards de francs, il convient de noter qu'une telle comparaison omet l'actualisation qui devrait être appliquée aux coûts (au taux recommandé par le Plan de 7 % par an), qui rendrait la comparaison moins avantageuse pour les barrages et que surtout elle omet l'aggravation considérable de la vulnérabilité de l'Ile-de-France provoquée par le sentiment largement partagé que les barrages construits mettraient à l'abri l'Ile-de-France des dommages liés à une grande inondation (aggravation évaluée à 25 à 30 milliards de francs).

Quant au dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles, le gouvernement partage l'inquiétude de la Cour vis-à-vis de la fragilité du dispositif face au risque de catastrophe majeure qui mettrait le budget de l'Etat à contribution. Des réflexions sont en cours pour permettre un renforcement de la sélectivité de ses interventions, ce qui permettrait d'augmenter les provisions correspondant à ces risques exceptionnels.

L'inadaptation du dispositif de prévention des inondations

Le gouvernement reconnaît bien volontiers la complexité du dispositif juridique concernant la prévention des inondations. Comme le note la Cour un tel dispositif ne peut se concevoir en dehors d'une coopération étroite et d'un financement partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales regroupées au niveau adéquat.

L'Etat n'entend en aucune façon se dérober à ses responsabilités et au partage, au titre de la solidarité nationale, du financement des dépenses correspondantes, comme l'a bien montré le développement depuis 1994 des moyens consacrés par l'Etat à la prévention des inondations.

A l'inverse de ce que semble recommander la Cour, il n'estime cependant pas souhaitable de déresponsabiliser les riverains et propriétaires des terrains exposés aux inondations, qui bénéficient des actions entreprises par les pouvoirs publics en matière de prévention des inondations, trop souvent sans y contribuer. Une telle déresponsabilisation serait d'ailleurs contradictoire avec le reproche fait par la Cour au système d'indemnisation institué en 1982 de ne pas encourager les propriétaires exposés aux inondations à réduire la

vulnérabilité de leurs biens. Il est à noter que la réduction de la vulnérabilité d'un bâtiment exposé ne passe pas exclusivement par des travaux collectifs visant à réduire les inondations, elle peut aussi se concevoir par un aménagement adéquat du bâtiment qui lui permette de subir sans dommages les inondations à l'instar des moulins autrefois ainsi aménagés au bord des cours d'eau. Une telle alternative éviterait de faire supporter à la collectivité des dépenses ne profitant qu'à quelques uns.

Par ailleurs on peut s'interroger sur l'opportunité d'une réforme du dispositif juridique dont l'objectif principal serait de faciliter une politique de grands travaux publics de protection contre les inondations dont la légitimité et l'intérêt collectif restent à démontrer au regard de l'emploi des fonds publics qui y seraient consacrés.

En ce qui concerne la complexité de l'organisation administrative, le ministère de l'aménagement du territoire reconnaît bien volontiers comme la Cour la faible adéquation de l'organisation territoriale de l'Etat et des collectivités locales au traitement des problèmes d'inondation qui traversent fréquemment les limites communales, départementales et régionales, ainsi que la nécessité d'un renforcement de la coordination qu'une telle situation implique. Une telle situation n'est d'ailleurs pas propre à la prévention des inondations et se retrouve dans de nombreux autres domaines de l'action publique. Il y a cependant lieu de noter, comme la Cour d'ailleurs le constate, que la question de la gestion de l'eau est cependant le domaine où l'effort de coordination s'est le plus développé depuis 1964, même s'il reste encore des améliorations à apporter.

❖

En conclusion, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement entend poursuivre l'effort de correction des lacunes constatées dans les domaines de la connaissance du risque d'inondation, de la diffusion de l'information, de l'amélioration et de la généralisation des plans de prévention des inondations ainsi que des actions de modernisation de l'alerte et de réduction de la vulnérabilité des zones urbaines inondables.

Il est résolu à développer les dispositifs d'évaluation, notamment économique, des actions de prévention, accroître l'effort de transparence dans ce domaine et faciliter les débats sur ce thème, en s'inspirant de l'expérience menée sur la Loire Moyenne pour laquelle a été engagée depuis 1994 une évaluation approfondie des actions de prévention des inondations dont les résultats ont été largement publiés et sur la base desquels une stratégie à long terme de prévention des inondations doit être définie.

REPONSE DU MAIRE DE VAISON-LA-ROMAINE

Vous précisez notamment qu'une crue de la Seine comme celle de 1910 causerait des dégâts considérables, dont le coût ruinerait le système actuelle d'assurance contre les risques naturels. Vous ajoutez que la raison en est que seul un tiers du programme de protection de la région parisienne en aurait été réalisé à ce jour.

Par la suite, et évoquant la catastrophe du 22 septembre 1992 à Vaison-la-Romaine, vous indiquez qu'un PER n'avait pas été envisagé, et ajoutez que le POS prenait très mal en compte le risque inondation.

Toutefois, et pour faire le parallèle avec la région parisienne, il me paraît souhaitable de préciser que pour ce qui concerne ma commune, la même crue de l'Ouvèze que celle de 1992 aurait des conséquences humaines nulles (bien que l'on ne puisse jamais avoir une certitude à 100 % - imprudence par exemple) et économiques très atténuées.

En effet, des mesures appropriées ont été prises ; les zones d'habitations qui avaient été partiellement détruites ont été supprimées, des aménagements de protection réalisés. Il faut bien reconnaître toutefois que c'est à un niveau local que ces mesures ont été décidées, et qu'elles ont bénéficié de l'aide de l'Etat et de la Région.

7

LA GESTION DES PROGRAMMES D'ARMEMENT PAR LE MINISTERE DE LA DEFENSE

La Cour a présenté dans le chapitre II ci-dessus les réformes intervenues ou en cours de mise en place pour la gestion budgétaire et comptable des crédits au ministère de la défense.

Les crédits d'équipement financent pour l'essentiel des programmes d'armement dont la conduite n'est pas exempte de critiques. Le rapport public particulier de juin 1997 avait abordé ce sujet en évoquant les cas de l'avion Rafale, du sous-marin nucléaire lanceur d'engins, du porte-avions nucléaire, de la torpille Murène, du canon de 155 mm tracté et de l'hélicoptère NH 90.

A la suite de l'examen de nombreux programmes qu'elle a mené depuis trois ans la Cour présente ses principales constatations et formule des recommandations. Ces critiques, qui concernent pour l'essentiel la conduite des programmes d'armement avant les réformes intervenues récemment et ces recommandations doivent être considérées dans la perspective de ces réformes, ainsi que de la création prochaine, au niveau européen, de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR).

Sont présentés ensuite, pour illustrer ces observations, les résultats des contrôles de huit programmes, dont la réalisation s'est déroulée sur une longue période, et qui sont parvenus à des stades divers d'avancement. Ils confirment que des progrès importants restent à réaliser pour que soient employées dans les meilleures conditions les sommes que le pays consacre année après année à l'équipement de ses armées et à la modernisation de sa défense.

I. - LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

Quatre-vingt quatre programmes sont actuellement en cours de réalisation. Huit d'entre eux, appartenant aux domaines techniques les plus divers, ont été analysés. Ces huit cas sont significatifs.

Considérés les uns et les autres à des stades fort différents de leur déroulement, évalués aux prix des facteurs déterminés lors de la date de leur lancement, ils représentent près de 70 milliards en dépenses réalisées. Cette somme globale, qui agrège des dépenses s'échelonnant parfois sur plus de quinze ans, ne prenant en compte que les règlements effectués ou en cours et non les dépenses à venir (naturellement fort élevées lorsque la phase d'industrialisation-production n'a pas encore commencé comme dans les cas de l'hélicoptère NH 90 et des missiles Mica et Apache), cette somme peut néanmoins être rapprochée du total des règlements déjà effectués par le ministère de la défense pour ses programmes d'armement, soit 264 milliards au 31 décembre 1998.

On retrouve pour ces programmes, de façon récurrente, mais avec des particularités propres à chacun, les défauts structurels d'appréhension et de gestion qui avaient déjà été signalés en juin 1997 dans les pages du rapport relatives à la programmation au ministère de la défense. Ces dysfonctionnements, auxquels la réforme en cours se propose de remédier, sont les suivants :

- organisation confuse des responsabilités dans le domaine financier, chacun des états-majors des trois armées, l'état-major des armées et le délégué général pour l'armement interviennent de manière disjointe dans le processus de programmation en fonction d'objectifs différents qui conduisent à une sophistication des produits et à une croissance des coûts ; le plus souvent, la dérive des frais de développement qui en résulte contraint à réduire le nombre des matériels qu'il avait été envisagé de commander ;

- inadaptation fondamentale des documents de prévision et de suivi du fait notamment de l'absence d'homogénéité du référentiel des programmes d'armement (documents pluriannuels) et de la liste (annuelle) des programmes d'armement comme du manque de cohérence des documents de suivi individuel, dont la périodicité et la structure laissent à désirer ;

- insuffisance du suivi financier des programmes d'armement : les responsables sont nombreux et les attributions parcellaires (gouverneurs de crédits, gestionnaires de crédits, responsables budgétaires) ; l'exercice des responsabilités est difficile puisque les gouverneurs de crédits n'ont pas d'autorité véritable sur les services gestionnaires, et que la direction des affaires financières n'est pas en mesure de suivre l'avancement des programmes ;

- chevauchement des phases de réalisation (développement-industrialisation-production), en contradiction avec les instructions ministérielles relatives à la conduite des programmes d'armement, ce qui favorise la poursuite des activités de développement - et donc

l'évolution à la hausse de leur coût - alors que les processus d'industrialisation ou de production sont déjà lancés ;

- absence de relation entre les autorisations de programme afférentes à un programme d'armement et les crédits de paiement ;

- dans certains cas, lancement d'un processus d'acquisition alors qu'on ne dispose que d'un pourcentage limité des crédits d'engagement nécessaires ;

- incohérence du périmètre retenu dans les dossiers de lancement et de réalisation du fait de l'absence de prise en compte des investissements ou des infrastructures complémentaires, pourtant indispensables à la bonne réalisation du programme ;

- modification de ce même périmètre durant les phases de réalisation afin d'extraire de l'enveloppe des investissements prévus à l'origine et tenter de faire apparaître un relatif respect des plafonds de dépenses fixés dans les dossiers de lancement et de réalisation ;

- réduction du niveau des innovations technologiques ou des capacités opérationnelles déterminées à l'origine, ce qui laisse apparaître une économie par rapport aux coûts recensés dans les devis initiaux, alors qu'il ne s'agit que d'une diminution de dépenses en étroite corrélation avec la diminution des prestations envisagées ;

- lancement de programmes complémentaires fort onéreux, non prévus au départ ou de nouvelles opérations de développement qui ne prennent pas en compte les frais déjà engagés ;

- abandon d'un programme après avoir assumé la totalité des frais de développement et acquisition de matériels de même nature à l'étranger ;

- absence de mise en œuvre des clauses relatives aux redevances versées par les industriels à l'Etat en cas d'exportation, alors même que le budget du ministère de la défense a assumé les frais de développement comme ceux des essais ;

- allongement constant des délais, ce qui occasionne, outre des retards importants dans la mise à disposition des forces armées des matériels considérés, une augmentation automatique du coût global à terminaison.

Il est donc plus indispensable que jamais que le ministère de la défense dispose d'un bon suivi permanent, physique et financier de ses programmes. Il ne peut en outre plus raisonner de façon essentiellement budgétaire. Son analyse doit aussi concerner les aspects macro et micro-économiques de façon à lui permettre de répondre à des questions devenues décisives : quelles seront les conséquences sur les budgets des prévisions relatives à l'inflation ?

Quelle peut-être l'évolution du coût des facteurs utilisés dans la programmation financière ? Quels sont les effets économiques des dépenses militaires ?

Les modalités de définition du budget d'équipement du ministère de la défense doivent évoluer. Le ministère doit passer d'un système dans lequel il négociait l'enveloppe de ses crédits, en effectuant ensuite leur répartition en interne, à un système où chacun des postes de dépense devra être explicité et justifié. C'est tout l'intérêt de la mutation en cours au ministère de la défense.

II. - LA CREATION DE L'OCCAR

La rigueur des méthodes et la précision du suivi s'imposent d'autant plus qu'à l'avenir nombre des programmes d'armement actuellement en cours de réalisation, et sans doute la plupart des nouveaux programmes majeurs qui viendront à être lancés, seront confiés à un nouvel organisme en cours de constitution, l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR), créé par une convention quadripartite signée le 9 septembre 1998 par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Installé en Allemagne, appelé sans doute à voir de nouveaux pays européens y adhérer, l'OCCAR a pour mission de développer la coopération européenne en matière d'armement au profit des Etats membres. Ses instances décisionnelles, composées de représentants des pays signataires de la convention, auront la capacité de définir et de réaliser les programmes d'armement nécessaires à la satisfaction des perspectives stratégiques et des besoins militaires adoptés.

En conséquence, il est vraisemblable qu'il gèrera à terme une part importante - sans doute de l'ordre de 25 milliards de francs - des crédits affectés annuellement au titre V du budget du ministère de la défense.

Le rôle croissant que cet organisme jouera dans la conduite des programmes d'armement ne modifie en rien les règles de gestion rappelées par la Cour. Cependant, le statut international de ce nouvel intervenant, qui a été doté de la personnalité juridique par la convention quadripartite signée le 9 septembre 1998, impose de concevoir un dispositif financier spécifique pour servir des finalités telles que le bon emploi des fonds publics et le contrôle de leur utilisation.

Pour le contrôle des ressources dont bénéficiera l'OCCAR, afin de mener à bien les programmes d'armement en coopération qui lui seront confiés, la Cour, intervenant en avril 1998, au moment où se négociait la convention quadripartite, avait signalé qu'il lui semblait

indispensable que soit prévue la possibilité pour les organes supérieurs de contrôle financier d'appréhender la totalité des éléments juridiques et financiers relatifs à la réalisation d'un programme d'armement, même s'il était conçu et géré de manière internationale.

La convention signée donne largement satisfaction à sa demande, puisqu'elle comporte un article 44 ainsi rédigé : « Afin de pouvoir remplir leurs fonctions de contrôle des comptes pour leurs administrations nationales et d'informer leurs Parlements conformément à leurs statuts, les autorités nationales de contrôle peuvent obtenir toute information et examiner tout document détenus par l'administration d'exécution de l'OCCAR dans la mesure où ceux-ci ont trait à un programme auquel leur Etat membre participe, ou bien à un fonctionnement de la section centrale de l'OCCAR (structure de réflexion et de décisions conjointes sur plusieurs programmes d'armement) ».

Pour mesurer la portée de cette disposition, il faut rappeler que dans le cadre de l'OTAN, comme pour la plupart des programmes militaires actuellement menés en coopération, les textes signés n'ouvrent aux organes supérieurs de contrôle d'un Etat que l'accès à une information limitée aux documents leur permettant de vérifier l'emploi des fonds relatifs à leur part nationale de financement, solution de peu d'intérêt si l'on souhaite réellement contrôler la mise en œuvre d'un programme militaire complexe mené en coopération internationale.

Quant aux modalités d'engagement des fonds et de suivi des dépenses, il revient tout à la fois au règlement financier de l'OCCAR, actuellement en cours de négociation, et à l'Etat français pour ce qui le concerne directement de les déterminer puisque, à l'avenir, les règles actuelles (Instruction ministérielle relative à la conduite des programmes d'armement, code des marchés publics, intervention de la commission spécialisée des marchés, …) n'auront plus cours en la matière.

Sur ce point, la Cour formule quelques recommandations :

- La rédaction des articles du futur règlement financier de l'OCCAR relatif à la composition du comité financier de cet organisme, comité dont la création avait été demandée par le ministère de l'économie et des finances français, doit préserver la possibilité d'une représentation de la France élargie à des représentants d'autres départements ministériels que le seul ministère de la défense ;

- Le rôle de ce comité financier doit comporter, d'une part, l'examen et les avis donnés au conseil de surveillance de l'OCCAR sur les budgets, les comptes, les propositions de modification des

règles financières, les rapports des auditeurs externes, l'exercice de compétences de gestion éventuellement déléguées par le conseil de surveillance, d'autre part, le suivi financier régulier de l'activité de l'OCCAR et de la réalisation des programmes d'armement. Pour confirmer le rôle fonctionnel de cette instance, il serait souhaitable qu'elle soit rattachée au conseil de surveillance de l'OCCAR, et non au directeur général de cet organisme ;

- Les relations financières entre la France et l'OCCAR doivent être organisées de façon rigoureuse, sachant que les fonds, une fois versés, devront être considérés comme des fonds privés. Pour ce faire, la nécessité d'une concertation interministérielle préalable aux réunions du conseil de surveillance ou du comité financier de l'OCCAR s'impose. Cette concertation devra associer au ministère de la défense ceux de l'économie, des finances et de l'industrie, et des affaires étrangères. Pour organiser de façon continue cette concertation, il serait souhaitable d'envisager la création d'une structure spécifique dont les missions et les moyens pourraient s'apparenter à ceux du SGCI pour ce qui concerne l'Union européenne ;

- Enfin, il est nécessaire de préciser la nature juridique de la participation de la France à l'engagement d'un programme par l'OCCAR. Pour pouvoir affecter les autorisations de programme nécessaires au financement des décisions prises, il faut pouvoir identifier les crédits affectés aux programmes d'armement dont la réalisation sera confiée à l'OCCAR et ceux qui couvriront les compléments de programme pris en charge par la France seule.

Les procédures de définition et de réalisation des programmes d'armement s'étant récemment améliorées sur le plan national, il serait regrettable que le basculement de responsabilité vers l'OCCAR, qui va s'opérer au cours des prochaines années, s'accompagne soit d'un retour aux errements antérieurs, soit de la mise en œuvre de règles budgétaires et financières ne permettant de prendre de bonnes décisions et d'assurer un suivi financier précis.

❖

1

LA CONSTRUCTION ET L'UTILISATION DU BATIMENT D'ESSAIS ET DE MESURES (BEM) " MONGE "

A. - LE LANCEMENT DU PROGRAMME

Pour assurer la relève du "BEM" Henri Poincaré, au service du groupe naval d'essais et de mesures, dont la mission essentielle consiste à assurer le suivi des tirs balistiques, deux solutions avaient été envisagées : la refonte d'un bâtiment existant ou la construction d'un nouveau navire.

Les dossiers de préparation du lancement de ce programme majeur d'armement, en date du 30 décembre 1986, et de présentation du programme, en date du 31 mars 1987, préconisaient la solution la moins coûteuse : refonte d'un bâtiment préexistant. Lors d'une réunion interministérielle tenue le 6 mai 1988 au cabinet du Premier ministre, la formule beaucoup plus onéreuse de la construction d'un bâtiment neuf fut cependant retenue pour des raisons de plan de charge de l'industrie de la construction navale. En ne prenant en compte que les dépenses liées à la partie "plate-forme propulsée" du programme navire[42], il est résulté de ce choix un accroissement considérable de la dépense pour l'Etat (+ 37,5 %) par rapport au coût prévisionnel d'une refonte. Cette augmentation des dépenses a été prise en charge par le ministère de l'industrie qui a attribué une subvention de 200 MF hors taxes au chantier naval retenu, les chantiers de l'Atlantique à Saint-Nazaire.

S'il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'opportunité d'un tel choix, la méthode adoptée pour déterminer le parti industriel doit être soulignée : la procédure engagée au début de l'année 1987 pour choisir entre les deux solutions envisagées -refonte ou construction neuve-, a pour l'essentiel consisté en une consultation lancée avec l'aide d'une société d'ingénierie, avec laquelle la direction des constructions navales avait passé, le 19 novembre 1987, un marché d'assistance technique. Or cette société appartenait au même groupe que le chantier candidat à la construction d'un bâtiment neuf.

B. - LES COUTS DE REALISATION

Exprimé aux conditions économiques du 1er janvier 1986, le coût total du programme avait été fixé à 1 220 MF pour le programme "navire" (plate-forme propulsée, sans compter la subvention versée

[42] Cette opération comporte tout à la fois un programme "navire" et un programme "mesures et essais".

par le ministère de l'Industrie, ni les prestations complémentaires effectuées par la direction des constructions navales), 2 135 MF pour le programme "mesures" soit, au total, 3 335 MF, auquel s'ajoutaient 245 MF de provisions pour aléas, soit un coût prévisionnel global de 3 600 MF.

Les marchés passés avec les chantiers de l'Atlantique pour la construction de la plate-forme navale atteignent un total de dépenses légèrement supérieur aux prévisions, soit 641 MF aux conditions économiques de février 1988, sans compter la subvention versée par le ministère de l'industrie, alors que la réunion interministérielle précitée avait retenu un prix plafond devant se situer dans une fourchette de 570 à 600 MF.

Globalement, le programme "navire-plate-forme propulsée", prestations de la DCN, travaux complémentaires, soit 1 126 MF, est d'un coût inférieur de 94 MF au coût de référence retenu par le devis initial : 1 220 MF. Pour apprécier la portée réelle de cette légère diminution, il faut, toutefois, garder à l'esprit l'absence de précision de ce devis initial qui se contentait d'indiquer en face de la mention "programme navire" la somme globale sans la décomposer en ses divers éléments, interdisant ainsi toute appréciation du caractère plus ou moins exact des estimations de prix.

Le programme "mesures et essais" n'a été, quant à lui, que partiellement réalisé puisqu'il fut décidé de reporter *sine die* sa deuxième phase, relative à la mise à niveau du bâtiment pour servir de réceptacle lors des essais des missiles M5 puis M51. En conséquence, une fois déterminé le coût prévisionnel de la réalisation de cette deuxième phase, estimé par le ministère à 848 MF au coût des facteurs de janvier 1986, celui des travaux et des équipements liés à la réalisation de la première phase du programme "mesures" s'élevait à 1 287 MF dans le devis initial prévisionnel. A ce montant, il faut ajouter la part de la marge pour aléas qu'on peut, en proportion, affecter à cette partie du programme soit 94 MF. C'est donc un montant prévisionnel total de 1 381 MF qu'il faut comparer aux dépenses constatées. Or, toujours chiffrées au coût des facteurs du devis prévisionnel, celles-ci se sont élevées à 1 357 MF, somme à laquelle s'ajoutent les crédits réservés à titre de marge et utilisés à cette partie de programme soit 93 MF. Au total, la partie réalisée du programme mesures et essais a donc coûté 1 450 MF, en augmentation de 69 MF sur le devis, marge comprise.

C. - L'UTILISATION DU "MONGE"

Les prévisions en matière de personnels - effectif global en forte diminution par rapport à celui requis par le bâtiment Henri

Poincaré - ont été globalement respectées et il n'est pas anormal que les coûts de fonctionnement du Monge aient augmenté d'environ 30 % entre la mise en service (56,3 MF en 1993) et 1996 (83,1 MF). En revanche, les conditions d'utilisation de ce bâtiment par le groupe naval d'essais et de mesures sont inquiétantes.

En effet, si le " Monge " navigue relativement souvent - 358 jours de mer en quatre ans et demi - et si la moitié de ce temps de navigation (194 jours de mer) est liée au déroulement de sa mission principale - le réceptacle, dans l'Atlantique sud, des missiles balistiques lancés par les sous-marins nucléaires - cette mission devient de moins en moins fréquente puisqu'on est passé de un ou deux tirs par an à un seulement et qu'il est prévu, depuis 1999, de n'en effectuer plus qu'un tous les deux ans. En conséquence, ce bâtiment de haute technologie, dont la réalisation a coûté cher et dont le coût de fonctionnement annuel n'est pas négligeable, est surtout utilisé pour des missions techniquement ou scientifiquement moins complexes, qui ne nécessitaient pas le recours à un navire ayant de telles performances scientifiques et donc d'un coût de construction aussi élevé.

2

L'HELICOPTERE DE TRANSPORT NH 90

A. - L'ALLONGEMENT DE LA DUREE DU PROGRAMME ET SES CONSEQUENCES SUR L'ADAPTATION AU BESOIN OPERATIONNEL

Le programme Hélicoptère NH 90 est né en 1983 dans le cadre de l'OTAN. Il était l'aboutissement de réflexions qui avaient commencé, pour la version de transport tactique dès 1979, et pour la version navale en 1980. Les Etats-Unis ayant renoncé à participer au projet, cinq pays européens (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni), rejoints par le Canada, s'étaient initialement engagés. Après l'abandon du Canada et, en 1987, du Royaume-Uni, le programme NH 90 ne repose plus que sur la coopération de quatre Etats européens. Ceux-ci ont souhaité assurer son développement au sein d'une agence de l'OTAN créée pour la circonstance, " NAHEMA ".

La signature des différents " MOU "[43] s'est achevée en 1991. Il était prévu que la phase de développement se terminerait en 1999. Le mémoire sur l'industrialisation, qui, suivant le calendrier initialement retenu, aurait dû entrer en vigueur au début de 1996,

[43] « *memorandum of understanding* » : mémoire d'entente général et mémoire de conception et de développement.

n’est cependant pas encore signé, et un retard de deux ans est probable pour cette phase du programme.

Les contraintes budgétaires ont conduit les armées à réduire considérablement leurs commandes. L’état-major de la marine a certes clairement indiqué les raisons qui ont fait du NH 90 un programme prioritaire pour lui, notamment la configuration des navires. Il reste que les commandes prévues par la marine seront en nombre très limité (27, au lieu de 60 initialement prévues). L’essentiel des commandes est désormais attendu de l’armée de terre. Or celle-ci, tout en rappelant son besoin d’un hélicoptère de manœuvre, le place seulement au quatrième rang de ses priorités. Le nombre d’hélicoptères que l’armée de terre française avait prévu d’acheter a d’ailleurs été réduit de 163 à 133.

L’incidence de ces réductions sera d’autant plus ressentie que les commandes seront passées avec retard. Les premières commandes de la marine ne devraient pas intervenir avant 2002. Quant à celles de l’armée de terre, très échelonnées, il ne semble pas qu’elle puissent effectivement être passées pour le nombre d’engins prévu, et doter cette armée d’un nombre opérationnellement significatif, et cohérent avec les modules de force prévus, d’hélicoptères de manœuvre. Les premières commandes ne devraient pas intervenir avant 2010. Il est envisagé de maintenir en service le MK II jusqu’à sa date de péremption entre 2010 et 2020. Le NH 90 version terrestre n’assurera donc la relève des matériels existants que pour une durée relativement brève, les dernières livraisons devant intervenir vers 2022, soit plus de quarante ans après les premières études et moins de quinze ans avant la date de péremption elle-même prévue entre 2030 et 2040.

Ces observations conduisent à s'interroger sur la manière dont le ministère de la défense a pris en compte les contraintes budgétaires dans la définition des besoins opérationnels, et dans ses arbitrages entre les différents besoins exprimés par les armées.

Par ailleurs, pour la définition des besoins opérationnels, il n'apparaît pas que le choix des spécifications ait pris en compte les coûts induits, et qu'il ait été procédé à une comparaison entre le coût d'un nouveau programme, celui de l'adaptation d'un matériel existant, et celui de l'achat d'un matériel existant. Le développement était déjà très avancé quand les responsables du programme ont demandé aux industriels de mettre au point des options permettant de réduire les coûts unitaires, au moins pour certaines versions simplifiées. Une telle démarche, particulièrement souhaitable pour préserver l'adéquation du programme aux besoins malgré sa durée excessive, aurait sans doute permis des réductions de coût plus importantes si elle avait été

adoptée dès l'origine; elle aurait également facilité l'effort d'exportation et la mise au point d'une version civile.

Enfin, le programme a été lancé sans qu'ait été vérifiée sa compatibilité budgétaire avec tous les autres engagements financiers du ministère de la défense, résultant notamment des grands programmes d'armement en cours.

B. - LA MAITRISE DES COUTS

Le recours à un prix forfaitaire pour la phase de développement est en principe judicieux, car il devrait assurer plus de clarté, tant pour les industriels que pour l'Etat, et permettre de mieux cadrer les engagements de l'Etat. Cette observation doit cependant être nuancée :

- d'une part, la formule de révision de prix retenue, qui prend en compte pour 78 % un indice de salaires, est très favorable à l'industriel. Le recours à un prix forfaitaire a conduit, à la demande des partenaires étrangers, à renoncer à toute procédure contractuelle d'audit. L'Etat est ainsi privé de la possibilité de connaître avec précision la rentabilité du contrat de développement, information qu'il serait utile d'avoir au moment de la négociation du contrat d'industrialisation ;

- d'autre part, la participation de l'industriel au développement, qui, au cours de la négociation, a été présentée comme relativement élevée (1 125 MF aux conditions économiques de 1988) sera en fait réduite de 50 % (563 MF), l'Etat s'engageant à rembourser dans la phase d'industrialisation, et au fur et à mesure des commandes, 50 % de la participation au développement initialement financée par l'industriel. Une exonération des redevances d'études au titre de la part française des ventes à l'exportation, dans la limite de 500 hélicoptères NH 90, a été accordée. Ce dispositif a l'inconvénient d'alourdir la participation effective de l'Etat au développement, qui passe de 2 943 MF à 3 506 MF. Mais il en reporte le coût budgétaire à la phase d'industrialisation et il a permis à l'industriel de prendre à sa charge l'augmentation de la part française résultant de la défection de plusieurs partenaires étrangers.

Au total, le coût contractuel du développement du NH90 sera élevé. Il a été chiffré à 9 600 MF, aux conditions économiques de 1988, dont 42,37 % à la charge de la France (4 068 MF, dont 3 506 MF à la charge de l'Etat), ramenés en 1995 à 41,6 %. Les prix de série seront de plus supérieurs aux prévisions initiales : le prix unitaire de série, annoncé à 70 MF hors taxes en 1988 pour la version terre, a été estimé à 90 MF en 1995, et 144 MF pour la version marine. Le coût complet pour l'Etat, taxes, marge d'incertitude et

autofinancement compris, pourrait atteindre, aux conditions financières de 1995, 129 MF pour la version terre, et 184 MF pour la version marine.

Cette dérive des prix risque de rendre plus difficile la commercialisation de l'hélicoptère NH 90, alors même que l'équilibre économique et industriel du programme repose sur une hypothèse d'exportation d'environ 700 appareils, dont 280 pour le marché civil.

C. - LE CADRE INTERNATIONAL

Le recours à la coopération internationale, en répartissant les dépenses de développement sur plusieurs pays, et en rendant possible des séries plus longues, doit permettre une réduction des coûts. Mais dans le cas du NH 90, et s'agissant de la France, la portée des économies éventuelles a été réduite. La diminution du nombre des participants s'est traduite par une redéfinition limitée du programme initial, et la répartition des coûts de développement entre les Etats participants a été modifiée au détriment de la France: l'Allemagne et l'Italie ont réduit leur participation, et la France a accepté d'augmenter la sienne (42,37 %, voir supra), alors qu'elle comptait, dès le départ, ne commander que 30 % des appareils fabriqués, pourcentage qui pourrait encore diminuer si la réduction des commandes françaises est plus importante que celles de ses partenaires. Au total, la part du développement à la charge du budget français est excessive et elle n'est justifiée par aucun avantage exceptionnel accordé aux industriels français.

Le recours à une structure internationale a également pour conséquence la non application des procédures nationales aux opérations gérées dans ce cadre. Dans le cas du NH 90, la combinaison d'une procédure nationale (convention prévoyant le remboursement par l'Etat à l'industriel de 50 % de sa participation au développement) avec un marché international ne relevant pas du code des marchés publics, car contracté entre l'agence NAHEMA et l'industriel, permet de faire échapper des décisions administratives aussi bien au cadre réglementaire national, qu'au cadre international.

Il apparaît en définitive que le dispositif retenu pour la conduite du programme NH 90, s'il donne un cadre juridique à la coopération de quatre Etats et de trois industriels, ne réunit pas les conditions qui permettraient une gestion économique d'un grand programme d'armement. Du côté des Etats, l'agence de l'OTAN NAHEMA n'a que l'apparence d'un client unique, et additionne en fait les desiderata de quatre administrations distinctes. Du côté de l'industrie, la société NHI n'a pas de réalité industrielle, et n'est qu'une coquille juridique sans autonomie ni responsabilité réelle, entièrement

dépendante des associés qui la contrôlent (Eurocopter Allemagne et Eurocopter France sont deux filiales d'Eurocopter).

D. – LE PROBLEME FISCAL

Le dossier de lancement du développement affirme à tort qu'une exonération de TVA a été obtenue. Le mémorandum d'entente se borne, en fait, dans sa section XIII, à rappeler que chaque Etat s'efforcera d'interpréter favorablement les textes concernant les droits de douane, les taxes et charges similaires, et de porter les décisions prises à la connaissance des participants.

En vérité, cette question est restée ouverte entre le ministère de la défense et le ministère des finances depuis 1990. Des doutes subsistent sur le bien-fondé de l'interprétation du ministère de la défense, alors que le non-règlement de cette question fait peser une incertitude grave sur le coût définitif du développement du NH 90. Le coût de la TVA sur la part française des travaux est évalué par la délégation générale à l'armement à 900 MF, majorant de près de 20 % le coût de ce développement par rapport au montant retenu dans le devis initial. Le coût de la TVA sur les parts étrangères est évalué à 1 200 MF : en dépit de l'opinion des commissaires aux comptes, il n'a jamais été facturé par la société titulaire du contrat de développement (NH industries), et une décision du conseil de défense du 22 février 1996 précise seulement, sans régler la question, qu'il ne sera pas à la charge du ministère de la défense.

Cette situation résulte d'abord de l'imprudence du ministère de la défense, en charge du dossier. Il avait le devoir de fonder le programme sur des bases juridiques claires et il a persisté dans une position contredite lors de deux réunions interministérielles successives. Elle est aussi la conséquence de l'attention insuffisante qui a été portée, au ministère de la défense, mais également au ministère du budget -où le service de la législation fiscale aurait dû dès le départ prendre une position sur le fond plus nette-, aux questions juridiques, dans la conduite des procédures interministérielles alors même que le développement des coopérations internationales leur donne une importance décisive.

3

L'AVION D'OBSERVATION ET DE LUTTE ANTI SOUS-MARINE ATLANTIQUE II

A. - DE L'ATLANTIC I A L'ATLANTIQUE II

Conçu dans le cadre de l'OTAN et réalisé en coopération industrielle avec différents partenaires, le programme d'avion de surveillance et de lutte anti sous-marine Atlantic I s'était déroulé, après la phase de définition des moteurs lancée en 1962, sur la période 1965-1975. Issu d'un accord entre la France et la République fédérale d'Allemagne, mené en parallèle avec le programme Transall, il avait abouti, dans un délai assez court et avec une cadence favorable à la diminution du prix de série, à la production de 87 appareils au total, pour la France (40 appareils) pour la RFA, l'Italie et les Pays-Bas. Si le coût de ce programme fut élevé, l'organisation internationale de la production, l'importance des commandes et le nombre des Etats concernés, joints à des délais normaux de réalisation, du prototype à la série, ont permis de le mener à bonne fin dans des conditions relativement satisfaisantes.

Cependant, la question du renouvellement de cet appareil s'est posée assez rapidement pour des raisons techniques, opérationnelles et stratégiques. Aussi, toujours dans un cadre international, des projets d'un nouvel avion -successivement les Mark II, III et IV- ont été élaborés, mais sans suite et, dès 1974, l'échec de la coopération internationale a été jugé inévitable. Aussi la France s'est-elle trouvée seule à vouloir définir et lancer le programme Atlantique II.

Ce lancement a été essentiellement lié au besoin de soutien à la force océanique stratégique. Une lettre du chef d'état-major de la marine, adressée au ministre de la défense et datée du 12 avril 1974, précise que : " les avions de patrouille maritime actuellement en service appellent, en effet, un successeur dont l'élaboration ne saurait être différée davantage sans compromettre gravement, à partir de 1982, la capacité de la marine à assurer des missions fondamentales précisées dans le plan naval ". La première des deux missions citées dans cette lettre est effectivement " la sûreté des SNLE en transit ".

La prolongation des Atlantic I n'a alors pas été jugée opportune en raison du vieillissement du parc et de l'obsolescence de son système d'armes. En effet, le rythme d'activité des Atlantic I français était beaucoup plus élevé que celui de leurs homologues allemands, alors même que les avions français avaient été les premiers construits. En outre, les capacités opérationnelles offensives

de l'Atlantic I n'étaient plus suffisantes face aux nouveaux adversaires potentiels qu'étaient les sous-marins nucléaires de nouvelle génération et les bâtiments dotés de systèmes d'armes antiaériens modernes.

La marine a donc fait valoir son besoin, exprimé en avril 1974, jusqu'au lancement des phases d'industrialisation et de série du programme Atlantique II de nouvelle génération par la décision ministérielle du 26 mai 1982.

La cible initiale de 42 aéronefs en parc fut essentiellement définie par le contexte de la guerre froide et des opérations extérieures. Elle correspondait à un besoin confirmé par l'activité opérationnelle des Atlantic I. Au nombre de 34 (en service opérationnel), et malgré une forte suractivité, ces appareils faisaient, jusqu'en 1989, difficilement face aux missions qui leur étaient demandées : sûreté des SNLE, opérations en Afrique (Mauritanie, Tchad), surveillance des approches maritimes, missions de service public (SAR).

Ces différentes données de départ expliquent en partie les difficultés rencontrées par ce programme.

B. – LES CONDITIONS DE LANCEMENT ET DE REALISATION

La durée de réalisation du programme Atlantique II a été particulièrement longue, 20 ans et 6 mois, entre la décision de lancement de la phase de définition du programme le 3 mars 1977 et la livraison à la marine nationale du dernier appareil commandé à la fin novembre 1997, alors même qu'une partie importante (la cellule et le moteur de l'appareil, repris avec seulement quelques modifications du programme précédent Atlantic I) requérait peu d'études de développement.

Ce programme a été lancé après une phase de définition trop brève -à peine une année-, ce qui s'est révélé notoirement insuffisant compte tenu de son évolution technique. Il a donc fallu rapidement revoir les choix initiaux, comme par exemple remplacer le calculateur, mais aussi faire évoluer la définition de l'avion, car les futurs utilisateurs, qui n'avaient pas été suffisamment consultés sur la définition du système, ont réclamé des améliorations jugées par eux indispensables pour que l'avion réponde à leurs besoins.

A la brièveté de la phase de définition, source certaine de dysfonctionnements et de surcoûts, s'est ajouté un chevauchement de huit ans des phases de développement et d'industrialisation-production, qui a compliqué le déroulement du programme puisque les travaux afférents au développement se sont poursuivis jusqu'au printemps 1990, alors même que la décision ministérielle de lancer les

phases d'industrialisation et de série de l'appareil Atlantique II était intervenue huit ans plus tôt, le 26 mai 1982.

Enfin, des retards considérables ont été enregistrés, 8 ans *in fine*, soit, pour 28 aéronefs, plus de deux fois les délais initialement retenus pour la production et la livraison de 42 appareils.

C. - LES COUTS

Le devis de développement a connu une hausse de 56 % par rapport au devis initial, hausse dont l'origine provient d'évolutions à caractère technique (pour 13 %), de modifications des demandes opérationnelles (pour 26 %), des sous-estimations des coûts industriels (pour 8 %) et d'évolutions de l'organisation industrielle (pour 5 %).

La phase de développement a été marquée, au cours des premières années de son déroulement, par des péripéties importantes :

- deux dossiers dits de " recalage " du programme ont dû être élaborés, seize mois après le lancement du développement pour le premier et deux ans et sept mois plus tard pour le second ;

- en conséquence, il a fallu demander au ministre de la défense de confirmer la décision de poursuivre le développement après l'intervention de ce deuxième recalage.

En outre, alors que les dépenses de développement avaient déjà considérablement augmenté, des travaux dits de " post-développement " ont dû être entrepris. Ne faisant pas partie du programme, ces travaux concernaient le maintien en condition opérationnelle de l'appareil jusqu'en 1992, et les études relatives à l'intégration de la nouvelle torpille franco-italienne MU 90 sur l'appareil Atlantique II : ils se sont élevés à 525 MF au coût des facteurs de janvier 1997, soit 10 % du coût de développement appréhendé suivant la même référence (5 235 MF).

En définitive, l'augmentation globale des dépenses de développement et de post-développement s'établit à 66 % -sans compter les essais en vol imputés hors programme- par rapport à l'estimation initiale proposée à la décision ministérielle en février 1978.

Ainsi, non seulement la France a supporté seule la totalité des frais de développement d'un programme conçu, au départ, pour être réalisé en coopération internationale comme son prédécesseur, mais encore ces dépenses ont été en fin de compte très supérieures aux données de départ soumises au ministre de la défense.

D. - LES CONSEQUENCES DE LA REDUCTION DE LA CIBLE

Corrélativement, la cible de ce programme est passée de 42 à 29, puis 28 appareils. Sur le plan financier, cette réduction drastique a eu deux conséquences importantes.

- Elle a entraîné naturellement une très forte augmentation des frais fixes de développement et d'industrialisation rapportés à chaque appareil commandé, augmentation qui, si elle avait été connue dès l'origine du programme, aurait peut-être modifié les décisions ministérielles de recalage, de poursuite du développement et de lancement de l'industrialisation et de la série.

- Elle a conduit à adopter un rythme de production très lent interdisant des économies d'échelle ainsi qu'à l'impossibilité de mettre en oeuvre l'étude de prix envisagée qui aurait permis d'obtenir une réduction du coût des appareils puisque celle-ci, prévue dans le dossier de lancement des phases d'industrialisation et de production en date du 16 mai 1982, ne devait concerner que les 12 derniers appareils commandés de la série de 42. L'abandon des 14 derniers appareils initialement prévus a donc interdit de procéder à toute étude des prix retenus contractuellement en 1982.

Par ailleurs, cette réduction très importante de la cible, sans effet sur les postes " industrialisation " du devis dont les montants sont demeurés identiques, n'a pas toujours entraîné de diminution des postes relatifs à la série (ainsi le poste " aléas et modifications " a enregistré une croissance de 231 MF au coût des facteurs du 1er janvier 1981) et a entraîné un doublement du poste " divers ". En conséquence, hors effet de réduction de la cible, l'augmentation du devis de production et du coût de la série est très élevée puisqu'avec une réduction de 33 % de la cible, la diminution globale du devis de production totale s'établit seulement à 21 %.

En utilisant les données du programme rappelées dans le document de suivi pour 1996 et dans le document de clôture établi en 1997, le coût par appareil s'établit, au coût des facteurs de janvier 1981, à 275 MF lorsque la cible était de 42 avions (devis global de production de 11 548 MF) et 333,4 MF pour une commande de 28 avions (devis global de production de 9 531 MF), ce qui représente une augmentation du coût unitaire des appareils de 58,4 MF au coût des facteurs de janvier 1981 (+ 21 %).

E. - LES COUTS COMPLEMENTAIRES

A cette augmentation, calculée au prix des facteurs du devis initial tel qu'il fut déterminé en janvier 1981, il faut ajouter les travaux de complément, déjà évoqués, pour un montant total de 560 MF au

coût des facteurs de janvier 1997, soit plus 20 MF par appareil à cette date de référence.

En conséquence, tout compris, du développement à la série, le coût du programme Atlantique II, exprimé au coût des facteurs lors de sa clôture en janvier 1997, s'est élevé à 27 249 MF[44], soit 973,2 MF par appareil.

Ce calcul n'inclut pas la prise en charge par l'Etat de la presque totalité des dépenses d'essais, imputées seulement pour 2 MF au titre du développement du programme et financées pour 97 MF par la dotation budgétaire du centre d'essais en vol, ni les coûts d'acquisition et de transformation de quatre appareils Falcon 50 achetés pour pallier la diminution de la cible des Atlantique II, soit 672 MF au coût des facteurs de janvier 1994.

En outre, si, à la suite des pré-études déjà réalisées, il est décidé de procéder à l'intégration sur l'Atlantique II de la torpille franco-italienne MU 90, c'est un total prévisionnel de dépenses supplémentaires de 268 MF évaluées au coût des facteurs de janvier 1991 qu'il faudra ajouter aux dépenses déjà enregistrées de ce programme.

De plus, des problèmes importants de corrosion affectant le bord des ailes sont apparus, problèmes qui auraient sans doute pu être évités si un prototype de cellule bénéficiant du plan anticorrosion élaboré lors du lancement du programme avait été réalisé lors de la phase de développement. Les conséquences financières en ont été partagées entre l'Etat (31 %, soit 34,7 MF TTC au coût des facteurs de janvier 1996) et les industriels à l'issue d'une longue négociation, alors même qu'il ressort des rapports d'enquête que ces phénomènes avaient pour origine des négligences des constructeurs concernés dans l'application du plan anticorrosion.

Enfin, contrairement aux perspectives envisagées au départ, on note une absence totale d'exportation de cet appareil, ce qui prive le budget du ministère de la défense des quelques compensations financières liées à la vente à l'étranger qui avaient été envisagées avec une relative certitude lors du lancement par la France seule des phases d'industrialisation et de production.

En conséquence, et si l'on considère que les pays européens qui avaient une flotte d'Atlantic I n'ont pas acquis d'appareils Atlantique II, il est difficile d'envisager comme réaliste le vœu formulé par la délégation générale pour l'armement d'une " coopération

[44] Développement : 5 255 MF ; travaux de complément : 525 MF ; industrialisation : 5 226 MF ; série : 15 683 MF ; travaux de complément hors programme : 560 MF.

internationale à rechercher en ce qui concerne la modification à mi-vie des avions ".

Quant au coût de possession, s'il n'a pas été déterminé par le ministère de la défense tout au long de la réalisation du programme, les estimations effectuées à la demande de la Cour permettent de l'évaluer, en francs 1997, à environ 23 milliards pour une durée de vie de la flotte d'Atlantique II estimée à 25 ans.

Considérable, puisqu'elle représente 85 % du coût d'acquisition des mêmes appareils, cette dépense est à ajouter à celle d'acquisition. Au total, ce programme se révèle avoir été d'un coût prohibitif pour un avion dont la cellule et la propulsion sont identiques " à quelques modifications près " à ceux conçus en 1962 pour l'Atlantic I et qui équipe la marine française 20 ans après le lancement du programme.

4

LE MIRAGE 2000-5

A. - LES AVANTAGES ACCORDES PAR L'ETAT AU PROGRAMME EXPORTATION

Le développement du Mirage 2000-5 export a d'emblée bénéficié d'un ensemble exceptionnel d'avantages pour un programme qui n'intéressait pas, à l'origine, l'armée de l'air française.

L'effort consenti par l'Etat au titre des travaux à réaliser dans les centres lui appartenant a été sous-estimé. Alors que le DGA avait évalué à 100 MF au maximum le coût " marginal " de ces travaux, le coût réel devait s'avérer beaucoup plus élevé, dépassant en fait 250 MF pour la seule période 1993-1995. Même si ces essais ont ultérieurement profité au programme Mirage 2000-5 France, il n'en reste pas moins qu'ils devaient être effectués pour satisfaire aux commandes étrangères et qu'ils ont été, dès lors, consentis à l'avantage direct des constructeurs.

Pour les redevances d'étude, d'outillage et de contrôle, la contribution de l'Etat est encore plus importante. A s'en tenir aux éléments figurant, dans une note du DGA en date du 22 mai 1991, le montant total des exonérations accordées aux industriels sur les ventes un moment envisagées de Mirage 2000-5 à la Suisse et à la Finlande se serait situé entre 6,2 et 6,8 MF par avion aux conditions économiques de décembre 1990. Appliquées aux contrats passés avec Taïwan et le Qatar (72 avions), ces estimations font apparaître

un manque à gagner pour l'Etat compris entre 446 et 490 MF, aux mêmes conditions économiques, soit entre 500 et 550 MF actuels.

Les moyens nécessaires au développement du Mirage 2000-5 ont été mis à la disposition des industriels par l'Etat, à compter du 1er janvier 1988, dans des conditions d'une régularité douteuse : des conventions ont été signées avant même l'accord du ministre et certaines d'entre elles ont un caractère partiellement rétroactif.

B. - LE LANCEMENT DU PROGRAMME MIRAGE 2000-5 POUR LA FRANCE

Lors du lancement et de l'évaluation initiale du coût du programme Mirage 2000-5 France, pas moins de trois scénarios d'acquisition du Mirage 2000-5 par l'armée de l'air après transformation de Mirage 2000 de défense aérienne ont été présentés en l'espace de seize mois. De tels revirements ne peuvent manquer d'étonner de la part d'autorités, la DGA et l'état-major, censées bien connaître les matériels et les besoins de l'armée de l'air.

Alors même que l'appareil que l'armée de l'air se proposait d'acheter n'était pas nouveau mais dérivé d'un programme existant et qui avait fait ses preuves, on relève quelques graves imprécisions dans la définition des performances attendues de tel ou tel équipement : un certain nombre des caractéristiques techniques figurant dans la fiche du programme n'étaient pas prêtes et ne sont, d'ailleurs, toujours pas au point : performance du radar en vol de patrouille, mise au point des missiles ... Il en est résulté des coûts supplémentaires.

Par ailleurs, compte tenu du surcoût que l'acquisition de Mirage 2000-5 était de nature à faire supporter au programme des Mirage 2000, l'armée de l'air a proposé au ministre de renoncer à l'acquisition de 15 Mirage 2000 DA, représentant une économie de 2 100 MF (valeur décembre 1992). Même si l'on admet que le Mirage 2000-5 a des performances supérieures au Mirage 2000 DA, on ne peut que constater qu'il s'agit d'une réduction du format de l'armée de l'air, intervenant après bien d'autres : en décembre 1991, le nombre de Mirage 2000 DA commandés avait été réduit de 24 unités. C'est donc au total 39 appareils qui ont été ainsi abandonnés pour des raisons budgétaires en l'espace de 18 mois.

On peut se demander si, plutôt que de transformer des avions déjà en service, l'armée de l'air n'aurait pas mieux fait d'acheter des avions neufs, directement équipés au standard 2000-5 France. L'armée de l'air avait, en effet, le choix entre trois possibilités : la rénovation de ses vieux Mirage RDM, la transformation des Mirage RDI les plus récents ou l'achat d'appareils neufs. La troisième solution

offrait l'annuité d'amortissement la plus faible, mais la deuxième, présentait la charge budgétaire nouvelle la plus réduite (2 795 MF). C'est pourquoi elle a été retenue alors que l'optimum économique aurait dû conduire à l'achat d'avions neufs.

Si le ministère de la défense conteste cette conclusion, c'est en refusant de tenir compte du prix d'acquisition des appareils ainsi transformés. Il considère que ceux-ci ayant déjà été payés, seule la charge budgétaire supplémentaire imputable aux travaux de mise aux normes devait être prise en considération. Cette approche de coût marginal n'est recevable que dans une optique étroitement budgétaire. Elle revient à écarter de l'analyse des coûts que le budget de la défense a bel et bien supportés pour réaliser ses objectifs et à fausser la détermination des coûts de possession des matériels.

Enfin, il faut relever que le service des enquêtes de coûts de l'armement (SECAR) n'a été consulté à aucun moment sur le coût du programme Mirage 2000-5 France. La direction des constructions aéronautiques (DCAé) explique que cette consultation n'était pas apparue indispensable en raison des travaux d'évaluation qui avaient été effectués peu de temps auparavant pour le Mirage 2000 D. Pour ce dernier programme, cependant, seules les prestations demandées à Dassault-Aviation avaient fait l'objet d'investigation de la part du SECAR. Les travaux relevant de Thomson-CSF (le radar RDY) et de Matra (le missile MICA) qui poseront le plus de problèmes dans le cadre du programme Mirage 2000-5 ont ainsi échappé à l'expertise préalable du SECAR.

C. - LES MARCHES D'EXECUTION

Le marché principal, passé le 25 octobre 1993 avec un groupe de cinq industriels du secteur de l'aéronautique et de l'électronique, désigne un mandataire, architecte industriel du projet. Cela répondait à un souci nouveau et louable de la part de la DGA, celui de disposer d'un interlocuteur unique dans la conduite d'un programme militaire d'importance.

Il y a lieu de s'étonner, dès lors, que l'article 2 du marché indique, que " par dérogation à l'article 3 du CCAG/MI, le mandataire (en l'espèce Dassault-Aviation) ne sera pas solidaire de chacun des co-traitants dans les obligations contractuelles de celui-ci à l'égard de la personne responsable du marché ". On ne peut que regretter que l'Etat, soucieux d'améliorer les règles de conduite de ses programmes, ne se soit ainsi pas montré plus exigeant à l'égard d'un partenaire industriel qui prétendait à la prééminence.

La structure du marché appelle également certaines observations.

Le marché initial avait été divisé en 47 lots. La multiplication de lots (n° 11 à 47) ayant un objet identique paraît difficile à justifier. La présence de nombreuses tranches conditionnelles n'est pas indispensable dans un marché dont l'exécution est limitée dans le temps et qui comporte peu d'aléas techniques. Elle ne peut résulter que de l'abandon, maintes fois critiqué par la Cour, de la logique des autorisations de programme, c'est-à-dire du " morcellement " du projet. L'introduction de tranches conditionnelles présente, en outre, l'inconvénient, en rendant la consistance du marché aléatoire, de pousser les co-contractants de l'Etat à se " couvrir " en majorant leurs prix : l'incertitude a un coût.

La révision du montant des acomptes alloués pour le règlement des lots afférents au développement et à l'industrialisation présente deux inconvénients majeurs : elle n'incite pas le co-contractant à faire preuve de diligence puisque les retards d'exécution du contrat ne pèsent pas sur lui ; elle transfère la charge de trésorerie du co-contractant à l'Etat.

On peut se demander si le " lotissement " excessif du marché, du fait de la présence initiale de 35 lots à tranche conditionnelle pour la transformation en série de 35 appareils, n'avait pas pour objet de permettre une actualisation des prix favorable aux entreprises. L'Etat abandonne ainsi aux industriels une partie des gains de productivité réalisés au fil des années, mais s'oblige à verser des acomptes réévalués (par le jeu cumulé de l'actualisation et de la révision des prix) tout en acquittant le surcoût résultant de l'existence de tranches conditionnelles. D'une manière générale, le mécanisme d'actualisation-révision, mis en oeuvre dans ce marché, est une pratique trop favorable aux co-contractants de l'Etat. La Cour l'a régulièrement critiquée.

D. - LES COUTS REELS

L'enveloppe budgétaire fixée pour la réalisation du Mirage 2000-5 France a été en apparence tenue. Sur une base de 4 200 MF (valeur juillet 1991), réévaluée à 4 260 MF en janvier 1992, le coût estimé du programme a été limité à 4 180 MF en janvier 1996.

La réalisation des travaux et prestations prévues à l'intérieur de cette enveloppe suscite un doute sur deux points : les performances du radar RDY et la mise au point de la version du missile MICA destinée au Mirage 2000-5 France. La DCAé et l'état-major considèrent que les travaux demandés n'entraient pas dans la définition des caractéristiques initiales de ces deux sous-programmes et constituaient des développements nouveaux, conduisant à des performances supérieures.

La réaffectation de 300 MF de crédits préalablement destinés à la remotorisation de 37 Mirage 2000 RDM ne peut, en tout état de cause, s'analyser comme un simple redéploiement de crédits mais bien comme une dépense supplémentaire. La remotorisation des Mirage 2000 les plus anciens ne constituait plus un élément du programme. L'enveloppe de base de celui-ci doit exclure ces travaux et être ramenée de 4 260 MF à 3 960 MF (- 300 MF).

Le marché principal comporte un lot n° 9, qui n'est pas un lot dûment constitué de prestations, mais une provision de 270 MF pour travaux imprévus. Cette procédure évite certes d'alourdir l'exécution du marché par la multiplication des avenants, mais elle constitue par nature une dotation non affectée qui aurait du être exclue du coût du marché initial dont le montant aurait été ainsi ramené de 3 228 MF à 2 958 MF, l'enveloppe globale passant de 3 960 MF à 3 690 MF.

Aussi serait-il plus exact de comparer les dépenses réelles de ce programme (4 180 MF au prix des facteurs de janvier 1992) à ce devis rectifié (3 690 MF aux mêmes références), cette comparaison faisant apparaître la dérive des coûts.

En outre, certains coûts supportés par l'Etat liés à la réalisation du programme n'ont pas été pris en compte dans ce calcul. C'est, en particulier, le cas des essais effectués et des matériels prêtés gratuitement par le ministère pour le programme français. Leur coût peut être évalué à 100 MF, qui s'ajoutait aux 100 MF d'essais pris en charge par l'Etat dans le cadre du programme exportation des Mirage 2000-D. Ce total de 200 MF est nettement supérieur aux 80 MF obtenus ultérieurement par la réduction de 2 % imposée aux constructeurs par la DGA pour tenir compte des charges que l'Etat supporte.

5

L'ACQUISITION DES AVIONS DE GUET EMBARQUES E2C " HAWKEYE "

A. - LA PROCEDURE D'ACHAT

La mise en œuvre d'un porte-avions implique la présence d'appareils de guet. S'agissant du " Charles-de-Gaulle ", le choix s'est porté, après quelques études comparatives (transformation d'hélicoptères, achat de nouveaux AWACS), sur l'acquisition de quatre avions E2C Hawkeye construits par une société américaine et déjà en service dans la marine des Etats-Unis. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la validité de ce choix qui comportait, au demeurant, deux avantages : meilleure autonomie du porte-avions et

interopérabilité avec la marine américaine. Elle note cependant qu'une alternative possible, la constitution d'un ensemble de guet commun à la marine et à l'armée de l'air et composée d'Awacs, n'a jamais été réellement étudiée.

Pour l'acquisition des E2C, la France avait théoriquement le choix entre deux procédures : achat direct à l'industriel ou signature d'un contrat de caractère étatique entre le ministère français de la défense et l'US Navy. Dans la pratique, et en raison tant de problèmes de calendrier que d'autorisations politiques à obtenir, la seconde solution lui a été imposée. Offrant en principe de grands avantages -assistance technique à l'achat et à l'après-vente, prix négocié par l'acheteur américain mieux placé, identité des spécifications- elle s'est révélé présenter de graves inconvénients, résultant de l'écran constitué par la marine américaine, qui a fait obstacle non seulement à toute négociation mais à toute information provenant directement de l'industriel.

Cette procédure a eu un second défaut : une jurisprudence du Conseil d'Etat datant du 17 juillet 1964 et jamais démentie considère que les contrats FMS, réputés signés hors de France, ne sont pas soumis aux dispositions du code des marchés publics. La commission spécialisée des marchés normalement concernée n'est donc pas compétente et les marchés de ce type ne sont donc soumis à aucun contrôle préalable. Cette lacune devrait être comblée, surtout si l'Etat envisage de recourir plus souvent que par le passé à des achats dits " sur étagère ".

L'engagement de la négociation concernant la fourniture des E2C a ainsi été conduit au mépris des règles fixées par l'IM 1514. Le rejet, le 17 février 1993, de l'avant-projet de dossier d'orientation démontre que les conditions fixées par l'IM n'étaient pas réunies lorsque la " *letter of request* " du 3 février 1993 a été transmise à l'US Navy. La prudence aurait dû conduire la DGA à différer sa décision de saisir l'US Navy, au moins jusqu'à l'examen des résultats de la commission exécutive prévue quelques jours plus tard.

Si la démarche française se voulait informelle tout en étant officielle en dépit de l'absence de décision explicite l'autorisant, tel n'est pas le cas de la réponse de l'US Navy transmise le 15 avril 1993 : des précautions sont prises par la partie américaine dans sa réponse officielle mais aucune des informations livrées ne l'engage définitivement.

L'absence de formalisation juridique qui a entouré la décision de recourir à une acquisition selon la procédure FMS tranche avec celle qui a entouré la décision américaine, revêtant le caractère d'un engagement international et soumise comme telle au droit de veto du

Congrès. Dès lors que la jurisprudence du Conseil d'Etat fait application du principe d'autonomie pour les marchés conclus à l'étranger, la mise en œuvre d'un achat sur étagère au moyen de la procédure FMS aurait dû être encadrée, au préalable, d'un accord entre gouvernements (du type " *memorandum of understanding* "), par lequel les deux parties auraient défini et approuvé les dispositions auxquelles elles entendaient soumettre le contrat.

B. - L'ABSENCE DE FINANCEMENT

Le coût de l'acquisition de quatre E2C neufs était estimé, en 1992, et sous réserve que leur commande rapide permit de les produire sans interruption de la chaîne chez l'industriel, à 6 095 MF, celui de trois E2C à 5 365 MF. Or aucun financement n'était prévu pour cet achat. Les seuls crédits disponibles n'auraient permis d'acquérir que des appareils d'occasion que l'US Navy n'était nullement disposée à vendre. Il en est résulté, faute d'arbitrage à un niveau suffisant, que deux " dossiers d'orientation " ont été rejetés en 1993. On est passé à la phase de définition sans que le problème du financement ait été réglé : par rapport au référentiel de programmation établi en 1992, le déficit d'autorisations de programme pour la période 1993 à 1997 était évalué à 3 691 MF pour l'achat de quatre avions et à 3 091 MF pour l'achat de trois appareils. Les négociations avec la marine américaine ont été engagées après n'avoir réservé qu'une somme de 120 MF en crédits de paiement. Au vu des propositions de celles-ci, soit 7 075 MF pour quatre appareils, il a été décidé de n'acquérir dans l'immédiat que deux appareils, la commande des deux autres étant reportée après l'année 2000. Le coût total dans le dossier d'orientation approuvé en juillet 1994 par le ministre était ramené à 5 950 MF à la faveur d'économies dont la nature n'était pas précisée. A ce stade, il était donc acquis que le besoin opérationnel ne serait pas satisfait lors de la mise en œuvre du porte-avions, alors prévue pour 1999.

Par note du 11 avril 1995 au DGA, le ministre a donné son " accord pour signer le contrat d'acquisition (LOA) des deux premiers avions et des matériels d'environnement " et relevait : " les éléments actuellement disponibles vous conduisent à estimer à votre portée l'objectif fixé de 5 600 MF ".

Pour autant, les économies souhaitées ne seront pas réalisées : le montant du contrat pour les deux appareils, signé en avril 1995, a été au contraire supérieur de 6 % à la première proposition américaine, et les économies fictivement renvoyées à la deuxième tranche.

La gestion du programme jusqu'en 1997 a été rendue difficile par les problèmes de financement non réglés au départ. Ainsi l'échéancier prévu n'a pu être tenu, faute de crédits de paiements disponibles. Le prix en francs a été alourdi par le renchérissement du dollar, passé de 5,45 F en 1994 à 5,89 F en 1997, risque contre lequel il n'était pas possible, techniquement, de se couvrir.

En outre, la préparation d'une nouvelle loi de programmation a bouleversé le contenu réel du programme. La loi du 2 juillet 1996 a réduit son volume en renonçant à l'acquisition, en 2001, du quatrième appareil, le troisième étant prévu pour être livré en 2003. La permanence dans la couverture du besoin était ainsi délibérément réduite par rapport aux objectifs initiaux.

C. - LES COMPENSATIONS INDUSTRIELLES

La conclusion d'accords de compensation est une des caractéristiques des achats sur étagère.

La négociation de compensations industrielles en contrepartie de la commande des deux E2C a été initialement conduite sous l'égide de la DGA. Cependant, cet aspect du dossier n'a été réellement traité que tardivement. Ce n'est qu'à l'occasion de l'examen de la version de mars 1994 du dossier d'orientation que cette question a été véritablement posée, le ministre subordonnant son accord sur l'ensemble du dossier à une amorce de résultats dans ce domaine. L'accélération des actions de la DGA en la matière va se traduire par un accord conclu le 19 novembre 1994. Au préalable, à la demande de la DGA, une société anonyme à responsabilité limitée a été créée le 29 juillet 1994 par les organisations professionnelles pour établir, négocier et conclure des " accords de contreparties " liés à l'acquisition de matériels et services étrangers et notamment celui lié à l'achat des Hawkeye.

Même si l'accord de compensation intervient, conformément aux instructions du ministre, avant la signature de la LOA, les conditions de son obtention démontrent la difficulté d'une telle négociation, due notamment à une insuffisante expérience française, que l'appui des services officiels ne semble pas avoir atténuée, et à la difficulté qui s'attache à la conduite d'une négociation équilibrée alors que le délai de conclusion est connu du partenaire.

Les charges administratives auxquelles donnent lieu la gestion de l'accord de compensations sont directement imputées au contrat principal d'acquisition des avions, conclu non avec Grumman mais avec l'US Navy. Ces charges figurent au poste 1 de la LOA : une provision de 20 M$ a été constituée à et effet. La France paye donc, par le contrat d'achat des avions conclu avec l'US Navy, les charges

des moyens administratifs et matériels que la société américaine titulaire du marché est tenue de mettre en place pour atteindre l'objectif de compensations et donc, satisfaire à ses obligations. De plus, le coût de ces moyens viendra en déduction de l'objectif de compensations à atteindre. La conclusion de l'accord de compensations dans des délais compatibles avec la signature de la LOA n'a été en fait possible qu'à ce prix. Même si cette " participation " peut s'analyser comme une forme de soutien du ministère de la défense à l'industrie nationale, on ne peut manquer de relever la disproportion des efforts consentis par les différents acteurs. La direction de programme admet que les charges du contrat de compensations sont excessives : elle s'est efforcée, avec un succès limité, de connaître la réalité des dépenses engagées par l'industriel.

En tout état de cause, cette provision de 20 M$ constitue bien un surcoût du programme d'environ 120 MF, soit 3,56 % du montant de la commande des deux avions, charge qui vient s'ajouter aux charges de gestion du programme et aux charges administratives perçues par l'US Navy au titre de la gestion des deux commandes françaises. Le système retenu pour le financement de l'accord de compensation conduit à une acquisition finalement plus coûteuse pour le ministère de la défense que ce qu'aurait été sa charge financière en l'absence d'un tel accord. Ce dossier fait également apparaître qu'aucune structure n'est véritablement chargée de suivre l'ensemble des questions liées aux accords de compensation et que le pôle de compétence et de conseil que devrait constituer la DRI en la matière s'en tient à une simple participation aux réunions d'avancement organisées avec le directeur de programme et la société.

Même si le contrat de compensation a été négocié avant la passation de la commande initiale, le financement des charges administratives de gestion des compensations par le biais du contrat d'acquisition des avions confirme les limites dans lesquelles l'industriel s'est engagé : s'il est engagé sur un résultat (440 M$), celui-ci est d'abord obtenu par des moyens financés par le ministère de la défense, au surplus pour les dépenses sur lesquelles il n'a aucun contrôle et guère plus d'informations. A la fin de 1997, 117,3 MF seulement de contrats avaient été signés.

Dans ces négociations, ni le ministère de la défense ni les industriels concernés n'ont fait preuve de beaucoup de dynamisme.

6

LES DRONES BREVEL

Le système Brevel, programme réalisé en coopération par la France et la République fédérale allemande, avait pour objectif de doter leurs deux armées de petits avions d'observation sans pilotes capables de guider les tirs d'artillerie.

Bien que figurant au nombre des programmes majeurs d'armement, il était d'un coût relativement limité. Le dossier de lancement du développement, approuvé le 26 octobre 1992, évaluait en effet la part française pour cinq systèmes Brevel opérationnels à une somme comprise entre 1 340 et 1 384 MF, à financer par l'Etat :

- 660 MF pour la phase de développement, dont 480 à la charge de l'Etat et 180 à celle des industriels,

- 150 MF, dont 125 payés par l'Etat, pour l'industrialisation,

- de 530 à 574 MF pour la réalisation de cinq systèmes complets.

Lors du lancement, la qualification était prévue pour 1999 et les premières livraisons aux armées pour 2001. Mais aucune autorisation de programme ni, à plus forte raison, aucun crédit de paiement n'a été prévu jusqu'en 2003 pour l'industrialisation de Brevel. L'hypothèse de commandes n'est même plus évoquée aujourd'hui.

L'histoire de ce programme est riche d'enseignements. La mise en concurrence des divers industriels européens compétents a été rendue difficile pour des raisons de propriété industrielle des études exploratoires qui avaient été confiées dès 1980 à Matra. C'est finalement le projet présenté conjointement par Matra et MBB en 1985 qui fut retenu en 1989.

L'adoption du projet par la France a été facilitée par une révision en baisse des performances et par des participations plus grande de la R.F.A, qui devait en retirer des avantages industriels d'ailleurs cohérents avec les besoins de son armée et la participation de ses industriels.

Le marché de développement a été notifié en novembre 1992 au G.I.E. Eurodrone, responsable du projet. Il comportait diverses exceptions aux règles généralement suivies en matière de marchés publics pour les formules de mise à jour et de révision des prix et, surtout, pour les paiements parfois en avance sur la réalisation.

Après la notification à la fin de 1994 de la trosième des cinq tranches du marché, l'interruption de celui-ci est devenue plus coûteuse que sa poursuite, si bien que la conditionnalité des quatrième et cinquième tranches est devenue fictive. Ce système a permis de minorer fortement le montant des autorisations de programme inscrites au budget.

Le développement du programme Brevel s'est déroulé sans difficulté majeure dans les délais prévus, les essais technico-opérationnels devant avoir lieu en septembre 1999. Mais ce succès technique n'aura que peu d'intérêt. D'une part, la France a décidé de ne pas participer aux phases d'industrialisation et de production. D'autre part, si des commandes de Brevel étaient passées, l'exploitation de ce système nécessiterait des modifications des réseaux de transmission de l'armée qui, en raison d'un décalage dans les programmations, ne seraient pas développées en temps utile.

En dépit des restrictions budgétaires, le développement du système Brevel n'a finalement été ni interrompu, ni modifié, ni différé, alors même que le besoin militaire auquel il était censé répondre perdait son caractère prioritaire du fait des bouleversements politiques et militaires survenus depuis dix ans. La décision de ne pas poursuivre le programme Brevel n'est pas, en elle-même, critiquable. En revanche, il est désormais clair que, dans la meilleure des hypothèses, les quelques 600 MF dépensés pour le développement du système Brevel ne serviront, au mieux, qu'à bien choisir, vers l'an 2000, un drône qui ne devra que très peu à ce premier projet. La France a d'ailleurs acquis, en 1993, un autre drône, le système Crecerelle répondant au même besoin militaire que Brevel, certes moins performant, mais moins coûteux.

Dans ces conditions, il est regrettable qu'il n'ait pas été possible de limiter plus tôt les frais entraînés par le développement du système Brevel.

7

LES PROGRAMMES DES MISSILES MICA ET APACHE

Ces deux programmes de missiles ont été lancés à la même époque, ils ont été confiés à un même industriel et mettent en oeuvre des avions porteurs identiques.

A. - OBSERVATIONS COMMUNES AUX DEUX PROGRAMMES

Considérant les méthodes de gestion des programmes, il faut en premier lieu regretter que le ministère de la défense n'ait pas été en mesure de produire les coûts complets d'acquisition des missiles.

Les coûts d'intégration aux avions sont gérés par le service des programmes aéronautiques (SPAé). Ils ne sont pas intégrés aux programmes des missiles dont ils sont pourtant inséparables. De même, le coût des essais qui ont eu lieu dans les centres d'essais de la DGA, n'entre pas dans le devis spécifique du programme et n'a pas été calculé de façon précise.

On constate aussi que le ministère ne peut déterminer un coût de possession des missiles. La DGA, au moment de la conclusion des marchés de production en série passés avec Matra, n'avait pas arrêté le montant de leur maintien en condition opérationnelle (MCO), l'armée de l'air ayant eu des difficultés pour définir la politique de maintenance qu'elle souhaitait retenir. Or l'absence de fixation d'un plafond des dépenses de MCO des missiles place l'Etat dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'industriel. Cette absence de définition du coût de possession des missiles Mica et Apache est d'autant plus anormale que ces programmes d'armement ont été lancés récemment, à un moment où le ministère de la défense ne peut plus déclarer ignorer la nécessité d'appréhender à l'avance le coût de possession d'un armement.

Pour l'avenir, la signature récente d'un contrat avec les Emirats Arabes Unis ouvre droit à la perception de redevances par l'Etat tant pour le programme Mica que pour le programme Apache. Compte tenu de la façon dont ces deux programmes ont été réalisés, aucune raison valable ne pourrait légitimer une renonciation à ces redevances qui devraient s'élever à une somme de l'ordre de 250 MF.

B. - LE PROGRAMME MICA

Les affirmations suivant lesquelles le Mica est un missile d'emploi général moins onéreux que deux missiles spécifiques aux missions et qu'il est un missile polyvalent méritent d'être sérieusement tempérées.

Le missile Mica a été lancé de préférence à un couple constitué d'un missile de combat et d'un missile d'interception. Des études approfondies n'avaient pas démontré que cette solution était économiquement plus avantageuse. En fait, cette polyvalence n'est complète ni sur le fond ni dans la phase actuelle du programme. Le concept Mica recouvre en effet deux missiles qui se différencient par leurs autodirecteurs. L'un et l'autre peuvent être utilisés en combat comme en interception, mais la version à autodirecteur électro-magnétique est destinée plutôt aux missions d'interception et la version à autodirecteur infrarouge aux missions de combat. La polyvalence du missile ne sera pas mise en œuvre avant 2004. Les fonctions de combat seront assurées jusqu'à cette date par les missiles Magic II actuellement en service.

Ce programme a par ailleurs subi des décalages importants. Alors que les premiers missiles devaient être livrés à partir de 1995, sans qu'il fût fait de différence entre les deux versions, il est aujourd'hui prévu que les premiers missiles en version électro-magnétique seront livrés à partir de 1999. Mais les missiles en version infrarouge ne le seront pas avant 2003-2004. Ce retard a été occulté par celui qui affecte les programmes d'avions porteurs Rafale. Le retard de la version infrarouge a cependant dépassé celui du Rafale. Il atteindra près de 10 ans, en raison des difficultés rencontrées dans la mise au point. La priorité a été donnée à la version électromagnétique parce qu'elle intéressait Matra pour l'exécution du contrat Tango. Les premiers Rafale ne pourront donc pas être armés de Mica à autodirecteur infrarouge.

L'équipement du Rafale par le Mica dans ses deux versions n'interviendra finalement que très tardivement, après la livraison des Mirage 2000-5 à Taïwan puis à l'armée de l'air française et celle des premiers Rafale à la marine, tous ces avions porteurs ne pouvant être équipés que de la version électromagnétique du missile.

De plus, le coût du développement a subi une hausse de 12 % et le coût global d'acquisition par missile a augmenté de 50 %, en raison de la division par deux du montant des commandes françaises.

Enfin, le caractère déséquilibré des relations entre l'Etat et son fournisseur est des plus regrettables. L'exonération des redevances d'études en faveur de Matra pour les 1 500 premiers Mica exportés, destinée à favoriser la réalisation du contrat, qui a été décidée par un avenant au contrat de développement, sans accord préalable formel du ministre de la défense, a privé l'Etat d'une recette de 115 MF. Le fondement même de l'exonération est critiquable. Il est paradoxal que l'Etat, pour bénéficier de l'industrialisation mise en oeuvre par l'industriel sur ce contrat, ait dû ensuite acquitter des droits d'usage de 2 % par missile produit et que le prix de série négocié n'ait que peu bénéficié de l'antériorité du contrat Tango par rapport aux commandes nationales.

C. - LE PROGRAMME APACHE

Ce programme devait comporter trois versions : antipiste, anti infrastructure et d'interdiction de zone.

La réduction importante des commandes de la version antipiste et l'échec de la coopération avec l'Allemagne ont conduit la France à assumer des frais de développement de plus de 2 milliards pour fabriquer seulement cent missiles Apache Antipiste au lieu des 1 500 initialement envisagés. Le coût unitaire de possession s'est

donc établi au montant particulièrement élevé de 45 MF. C'est d'autant plus regrettable que l'Etat n'a pas pu percevoir des redevances de la part de Matra à l'occasion de la vente des missiles Storm Shadow au Royaume Uni. Ces redevances étaient pourtant prévues dans le contrat de développement de l'Apache Antipiste dont le Storm Shadow est dérivé.

Quant au programme du missile Scalp emploi général (EG) anti infrastructure, il est difficile de comprendre pourquoi le développement d'un missile, présenté comme un dérivé de l'Apache Antipiste, a coûté aussi cher que le développement de ce dernier. Ce point a fait partie des éléments qui ont conduit la commission spécialisée des marchés à formuler en 1997 un avis défavorable sur le marché Scalp. Compte tenu de l'importance des enjeux financiers, il n'est pas admissible que le ministère de la défense n'ait pas été en mesure de donner à cette instance les explications et informations qu'elle demandait. Pour fonder son avis défavorable, la CSM avait contesté la répartition des frais de développement entre le Storm Shadow mis au point pour le Royaume Uni (850 MF) et le Scalp EG (1,5 milliard), développé pour la France, comme une suite de l'Apache Antipiste (coût du développement : 2,5 milliards). Cette répartition est d'autant plus anormale que la France, qui assume l'essentiel des frais de développement, n'a prévu de commander que 500 missiles contre 900 pour la Grande-Bretagne. Le ministère de la défense ayant passé outre à l'avis de la CSM, ce déséquilibre financier ne pourrait être compensé que par le versement des redevances dues par l'industriel pour les exportations du missile hors le Royaume-Uni. Un certain équilibre ne pourra être retrouvé que lorsque 1 500 missiles auront été exportés, à condition que les redevances soient correctement perçues.

8

LE SYSTEME DE TELECOMMUNICATIONS MILITAIRES PAR SATELLITES SYRACUSE

Le système de télécommunications militaires par satellites Syracuse II, progressivement défini entre 1986 et 1990, a pris la suite d'un programme antérieur du même nom (Syracuse I) opérationnel depuis 1985. Comme son prédécesseur, Syracuse II utilise une partie des capacités des satellites civils de communications développés par France Telecom (Satellites Telecom 2).

Le programme Syracuse II avait déjà donné lieu à un contrôle de la Cour des comptes en 1992. A cette occasion, plusieurs observations furent adressées au ministre de la défense, concernant la gestion du programme, son contenu et son coût, les conditions

d'exercice des tâches de maîtrise d'œuvre, et les relations des responsables militaires avec France Telecom.

Un nouveau contrôle, effectué par la Cour en 1998, a permis de constater que, sur plusieurs points, les conditions de déroulement de ce programme demeurent critiquables.

A. - LES MODIFICATIONS AU PROGRAMME

Le contenu du programme a fortement évolué depuis 1993, en raison de nouveaux concepts militaires d'emploi. Tout en conservant sa configuration de réseau d'abonnés, Syracuse II s'est vu assigné une mission plus générale de réseau de transit, connectable aux réseaux tactiques des armées. Il en résulte d'importantes modifications des composantes du système.

Ainsi, le nombre de satellites en orbite est passé de 2 (fin de vie en 2001-2002) à 4, dans le triple but d'augmenter les capacités de communication, de maintenir la cohérence d'emploi avec les besoins et les échéances propres à France Telecom, et de faire coïncider la fin de vie des satellites français avec celle des satellites britanniques Skynet (2005-2006), ce qui devait a priori faciliter une collaboration ultérieure entre les deux pays pour la mise au point des systèmes successeurs.

Malheureusement, cette collaboration –sur laquelle, dès le précédent contrôle de la Cour, les états-majors émettaient des doutes– n'aura pas lieu, puisque les Britanniques se sont retirés du projet commun. En outre, à la suite de nouvelles hypothèses sur la durée de vie de Syracuse II, il a été décidé de différer la mise au point du système destiné à le remplacer. Si cette décision était intervenue dès 1993, le ministère de la défense aurait économisé le coût de la construction et du lancement du quatrième satellite –qui constitue à lui seul 10 % du coût du programme– et celui du lancement du troisième, qui avait été construit en même temps que les deux premiers : on disposait alors, en effet, d'un délai d'au moins 8 ou 9 ans pour étudier la succession des deux premiers satellites en orbite.

Le besoin d'étendre la zone couverte par Syracuse II a par ailleurs conduit à modifier une station terrestre fixe pour permettre des communications via le réseau britannique Skynet, et à réaliser un dispositif de secours mutuel entre les réseaux des deux pays. En outre, le nombre des stations au sol s'est accru, tandis qu'étaient mises en service, ou prévues, des stations de types nouveaux : stations très mobiles, stations à haut débit, stations navales 2000 ; dans le même temps, les stations aéroportées étaient abandonnées.

En matière de raccordement de Syracuse II aux réseaux fixes ou mobiles des armées, la doctrine et les matériels se sont

modifiés : le raccordement au réseau automatique intégré RITA et au poste de radio de quatrième génération PR4G a été abandonné au profit d'équipements de raccordement multimédia (ERM) -en nombre d'ailleurs fixé à 12, puis ramené à 5- et de la connexion avec le réseau unique de transit Socrate.

La recherche de l'interopérabilité avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne a donné lieu à des tâtonnements :

- la France, après s'être engagée dans une coopération tripartite pour la première phase d'un programme de " modem universel ", a dû renoncer à participer à la deuxième phase, trop coûteuse, et développe maintenant son propre " modem 2000 ". Si celui-ci semble pouvoir bénéficier de certains des résultats acquis lors de la première phase de l'étude tripartite, il n'est pas assuré que le choix de la séquence " modem universel – modem 2000 " soit le plus économique ;

- la marine dispose depuis 1993 d'une installation permettant l'opérabilité avec les Etats-Unis, et fait depuis lors étudier d'autres équipements concourant au même but.

Le maintien en condition opérationnelle de Syracuse II, prévu à l'origine pour être à la charge du programme jusqu'en 1995 seulement, et être ensuite supporté par les états-majors, a été rattaché au programme jusqu'en 2007.

D'autres modifications ont été envisagées puis abandonnées : stations, dites SIC à haut débit, s'ajoutant aux stations tactiques, opération Aréthuse, visant à optimiser l'utilisation des liaisons utilisées par les stations mobiles.

Au total, les modifications ainsi apportées au programme initial constituent en fait un programme annexe dit " compléments Syracuse II ", dont la réalisation, qui n'a jamais fait l'objet d'un véritable dossier de lancement ni d'une décision ministérielle explicite, a connu d'incessantes dérives de délais, et dont le coût vient alourdir de 25 % le coût global de l'opération initiale.

Alors que le coût du programme principal s'établit fin 1998, conformément au devis initial, à 7,8 milliards aux conditions économiques de janvier 1987 (soit 10,4 milliards aux conditions économiques de janvier 1998), les dépenses complémentaires à Syracuse II, engagées depuis 1993, ont atteint 3,5 milliards aux conditions économiques de janvier 1998.

Le programme initial (ou « principal ») et le « programme » annexe dit « compléments Syracuse II », engagé juste après le premier contrôle de la Cour, ont été suivis chaque année dans un document unique ne rendant compte que dans une annexe succincte

des dépenses qualifiées « compléments Syracuse II ». Sachant qu'en 1993 les différentes composantes des futurs compléments étaient connues avec une précision suffisante et que leur coût, déjà déterminé, allait se révéler élevé, cet ensemble de compléments aurait dû, dans un souci de clarté des décisions et du suivi des coûts, être érigé en un programme individualisé, distinct du programme principal, et donnant lieu à une décision ministérielle de lancement explicite.

Du côté de l'Etat (états-majors, délégation générale pour l'armement), les responsabilités ont trop souvent changé de titulaires : 7 officiers de programme se sont succédés entre 1986 et 1998, et 7 directeurs de programme, dont 5 d'ancienneté inférieure à 8 ans en qualité d'ingénieur. De tels changements compromettent la stabilité dans la définition du contenu du programme et la continuité des relations avec les fournisseurs.

B. - LA GESTION DU PROGRAMME

Les critiques formulées par la Cour, en 1992, semblent en partie être restées lettre morte sur trois points.

- le recours à des sociétés privées pour effectuer des tâches étatiques. En dépit des assurances données par le ministre de la défense, les errements antérieurs ont perduré : fourniture par des entreprises de personnels de bureau pour le propre compte du service, sous-traitance de la fonction " qualité ". De surcroît, certains des concours ainsi fournis ont débuté avant la signature des contrats.

- le montant des dépenses de communication était déjà d'un « coût certain », soit 682 000 F pour l'ensemble des années 1990 et 1991 : celles des quatre années suivantes sont loin d'avoir fléchi, puisque leur montant total avoisine 3 MF.

- les dépenses afférentes aux tâches étatiques sous-traitées et à la communication sont, par nature, des dépenses de fonctionnement. Elles ont cependant continué à être imputées au titre V, sur des chapitres divers : études, fabrications, investissements. Or, il est difficile de considérer que la totalité d'entre elles constituent « l'accessoire indissociable des dépenses d'investissement militaire » et puissent ainsi bénéficier de la dérogation d'imputation autorisée par le ministère du budget.

C. - APRES SYRACUSE II

Les travaux de définition du système destiné à succéder à Syracuse II à l'horizon 2005-2006 système dit ST3S II) ont démarré en 1995 et se sont déroulés en 3 étapes.

Dans un premier temps, les besoins des états-majors ont été recensés et les retours d'expérience de Syracuse II évalués, tandis qu'était préparée une analyse fonctionnelle destinée à mieux spécifier les besoins recueillis. Ultérieurement (fin 1995), le ministère de la défense, prenant acte de l'abandon par France Telecom, pour l'avenir, de la réalisation et du lancement de ses propres satellites, s'est tournée vers une coopération, a priori prometteuse, avec ses partenaires militaires habituels : l'Allemagne et la Grande-Bretagne : ainsi est né le programme Trimilsatcour, officialisé par un memorandum d'entente tripartite en décembre 1997, et concrétisé par des travaux d'analyse fonctionnelle (AF) et d'analyse de la valeur (AV) impliquant les état-majors des 3 pays. Enfin, au milieu de 1998, la Grande-Bretagne se retirant du programme et une décision analogue de l'Allemagne n'étant pas à exclure, la phase de définition du ST3S II - AF, AV, mise au point d'outils nouveaux de gestion du programme-se poursuit désormais en ne prenant plus en compte que les besoins français.

Ces travaux de réflexion ont été confiés à une société privée par trois marchés successifs, d'un montant global de plus de 7 MF, correspondant à quelque 1 100 journées d'ingénieurs spécialistes en AF-AV. Dès lors que l'Instruction générale de 1992 sur le déroulement des programmes d'armement insiste, dès son introduction, sur l'obligation d'utiliser systématiquement l'analyse fondamentale et l'analyse de la valeur, on peut s'étonner que le ministère de la défense ne dispose pas en son sein des compétences requises dans ces domaines et doivent sous-traiter les travaux correspondants.

Les capacités demandées au système ST3S II ne visent pas seulement à assurer la continuité du service actuel, mais aussi à satisfaire des besoins militaires nettement plus ambitieux en termes de débit acheminé via les satellites, de stations (leur nombre passera de 150 à 400), de couverture (celle-ci s'étendrait à la quasi-totalité du globe, hormis les zones polaires) et d'interopérabilité ; cela se traduirait par des accroissements importants des fonctionnalités de toutes les composantes du système.

Au moment où la définition de celui-ci entre dans une phase probablement irréversible, il conviendrait que les responsables du ministère de la défense apportent une attention particulière à la hiérarchisation des besoins et aux modalités de conduite de ce programme, dont le coût peut dès maintenant être considéré comme équivalent à celui de Syracuse II.

REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE

I. - REMARQUES GENERALES SUR LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

Les méthodes mises en œuvre depuis quelques années dans la conduite des programmes d'armement par des équipes de programmes intégrées (DGA/Etats Majors) ainsi que la création des équipes réunissant architecte de systèmes de forces (DGA) et officier de cohérence opérationnelle (EM) traduisent la volonté d'optimiser la conduite des programmes et opérations d'armement, et de limiter les dysfonctionnements rencontrés dans le passé et dénoncés par la Cour. Dans ses commentaires sur les suites données au rapport particulier sur la gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense (appelé ici premier rapport), la Cour constate d'ailleurs ces améliorations.

En ce qui concerne l'observation de la Cour selon laquelle le chevauchement des phases de réalisation favoriserait la poursuite des activités de développement, et donc l'évolution à la hausse de leur coût, le premier rapport relève pourtant que « la nouvelle version de l'instruction N° 1514 innove sur ce point et qu'elle assouplit le caractère trop rigide de la première version qui interdisait en principe le chevauchement des phases de développement, d'industrialisation et de production ». Par ailleurs la Cour souligne « que la réunion de ces trois phases sous la même rubrique (réalisation) est plus adaptée aux réalités des processus industriels ».

Ce chevauchement ne doit pas entraîner un prolongement incontrôlé du développement puisque celui-ci est délimité par un périmètre et un devis définis non seulement dans des documents internes de suivi du programme (dossiers de lancement du développement, de la production ou de la réalisation, fiche de caractéristiques militaires de référence), mais aussi dans des actes contractuels avec l'industriel maître d'œuvre.

Pour répondre à l'observation du second rapport de la Cour sur les « incohérences de périmètre » qu'elle a pu déceler, il convient de noter que si toutes les opérations connexes nécessaires à la mise en œuvre du système d'arme ne sont pas incluses dans le périmètre retenu, la Délégation générale pour l'armement (DGA) et les états-majors sont très attentifs au coût global de possession des équipements et s'attachent à identifier toutes les opérations permettant de le reconstituer. A cet effet, les fiches de caractéristiques militaires prennent désormais en compte tous les aspects liés à la logistique, l'infrastructure, l'instruction et l'entraînement.

L'allongement constant des délais constaté par la Cour provient en fait de causes diverses parmi lesquelles les difficultés liées à la coopération, ainsi que d'autres contraintes, politiques, industrielles, et également budgétaires qui font en effet fréquemment obstacle à une maîtrise rigoureuse du calendrier d'exécution des programmes. Les retards qui en résultent sont comme la Cour le souligne générateurs de surcoûts.

Pour ce qui est du suivi de l'avancement des programmes le ministère s'est doté d'une structure interne d'approbation des crédits liés aux programmes d'armement et aux principales opérations d'armement. La commission exécutive permanente (CEP) regroupe l'ensemble de ces organismes : Etat-major des armées, Direction des affaires financières, DGA, ainsi que les autres états majors concernés et la Direction générale de la gendarmerie nationale. A ce titre, cette commission est en mesure de suivre et de rendre compte de l'avancement des programmes . Elle émet un avis concernant la libération des autorisations de programme (AP), étape indispensable avant l'affectation et l'engagement.

L'application des nouvelles instructions prévoit de plus, chaque fois que nécessaire, la constitution de comités directeurs, et ou de comités de pilotage regroupant au niveau adéquat l'ensemble des acteurs compétents du ministère afin de conduire et de contrôler le bon déroulement des programmes. Les réunions annuelles d'examen des programmes d'armement sont autant d'instances de contrôle qui permettent de mieux suivre l'avancement des programmes et d'appréhender les coûts d'ensemble de manière satisfaisante comme le souligne la Cour dans son premier rapport.

Il faut, en outre, rappeler que le ministère de la défense présente chaque année au Parlement dans le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire un tableau récapitulatif de l'avancement physique et financier des programmes figurant dans le rapport annexe à la loi de programmation militaire.

La relation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement existe de fait dans les documents de suivi des programmes qui sont rédigés chaque année et présentés devant la CEP, les besoins étant de plus comparés avec les ressources prévues en budget et en programmation. Par ailleurs, pour les programmes identifiés par article budgétaire (au nombre de 28 dans le projet de loi de finances 2000), cette relation est établie au niveau de l'article.

Au demeurant, les nouvelles règles du contrôle financier déconcentré (CFD) rendent désormais impossible le renouvellement de la situation critiquée par la Cour.

En ce qui concerne enfin « le lancement d'un processus d'acquisition alors que l'on ne dispose que d'un pourcentage des crédits d'engagement nécessaires », il faut observer que cette pratique n'est pas en contradiction avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose que « chaque autorisation de programme doit couvrir une tranche constituant une unité individualisée formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en service sans adjonction ». Il est donc bien licite, dès lors que cette définition est respectée, de lancer un processus d'acquisition sans pouvoir en couvrir la totalité et en passant des commandes par tranches successives.

II. - LA CREATION DE L'ORGANISATION CONJOINTE DE COOPERATION EN MATIERE D'ARMEMENT (OCCAR)

L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) a été créée par une convention du 9 septembre 1998 en cours de ratification dans chacun des Etats-membres.

La Cour souligne justement que l'importance prévisible du rôle que cet organisme est appelé à jouer dans la conduite des programmes d'armement a été prise en compte en particulier pour permettre à chaque Etat-membre non seulement de vérifier l'emploi de sa part de financement, mais d'avoir une vue d'ensemble de la gestion de l'institution. Il ne semble pas inutile d'ajouter que son organe suprême, le conseil de surveillance, est constitué des ministres de la défense ou de leurs représentants.

Les recommandations que formule la Cour sont largement prises en compte par le groupe de travail interministériel mis en place par le ministre de la défense, chargé d'étudier les procédures financières et les structures nécessaires à leur mise en œuvre. La Haute Juridiction apporte à ce groupe une contribution très appréciée.

Enfin, le ministère de la Défense adhère sans réserve au souhait de la Cour au sujet de la définition et de la réalisation des programmes d'armement et s'emploie avec les autres pays membres à ce que l'OCCAR se dote de procédures s'inspirant des méthodes les plus efficaces permettant un suivi physique et financier des opérations.

III. - LES PROGRAMMES

A. - LA CONSTRUCTION ET L'UTILISATION DU B.E.M. MONGE

La Cour remarque que l'étude initiale a été entreprise avec l'aide d'une société d'ingénierie appartenant au même groupe industriel que le chantier naval finalement chargé de la fabrication. La société ACB et les Chantiers de l'Atlantique appartiennent en effet au groupe Alsthom, mais relèvent toutefois de divisions bien distinctes. La société ACB a consulté en vue d'une préqualification vingt-six chantiers navals : deux français, quatorze européens et dix d'Extrême-Orient.

La direction des constructions navales a choisi de consulter cinq de ces chantiers : les deux français et trois asiatiques (Hitachi, Hyundai et Sembawang Shipyard). Ce qui a permis de rester dans l'enveloppe globale prévue.

La Cour relève un dépassement du devis. En effet des prestations complémentaires ont été demandées (53 MF au total, dont 12 MF effectuées par la direction des constructions navales de Lorient). Elles correspondent à une évolution du besoin :

- amélioration des performances des radars.

- allongement de la durée du programme lié au décalage du programme M5.

Le Monge a été conçu pour suivre des tirs stratégiques. Au cours de l'année 1999, le Monge aura participé à deux de ces campagnes. Mais il est vrai que cette activité sera relativement réduite jusqu'aux essais du futur missile stratégique M51 en 2005. On rappelle cependant que la crédibilité de la dissuasion repose sur la réalisation d'essais qui doivent être effectués par des moyens nationaux.

Les études conduites pour évaluer les options d'adaptation du Monge n'ont pas donné de résultats probants tout en concluant que son maintien à quai en dehors des périodes d'activité liées à sa mission principale permettait d'économiser près de 23 MF par an. L'emploi du Monge a donc été optimisé dans une optique de rentabilité notamment par sa participation à des missions de surveillance spatiale.

Une étude des coûts et des alternatives de facturation a également été menée par le Ministère de la défense sur l'emploi du Monge pour des missions purement civiles. Cette utilisation s'avère aujourd'hui peu réalisable.

B. - L'HELICOPTERE NH 90

L'hélicoptère NH 90 assurera la mise en œuvre de deux systèmes de combat complets, indispensables aux armées pour accomplir leurs missions :

- dans la version TTH (Tactical Transport Helicopter), il permettra de mener des actions aéroterrestres en environnement hostile, à longue distance, de nuit et par mauvais temps dans une parfaite intégration au sein des forces, notamment en soutien de l'hélicoptère de combat Tigre : la capacité d'héliportage d'un bataillon demeure à cet égard un objectif prioritaire ;

- dans la version marine NFH (NATO Frigate Helicopter), il est destiné à remplir des missions de lutte anti-sous-marine et anti-navires, constituant ainsi une partie intégrante du système d'armes des frégates ; une configuration « soutien » autorisera des missions de soutien logistique et de sauvetage en mer.

Le besoin initial était évalué à 220 appareils (160 pour l'armée de terre et 60 pour la marine). Les travaux du comité stratégique sur la définition du modèle d'armée 2015 ont conduit à réduire cet objectif à 160 hélicoptères, dont 27 pour la marine.

Les ressources prévues par la loi de programmation 1997-2002 n'ont toutefois permis d'intégrer qu'un seul régiment en version TTH, pour ne pas remettre en cause les fonctions opérationnelles de l'armée de terre. Celle-ci a donc prévu l'acquisition de 68 appareils. La réalisation du second régiment d'hélicoptères nécessaire aux opérations de transport tactique pourra être envisagée ultérieurement. Bien que l'hélicoptère de transport tactique constitue un facteur multiplicateur d'efficacité des forces, les restrictions budgétaires contraignent en effet l'armée de terre à privilégier les moyens de puissance de feu : char Leclerc, hélicoptère Tigre, VBCI.

Les premières commandes NH 90 TTH seront passées en 2008, pour des livraisons à compter de 2011. Cet appareil remplacera progressivement les Puma et Cougar MKI.

Pour la marine les hélicoptères de combat sont destinés à équiper les 12 frégates de premier rang du modèle marine 2015. Il s'agit d'assurer aux forces navales un moyen d'information et d'action indispensable dans les domaines de la lutte anti-navires et sous la mer. Le NH 90 constitue donc à bord de ces navires un système d'armes majeur.

On notera qu'il ne s'agit pour le moment que de prévisions, le programme étant encore en phase de développement. Les

commandes proprement dites ne pourront être précisées qu'au moment du lancement de la phase d'industrialisation.

Les travaux consacrés au NH 90 à l'occasion de la revue de programmes ont montré que l'adaptation de matériel existant ou l'achat sur étagère ne permettaient pas en l'occurrence de satisfaire le besoin à un coût moindre, même si d'une façon générale de telles solutions sont à étudier.

Ainsi, les études comparatives menées régulièrement par la marine et la DGA montrent que certains hélicoptères, comme le Cougar MKII n'ont pas été conçus pour opérer à partir d'une frégate dans des conditions météorologiques sévères. Ces limitations de mise en œuvre excluent d'évaluer davantage ces matériels.

Rappelant les conditions dans lesquelles s'est déroulé jusqu'à présent le programme la Cour souligne en particulier l'importance des contraintes budgétaires et leurs conséquences sur le niveau des commandes. Elle demande à ce propos comment la Défense a entrepris de concilier ses besoins opérationnels et les impératifs budgétaires. Elle estime par ailleurs que « le programme a été lancé sans qu'ait été vérifiée sa compatibilité budgétaire avec tous les autres engagements financiers du ministère de la défense, résultant notamment des grands programmes d'armement en cours ».

Il est rappelé que le lancement des grands programmes d'armement résulte d'une double analyse capacitaire et financière qui se traduit par l'élaboration d'une loi de programmation régulièrement mise à jour.

L'adoption d'un contrat forfaitaire de développement a incontestablement permis de maîtriser les coûts. Une gestion serrée des aléas a conduit à réduire le devis de développement d'environ 12 % à contenu physique égal. Il est exact cependant que le choix de ce type de contrat a conduit à renoncer aux enquêtes de coût a posteriori, notamment du fait des usages allemands.

En ce qui concerne le cadre international dans lequel s'exécute le programme, dès le lancement la France a prôné une structure de gestion la plus légère possible, s'appuyant sur les moyens nationaux. Cette volonté à permis de limiter les frais de fonctionnement de l'agence NAHEMA à moins de 3 % des dépenses de développement, alors même qu'elle doit harmoniser les besoins exprimés par neuf états-majors représentant quatre pays tout en respectant le principe d'unanimité dans la prise de décision.

Pour ce qui est de la taxe à la valeur ajoutée sur les frais de développement, soulignant les divergences d'interprétation entre les ministères des finances et de la défense sur l'exonération de TVA sur

les dépenses de développement, la Cour estime qu'il appartenait à la Défense d'obtenir dès le début une position claire sur ce point.

On rappellera que la demande initiale de la Défense s'appuyait sur le précédent constitué par le programme Hawk et que ce n'est qu'ultérieurement que le service de la législation fiscale a fait connaître son désaccord de principe, alors que le débat portait sur les modalités de l'exonération (application a priori ou remboursement). Une décision ultérieure du 22 février 1996 a finalement permis d'en revenir à l'accord initial.

La question de la TVA sur les parts étrangères de développement a été réglée, à la demande du ministre de la défense, par une lettre conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget en date du 25 mars 1999, décidant l'exonération de TVA, « à titre exceptionnel », des parts étrangères au titre des seules dépenses de développement.

A noter que, s'agissant de la part française, la TVA a déjà été acquittée sur plus de 70 % du programme de développement et que les dotations budgétaires intègrent son paiement.

C. - L'AVION D'OBSERVATION ET DE LUTTE ANTI SOUS-MARINE ATLANTIQUE II

La Cour souligne la durée particulièrement longue de la réalisation du programme, qu'elle attribue notamment à une phase de définition insuffisante.

Les nouvelles éditions des instructions relatives au déroulement des programmes d'armement prévoient de faire systématiquement appel aux techniques de maîtrise des coûts. Celles-ci sont utilisées pendant tout le déroulement du programme afin de définir, ajuster et réaliser les spécifications en optimisant le rapport coût/efficacité ainsi que le respect des délais du programme.

Le respect de ces procédures est vérifié régulièrement chaque année et pour l'ensemble des programmes par l'EMA, le CGA (Contrôle général des armées), la DAF , la DGA, les états majors, et la DGGN dans le cadre de la Commission exécutive permanente (CEP).

Ainsi chacune des étapes du programme est identifiée et séquencée. Le « chevauchement abusif » des phases observées lors du programme ATL II ne devrait donc plus se reproduire.

Les travaux complémentaires venant augmenter les estimations initiales du programme sont maintenant maîtrisés grâce à

la création d'une commission de gestion des configurations rendue obligatoire dans les instructions précitées.

En ce qui concerne le coût du programme, la Cour a noté la réalisation de travaux de "post-développement" venus augmenter les estimations initiales, et dont certains lui semblent relever du maintien en condition opérationnelle.

Il est en effet habituel de prendre en compte à ce titre l'entretien des premiers avions livrés, un an après leur mise en service. Par ailleurs, des besoins complémentaires sont apparus en cours de développement : intégration de la torpille MU 90, mise au standard "liaison 11", nouvelles baies COMINT. Enfin, la réduction de la cible initiale, décidée dès que l'évolution de la menace est apparue certaine, a eu nécessairement des répercussions sur les coûts.

S'agissant du développement, la hausse du devis peut être estimée à 56 % provenant essentiellement d'une procédure de lancement trop rapide, dont le ministère a par ailleurs tiré les enseignements.

La Cour a relevé un certain nombre d'anomalies dans la gestion des marchés, dont elle fournit des exemples.

Ces pratiques, et notamment le fractionnement de certaines commandes, sont la conséquence des aléas du programme. On peut également estimer que le recours aux prix provisoires, impliquant des enquêtes de coût, a conduit à des délais importants entre la livraison des prestations et les derniers paiements. Le recours aux marchés à prix forfaitaires, que la DGA s'efforce désormais de généraliser, devrait éviter de tels errements.

La Cour critique également l'étalement des commandes de 12 avions entre avril 1990 et septembre 1992, opérées par quatre marchés distincts. Là encore, les contraintes budgétaires ont été déterminantes. Les autorisations de programme alors disponibles n'auraient pas permis de procéder à une commande globale.

En définitive, la Marine estime que l'Atlantique II se révèle être un excellent avion de patrouille maritime, les travaux complémentaires ayant permis des améliorations sensibles en matière de transmission et de recueil de renseignements.

D. - LE MIRAGE 2000-5

Le programme Mirage 2000-5 consiste pour l'armée de l'air à transformer 37 Mirage RDI en Mirage 2000-5.Parallèlement, 39 Mirage 2000 RDM sont en cours de transformation en Mirage 2000

RDI grâce aux équipements récupérés sur les 37 Mirages RDI du programme Mirage 2000-5.

Cette opération améliorera les capacités globales de combat et d'interception de l'armée de l'air, soit :

- le tir multicibles de missiles de type « tir et oublie » ;

- l'emport de six missiles au lieu de deux ;

- l'augmentation du domaine de tir du missile ;

- l'identification des cibles avant le tir ;

- l'aptitude au combat tout temps dans un environnement électromagnétique dense ;

- l'augmentation des capacités de leurrage ;

- l'augmentation de l'autonomie sur zone.

Il convient en premier lieu de souligner que le programme Mirage 2000-5 France se déroule normalement aux plans calendaire, technique et financier.

En second lieu, du point de vue de l'emploi des forces, il faut également souligner la cohérence des rééquilibrages effectués par l'armée de l'Air au sein des programmes de Mirage 2000, sous forte contrainte calendaire et budgétaire, pour maintenir au niveau requis les capacités opérationnelles modernes de protection et de projection de puissance de sa flotte de combat.

Le programme Mirage 2000-5 permettra de faire un progrès sensible dans le niveau de satisfaction des capacités opérationnelles requises en matière de défense aérienne, notamment lors d'opérations extérieures, après avoir mis notre industrie aéronautique en mesure de conclure un important marché, dont la réalisation passait par la mise en service dans les forces aériennes françaises d'un appareil du même type. Les choix opérationnels réalisés par l'Armée de l'air, résultant en grande partie des enseignements de la guerre du Golfe, sont d'ailleurs aujourd'hui confirmés par ceux du conflit du Kosovo.

En ce qui concerne les observations de la Cour sur le lancement du programme pour la France, il faut noter que le plan de renouvellement des avions de défense aérienne de l'armée de l'Air prévoyait d'attendre le Rafale. Cependant, la Guerre du Golfe ayant révélé les insuffisances du Mirage 2000 C RDI en matière d'autonomie et de puissance de feu, l'armée de l'Air a émis un nouveau besoin opérationnel concrétisé par une FCM le 14 décembre 1992. La réduction de cible de 15 Mirage 2000 DA a permis l'acquisition de 15 Mirage 2000 D conformément aux arbitrages

rendus lors de l'élaboration du référentiel de programmation1992-1997. L'augmentation des performances des Mirage 2000-5 compense la réduction du nombre de Mirage 2000 DA.

De plus, la transformation de Mirage 2000 RDI en Mirage 2000-5 a permis de récupérer des équipements qui ont été utilisés pour rénover 39 Mirage RDM, d'un emploi limité sur les théâtres d'opération.

La Cour considère « comme plus économique l'acquisition d'appareils neufs », le ministère conteste cette conclusion qui ne tient pas compte du potentiel d'utilisation restant pour les avions transformés. Par ailleurs cette solution n'aurait pas permis de respecter les justes proportions entre appareils de défense aérienne et appareils d'assaut et aurait ainsi dégradé les capacités opérationnelles d'une flotte dont la diminution était par ailleurs entamée. Enfin, une décision économique ne doit pas tenir compte des coûts déjà encourus, mais uniquement comparer les coûts résultant des différents choix possibles. Au moment où a été prise la décision en question, il était incontestablement plus économique de procéder à une rénovation que d'acheter des avions neufs.

En résumé, le ministère souligne que le programme M 2000-5 conçu à l'origine pour l'exportation n'en répond pas moins à des besoins de l'armée de l'air, en renforçant les capacités de défense aérienne en action extérieure.

E. - L'ACQUISITION DES AVIONS DE GUET EMBARQUES E2C « HAWKEYE »

En ce qui concerne les inconvénients de la procédure d'achat soulignés par la Cour, des études approfondies ont permis de valider le choix de la solution finalement retenue - achat d'appareils E2C Hawkeye neufs aux Etats-Unis -. Durant le stade de conception du programme ce ne sont en effet pas moins de six solutions alternatives qui ont été étudiées avant de parvenir à ce choix.

En ce qui concerne la procédure d'acquisition, le choix de la procédure "foreign military sales" (FMS), au détriment d'un contrat de type commercial avec la société américaine Grumman, outre les avantages mentionnés à juste titre par la Cour - assistance technique, synergie avec les commandes américaines, interopérabilité complète - a permis d'économiser les frais fixes liés au développement et à l'industrialisation. Dans le cas d'un achat commercial, il est peu vraisemblable, compte tenu du faible nombre d'appareils commandés par notre pays, qu'une telle dispense nous ait été accordée, ce qui aurait entraîné un surcoût important.

La Cour a d'autre part relevé le manque de formalisme observé lors de la négociation du contrat : ceci résulte de la procédure FMS elle-même que le ministère de la défense a dû accepter en raison du choix évoqué plus haut ; ses efforts pour en particulier pouvoir participer aux négociations de prix entre la marine américaine et l'industriel sont restés sans effet, les règlements américains en vigueur en matière de ventes militaires à l'étranger interdisant, semble-t-il, tout accommodement en la matière.

En ce qui concerne les compensations industrielles, les résultats obtenus peuvent être considérés comme positifs. Les sociétés françaises qui ont su utiliser cet outil, ont pu bénéficier d'un soutien commercial, financier, technique et de contrats d'achat, valorisés aujourd'hui à plus de 200 millions de dollars : la moitié de l'obligation totale de Northrop Grumman en matière de compensation a été réalisée au bout de 4 ans, le programme de compensation porte sur une durée de 8 ans.

On constate qu'à la date de juin 1999, la marine a reçu livraison de deux appareils, d'un simulateur tactique et des rechanges et matériels de servitudes associés. Les personnels chargés de les mettre en oeuvre ont reçu la formation nécessaire. Les besoins opérationnels sont donc satisfaits.

F. - LES DRONES BREVEL

La Cour estime que le système BREVEL n'a été ni interrompu, ni modifié, alors que le besoin militaire évoluait.

La révision des spécifications a été demandée par la France en 1995. L'Allemagne s'y est opposée, estimant que le BREVEL répondait à un besoin militaire toujours d'actualité. La France a donc entrepris la révision du concept opérationnel d'emploi des drônes, en privilégiant l'aspect MCMM (multi capteurs multi missions). Cette souplesse d'emploi fait défaut au BREVEL. Toutefois, les études entreprises pour le BREVEL seront utiles aux programmes futurs et permettront cette fois de faire appel à la concurrence.

Le HUNTER quant à lui, appartient à la catégorie des drônes "moyenne altitude longue endurance" (MALE), dont le concept d'emploi et la mise en œuvre sont totalement différents de ceux d'un drône tactique comme le BREVEL. L'armée de terre n'a jamais envisagé d'adopter le HUNTER en remplacement de ses drônes tactiques.

G. - LES PROGRAMMES DES MISSILES MICA ET APACHE

1° LE PROGRAMME MICA

La polyvalence opérationnelle de missile est liée au type d'engagement (courte ou longue distance, discret, tout temps) qui nécessite l'utilisation de l'un ou l'autre des deux moyens de guidage vers l'avion ennemi. De plus, la communauté entre les missiles IR et EM est très importante, puisque seul le système de guidage est différent (cœur électronique, moyen de détection).

Si les deux versions dérivées du même missile ont bien chacune leurs particularités, elles répondent cependant au besoin exprimé par l'armée de l'air de disposer d'un missile utilisable en combat comme en interception. Par ailleurs, la largeur du spectre couvert, en électromagnétique et en infrarouge, est un atout essentiel en ambiance de guerre électronique intense. Enfin, en interception, le caractère passif du MICA IR lui permet à la fois de tirer parti de l'effet de surprise tout en parant les contre-mesures électroniques.

Si, comme l'affirme la Cour, il n'a pas été démontré que le coût d'acquisition du programme MICA était inférieur au coût de deux programmes différents, la plupart des pièces sont communes aux deux missiles. Les armées disposeront ainsi d'une seule famille de missiles, susceptible de déboucher sur l'élaboration de doctrines de formation, d'entraînement et de maintenance communes.

Les porteurs français du MICA sont le Rafale et le M 2000-5. Le calendrier de livraison du MICA a été mis en cohérence avec ceux des porteurs de l'armée de l'air. Ainsi pour le M 2000-5 la livraison du MICA électromagnétique est cohérente avec la mise en service de l'avion. Les premiers Rafale air pourront être équipés de la version IR du MICA dès leur mise en service opérationnelle. Enfin depuis le lancement, le décalage de la livraison de la version IR du MICA n'est que de 5 ans et non de 10 ans. Ce décalage a été occulté par celui qui affecte le programme d'avions porteurs Rafale. Le décalage de la version infrarouge a cependant dépassé celui du Rafale dans sa version marine. Il atteindra près de 5 ans, en raison des décisions prises sur le calendrier des porteurs et des difficultés rencontrées dans la mise au point.

La satisfaction du besoin interviendra lors de la mise en service du MICA EM sous Mirage 2000-5 en 1999, puis du MICA IR à partir de 2004. La totalité du besoin dans son expression initiale sera satisfaite lors de la mise en service opérationnel du Rafale au standard F2.

En ce qui concerne les exportations, la Cour estime que la DGA n'a pas défini de véritable politique. On doit rappeler que la DGA a d'abord pour mission d'assurer l'équipement des forces au moindre coût, pour un besoin militaire donné. Le rôle moteur en matière d'exportations revient à l'industrie. La DGA n'intervient que pour proposer des mesures d'accompagnement, si toutefois l'Etat le juge opportun politiquement, ou s'il en attend une réduction du coût de ses propres programmes.

2° LE PROGRAMME APACHE

L'exonération de redevances pour la vente de missiles Storm Shadow[45] aux Britanniques est le résultat d'un accord intergourvernemental.

La Cour évalue à 45 MF le prix d'acquisition du missile Apache. En fait, ce montant correspond plutôt au coût de possession (44,6 MF) après réduction de la cible.

Seules des contraintes financières sont à l'origine des réductions de cible dont il a été l'objet. Il convient également de souligner que l'évolution du programme APACHE ne peut être dissociée du programme SCALP EG. Le développement du missile APACHE a largement profité au SCALP EG, mais la nature des objectifs à traiter pour cette version anti-infrastructure du missile de croisière a conduit à développer des moyens de guidage et des munitions aux performances très différentes, en sorte que les comparaisons uniquement financières ne peuvent être complètement pertinentes.

Le renchérissement du maintien en condition opérationnelle mentionné par la Cour tient uniquement à la réduction du nombre de missiles, ramené à 100 unités alors que les évaluations initiales reposaient sur un parc franco-allemand maintenu en commun de 1000.

H. - LE SYSTEME DE TELECOMMUNICATIONS MILITAIRES PAR SATELLITES SYRACUSE

La Cour critique les modifications apportées au programme. En ce qui concerne l'évolution du contenu du programme, il faut noter que la constellation initiale comportait deux satellites en orbite, la défense n'utilisant que l'un d'entre eux, et un satellite en réserve pour pallier l'éventuelle défaillance de l'un des deux premiers. Le troisième satellite a été lancé pour répondre uniquement aux besoins exprimés par France Télécom pour couvrir les jeux olympiques d'hiver de 1996, les armées n'ayant à l'époque aucun intérêt à ce lancement. Dès lors,

[45] Version dérivée du missile Apache.

la mise en orbite du quatrième satellite s'imposait pour garantir la sécurité des communications après la cessation d'activité des deux premiers.

Il y a eu effectivement par la suite une évolution du besoin de télécommunications des armées qui a pu être couvert en tirant profit des capacités disponibles de la constellation à quatre satellites. Aux communications sécurisées et hautement protégées au sens de la guerre électronique est venu s'ajouter un besoin nouveau et important de communication à fort débit, non sécurisé, qui résulte de l'emploi des forces dans le nouveau contexte géostratégique intervenu concomitamment avec l'explosion des capacités offertes par la technologie. Il y a eu modification du volume d'abonnés et accroissement des zones géographiques couvertes, il n'y a pas eu modification de nature en passant d'un réseau d'abonnés à un réseau de transit, tout réseau d'abonnés comportant nécessairement une capacité de transit.

La Cour observe qu'au total les modifications apportées au programme qui constituent en fait un programme annexe dit « compléments SYRACUSE II » ont connu d'incessantes dérives de délais et viennent alourdir de 25 % le coût global de l'opération initiale.

En pratique, les compléments SYRACUSE II ont été suivis dans des conditions comparables à celles prévues par l'instruction 1514 pour la conduite des programmes d'armement : expression de besoins, études de définition, accords des états majors. Ainsi, les coûts de référence par armée et par complément, les échéanciers détaillés et les situations comptables au niveau de la sous-opération budgétaire ont toujours été inclus dans les documents de suivi qui, à partir de 1994, ont distingué la partie programme de celle des compléments, faisant apparaître distinctement l'évolution de leurs coûts respectifs.

L'augmentation de 25 % du coût global relevée par la Cour tient non pas à un manque de maîtrise du programme, mais à son évolution voulue pour tirer parti du lancement imposé du troisième satellite en accroissant les débits et en améliorant la couverture. La modification de la constellation aura finalement permis de prolonger de 3 ans la durée de vie des satellites TC 2A et TC 2B, initialement prévue pour 10 ans, pour un surcoût de 10 %. A service comparable, on peut évaluer à 3 MdF l'investissement qui aurait été nécessaire si l'on n'avait pas choisi de construire un quatrième satellite équivalent aux premiers, soit 1,6 MdF de plus que l'option retenue. Les moyens au sol ainsi financés seront pour l'essentiel réutilisés dans le programme futur.

Le retrait britannique du projet Trimilsatcom a renchéri les coûts mais le ministère de la défense n'a pu que prendre acte de cette décision. L'abandon de la coopération avec les Etats Unis (modem 2000) a été motivé, s'agissant de communications stratégiques, par l'existence de contraintes jugées inacceptables par l'état-major des armées et par le service central de la sécurité des systèmes d'information.

8

BILAN DE DEUX OPÉRATIONS DE RELOGEMENT D'URGENCE DE FAMILLES MAL LOGEES OU SANS ABRI

La Cour a contrôlé les conditions dans lesquelles trois opérations de relogement d'urgence de familles immigrées ont été effectuées. De 1990 à 1992, les pouvoirs publics ont dû faire face à l'occupation du domaine public par 472 familles mal logées. Par leur ampleur, deux de ces manifestations, celles du quai de la Gare à Paris (1991) et du cours des Maréchaux à Vincennes (1992), ont pris le caractère de véritables crises sociales. Les opérations de relogement provisoire, puis définitif, ont commencé dès l'évacuation de ces campements. Elles sont aujourd'hui en voie d'achèvement.

Il s'agit donc d'opérations déjà anciennes, ce qui permet d'en faire un bilan.

La Cour publie ses observations pour deux raisons :

- elles mettent à jour ses observations précédentes sur « divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées ». (cf. rapport public 1997, p. 163) ;

- elles illustrent la difficulté de l'administration et de ses relais à résoudre de façon satisfaisante des situations d'urgence sociale.

La première opération, qui s'est déroulée de mai à juillet 1990, a concerné 48 familles mal logées qui avaient installé, en guise de protestation, un campement sur la place de la Réunion (Paris 20ème). En juillet-octobre 1991, 110 familles se sont installées au quai de la Gare (Paris 13ème), sur l'emplacement du chantier de la bibliothèque nationale de France. Enfin, en mai-novembre 1992, une troisième crise de ce type, plus importante (325 familles), a eu pour théâtre le cours des Maréchaux à Vincennes. Des réseaux de soutien se sont constitués aux côtés de ces familles : « Droit au logement » pour le quai de la Gare et la « Confédération des Maliens de France » pour Vincennes.

Dans ces divers cas, la crise est née de l'incapacité des organismes chargés de mettre en œuvre la politique de logement social à assumer leur rôle vis-à-vis des catégories de populations considérées. En effet, la plupart des familles irrégulièrement installées quai de la Gare et à Vincennes étaient inscrites sur les listes d'attente des organismes de logements sociaux, n'étaient pas toutes dépourvues de ressources et certaines avaient déposé une demande de logement depuis plus de dix ans.

D'autres manifestations menées par des sans-abri ou des mal logés ont eu lieu au cours des dernières années : rue du Dragon en 1995 ou à Issy-les-Moulineaux en 1996. Toutefois, elles ont été réglées en partie par les propriétaires – publics ou privés – des immeubles occupés. Ainsi, une compagnie d'assurances a relogé directement les 70 ménages qui occupaient son immeuble de la rue du Dragon. Les affaires du Quai de la Gare et de Vincennes correspondent donc à une situation où l'État a été placé seul face à une situation d'urgence sociale, devant prendre en charge non seulement les problèmes d'ordre public, mais aussi le relogement des familles.

I. - LA CONDUITE DES OPERATIONS DE RELOGEMENT

Si l'opération de campement sur la voie publique de la place de la Réunion a été facilement réglée, celles du quai de la Gare et du cours des Maréchaux à Vincennes ont constitué de véritables crises sociales. Ce dernier campement a dû être évacué par la force publique, ce qui a imposé de trouver, dans un temps très limité, plusieurs centaines de logements d'accueil. Trois types de solutions ont été recherchés :

- des relogements définitifs en pavillons ou en immeubles ;

- des hébergements provisoires en hôtels meublés, foyers de travailleurs migrants, bâtiments hospitaliers désaffectés transformés en logements, ou modules ALGECO ;

- des installations en « logements passerelles » (appartements en immeubles collectifs mis à la disposition des familles dans l'attente d'un relogement définitif).

Alors que les familles du quai de la Gare avaient été relogées en grande majorité dans des modules ALGECO et des « logements passerelles », celles que la force publique a fait évacuer du site de Vincennes ont été réparties sur une vingtaine de sites comprenant hôtels meublés, modules ALGECO (en location ou en achat), centres d'hébergement (bâtiments hospitaliers désaffectés, Centre d'accueil et

de soins hospitaliers – CASH - de Nanterre) et « logements passerelles ».

Ces conditions de relogement dictées par l'urgence ont rendu difficile le suivi des opérations par la puissance publique. Les difficultés ont été accentuées par le morcellement de l'appareil administratif chargé de la gestion de ces affaires.

A. - L'ECLATEMENT DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES CHARGEES DU RELOGEMENT

1° LES INSUFFISANCES DU PILOTAGE DES ACTIONS DE RELOGEMENT

La coordination des opérations a été confiée par le Premier ministre au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris. Le premier objectif était de trouver une solution immédiate et souvent, de ce fait, provisoire aux familles, puis de définir un plan d'action pour le relogement définitif. Celui-ci, élaboré par le groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales en faveur des mal logés et des sans abri » (GIP-HIS)[46] créé en mars 1993 entre les ministères chargés des affaires sociales, de l'équipement et de l'intérieur, a été mis en œuvre par l'ensemble des préfets intéressés. Toutefois, l'état d'avancement des opérations de relogement n'a pas fait l'objet d'un suivi satisfaisant. En effet, ce sujet n'a été évoqué systématiquement en conférence administrative régionale qu'à partir de juillet 1998. Encore cette coordination est-elle restée circonscrite aux acteurs publics, les associations n'étant pas représentées dans cette formation. Certaines d'entre elles ont dès lors vivement regretté le faible rôle qui leur a été réservé dans la définition des actions de relogement. Elles estiment notamment que des échanges plus fréquents avec l'administration auraient pu être utiles à l'élaboration d'une politique de relogement mieux adaptée.

Cette carence de la coordination de l'action administrative a été aggravée par la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage. En effet, l'Etat n'est jamais parvenu à imposer un organisme ayant l'autorité et les moyens suffisants pour assurer une véritable maîtrise d'ouvrage des opérations de relogement. Dans l'affaire du quai de la Gare,

[46] Le groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans-abri » a été constitué par convention – non datée – entre l'Etat (ministère de l'équipement, du logement et des transports, ministère des affaires sociales et de l'intégration, le FAS, la SONACOTRA et six bailleurs ou représentants des bailleurs de logements sociaux : le Logement français, la SA d'HLM Emmaüs, l'association régionale des HLM de la région Ile-de-France (AORIF), l'Union régionale des fédérations d'organismes HLM, la SA d'HLM Trois Vallées et l'UNIPEC. La convention a été approuvée par arrêté du 12 mars 1993, signé des ministres de l'équipement, du budget, des affaires sociales et du ministre délégué au logement et au cadre de vie.

l'Association pour le relogement en Ile-de-France (ARIL) a certes joué un rôle de centralisation partielle des financements, recueillant notamment les fonds du « 1/9ème logement ». Mais elle n'a pas été en mesure d'exercer un quelconque rôle de coordination ou de suivi des organismes intervenant en aval pour assurer le relogement des familles.

Le GIP-HIS, qui a pris la succession de l'ARIL, n'a pas été en mesure de faire mieux dans ce domaine. En effet, il n'a pas reçu lors de sa création de mission générale de centralisation des fonds. Le GIP n'a donc été à aucun moment une instance de coordination des organismes intervenant sur le terrain, ce qui a nui à l'avancement des opérations de relogement.

Après avoir fait face à l'urgence la plus pressante en résolvant le problème d'ordre public posé par les campements, l'Etat ne paraît pas avoir porté à la recherche d'une solution définitive de ces crises l'attention et la détermination nécessaires.

2° LE ROLE DE LA SONACOTRA EN MATIERE DE RELOGEMENT DEFINITIF

Faisant valoir que l'exploitation de pavillons était pour elle une activité largement déficitaire (- 2,4 MF de 1993 à 1996 pour 28 pavillons), la SONACOTRA s'est montrée peu disposée à poursuivre son effort de recherche et d'acquisition de logements de ce type, pourtant nécessaires pour assurer le relogement de certaines familles particulièrement nombreuses. Le nombre de pavillons achetés par la SONACOTRA à destination des mal-logés du quai de la Gare et de Vincennes a donc été insuffisant, l'organisme ayant réduit de 9 à 2 ses achats entre 1993 et 1998. Le taux de subventionnement pratiqué pour certaines des acquisitions les plus récentes est pourtant particulièrement élevé : s'établissant à 85 %, dont une subvention du Fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) de 55 %, il dépasse le taux initialement prévu (entre 50 et 60 %) et conduit à accroître le coût par famille.

3° L'ENCADREMENT DE L'ACTIVITE DES ASSOCIATIONS PAR L'ETAT

Sollicité dès les premières heures de l'opération, le secteur associatif est apparu comme le seul acteur disposant à la fois de la connaissance du public concerné et de capacités de mobilisation rapide de logements d'accueil. Les résultats n'ont cependant pas toujours été conformes aux attentes de l'Etat et des familles concernées. En effet, certains locaux ne présentaient pas les conditions de salubrité minimales pour l'accueil de familles. En outre, ces solutions ont eu un coût élevé.

Certains dysfonctionnements ont été liés à la pérennisation de situations initialement réputées très provisoires. L'exemple des sites gérés par l'Armée du Salut est révélateur à cet égard. Cette association a eu dès 1993 la charge de la gestion de logements mis - en principe à titre provisoire - à disposition des familles par l'AP-HP. Quarante familles ont ainsi été hébergées en 1993. Au 31 décembre 1997, il en restait encore 16. Le coût annuel, par famille, de l'intervention de cette association passait au cours de la même période de 60 750 F à 188 927 F, soit une augmentation de plus de 300 %. La durée excessive des opérations a directement été à l'origine des coûts très importants relevés par la Cour. Ainsi, les personnels recrutés par l'Armée du Salut pour assurer l'entretien et la gestion des sites en cause ont-ils pu demander au terme du délai légal, en 1996, la transformation de leurs contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. Ils ont également exigé l'application des diverses mesures prévues par les accords collectifs applicables aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale qui prévoient notamment l'application d'une grille indiciaire et des revalorisations salariales régulières. Il en a résulté une hausse importante des coûts salariaux qui explique la plus grande partie de l'augmentation constatée.

La plus grande imprécision a prévalu quant à la durée prévue de l'intervention des associations. Souvent sollicitées pour de courtes périodes, de l'ordre de quelques semaines, elles se sont retrouvées engagées pour plusieurs années. C'est notamment le cas d'une association qui, « sollicitée pour trouver une centaine de places pour trois nuits », s'est, selon ses dirigeants, retrouvée « enchaînée pour trois ans ». Il n'est donc pas étonnant que certaines d'entre elles aient manifesté à plusieurs reprises leur mécontentement auprès des autorités publiques et aient manifesté « peu d'enthousiasme », selon l'expression d'un représentant de l'administration, pour poursuivre leur mission.

En outre, des incertitudes sont progressivement apparues en ce qui concerne le rôle assigné à ces associations. Dans le cas de l'Armée du Salut, la mission originelle précisée par la convention du 20 novembre 1992 passée entre l'association et l'Etat ne mentionne qu'une simple mission de gardiennage. L'administration a ensuite tenté de faire évoluer vers le suivi social des familles le contenu de la prestation assurée par l'association. Toutefois, cette dernière s'est retrouvée dans l'incapacité d'assumer ces nouvelles tâches, faute de personnel qualifié et de moyens supplémentaires pour en recruter.

Rarement soumises à un cahier des charges précis, remboursées le plus souvent sur factures, au vu des dépenses engagées, sans contrôle systématique de leur activité, les

associations ont été trop peu encadrées par l'administration qui a laissé ainsi se pérenniser des situations d'hébergement insatisfaisantes pour les familles et coûteuses pour la collectivité.

B. - LE FINANCEMENT DE L'OPERATION

En raison des circonstances, toutes les possibilités de financement ont été mobilisées. Le souci de rapidité a parfois pris le pas sur le respect de la réglementation.

1° LE « 1/9EME LOGEMENT »

Les fonds du 1/9ème prioritaire ont été mis à contribution les premiers en raison de la facilité et de la rapidité de leur mise en œuvre. Normalement destinés à la construction, à l'acquisition ou à l'amélioration de logements à usage locatif, ils ont été utilisés de façon dérogatoire pour le financement de logements provisoires par l'ARIL et par le GIP-HIS, en faisant application de la possibilité ouverte par l'article R. 313-17 du code de la construction et de l'habitation[47]. Pour la seule opération du quai de la Gare, l'ARIL a reçu à ce titre un montant global de subventions de 8,3 MF. Dans la plupart des cas, les organismes collecteurs n'ont cependant consenti qu'avec réticence à financer ces opérations.

Les fonds du « 1/9ème logement » ont servi, à titre principal, à financer la réfection d'immeubles situés rue Edmond Flamant et rue de Flandre à Paris. Ils ont été employés aussi, de façon contestable, afin de soutenir la mission de coordination et d'accompagnement social de l'ARIL. Ainsi un organisme collecteur, l'AIPAL, a accordé à cette association, en 1992, un prêt de 2,4 MF pour six mois au taux de 1 % afin de financer temporairement une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) de l'opération du quai de la Gare. Devant l'impossibilité pour l'ARIL de rembourser ce prêt, la durée de celui-ci a été prolongée de six mois. A l'issue de cette période supplémentaire, le GIP-HIS, qui avait succédé à l'ARIL, a fait savoir que divers coûts relatifs à l'opération ne pourraient pas être couverts. L'impasse était alors estimée à 1,2 MF. Par lettre du 3 mars 1993, le ministre délégué au logement et au cadre de vie a dès lors autorisé la transformation de la moitié du prêt en subvention. L'ARIL a donc reçu de l'AIPAL une

[47] L'article R. 313-17-I du code de la construction et de l'habitation dispose que les opérations financées par le 1/9ème prioritaire doivent correspondre à des opérations « à finalité locative ». Toutefois, son 3° prévoit un certain nombre de dérogations. Ainsi « le ministre chargé du logement peut : (…) autoriser à titre exceptionnel, par dérogation à l'article R. 313-12 et au 1° ci-dessus, l'emploi de la participation des employeurs dans le financement de programmes de logements provisoires. »

subvention de 1,2 MF. Cette décision ministérielle a été prise sans aucune base légale ou réglementaire.

Le comité interprofessionnel du logement (CIL) Arcade Entreprise a également dû verser une somme de 8,4 MF au GIP-HIS lors de la constitution de ce dernier. Cette contribution, qui lui a été imposée par l'Etat à l'occasion de la reprise des opérations d'un autre comité interprofessionnel dont la gestion avait été défaillante, déroge également aux règles d'utilisation de la ressource. La convention de dévolution vise, certes, l'article R. 313-31-I-6° du code de la construction et de l'habitation, qui autorise le versement de subventions à un organisme désintéressé. Toutefois, les opérations ainsi financées doivent correspondre à la finalité d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction, à savoir la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements à usage locatif. Or le GIP-HIS n'avait pas vocation à réaliser de telles opérations.

2° LES AUTRES FINANCEMENTS

Les opérations du quai de la Gare et de Vincennes ont également mobilisé d'autres sources de financement. Le fonds pour l'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF), qui est un compte d'affectation spéciale, a ainsi été sollicité à hauteur de 22 MF pour les seules familles de Vincennes. Le recours aux primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (Palulos), aux prêts locatifs aidés (PLA) d'insertion ou aux PLA traditionnels a permis de compléter le dispositif. A ces crédits, il convient en outre d'ajouter ceux provenant du budget du ministère des affaires sociales (direction de l'action sociale, direction de la population et des migrations) ou du fonds d'action sociale en faveur des travailleurs immigrés (FAS), ainsi que d'autres participations émanant de collectivités locales, d'hôpitaux, de la SNCF ou d'associations (le plus souvent, subventionnées par des fonds publics). Au total, certaines opérations, telles les relogements en pavillons, ont nécessité le recours à cinq modes de financement différents, dont quatre dispositifs publics.

Dès lors, le financement est parfois resté aléatoire. Les associations conduisant les opérations de relogement provisoire ont dû avancer les fonds sans toujours savoir si elles seraient remboursées et par qui. Les prestations du CASH de Nanterre et de la Croix-Rouge au titre du site de Fontenay-sous-Bois n'ont ainsi été rémunérées qu'avec un grand retard. De leur côté, le Centre Israëlite de Montmartre et l'association des cités du Secours catholique se sont trouvées dans l'obligation de consentir à l'Etat des avances de trésorerie oscillant entre 1 million et plus de 2 millions de francs, en raison du retard du versement des financements convenus.

II. - LE ROLE DU GIP « HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES POUR LES MAL LOGES ET LES SANS ABRI » (GIP-HIS)

Créé par un arrêté interministériel du 12 mars 1993, le GIP-HIS a entraîné des coûts de structure élevés sans apporter une valeur ajoutée significative. Il est confronté aujourd'hui à la disparition progressive de son objet.

A. - LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT

1° LES MISSIONS DU GIP

La délimitation du champ d'activité du GIP a été caractérisée, dès l'origine, par une grande ambiguïté. Sa convention constitutive lui assigne, en termes fort vagues, deux missions : l'aide au relogement et l'accompagnement social des familles sans abri et mal logées. La lettre de mission adressée au premier directeur de l'organisme ne mentionne toutefois que « le besoin d'un outil apte à accomplir des missions d'ingénierie sociale liées au logement des familles non ou mal logées ». En fait, les circonstances de sa création mettent mieux en lumière les missions de l'organisme : décidée à la suite de l'évacuation du campement de Vincennes, la transformation de l'ARIL en GIP devait faciliter les opérations de relogement des familles considérées.

Contrairement aux prévisions initiales, les modalités d'intervention du GIP n'ont pas fait pour autant l'objet d'une convention avec l'Etat ou d'une instruction générale. Si plusieurs projets d'accord ont été élaborés, aucun n'a en définitive abouti.

Le transfert des missions - et des crédits publics - de l'ARIL au GIP s'est dès lors effectué au coup par coup, dans des conditions économiques et juridiques incertaines. Ainsi, s'agissant de l'affaire de Vincennes, le conseil d'administration du GIP a décidé le 26 juillet 1993, en l'absence d'éléments précis concernant le financement, la prise en charge des opérations de relogement pour trois mois seulement. Ce dispositif a été successivement prolongé jusqu'au 18 novembre 1993 par le conseil d'administration, puis jusqu'au 31 décembre 1993 par le président de l'organisme. Ce n'est que le 24 janvier 1994 que le conseil d'administration du GIP a approuvé la décision de reprise définitive des opérations du quai de la Gare et de Vincennes, ainsi que des charges correspondantes.

Les missions annexes de l'ARIL ont été transférées avec plus de difficulté encore, les délibérations du conseil d'administration du

GIP les acceptant n'ayant été prises qu'entre le 24 janvier et le 6 juin 1994.

Au total, le GIP a fonctionné pendant près d'un an sans connaître ni le périmètre exact de ses missions, ni les charges et ressources qui lui étaient transférées.

2° LES COUTS DE GESTION

Succédant à l'ARIL, le GIP-HIS a mis en place une structure plus étoffée, qui traduisait des objectifs ambitieux. De 1993 à 1997 inclus, le montant des contributions versées par l'Etat et le FAS pour le fonctionnement du GIP s'est élevé au total à 41 448 673 francs. Au cours de cette période, ces contributions ont diminué dans une moindre proportion que l'activité de l'organisme.

L'ensemble du personnel de l'ARIL - 16 personnes hors les contrats emploi solidarité - a été repris par le GIP à compter du 1er juillet 1993. Ces agents ont alors conservé leurs conditions de rémunération antérieures et le bénéfice de la convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

L'ARIL louait des locaux 7, rue Darboy (Paris 11ème) pour 391 380 francs par an. Jugeant ces locaux exigus et peu commodes, le conseil d'administration du GIP a résilié ce bail en avril 1994. Son choix s'est porté sur des locaux d'une superficie de 528 m² (soit une surface importante de 27,8 m² par agent) situés 32, rue Bréguet dans le 11ème arrondissement ; une commission de 112 670 francs a été versée à un conseil immobilier à cette occasion. Ce déménagement a entraîné des surcoûts importants, liés aux frais de résiliation du bail précédent, le GIP ayant dû régler simultanément au premier trimestre 1994 le loyer de deux implantations (103 167 francs pour la rue Darboy et 179 500 francs pour la rue Bréguet). L'installation rue Bréguet a de surcroît nécessité d'importants travaux dont le coût global peut être estimé, frais d'architectes compris, à 1 075 279 francs. Le loyer lui-même atteint un total annuel de 795 000 francs, soit plus du double de celui versé pour les locaux de la rue Darboy. Encore faut-il ajouter à cette somme les loyers des parkings à usage du GIP, soit 81357 francs en 1996.

Au total, la précipitation qui a entouré la négociation du bail de la rue Bréguet a conduit à augmenter de façon significative les frais de fonctionnement du GIP.

B. - LA VALEUR AJOUTEE PAR RAPPORT AU DISPOSITIF ANTERIEUR

Dans presque tous les domaines de l'activité du groupement, la création du GIP pour remplacer l'ARIL n'a pas eu les avantages attendus.

Ainsi, s'agissant de l'hébergement provisoire, le GIP a repris l'ensemble du dispositif existant en se substituant à l'ARIL. A la demande du préfet de région, il a également accepté de prendre en charge le paiement des dépenses d'hôtellerie, auparavant assuré par les associations. Toutefois, son intervention n'a eu pour effet ni de raccourcir la durée de l'hébergement provisoire, pourtant particulièrement onéreux, ni d'en améliorer les conditions matérielles et financières.

En outre, contrairement aux associations dont il a pris le relais, le GIP n'a jamais demandé de participation aux familles hébergées en hôtel. Cette position est contraire aux instructions de l'Etat. Dans une lettre du 27 avril 1994, les ministres chargés des affaires sociales et du logement avaient, en effet, rappelé au président du GIP que, s'agissant de « la participation des familles à leur hébergement, il conviendra que le GIP en définisse le niveau et les modalités réellement applicables dans chacune des situations existantes, en fonction de la connaissance des hébergés et des dispositions qui sont les leurs ».

Il convient toutefois de noter les importantes difficultés juridiques survenues lors des différentes tentatives de recouvrement de ces sommes par les associations. Ainsi, le tribunal d'instance de Puteaux a refusé, par un jugement du 14 décembre 1994, de reconnaître la validité d'un titre de recettes émis par le CASH de Nanterre à l'encontre d'une famille dans la mesure où il n'avait pas été prouvé que le titre avait valablement été notifié. Par ailleurs, le tribunal de grande instance de Paris, devant lequel l'association du Secours catholique avait assigné une famille pour non-paiement d'une participation, a débouté le requérant. La juridiction a notamment considéré que le Secours catholique ne produisait aucun élément de nature à prouver que la famille avait bien accepté d'entrer dans le champ d'application d'une convention prévoyant le versement d'une participation.

En ce qui concerne le relogement définitif, le GIP ne semble avoir rempli sa mission que lentement : le nombre des familles en hébergement provisoire dont il avait la charge est passé de 350 à la fin du 1er semestre 1993 à 41 à la fin de 1997. Son existence a cependant indéniablement présenté des avantages tenant à son caractère régional et à son rôle de médiation locative qui l'a conduit à être titulaire du bail durant la première année de logement des

familles, à régler les loyers au bailleur et à se faire rembourser par les véritables locataires. En garantissant au bailleur le paiement des loyers et en permettant aux familles un paiement progressif de ces derniers, le GIP a rempli son rôle de façon satisfaisante, comme l'atteste le taux relativement faible de loyers impayés, qui s'établit à 6,61 % à la clôture de l'exercice 1998.

C'est dans le domaine de l'accompagnement social que l'apport du GIP est le plus incertain. S'il a acquis au fil des ans une maîtrise reconnue, sa valeur ajoutée par rapport aux associations n'apparaît pas clairement. En effet, lorsqu'il intervient directement, les coûts exposés par le GIP ne sont pas inférieurs à ceux des associations ayant des activités comparables. Dans d'autres cas, il se borne à redistribuer des fonds, ne constituant ainsi qu'un échelon administratif supplémentaire.

C. - LES PERSPECTIVES

Le GIP-HIS avait été conçu pour apporter un remède à la dispersion excessive de l'action administrative. Le déroulement de l'opération de Vincennes montre que cet objectif n'a été que partiellement atteint. Si le GIP a centralisé les concours des divers financeurs, il n'a jamais été le lieu d'élaboration de la politique de relogement des familles. Celle-ci est restée entre les mains de la préfecture de la région Ile-de-France, par l'utilisation du contingent préfectoral de réservation des logements sociaux, et de la SONACOTRA pour les acquisitions de pavillons. Sans poids réel sur le déroulement des opérations, le GIP n'a donc pu assumer qu'une coordination de façade.

Dans ces conditions, son avenir apparaît incertain. Créée dans l'urgence, cette structure n'a pas fait la preuve de son utilité. Elle est devenue elle-même une importante source de coûts. En outre, l'achèvement en cours des opérations de relogement rend son plan de charge futur incertain.

Le GIP-HIS a demandé, à plusieurs reprises, la modification de son statut afin d'élargir sa vocation. Mais les autorités de tutelle s'y sont longtemps opposées. Par une lettre commune du directeur de la construction et de l'habitat, du directeur des populations et des migrations et du directeur de l'action sociale en date du 10 avril 1996, le président de l'organisme s'est ainsi vu rappeler que la mission première du GIP-HIS restait le relogement des familles du quai de la Gare et de Vincennes.

Sous l'impulsion du ministère du logement, l'option a toutefois été prise par les membres du GIP de maintenir ce dernier en lui donnant la vocation d'un organisme de « veille », apte à traiter des

problèmes collectifs de logement en cas de crise, et en renforçant sa mission d'accompagnement social.

Le GIP suivait, au 31 décembre 1998, un total de 372 familles relogées ou à reloger, alors qu'il pourrait, selon ses dirigeants, suivre 700 familles à effectifs administratifs constants, mais en engageant des travailleurs sociaux supplémentaires, à raison de 1 pour 30 à 35 familles. Cette situation risque d'inciter certaines administrations à confier au GIP HIS des missions éloignées de son objet spécifique.

III. - LE RESULTAT DES OPERATIONS DE RELOGEMENT

Les deux opérations de relogement examinées ont pris au total beaucoup plus de temps que prévu et le relogement des familles encore en attente s'annonce difficile. Leur coût global qui ne peut encore être arrêté est élevé.

A. - LES DELAIS

a) Le nombre de familles prises en charge était de 110 à l'origine pour l'opération quai de la Gare et de 325 environ pour l'opération Vincennes. Divers relogements ont pu être effectués dès 1993, notamment grâce à la mise à disposition de logements passerelles. Au 31 décembre 1993, le nombre de familles à reloger s'élevait toutefois encore à 60 au titre du quai de la Gare et à 290 au titre de Vincennes. Le rythme des relogements s'est ensuite ralenti : 40 relogements en 1994, 62 en 1995, 48 en 1996, 38 en 1997, 16 en 1998.

Au 31 décembre 1998, soit plus de six ans après le début de la crise, 30 familles attendaient encore un logement définitif dans des conditions d'hébergement provisoire particulièrement précaires. A cette date, quatre familles étaient ainsi encore logées en modules ALGECO et dix hébergées en hôtel.

La durée des opérations de relogement a largement dépassé les prévisions initiales. Une lettre du préfet de région du 8 novembre 1991 avait indiqué à certaines familles du quai de la Gare qu'elles pouvaient espérer un relogement à titre définitif sous trois ans. Un engagement de cette nature ne semble pas avoir été pris dans le cas de l'opération de Vincennes. Il est cependant certain qu'aucun des intervenants n'imaginait que l'opération ne serait pas terminée plus de six années après son début. La plupart d'entre eux, en particulier les associations, le CASH de Nanterre et les hôpitaux, n'avaient d'ailleurs accepté d'y participer que parce qu'elle leur avait été présentée comme limitée dans le temps.

b) Pour 7 des 30 familles encore en attente de logement au 31 décembre 1998, un relogement définitif paraît acquis. L'obstacle majeur au relogement de la plus grande partie des autres familles est leur taille inhabituelle. Le nombre moyen des membres des familles restant à reloger, qui peut s'accroître au fil des ans, est, en effet, de 9,3 et treize familles comptent plus de 10 membres. Le GIP estime que 23 familles au moins ne peuvent pas être accueillies en logement collectif compte tenu de leur dimension. La solution, pour elles, est donc un relogement en pavillon qui se heurte toutefois aux réticences de certains maires qui, selon le préfet de la région Ile-de-France, « ne souhaitent pas voir s'installer ces familles sur leurs communes ». Un dernier obstacle au relogement est enfin le refus de certaines familles d'être relogées hors de Paris ou même dans certains arrondissements de Paris. Afin de surmonter ce refus, le GIP a entrepris une action judiciaire. Un jugement du tribunal de grande instance de Paris en date du 4 juin 1999 a prononcé une ordonnance d'expulsion à l'encontre d'une famille qui avait refusé à plusieurs reprises les solutions de relogement qui lui avaient été proposées.

B. - LE COUT DU RELOGEMENT

Le coût total de l'hébergement au 31 décembre 1997 s'est établi de la façon suivante :

	Opération	Coût
Relogement définitif	Quai de la Gare et Vincennes	36 000 000
Relogement provisoire et accompagnement social	Vincennes	95 846 700
	Quai de la Gare	18 641 637
Frais de fonctionnement du GIP		49 848 673
TOTAL		200 337 010

Ces sommes prennent en compte l'ensemble des financements mis en œuvre depuis le début de l'opération, à l'exclusion des prêts. Elles intègrent les frais de fonctionnement du GIP, dont les premières années ont été consacrées de manière pratiquement exclusive au relogement des familles du Quai de la Gare et de Vincennes.

Le coût de l'hébergement provisoire représente près du triple de celui du relogement définitif. Ce dernier s'élève à la somme de 36 MF, qui correspond aux 31 logements acquis par la SONACOTRA au titre de ces opérations. Au total le coût global des deux opérations examinées au 31 décembre 1997 s'établit à plus de 200 MF.

La solution du recours à des partenaires privés pour conduire une bonne part des opérations de relogement n'a pas favorisé la maîtrise des coûts, notamment pour l'hébergement provisoire.

Au 31 juillet 1993, 35 familles étaient logées à titre temporaire sur 7 sites ALGECO[48]. Le nombre de ces familles a ensuite lentement diminué : fin 1993, il ne restait plus que 13 familles sur 5 sites ; fin 1996, 6 familles sur 4 sites ; au 31 octobre 1997, quatre familles encore, sur deux sites. Le nombre de sites est donc demeuré élevé jusqu'en 1997, ce qui avait pour corollaire des frais fixes par famille particulièrement élevés.

Le coût par famille a été très différent d'un site à l'autre. En 1993, il s'élèvait à 13 669 francs par mois à Villabé (Essonne), et à 7 632 francs à Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne). Il a varié en fonction du nombre de familles présentes sur un même site en raison des frais fixes . Ainsi, le coût par famille à Fontenay-sous-Bois a été multiplié par trois en 1994, à la suite du départ de trois des quatre familles du site. Ces coûts paraissent élevés au regard de la faible qualité de la prestation apportée.

L'hébergement en hôtel, largement utilisé parce que rapidement mobilisable, s'est révélé particulièrement coûteux, surtout lorsqu'il a duré plusieurs années. Or, au 31 décembre 1998, 10 familles restaient encore hébergées en hôtel sans la moindre participation de leur part, alors qu'elles disposaient de ressources parfois non négligeables.

D'abord assuré par des associations qui se faisaient rembourser par la DDASS de Paris, le paiement de l'hébergement provisoire en hôtel a été progressivement repris par le GIP-HIS.

A la demande de la préfecture de région, ce dernier s'est ainsi substitué, à partir du mois d'octobre 1993, à l'association qui acquittait les factures d'hôtel liées à l'hébergement de 16 familles issues du campement de Vincennes. Il a dû aussi régler des impayés d'un montant de 846 640 francs laissés par cette association, pour les mois de juin à septembre 1993. La dépense à ce titre a porté sur l'hébergement, de 1993 à 1997, de 10 à 17 familles dans 23 à 35 chambres de trois hôtels appartenant aux mêmes associés pour un montant de 380 francs par chambre et par nuitée. Toujours à la demande du préfet de région, le GIP a accepté de prendre en charge dans le courant de l'exercice 1995 la part des frais d'hébergement en hôtel supportée, jusqu'en novembre 1995, par une deuxième association caritative, puis les factures d'hôtel payées par une troisième (1 famille). Le total des factures honorées par le GIP au titre des frais d'hébergement en hôtel s'est au total élevé à 13 797 570 francs entre 1993 et 1997. Les pouvoirs publics ont ainsi laissé se développer une situation défavorable, tant du point de vue

[48] Un module ALGECO correspond à un habitat de 60 m² environ et 3 pièces.

des finances publiques que de la situation matérielle des familles hébergées.

D'autres sites d'hébergement provisoire ont été utilisés, notamment en milieu parahospitalier. Trente-six familles expulsées du campement de Vincennes, soit 265 personnes dont 188 enfants, ont ainsi été accueillies par le centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre, établissement public de la ville de Paris à caractère sanitaire et social. Annoncée en 1992 comme temporaire, l'installation au CASH s'est prolongée jusqu'en 1998, bien qu'une diminution importante du nombre des familles présentes dans le centre ait été enregistrée à partir de 1996.

Durant les premiers mois d'installation, les prestations offertes ont été très étendues, incluant en particulier la fourniture de repas et le recrutement de personnels auxiliaires pour aider les familles dans l'entretien des locaux et la garde des enfants ainsi que pour faire fonctionner une classe maternelle installée au centre jusqu'en 1996. Dès mars 1993, les prestations hôtelières ont cependant été réduites. Ceci explique que, après avoir dépassé 30 000 francs par mois en 1992, le coût mensuel par famille se soit stabilisé ensuite autour de 7 000 francs, soit à un coût très inférieur à celui qui a été relevé pour les hébergements en hôtel.

Pour les autres sites, les coûts ont été disparates. Ainsi, un centre d'hébergement situé dans le Val d'Oise a facturé au GIP une somme de 112 824 francs pour 2 familles en 1993 (5 mois et demi), 278 700 francs pour une famille en 1994 et 233 636 francs pour une famille de janvier à septembre 1995. Sur l'ensemble de la période, le coût mensuel moyen par famille ainsi logée s'élève à la somme de 18 105 francs.

Une association pour jeunes travailleurs a facturé un coût mensuel de 4 421 francs par famille et par mois. Il convient toutefois de noter que, dans ce cas, le fait que plusieurs familles bénéficiaient de l'API a permis d'abaisser le coût de la prestation hôtelière.

Au total, les coûts de l'hébergement provisoire ont été généralement élevés pour des prestations sommaires. Les montants constatés notamment pour l'hébergement en hôtel, rendent encore plus critiquables les atermoiements observés dans la recherche de solutions définitives.

❖

Compte tenu de la pluralité des intervenants et de la multiplicité des financeurs, il est difficile de faire un bilan financier complet des deux opérations étudiées.

Selon les constatations de la Cour, on peut estimer à un total de 200,3 millions de francs courants le coût au 31 décembre 1997 des opérations de relogement des 345 familles du quai de la Gare et de Vincennes, soit un coût par famille de 580 500 francs. Encore ce chiffre n'est-il qu'une estimation provisoire puisque les opérations de relogement ne sont pas encore achevées.

Le bilan global est donc un coût élevé pour un résultat décevant, pour ce qui est tant de la lenteur de la mise en place de solutions définitives que de la qualité des conditions d'accueil des familles concernées durant la phase transitoire.

Les causes de ce mauvais rendement de la dépense publique sont identifiées : dispersion des acteurs, dilution des responsabilités, insuffisance des contrôles exercés sur les associations par l'administration, manque de rigueur dans la gestion de certains organismes publics, notamment le GIP-HIS. Les opérations de relogement se poursuivent depuis plus de six ans, avec les défauts que seule l'urgence pouvait, à la rigueur, expliquer à l'origine. Unique tentative de rationalisation du dispositif, la création du GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans-abri» n'a pas abouti aux résultats escomptés.

Face à ces situations d'urgence sociale, l'Etat paraît être en France dans une situation particulière par rapport aux autres pays de l'Union européenne. En effet, il intervient non seulement pour maintenir l'ordre public, mais aussi pour dégager des solutions efficaces aux problèmes qui se posent. A aucun moment, l'Etat n'a associé les collectivités locales, passives dans ces affaires, quand elles n'ont pas été des facteurs de retardement des opérations. Par ailleurs, il a cantonné le secteur associatif dans une position de simple exécutant sans responsabilité clairement définie. Les deux opérations contrôlées par la Cour montrent que la puissance publique n'a pas su s'adapter aux exigences de l'action. La mise en œuvre d'expédients et de larges dérogations à la réglementation pour trouver des crédits, l'obligation faite à des organismes publics, comme le FAS ou la SONACOTRA, d'intervenir dans des conditions souvent discutables, le recours sans un contrôle rigoureux à des intervenants privés n'ont pas suffi. Il aurait fallu surtout que soit mis en œuvre avec détermination un dispositif coordonné arrêté sans ambiguÏté par l'autorité gouvernementale. C'est donc principalement la capacité à coordonner et à contrôler des opérateurs nombreux, publics ou privés, qui semble avoir fait défaut à l'Etat.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

L'insertion présente de manière exhaustive la conduite et les résultats de ces opérations. Rejoignant pour une large part l'analyse des services, il met en lumière des constatations qui ont déjà été prises en compte au moins en partie, notamment pour rapprocher l'action du GIP des besoins locaux.

Si, par conséquent, cette insertion n'appelle pas d'observations de fond, il peut être utile à la Cour de disposer des éléments suivants relatifs à l'intervention et aux responsabilités des services du ministère de l'emploi et de la solidarité.

La succession d'occupations de l'espace public par des familles africaines qui s'est déroulée au tout début des années 1990 a créé pour les pouvoirs publics une situation délicate.

En ce qui concerne particulièrement l'esplanade de Vincennes, l'analyse de la situation sociale effectuée par le SSAE à la demande de la préfecture de Paris montrait notamment que l'intégralité des familles se trouvait en situation régulière au regard du séjour et que la quasi-totalité d'entre elles disposait de ressources tirées d'un travail régulier.

Cette occupation était à la fois un enjeu politique au sein de la communauté malienne, au moment où se déroulaient des élections nationales dans ce pays, et un enjeu proprement français. En impliquant des familles solvables et en situation régulière, ces actions avaient pour but, au-delà d'une stricte approche humanitaire, de mettre en évidence les dysfonctionnements du système d'attribution des logements et l'inadaptation du parc social aux familles nombreuses notamment lorsqu'elles étaient immigrées. Il est notamment apparu que certaines de ces familles avaient déposé des demandes de logement depuis plus de dix ans.

La coordination de l'action de l'Etat a été confiée par le chef du gouvernement au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris.

Sous son impulsion, les départements ministériels concernés, intérieur, logement, affaires sociales, souvent représentés par les membres des cabinets ministériels, ont apporté leurs concours en fonction des demandes du préfet de région.

Dans un premier temps, le ministère de l'emploi et de la solidarité a été sollicité sur deux points :

- examen de la situation sociale et juridique des familles ; cette mission a été confiée au SSAE ;

- suivi sanitaire notamment des enfants ; cette mission a été confiée à la DDASS de Paris en lien avec la PMI.

Le rôle de l'Etat consistait, à court terme, à gérer le maintien de l'ordre public et à veiller à l'état sanitaire des populations ; sur le moyen terme les représentants du gouvernement ont eu comme objectif de définir une position équilibrée reconnaissant un juste droit au logement pour ces familles sans pour autant organiser une priorité par rapport aux autres familles en particulier françaises rencontrant des difficultés de logement.

Sur le fond, ces crises successives ont conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre plusieurs actions de nature à régler les situations d'urgence et à mieux organiser la mixité des populations et l'accès au logement des populations quelle que soit leur origine :

- la création en 1993 du GIP a eu pour objectif de créer un instrument d'intervention de l'Etat pour répondre à certaines situations d'urgence ;

- le plan Périssol s'est traduit par la création de 7 000 logements en Ile-de-France en 1995, dont une part importante a bénéficié aux familles immigrées ;

- de même, tant le pacte de relance pour la ville que la loi contre les exclusions portent des dispositions relatives à l'attribution des logements (conférences communales, numéro d'ordre) ou à la mixité sociale, notamment en générant une offre de logement adaptée aux familles nombreuses.

La direction de la population et des migrations (DPM) n'a pas participé à la constitution du GIP en 1993 ; elle n'a été membre de cet organisme que de 1995 à 1997, date où ce GIP a été placé sous la tutelle de la préfecture de région. La DRASS représentait les services déconcentrés du ministère.

La SONACOTRA a été un instrument actif de la politique des pouvoirs publics en matière de relogement provisoire ou définitif à travers l'achat de pavillons, acquis il est vrai avec des financements dérogatoires du 1/9ème.

La lourdeur de la gestion provisoire des logements, des procédures liées à l'achat des pavillons, souvent préemptés par les communes, les difficultés nées du suivi des conventions de location ont été sources de déficits que la SONACOTRA a souhaité limiter dans une période où les contraintes de l'équilibre global de la société nationale étaient fortes.

Quant au financement, il est vrai que l'urgence sociale a conduit le président de la CNLI, par ailleurs président du conseil

d'administration du FAS et secrétaire général à l'intégration, à prendre des décisions dérogatoires en matière de financement 1/9ème. Ces dépenses n'étaient toutefois pas soumises à la tutelle de la DPM.

Les subventions de la DPM ont été versées dans des conditions normales à partir du chapitre 47-81 (action sociale en faveur des populations immigrées) pour servir à couvrir une partie des dépenses d'accompagnement social dans le logement.

S'agissant du FAS, la tutelle technique a répondu aux sollicitations du Préfet d'Ile-de-France et des cabinets successifs en matière de couverture des frais d'hébergement d'urgence, notamment les nuitées d'hôtels.

Ces dépenses sont conformes à l'objet social du FAS, prévu à l'article D. 767-1 du code de la sécurité sociale, qui stipule que le « FAS a pour mission de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leur famille par la mise en place d'une action sociale familiale et de programmes sociaux ».

Les observations relatives aux modalités de fonctionnement du GIP appellent les précisions suivantes.

a) Les missions

- même en l'absence de convention avec le GIP, l'Etat a correctement rempli son rôle de pilotage à l'égard de l'outil d'intervention qu'il avait lui-même fondé et financé directement ou à travers ses établissements publics. L'adaptation des missions a, chaque fois que nécessaire, été débattue par le conseil d'administration ; la Cour souligne la tenue de quatre réunions du CA entre juillet 1993 et janvier 1994.

Lorsqu'une dérive fut constatée, et comme le rappelle la Cour, l'élargissement des priorités du GIP fut refusé (lettre interministérielle du 10 avril 1996) tant que le programme des relogements n'était pas en voie d'achèvement.

La création d'un comité des engagements chargé d'agréer les conventions de diversification projetées a été un facteur de prévention de tout élargissement prématuré.

b) Les coûts de gestion

Les coûts de gestion peuvent en effet paraître élevés.

Cependant, outre l'accompagnement social proprement dit, l'action du GIP comprend la recherche de logement et la négociation avec les bailleurs, les élus, les préfectures. La composition même des

familles, les oppositions de nombreux acteurs, ont conduit à des recherches longues et coûteuses en emplois.

Par ailleurs, la DPM est restée étrangère à la problématique du déménagement critiqué par la Cour, le service n'étant pas membre du GIP à cette période.

c) La valeur ajoutée par le GIP

La critique concerne essentiellement le refus de participation financière des familles hébergées en hôtel.

Il est notoire que la position des pouvoirs publics, constamment rappelée aux associations de défense qui s'étaient constituées, a été la même tout au long de cette crise. Il leur était demandé de participer à leur hébergement provisoire de manière à ce que le taux d'effort soit comparable à celui qui serait le leur si elles bénéficiaient d'une aide personnalisée au logement.

Outre la fragilité juridique des récupérations financières, que mentionne la Cour, il convient d'ajouter que dans la difficile négociation que menait le GIP avec ces familles pour les faire patienter dans les logements inconfortables ou pour leur faire accepter des lieux d'habitation définitifs non désirés, le recouvrement forcé est apparu comme pouvant bloquer un mécanisme d'insertion délicat.

En ce qui concerne les lenteurs du relogement, c'est tout le système d'attribution des logements qu'il s'agirait d'évaluer.

Par ailleurs, la Cour souligne que, pour s'en tenir à l'accompagnement social, le coût du GIP n'est pas inférieur à celui des associations, et s'interroge sur la valeur ajoutée du GIP dans ces conditions. Il a paru cependant de bonne administration que la pérennité de l'équipe sociale soit assurée tout au long du processus conduisant de l'hébergement provisoire à l'hébergement définitif, en passant par la négociation liée à la recherche d'un logement adapté et accepté par des familles.

d) Perspectives

L'élargissement des missions du GIP a déjà été évoqué plus haut.

- Il a été refusé jusqu'à la période où le relogement des familles n'avait pas atteint un niveau suffisant ; tel fut l'objet de la lettre du 10 avril 1996.

- Le renouvellement du GIP en 1997 a effectivement marqué la volonté des pouvoirs publics d'achever le programme de logement

des familles maliennes et de conserver un outil destiné à traiter les situations d'urgence qui se traduisent de manière récurrente par des occupations illégales de bâtiments par des familles de mal logés ; cet outil demeure nécessaire aujourd'hui.

- Dans ce contexte le GIP n'a pas connu une sous-activité en 1998. Plusieurs situations liées à des occupations leur ont été confiées (Daumesnil …). Simultanément les dernières familles restant à loger étaient les plus difficiles, à la fois familles nombreuses et dépourvues de revenus professionnels.

La DPM n'a pas eu à connaître de la commande relative au suivi sociale des familles rapatriées, objet de la lettre de mission signalée par la Cour en décembre 1995.

4° EVALUATION GLOBALE DE L'OPERATION

En ce qui concerne son suivi, cette opération a fait l'objet d'un nombre important de réunions de coordination interministérielle autour du préfet de région, de concertations interministérielles au niveau des administrations centrales et des cabinets, de débats d'orientations au sein du CA du GIP.

Celui-ci en toute hypothèse ne pourrait recevoir de délégation de compétence en matière d'attribution de logements qui n'aurait été acceptée ni par les bailleurs ni par les élus, outre son caractère juridiquement aléatoire.

La fonction essentielle du GIP a été de gérer des situations d'urgence menaçant de troubles l'ordre public, d'effectuer l'accompagnement des familles dans les logements transitoires, de négocier avec les bailleurs, les élus, les préfectures, les familles des solutions d'hébergement qui recueillaient l'accord des parties concernées.

En ce qui concerne l'absence d'association des collectivités territoriales à cette opération, la Cour souligne elle-même les difficultés pour pouvoir aborder la question du logement des immigrés avec un certain nombre de celles-ci.

Enfin, le coût global de l'opération a été en permanence suivi par les pouvoirs publics. Il faut souligner qu'il comprend des dépenses liées à l'achat des pavillons et à l'accompagnement social dans des logements définitifs. Il est vrai que la trop longue durée du séjour dans les hébergements provisoires a généré des dépenses importantes.

On doit néanmoins restituer cette opération dans le contexte politique et social des années passées, caractérisées par la montée puissante de courants xénophobes qui a rendu nécessaire l'élaboration de modes de traitement adaptés et acceptables par

l'opinion publique. Ainsi, loger en priorité cette catégorie de familles aurait pu avoir des conséquences négatives sur l'ordre public et sur le devenir de la politique d'intégration des populations immigrées menée par les gouvernements successifs, qui demeure fondée sur une stricte égalité des droits et des obligations entre les étrangers et les familles françaises.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le constat porté par la Cour pour pertinent et argumenté qu'il soit, paraît parfois sévère dans la mesure où les acteurs ayant eu à agir dans ce dossier, ont souvent dû le faire dans un contexte difficile, sans précédent qui vienne guider l'action et dans la nécessité d'apporter des réponses à des situations dont la responsabilité ou la solution ne relevaient pas à titre principal de leurs compétences. Les conclusions tirées seront en revanche une aide précieuse sur les remèdes à apporter aux dysfonctionnements.

I. - UN CONTEXTE REVENDICATIF QUI PREND LES POUVOIRS PUBLICS EN DEFAUT

Le ministère de l'intérieur n'est comptable et responsable que de l'ordre public et de l'application des décisions de justice. Or, ces dossiers par leur dimension, ont d'abord sollicité des savoir-faire que le ministère tient de la gestion des crises et du rôle de pivot que jouent les préfets dans la mobilisation des moyens. Mais ces derniers ont eu à faire face à des questions allant très au delà du périmètre de l'ordre public du fait de la durée et de la nature des problèmes à résoudre.

La première remarque porte sur la nouveauté des formes de revendication qui a pris les institutions en défaut. Ce mode d'action inédit (occupations par des familles, d'immeubles ou de terrains) s'est caractérisé par l'implication déterminée d'associations ou d'organisations conférant à une demande sociale à forte légitimité, une efficacité renforcée par un réseau de solidarité important, des relais médiatiques influents et un savoir-faire et des méthodes d'action spectaculaires. Ces données ont conféré à ces actions une dimension revendicative et collective inhabituelle en la matière.

De fait, ce contexte a eu un effet structurant sur la suite des événements.

Les opérations se sont succédé, étoffé, renforcé. D'abord 48 familles, place de la Réunion, elles seront 110, au quai de la Gare et 325, cours des Maréchaux. Ce premier effet d'échelle dimensionne la réponse sociale à apporter. A cela s'est ajouté un savoir-faire grandissant des comités d'action et des réseaux qui ont très vite et d'ailleurs délibérément, situé le débat sur un terrain politique, interpellant directement l'Etat et les collectivités publiques, créant ainsi un rapport de force qui excédait largement les capacités de réponse des associations et institutions, qu'elles soient municipales ou parapubliques, chargées d'administrer les mécanismes de résolution de droit commun et largement dépassés par la taille du problème.

En outre, la dimension passionnelle qui entourait ces actions engageait à la circonspection, même si on peut le regretter, les bonnes volontés qui auraient pu se manifester.

L'Etat s'est donc retrouvé en première ligne en raison de l'effacement des mécanismes de traitement intermédiaire et , il faut le souligner, du souhait même des organisateurs et des familles.

De ce fait, les réponses étaient attendues à un niveau où l'Etat n'agit en général que sur le mode indirect de l'incitation, du financement ou de la subvention, en faisant faire plus qu'il ne fait lui même.

II. - UNE GESTION RESPONSABLE DE L'ORDRE PUBLIC

Dans ce contexte, compte tenu des enjeux et du risque résultant de la présence massive d'enfants et de femmes, les autorités et les fonctionnaires chargés de l'ordre public ont agi dans ce dossier dans le respect des lois et avec un souci humanitaire reconnu. Ainsi, les moyens à mettre en œuvre dans l'opération d'évacuation du cours des Maréchaux étaient considérables et les facteurs de dérapages nombreux. Pour autant, cette opération, bien que complexe, s'est déroulée convenablement.

D'une manière générale, les services préfectoraux se sont largement impliqués dans la gestion de ce dossier, les négociations que suppose le règlement de la sortie de crise, la coordination enfin des solutions de placement et de relogement provisoire. Toutes ces démarches ont été conduites conformément à ce que l'on était en droit d'attendre.

Néanmoins, le traitement de la crise implique souvent de recourir à des solutions transitoires (ALGECO, hôtels meublés, foyers d'urgence) pour lesquelles la préoccupation première n'est pas comme le relève elle-même la Cour, leur adaptation à une gestion pérenne. Dans un contexte de défaillance des relais habituels, l'Etat a

donc été conduit à continuer à gérer en première ligne ce dossier, mais avec une culture et des outils plus adaptés à l'urgence sociale. Il lui a donc fallu inventer.

III. - UN DISPOSITIF APPROPRIE A CONSTRUIRE

A l'occasion de ces affaires de relogement, est apparue clairement la difficulté spécifique à l'Ile de France, de conduire une réponse sociale globale, adaptée à des situations de logement ou de relogement de familles nombreuses ou très nombreuses, tant en matière de maîtrise d'œuvre que de maîtrise d'ouvrage.

Il a fallu que l'Etat se dote de moyens propres d'ingénierie sociale capables de répondre sur des registres aussi divers que le relogement provisoire d'urgence, la conduite d'opérations d'acquisition ou de rénovation, l'accompagnement social individualisé des familles ou la définition d'une politique globale.

L'histoire même de ce dossier et ses différentes étapes témoignent bien de la progression des problèmes rencontrés et de la mise en œuvre des réponses à des situations nouvelles : coordination régionale, mobilisation, devant l'urgence du besoin, d'outils juridiques ou financiers pour une destination non prévue à l'origine. Les conditions dans lesquelles ces réponses ont été mises en œuvre seront précisées et évaluées par les ministères dont c'est la responsabilité première.

En revanche, pour ce qui est du besoin ressenti par l'administration préfectorale pour conduire sa mission d'ordre public et de gestion des crises, l'utilité de disposer d'un instrument comme le groupement d'intérêt public "Habitat et Interventions sociales" (GIP-HIS) s'est vite imposée. Dans le contexte francilien avec des territoires très spécialisés, et une atomisation des politiques sociales des collectivités territoriales, il a fallu disposer d'un outil régional spécifique dédié au relogement des familles sans abri ou mal logées de la région d'Ile-de-France, capable de répondre à trois besoins principaux :

une cellule de veille essentiellement réactive à même de traiter en urgence les actions sur le logement (occupations, campements, squats)

un accompagnement social du relogement des familles défavorisées en sortie de squat ou d'occupation, dont le suivi des familles du cours des Maréchaux et du quai de la Gare.

une animation et la coordination interdépartementale en matière de relogement des familles défavorisées.

Toutes les missions confiées depuis au GIP ont correspondu à ces orientations :

- mission d'évacuation du campement de l'avenue Daumesnil

- mission de résorption d'un squat rue Montmartre

- mission de résorption d'un squat à Issy-les-Moulineaux

- mission de diagnostic social des familles du squat de la rue de la Chapelle à Paris

- mission de résorption d'un squat aux Francs-Moisins

Cette dimension opérationnelle et les solutions qui se bâtissaient "en marchant" ne dispensent pas d'interroger la manière dont ces opérations ont été gérées. Des échanges ont déjà eu lieu. Une réorganisation de la structure et des modes de financement du GIP a été engagée. Plusieurs réunions ont été organisées, soit au cabinet du Secrétaire d'Etat au Logement, soit à la Préfecture de Région, pour fixer les orientations et suivre l'évolution des travaux de réorganisation menés par le nouveau Directeur du GIP.

Les modalités de financement à mettre en place à partir de l'an 2000 s'orienteront vers un dispositif dans lequel l'Etat financera tout ou partie des charges de structure, alors que les missions seront financées principalement par des dispositifs de droit commun, tels que le Fonds de solidarité logement (FSL) ou les crédits de maîtrise d'œuvre sociale et urbaine (MOUS). Ces réflexions menées en liaison avec le secrétariat d'Etat au logement, le ministère de l'emploi et de la solidarité et le FAS devraient aboutir avant la fin de l'année, à un schéma de réorganisation et de financement définitif du GIP Habitat et Interventions Sociales.

Si beaucoup des observations de la Cour apparaissent a posteriori, fondées et seront à ce titre une référence indispensable au reformatage du dispositif, il m'est apparu important de souligner que les concepts et les procédures actuels permettant de traiter ce genre de situations ont été forgés dans l'action et ont servi à élaborer des réponses institutionnelles et financières qui n'existaient pas. A cet égard, les préfets et leurs services ont joué un rôle de coordination, de défrichage et d'impulsion qu'il faut relever.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

1. - LA CONDUITE DES OPERATIONS DE RELOGEMENT

Comme le souligne le rapport, les deux opérations destinées au relogement des quelque 472 familles qui occupaient le domaine public au début des années 1990 ont été dictées par l'urgence.

En effet, l'évacuation des familles qui occupaient le domaine public n'a pu se faire qu'avec l'engagement des pouvoirs publics de procéder à leur relogement. Le premier objectif a donc été de trouver une solution immédiate, et de ce fait le plus souvent provisoire, au relogement des familles, le relogement définitif n'intervenant qu'en second lieu.

Les pouvoirs publics ont ainsi été contraints de travailler dans une situation d'urgence tout en gardant le souci d'arriver vite au relogement définitif de ces familles. Dans un premier temps, il a fallu se résoudre à recourir à des relogements provisoires en chambres d'hôtel, du fait de l'urgence, du fait de l'inadéquation entre les besoins et l'offre de logements notamment dans le parc HLM, alors même que certaines familles, aux ressources financières suffisantes, étaient demanderesses de logements depuis plusieurs années et du fait des fortes réticences des bailleurs sociaux et des élus face à ce relogement.

2. - LE ROLE DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC (GIP) "HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES POUR LES MAL LOGES ET LES SANS-ABRI" :

La recherche de solutions imposant la mobilisation de plusieurs départements ministériels, d'établissements publics et de partenaires du logement social, les pouvoirs publics ont été conduits à se tourner vers un groupement d'intérêt public permettant, dans un cadre juridique et comptable organisé, la mise en commun de moyens d'origine publique ou privée.

Si l'on excepte le niveau élevé des coûts, justifié en partie par l'urgence de la situation de départ, le GIP a, au cours des premières années, assumé les missions qui lui étaient imparties en assurant d'abord un hébergement à l'ensemble des familles concernées, puis un relogement décent pour une majorité d'entre elles.

Cependant, cette perspective de relogement a dû faire face à toute une série de contraintes liées :

- au nombre de familles concernées, à leur composition (taille, polygamie), à leur situation sociale, à leurs exigences parfois sur la localisation de leur relogement définitif proche de leur lieu de travail et au déficit de grands logements dans le parc social,

- mais aussi et tout autant aux fortes réticences des bailleurs sociaux et des élus locaux à accueillir ces familles. Ce dernier facteur doit particulièrement être souligné : il marque l'ensemble de ce dossier, tant à son origine (avant même tout campement sur la voie publique) que dans son déroulement ultérieur.

Ces fortes contraintes n'ont pas permis au GIP d'assumer la totalité des missions qui lui avaient été imparties dans des délais rapides.

C'est pourquoi en mai 1997, lors du renouvellement de la convention du GIP pour une période de trois ans, l'Etat a décidé de modifier d'une part la stratégie de relogement des familles en étendant le périmètre à l'ensemble des départements franciliens et non plus seulement à trois d'entre eux, et d'autre part sa représentation au sein du conseil d'administration du GIP, qui relève désormais, afin de mieux cerner les réalités locales, de l'échelon régional : préfet de la région Ile-de-France et quatre personnes désignées par ses soins.

Comme la Cour des Comptes le note, l'existence du GIP, en matière de relogement définitif des familles, a indéniablement présenté des avantages tenant notamment à son caractère régional. En matière de médiation locative, il a rempli son rôle de façon satisfaisante en garantissant le paiement des loyers aux bailleurs et en permettant aux familles un paiement progressif de ces loyers, comme l'atteste le taux relativement faible de loyer impayés (6,61 % à la clôture de l'exercice 1998).

3. - LES OPERATIONS DE RELOGEMENT

a) Certaines remarques de la Cour des Comptes appellent les précisions suivantes :

• Quand la Cour chiffre à 200 MF le "coût total de l'hébergement", elle intègre dans ce chiffre le coût du relogement définitif. Il est délicat de mettre ainsi sur le même plan la production de logements pérennes (notamment les pavillons acquis et aménagés par la SONACOTRA) et des frais d'hébergement et d'accompagne-

ment social : le rapport introduit d'ailleurs cette distinction dans un commentaire ultérieur du tableau.

• Les moyens financiers, spécifiques et significatifs, accordés pour le relogement de ces familles datent de 1993 (circulaire de janvier 1993). Ils ont donc été disponibles très tôt pour mener à bien ces opérations.

• Les MOUS ont pour fonction essentielle de rechercher, à partir d'un bilan social, des logements correspondant aux besoins des personnes à reloger : ceci correspond aux possibilités (ouvertes par l'article 4-2 de l'arrêté du 14 février 1979, modifié, relatif aux frais de gestion des organismes collecteurs et par la circulaire du 30 mars 1990) d'utiliser à cet effet une fraction des fonds du 1 %.

b) le résultat des opérations de relogement

A la date du 31 août 1999, sur les quelque 472 familles initiales, il reste à en reloger définitivement 16, dont 5 sont hébergées actuellement en hôtel.

Afin de régler cette situation et à la demande du préfet de région, la SONACOTRA a été chargée de relancer l'acquisition de pavillons (ce qui passe par l'accord des maires, dont l'obtention repose sur les préfets) pour les familles les plus nombreuses, ces dernières composant en fait la grande majorité de celles restant à loger.

Si la situation exceptionnelle à laquelle l'Etat a été confronté dans la réalisation des engagements pris a été source de dysfonctionnements, il convient néanmoins de noter que l'Etat n'a eu de cesse de rechercher le cadre le mieux adapté pour répondre aux difficultés rencontrées.

Il poursuit d'ailleurs cette recherche, puisque les financements exceptionnels dont bénéficiait la seule SONACOTRA pour la réalisation de logements-passerelles vont être élargis aux organismes HLM ayant leur siège en Ile-de-France afin d'accélérer la résorption définitive du programme.

Le rôle du GIP auquel chacun s'accorde à reconnaître non seulement une compétence et un savoir faire en la matière mais aussi une utilité sociale fait actuellement l'objet d'une réflexion. Son rôle d'outil régional d'intervention de l'Etat en matière d'aide au relogement de familles défavorisées étant confirmé, ses missions devraient intégrer une fonction de veille sociale, afin qu'il soit prêt à gérer toute crise ou événement exceptionnel qui interviendrait en Ile-de-France. Il n'a cependant pas encore été pris d'option définitive sur la configuration qui pourrait être celle de cette structure dans l'avenir.

Afin de faire face aux problèmes de fond posés par ces dossiers et prévenir toute nouvelle situation de crise, les pouvoirs publics agissent pour apporter des solutions permettant de développer une offre locative adaptée aux personnes cumulant à la fois des difficultés financières et des difficultés sociales et de favoriser l'accès au logement de ces personnes au logement social. C'est ainsi qu'a été mis en place un financement spécifique pour les logements d'intégration (le PLA-I). C'est ainsi qu'un ensemble de mesures ont été inscrites dans le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dont les divers aspects sont, après la parution des textes d'application, dans une phase de mise en œuvre au plan local : c'est notamment le cas de la réforme des attributions de logements HLM.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La Cour des comptes s'est penchée sur deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans abri.

Il convient en premier lieu de souligner que ces opérations sont exceptionnelles par leur nature même, puisque l'Etat n'est intervenu que parce qu'il y avait carence des dispositifs traditionnels de prise en charge des personnes sans-abri au niveau local.

Comme l'indique la Cour, un effort particulier a pu être conduit en 1993, permettant de reloger près de la moitié des familles concernées en quelques mois. Les difficultés rencontrées par la suite traduisent les limites d'une intervention des services de l'Etat dans ce domaine.

Les observations faites par la Cour quant au coût du relogement des familles en cause seront prise en compte dans la réflexion actuellement conduite par les pouvoirs publics sur le rôle du GIP « Habitat et interventions sociales » et sur la configuration de cette structure dans l'avenir.

De façon plus générale, la réforme des attributions de logements sociaux, introduite par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, a vocation à éviter le renouvellement de situations de crise et, sous réserve d'une mobilisation par l'Etat de ses pouvoirs en la matière, à en faciliter le cas échéant le règlement.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC HABITAT ET INTERVENTIONS SOCIALES (GIP-HIS)

L'insertion traite du rôle du GIP Habitat et Interventions Sociales. Son contenu est résumé en introduction par la phrase suivante : « Créé par arrêté interministériel du 12 mars 1993, le GIP Habitat et Interventions Sociales a entraîné des coûts de structure élevés sans apporter une valeur ajoutée significative. Il est confronté aujourd'hui à la disparition progressive de son objet. » Je souhaite répondre sur les 3 points contenus dans cette phrase et développés par le rapport :

1° LES COUTS DE GESTION DU GIP

a) L'évolution des contributions versées par l'Etat et le FAS

L'insertion affirme que de 1993 à 1997 : « ces contributions ont diminué dans une moindre proportion que l'activité de l'organisme. » Ceci est tout à fait normal : les subventions prenant en compte les coûts de structure du G.I.P., qui, comme dans toute entreprise, ne sont pas strictement proportionnels à l'activité.

b) Les locaux

L'insertion reproche au GIP le coût des locaux de la rue Bréguet. Le loyer de ces locaux est dans les normes du marché de la location de bureaux à Paris. Les caractéristiques des locaux, et notamment leur surface, ne sont nullement surdimensionnées par rapport aux besoins découlant de l'activité du GIP.

Les locaux de la rue Darboy étaient trop petits et inadaptés : il convient de remarquer que le GIP, outre les bureaux des collaborateurs, doit pouvoir accueillir :

- une salle de conseil d'administration,

- un bureau pour le Président,

- un bureau pour le Contrôleur d'Etat,

- un accueil permettant à plusieurs familles de patienter en attendant de rencontrer la conseillère sociale.

Précisons qu'il est dans la nature des missions du GIP de recevoir des délégations de familles et de tenir des réunions de médiation, et que le GIP doit également être en mesure d'augmenter

temporairement son personnel social pour répondre à des commandes de l'Etat. La moyenne de surface de bureau, hors hall, couloirs et salle de réunion est de : 16 m2 par agent (base = 20 personnes au 01/01/97).

Le projet fait état du coût des travaux réalisés pour l'installation soit 1 075 279 F. En réalité sur cette somme, 552.000 F ont été supportés par le propriétaire, et sont intégrés dans le coût de loyer mentionné soit 795 000 F, lequel est conforme au marché.

Le coût de parking en 1996 intégrait encore le stationnement de deux véhicules destinés au transport et au déménagement des familles. Il a été ensuite ramené à 45 KF.

2° LA VALEUR AJOUTEE PAR RAPPORT AU DISPOSITIF ANTERIEUR

a) Les avantages escomptés de la création du GIP

Selon la Cour, « Dans presque tous les domaines de l'activité du Groupement, la création du GIP pour remplacer l'ARIL n'a pas eu les avantages escomptés ».

La Cour ignore deux avantages essentiels, attendus de la création du GIP :

Le GIP apporte une disponibilité pour répondre aux commandes de l'Etat

L'insertion analyse la valeur ajoutée du GIP en présupposant qu'il était possible de poursuivre le dispositif antérieur, c'est à dire l'intervention de l'ARIL et d'autres associations.

Ceci n'est pas exact, sans la création du GIP, ou d'un autre outil public, l'administration courait le risque probable de devoir gérer par elle-même la suite des opérations de Vincennes et quai de la Gare. Il convient, en effet, de rappeler :

- que chaque association définit elle-même son objet et est libre d'accepter ou de ne pas accepter les commandes qui lui viennent des pouvoirs publics,

- que les associations sont fragiles : elles ne disposent pas de capitaux et la prise en charge, dans l'urgence, de missions rémunérées après coup et parfois de façon aléatoire par l'Etat, met en péril leur existence même,

- qu'au moment de la création du GIP, l'ARIL était dans l'incapacité de poursuivre les missions confiées par l'Etat,

- que la plupart des autres associations impliquées se sont désengagées : c'est ainsi que le GIP a été amené notamment à

reprendre la totalité de la prise en charge des hébergements hôteliers à la suite des associations MAAVAR, C.I.M. et Secours Catholique.

Le GIP apporte une capacité de médiation entre les pouvoirs publics et les familles

Ceux-ci trouvent dans le GIP, organisme public, un intermédiaire qui dispose à la fois de la légitimité pour relayer le discours de l'Etat et de la capacité d'écoute et de la compétence sociale pour entendre et faire entendre les besoins des familles.

Il s'agit là d'un rôle qui peut difficilement être assumé par une association.

L'intervention des associations du secteur social concerne habituellement des personnes ou des familles isolées qui sollicitent un soutien social. Par contre, les opérations Vincennes et Quai de la Gare, comme celles qui concernent aujourd'hui des squats, se rapportent à des démarches collectives et revendicatives à l'égard des pouvoirs publics. Les familles se placent délibérément dans l'illégalité (campement, squat) et expriment certaines exigences qui posent problème (refus des solutions temporaires, exigences géographiques, refus de pavillons pour des grandes familles....).

Il y a donc un important travail de médiation à mener, avant et pendant les relogements, pour faire accepter les solutions que l'Etat pourra proposer et expliquer le sens de la démarche d'accompagnement social lié au logement qui est le plus souvent exigée par les bailleurs. Ce travail est mené avec les représentants des familles (délégués, associations de type droit au logement), ainsi qu'avec chaque famille individuellement.

Ce type de médiation est différent et complémentaire de la médiation locative, évoquée par le rapport, et qui concerne les relations entre familles et bailleurs.

b) L'analyse de la valeur ajoutée du GIP sur trois points

L'hébergement provisoire

L'insertion indique qu'à la demande du préfet de région, le GIP « a accepté de prendre en charge le paiement des dépenses d'hôtellerie, auparavant assuré par les associations. Toutefois son intervention n'a eu pour effet ni de raccourcir la durée de l'hébergement provisoire, pourtant particulièrement onéreux, ni d'en améliorer les conditions matérielles et financières ». Il ajoute que « contrairement aux associations dont il a pris le relais le GIP n'a jamais demandé de participation aux familles hébergées en hôtel ».

L'intervention du GIP a surtout eu pour effet d'éviter aux familles concernées de se retrouver à la rue, les associations ne poursuivant pas leur intervention, et l'administration n'étant pas en mesure de passer commande directement aux hôteliers. Le GIP, dont le rôle se limitait à payer pour le compte de l'Etat, ne pouvait pas apporter une autre valeur ajoutée.

Concernant la participation des familles, le texte donne lui-même l'explication de l'incapacité à agir dans laquelle s'est trouvé le GIP : le GIP n'aurait pu réclamer une participation qu'après signature de conventions d'hébergement par les familles. Les associations soutenant ces familles s'y sont toujours opposées, considérant qu'elle devaient se voir proposer des logements et non des chambres d'hôtel.

Il reste que la formule d'hébergement en hôtel est particulièrement onéreuse et inadaptée dès lors qu'elle dépasse quelques semaines.

Le GIP a toujours exprimé sa disponibilité pour gérer des structures sociales d'hébergement relais.

Le relogement définitif

La Cour affirme que « Le GIP ne semble avoir rempli sa mission que lentement. » L'action du GIP a pourtant permis de reloger plus d'une centaine de familles par an au cours des premiers exercices.

Le rythme s'est ensuite ralenti du fait que les familles restant à reloger au cours des derniers exercices étaient les plus "lourdes" : Parmi les 40 familles restant à reloger fin 97 : 14 étaient des familles polygames, 22 avaient 7 enfants ou plus.

L'accompagnement social

Tout en reconnaissant la maîtrise du GIP dans ce domaine, l'insertion indique que "sa valeur ajoutée par rapport aux associations n'apparaît pas clairement. En effet, lorsqu'il intervient directement, les coûts exposés par le GIP ne sont pas inférieurs à ceux des associations ayant des activités comparables. Dans d'autres cas, il se borne à redistribuer des fonds, ne constituant ainsi qu'un échelon administratif supplémentaire."

Le GIP n'a pas la prétention d'être un meilleur professionnel de l'accompagnement social que les associations, ni de travailler à un coût inférieur. La valeur ajoutée du GIP se situe dans les domaines évoqués ci-dessus : il répond aux commandes de l'Etat quelles que soient les conditions d'intervention et il exerce un rôle de médiation. Lorsque le GIP sous-traite des missions à des associations, il garantit

l'Etat de ces éléments de valeur ajoutée et assure en outre la coordination des interventions.

3° LES PERSPECTIVES

La Cour affirme que « créée dans l'urgence, cette structure n'a pas fait la preuve de son utilité. Elle est devenue elle-même une importante source de coût. En outre, l'achèvement en cours des opérations de relogement rend son plan de charge futur incertain. »

Il précise en outre : « En tout état de cause, une sous-activité peut déjà être observée au GIP: cet organisme suit au 31 décembre 1998 un total de 372 familles relogées ou à reloger alors que l'organisme pourrait, selon ses dirigeants, suivre 700 familles à effectifs administratifs constants, mais en engageant des travailleurs sociaux supplémentaires...

Cette situation risque d'inciter certaines administrations à confier au GIP HIS des missions éloignées de son objet spécifique.»

Ce n'est pas tant « dans l'urgence » que pour répondre à des situations d'urgence que le GIP a été créé. Celles-ci sont malheureusement aussi nombreuses aujourd'hui qu'en 1993, et les commandes nouvelles passées par l'Etat en 1999 attestent bien que le GIP a fait la preuve de son utilité :

- Issy-les-Moulineaux, 55 familles,

- Paris rue de la Chapelle, 49 familles,

- St Denis, cité du Franc Moisin, 63 familles.

Le GIP n'a connu aucune sous-activité depuis sa création. En revanche, il est effectivement à même d'absorber, dans certaines limites, des missions supplémentaires « à coût marginal », c'est-à-dire sans accroître son coût de structure : il s'agit là de la situation, normale, d'un organisme de taille réduite.

CONCLUSION

La Cour fait état de « manque de rigueur dans la gestion de certains organismes publics, notamment le GIP HIS .» Elle mentionne enfin : « Unique tentative de rationalisation du dispositif, la création du GIP Habitat et Interventions Sociales pour les mal logés et les sans abris n'a pas abouti aux résultats escomptés ».

Le premier Directeur du GIP et ses collaborateurs ont géré le passage d'un mode de fonctionnement associatif à celui d'un groupement d'intérêt public, en se soumettant à toutes les règles de fonctionnement de ce nouvel organisme, agissant sous le contrôle d'un contrôleur d'Etat et dans les règles de la comptabilité publique.

Aucun reproche significatif n'a, à ma connaissance, été formulé à l'encontre de cette gestion.

Les résultats escomptés, à savoir le relogement des familles de Vincennes et Quai de la Gare et la disponibilité d'un outil mobilisable pour gérer d'autres situations exceptionnelles, ont été atteints.

Pour évaluer le travail accompli, il convient de rappeler qu'il s'agissait de familles qui campaient parce qu'aucun bailleur social n'acceptait leur demande de logement. Ces familles sont aujourd'hui relogées, et dans le processus qui a conduit à ce résultat, l'intervention du GIP s'est avérée incontournable.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SONACOTRA

La Sonacotra, à la demande de la préfecture régionale d'Ile-de-France, s'est engagée au relogement de familles des manifestations du quai de la Gare et du cour des Maréchaux à Vincennes.

Une convention tripartite, passée entre la préfecture de la région Ile-de-France, le GIP Habitat et Interventions sociales (GIPHIS) et la Sonacotra fut mise en place et signée le 27 mars 1995.

Conformément à cette convention et aux accords existants, la Sonacotra ne réalise pas elle-même la prospection foncière et la recherche d'opportunités. Cette première démarche relève du GIPHIS, qui doit par ailleurs s'assurer de l'accord de la préfecture et de la mairie. Le nombre d'opérations réalisées annuellement par la Sonacotra dépend donc directement du nombre d'opportunités transmises par le GIPHIS et surtout des accords qu'il recueille.

Toutefois, à la demande du secrétariat d'Etat au logement et de la préfecture de la région Ile-de-France, la SONACOTRA a repris en 1999 une politique active d'acquisitions et de réhabilitations de pavillons. C'est ainsi que 6 immeubles ont été acquis ou réhabilités depuis le début de cette année.

9

LES AIDES AU RETOUR À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND

Contrats de retour à l'emploi et contrats initiative-emploi

Les aides au retour à l'emploi dans le secteur marchand s'inscrivent dans le programme de lutte contre le chômage de longue durée. La Cour a conduit des enquêtes sur deux dispositifs mis en œuvre pour aider au retour à l'emploi dans le secteur marchand de l'économie, à savoir les contrats de retour à l'emploi (CRE), qui concernaient 172 000 salariés en décembre 1994, et les contrats initiative-emploi (CIE), qui les ont remplacés en 1995 et qui intéressaient 434 000 salariés en juin 1997, et encore 331 000 en juin 1999.

La stratégie générale de ces mesures repose sur une mobilisation des échelons locaux du service public de l'emploi pour ramener à l'emploi des personnes qui en sont éloignées. Elle est compromise par le caractère trop souvent lacunaire ou contradictoire des directives et orientations indiquées aux acteurs de terrain pour la gestion d'une mesure qui ne devait pas être une aide « de guichet » et par une dérive financière qui a lontemps joué au détriment de l'Etat dans les relations financières entre celui-ci, l'ANPE et l'ACOSS. Les ressources ainsi mobilisées ont atteint 20,69 milliards pour les CRE et déjà 30,74 milliards pour les CIE, au titre tant des aides directes aux employeurs que de l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.

La mise en œuvre des contrats fait apparaître que leur suivi n'a pas été perçu comme un objectif prioritaire par les participants locaux du service public de l'emploi, qui ont, de surcroît, assez largement renoncé à opérer des contrôles institués par la loi. L'avantage accordé par l'Etat pour réduire le coût du travail est sous-estimé par les employeurs, ses premiers bénéficiaires, qui ne jugent l'aide ni réellement décisive ni incontestablement utile à l'entreprise. Même si l'impact de tels mécanismes spécifiques d'exonération de charges sociales a diminué depuis l'entrée en vigueur de la ristourne dégressive sur les bas salaires, il est regrettable qu'il ne soit fait qu'un usage limité du droit de sélection des bénéficiaires pour tenir compte de leurs difficultés de retour à l'emploi.

L'apport des CRE puis des CIE à la politique de l'emploi, dans la mesure où il peut être évalué, est certain mais limité. Alors que le CIE est présenté comme un instrument de lutte contre la sélectivité du marché du travail, et non pas d'abord - ainsi qu'il avait pu être envisagé - comme un dispositif incitant à la création d'emplois nouveaux, les effets sur l'embauche des publics définis comme prioritaires sont difficiles à repérer. Les embauches en CIE des personnes les plus éloignées de l'emploi se sont plutôt érodées depuis le recentrage de la mesure opéré en septembre 1996, et les objectifs quantitatifs affichés pour certains publics n'ont pas été atteints. Le taux dérisoire d'utilisation des crédits ouverts pour l'aide à la formation et le tutorat contredit, d'ailleurs, l'orientation affirmée vers la réinsertion professionnelle et sociale de catégories fragilisées et éloignées de l'emploi marchand. En revanche, le CIE paraît favoriser une consolidation dans l'emploi et concourir ainsi à faire sortir certains de ses bénéficiaires d'une situation d'éloignement de l'emploi, même si le devenir des salariés sortis de la mesure reste mal connu.

La réinsertion directe dans l'emploi par un contrat de travail subventionné est utilisée depuis 1987 pour réduire le noyau dur du chômage de longue durée. Les aides à l'emploi dans le secteur marchand de l'économie sont l'une des principales actions de la politique de l'emploi, aux côtés des aides à l'emploi dans le secteur non-marchand, des aides à la création d'entreprise, de l'insertion par l'économique, des mesures d'accompagnement des restructurations et préretraites et des stages de formation. Tous ces dispositifs ont fait l'objet d'enquêtes de la Cour[49].

Les aides comprennent, en 1999, les exonérations à l'embauche (premier salarié, zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, temps partiel), les contrats en alternance (qualification, apprentissage, adaptation, orientation) et les aides au retour à l'emploi, à savoir les contrats de retour à l'emploi (CRE), qui concernaient encore 19 000 salariés fin juin 1999, et les contrats initiative-emploi (CIE), qui les ont remplacés en 1995 et qui intéressaient à la même date 331 000 salariés.

[49] - Les contrats emploi-solidarité (rapports publics de 1996 et de 1998) ;
- les aides de l'Etat au maintien et à la création d'emplois (1995) ;
- les structures d'insertion par l'économique (1998) ;
- l'accompagnement par l'Etat des plans sociaux des entreprises (1997) ;
- l'insertion des jeunes et la délégation à la formation professionnelle (1996).

La Cour a conduit des enquêtes successivement sur les contrats de retour à l'emploi en 1995 et 1996, puis sur les contrats initiative-emploi en 1997 et 1998.

Les vérifications ont été effectuées auprès des services du ministère de l'emploi et de la solidarité, notamment à la délégation à l'emploi, devenue en mars 1997 la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ainsi qu'auprès de 12 directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) [50], de 8 directions régionales de l'ANPE [51] et de 24 agences locales de l'emploi (ALE), sélectionnées les unes et les autres de façon à assurer une relative diversité des situations géographiques en métropole.

I. - LA STRATÉGIE GÉNÉRALE

Ainsi que le délégué à l'emploi l'exposait en mai 1996 devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les aides à l'emploi, « le CIE, qui est une forme d'aide de l'Etat pour l'insertion de personnes vulnérables dans les entreprises du secteur marchand, repose sur une idée qui a une dizaine d'années. En moins de dix ans, elle a pris trois noms différents et a été modifiée neuf fois ».

A. - L'ACTUALISATION DE SOLUTIONS DEJA EXPERIMENTEES

1° LES DISPOSITIFS SUCCESSIFS

Depuis 1987, cinq formules voisines ont été appliquées pour aider à la réinsertion dans le secteur marchand de l'économie, par des contrats de travail subventionnés, des demandeurs d'emploi les plus éloignés du retour à l'activité. Le CIE n'en a pas moins été substantiellement modifié peu après sa création.

a) Les contrats de réinsertion en alternance (CRA), créés par la loi du 10 juillet 1987 relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, étaient réservés, pour l'essentiel, à des chômeurs de longue durée âgés de plus de 26 ans. Les entreprises

---

[50] Pour les CRE : Ain, Alpes-Maritimes, Cher, Eure-et-Loir, Finistère, Loire, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques et Vaucluse. Pour les CIE : Côtes d'Armor, Drôme, Eure, Gironde, Hérault, Indre, Loiret, Moselle, Nièvre, Pas-de-Calais, Savoie et Var.

[51] Aquitaine, Bretagne, Centre, Lorraine, Nord - Pas-de-Calais, Provence - Alpes - Côte d'Azur et Rhône-Alpes, ainsi que pour les CRE : Auvergne et pour les CIE : Languedoc-Roussillon.

qui les accueillaient, au moyen de contrats de travail d'une durée minimum d'un an, bénéficiaient, pendant ces 12 mois, de l'exonération des cotisations sociales patronales, prise en charge par l'Etat. L'employeur devait assurer une formation au salarié, pour laquelle il recevait une aide de l'Etat. L'aide à la formation n'a plus été que facultative pour les mesures suivantes.

A la différence d'autres mesures qui réduisent de façon indifférenciée le coût pour l'employeur du travail salarié peu qualifié, les CRA visaient un public déterminé. Suivant les statistiques de la DARES, 37 908 CRA auraient été signés en 1988 et 42 977 en 1989.

b) Des contrats de retour à l'emploi (CRE) ont été institués « à titre expérimental » par la loi du 13 janvier 1989 (article L. 322-4-2 du code du travail). Ils ont été proposés parallèlement aux CRA pendant l'année 1989.

Destinés aux bénéficiaires du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) du régime de solidarité, ils reposaient sur des contrats de travail de 6 mois au moins, ouvrant droit pour l'employeur, pendant le même délai, à l'exonération de charges sociales patronales et à une prime forfaitaire d'embauche de 1 500 F par mois pendant 6 mois. Le mécanisme de la prime était nouveau. Moins de 9 000 CRE « expérimentaux » ont été signés.

c) Les contrats de retour à l'emploi ont été institués à titre définitif par la loi du 19 décembre 1989. Ouverts aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RMI, ainsi qu'à d'autres personnes défavorisées, ils s'adressaient à la fois aux populations éligibles aux CRA et aux CRE « expérimentaux ».

Au contrat de travail d'une durée minimum de 6 mois entre l'employeur et le salarié relevant de la mesure s'ajoutait une convention entre l'Etat et l'employeur arrêtant le montant de l'aide publique. Celle-ci consistait en une exonération des charges sociales patronales, dont la durée a atteint 24 mois pour certains publics, en une prime d'embauche, qui a disparu en 1994, et en une aide facultative à la formation.

Les CRE ont connu un réel succès : entre 100 000 et 102 000 contrats par an de 1990 à 1992, plus de 120 000 en 1993, près de 190 000 en 1994, chiffres sans commune mesure avec ceux des CRA. Au 30 juin 1995, plus de 105 000 contrats avaient déjà été conclus depuis le début de l'année. L'aide globale payée par l'Etat (prime et compensation de l'exonération de charges), qui s'est élevée en moyenne à 20 000 F par contrat, a coûté près de 3,2 milliards en 1994.

La loi du 4 août 1995 instituant le contrat initiative-emploi a interrompu, à cette date, la conclusion de nouveaux CRE alors que la mesure était en plein essor, l'exécution des contrats en cours se poursuivant. Le ministère a exposé à la Cour que « la création du CIE vise à rendre plus attractif le dispositif du contrat aidé dans le secteur marchand afin de favoriser l'embauche des personnes les plus en difficulté ».

d) Des contrats pour l'emploi des bénéficiaires du RMI avaient été créés, à titre expérimental, par l'article 93 de la loi du 4 février 1995. Réservés aux Rmistes sans emploi depuis 2 ans au moins, ils utilisaient les techniques du CRE, mais l'aide de l'Etat était, dans son ensemble, plus élevée. La loi du 4 août 1995 a supprimé ces CERMI qui n'auront été en vigueur que pendant quatre mois environ. Il n'en avait été conclu que 1 127 pour un coût de 20 MF.

e) Comme les CRE, les contrats initiative-emploi sont ouverts, pour l'essentiel, aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RMI, auxquels s'ajoutent d'autres catégories, moins nombreuses, de personnes défavorisées. Ils sont, eux aussi, proposés par l'ANPE aux entreprises du secteur marchand. L'aide de l'Etat comprend une aide directe à l'embauche, une exonération compensée de charges sociales et une aide facultative à la formation ou au tutorat. Si les techniques du CRE sont largement reprises dans les CIE, ces derniers sont globalement plus coûteux pour les finances publiques :

- la durée minimum du contrat de travail est d'un an au lieu de six mois. L'aide peut être accordée au total pour deux années ;

- l'exonération des charges sociales patronales est limitée à la partie de la rémunération égale au SMIC alors qu'elle concernait toute la rémunération dans les CRE, mais le niveau de rémunération est celui du SMIC pour plus de 60 % des CIE. En revanche, la durée d'exonération - qui peut être pérenne pour certains salariés de plus de 50 ans en CIE - n'est pas modulée suivant le degré de précarité sociale du salarié, à l'inverse de la solution retenue pour les CRE. Enfin, la compensation par l'Etat est de 100 %, alors qu'elle n'était assurée qu'à 90 % pour les CRE ;

- l'aide à l'embauche est fixée à 2 000 F par mois en 1995, pour un travail à temps plein, dans la limite de 24 mois. Elle est double de l'aide directe pour les CRE.

Une brochure du ministère du travail diffusée en juillet 1995 estimait l'aide de l'Etat pour un CIE à temps plein à 3 900 F par mois. Le CIE réduisait ainsi de 41 % le coût global pour l'employeur, charges sociales incluses, d'un emploi au SMIC, évalué à 8 436 F par mois.

Le CIE se distinguait des formules antérieures par une mobilisation de l'aide publique pour un objectif affiché de 350 000 contrats en année pleine.

2° LA REMISE EN CAUSE DES MESURES

Dans le dispositif du contrat de retour à l'emploi, l'utilité de la prime a fait l'objet d'appréciations contradictoires : d'abord versée pour chaque contrat, la prime a été réservée par la loi du 29 juillet 1992 aux contrats concernant les publics prioritaires, puis son montant a été doublé en juillet 1993 avant que la loi quinquennale pour l'emploi ne la supprime purement et simplement à compter de juillet 1994.

La mesure CIE a fait, elle aussi, l'objet de remises en cause. Entre juillet 1995 et avril 1996, 265 113 CIE ont été conclus. Des préoccupations de rigueur budgétaire se sont alors exprimées. La commission d'enquête chargée par l'Assemblée nationale de faire toutes propositions pour améliorer la lisibilité de l'offre d'aides à l'emploi et en mesurer les performances proposait, en juin 1996, de recentrer le dispositif des CIE sur les chômeurs de très longue durée et d'activer le volet formation.

Un décret du 7 août 1996 n'a maintenu l'aide directe à l'employeur que pour les salariés particulièrement éloignés du retour à l'emploi : chômeurs comptant plus de trois ans de chômage, personnes handicapées, chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, bénéficiaires du RMI et jeunes gens dits « défavorisés ». L'aide a été réduite de moitié pour les chômeurs ayant entre deux et trois ans de chômage, et supprimée, à compter du 1er septembre 1996, pour les autres catégories éligibles. Cessant d'être d'abord un moyen de lutte directe contre le chômage, le CIE devenait prioritairement un instrument de réinsertion sociale.

Le ministère estimait qu'après la réforme, un CIE sur deux, environ, ne bénéficierait d'aucune aide directe. Ceci conduisait à apprécier à un peu moins de 1 000 F par mois, pour un CIE à temps plein, l'aide directe moyenne, s'ajoutant aux 1 900 F pour exonération de charges. Le coût moyen mensuel d'un CIE à temps plein se réduisait donc de 3 900 F à environ 2 900 F, montant à comparer au coût moyen d'un CRE (2 200 F en 1994). La part des CIE sans aide directe s'est établie, en fait, à 31,8 % seulement en 1997 et le coût moyen d'un CIE dépassait 3 000 F par mois.

Le recentrage a eu des conséquences sur le rythme de signature des contrats : de 25 000 à 30 000 par mois entre février et septembre 1996, le nombre de CIE conclus s'est réduit à 11 000 - 17 000 entre octobre 1996 et février 1997 ; il s'est redressé à 19 000 -

20 000 à partir de mars 1997. Le rythme de croisière atteint à ce moment était peu éloigné de celui des CRE signés en 1994. Une autre conséquence de la réforme de 1996 a été la moindre lisibilité de l'aide, alors que le CIE initial se voulait une mesure « simple et forte ».

B. - LA PROGRAMMATION PHYSICO-FINANCIERE

1° LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DE LONGUE DUREE

Le programme de lutte contre le chômage de longue durée répartit sur l'ensemble du territoire les places prévues par la loi de finances de l'année dans divers dispositifs, dont les CIE. Il permet aussi aux préfets de région - et c'est son originalité par rapport à un mécanisme classique de programmation - de convertir, à coût global inchangé, des entrées dans une mesure en entrées dans une autre mesure.

a) Depuis l'entrée en vigueur de ce programme, au début des années 1990, le nombre des dispositifs - ou « outils » - qui y sont inclus, a varié. Pour les contrats de retour à l'emploi, l'exercice laissait hors de son champ les dépenses d'exonération, rapidement devenues les plus importantes. En 1997, quatre outils hétérogènes en relevaient : les CIE, qui à eux seuls mobilisaient plus de la moitié des places ; les SAE (stages d'accès à l'entreprise), les SIFE (stages d'insertion et de formation à l'emploi) individuels, les uns et les autres gérés par l'ANPE, et les SIFE collectifs, gérés par les DDTEFP et l'AFPA.

En 1996, la délégation à l'emploi avait limité à 2,5 % de l'enveloppe financière la marge de redéploiement afférente aux CIE, alors qu'elle était de 30 % en 1994 et 1995 pour les CRE. Le risque était grand, selon elle, « de voir la mesure CIE alimenter les autres enveloppes du programme CLD », compte tenu « de l'attachement des services extérieurs aux SIFE collectifs » dont l'enveloppe avait décru. En 1997, les marges de manœuvre ont été portées à 30 % des enveloppes financières, comme en 1995.

Étendue dans six régions en 1997 aux CES, aux contrats emploi consolidé et aux emplois de ville, l'opération de déconcentration et de globalisation des moyens de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté a été généralisée en 1998, et la fongibilité des six instruments [52] est devenue « totale dans le cadre du programme globalisé ». Elle est

[52] 3 contrats aidés dans le secteur marchand (CIE) ou le secteur non marchand (CES, CEC), 2 dispositifs de formation (SIFE collectifs et individuels), 1 dispositif d'adaptation à l'emploi (SAE), auxquels s'est ajouté en 1999 le dispositif spécifique de formation des cadres demandeurs d'emploi (FNE cadres).

désormais mise en œuvre dans le cadre du « plan national d'action pour l'emploi » et du « programme de prévention et de lutte contre l'exclusion ».

b) Avant le début de l'exercice, la délégation générale à l'emploi détermine, pour chacun des dispositifs, le coût moyen unitaire total de l'aide de l'Etat. Pour les CIE, le calcul se fonde sur des hypothèses de durée moyenne du contrat, de durée hebdomadaire moyenne de travail, de taux de rupture anticipée, et - depuis 1997 - de part des publics prioritaires. Les enveloppes nationales du coût direct (subvention) et du coût incident (exonération) ainsi calculées sont réparties entre les vingt-deux régions de métropole sur la base de clés de distribution réputées objectives.

Les préfets de région et de département proposent ensemble, dans le cadre du service public de l'emploi - DDTEFP, délégations des droits des femmes, ANPE, AFPA-, la répartition des enveloppes physico-financières ; la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle valide les redéploiements proposés. L'ANPE ventile ces enveloppes entre les agences locales de l'emploi (ALE) et leur notifie le nombre de CIE nouveaux qu'elles sont autorisées à signer au cours de l'exercice ainsi que l'enveloppe d'aide directe de l'Etat que le total des aides engagées ne peut dépasser.

Le ministère a constaté que le programme globalisé ne s'était « pas déroulé dans les meilleures conditions en 1998 avec notamment un freinage trop brutal des CES ». La délégation générale à l'emploi a indiqué que les acteurs de terrain ont privilégié le retour à l'emploi marchand dans les redéploiements opérés en 1998 et au 1er semestre de 1999.

2° LE FONCTIONNEMENT DE LA PROGRAMMATION EN 1996 ET 1997

A l'opposé des intentions affichées, la mesure CRE avait fonctionné à " guichet ouvert ", ce que le ministère du budget avait confirmé à la Cour.

a) La mise en œuvre du CIE a commencé par une sérieuse erreur de prévision budgétaire : la loi de finances rectificative du 4 août 1995 a ouvert un crédit de 3,2 milliards, dont 1,8 milliard pour les aides directes, qui était sans commune mesure avec les paiements qui pouvaient être prévus avant la fin de l'exercice. Compte tenu d'un objectif de 175 000 CIE, 29 000 contrats au plus pouvaient, en effet, être conclus chaque mois. Comme le premier versement d'aide directe n'intervient que trois mois après la signature des CIE, les versements d'aide directe de l'exercice ne pouvaient dépasser 525 MF. Ils ont été, en définitive, de 239 MF.

b) Jusqu'en 1997, la détermination du montant prévisionnel de l'aide directe a reposé sur trois hypothèses : une durée hebdomadaire du travail de 90 % du temps plein, hypothèse qui a été à peu près vérifiée, une durée de vie moyenne de 18 mois, comme pour les contrats de retour à l'emploi, alors qu'elle a été de l'ordre de vingt-deux mois dès l'origine, un taux de rupture anticipée de 10 %, alors que le taux réel a été d'environ 27 %.

L'erreur commise sur la durée moyenne du CIE conduisait à fixer le montant prévisionnel de l'aide à 18 % au-dessous de son coût réel. L'ANPE a, de ce fait, « été confrontée en 1996 au risque de dépassement de l'enveloppe financière », suivant ses propres déclarations, et le coût moyen prévisionnel des CIE a dû être majoré de près de 17 % en cours d'année. La minoration du coût moyen prévisionnel s'est prolongée en 1997, en raison d'une sous-estimation de la proportion des contrats donnant lieu à aide directe.

Si le coût moyen prévisionnel de l'aide est inférieur au coût réel, notamment parce que la durée moyenne des contrats est plus longue qu'escompté, il en résulte, dans la mise en œuvre du programme physico-financier, que l'enveloppe financière déléguée peut être épuisée dans certaines circonscriptions, alors que des places en CIE restent disponibles dans l'enveloppe physique du nombre de places. Les résultats de la gestion budgétaire de 1996 et 1997 s'expliquent ainsi, au moins pour partie.

3° L'ENGAGEMENT DE L'ETAT

L'Etat est engagé dès la signature du CIE en agence locale de l'emploi. Cet engagement, juridiquement parfait, n'est pas précédé d'un engagement comptable sur crédits budgétaires. Il s'étend à la totalité de l'aide directe promise et de l'exonération de charges à compenser au long de la durée du contrat, même pour celle qui excède l'exercice budgétaire. La Cour a demandé à la délégation générale à l'emploi d'indiquer le montant des engagements financiers de l'Etat pour les exercices 1998 à 2000 au titre de l'aide directe et des exonérations de charges sociales correspondant aux CIE en cours d'exécution au 31 décembre 1997. Elle a dû constater l'absence de repérage systématique des engagements : les contrats en cours d'exécution auraient été au nombre de 518 543 fin 1997, mais le ministère ne dispose pas d'un chiffrage des engagements correspondants. Son évaluation du coût budgétaire pour 1998 à 2000 des contrats antérieurement conclus reprend les hypothèses de durée de vie, de niveau d'aide directe et de rupture anticipée du modèle utilisé pour préparer le projet de loi de finances. La comptabilisation des engagements ne se réduit pourtant pas à la prévision budgétaire.

De surcroît, la démarche aboutit à des résultats différents suivant le ministère de l'emploi et de la solidarité ou la direction du budget :

Estimations des dépenses pour CIE en cours au 31.12.1997 (en MF)

	1998	1999	2000
- Prime			
. Emploi et solidarité	6 570	1 928	0
. Budget	4 748	1 928	62
- Exonération			
. Emploi et solidarité	6 547	1 855	0
- Total			
. Emploi et solidarité	13 117	3 783	0
. Budget	10 114	3 783	62

C. - L'EVOLUTION DES COUTS

Les employeurs de salariés sous CIE ne reçoivent aucun paiement de l'Etat directement : la prime leur est versée par l'ANPE ; l'exonération de charges sociales est prise en compte par l'URSSAF dont ils relèvent dans le montant global de cotisations dont ils sont redevables. Les crédits budgétaires ouverts au budget de l'emploi pour les CIE - et auparavant pour les CRE - n'ont que deux bénéficiaires, et le circuit de financement peut paraître simple : les crédits pour aide directe ne sont ordonnancés qu'à l'ANPE et les crédits pour compensation d'exonérations ne vont qu'à l'ACOSS, sous réserve de la part marginale de la mutualité sociale agricole (MSA).

1° L'ETALEMENT DE LA MONTEE EN CHARGE DES COUTS

La montée en charge des coûts s'est étalée sur plusieurs exercices, en s'amplifiant fortement car la mesure est peu coûteuse dans les premiers mois. Pour une aide directe de 2 000 F par mois (temps plein), les versements sont successivement de 6 000 F après le 3e mois, de 18 000 F après le 12e mois et de 24 000 F au terme du dernier mois pour un CIE de vingt-quatre mois.

Cet étalement apparaît quand, pour des périodes successives, le nombre de CIE signés est placé en regard du montant des aides directes versées par l'ANPE et de celui des exonérations déterminées par l'ACOSS[53] :

[53] Les trimestres retenus sont décalés d'un mois : les déclarations des employeurs s'opèrent le plus souvent à trimestre échu.

Périodes	Nombre de CIE signés	Aide directe versée (MF)	Exonération constatée (MF)	Coût aide totale (MF)
juillet 1995 à janvier 1996	176 733	144	598	742
février 1996 à avril 1996	88 380	456	769	1 225
mai 1996 à juillet 1996	86 687	443	1 146	1 589
août 1996 à octobre 1996	64 546	888	1 278	2 166
novembre 1996 à janvier 1997	38 113	923	2 364	3 297

L'aide totale constatée ou payée entre novembre 1996 et janvier 1997 a été 4,4 fois plus élevée qu'au cours des sept premiers mois de mise en œuvre de la mesure. En revanche, le nombre de CIE nouveaux a été 4,6 fois inférieur.

C'est lorsque la mesure CIE s'est quantitativement effritée, au second semestre de 1996, que le montant de l'aide payée s'est envolé. Une forte inertie financière fait obstacle à ce que la remise en cause d'une mesure se traduise rapidement par une réduction de son coût pour l'Etat. Celui-ci a encore versé 2,74 milliards à l'ACOSS en 1996, 2,16 milliards en 1997 et 813,1 MF en 1998 au titre des exonérations sur contrats de retour à l'emploi, alors qu'il n'est plus distribué de CRE depuis juillet 1995[54]. La progression des dépenses pour CIE a duré jusqu'à l'été 1998, quand sont venus à expiration les CIE conclus avant la réforme d'août 1996.

2° L'UTILISATION DES CREDITS VOTES

a) La sous-utilisation des crédits budgétaires - imputables notamment aux erreurs de prévision déjà signalées - ressort des comptes de l'administration générale des finances : les dépenses nettes ont correspondu, en moyenne, de 1996 à 1998, à 68 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour les aides directes et à 72,4 % pour la compensation des exonérations.

[54] Selon la délégation générale à l'emploi il est possible que des erreurs d'imputation entre les mesures CRE et CIE expliquent en partie ces résultats.

en millions de francs

C.I.E.	1995	1996	1997	1998
Aides directes				
Prévisions LFI		4 078	7 129	7 114
Crédits ouverts	238	4 078	5 276	4 155
Dépenses nettes	238	3 164	5 180	4 120
Exonérations				
Prévisions LFI		7 547	10 790	6 004
Crédits ouverts	473	6 131	7 417	4 306
Dépenses nettes	408	5 907	7 417	4 304

Le tableau fait ressortir le poids de la mesure pour le budget de l'emploi : 30,74 milliards de 1995 à 1998 (12,7 milliards d'aides directes, 18,04 milliards de compensation d'exonérations).

Le coût des contrats de retour à l'emploi s'est établi à 14,98 milliards pour la période de 1990 à 1995 (4,48 milliards d'aides directes, 10,5 milliards de compensation d'exonérations), montant auquel il convient d'ajouter les 5,71 milliards d'exonérations remboursées de 1996 à 1998, soit un montant total de 20,69 milliards :

en millions de francs

Dépenses nettes	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Aides directes	694	596	1 266	458	913	549
Exonérations		1 227	1 186	1 612	2 247	4 232

b) Afin d'analyser les causes de la sous-utilisation des crédits votés, le montant des aides directes qui aurait dû, en théorie, être payées a été rapproché, mois par mois, du montant des aides directes payées par l'ANPE. Le montant des exonérations de charges qui auraient dû être compensées a, de même, été comparé au montant des exonérations constatées par l'ACOSS. Le repérage a été réalisé pour les contrats qui ont donné lieu à une entrée dans la mesure entre juillet 1995 et décembre 1996, afin d'éviter un biais dû à la réforme de septembre 1996, qui s'est appliquée, au niveau des paiements, à partir du début de 1997.

Comparaison entre paiements prévus et paiements constatés d'aide directe (1995-1996)

en millions de francs

Total à payer	Total payé	Différence
4 389	2 843	- 1 545

Pour les aides directes, l'écart était de 35,1 % à la fin décembre 1996 par rapport aux montants attendus. Après de nouveaux calculs, l'ANPE a conclu à un écart de 35,93 %.

Comparaison entre coût prévu et coût constaté des exonérations (1995-1996)

en millions de francs

Versements théoriquement dus	Versements DGEFP	Exonérations constatées par l'ACOSS
6 905	6 311	4 305

La minoration des exonérations effectivement constatées par rapport aux montants attendus était de près de 39 % sur dix-huit mois. Si les exonérations de janvier 1997 et une partie de celles de février 1997 sont ajoutées aux exonérations constatées jusqu'à la fin de 1996, afin de tenir compte du rythme trimestriel des déclarations pour certaines entreprises, le total rectifié des exonérations constatées s'élève à 5,3 milliards, et l'écart est de 24 %.

La direction de la sécurité sociale a confirmé l'impact de la sous-estimation du taux de rupture anticipée. « Un des principaux problèmes posés par le suivi de la mesure CIE a, très rapidement, été constitué par la divergence qui existait entre le stock des bénéficiaires de la mesure estimé par la DARES et les stocks estimés par l'ACOSS, sous-jacents aux cotisations effectivement exonérées. » De fait, la DARES a convenu en 1998, après une étude portant sur des salariés de l'été 1995, que le taux de rupture anticipée n'était pas de 10 %, comme elle l'avait retenu jusque-là, mais de 27 %. Ses plus récents documents évoquent même un taux de 30 %.

Il apparaît ainsi que les crédits votés sont fondés sur des hypothèses peu réalistes.

3° L'INCIDENCE POUR L'ETAT DES MODALITES DE VERSEMENT DE L'AIDE

Le dispositif des CIE est inclus dans les conventions financières entre l'Etat et l'ACOSS (mai 1994) ou l'ANPE (août 1996).

a) La convention du 2 mai 1994 avec l'ACOSS est une convention-cadre fixant quelques principes. L'avenant pour 1998 englobait ainsi sept dispositifs, aux finalités différentes (AAH, RMI, apurement CNAF, ristourne dégressive, contrats de qualification, contrats d'apprentissage, CIE)[55], au titre desquels il était prévu que l'Etat verserait 103,6 milliards, dont 5,64 milliards pour les CIE.

Dans la pratique, l'Etat a respecté ses engagements pour les CIE et versé aux dates prévues les montants préalablement déterminés. Les crédits inscrits aux lois de finances servent de base aux avances à l'ACOSS, qui fournit les prévisions des montants de cotisations exonérées ; pour 1996 et 1997, ces montants ont été supérieurs aux besoins. Les régularisations annuelles sont effectuées plusieurs mois après la clôture de l'exercice, sans que le ministère ait pu expliquer les raisons d'un décalage que l'outil informatique de l'ACOSS devrait, au contraire, permettre de réduire.

Le rapprochement, mois par mois, du montant des versements de l'Etat à l'ACOSS et du montant des exonérations du mois constatées par l'agence fait apparaître un solde de trésorerie cumulé pour celle-ci :

en millions de francs

Fin de mois	1995	1996	1997	1998
mars		381,17	2 999,16	2 294,83
juin		709,77	2 011,42	659,00
septembre	(16,68)	1 170,69	2 931,62	(722,36)
décembre	154,86	2 003,14	2 533,42	0,61

D'août 1996 à juin 1998 inclus, l'ACOSS a été constamment bénéficiaire. La neutralité des flux financiers entre l'Etat et l'ACOSS n'a donc pas été assurée, du moins jusqu'à la fin de 1998.

L'ACOSS a fait valoir que l'équilibre financier des relations avec l'Etat est différent si l'ensemble des dispositifs est considéré. Mais l'Etat devait assurer un pilotage de nature à éviter, pour la

[55] Allocation aux adultes handicapés, revenu minimum d'insertion, solde des cotisations d'allocations familiales dues par l'Etat employeur et des prestations servies aux fonctionnaires, réduction dégressive des cotisations patronales sur les bas salaires.

mesure CIE, la croissance des excédents qui étaient constatés dès la fin de 1995. En mai 1997, la délégation générale à l'emploi a certes amputé de plus de 2 milliards le montant du versement dû à l'ACOSS ; mais il ne s'agissait que d'opérer un transfert vers les contrats CRE pour lesquels le coût des exonérations avait dépassé les prévisions en 1996.

Le ministère a exposé à la Cour que, « compte tenu des écarts constatés » malgré des abattements en loi de finances initiale pour 1998, un groupe de travail a été mis en place entre diverses administrations et l'ACOSS. Il serait envisagé « de substituer au système actuel [..] un système d'avance trimestrielle qui permettrait des régularisations infra-annuelles ».

b) La convention entre l'Etat et l'ANPE ne concerne qu'un nombre limité de dispositifs, ceux du programme de lutte contre le chômage de longue durée que gère l'agence : stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), stages d'accès à l'emploi (SAE) et CIE. L'Etat verse des avances mensuelles à l'agence. Un mécanisme glissant permet de passer en deux ou trois mois d'une estimation prévisionnelle des versements au cours d'un mois à la constatation de leur montant effectif.

La Cour avait constaté, s'agissant des CRE, que l'Etat ne respectait pas ses engagements conventionnels, qu'il ne versait le solde dû à l'ANPE qu'avec plusieurs mois de retard en excipant de l'insuffisance des crédits disponibles, qu'il avait même annulé unilatéralement le paiement du solde pour 1992. Avant l'entrée en vigueur de la convention avec l'ANPE, les remboursements de l'Etat, au titre des CIE, n'étaient non plus ni réguliers ni suffisants. L'Etat avait dû signer une convention de régularisation dans les derniers jours de l'année 1995 pour verser 238 MF à l'agence au titre des CIE conclus avant le 1er septembre ; un deuxième versement promis en avril 1996 n'était intervenu qu'en août 1996 (815 MF). Il n'était donc pas injustifié d'encadrer les relations financières entre l'Etat et l'agence.

La mise en œuvre de la convention entre l'Etat et l'ANPE, à compter de septembre 1996, a toutefois conduit l'Etat à verser des avances supérieures aux dépenses de l'agence. Cette dérive a pour principale origine le mode de calcul des demandes d'avances. L'agence a retenu des montants moyens mensuels d'aide surévalués par rapport aux hypothèses de la programmation physico-financière ; de plus, elle n'a pas pris en compte l'incidence réelle des retards de paiement et des ruptures anticipées, estimant celles-ci à 10 % seulement des contrats.

Le rapprochement des estimations de dépenses et des dépenses ultérieurement constatées fait apparaître une forte surestimation : de septembre 1996 à avril 1997, les dépenses constatées n'ont correspondu qu'à 66,6 % des dépenses estimées (2,96 milliards par rapport à 4,44 milliards), l'écart atteignant 48 % en octobre 1996. Amplifiée par le versement d'une dotation pour fonds de roulement, l'accumulation d'excédents de versements de l'Etat à l'ANPE par rapport aux paiements du mois de l'agence a procuré à celle-ci un excédent de trésorerie. Le montant des réserves constituées a excédé 500 MF à compter d'octobre 1996, sauf en mars et juillet 1997, et dépassé 1 milliard de septembre à novembre 1997.

Sans doute, l'ANPE soutient-elle que pour l'ensemble des dispositifs, l'équilibre financier des relations avec l'Etat est différent. Mais, ici encore, cette circonstance ne dispensait pas l'Etat d'assurer un pilotage précis pour une mesure au titre de laquelle il avait déjà versé 8,58 milliards à la fin de l'année 1997. L'agence estimait à 260 MF fin 1998 le solde de trésorerie positif au titre des contrats de retour à l'emploi, alors qu'il n'est plus signé de CRE depuis l'été 1995, et à 6,6 MF l'excédent sur les contrats pour l'emploi des bénéficiaires du RMI, mesure qui n'a duré que quelques semaines.

Le ministère a indiqué à la Cour que « les modifications du système informatique de l'agence en début 1997 n'ont pas permis d'obtenir des justificatifs précis » et qu'il « a donc demandé récemment que l'agence diligente une étude sur un échantillon de contrats ». Il a annoncé aussi un pilotage plus fin de la convention, comportant la prise en compte au projet de loi de finances pour 1999 du taux de 30 % de ruptures anticipées. Il a déclaré, s'agissant de la dotation pour fonds de roulement versée à l'ANPE, « s'interroger sur la nécessité de maintenir en l'état ce fonds de roulement ».

II. - LA MISE EN ŒUVRE DES CRE ET DES CIE

A. - LA GESTION ADMINISTRATIVE DU DISPOSITIF

1° LES SERVICES CHARGES DE METTRE EN ŒUVRE LA MESURE

a) Les conventions sont conclues au nom de l'Etat par l'ANPE avec les employeurs. Le versement des aides aurait pu être confié aux services de la comptabilité publique, mais le ministère rattache cette mission à la logique du contrat de progrès 1994-1998 entre l'Etat et l'agence, qui réaffirme le rôle de celle-ci comme opérateur public des mesures pour l'emploi orientées vers le placement. L'agence assure seule l'instruction des demandes et verse les aides directes.

Outre le remboursement à l'ANPE de l'aide directe versée - et à l'ACOSS du coût de l'exonération des cotisations patronales, - le rôle de la DGEFP est de formuler la doctrine et de résoudre les difficultés d'application ou d'interprétation. Elle n'arrive pas toujours à éviter des renversements d'interprétation par rapport à des positions déjà notifiées par l'ANPE à ses services régionaux. Cela est apparu notamment après la réforme de l'été 1996, par exemple au sujet de la situation des conjoints ou concubins de bénéficiaires du RMI. Le directeur général de l'ANPE déclarait regretter en août 1996 que les efforts de gestion qu'il avait demandés aux directeurs régionaux « n'aient pas toujours été accompagnés d'une communication cohérente de nos partenaires locaux du service de l'emploi ».

L'organisation des missions respectives des directions régionales de l'agence (DRA) et de ses agences locales (ALE) démarque celle qui était utilisée pour les CRE ; elle présente le même défaut de coordination de l'action des agences locales et la même étanchéité entre les niveaux territoriaux de l'agence. Les agences locales instruisent les demandes et signent les conventions. Les directions régionales versent l'aide directe au vu des dossiers transmis par les agences et sont censées suivre le recouvrement des indus. Il ressort de l'enquête que les pièces justifiant l'éligibilité du salarié à la mesure sont généralement conservées à l'agence locale. La direction régionale n'exerce, au mieux, qu'un contrôle de cohérence sur le contenu du CIE, qui lui est sommairement indiqué. Or, les décisions des agences locales engagent l'Etat.

b) Les instructions du ministère n'assignent qu'un rôle limité aux DDTEFP. Destinataires d'un double des contrats CIE, les directions doivent s'assurer que le CIE n'a pas été conclu par une entreprise qui aurait procédé dans les six mois antérieurs à un licenciement économique, remplaçant ainsi un emploi courant par un emploi aidé. Elles doivent aussi être avisées de toute rupture anticipée d'un CIE. Enfin, les directeurs départementaux ont été invités à se montrer vigilants dans l'examen des demandes de chômage partiel visant les salariés en CIE.

Il ressort de l'enquête de la Cour que :

- les DDTEFP reçoivent bien un double des contrats initiative-emploi signés, mais, le plus souvent, sans les pièces établissant l'éligibilité du salarié et le double du contrat de travail ; dans ces conditions, l'exploitation faite des documents est limitée ;

- la plupart des directions se plaignent d'être encore mal informées par l'ANPE des ruptures anticipées de CIE malgré les tentatives de la délégation générale pour organiser une information mutuelle de l'agence et des services de l'emploi ;

- le contrôle des licenciements économiques dissimulés et l'émission des ordres de reversement d'exonérations indues aboutissent à des résultats très réduits ;

- l'instruction d'avril 1996 concernant le chômage partiel en CIE avait échappé à l'attention des directeurs interrogés.

Un directeur départemental exprime ainsi la perception que les DDTEFP ont de leur rôle : « Faute d'instructions précises et opérationnelles de la part de l'administration centrale, le suivi des CIE, essentiellement géré par l'ANPE, n'a pas été réellement perçu comme un objectif prioritaire de la DDTEFP. » Le ministère a exposé, pour sa part, que « des difficultés de mise en œuvre ont pu être constatées, notamment dans la transmission des informations entre les différents acteurs », mais qu'il attend d'un groupe de travail sur les circuits de paiement et la récupération des indus du CIE, des recommandations qui « tendront à faciliter la communication entre les acteurs, y compris avec les employeurs ».

c) Les URSSAF reçoivent, elles aussi, un double du CIE signé qui indique le début et la fin de la période d'exonération. Elles reportent ces informations sur le compte de l'entreprise et dans une base d'emploi qui permet une centralisation informatique par l'ACOSS. Il ressort de l'enquête que les URSSAF gèrent ces exonérations sans rapprochement spécifique avec l'ANPE ou les services de l'emploi. La plupart des directions départementales du travail interrogées ont déclaré n'avoir aucune relation avec les URSSAF. Presque toutes les agences locales de l'emploi questionnées ont indiqué aussi qu'elles n'avaient pas de relation avec les URSSAF.

L'ACOSS a confirmé que « hormis au moment de l'élaboration et de la mise en place de la mesure, il n'existe pas véritablement de coopération au plan national entre l'ACOSS, la délégation à l'emploi et l'ANPE de Paris sur la gestion des CIE », ajoutant que « la coopération au plan local entre les URSSAF, les DDTEFP et les ALE, si elle existe, n'a pas fait l'objet de signalements spécifiques à l'ACOSS ».

Certaines situations de type conflictuel ont été repérées : en Savoie, une URSSAF a refusé d'appliquer l'exonération pour un travailleur handicapé recruté en CIE après un contrat à durée déterminée dans la même entreprise, bien que la délégation à l'emploi ait envisagé une telle hypothèse ; dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, une URSSAF a refusé de prendre en compte des exonérations, au motif que les CIE auraient été produits trop tardivement, ce qui a conduit l'ACOSS, après une intervention infructueuse du préfet de région, à rappeler qu'il n'y avait pas de délai

de production. Une URSSAF avait, de même, contesté devant un tribunal des affaires de sécurité sociale l'appréciation faite par l'ANPE de l'éligibilité de chômeurs à un contrat de retour à l'emploi.

2° LES MOYENS INFORMATIQUES DES OPERATEURS

a) L'ANPE utilise le logiciel « Prestamesures », instrument informatisé pour la gestion des mesures d'aide à l'emploi, mis en service à la fin de 1995. Son architecture traduit l'organisation déconcentrée de l'agence. C'est ainsi que les agences locales de l'emploi (ALE) disposent de la « validation » informatique des CIE dont la gestion financière est assurée par les directions régionales.

A la date de l'enquête, certaines difficultés résultant de ce schéma d'organisation n'avaient pu être surmontées. Un directeur régional de l'ANPE souligne que « le logiciel ne permet pas aux ALE de connaître la date de paiement des dossiers », alors qu'elles assurent la relation avec les employeurs. Invités à transmettre une liste des CIE pour lesquels aucune demande de versement de l'aide n'avait été formulée, bien que la date d'échéance fût dépassée, les directeurs régionaux ont répondu que Prestamesures ne pouvait fournir cette information. Enfin, le logiciel rend pratiquement impossible le traitement simultané, en janvier d'une année, des opérations de la gestion précédente qui se poursuivent et des opérations du mois en cours. Un directeur régional a exposé ainsi qu'en janvier, février et début mars 1997, les agences locales avaient « conclu des CIE mais devaient les stocker dans l'attente d'une saisie informatique », intervenue en avril seulement.

L'ANPE affirme que la situation se serait améliorée en 1998 et 1999. Selon elle, c'est moins l'outil informatique en tant que tel qui empêche l'accès à tel ou tel type de transaction que « les habilitations et les profils des utilisateurs dont l'attribution est laissée au libre choix des régions ». L'ANPE évoque aussi « la nécessité permanente d'anticiper, sans instructions précises, sur la mise en place de la modification des mesures qui entraîne la réalisation de plusieurs versions par an », et elle constate que « certaines décisions sont introduites par circulaires sans préavis ».

b) Depuis le début de l'année 1993, l'ACOSS utilise un outil informatique spécifique de suivi des mesures pour l'emploi, incluant les CIE depuis leur création. Chaque URSSAF reçoit des employeurs qui lui sont rattachés, à l'appui de leurs règlements, un bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) qui alimente le système national standard SNV2. Le bordereau mentionne, par mesure, les effectifs et les assiettes salariales. Les données sont acheminées au centre informatique de l'ACOSS qui les intègre dans une base emploi.

Le centre informatique calcule le montant des cotisations théoriquement dues, puis le montant de cotisations exonérées à partir des bases communiquées. L'agrégation des cotisations individuelles exonérées permet d'établir le coût total des exonérations, et donc le montant de la compensation à réclamer à l'Etat. Mais certaines faiblesses affectent la fiabilité du traitement informatique centralisé.

En premier lieu, les vérifications effectuées sont très limitées pour les CIE. Le centre informatique ne procède qu'à des contrôles de cohérence sur les résultats globaux par rapport à l'évolution attendue de la mesure. Il n'opère de contrôles ciblés qu'à partir d'un seuil d'assiette, 1 MF par mois durant la période examinée [56], qu'atteignent peu d'employeurs justifiant de bases taxables de salariés en CIE. Comme l'a souligné la mission de contrôle économique et financier, « les informations communiquées périodiquement [par les entreprises] aux URSSAF sont limitées ; en conséquence, ni les URSSAF ni l'ACOSS ne sont en mesure, à partir des informations reçues, de calculer exactement le montant des cotisations dues, exonérations déduites ».

En deuxième lieu, le bordereau récapitulatif de cotisations peut faire l'objet d'une utilisation frauduleuse qui n'est pas immédiatement repérable. L'ACOSS a confirmé que, dans l'hypothèse d'une rupture de CIE non signalée à l'URSSAF et sous réserve que le compte cotisant de l'employeur fasse apparaître que celui-ci bénéficie d'une exonération, « il n'existe aucun moyen, à l'exploitation du BRC et compte tenu du caractère non nominatif de celui-ci, de détecter la fraude d'un employeur qui continuerait à pratiquer l'exonération sur les rémunérations d'un salarié non titulaire d'un CIE ». « Ce type d'irrégularité ne peut être relevé qu'à l'occasion d'un contrôle sur place de l'employeur ».

Le système repose aussi sur l'hypothèse d'une parfaite qualité des données transmises par les URSSAF au centre informatique de l'ACOSS, sans minoration des bases exonérées ni utilisation de codes erronés dans les URSSAF. Or, de récents rapports établis par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales ont souligné la nécessité d'améliorer la qualité du recueil et du traitement des données de la base emploi.

3° Le calendrier de versement de l'aide directe

Dans le régime des CRE, la moitié de l'aide était versée dès la signature de la convention. Le solde était exigible six mois plus tard, en règle générale, au vu de la production d'un bulletin de salaire. Des

[56] L'ACOSS a précisé que les seuils de déclenchement ont été abaissés en 1998.

aides étaient ainsi réglées à hauteur de la moitié de leur montant total pour des contrats parfois rompus très peu de temps après leur signature. Leur remboursement était souvent malaisé.

L'aide directe du CIE n'est versée qu'au terme des 3e , 12e et dernier mois d'exécution du contrat, et « sur présentation par l'employeur d'un justificatif attestant de l'emploi du bénéficiaire du contrat dans l'entreprise ». Mais certaines faiblesses demeurent :

- les demandes de versement sont souvent présentées avec retard aux agences locales de l'emploi : 25 % du total des demandes à Montpellier et Marseille, 40 % à Périgueux, 66 à 70 % à Carpentras, Tassin et Châteauroux, et jusqu'à 80 % à Pessac. Certaines agences ne pratiquent les relances que de façon très aléatoire ;

- tous les responsables d'agences locales interrogés ont souligné la difficulté du repérage des distorsions sur les bulletins de salaires par rapport aux conventions (durée hebdomadaire du travail, absence pour maladie, annualisation du temps de travail). L'un d'eux a précisé que « les explications pour justifier la différence des heures travaillées ne sont jamais fournies en même temps que la production du bulletin de salaire » ;

- certaines agences renoncent à assurer ces tâches : des directeurs régionaux de l'ANPE ont fait état de « difficultés pour obtenir des dossiers corrects de la part de quelques unités de façon permanente » ;

- l'écart entre les montants engagés et les aides directes versées est de l'ordre de 32 à 35 % selon l'ANPE.

Un sondage auprès de cinq directions régionales de l'ANPE (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Rhône-Alpes) sur les mandatements d'aide opérés en avril 1997 a confirmé l'existence de retards de paiement : les paiements effectués avec un retard égal ou supérieur à quatre mois concernent 21 % des versements du premier acompte, 9 % des versements du second acompte et 24 % des règlements pour solde.

Le ministère a renvoyé, sur ce point aussi, aux conclusions attendues du groupe de travail sur les circuits de paiement et la récupération des indus. L'ANPE a annoncé un effort d'information des employeurs. « La très grande majorité des employeurs sont de très petites entreprises dont la gestion s'accommode mal de la tenue d'échéanciers sur une période de 1 à 2 ans et qui ont de surcroît un taux de défaillance élevé. C'est la raison pour laquelle, avec l'arrivée à échéance des deuxièmes et troisièmes versements, le décalage paiement théorique/paiement réel tend à s'accroître pour atteindre

actuellement environ 40 %. » Cette constatation pose la question de la pertinence même du calendrier de versement de l'aide directe.

4° LES CONTROLES ET LA REPETITION DES INDUS

a) Afin d'éviter un usage abusif de la mesure, la loi du 4 août 1995 interdit la conclusion de CIE dans les entreprises ayant procédé à un licenciement économique depuis moins de six mois. L'accès à la mesure est exclu aussi lorsque l'embauche résulte du licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée ou lorsqu'elle entraîne un tel licenciement. Il n'a pas été trouvé toutefois, au cours de l'enquête, de demande d'annulation sur ce fondement. Dans la pratique, l'unique raison invoquée pour refuser un CIE est l'existence d'un licenciement économique depuis moins de six mois.

C'est la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui veille au respect de cette interdiction. S'il apparaît qu'un CIE a été conclu en méconnaissance des dispositions légales, elle en avise l'agence locale pour l'emploi, qui prononce la nullité du CIE.

Invitée à indiquer le nombre d'annulations prononcées à la requête des DDTEFP, de juillet 1995 jusqu'en avril 1997, l'ANPE a répondu que le logiciel Prestamesures faisait masse des annulations demandées par les DDTEFP et des annulations dites « administratives », qui sont des écritures d'ordre correspondant aux modifications de contrats ayant une incidence sur le calcul de la prime.

Un repérage a été tenté en demandant aux DDTEFP de l'échantillon contrôlé d'indiquer le nombre total de CIE dont l'annulation avait été proposée jusqu'en avril 1997. Au regard de 54 563 CIE conclus de janvier 1996 à avril 1997, seules 45 conventions, soit 8 sur 10 000, ont fait l'objet d'une demande d'annulation pour avoir été conclues moins de six mois après un licenciement économique dans l'entreprise, et aucune annulation n'a été demandée dans quatre départements[57].

Une proportion tout aussi faible avait été relevée, pour les CRE : après que la loi du 31 décembre 1992 avait transformé l'interdiction posée par la loi du 19 décembre 1989 en une procédure d'autorisation de la DDTEFP, seuls 11 contrats sur un échantillon de 21 000 CRE dans 9 départements avaient fait l'objet d'un refus en 1994.

Les directeurs départementaux interrogés ont soutenu qu'ils n'auraient guère les moyens d'un contrôle. Les contrôles ne sont

[57] Côtes d'Armor, Loiret, Moselle, Pas-de-Calais.

jamais engagés à l'initiative du service. Dans un département, « aucune vérification systématique n'a été effectuée par les services de la DDTEFP », étant précisé que « des contrôles ponctuels pouvaient cependant être exercés lors d'une visite en entreprise de l'inspection du travail ou sur plainte des salariés ». Plusieurs ont rappelé que la seule obligation de l'employeur est l'information de l'autorité administrative. « Il s'ensuit que si cette information n'a pas été respectée par l'employeur, la conclusion d'un CIE peut intervenir sans qu'un contrôle puisse s'exercer. » Tel directeur estime que « le taux d'information de la DDTEFP sur les licenciements économiques intervenus dans les entreprises est de l'ordre de 20 % ».

Le ministère a confirmé qu'en ce qui concerne le contrôle de l'absence de licenciement économique, « il semble que les moyens dont disposent les DDTEFP ne soient plus aujourd'hui à même de permettre un contrôle efficace et systématique (suppression de l'autorisation administrative de licenciement) » et ajouté que « la mise en place de contrôles aléatoires de cohortes serait le plus efficace ». Ainsi, pas plus qu'avant 1995, un contrôle institué par la loi ne serait guère susceptible d'être réellement mis en oeuvre.

b) En application du décret du 18 août 1995, la rupture d'un CIE avant son terme, en dehors de la période d'essai, à l'initiative de l'employeur, oblige ce dernier à reverser le montant des aides reçues. L'employeur a, en effet, interrompu le processus même de réinsertion d'un demandeur d'emploi qui justifiait le concours financier de l'Etat.

Toutes les ruptures non susceptibles de se rattacher à la force majeure, la faute grave ou la démission du salarié, ou - depuis décembre 1997 - à une inaptitude médicalement constatée, sont imputées à l'employeur. Le CIE est résilié de plein droit, l'employeur doit reverser à la fois le montant de l'aide directe perçue depuis la signature de la convention et le montant des exonérations de charges, alors que dans le régime des CRE, il n'était pas organisé de récupération des exonérations de charges.

L'employeur est tenu de signaler toute rupture anticipée du contrat de travail à la fois à la DDTEFP et à l'ALE. Toutefois, le texte-type des conventions individuelles de CIE ne prévoit que l'information de l'agence locale, qui n'avise pas systématiquement la direction départementale du travail. L'agence locale est ainsi, dans la quasi-totalité des cas, le seul organisme en mesure de repérer une rupture anticipée et d'enclencher, éventuellement, la procédure de répétition de l'indu.

Suivant les indications recueillies auprès des responsables d'ALE, seule une minorité des employeurs déclareraient spontanément un départ prématuré. C'est seulement lorsqu'elle relance les

employeurs qui ont laissé passer la date théorique de versement de l'aide que l'ALE peut être informée d'une rupture prématurée. Or, les actions de relance sont d'une intensité très inégale d'une agence à l'autre. L'ANPE avait déjà fait valoir à la Cour, au sujet des CRE, qu'elle ne disposait pas des moyens juridiques lui permettant de contrôler le respect de l'obligation réglementaire de déclaration qui incombe à l'employeur.

D'après les statistiques de l'ANPE, 72 352 des 508 835 embauches en CIE réalisées entre juillet 1995 et fin avril 1997, soit 14 %, auraient pris fin prématurément. Une étude de l'ANPE devait pourtant conclure en janvier 1998 à une proportion de 27 % de ruptures anticipées. De plus, 13 447 seulement des ruptures prématurées étaient réputées avoir été opérées à l'initiative de l'employeur[58]. Ce n'étaient donc que 2,6 % des CIE conclus pendant la période qui, rompus prématurément, devaient donner lieu à répétition des aides obtenues.

Des 13 447 ruptures de CIE imputables à l'employeur et constatées fin avril 1997, 5 070 étaient intervenues avant la fin du quatrième mois suivant l'embauche sans qu'il y ait eu par conséquent versement d'aide directe. Dès lors, 8 377 ruptures anticipées seulement ont donné lieu à émission de titres de recouvrement pour un montant total de 42,77 MF (dont plus de 23 millions constatés entre janvier et avril 1997). Ce montant est à comparer au volume global d'aide directe versé pendant la même période, qui dépasse 4,2 milliards. Les recouvrements sont suivis par les comptables secondaires de l'agence et leur montant n'est pas connu. L'ANPE a exposé que « compte tenu de la montée en charge des mises en recouvrement et de la longueur des procédures, le montant des recouvrements ne doit pas être, actuellement, significatif ».

c) La récupération des indus sur exonérations de charges reste marginale. Le circuit administratif conduisant à l'émission des titres est, il est vrai, complexe : l'agence locale de l'emploi qui a repéré la rupture anticipée du CIE en informe l'URSSAF ; comme l'ACOSS a déjà bénéficié d'un versement de l'Etat compensant le coût de l'exonération, le titre de recette doit être émis sur le budget de l'Etat ; l'URSSAF indique à la direction départementale du travail le montant des exonérations à faire reverser ; celle-ci émet un ordre de reversement et le transmet au trésorier-payeur général.

Dès juillet 1995, l'ANPE manifestait son refus de jouer un rôle actif dans la récupération des indus d'exonération de charges sociales. Les URSSAF sont tout aussi réticentes, puisque les

[58] L'employeur est invité à cocher, sur une lettre-type, la case correspondant à un des cas de rupture.

cotisations exonérées dont elles doivent recalculer le montant ont déjà été versées à l'ACOSS. Il ressort, au demeurant, de l'enquête que des ALE - 6 sur 21 dans l'échantillon examiné - ne signalent pas régulièrement les ruptures anticipées à l'URSSAF concernée. Une agence ne le fait qu'« occasionnellement, par manque d'outils informatiques performants » ; une autre invite l'employeur à aviser l'URSSAF lui-même.

Les résultats des procédures sont insignifiants. La délégation à l'emploi - qui n'a d'ailleurs précisé qu'en mars 1997 à quels comptes les titres devaient être imputés - a conduit une enquête auprès des DDTEFP, à la fin de 1996 : 668 procédures de répétition des exonérations seulement avaient alors été lancées depuis juillet 1995, pour un montant total de 3,05 MF ; 855 920 F auraient été recouvrés. Étant donné que pour les CIE conclus avant septembre 1996, à 2 000 F par mois d'aide mensuelle correspondait une exonération de 1 900 F, et que le montant des titres de reversement d'aide directe s'élevait, fin octobre 1996, à 19,93 MF, le montant des exonérations de charges correspondantes aurait dû être de 18,9 MF [59]. Il aurait même dû être supérieur, puisque des CIE ont été rompus avant le versement de l'aide directe.

L'Etat subit en l'espèce une forte déperdition de sa créance sur indus d'exonération, dont l'écart entre les titres émis (3,05 MF) et le montant qui aurait été logiquement attendu (18,9 MF) donne une mesure minimum. De plus, le compte de l'administration des finances n'a fait état que de rétablissements de crédits de 296 103 F en 1997 sur la ligne des exonérations de cotisations CIE, et d'aucun rétablissement en 1995 et 1996, alors que la délégation à l'emploi avançait un montant de recouvrements supérieur à 855 000 F. Le crédit de 1,64 MF rétabli en 1998 est à rapprocher d'ordonnancements atteignant 4,31 milliards.

La mission de contrôle économique et financier auprès des organismes de sécurité sociale a souligné, pour sa part, que « le système de récupérations des indus est peu incitatif ». « La procédure en vigueur présente la particularité de faire intervenir successivement plusieurs organismes dont aucun n'a un intérêt personnel à agir. »

[59] 19,9 MF x 1 900/2 000.

B. - LA REDUCTION DU COUT DU TRAVAIL

1° MESURE DE L'AVANTAGE ACCORDE

Les CIE de 1995 se différenciaient des CRE de 1990 par un engagement financier beaucoup plus important de l'Etat. Cet avantage est demeuré après la réforme de 1996.

a) Un employeur recrutant en contrat à durée indéterminée (CDI) et à temps plein, avec une rémunération égale au SMIC, une personne prioritaire dans le régime du CRE, en juin 1994, recevait une prime de 20 000 F et avait droit à une exonération de charges de 18 mois ; si l'impact de l'exonération de charges sociales est fixé à 1 900 F par mois tant pour le CRE que pour le CIE[60], l'aide totale promise par l'Etat était de 54 200 F. Après le 1er juillet 1994 et pour un CRE identique, la seule aide de l'Etat consistait en une exonération portée à 24 mois, soit une aide de 45 600 F. Le même type de recrutement en CIE, à la fin de 1996, ouvrait droit à une aide directe de 2 000 F par mois pendant 24 mois et à une exonération de charges de même durée, soit une aide totale de 93 600 F. L'aide de l'Etat s'est par conséquent accrue de 73 % ou de 105 % d'un dispositif à l'autre.

Le recrutement d'une personne non prioritaire, par exemple d'un demandeur d'emploi comptant 18 mois de chômage, n'ouvre droit, dans le CRE de 1994 comme dans le CIE d'après septembre 1996, qu'à une exonération de charges. Dans le dispositif CRE, celle-ci était de 9 mois au maximum avant le 1er juillet 1994 et de 12 mois ensuite. Dans le dispositif CIE, elle peut être de 2 ans. Le dispositif CIE offre, dans ce cas de figure, une aide double de celle qui était admise en CRE. La mesure CIE, même après septembre 1996, reste donc très avantageuse en termes financiers par rapport à la mesure CRE.

Sans doute certains correctifs doivent-ils être apportés :

- L'exonération de charges pour CIE est limitée à la partie de la rémunération égale au SMIC alors qu'elle s'appliquait à toute la rémunération dans le régime des CRE. Toutefois, 66 % au moins des CRE étaient rémunérés au SMIC ;

- Les durées envisagées de contrats sont des durées théoriques. Mais la durée moyenne des CIE excédait 21 mois en 1997 ;

- L'impact réel de l'exonération de charges dans le CIE doit s'apprécier en tenant compte du mécanisme de ristourne dégressive

[60] C'était sensiblement le montant réel de cette aide en 1996 pour les CIE.

sur les bas salaires, qui n'existait pas lorsque le CRE était proposé. Mais, dans l'affichage de l'aide, c'est le montant global de l'exonération, par rapport au total théoriquement exigible, qui est mis en avant.

b) L'avantage ainsi accordé est sous-estimé par les bénéficiaires. Selon un sondage effectué en juin 1996, auprès d'employeurs utilisateurs de la mesure, sur les effets bénéfiques identifiables des CIE, moins d'un employeur sur deux estime « avoir été directement influencé par les avantages fiscaux liés à l'embauche d'un salarié en CIE ». « La prime est la mesure la mieux appréhendée par les employeurs. [..] Par contre, seul un employeur sur deux déclare connaître le montant de l'exonération (alors qu'ils ne sont de fait que 5 % à le connaître réellement) [..]. » S'agissant des effets de l'aide sur la vie de l'entreprise, « les employeurs répondent dans 71 % des cas que ces effets ont été faibles (57 %) ou nuls (14 %) ».

Deux nouvelles enquêtes, publiées par le ministère en août 1998, ont confirmé que « le CIE est très rarement le facteur déclenchant d'une embauche ». « Les employeurs soulignent souvent qu'ils se situent dans le cadre des dispositifs d'aide à l'embauche qui, de plus en plus, s'apparentent pour eux à un régime de droit commun. » « Même après l'embauche, les entreprises continuent à ne percevoir que très indistinctement les avantages du CIE et, de ce fait, l'affectation de l'aide ne fait pas l'objet d'un suivi particulier. »

Ainsi, une aide financière plus élevée que celle qui était allouée dans les dispositifs antérieurs n'est jugée par ses premiers bénéficiaires ni réellement décisive ni incontestablement utile à l'entreprise.

2° L'IMPACT DE L'AIDE DIRECTE

L'aide directe est calculée sur la base de 2 000 F par mois, dans la limite de 24 mois, pour un emploi à temps plein. Elle est, depuis septembre 1996, réservée au recrutement de publics prioritaires, tandis qu'une aide de 1 000 F par mois appuie l'embauche de demandeurs inscrits au chômage depuis plus de 2 ans mais moins de 3 ans.

a) L'impact de l'aide est affecté par les modalités pratiques de son versement. L'aide directe pour les CRE était intégralement payée pendant les six premiers mois de travail du nouveau salarié. Pour les CIE, les versements sont décalés dans le temps : à la fin du troisième et du douzième mois du contrat et à la fin du dernier mois du contrat s'il est à durée déterminée, ou du vingt-quatrième mois s'il est à durée indéterminée.

En 1996 et 1997, la durée moyenne d'un CIE était de 22 mois environ, et la durée moyenne hebdomadaire de travail de 90 % de la durée d'un temps plein. Pour le recrutement d'une personne prioritaire par un contrat de ce type, l'employeur reçoit une aide totale de 39 600 F[61], à savoir 5 400 F au 4e mois, 16 200 F au 13e mois, 18 000 F au 24e mois.

Au cours de la première année, l'employeur ne reçoit donc que 5 400 F - ou 6 000 F si le contrat est à temps plein ; l'employeur en CRE aurait perçu pour un temps plein 10 000 F (voire 20 000 F avant juillet 1994). Plus de 85 % des versements du CIE sont reportés sur la deuxième année du contrat, et parfois sur le début de la troisième année. La perspective de recevoir une aide à échéance de deux ans environ n'est sans doute pas un élément de décision déterminant pour une petite entreprise.

b) Pendant l'enquête, il a été demandé à des directeurs d'agence locale de l'emploi d'indiquer quel était le pourcentage des demandes de versement qui n'étaient pas formulées spontanément aux échéances conventionnelles par les employeurs. Les réponses reçues laissent supposer qu'une part importante de ces demandes - peut-être même une majorité d'entre elles - ne sont pas formulées à temps : leur proportion était comprise entre 25 % et 80 %, dépassant 60 % dans quatre agences. Au prix de campagnes de relance de l'ANPE, des employeurs défaillants réclament un versement. D'autres demandes ne sont jamais présentées.

Les directeurs des ALE ont été invités à indiquer quel était, en avril 1997, le nombre de demandes de versement échues qui, sans raison repérée, n'avaient pas été présentées. Du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, les 18 ALE interrogées avaient conclu 15 213 CIE ; 2 729 demandes de paiement, afférentes à l'un ou l'autre des 3 versements n'avaient pas été formulées bien qu'exigibles : 1 218 pour le premier acompte, 1 429 pour le deuxième, 82 pour le solde. Pour 8 à 9 % des CIE au minimum, un acompte n'avait pas été réclamé ; plus de la moitié des demandes échues avaient plus de 6 mois d'ancienneté (plus d'un an d'ancienneté pour 11 % d'entre elles).

L'absence de demande ne peut pas être rattachée systématiquement à une rupture anticipée non connue de l'agence, bien que cette hypothèse paraisse à la DARES « mériter un examen attentif ». Dans un nombre de cas difficile à déterminer, le contrat continue mais l'employeur ne réclame pas l'aide. Un directeur régional de l'ANPE a répondu que « les entreprises concernées sont majoritairement des petites entreprises qui n'ont pas les moyens de

[61] 2 000 x 0,9 x 22 = 39 600 F.

suivre leur comptabilité et qui n'entreprennent qu'avec réticence de nouvelles démarches administratives ». Pour un autre, il s'agit de « toutes petites entreprises perdues dans les dédales administratifs », ou d'entreprises « qui ont eu un réel besoin de main d'œuvre » et « qui se sont retrouvées un peu par hasard éligibles à la mesure ».

3° L'IMPACT DE L'EXONERATION DE CHARGES SOCIALES PATRONALES

Les employeurs de salariés en CIE bénéficient, aux termes de l'article L. 322-4-6 du code du travail, de l'exonération des charges sociales leur incombant au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales. Calculée sur la part du salaire égale au SMIC, cette exonération n'est pas modulée suivant la position du demandeur d'emploi avant son recrutement au regard des critères d'éligibilité à la mesure. Sa durée est fonction de celle du contrat, dans la limite de deux ans [62].

a) L'avantage relatif de la réduction des charges permise par le CIE s'est fortement réduit. Pour une SARL ayant à Paris une activité commerciale de vente de biens courants, employant entre 5 et 10 salariés et rémunérant au SMIC un salarié en CIE travaillant à temps plein (169 heures par mois), le coût global du travail salarié pour l'employeur se serait élevé, hors exonération de charges, à 8 774 F en avril 1997 : 6 407 F de salaire brut, 1 939 F de cotisations patronales d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales, 220 F de cotisation patronale d'assurance chômage, 208 F d'autres cotisations obligatoires. Le recrutement du salarié en CIE entraîne l'exonération des cotisations patronales de charges sociales (1 939 F dans l'exemple proposé), soit une réduction du coût global de 22,1 %. Transposé au cas d'un salarié recruté en CRE, le calcul aurait conduit à une minoration comparable du coût global. Un tel taux d'abattement était assurément attractif en l'absence d'un autre mécanisme d'exonération.

Il en va autrement depuis l'entrée en vigueur du mécanisme de la ristourne dégressive qui s'applique aux salaires compris entre le SMIC et 1,33 SMIC (1,30 depuis janvier 1998). Ce mécanisme - instauré par la loi du 4 août 1995 et remanié en octobre 1996[63] - réduit dans les proportions suivantes le coût global du travail salarié, suivant une étude de la DARES de 1996 :

---

[62] Une exonération dite « pérenne » est accordée pendant toute la durée du contrat pour les personnes dont l'âge est compris entre 50 et 65 ans, les chômeurs de longue durée, les travailleurs handicapés et les Rmistes en recherche d'emploi depuis un an.

[63] La loi de finances pour 1996 a fusionné, à cette date, l'abattement famille institué par la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage (et renforcé par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993) et la ristourne instaurée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.

Salaire mensuel en SMIC mensuel	1	1,10	1,15	1,20	1,25	1,30	1,33
Réduction du coût du travail	12,4 %	7,6 %	5,6 %	3,7 %	1,8 %	1,8 %	0 %

Le coût global d'un emploi au SMIC et à temps plein était de 8 774 F dans l'exemple retenu, et le recrutement sous CIE le minorait de 22,1 %. Désormais, la ristourne dégressive réduit ce coût de 12,4 % si l'emploi ne ressort d'aucun dispositif spécifique d'aide. La mesure CIE procure, par rapport à la ristourne, un surcroît d'exonération de 9,7 % (851 F par mois[64]).

L'affichage du montant de la compensation des exonérations de charges sociales au titre du CIE est, de ce fait, quelque peu trompeur : les dépenses d'exonérations exposées pour les CIE (5,91 milliards en 1996, 7,42 milliards en 1997, 4,3 milliards en 1998) sont constatées par rapport aux cotisations théoriquement exigibles. Mais en l'absence de CIE, la ristourne s'applique pour tous les emplois rémunérés au-dessous de 1,3 fois le SMIC : les dépenses à ce titre ont été de 46,32 milliards en 1998 au budget des charges communes[65].

Au dire des directeurs régionaux de l'ANPE interrogés au cours de l'enquête, l'exonération des charges serait beaucoup plus attractive que l'aide directe, d'un montant cependant plus élevé que celui de l'exonération additionnelle. La mission de contrôle économique et financier des organismes chargés de l'emploi a fait valoir que « les charges sociales constituent pour beaucoup de petits entrepreneurs une préoccupation majeure, certes d'abord par leur poids financier intrinsèque mais aussi par leur nombre et leur complexité, et [..] revêtent souvent un caractère quelque peu " mythique " susceptible d'influencer leurs jugements et leurs décisions [..] ». La question peut néanmoins être posée du caractère réellement décisif d'une aide additionnelle limitée en valeur absolue mais assortie de contraintes quant au profil de la personne à embaucher.

[64] La direction de la sécurité sociale utilise une autre formule pour calculer le dégrèvement au titre de la ristourne dégressive. Son application dans l'exemple retenu fait ressortir le dégrèvement à 806 F.

[65] Chapitre 44-75, *Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle*, article 20 *Versements à divers organismes de protection sociale*, paragraphe 40. La Cour a signalé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 que la direction générale de la comptabilité publique, la direction du budget et le ministère de l'emploi retenaient des chiffres différents pour ces allégements (p. 155-156).

b) Le CIE est plus avantageux lorsque le salaire excède le SMIC. Alors que le dégrèvement résultant de la ristourne dégressive s'annule à 1,30 SMIC, l'exonération résultant de la mesure CIE ne varie pas et son montant est celui des charges sociales afférentes à la part de la rémunération égale au SMIC. Plus la rémunération du salarié s'élève, plus l'impact spécifique de l'exonération résultant de la mesure CIE s'accroît par rapport à celui de la ristourne. Suivant la DARES, le surcroît d'avantage spécifique résultant de la mesure CIE est multiplié par 2,5 entre 1 SMIC et 1,33 SMIC, passant de 762 F à 1 900 F.

Dans les faits, cette marge supplémentaire n'est guère mobilisée si l'on considère que, en avril 1997, 63,1 % des contrats se situaient entre 1 SMIC et 1,10 SMIC, qui est la zone où l'avantage additionnel de l'exonération CIE par rapport à la ristourne dégressive est minimum. 13,7 % seulement prévoyaient une rémunération supérieure à 1,33 fois le SMIC.

C. - LA SELECTION DES BENEFICIAIRES

La mesure CIE est ouverte à un public relativement large de demandeurs d'emploi : chômeurs de longue durée inscrits à l'ANPE comme demandeurs d'emploi pendant au moins 12 mois au cours des 18 mois précédents, autres demandeurs d'emploi (bénéficiaires du RMI et leurs conjoints ou concubins, travailleurs handicapés, bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, « jeunes défavorisés »), détenus libérés, bénéficiaires de l'allocation de veuvage, Français ayant perdu leur emploi à l'étranger.

Si les statistiques recensent les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi à l'ANPE depuis 12 mois au moins[66], elles ne permettent pas d'isoler au sein des autres catégories intéressées le nombre de personnes qui seraient demandeurs d'emploi sans être pour autant chômeurs de longue durée. Le ministère ne peut donc indiquer le nombre exact de personnes éligibles à la mesure CIE. L'ANPE considère pour sa part que la moitié au moins des demandeurs d'emploi seraient susceptibles d'être recrutés en CIE. Il était déjà estimé que le CRE concernait potentiellement la moitié des demandeurs d'emploi.

Sans doute s'agit-il de la moitié la plus défavorisée et la plus éloignée d'un retour au travail par ses propres moyens. Pourtant, même en son sein, les chances de retrouver un emploi sont loin d'être équivalentes d'une personne à l'autre.

---

[66] Un demandeur d'emploi inscrit de façon continue depuis six mois seulement peut toutefois être chômeur de longue durée au regard du CIE s'il a cumulé d'autres périodes d'inscription au cours des mois précédents.

1° L'AFFIRMATION D'UN DROIT DE SELECTION

a) Jusqu'à l'été 1996, il a été admis, au moins implicitement, que l'ANPE acceptait toute demande de CIE, quel que fût le bénéficiaire, dès lors que les conditions juridiques étaient réunies. Le souci des acteurs de la mise en œuvre du CIE était de procéder à de nombreux recrutements.

La loi du 4 août 1995 se limite à indiquer qu'afin de faciliter l'insertion professionnelle durable des catégories de personnes visées, « l'Etat peut conclure avec des employeurs des conventions ouvrant droit au bénéfice de contrats de travail dénommés contrats initiative-emploi ». La formule retenue par le législateur est celle qu'il avait utilisée pour les CRE, lesquels, selon la délégation à l'emploi, l'ANPE et le ministère du budget, étaient de droit lorsque les conditions juridiques étaient réunies.

Le décret du 19 août 1995 relatif aux CIE n'évoque pas non plus un droit de sélection qui pourrait être ouvert à l'ANPE. La circulaire d'application de novembre 1995 indique, comme pour les CRE, que les services de l'ANPE « s'assurent que le bénéficiaire est éligible au CIE ». « Si les conditions posées par la réglementation sont remplies, notamment l'absence de licenciement économique dans les six derniers mois, les services de l'ANPE concluent la convention. »

Cette option n'est pas en cohérence avec les disciplines de la programmation physico-financière, mais les contingents de places avaient été fixés à hauteur de 350 000 sur 12 mois. Étant donné que 105 645 CRE avaient été conclus au 1er semestre 1995, le choix d'un niveau aussi élevé de recrutements en CIE, qui n'a pas été celui de la seule délégation générale à l'emploi, montre que les préoccupations quantitatives l'emportaient alors.

b) La logique du « recentrage » de l'aide de l'Etat au bénéfice des publics prioritaires, manifesté le 1er septembre 1996, était d'abord financière. Elle ne se prolongeait pas par la reconnaissance explicite d'un droit d'appréciation de l'ANPE sur les candidatures, prévu dans le décret du 7 août 1996, qui modifiait le régime de l'aide. Un tel droit résulte d'initiatives de l'ANPE, dont le directeur général a pris sur lui - suivant les indications fournies à la Cour - de faire admettre tant à la délégation à l'emploi qu'à ses propres services régionaux et locaux que le CIE pouvait être refusé, parce que la personne présentée n'était pas prioritaire ou pour respecter les enveloppes de programmation.

La délégation générale à l'emploi a déclaré à la Cour qu'elle faisait sienne cette analyse, qui reste néanmoins affectée d'une

certaine fragilité en l'absence d'une consécration réglementaire, même si une circulaire de mars 1999 prévoit désormais que « l'ANPE apprécie au cas par cas l'opportunité de conclure une convention CIE, en fonction des orientations arrêtées par le préfet de région, de la situation particulière du demandeur d'emploi, de la capacité de l'employeur à permettre l'insertion professionnelle durable du bénéficiaire ».

L'ANPE a ajouté que la suppression par un décret du 8 décembre 1998 de la possibilité pour l'employeur de présenter la demande de convention après l'embauche du salarié « permet à l'agence locale d'être en situation de proposer des candidats », et que le logiciel Prestamesures a été modifié « afin de rendre disponible l'historique des mesures pour l'emploi accordées à chaque employeur ». Il a ainsi fallu attendre 1999 pour qu'entre en vigueur une application permettant de connaître le comportement de l'employeur, dans la durée, au regard des mesures d'emploi, et de débusquer d'éventuels " chasseurs de primes ".

2° L'EXERCICE DU DROIT DE SELECTION

a) Le repérage des cas de refus de CIE est malaisé. L'enquête auprès des agences locales de l'emploi a montré que, durant la période examinée, les recrutements avant dépôt de la demande du CIE - désormais prohibés - concernaient la majorité des embauches. Les rejets repérés portaient sur des demandes formellement déposées et concernaient soit des personnes non encore recrutées, soit des personnes déjà embauchées mais pour lesquelles l'employeur voulait obliger l'ANPE à revenir sur un avis officieux négatif qu'elle aurait pu donner.

La part, dans ces refus notifiés, des rejets fondés sur une appréciation d'opportunité est minime : les agences locales interrogées ont signé 13 381 CIE en 1996 et au premier trimestre 1997 ; dans le même temps, elles ont notifié 373 refus, soit 2,8 % du nombre de contrats conclus ; 17 de ces refus étaient fondés sur une appréciation d'opportunité et 20 autres résultaient de la nécessité de respecter les enveloppes ; 336 des 373 refus repérés relevaient de motifs juridiques d'éligibilité ou, plus rarement, de considérations de procédure administrative. Les 37 refus fondés sur une appréciation d'opportunité et sur le respect des enveloppes n'ont représenté que 0,28 % du nombre des CIE conclus. 12 des 17 agences ont d'ailleurs déclaré qu'elles n'avaient jamais refusé un CIE pour appréciation d'opportunité ou respect des enveloppes.

Si l'ANPE affirme son droit de choisir entre candidatures, ses agences locales n'en ont donc fait qu'un usage limité.

b) En revanche, des contrats ont été conclus alors que l'urgence sociale n'était pas démontrée. Un certain nombre de CIE concernent ainsi des parents, voire de proches parents, de l'employeur. Même si les contrats ne sont pas irréguliers de ce seul chef, il n'est pas établi que le CIE était le moyen incontournable de régler une situation de grave difficulté sociale ou professionnelle. Certains de ces CIE, comme à Albertville (Savoie) et Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais), se sont même prolongés par une aide de l'Etat à la formation, et une aide au tutorat pourtant réservée aux chômeurs réellement fragilisés.

D. - LES AIDES A LA FORMATION ET AU TUTORAT

« Les conventions peuvent prévoir une formation liée à l'activité de l'entreprise ouvrant droit à une aide de l'Etat, à laquelle peut s'ajouter, pour les chômeurs de plus de deux ans, une aide au tutorat » (art. L. 322-4-2 du code du travail). Les deux aides, autonomes l'une par rapport à l'autre, constituent un troisième moyen d'intervention de l'Etat pour inciter à l'embauche, et compenser pour partie les surcoûts d'adaptation à l'emploi et d'insertion sociale. Leur utilisation effective est restée très limitée.

1° L'AIDE A LA FORMATION

La délégation à l'emploi rappelait en novembre 1995 qu'il appartenait à l'agence locale pour l'emploi de juger de l'opportunité du versement de cette aide, dont elle fixait le montant - inchangé depuis 1987 pour ce type d'aide - à 50 F de l'heure, pour une durée totale de 200 à 400 heures. Elle précisait que 10 % des CIE pourraient bénéficier d'une formation, alors que la proportion visée était de 7,5 % pour les CRE.

a) Les réalisations ont été cinq fois inférieures aux prévisions. Le nombre d'avenants formation signés a représenté 1,29 % du nombre total de CIE en 1995, 2,06 % en 1996 et 2,10 % en 1997. Ces proportions sont inférieures à ce qui était observé pour les CRE : 5,1 % des contrats en 1993, 4,2 % en 1994. En outre, la valeur qualifiante des actions de formation n'est pas assurée : il résulte des réponses reçues des ALE que 85 %, en moyenne, des documents délivrés en fin de formation sont de simples attestations de fin de stage ; 3,5 % seulement sont des attestations reconnues par une convention collective, et 11,5 % des titres ou diplômes (dont le permis de conduire).

Les directeurs régionaux de l'ANPE interrogés ont fait valoir que le mécanisme adopté ne répondrait ni à l'attente ni aux besoins des employeurs : les emplois offerts en CIE ne relèvent dans

l'ensemble que d'une complexité technique moyenne ; dans la grande majorité des cas, l'adaptation au poste d'un demandeur d'emploi recruté en CIE s'effectue aussi rapidement que celle d'un autre salarié ; la durée minimum de 200 heures de la formation constituerait un seuil élevé.

Un mécanisme d'aide peu utilisé continue ainsi d'être proposé, sans grand changement depuis le CRE de 1990.

b) Les 5 972 avenants-formation de 1996, conclus pour une durée moyenne de 293 heures à 50 F l'heure, ont coûté 87 MF au plus[67]. Trois dérives potentielles peuvent pourtant être décelées :

- il existe un risque de détournement. En janvier 1997, l'ANPE a déposé plainte pour escroquerie après avoir constaté, à la suite de la plainte d'un salarié licencié, que le responsable de deux sociétés de Perpignan avait obtenu le versement de 25 000 F d'aide à la formation en produisant des attestations falsifiées ;

- une attention particulière mériterait aussi d'être portée aux situations dans lesquelles la formation est assurée par l'entreprise elle-même. La confusion du rôle d'employeur et de formateur peut rendre difficile le repérage du temps consacré à l'initiation dans l'activité globale du salarié. Une société du Nord a ainsi formé dans ses locaux, pendant 300 heures, un salarié aux fonctions de technicien de chauffage ; l'employeur, qui est aussi le responsable du centre de formation, a perçu 15 000 F pour ce stage ;

- des énonciations de durée de formations sont inattendues. En Ille-et-Vilaine, une entreprise a fait suivre, d'août 1996 à février 1997, à neuf salariés recrutés un an plus tôt, un stage de 400 heures - 11 semaines à temps plein - organisé sur le lieu de travail pour les initier aux fonctions de « manutentionnaire, trieur, coupeur en recyclage de textiles de récupération ». L'entreprise a reçu une aide totale de 180 000 F.

L'ANPE admet aussi des durées inhabituelles de préparation aux permis de conduire : 400 heures pour une formation au permis de conduire poids lourd (C) et super-lourd (D) en Moselle, 320 heures en Meurthe-et-Moselle pour une formation de chauffeur de taxi-secrétaire, 400 heures pour une formation au permis D - transports en commun - à Montpellier. L'agence a répondu à la Cour que « compte tenu du montant horaire de l'aide accordée, il est possible que dans certains cas le nombre d'heures attestées ait été majoré », croyant devoir ajouter que « si des cas d'abus, voire d'escroquerie, ont été

---

[67] L'ANPE a exposé que « le montant total des aides pour formation payées au cours de l'exercice ne peut pas être isolé des autres aides » et qu'il en est de même pour les aides au tutorat.

constatés, comme dans d'autres actions de formation aidées ou non aidées, ils restent tout à fait marginaux », sans autrement étayer ces affirmations.

2° L'AIDE AU TUTORAT

Le tutorat tend à faciliter la réinsertion sociale, autant que professionnelle, d'une personne qu'une longue durée de chômage et d'autres handicaps ont fragilisée, en la faisant parrainer par un salarié présent dans l'entreprise. Déjà, la loi du 3 janvier 1991 avait prévu que certains salariés des CRE pourraient bénéficier du tutorat, dans les conditions à définir par un décret en Conseil d'Etat. Mais ce décret n'était jamais intervenu, « le gouvernement n'ayant finalement pas souhaité - comme le ministre du travail et des affaires sociales l'avait indiqué à la Cour - accorder une aide supplémentaire aux entreprises qui bénéficiaient déjà d'aides à l'emploi et à la formation importantes ». Il était donc satisfaisant que le décret du 19 août 1995 eût fixé le montant de l'aide au tutorat dont la loi du 4 août 1995 avait réaffirmé le principe.

L'aide est réservée aux demandeurs d'emploi se trouvant au chômage depuis plus de deux ans et aux bénéficiaires du RMI sans emploi depuis deux ans au moins. Le tuteur est « chargé d'accueillir, d'informer, de guider la personne recrutée ». Il « consacre obligatoirement au moins 100 heures à cette activité pendant la première année du contrat ». L'employeur reçoit, en contrepartie, une somme forfaitaire de 3 500 F versée à la fin du douzième mois de contrat. Il était prévu, ici aussi, que 10 % des contrats en CIE pourraient bénéficier d'une aide au tutorat.

Un décret du 20 août 1996 a permis, en outre, aux « jeunes défavorisés » recrutés en CIE de relever du tutorat propre au CIE, ou des actions de tutorat dispensées par des organismes de mutualisation de la formation professionnelle en alternance, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ils n'ont bénéficié, en 1997, que de 13 587 contrats CIE, soit 6,4 % du total. Le nombre de ceux qui ont suivi les actions des OPCA n'a pu être indiqué.

a) Les résultats ont été décevants :

		1995	1996	1997
1	Avenants -tutorat	432	1 688	1 420
2	Nombre de CIE	152 885	289 490	212 739
3	dont avec CLD de plus de 2 ans	22 262	41 774	66 321
4	Ratio 1/2	0,28 %	0,58 %	0,67 %
5	Ratio 1/3	1,94 %	4,04 %	2,14 %

Les évolutions repérées ne portent que sur un nombre d'avenants très réduit, bien que la réforme de 1996 ait eu l'ambition de « recentrer » la mesure CIE sur les publics les plus défavorisés. Les CIE impliquant des chômeurs de longue durée de plus de deux ans ne sont concernés que pour 2 à 4 % d'entre eux.

L'ANPE observe « un recours plus fréquent au tutorat pour les bénéficiaires du RMI (1,2 % des embauches) et de l'ASS (1 %) ainsi que pour les demandeurs d'emploi ayant entre deux et trois ans de chômage (1,8 %) ou plus de 3 ans de chômage (2,7 %) ». « Par contre, pour les jeunes de moins de 26 ans, le recours au tutorat n'est que de 0,3 %. »

b) Comme pour la formation, la question de la qualité de la conception du dispositif est posée. Les directeurs régionaux de l'ANPE interrogés ont exposé que la fragilité conceptuelle du dispositif proposé et la faible implication financière de l'Etat ne sont pas de nature à vaincre les réticences des employeurs.

Pour tel directeur, « les entreprises acceptent un parrainage externe généralement mais ne souhaitent pas s'engager dans les contraintes du tutorat ». Un autre relève que les signataires des avenants-tutorat « sont des entreprises structurées qui n'ont pas de problèmes d'encadrement », alors que la grande majorité des employeurs en CIE est faite de petites entreprises dont le responsable envisagerait « plutôt un accompagnement externe ». Évoquant le montant de l'aide de l'Etat, un troisième estime que « l'accumulation d'aides symboliques sur une mesure devrait être proscrite ».

Force est de reconnaître aussi que la délégation à l'emploi n'a défini cette mission, dans son instruction de novembre 1995, qu'en quelques termes très généraux, sans formuler de recommandations. Un directeur régional a fait pourtant valoir que « le tutorat envisagé sérieusement a un coût », le tuteur étant « extrait totalement ou partiellement de sa production pour accomplir sa fonction pédagogique auprès du débutant ».

L'ANPE a exposé à la Cour que « c'est au ministère de l'emploi et non à l'ANPE de définir le contenu de la mission de tutorat,

qui ne concerne pas que les embauches sur CIE, mais également les formations en alternance ». Elle a ajouté que « le montant de l'aide ne permet pas d'en promouvoir l'utilisation ».

c) Les sommes en cause sont payées sans vérification du service fait. Le texte même de l'avenant-tutorat ne contient que l'indication du nom du tuteur et de sa fonction dans l'entreprise, et l'attestation par l'employeur qu'il ne bénéficie pas d'une aide versée par un OPCA. Aucune justification spécifique n'est produite pour le paiement de l'aide. Celle-ci est considérée comme exigible du seul fait que le CIE est encore en vigueur un an après sa signature. Selon un directeur régional, la possibilité d'un contrôle « relève largement de la fiction ».

L'ANPE a confirmé à la Cour que, en l'état des textes, elle « ne dispose d'aucun moyen juridique de contrôle, dans les entreprises, de l'exercice du tutorat ». « Seule l'Inspection du travail serait en mesure de réaliser un tel contrôle. »

La Cour constate que le tutorat, qui serait de nature à répondre aux besoins d'une partie, au moins, des personnes susceptibles d'être recrutées en CIE, n'a connu qu'une mise en œuvre très limitée mais que le ministère n'en a pas modifié pour autant les modalités.

III. – LES RESULTATS DES CRE ET DES CIE

A. - LES EFFECTIFS CONCERNES

1° LES STATISTIQUES DISPONIBLES

a) Nombre de contrats CIE conclus chaque année

1995	1996	1997	1998
152 885	289 490	212 739	196 310

La fiabilité des séries publiées par l'ANPE et reprises par la DARES n'est pas absolue. Chaque signature de CIE par un directeur d'agence locale est enregistrée, par une « validation informatique », dans le logiciel Prestamesures. Le nombre de contrats conclus au cours d'une année devrait donc être connu, à l'unité près, dans les premiers jours de l'année suivante. Ce n'est pourtant pas le cas : en janvier 1998, l'ANPE indiquait à la Cour pour 1997 un nombre de CIE « signés électroniquement » de 215 566 contrats, et de

213 857 contrats hors annulations ; d'autres statistiques de janvier 1998 ne faisaient état que de 212 717 contrats, chiffre porté à 212 739 CIE dans la récapitulation des actions de la politique de l'emploi publiée par le ministère en janvier 1999. Ces variations, sans incidence significative sur le nombre total de contrats, font ressortir les limites du logiciel qu'utilise l'ANPE.

b) En termes de stocks, le nombre de salariés bénéficiaires a atteint, ou dépassé, en 1997, 400 000 personnes. Il demeurait de l'ordre de 340 000 début 1999 :

	Nombre de salariés titulaires d'un CIE en fin de mois			
	Mars	Juin	Septembre	Décembre
1995			55 000	151 000
1996	216 000	291 000	350 000	372 000
1997	399 000	434 000	425 000	405 000
1998	387 000	373 000	352 000	349 000
1999	344 000	331 000		

Ici encore, le ministère révise parfois largement les estimations qu'il publie. Les effectifs fin mars 1998 ont successivement été indiqués comme étant de 390 000 (1998) puis de 387 000 (1999). Ceux de fin décembre 1996 auraient été de 389 000 (1997) puis de 372 000 (1998). Ceux de fin juin 1996 auraient été de 308 000 (1996) puis de 291 000 (1997). Ceux de fin septembre et décembre 1995, fin mars 1996 et fin mars 1997 ont été considérés pendant plusieurs mois comme « non déterminés ».

La DARES relativise d'ailleurs la signification des indications de « stocks » de bénéficiaires de mesures d'emploi. Elle a exposé qu'elle n'a « aucune information directe sur les stocks ». « Les chiffres publiés dans le tableau de bord des politiques d'emploi sont des données estimées à partir des flux, des caractéristiques des contrats, de la durée des avantages liés au dispositif et d'hypothèses sur les ruptures anticipées. Les données sur les stocks, contrairement aux flux, sont des données " construites " et donc susceptibles de faire l'objet de révision en fonction des nouvelles informations recueillies par enquête sur les fins anticipées de contrats ».

La durée de vie moyenne des contrats est d'environ 22 mois. Ceci explique le fait que le plus grand nombre de salariés bénéficiaires ait été atteint en juin 1997, alors que le flux de nouveaux contrats diminuait depuis plusieurs mois déjà.

Aucune autre aide à l'emploi dans le secteur marchand ne concernait un aussi grand nombre de personnes en 1997 : environ 407 000 salariés en moyenne à un même moment, tandis que l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche d'un premier salarié, instituée par la loi du 13 janvier 1989, s'appliquait à 128 000 personnes, que les contrats d'apprentissage intéressaient 318 000 jeunes et les contrats de qualification 122 000, et que les entreprises d'insertion et associations intermédiaires n'auraient employé simultanément que l'équivalent de quelques dizaines de milliers d'équivalent-temps plein. La mesure la plus forte du secteur non marchand, celle des contrats emploi-solidarité (CES), permettait d'employer en moyenne 307 000 salariés, à mi-temps.

Bien qu'en diminution, le CIE restait en 1998 l'outil le plus largement utilisé, avec un effectif moyen de 373 000 salariés concernés, à comparer aux 133 000 " premiers salariés ", aux 340 000 jeunes en contrats d'apprentissage et aux 133 000 en contrats de qualification, ou encore aux 273 000 CES.

c) Les contrats de retour à l'emploi avaient concerné aussi des effectifs appréciables, quoique moins nombreux :

CRE	1992	1993	1994	1995
Entrées	101 223	123 535	187 735	115 407
Effectifs au 31 décembre	103 000	120 000	172 000	118 000

Les statistiques du ministère faisaient encore état de 55 000 salariés sous CRE en décembre 1996, 41 000 fin 1997, 28 000 fin 1998 et 19 000 en juin 1999, près de quatre ans après le remplacement du CRE par le CIE.

2° LES EVOLUTIONS

L'évolution du nombre de CIE conclus chaque mois par l'ANPE, entre juillet 1995 et décembre 1997 fait ressortir trois phases :

- après une rapide montée en puissance, en juillet et août 1995, le rythme de conclusion de contrats s'est stabilisé à un niveau élevé, de 28 700 contrats par mois en moyenne, entre septembre 1995 et août 1996, ce qui correspondait, sur douze mois, à la signature d'un nombre global de contrats un peu inférieur à 350 000, objectif de l'époque ;

- après la réforme de la mesure, au 1er septembre 1996, le rythme de conclusion de nouveaux contrats s'est réduit fortement jusqu'en février 1997. Pendant cette période, le nombre moyen de nouveaux contrats s'est établi à 16 600 par mois, en baisse de plus de 40 % par rapport au chiffre correspondant de la période précédente ;

- à compter de mars 1997, le rythme mensuel de signatures s'est stabilisé à un niveau un peu supérieur : 18 600 contrats par mois en moyenne. Moins de 200 000 contrats ont été signés en 1998, les entrées diminuant de 7,7 % par rapport à 1997 pour les CIE, tandis qu'elles progressaient pour les exonérations à l'embauche, les contrats en alternance et les conventions de coopération gérées par l'UNEDIC. Le projet de loi de finances pour 1999 prévoyait 180 000 entrées en CIE au cours de l'année. Néanmoins, même ainsi contenue, la mesure concerne encore un grand nombre de bénéficiaires.

B. - L'OUVERTURE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS DEFAVORISES

1° LES DIFFICULTES DU REPERAGE STATISTIQUE

La ventilation des contrats CIE suivant l'appartenance antérieure des salariés à l'une ou l'autre des catégories de bénéficiaires potentiels fixées par la loi et les décrets n'est ni simple ni précise.

Les CRE étaient destinés « aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, principalement des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et du revenu minimum d'insertion, en portant une attention privilégiée aux femmes isolées et notamment aux veuves ». Cette formulation de la loi du 19 décembre 1989 ouvrait une marge d'appréciation à l'ANPE, qui pouvait procéder à des recrutements de personnes ne relevant pas, indiscutablement, d'une catégorie a priori définie.

La loi du 4 août 1995 créant les CIE rompt avec cette logique. Sont admis à la mesure : les chômeurs de longue durée[68], les bénéficiaires du RMI, les travailleurs handicapés entrant dans le champ d'application de l'article L. 323-1 du code du travail, qui crée une obligation d'emploi pour les entreprises, les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), les femmes isolées assumant ou ayant assumé des charges de famille, les bénéficiaires

[68] Définition plus large (12 mois de chômage sur les 18 derniers mois) que la définition courante (12 mois continus d'inscription à l'ANPE en catégorie 1 ou 6).

de l'assurance-veuvage, les Français ayant perdu leur emploi à l'étranger dès leur retour en France, les personnes âgées de plus de 50 ans ayant perdu leur emploi.

A ces huit catégories définies par la loi, le décret du 19 août 1995 a ajouté quatre catégories de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi : conjoints ou concubins de bénéficiaires du RMI, personnes âgées de plus de 50 ans en congé ou en convention de conversion, détenus libérés.

Le décret du 22 mai 1996 a, en outre, étendu le bénéfice du CIE aux jeunes gens âgés de 18 à moins de 26 ans qui ont abandonné leur scolarité en fin de premier cycle de l'enseignement secondaire ou avant l'année terminale du second cycle court professionnel (niveaux VI et V bis) et qui ne bénéficient pas de l'allocation d'assurance chômage ou qui ont achevé depuis moins de trois mois un CES ou un contrat d'orientation[69].

a) L'éligibilité à la mesure d'un demandeur d'emploi, qu'un employeur se propose de recruter, est contrôlée par l'ALE. Elle est, en pratique, attestée par l'oblitération d'une case sur l'exemplaire du CIE. Or, les formulaires de CIE n'affichent pas 12 cases correspondant aux 12 catégories de personnes éligibles définies en 1995.

Sur les formulaires en vigueur en 1995, il n'existait qu'une seule case intitulée « situation au moment de l'embauche », dans laquelle devait être porté un chiffre de 1 à 5. A compter du second semestre de 1996, 7 cases ont été ouvertes, mais trois se rapportent à la durée d'inscription à l'ANPE, et la catégorie résiduelle « autres » a été maintenue. Le caractère sommaire des indications portées sur les formulaires affecte la lisibilité du résultat de leur exploitation, qui est le seul moyen pour l'ANPE, et pour l'Etat, de connaître la ventilation des contrats entre les catégories éligibles.

b) Un deuxième problème est celui des doubles comptages : un demandeur d'emploi proposé pour un recrutement en CIE peut relever simultanément de plusieurs cas d'éligibilité. Le même CIE est donc saisi au titre de chacune des catégories pertinentes.

Suivant l'ANPE, les CIE conclus en 1997 se répartissaient ainsi : 148 834 contrats avec des chômeurs de longue durée, 31 042 contrats avec des Rmistes, 11 118 contrats avec des bénéficiaires de l'ASS, 22 215 contrats avec des travailleurs handicapés, 6 363 contrats pour « situation particulière », 24 559

[69] Le décret du 8 décembre 1998 a ouvert le CIE dans les mêmes conditions aux jeunes de niveau V sans diplôme, qui ont abandonné leur scolarité avant l'année terminale du second cycle long de l'enseignement secondaire ou qui ont achevé le second cycle court professionnel sans obtenir le diplôme.

contrats « autres », soit un total de 244 131 contrats. Or, 212 739 contrats seulement ont été signés. 31 392 repérages par catégories (12,9 %) relevaient de doubles comptages.

c) Enfin, il est impossible de déterminer exactement le nombre de CIE conclus avec certaines catégories de bénéficiaires.

L'ANPE a ainsi indiqué qu'elle ne pouvait donner aucune indication sur le nombre de salariés en congé ou convention de conversion ou sur celui des conjoints ou concubins de bénéficiaires du RMI. Il n'y a pas de données statistiques non plus sur les différentes catégories regroupées sous la rubrique « autres » : Français ayant perdu leur emploi à l'étranger, détenus libérés, bénéficiaires de l'allocation veuvage, femmes isolées. Bien qu'elle indique dans ses publications un nombre de contrats conclus avec les « jeunes défavorisés », l'ANPE a exposé à la Cour qu'il « n'est pas possible de repérer avec précision les jeunes relevant du décret du 22 mai 1996 dans le ficher statistique ».

L'ANPE a ajouté qu'il faudrait réaliser des études fines et coûteuses pour parvenir à l'exhaustivité statistique. La DARES s'est déclarée « naturellement soucieuse que les imprimés permettent de rendre compte au mieux de la situation des personnes embauchées », faisant toutefois la réserve que « cette préoccupation statistique se heurte parfois à un souci d'allégement des formulaires ou aux caractéristiques des dispositifs ». La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a exposé que les publics « non prioritaires non chômeurs de longue durée » ne représentent que « 6 % des contrats conclus ». « Du fait de cette faible part, et dans le but de ne pas alourdir outre mesure les formalités administratives, il a été décidé de ne pas leur accorder un traitement statistique spécifique. »

2° LE NOMBRE DE CONTRATS AVEC LES CATEGORIES PRIORITAIRES

Commentant le décret du 7 août 1996, la délégation à l'emploi indiquait aux préfets que « les contrats initiative-emploi n'avaient pas privilégié autant qu'il aurait été souhaitable les personnes les plus en difficulté », et qu'il avait été « décidé de modifier l'économie du dispositif et de le recentrer sur les catégories présentant les difficultés d'insertion professionnelle les plus importantes ».

En pratique, trois groupes de personnes ont été distingués :

- La prime de 2 000 F par mois, pour un temps plein, a été réservée aux bénéficiaires du RMI ou de l'ASS, aux travailleurs handicapés, aux « jeunes défavorisés », aux demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 3 ans et aux chômeurs de longue durée

âgés de plus de 50 ans, catégories qui peuvent être considérées comme celles des prioritaires de premier rang ;

- Les demandeurs d'emploi, au chômage depuis plus de deux ans mais moins de trois ans n'ont plus ouvert droit qu'à une prime réduite de moitié (1 000 F par mois). Ils peuvent être considérés comme des prioritaires de second rang ;

- Les autres personnes jusque-là éligibles, et notamment les chômeurs de longue durée comptant moins de deux ans de chômage, n'ouvraient plus droit qu'à l'exonération de charges sociales patronales.

Des repérages ont été effectués pour tenter d'apprécier dans quelle mesure le « recentrage » ainsi opéré a influé sur les recrutements, au moins pour les prioritaires de premier rang.

a) La politique de recentrage a conduit à l'éviction des non-prioritaires, et la part des prioritaires s'est fortement étendue dans la composition de la population recrutée.

La part des publics prioritaires, de premier et de deuxième rang, était de 33 % des CIE conclus pendant les huit premiers mois de 1996. Au cours des quatre derniers mois de l'année, ce pourcentage a dépassé 66 %. Même s'il est tenu compte du fait qu'au moment de la réforme est apparue la nouvelle catégorie prioritaire des « jeunes défavorisés », absente de la mesure antérieurement, le renversement de tendance est net. Il s'est confirmé en 1997 et 1998 :

	Exonération seule	Aide directe 1 000 F	Aide directe 2 000 F	Part prioritaires 1er et 2e rang
4e trim. 1996	32,8 %	15,5 %	51,7 %	67,2 %
année 1997	31,8 %	17,3 %	50,9 %	68,2 %
année 1998	26,4 %	19,7 %	53,9 %	73,6 %

Avant la réforme de 1996, les CIE intéressaient pour les deux tiers des personnes qui ont été ultérieurement considérées comme non-prioritaires, essentiellement des chômeurs comptant moins de deux ans de recherche d'emploi. Après la réforme, l'accès des non-prioritaires à la mesure s'est réduit de façon drastique.

b) Les recrutements de prioritaires de premier rang se sont légèrement érodés si la situation des douze mois qui ont suivi la réforme est comparée à celle des douze mois qui l'ont précédée.

Pour que la comparaison soit homogène, les contrats avec les « jeunes défavorisés » ont été éliminés du repérage :

Prioritaires de 1er rang	Contrats conclus du 1.09.95 au 31.08.96	Contrats conclu du 1.09.96 au 31.08.97	Différence en nombre de contrats	Différence en pourcentage
Rmistes	31 443	30 259	- 1 184	- 3,8 %
Trav. handicapés	24 574	21 292	- 3 282	- 13,4 %
ASS	5 242	10 770	+ 5 528	+ 105,5 %
CLD + 3 ans	13 713	14 608	+ 895	+ 6,5 %
CLD + 50 ans âge	26 244	19 438	- 6 806	- 25,9 %
Total	101 216	96 367	- 4 849	- 4,8 %

Les chômeurs de longue durée comptant moins de deux ans de recherche d'emploi ont été écartés de la mesure. Pour autant, le nombre de contrats avec les plus défavorisés ne s'est ni accru ni même maintenu, alors que le régime d'aide les concernant était inchangé. Selon l'un des directeurs régionaux de l'ANPE interrogés, « l'évolution de la réglementation a eu un effet en valeur absolue (diminution du nombre de CIE) mais peu d'impact quant à l'avancée vis-à-vis des populations les plus éloignées de l'emploi ».

La délégation générale à l'emploi a communiqué les données suivantes pour les années 1997 et 1998 :

	1997	en pourcentage	1998	en pourcentage
Primes à 1 000 F	36 804	17,3 %	38 601	19,7 %
Primes à 2 000 F	108 284	50,9 %	105 471	53,9 %
dont Rmistes	30 634	14,4 %	30 586	15,6 %
dont CLD + 3 ans	14 254	6,7 %	14 623	7,5 %
Total prioritaires	145 088	68,2 %	144 072	73,6 %
Total CIE	212 739		195 822	

La part des différents publics prioritaires augmente de 1997 à 1998, alors que le nombre total de CIE baisse[70], mais le nombre des contrats concernant des « prioritaires de premier rang » diminue de 2,6 %.

c) Les performances du CIE par rapport à l'ancien CRE ne sont pas améliorées à la hauteur du surcroît d'aide de l'Etat. Les catégories de prioritaires de premier rang du CIE étaient déjà considérées comme prioritaires pour le CRE. Le nombre de contrats de retour à l'emploi conclus en 1994 avec ces personnes peut être rapproché des données recueillies sur les CIE :

Catégories de prioritaires	Nombre de CRE du 1.1 au 31.12.94	Nombre de CIE 12 mois avant le 1.09.96	Nombre de CIE 12 mois après le 1.09.96
Rmistes	23 081	31 443	30 259
Handicapés	19 419	24 574	21 292
ASS	3 728	5 242	10 770
CLD + 3 ans	9 247	13 713	14 608
CLD + 50 ans âge	22 786	26 244	19 438
Total	78 261	101 216	96 367

Par rapport aux CRE de 1994, le nombre de contrats avec des prioritaires croît de 29,3 % pour la première période des CIE et de 23,1 % pour la seconde.

Le nombre de contrats au bénéfice de travailleurs handicapés est quasi-stable sur les trois périodes. Celui des contrats au bénéfice des chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans s'accroît pendant la première période des CIE, mais la seconde période des CIE enregistre des résultats inférieurs à ceux de 1994. Pour ces travailleurs, un certain plafond paraît avoir été atteint dans le recours à l'aide publique. La place des Rmistes augmente de l'ordre du tiers d'une mesure à l'autre, mais se contracte dans la dernière période. Ici encore, une limite paraît atteinte, ce que confirme le tassement constaté en 1998.

Pour deux catégories seulement, le nombre de contrats est ascendant au travers des trois périodes examinées. Il s'agit d'abord des chômeurs de longue durée comptant plus de 3 ans de chômage, mais la progression entre les deux périodes du CIE est modeste et un

[70] La DGEFP indique un total de CIE pour 1998 légèrement différent de celui qu'a publié la DARES (196 310).

tassement est constaté aussi en 1998. C'est le cas, surtout, des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : le nombre de contrats les concernant triple presque entre 1994 et 1996-1997, mais on ne peut exclure qu'une forte sous-représentation initiale ait ainsi été résorbée, étant rappelé que 475 000 bénéficiaires de l'ASS sont pris en charge par le Fonds de solidarité.

En toute hypothèse, une augmentation de 23 à 29 % du nombre global de contrats pour ces publics prioritaires ne saurait être considérée comme exceptionnelle, au regard d'une croissance de l'aide de l'Etat de 73 à plus de 100 % d'une mesure à l'autre. Il a fallu quasiment doubler l'aide de l'Etat pour élargir d'un peu plus du quart le nombre de contrats concernant les plus défavorisés.

3° LE PHENOMENE DE BASCULEMENT ENTRE CATEGORIES ELIGIBLES

Une étude publiée sous le patronage de l'ANPE sur le recours des entreprises au CIE dans la région Rhône-Alpes relève « qu'un effet d'écrémage certain est à constater : les personnes embauchées sous CIE sont celles qui, dans la population du chômage de longue durée, ont le moins de difficulté ». De fait, une réduction forte des recrutements de personnes n'ouvrant plus droit à l'aide directe est constatée au niveau national, après le recentrage de 1996, couplée avec une progression significative des recrutements dans les catégories immédiatement voisines qui ouvrent encore droit à une certaine aide.

a) Des basculements de ce type apparaissent lorsque l'on compare les recrutements, avant et après la réforme, entre chômeurs de longue durée comptant moins de deux ans de chômage et demandeurs d'emploi au chômage depuis deux à trois ans.

Les chômeurs de longue durée comptant moins de deux ans de chômage n'ont plus droit à une aide directe : le nombre de contrats les concernant a diminué de 63,7 %. Les CIE intéressant les demandeurs d'emploi ayant plus de deux ans et moins de trois ans de chômage, qui ouvrent droit à l'aide minorée, ont en revanche augmenté de 72,2 %. Cette catégorie a encore progressé en 1998.

b) Un basculement peut être observé aussi pour les recrutements, avant et après la réforme, de personnes âgées de plus de 50 ans, suivant qu'elles sont, ou ne sont pas, chômeurs de longue durée. L'aide de 2 000 F par mois a été réservée, après septembre 1996, aux seules personnes de plus de 50 ans, chômeurs de longue durée. Le recentrage de septembre 1996 a été suivi d'une réduction de près de 30 % du nombre de contrats concernant des personnes âgées de plus de 50 ans, mais le nombre de contrats intéressant celles qui n'étaient pas chômeurs de longue durée s'est contracté plus

fortement que le nombre de contrats pour des chômeurs de longue durée : de 31,6 % et 25,9 % respectivement.

Interrogée sur l'incidence de la réforme de 1996, la DARES a répondu que le CIE de 1995 a contribué à la baisse du chômage de longue durée mais que, « depuis juillet 1996 les restrictions apportées au CIE et son recentrage ont eu une incidence inverse ». Celle-ci se mesure d'ailleurs à la progression du nombre des chômeurs de 2 à 3 ans d'ancienneté à partir de juillet 1997, résultant du recul des embauches en CIE de chômeurs ayant 1 à 2 ans d'ancienneté, qu'a mise en évidence une publication de la DARES en 1998.

4° LES OBJECTIFS QUANTITATIFS AFFICHES POUR CERTAINS PUBLICS

Pour deux catégories de publics éligibles au CIE, les « Rmistes » et les « jeunes défavorisés », des objectifs quantitatifs de contrats à conclure avaient été fixés.

a) La circulaire du 6 novembre 1995, signée du ministre du travail, précisait : « Le Premier ministre a indiqué que les bénéficiaires du RMI devaient représenter 25 % du total des personnes embauchées sous CIE ». La nécessité d'assurer une place minimum aux Rmistes a été rappelée en août 1996, mais les réalisations sont restées bien inférieures :

Années	Nombre total de CIE	Nombre de CIE avec Rmistes	% contrats avec Rmistes sur total CIE
1995	152 885	15 258	10,0 %
1996	289 490	27 211	9,4 %
1997	212 739	30 634	14,4 %
1998	195 822	30 586	15,6 %

Il n'est même pas assuré que la part des CIE conclus avec les Rmistes ait progressé comme indiqué. L'ANPE a exposé, en effet, que le nombre de Rmistes était sous-estimé avant la réforme de septembre 1996 : dès lors qu'un contrat ouvrait droit à l'aide directe, la qualité de Rmiste n'était pas systématiquement mentionnée. Selon elle, « la sous-estimation pourrait être de moitié, voire plus dans certains cas », pour 1995. La part des contrats concernant ces personnes serait alors restée étale, autour de 15 %.

Dans le dispositif des CRE, la part des Rmistes n'atteignait pas tout à fait 12 % du total (11,8 % en 1994).

b) Une circulaire ministérielle de juin 1996 a donné aux services les instructions nécessaires à la mise en œuvre du décret du 22 mai 1996 ouvrant les CIE à la nouvelle catégorie des « jeunes défavorisés », mesure retenue au sommet social de décembre 1995, puis par la conférence nationale pour l'emploi du 10 février 1996. L'ANPE devait utiliser une « réserve de 35 000 places au bénéfice des jeunes en difficulté ». Aucune enveloppe spécifique de places n'était toutefois créée. L'agence mentionnait même un « objectif national » d'accès au CIE pour « 50 000 jeunes en difficulté », dans une instruction de mai 1996 à ses responsables territoriaux.

Le nombre de ces contrats est difficile à connaître, mais les chiffres qui ressortent de plusieurs repérages se situent bien au-dessous d'un flux annuel de 35 000 contrats : le tableau de bord des politiques d'emploi que publie la DARES ne comporte aucun chiffre pour 1996, mais mentionne 13 587 contrats pour l'année 1997. L'ANPE a fait état de 3 271 contrats pour les quatre derniers mois de 1996 et de 13 142 contrats pour 1997. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a indiqué un nombre de 15 123 jeunes gens de faible niveau de qualification en CIE pour 1998.

Les directeurs régionaux de l'ANPE interrogés ont mentionné la complexité de la définition de la catégorie, qui n'a pas facilité la lisibilité de cette mesure, la concurrence entre le « CIE-jeunes » et d'autres dispositifs s'adressant au même public (contrats en alternance, stages), parfois plus avantageux pour l'employeur, enfin la réticence des employeurs à recruter des personnes qu'ils estiment moins stables dans l'emploi que d'autres.

Invitée à présenter les études qui avaient permis d'arrêter des objectifs quantitatifs de recrutement de Rmistes et de « jeunes défavorisés », la délégation générale à l'emploi a répondu que « les objectifs d'entrée des bénéficiaires du RMI et de jeunes de bas niveau de qualification dans le CIE ont été fixés de façon volontariste ».

c) A la suite de la conférence nationale du 10 février 1997, une instruction de mars 1997 a assigné au service public de l'emploi un objectif de 27 % de jeunes - dont les « jeunes défavorisés » - dans les CIE. Il n'a pas été atteint : 52 590 des CIE signés en 1997, soit 24,7 % du total, concernaient des jeunes de moins de 26 ans ; le nombre a été de 41 888 CIE en 1998, soit 21,4 % des contrats signés cette année-là[71].

---

[71] Les 13 142 (1997) et 15 123 (1998) CIE « jeunes défavorisés » précédemment mentionnés sont inclus dans ces chiffres.

C. - L'ACCES A L'EMPLOI

La mesure CIE a créé peu d'emplois supplémentaires dans l'économie, mais ce n'était pas son objet premier. Son utilité en termes de réinsertion est plus assurée sans être à la hauteur des objectifs poursuivis.

1° LES ETUDES DE SUIVI DISPONIBLES

Très peu d'études - et rarement récentes - ont pu être communiquées à la Cour. Pourtant, la commission parlementaire d'examen des aides à l'emploi avait, en 1996, recommandé « de fixer dans la loi le principe de l'évaluation systématique et périodique des dispositifs d'aides à l'emploi ».

a) Le secteur tertiaire accueille plus des deux tiers des emplois en CIE : 67,9 % en 1997, principalement dans le commerce et les services marchands, l'agriculture en accueillant 3 %, l'industrie 16,8 % et le secteur du bâtiment et des travaux publics 11,8 %. Il s'agit surtout de petites entreprises : 69,3 % des contrats de 1997 correspondaient à des embauches dans des entreprises de moins de dix salariés, qui accueillaient de même 66 % des salariés en CRE en 1994.

La prépondérance de petites entreprises du secteur tertiaire n'est pas sans conséquences sur l'estimation des résultats des CIE : la signature des CIE est assez souvent liée à une tentative de développement de l'entreprise, mais le taux de disparition des entreprises est élevé et les interrogations, qui portent sur plusieurs années, ne sont adressées qu'aux entreprises qui ont subsisté.

b) La DGEFP a déclaré ne pas disposer d'études autres que celles provenant de la DARES ou de l'ANPE. Les directions départementales du travail consultées pendant le contrôle n'ont pas davantage communiqué d'études qui leur fussent propres.

L'ANPE a fait connaître qu'elle ne disposait pas d'études sur le devenir professionnel de salariés en CIE après leur sortie de la mesure. Elle a communiqué une note sur les ruptures anticipées de contrats pour les salariés embauchés en CIE durant l'été 1995, information intéressante mais limitée. Une des directions régionales de l'agence a présenté une étude sur le recours des entreprises aux CIE avant le « recentrage » de la mesure.

c) La DARES a communiqué, outre des documents qui n'évoquaient que de manière marginale la mesure CIE, des numéros de la revue du ministère " Premières synthèses ", présentant les statistiques de l'ANPE ainsi que les résultats d'une étude relative à " l'impact des CIE sur le mode de recrutement des entreprises ". Une

enquête téléphonique de *panel* auprès de bénéficiaires de quatre aides à l'emploi dans le secteur marchand, dont le CIE, effectuée en octobre et novembre 1996 a été publiée en novembre 1998.

Répondent seules à une certaine logique de suivi l'étude de l'impact des CIE sur les modes de recrutement, mais qui se réfère - comme l'enquête qui l'a actualisée en 1998 - à la première phase du CIE, et l'enquête de *panel*, sur des contrats du 4e trimestre 1996. La DARES a annoncé des publications pour le 2e trimestre 1999 et pour décembre 1999.

Il est à noter que le ministère n'a demandé aucune étude sur le CIE au Centre d'études de l'emploi, établissement public pourtant placé auprès de lui, qui avait conduit en 1991 une enquête sur les différents usages du CRE par les entreprises. La mission de contrôle économique et financier estime « particulièrement anormal, eu égard à l'importance des sommes engagées, que les services de l'emploi et de la solidarité n'aient pas mis en place un système d'évaluation des effets du CIE », ce qui rejoint le constat fait par la Cour.

2° LES CREATIONS D'EMPLOIS

a) Un lien était initialement envisagé avec les « activités nouvelles ». Ainsi que le soulignait la commission parlementaire d'examen des aides à l'emploi, « le CIE avait été conçu comme une mesure destinée à développer des activités nouvelles pour le recrutement de chômeurs de longue durée ». Toutefois, le dispositif législatif et réglementaire des CIE ne reprend pas la notion d' « activités nouvelles » et ne prononce aucune restriction ou spécification relative au contenu ou à la nature des tâches confiées au salarié en CIE.

La création d'emploi ou le recrutement sur des postes préexistants ne sont que des moyens alternatifs au service de l'insertion. Le directeur général de l'ANPE déclarait devant la commission parlementaire au printemps 1996 que « sur les 350 000 CIE prévus pour 1996, l'on peut considérer que 70 000 correspondront à d'effectives créations d'emplois », ce qui fait ressortir un ratio de 20 % de création d'emplois.

b) Une seule étude, l'enquête téléphonique auprès d'employeurs utilisant des CIE publiée en janvier 1997, tente de mesurer la part des créations dans les emplois pourvus par des CIE : les créations correspondaient alors à 16 % des recrutements, mais à 25 % pour les entreprises dont l'activité décroissait, ce qui pouvait paraître compromettre la pérennité de ces emplois. Un effet d'anticipation - d'une embauche de toute façon envisagée - aurait joué aussi pour 27 % des entreprises. Selon la même étude, « l'effet

d'aubaine, qui correspond à un emploi qui aurait été créé sans aide financière liée à une embauche aidée, concerne 56 % des entreprises ». Cette affirmation aurait gagné à être précisée : il n'est pas établi que dans 56 % des cas, le recrutement n'a ni entraîné création d'un poste ni bénéficié à une personne différente de celle qui aurait été spontanément recrutée. Définissant l'aubaine, de façon plus précise, devant la commission parlementaire, comme une situation où « l'employeur, de toute façon, aurait employé la personne mais puisqu'elle se trouve éligible au bénéfice d'une aide, il en profite », le directeur général de l'ANPE estimait en 1996 qu'elle concernait 20 % des contrats (70 000 CIE), soit autant que les créations d'emploi.

Il peut être estimé que 70 000 CIE de 1996, conclus pour 22 mois et à 90 % d'un temps plein, ont coûté 5,4 milliards sur crédits budgétaires. Même en réduisant ce montant de 25 % environ, pour tenir compte des ruptures anticipées, le coût excède encore 4 milliards, dont il conviendrait de défalquer l'éventuelle ristourne dégressive. Selon la DARES, des études plus récentes permettent d'affiner les ratios globaux de 20 % constatés en 1996 pour les créations d'emploi et les utilisations d'aubaine. L'effet d'aubaine ne jouerait plus que pour 16 % des contrats - étant rappelé que ceux-ci durent près de deux ans et que la dépense annuelle dépassait encore 8,4 milliards en 1998 - et l'effet d'anticipation pour 18 % de ceux-ci[72]. Quant à l'impact sur la création d'emplois, il oscillerait entre un « effet emploi net » de 10 % - les embauches qui n'auraient pas eu lieu en l'absence du dispositif CIE - et un « effet emploi brut » de 21 %, additionnant l'effet emploi net et un « effet emploi substitution » correspondant aux embauches qui auraient été faites, en l'absence du CIE, par l'utilisation d'autres mesures, mais qui ne se seraient pas réalisées sans une aide de l'Etat.

« Tel qu'il se dégage des enquêtes » expose l'étude publiée par le ministère, « l'effet emploi du CIE, relativement à celui des autres dispositifs, apparaît plus faible que ce que laisserait envisager la comparaison des seuls avantages financiers. »

La DARES a fait aussi état de « l'important effet de substitution entre dispositifs ». « En l'absence du CIE, environ 75 % des embauches auraient pu avoir lieu sous un autre dispositif et donc avec usage d'argent public. » Le ministère admet, implicitement, que les autres dispositifs se prêtent à des utilisations d'aubaine, qui

[72] Le ministère s'appuie sur les nouvelles enquêtes téléphoniques publiées en 1998. Une étude universitaire de mars 1999 annexée au rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques sur *Le rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi* mentionne encore, en revanche, pour le CIE « un fort effet d'aubaine (56 %) et un effet d'anticipation non négligeable (27 %) ».

atteindraient, selon la même étude, 64 % pour l'exonération à l'embauche d'un premier salarié.

3° LA PRIORITE DONNEE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI DEFAVORISES

En 1996, le ministre du travail et des affaires sociales déclarait devant la commission parlementaire que la logique de mesures telles que le CIE n'était pas de créer des emplois, mais « de modifier un peu l'ordre des choses au profit des plus déshérités, de faire remonter dans la file d'attente les chômeurs de très longue durée ».

a) L'enquête de juin 1996 suggère qu'il y a bien, grâce au CIE, un effet de substitution entre catégories de main d'œuvre suivant l'ancienneté du chômage. Près de la moitié (48 %) des employeurs qui auraient embauché sans la mesure déclarent qu'ils auraient, de préférence, procédé au recrutement d'une personne au chômage depuis moins d'un an, non éligible par conséquent au CIE. La proportion s'établit à 41 % dans la nouvelle enquête publiée en 1998. La substitution entre demandeurs d'emploi est plus affirmée quand la taille de l'entreprise est faible. Mais, dans un tiers des cas, il n'y a pas d'effet de substitution et un cinquième des employeurs ne se prononcent pas.

b) En revanche, la mesure CIE ne serait pas suffisante pour décider les employeurs à reconsidérer leurs exigences d'âge ou de niveau de qualification des personnes à recruter. Un effet du CIE sur l'âge des salariés recrutés n'est établi que dans un quart des cas. L'embauche, grâce au CIE, d'une personne moins qualifiée ou expérimentée qu'initialement envisagé n'est établie que pour moins du tiers des recrutements. Le peu d'attention porté à l'aide à la formation trouve dans ce constat une part de son explication. Étudiant en 1991 les usages de la mesure CRE par les entreprises, le Centre d'études de l'emploi constatait déjà que « plus rarement, elle amène l'employeur à réviser ses exigences de qualification ».

c) Alors qu'au 31 décembre 1997, les demandeurs d'emploi de catégorie 1[73] se répartissaient presque exactement par moitié entre hommes et femmes et que celles-ci étaient majoritaires parmi les chômeurs inscrits depuis plus de deux ans, le CIE est préférentiellement ouvert aux hommes : depuis septembre 1996, entre 57 % et 60 % des contrats ont été signés au bénéfice d'hommes, ce qui constitue une limite évidente de l'efficacité du dispositif dans le domaine de la réinsertion professionnelle. La part des femmes dans

[73] Personnes à la recherche d'un emploi sous contrat à durée indéterminée et à temps plein, immédiatement disponibles.

les contrats de retour à l'emploi était déjà très inférieure à la moitié : 47 % en 1992, 41,3 % en 1993, 36 % en 1994.

d) Les données de l'ANPE permettent de comparer, pour l'exercice 1996, la structure des offres d'emploi en CIE à celle des « contrats normaux A », c'est-à-dire des offres classiques d'emploi d'une durée supérieure à 6 mois, ainsi qu'à celle des emplois en CRE de 1994 :

	Contrats normaux type A 1996	CIE 1996	CRE 1994
Ouvrier non qualifié (ONQ)	4,9 %	10,2 %	19,6 %
Ouvrier qualifié (OQ)	20,3 %	19,9 %	20,7 %
Emploi non qualifié (ENQ)	9,2 %	11,8 %	13,3 %
Employé qualifié (EQ)	47,8 %	51,7 %	31,4 %
Agent de maîtrise, cadre	17,7 %	6,4 %	14,8 %

La part d'emplois non qualifiés est plus grande dans les emplois CIE que dans les emplois classiques. Néanmoins, la structure des emplois CIE ne présente pas une forte originalité par rapport à celle des offres d'emploi de type A. L'élévation globale de la qualification des emplois entre le CRE et le CIE est nette, en revanche. La part des postes non qualifiés atteignait toutefois 62 % pour les utilisateurs " intensifs " des dispositifs d'aide à l'emploi.

Le niveau de formation du salarié en CIE n'est repéré que depuis septembre 1996. Au dernier trimestre 1997, 79 % des salariés en CIE détenaient un diplôme attestant un niveau d'études au moins égal au CAP ou BEP. La grande majorité des salariés en CIE n'appartient donc pas à la catégorie des demandeurs d'emploi dépourvus de formation.

4° LA STABILITE DANS L'EMPLOI DES SALARIES EN CIE

Le CIE ne peut être conclu pour moins d'une année. Aucun des précédents dispositifs de contrats aidés dans le secteur marchand n'exigeait cette durée minimum.

a) La mesure CIE conduit, de fait, les employeurs à accepter des conditions de durée de contrat qu'ils n'auraient pas spontanément envisagées. En majorité, les contrats de travail CIE sont conclus à temps plein (70,5 % en 1997) et pour une durée indéterminée (64 %), même si la part de ces contrats s'est réduite de 1995 à 1997. Or, les CDI ne représentaient que 41 % des offres d'emploi dans le secteur

marchand et la proportion de CDI n'était que de 53,8 % en 1994 pour les CRE.

L'un des directeurs régionaux de l'ANPE interrogés a indiqué que le CIE est « un signe tangible de démarche vers une pérennisation de l'emploi, surtout par le fait que, bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation, la majorité des CIE sont signés sur la base d'un CDI ». « Lorsqu'il s'agit d'un CDD, celui-ci est d'une durée légale minimale de un an, ce qui constitue déjà un seuil remarquable dans la période actuelle. Cette durée, même si le contrat n'est pas renouvelé, a sorti l'usager du cycle de l'éloignement de l'emploi. »

b) La consolidation dans l'emploi grâce au CIE s'explique toutefois pour partie par le niveau des rémunérations. Pour près des deux tiers des contrats CIE, en effet, le niveau de rémunération n'excède guère le SMIC, comme le montre la répartition des contrats de travail à temps plein correspondant aux CIE signés en avril 1997 :

Montant en SMIC	1 à 1,1	1,1 à 1,3	1,3 à 1,5	+ 1,5
% des CIE	63,1 %	20,6 %	7,3 %	8,9 %

Pourtant, 22 % des emplois en CIE seulement étaient présentés comme des postes d'ouvriers ou d'employés non qualifiés.

Le niveau de rémunération des CIE paraît inférieur à celui des CRE, alors que la qualification moyenne des postes de travail s'est accrue. La répartition des rémunérations correspondant aux CRE du premier trimestre de 1995 était, en effet, la suivante :

Montant en SMIC	1 à 1,3	1,3 à 2	+ 2
% des CRE	72 %	19 %	9 %

28 % des CRE étaient rémunérés en 1995 plus de 1,3 SMIC, mais ce n'était plus le cas que de 16,2 % des CIE en 1997. Une explication de cet écart peut résider - sans qu'il soit possible de l'affirmer en l'absence d'étude - dans le fait que c'était la totalité de la rémunération versée qui donnait lieu à une exonération de charges sociales patronales dans le dispositif CRE, et non pas seulement la part de celle-ci égale au SMIC comme pour le CIE.

c) Le maintien effectif des salariés recrutés en CIE dans l'emploi est mal connu : d'une part, le taux de rupture anticipée du contrat de travail au cours de la période de deux ans - au plus - pour laquelle l'aide de l'Etat est accordée a tardé à être estimé à son

niveau véritable ; d'autre part, aucune information fiable n'est encore disponible sur le devenir des salariés au-delà de cette période.

L'ANPE a indiqué, jusqu'à la fin de 1997, que le taux global de rupture anticipée, hors période d'essai, était de 14 % des contrats. Mais l'étude de groupes de salariés entrés dans la mesure en 1995 a fait apparaître que 27 % des contrats en cause avaient pris fin prématurément, la proportion dépassant 34 % pour les CIE concernant des Rmistes. Les ruptures anticipées de CRE étaient d'environ 20 %. D'un dispositif à l'autre, la stabilité dans l'emploi durant la période d'octroi de l'aide de l'Etat ne s'est donc pas améliorée.

S'agissant du devenir des salariés sortis de la mesure, aucune étude n'était disponible en 1999. Une étude commandée en novembre 1994 par la DARES sur le devenir professionnel d'un échantillon de salariés en CRE avait fait apparaître que 60 % d'entre eux étaient encore en activité dix-huit mois après leur entrée dans la mesure - certains parce que le CRE se poursuivait - tandis que 40 % étaient au chômage ou en situation d'inactivité.

La DARES a indiqué que les CIE avaient été inclus dans le « panel des bénéficiaires de mesures de la politique de l'emploi ». Les résultats des « deux premières interrogations » (1997 et 1998) devraient être publiés en 1999.

❖

L'enquête de la Cour sur les contrats initiative-emploi a porté sur une période qui peut être considérée comme celle de la montée en charge du dispositif. Cette circonstance peut expliquer en partie les dysfonctionnements relevés dans la gestion de la mesure, en ce qui concerne le calcul des dotations budgétaires, les relations financières entre l'Etat, l'ANPE et l'ACOSS, et la coordination des actions du service public de l'emploi et des URSSAF pour les contrôles et la répétition des indus.

La Cour prend acte des adaptations annoncées sur ces différents points par le ministère de l'emploi et la direction du budget. Elle souligne néanmoins que la mesure CIE reprenait largement les articulations du dispositif des contrats de retour à l'emploi (CRE), dont la Juridiction avait signalé les limites. Peuvent être regrettés à cet égard les variations d'interprétation sur les modalités de mise en œuvre de la mesure et le caractère trop souvent lacunaire des directives et orientations indiquées aux acteurs de terrain pour la gestion d'une mesure qui ne devait pas être une aide « de guichet ».

Il est singulier que le ministère n'ait pas jugé utile de mesurer l'impact, sur le plan de l'emploi, tant de la réforme des CIE décidée à

l'été 1996 que des règles de calcul et d'attribution d'une aide particulièrement coûteuse pour les finances publiques. Trois ans après la sortie des premiers bénéficiaires du dispositif, des résultats sur le devenir professionnel des salariés ainsi embauchés n'étaient pas encore disponibles.

Alors que le CIE est présenté comme un instrument de lutte contre la sélectivité du marché du travail, et non pas - ainsi qu'il avait pu être envisagé - comme un dispositif incitant à la création d'emplois nouveaux, les effets sur l'embauche des publics définis comme prioritaires sont difficiles à repérer, tandis que la sous-utilisation des crédits ouverts pour l'aide à la formation et le tutorat contredit l'orientation affirmée vers la réinsertion professionnelle et sociale de catégories fragilisées et éloignées de l'emploi marchand.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Les enquêtes conduites par la Cour sur deux des dispositifs de réinsertion dans l'emploi par un contrat de travail aidé, le contrat de retour à l'emploi (CRE) et le contrat initiative emploi (CIE) qui lui a succédé en 1995, ont amené la Cour à souligner certaines lacunes dans le suivi de ces dispositifs et à s'interroger sur l'efficacité de ces dispositifs au regard de leur objectif de réinsertion dans l'emploi ainsi que sur la perception qu'en ont les employeurs bénéficiaires de l'aide.

Ces observations appellent de ma part les précisions suivantes.

Le contrat initiative emploi est un dispositif de lutte contre le chômage de longue durée, destiné à favoriser l'insertion professionnelle durable des personnes les plus en difficulté. En cela, il s'agit principalement d'un instrument de lutte contre la sélectivité du marché du travail.

Si le CIE vise d'abord à lutter contre le risque d'exclusion des chômeurs de longue durée en agissant sur la file d'attente des demandeurs d'emploi, le souci de l'attractivité du dispositif n'est pas absent des préoccupations du ministère, puisqu'il s'agit d'inciter l'employeur à embaucher des personnes qu'il n'aurait pas spontanément recrutées.

A cet égard, une enquête de la DARES (« Les entreprises et les aides à l'emploi en quatre mesures », premières informations et premières synthèses 98-11, n° 46-1) révèle que 38 % des utilisateurs de CIE considèrent que la suppression de l'aide aurait un impact important sur leur situation financière. Cette enquête montre que les embauches en CIE se font le plus souvent sur de nouveaux postes et qu'un tiers d'entre elles se font par ailleurs sur des types d'emplois pour lesquels l'entreprise déclare n'avoir jamais embauché de salariés auparavant. Ces indications concordantes montrent que la mesure CIE, tout en jouant son rôle de lutte contre le chômage de longue durée, contribue efficacement au déclenchement de la décision d'embauche.

Il n'en demeure pas moins que le CIE, dans sa configuration initiale, n'était pas à l'abri d'effets d'aubaine susceptibles de contrarier son rôle antisélectif et de mettre en cause l'efficacité des ressources publiques importantes mobilisées pour le financer.

C'est pourquoi en 1996, un an après sa création, le CIE a fait l'objet d'un recentrage consistant à réserver le bénéfice de l'aide forfaitaire à l'embauche des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Cette réforme a eu pour effet d'augmenter très fortement la part des publics prioritaires dans le CIE. De 68 % en 1997, cette part est passée à 74 % en 1998 pour dépasser 80 % courant 1999.

Le CIE, en tant que dispositif de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté, est un instrument contracyclique ; dans un contexte de reprise économique, son volume doit donc diminuer tout en se concentrant sur sa cible, c'est à dire faire bénéficier de la croissance les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ainsi, si le nombre total de CIE a diminué en valeur absolue de 32 % entre 1996 et 1998, le nombre total de CIE conclus en faveur des demandeurs d'emploi de plus de trois ans a augmenté de 7,5 % et celui des contrats conclus en faveur des bénéficiaires du RMI de 4,6 %.

Une telle progression a été obtenue par l'exercice effectif par l'ANPE du droit à sélection des publics et des employeurs, et singulièrement par la mise en œuvre du décret n° 98-1107 du 8 décembre 1998, qui impose à l'employeur de soumettre aux services locaux de l'ANPE toute demande de convention de CIE préalablement à l'embauche. Ainsi l'ANPE apprécie-t-elle au cas par cas, compte tenu des crédits disponibles et des priorités arrêtées par le Préfet de région, l'opportunité de conclure la convention en fonction de la situation du marché du travail local, de la situation personnelle du demandeur d'emploi et de la capacité de l'employeur à assurer l'insertion professionnelle durable du bénéficiaire.

Des moyens supplémentaires peuvent d'ailleurs être mobilisés pour améliorer cette insertion professionnelle : il s'agit de l'aide à la formation et au tutorat qui est mise en œuvre à la demande de l'entreprise, lorsque le besoin s'en fait sentir.

Par ailleurs, pour répondre aux besoins de formation qualifiante des demandeurs d'emploi, la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion a institué un nouveau dispositif, le contrat de qualification adultes, qui s'assimile à la fois au CIE pour les aides à l'embauche, et aux contrats en alternance pour la prise en charge des coûts pédagogiques, qui sont financés par les fonds partenariaux de la formation professionnelle.

L'ensemble de ces dispositions contribue aujourd'hui, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, à ce que le CIE « favorise une consolidation dans l'emploi marchand et concourt à faire sortir ses bénéficiaires d'une situation d'éloignement de l'emploi ».

En ce qui concerne le suivi du dispositif, un groupe de travail interministériel a consacré plusieurs mois à l'analyse les circuits de paiement et de la répétition des indus du CIE. Son rapport est en

cours de validation par les autorités compétentes (ministères chargés de l'emploi et du budget). Ce rapport préconise notamment une amélioration de la circulation des informations entre les différents intervenants (ANPE, DDTEFP, URSSAF) ainsi qu'entre l'ANPE et les employeurs.

Comme le souligne la Cour, l'évaluation de l'impact du CIE en termes d'insertion professionnelle est un élément essentiel pour le pilotage d'un dispositif de cette importance. C'est pourquoi le ministère de l'emploi et de la solidarité (DARES) a mené une étude sur le devenir des bénéficiaires du CIE trois ans après leur entrée dans le dispositif. Les premiers résultats concernent les bénéficiaires entrés en 1995 et viennent d'être publiés (Premières informations et premières synthèses, 99-11 n° 46-1).

Il en ressort que deux tiers des bénéficiaires de CIE recrutés en 1995 ont été embauchés en contrat à durée indéterminée. Avant la fin de la période d'aide, un tiers de ces CDI sont rompus, deux fois sur trois du fait de l'employeur ; mais trois ans après l'embauche, 48 % des salariés sont toujours présents dans l'entreprise.

Pour les autres bénéficiaires, le recrutement en contrat à durée déterminée ne signifie pas forcément un départ au terme du contrat puisque 36 % des titulaires de CDD de 24 mois sont encore dans l'entreprise plus d'un an après la fin de celui-ci. Au total, près de 43 % des salariés embauchés en septembre 1995 sont toujours dans la même entreprise en décembre 1998. Parmi ceux qui l'ont quittée, plus d'un tiers occupe un emploi dans une autre entreprise et environ quatre sur dix sont à nouveau demandeurs d'emploi.

Afin d'évaluer l'impact du recentrage opéré depuis 1996, la même étude sera réalisée, début 2000, auprès des bénéficiaires postérieurs à la réforme. Les résultats seront disponibles au cours de l'été 2000.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les constatations effectuées par la Cour des comptes ont porté sur la période allant de juillet 1995 jusqu'à la fin de l'exercice 1997, soit environ 18 mois de fonctionnement du nouveau dispositif constitué par le contrat initiative emploi (CIE). La Cour critique les modalités de suivi de ce dispositif et s'interroge sur son efficacité.

Le CIE, comme le CRE, a pour objet d'inciter les employeurs à recruter des publics en difficulté qu'ils n'auraient spontanément pas embauchés. Si le ciblage initial du CIE pouvait susciter quelques critiques, les mesures prises en 1996 et surtout les instructions données aux services depuis 1997, renforcées grâce à l'intervention de l'ANPE prévue par le décret du 8 décembre 1998, ont permis de recentrer la mesure sur les publics prioritaires.

Par ailleurs, la Cour s'étonne de la faiblesse des évaluations qualitatives du dispositif et notamment de l'appréciation des résultats de cette politique à l'égard de l'emploi et de l'insertion définitive des bénéficiaires. La période sur laquelle la Cour a fait porter son enquête correspond à la montée en charge du dispositif, pour lequel l'évaluation doit s'inscrire dans la durée, surtout pour connaître le devenir des bénéficiaires d'aides accordées pendant deux années pleines, qui s'étalent souvent sur trois années civiles. Aussi, les travaux conduits par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité ont permis de suivre le devenir des bénéficiaires de ces aides 3 ans après l'intervention de l'aide.

Sur le plan budgétaire, la Cour révèle des écarts dans les prévisions et la réalité constatée lors des deux exercices 1995 et 1997 : une surévaluation des besoins au cours de 1995 et en revanche une estimation un peu faible l'année suivante des besoins en primes, du fait d'une appréciation erronée de la répartition des bénéficiaires selon les montants des primes. Or, 1995 était l'année de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif d'aides et, en 1997, une modification assez profonde de l'éligibilité aux aides de ce régime était introduite. A cet égard, devant l'incertitude sur le rythme de montée en charge du dispositif, il était prudent de prévoir suffisamment de crédits quitte à les reporter l'année suivante en cas de consommation plus lente que prévu. A l'inverse, les modifications des critères du dispositif l'année suivante ont induit une consommation plus rapide que prévu, ce qui a donné lieu à une légère sous-estimation. Ces écarts sont inhérents à une aide impliquant des paramètres économiques et sociaux nombreux et difficiles à maîtriser sur une

grande échelle (impact de la conjoncture économique, information des chefs d'entreprise, adaptation du public de demandeurs d'emploi concernés aux offres proposées). Au demeurant, une fois le dispositif stabilisé, les prévisions suivantes ont montré une plus grande fiabilité.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

La direction générale de l'ANPE considère que les observations de la Cour des comptes doivent être éclairées par quelques remarques d'ordre général.

- Les caractéristiques du CIE en font une mesure particulièrement difficile à gérer pour l'opérateur qu'est l'Agence. Elle est d'une grande complexité, alors qu'elle concerne plusieurs centaines de milliers de salariés et d'employeurs. Alors que la durée de l'aide est longue (très majoritairement deux ans), elle a fait l'objet, depuis sa création, de nombreuses modifications, deux fois par an en moyenne, ce qui oblige l'opérateur à gérer simultanément des régimes d'aide différents. Plus des deux tiers des employeurs sont de très petites entreprises, qui maîtrisent mal cette complexité.

- L'Etat n'a accordé à l'Agence aucun moyen spécifique pour la gestion des mesures pour l'emploi, qui représente une charge importante. C'est ainsi que la mise en place et l'adaptation permanente de son outil informatique a dû être financée par redéploiement au sein de son budget.

- L'Agence n'a jamais été en situation d'anticiper la mise en oeuvre des mesures, qui est toujours intervenue au mieux avec effet immédiat, et à plusieurs reprises avec application rétroactive. En outre, il lui est souvent demandé de fournir des informations dont la saisie n'était pas prévue au départ.

- Un des paramètres essentiels du coût de la mesure est l'incidence financière des ruptures de contrat, qui est par nature difficilement maîtrisable. Compte tenu de la durée de l'aide, le taux réel de rupture ne peut être mesuré que plus de deux ans après l'embauche. C'est ainsi que, pour les premières embauches, intervenues en juillet 1995, il n'a pu être connu qu'à compter du deuxième semestre 1997. L'incidence financière des ruptures ne peut pas être directement déduite de leur nombre : elle dépend à la fois des caractéristiques du contrat rompu (durée initiale, temps de

travail), du motif de la rupture, pouvant donner lieu ou non à reversement, et de la date à laquelle elle intervient, s'il n'y a pas reversement.

Le texte de l'insertion appelle les observations suivantes :

La Cour fait état d'une dérive financière qui aurait joué au détriment de l'Etat, dans ses relations financières avec l'ANPE. l'Agence fait observer que les règles et modalités de financement des mesures, décidées par l'Etat, ont plutôt joué au détriment de l'ANPE.

L'Agence aurait retenu des montants moyens mensuels d'aide surévalués par rapport aux hypothèses de la programmation physico-financière. Il convient tout d'abord de relever que ces montants ont été arrêtés en accord avec ses autorités de tutelle. Par ailleurs les hypothèses prises par l'Etat ont toujours été sous-évaluées en ce qui concerne la durée des contrats, le temps de travail et, depuis 1996, le poids des publics relevant de l'aide maximale. C'est faute d'éléments d'appréciation sur les délais de production des demandes d'aide par les employeurs (plutôt que de retards de paiement) et sur l'incidence des ruptures que le taux de 10 %, qui était celui retenu par l'Etat, a été appliqué.

Le terme de « réserves » employé par la Cour laisse entendre que l'Agence aurait reçu des financements excédant ses besoins, ce qui n'est pas le cas. Les montants indiqués correspondent à des excédents ponctuels de trésorerie. Comme l'a démontré une récente enquête de la Cour, jusqu'en 1995, les dépenses de l'Agence au titre des mesures pour l'emploi ont excédé ses ressources, pour un montant cumulé de 940 MF, amputant son fonds de roulement. La situation s'est inversée depuis 1996, mais il est tout aussi fréquent que l'Agence fasse des avances de trésorerie à l'Etat. Sur le CIE., le solde de trésorerie de l'Agence a été ainsi négatif d'environ un milliard de francs en août et octobre 1996. Par ailleurs, les titres de recettes en récupération des indus sont déduits, dès leur émission et avant recouvrement, de la demande d'avance à l'Etat, et les admissions en non valeur sont financées par le fonds de roulement de l'Agence.

La prise en compte des ruptures dans les demandes d'avance effectuées depuis 1999 ne s'est pas faite sur la base d'un taux forfaitaire de 30 %, mais sur une base correspondant aux ruptures réellement enregistrées.

La Cour indique que les participants locaux du service public de l'emploi ont assez largement renoncé à opérer les contrôles institués par la loi. Cette remarque ne concerne pas les agents de l'Agence pour les contrôles qui lui incombent, c'est à dire ceux portant sur l'éligibilité du demandeur d'emploi, qui ont toujours été effectués.

En ce qui concerne l'usage limité du droit de sélection des bénéficiaires il n'a été reconnu à l'Agence que tardivement, malgré sa demande ; de plus le levier essentiel pour le rendre applicable (suppression de la possibilité, pour l'employeur, de demander l'aide après embauche) n'est intervenu qu'en décembre 1998.

Par ailleurs, il n'apparaît pas certain que les aides à la formation et au tutorat, , dans la forme dans laquelle elles ont été prévues, soient bien adaptées à la réinsertion des catégories les plus éloignées de l'emploi.

Si, dès 1990, l'Agence a été désignée comme opérateur de ces mesures par ses tutelles, c'est en considération de son réseau démultiplié et du fait qu'elle est en contact direct avec les publics concernés, tant employeurs que demandeurs d'emploi. En 1995 le versement des aides par les services de la Comptabilité Publique a effectivement été étudié, mais a finalement été écarté par les autorités de tutelle de l'Agence. Ce choix n'a plus, depuis, été remis en cause.

La Cour est critique sur l'organisation de l'Agence qui comporterait un défaut de coordination et une étanchéité des niveaux territoriaux. Ce sont les textes instituant les CRE et les CIE qui ont confié expressément la responsabilité de la conclusion des conventions aux directeurs d'agence au nom de l'Etat. La responsabilité des services des directions régionales porte sur la gestion administrative et financière des conventions, et non sur le contrôle d'éligibilité du demandeur d'emploi, qu'elles n'auraient en tout état de cause pas les moyens de réaliser. Cette organisation est par ailleurs pleinement conforme aux principes fixés par le contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE, qui reposent sur la déconcentration, la subsidiarité et la responsabilisation des acteurs locaux.

Le fonctionnement de cette organisation n'a pas donné lieu au constat de difficultés particulières.

Compte tenu de la rapidité avec laquelle le CIE a été mis en œuvre (juillet 1995, alors que les règles de gestion n'ont été stabilisées qu'en novembre) le logiciel n'a pu offrir dès l'origine toutes les fonctionnalités souhaitables, qui ont donc dû être mises en service progressivement, ce qui a été le cas pour la mention de la date de paiement.

Anticipant sur les expérimentations menées par la direction générale de la comptabilité publique sur la suppression des journées complémentaires dans les Etablissements publics, l'application Prestamesures n'en comporte pas. Cela entraîne, pendant une période d'inventaire de quelques jours, l'indisponibilité de certaines fonctionnalités. Les difficultés rencontrées en début d'année 1996 et

1997 ont été liées à la mise en service du nouveau logiciel et à des pannes, et non à sa conception. Elles ne se sont plus reproduites.

La Cour emploie le terme de « retards de paiement » pour qualifier l'écart entre le mandatement des aides et leur échéance. Ce terme laisse entendre que des dossiers en état d'être mandatés ne le seraient que tardivement. De fait, les délais relevés sont essentiellement dus au retard de présentation, par les employeurs, de leurs demandes.

Selon la Cour, l'agence locale est dans la quasi-totalité des cas, le seul organisme en mesure de repérer une rupture anticipée. Il convient de faire observer que les services déconcentrés du travail et de l'emploi et des URSSAF qui ont copie des conventions, disposent d'informations, au fil de l'eau, sur des événements correspondant à la quasi-totalité des cas de ruptures générant des répétitions d'indu : les licenciements économiques et les cessations d'activité d'entreprises.

La Cour laisse entendre que la détermination du motif de rupture résulte de la seule déclaration de l'employeur. Dès lors qu'il fait état d'un motif n'entraînant pas reversement de l'aide, l'Agence lui demande d'en justifier par production d'une lettre de démission ou de licenciement.

Le montant des titres de recettes émis a considérablement augmenté au cours de la période récente. Sur les neuf premiers mois de 1999, il a été de 63,24 MF pour un volume d'aides directes versées de 2,3 milliards. Le nombre de dossiers admis en non-valeur dépasse désormais le millier par an, mais reste très inférieur à celui des titres émis.

Il est inexact de dire que l'Agence aurait refusé, dès juillet 1995 de jouer un rôle actif dans la récupération des indus d'exonération de charges sociales. Quand la répartition des responsabilités en matière de récupération d'indus a été débattue, l'Agence a accepté, malgré la charge et le coût que cela devait comporter pour elle, d'assurer celle qui concernait les aides à l'embauche, pour des motifs de simplification. Elle a fait observer qu'elle ne disposait d'aucun élément lui permettant de liquider les indus d'exonérations de charges , ce qui a conduit à les confier aux services de l'Etat. A la demande de ses autorités de tutelle, elle a par la suite mis en œuvre une relance systématique pour les C.I.E. sans aide à l'embauche, pour faciliter le déclenchement des répétitions d'indus.

Dès l'origine, l'application Presta-Mesures disposait des informations permettant de connaître, par employeur, l'historique des mesures accordées. Cet historique n'était toutefois pas directement accessible, ce qui n'était pas nécessaire puisque l'Agence locale ne

pouvait pas l'utiliser pour sélectionner des candidats. Cet historique a effectivement été rendu immédiatement disponible dès que ce droit a été reconnu à la demande expresse de l'Agence.

La conclusion d'un CIE avec un parent de l'employeur n'est pas exclue par les textes. Un refus ne peut pas être opposé pour ce motif, dès lors que le demandeur est éligible. Il n'est pas possible de considérer que du seul fait qu'il a un lien de parenté avec son employeur futur, un demandeur d'emploi ne se trouve pas dans une situation de grave difficulté d'insertion. Ce type de situation fait bien évidemment l'objet d'un examen attentif.

La Cour relève que la valeur qualifiante des actions de formation n'est pas assurée. Or, la durée maximum de la formation aidée (400 h), et le montant horaire (50 F) sont sans rapport avec le coût d'une formation débouchant sur un titre ou diplôme. Elles correspondent plutôt à une formation d'adaptation à l'emploi, réalisée principalement à l'intérieur de l'entreprise.

Dès lors qu'une entreprise est enregistrée comme organisme de formation, il n'est pas possible de refuser, sur ce seul motif, une aide à la formation dispensée par l'employeur. Un nombre important d'organismes de formation enregistrés ne le sont qu'à titre d'activité accessoire. La majorité des formations financées étant des formations d'adaptation, il est logique qu'elles se déroulent sur le lieu de travail. L'Agence n'est pas habilitée à contrôler les dépenses de formation professionnelle des entreprises, qui relèvent des compétences de l'Etat. Il est, bien évidemment, demandé aux services de l'Agence de veiller à ce que les demandes d'avenant formation formulées par les employeurs eux-mêmes formateurs fassent l'objet d'un examen attentif. Compte tenu du nombre très faible d'aides accordées, la rareté des litiges qui se sont faits jour permet de considérer que les dérives sont marginales.

Il n'apparaît pas, à priori, aberrant que la formation d'un conducteur routier poids lourd ou transport en commun atteigne de 300 à 400 heures. En effet il n'est pas envisageable - ni réglementairement possible - que cette formation se limite à la préparation des épreuves du permis de conduire (dont, par ailleurs, le coût unitaire est sans rapport avec le forfait horaire de 50 F). La durée de formation varie nécessairement en fonction de la formation et de la qualification initiales du salarié, et, pour ce qui est de la profession de conducteur routier, des permis déjà possédés.

Plusieurs types de situation sont rencontrés.

Il est, tout d'abord, difficile de prouver que le nombre d'heures attestées par les trois parties (l'employeur, le formateur et le salarié) ait été artificiellement majoré. L'Agence a été amenée à refuser des

demandes de versement d'aides à la formation manifestement non justifiées. Elle a été amenée, dans quelques cas, à déposer plainte pour escroquerie. Ces situations isolées ne permettent cependant pas une généralisation à l'ensemble des aides à la formation.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE (ACOSS)

La Cour souligne l'absence de relations entre les différents services chargés de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'emploi tant au plan national qu'au plan local.

Il convient de préciser que l'agence centrale a engagé une démarche visant à améliorer la coordination entre les URSSAF et les services publics de l'emploi afin notamment de garantir la sécurité juridique des cotisants. L'ACOSS a proposé qu'une lettre circulaire précise pour chacune des mesures d'exonération le rôle de chacun des acteurs et fasse l'objet d'une diffusion simultanée aux URSSAF et aux services déconcentrés de l'emploi. La discussion en cours devrait aboutir prochainement à la diffusion de ce document.

A partir de cette clarification, l'agence centrale souhaite que chaque dispositif d'aide à l'emploi comprenne un volet relatif à l'organisation des rôles et relations des différents intervenants.

La Cour souligne en second lieu que la procédure de répétition des indus dans le cadre du CIE ne fonctionne pas de manière satisfaisante.

Malgré les travaux menés en 1997 associant les services ministériels et l'Agence centrale, la situation n'est effectivement pas optimale, notamment en cas d'application rétroactive d'une mesure d'exonération par un employeur qui a rompu le CIE. L'attention des autorités ministérielles a été appelée sur cette difficulté.

CHAPITRE V

ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ASSOCIATIONS

INTRODUCTION

Créés pour prendre en charge des missions que les services de l'Etat ou des collectivités locales sont mal armés pour assumer directement les établissements publics se sont multipliés au cours des dernières décennies au point qu'il est fort difficile d'en donner même un panorama sommaire.

La variété des appellations : agence, office, institut, bureau…, ne facilite pas leur identification.

La diversité de leur statut : établissement public administratif, établissement public à caractère scientifique et technologique, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, établissement public industriel et commercial doté ou non d'un comptable public, les répartit en catégories juridiques multiples et hétérogènes. Les unes restent très voisines d'un service administratif, tandis que d'autres sont, de fait, des entreprises.

Cette diversité s'explique largement par la variété des missions qui leur sont confiées et des domaines dans lesquels elles s'exercent : enseignement, recherche, culture, aménagement, intervention économique, représentation d'intérêts collectifs… Là encore, il serait vain de prétendre, en quelques lignes, en offrir une description même approximative.

Tous cependant répondent à quelques principes communs : spécialité des missions, autonomie et contrôle par la tutelle et le juge des comptes, qui définissent à la fois les souplesses de gestion qui leur sont reconnues et les contraintes qui en sont la contrepartie.

A l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion des établissements publics qui relèvent de sa compétence [74], la Cour adresse chaque année de nombreuses observations tant aux services chargés d'en suivre la gestion qu'aux responsables des organismes eux-mêmes[75].

Le présent rapport public ne retient de ces observations que quelques cas particulièrement significatifs et quelques observations de synthèses partielles propres à une catégorie ou à une famille particulière d'établissements. Mais, d'une manière générale, trois

[74] 381 EPA et 77 EPIC en 1998.

[75] Le Premier président de la Cour a, ainsi, depuis octobre 1998, adressé une vingtaine de communications aux ministres chargés de la tutelle des établissements publics contrôlés.

thèmes reviennent avec une telle régularité dans les interventions de la Cour qu'ils méritent d'être particulièrement soulignés :

1. les missions et les statuts,
2. l'autonomie et la tutelle,
3. les comptes et leur contrôle.

I. - LES MISSIONS ET LES STATUTS

Seule la nature des activités et des missions, qui doit être précisément définie par les statuts, justifie le recours à la formule de l'établissement public.

La Cour n'hésite pas à en recommander la mise en œuvre chaque fois que la nature des missions la rend légitime. Ainsi, plusieurs interventions de la Cour avaient précédé la création, en 1994, d'un établissement public pour la gestion de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, jusque là simple service de l'Etat.

Mais, à l'inverse, la Cour a dû intervenir à plusieurs reprises pour qu'il soit mis fin à l'existence d'établissements publics dont les missions avaient disparu. Ainsi, elle a enregistré à son rapport public de 1997 (page 76) la suppression, à la suite de ses observations, de trois petits établissements publics nationaux d'enseignement.

En 1991, la Cour avait fait part aux ministres responsables de son interrogation sur la justification du maintien de l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer. A nouveau, en 1999, elle constate que l'objet originel de l'agence a presque entièrement disparu et que les missions nouvelles, au demeurant remplies pour l’essentiel, qui lui ont été confiées en compensation sont étrangères à son objet légal tel que défini par ses statuts. Elle a donc, une fois de plus, suggéré la liquidation de cet organisme.

Dans son rapport public de 1997 (p. 76) la Cour relevait que l'imprécision de la définition des missions d'un établissement par son texte constitutif favorise parfois l'extension de ses activités dans des conditions contestables. Dans d'autres cas des extensions de compétence sont réalisées sans bases juridiques suffisantes, voire sans texte.

Au cours de la dernière période, la Cour a été, à nouveau, amenée à souligner les conséquences d'une extension des compétences du Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) sur les procédures d’exécution et de contrôle de la dépense publique.

Cependant, l'intervention de la Cour aboutit parfois à d'opportunes remises en cause. Ainsi, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) a-t-il récemment procédé à une profonde révision de ses missions statutaires, après une contradiction approfondie avec la Cour.

II. - L'AUTONOMIE ET LA TUTELLE

L'observation de synthèse consacrée ci-dessous aux établissements publics de recherche illustre les conditions dans lesquelles l'autonomie de gestion, dont ils doivent normalement bénéficier, est mise en cause par le comportement d'une administration de tutelle plus soucieuse d'intervenir dans la gestion quotidienne des établissements que de définir les objectifs à poursuivre, les règles et les méthodes de leur pilotage.

Cette observation est si fréquente qu'elle pourrait être formulée à l'issue de la presque totalité des contrôles de la Cour.

Contrôlant ainsi les organismes d'aménagement foncier, la Cour a déploré, tout à la fois, l'absence de politique claire de l'Etat, de contrats d'objectifs et de lettres de mission adressées aux responsables par les autorités de tutelle.

La tutelle est particulièrement défaillante dans les cas, trop fréquents, où elle est partagée entre plusieurs ministères, voire, au sein du même ministère, entre plusieurs directions qui peinent à s'accorder. La Cour le souligne dans l'étude qu'elle consacre aux établissements de recherche chaque fois que leur domaine d'activité les soumet à la tutelle de plusieurs administrations. Elle l'a relevé à nouveau, récemment, à propos de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) en notant que le contrôle de l'Etat est à la fois complexe et peu efficace : trois ministères en sont les co-tuteurs et sept sont représentés à son conseil d'administration. En reconnaissant les inconvénients de cette situation, la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement insiste cependant dans sa réponse sur le fait qu'une réforme intervenue après le contrôle de la Cour devrait permettre une meilleure coordination de la tutelle qui sera exercée en première instance par le directeur de la prévention des pollutions et des risques auquel a été confiée la responsabilité de commissaire du gouvernement.

On ne saurait s'étonner, dans ces conditions, que les dispositions relatives aux relations contractuelles entre l'Etat et ses établissements publics tardent à se concrétiser.

La circulaire du premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics prévoyait ainsi que « de nouveaux contrats d'établissement seront passés au cours de l'année 1996 » et « préciseront les objectifs assignés à l'établissement la manière dont les résultats atteints seront mesurés, ainsi que les moyens alloués dans un cadre pluriannuel ». La mise en place et le respect de ces contrôles permettront d'alléger si nécessaire, le contrôle exercé sur les établissements publics et de donner tout leur sens à leur autonomie de gestion.

Tout en se réservant de revenir plus systématiquement sur l'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions, la Cour n'a pas relevé, au fil de ses contrôles, une mutation sensible et générale des relations qui prévalent entre les établissements et leurs tutelles.

III. - LES COMPTES ET LEUR CONTROLE

L'obligation imposée aux établissements de rendre des comptes rigoureux de leur gestion est la contrepartie nécessaire de l'autonomie qui leur est accordée.

Or le jugement et l'examen de ces comptes par la Cour est l'occasion d'observations dont la répétition confirme que cette obligation est souvent perdue de vue tant par les organismes eux-mêmes que par les autorités qui ont pour mission, au sein de l'administration, de les contrôler.

Comme elle l'a déjà souligné dans son rapport public annuel de 1997 (page 22), la Cour est fréquemment amenée à sanctionner les conditions de présentation des comptes des établissements publics. Elle relevait que la présentation de nombreux comptes dont elle s'était finalement saisie était à ce point défaillante qu'elle ne lui avait pas permis de procéder à leur examen dans des conditions satisfaisantes. A plusieurs reprises, elle avait dû rappeler aux trésoriers-payeurs généraux les obligations qui leur incombent au titre de la mise en état d'examen des comptes qui leurs sont soumis.

Après ces mises en garde, elle a décidé en 1998 de rejeter des comptes dont elle a estimé qu'il ne lui permettaient pas d'exercer son contrôle. A la suite de cette décision, la direction de la comptabilité publique a préparé une instruction spécifique, dont un premier projet a été soumis à l'approbation de la Cour, afin de rappeler aux trésoriers-payeurs généraux les diligences qu'implique la mise en état d'examen des établissements publics nationaux.

❖

Les comptes formellement produits à la Cour ne reflètent pas toujours la réalité de la situation patrimoniale et le coût des activités des établissements. La Cour expose longuement ces carences dans l'observation consacrée, dans le présent rapport, à la gestion budgétaire et comptable des universités.

Elle souligne de même, dans l'observation relative à la valorisation de la recherche dans ces mêmes universités, comme elle l'avait fait pour la même activité dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) dans un rapport public particulier de juin 1997, que les budgets et les comptes ne retracent pas une part notable des flux financiers liés aux contrats de recherche mis en œuvre dans les laboratoires.

Dans son rapport public annuel de 1997 (p. 23) la Cour relevait que, dans plusieurs administrations certains responsables avaient constitué, sur les subventions qu'ils accordaient aux établissements publics placés sous leur tutelle, des « réserves » dont ils décidaient directement l'emploi. La Cour a dénoncé de telles pratiques dans plusieurs établissements publics nationaux relevant de l'éducation nationale et notamment à l'ONISEP (Office national d'information sur les enseignements et les professions) et à l'INPG (Institut national polytechnique de Grenoble) ainsi que dans les relations entre les rectorats et les lycées auxquels elle consacrait une observation particulière dans son rapport de 1997. A la suite de son intervention et de la confirmation d'une déclaration de gestion de fait dans un lycée où les dérives étaient particulièrement caractérisées, le ministère de l'éducation nationale a constitué, en association avec la direction de la comptabilité publique, un groupe de travail « chargé d'explorer les solutions concrètes à ces dispositifs et d'étudier les mesures les plus appropriées pour éviter que ces dérives se reproduisent à l'avenir. La Cour sera particulièrement attentive aux dispositions qui seront prises pour remédier à des situations qui comportent de graves infractions comptables et des manquements répétés aux obligations du contrôle financier.

La Cour s'attachera, enfin, à suivre avec une particulière vigilance les conséquences qui seront tirées, tant par le ministère de l'éducation nationale que par le ministère de la jeunesse et des sports, de l'étude qu'elle a consacrée à l'organisation et à l'exercice du métier de comptable dans les établissements publics d'enseignement. Cette étude a fait ressortir que les modes de recrutement, de formation et de gestion du corps ne sont pas étrangers aux graves défaillances de plus en plus fréquemment constatées dans la tenue des comptes de ces établissements. Ces défaillances appellent un réexamen de l'organisation et de la gestion

actuelles du réseau comptable dont la nécessité a été reconnue par les deux ministères.

Faute d'objectifs clairement assignés et de définition précise de la manière dont les résultats atteints peuvent être mesurés, l'évaluation des performances des établissements est défaillante. Dans la mesure où les établissements publics sont souvent, seuls ou en réseau, les instruments principaux de la mise en œuvre de politiques essentielles de l'Etat, particulièrement dans les domaines de l'éducation nationale, de la recherche et de la culture, cette situation devrait d'autant moins perdurer que les Premiers ministres successifs ont, à plusieurs reprises, appelé à faire de la rénovation de la gestion des établissements publics un élément essentiel de la modernisation de l'Etat.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui exerce la tutelle de vingt-deux établissements publics ne peut que souscrire à ces observations auxquelles il s'efforce de remédier, notamment par la mise en application des recommandations de la Cour.

C'est ainsi que, s'agissant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), une réforme des structures de direction et de contrôle de l'établissement est intervenue très récemment qui trouve sa traduction dans le décret du 15 janvier 1999. L'exercice de la tutelle interministérielle est dorénavant coordonnée par un commissaire du Gouvernement, responsabilité confiée au directeur de la prévention des pollutions et des risques du ministère en charge de l'environnement, et par le contrôleur d'Etat.

Un contrat d'objectifs pluriannuel sera prochainement conclu entre l'Etat et l'ADEME ; il fixera les objectifs et les priorités opérationnelles de l'établissement, et définira des procédures et des indicateurs permettant d'évaluer les programmes d'action et de mesurer les résultats obtenus.

Selon la même logique, une mise à jour des textes relatifs aux Parcs nationaux a été engagée par la tutelle ; les projets correspondants sont actuellement examinés avec les directeurs des parcs, avant d'être présentés pour avis au Conseil national de protection de la nature puis soumis au Conseil d'Etat.

Les parcs sont ainsi en train de mettre en place un logiciel identique de gestion budgétaire et comptable, ainsi que des tableaux de bord des actions menées et de suivi patrimonial.

De façon plus générale, la ministre entend renforcer le contrôle des comptes des établissements publics par son ministère. A cet effet, la réorganisation en cours de l'administration centrale de l'environnement prévoit de confier à la direction générale de l'administration et du développement, et en liaison avec les autres directions concernées, le suivi financier des établissements publics sous tutelle, bénéficiant de crédits en provenance du budget du ministère.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Il convient de distinguer les opérations de dépenses liées au fonctionnement de l'établissement et celles correspondant aux dépenses d'intervention.

Si les premières donnent lieu à une gestion classique au regard des dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, il ne peut en aller de même pour les dépenses d'intervention en raison de leur caractère massif.

Pour ces opérations, qui donnent lieu à plus de quatre millions de paiements par an, les contrôles a priori de l'agent comptable ne peuvent pas être exhaustifs et il faut donc trouver d'autres modalités de contrôle qui permettent cependant d'atteindre les mêmes objectifs de rigueur, de fiabilité et de sécurité. Le CNASEA s'inspire pour ce faire de la procédure retenue par les établissements connaissant des contraintes de même type comme, par exemple, les caisses d'assurance maladie, en développant des procédures de contrôles spécifiques.

Le CNASEA a ainsi mis en place dès 1989 des contrôles au niveau des systèmes informatiques puis, à partir de 1992, il a réalisé et continue de réaliser de nouveaux logiciels (refonte mini CNASEA, refonte micro ADASEA, refonte des traitements centraux communs) en y associant dès leur conception, les services de l'agent comptable et de l'ordonnateur et en y intégrant le maximum de contrôles automatiques possibles.

Le directeur général à la suite d'une réflexion engagée par l'inspection générale de l'établissement en liaison avec l'agent comptable, a pris une décision le 24 octobre 1994 « relative au renforcement des méthodes, outils et procédures pour améliorer la qualité et la sécurité des opérations financières » qui a eu pour effet d'une part de sensibiliser fortement et de manière pédagogique le personnel à ces questions et, d'autre part de mettre en place les outils permanents de contrôle et d'organisation du travail qui font, en outre, l'objet d'un suivi annuel.

Dans ce cadre, a notamment été mise en place une procédure de contrôles croisés entre les agents dont la polyvalence a, par ailleurs, été accrue.

Poursuivant le même objectif, un accent particulier a été mis sur les contrôles a posteriori par sondage. Ceci s'est traduit par la

désignation d'un chargé de mission responsable des contrôles ciblés auprès de l'agent comptable.

De plus et c'est là une innovation du CNASEA, des missions de contrôles inopinées conjointes ordonnateur-comptable sur sites ont été organisées et placées sous l'autorité de l'agent comptable du fait de son expérience en la matière.

Enfin, un service d'audit interne a été mis en place dont les moyens seront renforcés à l'occasion du prochain exercice budgétaire.

Les instructions mises en œuvre ainsi que les observations et les rapports qui en découlent font l'objet d'un suivi annuel sous forme d'un rapport de synthèse préparé par l'inspection générale du CNASEA.

Ainsi l'ensemble des dispositions prises et mises en œuvre par le CNASEA met en évidence son souci de répondre de manière adaptée aux exigences de sécurité résultant de l'extension forte de ses activités.

REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION

Je souscris de façon générale aux observations formulées par la Cour, qui correspondent bien aux enjeux de la réforme de l'Etat identifiés par le Gouvernement. De façon plus précise, dans le cadre de leurs interventions auprès des différents ministères, mes services, en particulier ceux de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, ont été amenés principalement sur les deux premiers volets à susciter les remises en cause nécessaires.

Ainsi, dans la ligne de la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des ministères, un effort important a été conduit avec ces derniers pour déterminer au sein de leurs structures les fonctions qu'il apparaît souhaitable d'individualiser et d'organiser en établissement public ou en service à compétence nationale dont les modalités ont été déterminées par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997.

A ce titre a ainsi érigé en établissement public le laboratoire central des Ponts et Chaussées (LCPC), de même que sont en cours des processus similaires pour l'établissement cinématographique et

photographique des armées (ECPA), ou encore l'ensemble des laboratoires de police scientifique et technique de la direction générale de la police nationale.

Dans le cadre de l'instruction des textes constitutifs ou modificatifs mis au contreseing du ministre chargé de la réforme de l'Etat, je veille d'ailleurs au respect d'un certain nombre de principes, entre autres, un énoncé précis et fidèle des missions exercées, un partage clair des fonctions entre le président du conseil d'administration et le directeur ou encore la conformité de la situation des personnels au regard, en particulier, du statut général de la fonction publique.

La liste des services à compétence nationale est, à ce jour importante. On peut citer l'exemple du ministère de la culture et de la communication ; elle reflète un mouvement de grande ampleur qui s'inscrit dans le souci de mettre en œuvre de façon individualisée et claire les politiques publiques.

La question du contrôle des établissements publics par les ministres et leurs services constitue également une question de grande importance. La Cour rappelle à juste raison la difficulté récurrente d'organiser de façon efficace des solutions de délégation et de compte rendu.

La circulaire du 26 juillet 1995 à laquelle il est fait référence insistait sur l'idée que de nouveaux contrats d'établissements seraient passés au cours de l'année 1996.

Je ne puis que constater que cette orientation a été suivie de peu d'effets. Aussi, la circulaire du 3 juin 1998 du Premier ministre relative à l'élaboration des plans pluriannuels de modernisation a-t-elle mentionné les relations entre les administrations et les établissements au nombre de questions à examiner : plusieurs programmes pluriannuels de modernisation des ministères ont placé de thème parmi leurs priorités d'action.

Le comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet dernier a de son côté décidé de procéder à l'analyse des pratiques des différents ministères en matière de pilotage des établissements publics.

La délégation interministérielle à la réforme de l'Etat travaille en liaison étroite avec la direction du budget à développer des outils susceptibles d'améliorer des mécanismes de compte rendu.

Ce travail est en cours et devrait donner lieu à des décisions au terme de l'année à venir.

J'ajoute que le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'Etat a notablement simplifié et harmonisé les conditions d'exercice de la tutelle de l'Etat en matière budgétaire et comptable.

S'agissant des comptes et de leur contrôle j'ai peu à ajouter aux observations du projet d'insertion. Si ce n'est pour évoquer les différents travaux menés sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour améliorer la comptabilité patrimoniale de l'Etat et de transformer nos instruments budgétaires en outils mieux à même de mettre en évidence les résultats de la gestion publique.

10

L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES DANS LEUR GESTION BUDGETAIRE, FINANCIERE ET COMPTABLE

L'autonomie des universités a été affirmée par la loi du 12 novembre 1968 (dite loi « Faure »), réaffirmée par la loi du 26 janvier 1984 (dite loi « Savary ») et consacrée par le Conseil constitutionnel[76]. Comparée à celle dont jouissent la plupart des universités étrangères, cette autonomie est toute relative.

Si l'article 20 de la loi de 1984 définit les universités comme des établissements « jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière », cette autonomie doit s'exercer dans le respect de principes généraux définis par cette même loi d'orientation. Les universités françaises ne sont tout d'abord pas libres de fixer leur propre mode de gouvernement. Elles ne peuvent pas non plus recruter librement leurs étudiants en vertu du principe de non sélection à l'entrée. Leur autonomie pédagogique est de surcroît encadrée par l'existence d'une réglementation nationale en matière de diplômes, programmes, études, et examens. Sur le plan administratif, l'existence d'une fonction publique nationale ne leur permet ni de recruter librement leur personnel, ni de définir les modalités de travail et de rémunération de celui-ci.

A défaut d'une autonomie complète, incompatible avec la mise en œuvre d'une politique nationale de l'enseignement supérieur, l'exposé des motifs de la loi de 1984 a plutôt posé le principe d'une « autonomie responsable, fondée sur des engagements contractuels de chaque établissement avec l'Etat comme avec d'autres partenaires ». Il convient en effet de concilier le principe d'autonomie des universités et les prérogatives de l'Etat, principal bailleur de fonds. Pour 1996, la dépense d'éducation supérieure en France[77] s'est élevée à 100 milliards, la part de l'Etat

[76] Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 et décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

[77] La dépense d'éducation supérieure est un agrégat qui traduit l'effort consenti par la collectivité nationale pour le fonctionnement et le développement du système d'enseignement supérieur. Il recense les dépenses pour les activités d'enseignement, les activités annexes (administration générale, hébergement, restauration, médecine universitaire) et les activités dites « autres » (achats de livres et de matériels, rémunération des personnels en formation).

étant de 77,8%, celles des collectivités locales et autres administrations publiques de 8,5%, le solde étant fourni par les ménages (9,2%) et les entreprises (4,5%).

La Cour a jugé utile de déterminer quel est le degré de liberté dont les universités disposent dans leur gestion budgétaire, financière et comptable. Vingt-trois universités ont été contrôlées en 1997 et 1998 et leurs comptes jugés, soit directement par la Cour des comptes, soit par les chambres régionales des comptes. L'échantillon constitué représente plus du quart des universités françaises et reflète de surcroît la diversité du paysage universitaire puisqu'il regroupe des établissements de toute taille, de toute activité, et localisés dans quatorze régions différentes[78].

I. - LE DEGRE D'AUTONOMIE CONFERE PAR LES TEXTES

Outre la personnalité morale qui leur est reconnue par la loi, l'autonomie des universités, sur le plan budgétaire, financier et comptable, suppose qu'elles soient capables d'agir et de décider par elles-mêmes sans que leurs actes et décisions soient systématiquement soumis à approbation. Cette condition est *a priori* acquise grâce à un régime budgétaire et financier dérogatoire qui offre des marges d'autonomie encore accrues par une réforme récente.

Les universités ont été longtemps des établissements publics administratifs (EPA) soumis à une tutelle assez stricte. C'est la loi du 12 novembre 1968 qui les a transformés en établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPSC), dotés d'un statut dérogatoire leur assurant une gestion plus autonome. Pour inclure l'enseignement supérieur technologique, la loi du 26 janvier 1984 a transformé ces EPSC en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), mais n'en a pas modifié substantiellement le régime qui fait des universités une catégorie particulière d'établissements publics nationaux au regard de l'article 34 de la Constitution. En matière budgétaire, financière et comptable, d'importants assouplissements leur ont été accordés par rapport aux règles générales posées par les décrets du 10 décembre 1953 relatifs à la réglementation comptable des établissements publics nationaux, et du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

[78] Voir tableau en annexe.

La majorité des actes et décisions des universités sont exécutoires sans approbation préalable de l'autorité de tutelle. Aux termes de l'article 42 de la loi de 1984, seules « les délibérations des conseils d'administration relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales » y sont soumises. Le contrôle exercé par le recteur d'académie, chancelier des universités et représentant du ministre, s'apparente à celui qui s'applique aux collectivités territoriales et porte sur la légalité des décisions, et non sur leur opportunité. S'agissant des actes budgétaires, ils ne font normalement l'objet que d'une simple communication à l'autorité de tutelle. Dans certains cas exceptionnels, celle-ci peut redresser d'office les budgets, voire les établir. Outre le droit d'emprunter et de placer leurs fonds, la loi de 1984 donne aux universités, à l'article 20, la possibilité « d'assurer, par voie de convention, des prestations de service à titre onéreux, commercialiser les produits de leurs activités et, dans la limite des ressources disponibles dégagées par ces activités, prendre des participations et créer des filiales, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ».

A. - LA REFORME DE 1994

S'inscrivant dans un projet global de modernisation de la gestion des EPSCP, la réforme de leur régime budgétaire, financier et comptable s'est concrétisée par le décret du 14 janvier 1994, qui se substitue au décret du 22 janvier 1985, complété par une instruction comptable rénovée et un nouvel outil informatique de gestion dénommé NABuCo (nouvelle approche budgétaire et comptable) destiné à remplacer le logiciel GFC (gestion financière et comptable). Ses objectifs, au nombre de quatre, sont ambitieux : définir des principes communs d'organisation et de gestion ; redonner au budget son rôle central ; simplifier la réglementation ; construire un système d'information et des outils de gestion adaptés.

Les principes communs d'organisation et de gestion visent à responsabiliser les différents intervenants dans la gestion des universités. Trois niveaux de responsabilité sont ainsi définis :

- le niveau 1 est le niveau central. Il est le seul à être doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il a, à sa tête, un ordonnateur principal (le président de l'université) et il est administré par le conseil d'administration ;

- le niveau 2, des « unités budgétaires » (UB), est formé des composantes définies par la loi de 1984 et des services créés par décision du conseil d'administration. Ces structures, administrées par un conseil, ont à leur tête un directeur, qui peut être ordonnateur secondaire de droit, ou délégué ;

- le niveau 3 est celui des « centres de responsabilité » (CR). Il correspond à des structures internes aux unités budgétaires (les laboratoires de recherche par exemple) ayant la capacité d'assurer le suivi des moyens mis à leur disposition.

Le budget fait désormais l'objet d'une double présentation. Le budget par nature donne une vision globale des recettes et des dépenses présentées conformément aux normes du plan comptable des EPSCP. Le budget de gestion, élaboré pour chaque structure de niveaux 1 et 2, traduit les orientations politiques décidées par les conseils avec des « destinations » qui remplacent les anciennes « fonctions » budgétaires, définies *a priori* par l'arrêté du 23 janvier 1986 relatif à la présentation du budget des EPSCP.

Le nouveau décret comporte d'autres simplifications :

- le caractère limitatif des crédits, inscrits au budget par nature, ne s'apprécie dorénavant qu'au niveau de l'établissement, par section (fonctionnement/investissement), puis, au sein de la section de fonctionnement, entre dépenses de personnels et autres dépenses ;

- certaines décisions de modification du budget relèvent désormais de l'ordonnateur concerné sans qu'il soit nécessaire de recourir au processus de décisions budgétaires modificatives (DBM) ;

- les placements de trésorerie sont décidés par le président de l'université, après avis de l'agent comptable, et non plus du conseil d'administration ;

- les crédits non consommés peuvent être partiellement reportés d'un exercice sur l'autre.

Enfin, la construction d'un système d'information et d'outils de gestion adaptés aux besoins des EPSCP repose sur le logiciel NABuCo dont le développement a été confié au groupement informatique pour la gestion des universités et des établissements (GIGUE). Ce groupement d'intérêt public (GIP) a été officiellement créé en octobre 1991 à partir des contributions des établissements qui ont décidé d'y adhérer (les deux tiers des universités françaises) et d'un soutien financier du ministère, représenté par un commissaire du gouvernement. Il est structuré en projets, auxquels correspondent des produits informatiques, NABuCo ayant constitué le premier d'entre eux.

1° LES RETARDS DANS L'APPLICATION DE LA REFORME

L'application du nouveau décret relatif au budget et au régime financier des EPSCP n'était pas obligatoire dès son entrée en vigueur fixée au 1er janvier 1994. Seuls cinq sites pilotes, sélectionnés pour

l'expérimentation du nouveau logiciel NABuCo, l'ont mis en œuvre à cette date[79]. L'article 48 prévoit que « les établissements disposent d'un délai maximal de deux exercices pour se conformer aux dispositions du présent décret » et que le décret précédent du 22 janvier 1985 « est abrogé à compter du 31 décembre 1995 ».

Peu nombreuses ont été les universités en situation de pouvoir appliquer le nouveau décret avant la date butoir du 31 décembre 1995. En dehors de Strasbourg I et de Lyon I qui, en tant que sites pilotes, ont appliqué le nouveau décret dès 1994, et de l'université d'Amiens, choisie avec 9 autres pour la première vague d'extension, seules les universités de Bordeaux II et de Nancy I l'ont fait dès le 1er janvier 1996. Pour toutes les autres, des retards d'une ou plusieurs années ont été relevés.

2° LES DEFAILLANCES DE L'INFORMATIQUE DE GESTION

Le logiciel GFC, utilisé par la quasi-totalité des EPSCP jusqu'à son remplacement par NABuCo, a été progressivement mis en place à partir de 1985 pour permettre aux services gestionnaires de faire face aux modifications fondamentales nées de la loi de 1984, et de l'obligation d'adopter, au 1er janvier 1985, le plan comptable rénové conformément aux directives européennes. Si son introduction a constitué un progrès, il lui a été rapidement reproché d'être plus un outil comptable qu'un outil de suivi de la gestion. Pour remédier à cette lacune, de nombreuses universités ont utilisé des tableurs disponibles sur le marché ou pris l'initiative de créer leurs propres logiciels. Ainsi, à l'université de Lyon I, deux modules ont été développés pour la gestion des contrats de recherche et des contrats emploi-solidarité. L'université de Dijon a aussi développé son propre logiciel pour le suivi des contrats de recherche. Celle de Poitiers a également mis au point deux autres modules pour la gestion de la taxe d'apprentissage et le recouvrement des factures.

Si ces initiatives témoignent d'une capacité réelle des universités à réagir pour se doter d'outils de gestion, elles ont été prises de façon isolée et n'ont permis ni échanges d'expériences ni, *a fortiori*, économies d'échelle. C'est à cette situation que devait remédier la création du GIGUE, chargé de mutualiser les développements informatiques et d'en assurer la diffusion. Mais, ainsi que le reconnaît l'agence de modernisation des universités et des

[79] Paris Val de Marne XII, Haute-Bretagne Rennes II, Louis Pasteur Strasbourg I, Claude Bernard Lyon I et Nice.

établissements d'enseignement supérieur qui lui a succédé,[80] celui-ci « n'a pas totalement atteint ses objectifs ».

Premier logiciel à être développé par le GIGUE, NABuCo a été à l'origine de déboires et souffre encore de déficiences. Sur la base d'un cahier des charges rédigé par les représentants des établissements avec l'aide de la direction de la programmation et du développement universitaire (DPDU) et la direction de la comptabilité publique, le GIGUE aurait dû offrir aux établissements un logiciel adapté à leurs choix techniques, paramétrable et conforme à la nouvelle réglementation. Logiciel comptable comportant des outils de suivi de l'exécution du budget par nature, NABuCo devait aussi assurer un suivi de gestion par destination et permettre la mise en place d'un système d'information analytique. Quatre modules, comportant chacun un certain nombre de fonctionnalités, étaient prévus : « structures et budget » ; « exécution budgétaire » ; « comptabilité générale », « comptabilité analytique et contrôle de gestion ».

Ces objectifs ambitieux n'ont pas été atteints. Livré avec retard, le produit était surtout inachevé. Le module de « comptabilité analytique et contrôle de gestion » n'a jamais été livré, tout comme les fonctionnalités liées à la TVA intra-communautaire et à la comptabilité patrimoniale. Les universités se sont donc efforcées de combler ces lacunes. L'université de Lyon I a eu recours au logiciel « Business Object » pour l'édition de tableaux de bord. L'université de Poitiers a fait l'acquisition de deux logiciels en complément de NABuCo pour la gestion des immobilisations et des amortissements et pour le suivi des créances et des contentieux de recouvrement. L'université de Nancy I envisage de développer, avec ses propres concepteurs, un logiciel de gestion de la maintenance et de la sécurité.

Ce foisonnement de logiciels est vraisemblablement appelé à durer car NABuCo 2000, qui est destiné à succéder à NABuCo à l'horizon 2002, ne comblera pas toutes les lacunes de ce dernier. Il comportera bien les modules suivants : comptabilité patrimoniale, régies d'avances et de recettes, budget provisoire, régulation budgétaire, pluriannualité (gestion des AP/CP), TVA intra-communautaire, mais il n'inclura pas l'informatisation de la comptabilité analytique, la gestion de la trésorerie, l'analyse

[80] Suite à l'expiration de la convention du GIGUE en avril 1997, l'agence de modernisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur a été créée pour cinq ans, également sous forme d'un GIP, par un décret du 1er juin 1997.

financière, la gestion administrative des marchés et la collecte de la taxe d'apprentissage[81].

Le bilan de la mise en œuvre de NABuCo est donc jugé négatif par les universités qui y ont participé, d'autant plus que le logiciel, vendu 500 000 F par le GIGUE, est considéré comme cher. Les attentes étaient, il est vrai, très fortes, le GIGUE ayant promis de fournir « un logiciel souple, moderne et performant »[82]. Les déboires rencontrés ont non seulement découragé d'autres établissements d'en faire l'acquisition, mais ont aussi entraîné un coup de frein sur les autres produits proposés par le GIGUE (APOGEE pour la gestion de la scolarité, HARPEGE pour celle des personnels et PAIE pour la paye). Selon les données de l'agence de modernisation de septembre 1998, NABuCo était exploité par 65 sites au 1er janvier 1998 et attendu par 14 autres pour le 1er janvier 1999, alors qu'il s'adresse à 117 utilisateurs potentiels. Pour APOGEE, les chiffres étaient de 52 sites pour 1998 et 11 supplémentaires pour 1999. Ils étaient de seulement 30 et 24 pour le logiciel PAIE. Cette situation est d'autant plus regrettable que le développement de ces trois logiciels n'a pas été marqué pas les mêmes difficultés que NABuCo.

3° L'INSUFFISANCE DES INSTRUCTIONS

Les ministères de tutelle ont leur part de responsabilité, notamment dans le décalage entre le développement du logiciel et l'élaboration des textes réglementaires. Alors que NABuCo devait être prêt normalement fin 1993, le nouveau décret financier et l'arrêté relatif au budget de gestion des EPSCP ne sont parus respectivement que les 14 janvier et 19 mai 1994.

En outre, le retard apporté à l'actualisation de l'instruction comptable M 9-3 a eu pour conséquences que « le logiciel n'était pas stabilisé, pas documenté, pas forcément réglementaire », comme le fait observer l'université de Lyon I. Cette instruction, spécifique aux universités et établissements assimilés, a été élaborée pour la première fois en 1982, et est donc fondée sur les dispositions de la loi de 1968 et du décret d'application du 14 juin 1969. Composée de deux tomes distincts, elle aurait dû être complètement mise à jour suite à la promulgation de la loi de 1984 et à la publication du décret financier du 22 janvier 1985 pris pour son application. Bien qu'indispensable compte tenu des modifications introduites par la loi de 1984, une telle actualisation n'est jamais intervenue. Seul le tome II de l'instruction a fait l'objet d'une deuxième édition en 1986, le

[81] Cf. « Echanges et modernisation », publication de l'agence de modernisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur, numéro spécial de septembre 1998.
[82] Cf. comité directeur du GIGUE du 2 juin 1993.

premier n'a jamais été révisé. Cette situation a été critiquée par le Comité national d'évaluation (CNE) dans son rapport de mai 1993[83] : « Dans l'immédiat, il serait précieux et urgent que les ministères compétents s'accordent enfin pour mettre à jour l'instruction comptable applicable aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dont la version actuelle, obsolète, s'appuie toujours sur un décret de 1969 abrogé depuis 1985 ».

Il a fallu attendre le 22 janvier 1995 pour qu'une version du tome I soit adressée aux établissements à l'état de projet. La version définitive du tome I n'a été publiée que le 27 mai 1998. Les tomes II et III, consacrés respectivement à l'exécution budgétaire et à la comptabilité, sont toujours manquants.

B. - LES INCERTITUDES SUR LE REGIME FISCAL

1° LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

Les universités sont devenues imposables à la TVA en 1979 pour les activités de recherche fondamentale ou appliquée facturée à des tiers, publics ou privés, ainsi que pour les activités dites commerciales. Les modalités d'application du régime de la TVA aux universités ont été précisées par une circulaire interministérielle du 28 novembre 1980 et par deux instructions de la comptabilité publique des 17 décembre 1980 et 24 novembre 1981. Toutes les universités auraient dû constituer des secteurs distincts d'activité : secteur imposable à la TVA, secteur non imposable à la TVA et secteur mixte. Elles auraient dû exercer leurs droits à déduction selon l'affectation des biens ou services :

- déduction totale de la TVA ayant grevé les biens et les services concourant à la réalisation d'opérations imposables à la TVA (la recherche par exemple) ;

- pas de déduction pour les biens ne concourant pas à la réalisation d'opérations imposables à la TVA (l'enseignement par exemple) ;

- déduction « proratisée » pour les biens et services concourant à la fois à des opérations imposables et non imposables (secteur mixte).

En décembre 1990, la Cour avait attiré l'attention du ministre du budget sur le fait que ces critères de déductibilité n'étaient pas respectés et que les universités étaient amenées à subir des

[83] « Universités : la recherche des équilibres », rapport du comité national d'évaluation (CNE) de mai 1993.

redressements fiscaux importants. Dans sa réponse, le ministre promettait une clarification des points litigieux, voire la publication d'une nouvelle instruction. Rédigée conjointement par le service de législation fiscale et la direction de la comptabilité publique, elle est intervenue le 7 janvier 1994, soit plus de trois ans plus tard. Elle précise un certain nombre de règles applicables, notamment sur les opérations imposables et les droits à déduction. Sur ce dernier point, à la demande du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, elle introduit la possibilité dite du « prorata général de déduction » pour les établissements « qui éprouveraient des difficultés sérieuses pour constituer [des secteurs distincts] parce que l'ensemble de leurs activités sont réalisées à partir d'investissements communs ». L'établissement est alors considéré comme formant un seul secteur, les recettes donnant ou non lieu à collecte de TVA, selon qu'elles sont ou non imposables. Le droit à déduction est ouvert pour toutes les dépenses de l'établissement, mais il est limité à la proportion des recettes soumises à TVA par rapport à l'ensemble des recettes de l'établissement.

Plusieurs universités ont opté pour ce système. Mais celui-ci n'a pas été marqué, contrairement à ce qu'avait cru devoir annoncer la direction générale de la recherche et de la technologie, par une « souplesse, clarté et facilité de mise en œuvre ». A la suite du contrôle de l'université de Lyon I, la Cour avait le 15 octobre 1997 attiré l'attention des administrations concernées sur ce point. Dans sa réponse du 20 novembre 1997, la direction générale des impôts affirmait que cette question relevait de la gestion interne de l'université et ne pouvait être traitée par l'administration fiscale. La teneur de la réponse de la direction de la comptabilité publique, en date du 8 janvier 1999, était similaire. Seule la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie reconnaissait, dans sa réponse du 8 juillet 1998, l'existence de difficultés. Elle indiquait en effet que « la mise en place du prorata général de déduction a eu pour conséquence de créer des effets budgétaires pervers. L'enseignement, qui auparavant ne bénéficiait d'aucun droit à déduction, se retrouvait tout à coup avantagé par l'application du prorata sur toutes ses dépenses, tandis que les activités de recherche voyaient leur droit à déduction passer d'un taux de 100% à celui fixé par le prorata. Des mécanismes de compensation ont donc été créés […]. La mise en œuvre […] s'est révélée très délicate dans la mesure où il a été nécessaire d'identifier pour chaque composante ce que chacune d'entre elles avait réellement « perdu » ou « gagné ». C'est pourquoi, […] un grand nombre d'universités ont choisi de gérer la TVA en secteurs distincts d'activité. » Il apparaît ainsi que les problèmes posés par le prorata

général de déduction sont certes reconnus, mais n'ont pas été anticipés, faute d'une étude d'impact.

2° L'IMPOSITION DES UNIVERSITES A L'IMPOT SUR LES SOCIETES

A l'occasion du contrôle de l'université de Lyon I, la Cour avait également attiré l'attention des administrations intéressées sur la question de l'imposition des universités à l'impôt sur les sociétés. Ayant fait l'objet d'une vérification de comptabilité, au titre des exercice 1992 à 1994, cette université avait été mise en demeure de déposer les déclarations concernant l'impôt sur les sociétés (régime réel) et la taxe d'apprentissage, au motif qu'elle réalisait de façon permanente des activités lucratives, soit directement, soit par l'intermédiaire de sa filiale EZUS. En décembre 1996, elle se voyait notifier des redressements d'un montant total de 12,6 MF. Interrogée par l'université sur les suites à donner à ces redressements, la direction de la comptabilité publique lui répondait de la façon suivante le 20 décembre 1995 « Vous soulevez la question de principe de savoir si les universités sont assujetties à ces deux impôts pour leurs activités à caractère lucratif. Cette difficulté s'est déjà rencontrée dans deux autres universités pour lesquelles j'ai saisi le service de législation fiscale en juin 1994. Aucune réponse n'ayant été apportée à ce jour, je relance ce dossier en insistant sur l'urgence à avertir les universités si effectivement elles se trouvent assujetties à l'impôt sur les sociétés et à la taxe d'apprentissage ».

Près de quatre années se sont écoulées avant qu'une décision de principe ne soit prise. Lors d'un colloque consacré à la modernisation de la gestion des EPSCP le 7 mai 1999, le secrétaire d'Etat au budget a annoncé qu'il avait demandé « à ses services d'abandonner toutes les procédures de redressement en cours sous réserve, bien entendu, que les activités industrielles et commerciales [des] établissements soient soumises aux impôts commerciaux dès l'entrée en vigueur de [la] loi […] sur l'innovation et la recherche actuellement discuté par le Parlement ».

II. - LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT ET LES RESSOURCES DES UNIVERSITES

L'autonomie de gestion des universités ne peut être exclusivement définie par la loi et ses textes d'application. Dans les faits, elle rencontre des limites qui tiennent à la capacité de gouvernement et à la dépendance financière. Ce constat d'ensemble doit cependant être nuancé par la diversité des situations d'un établissement à un autre.

A. - LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT DES UNIVERSITES

Aux termes de la loi de 1984, trois personnes jouent en principe un rôle clef à cet égard : le président qui « dirige l'université », le secrétaire général qui, « sous l'autorité du président [...] est chargé de [sa] gestion » et enfin l'agent comptable qui participe « avec voix consultative au conseil d'administration et aux autres instances administratives de l'établissement ».

1° LA PRESIDENCE

Les pouvoirs du président

Les universités étaient, jusqu'en 1968, présidées par le recteur et administrées par un doyen nommé par le ministre sur proposition des facultés et du conseil de l'université. La loi Faure innove en disposant dans son article 12 que « les universités et les établissements publics à caractère scientifique et culturel indépendants des universités sont administrés par un conseil élu et dirigés par un président élu par ce conseil ». Mentionnant son existence à l'article 26 avant celle des conseils[84], exposant son statut avant ceux de ces mêmes conseils, la loi du 26 janvier 1984 met encore plus le président en valeur. Selon l'article 27, il « dirige l'université. Il la représente à l'égard des tiers ainsi qu'en justice, conclut les accords et les conventions. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses [...]. Il préside les trois conseils, prépare et exécute leurs délibérations, reçoit leurs propositions et avis. Il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement. [...]. Il nomme les différents jurys. Il est responsable du maintien de l'ordre [...] ».

[84] L'article 26 de la loi précitée du 26 janvier 1984 est ainsi rédigé : « Le président d'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique ainsi que le conseil de des études et de la vie universitaire par leurs propositions, leurs avis et leurs vœux, assurent l'administration de l'université ».

L'autonomie des universités dans divers pays européens

Qu'elle soit instituée comme en France par des lois et règlements, ou simplement par un consensus issu de la tradition comme au Royaume-Uni, l'autonomie universitaire est plus grande dans les autres pays d'Europe. Les universités britanniques, de statut privé, sont les plus autonomes. Financées à parité par les subventions du Trésor et les droits d'inscription, elles ont la pleine responsabilité de leur gestion. Elles sont dirigées par un vice-chancelier, choisi en fonction de son aptitude de gestionnaire, et assisté de « pro-vice-chanceliers » pour les questions pédagogiques et scientifiques. Les universités recrutent librement leurs enseignants et leurs étudiants et délivrent leurs propres diplômes sans procédure d'habilitation par l'Etat. L'homogénéité de niveau des diplômes est assurée par le recours fréquent à des examinateurs venant d'autres établissements et par une évaluation mise en place par la conférence des vice-chanceliers.

Les autres universités européennes ne jouissent pas d'une autonomie comparable dans tous les domaines, mais la liberté de recrutement et de choix des personnels est partout plus grande qu'en France. Le système existant aux Pays-Bas et en Suède est semblable à celui du Royaume-Uni, les universités recrutant et rémunérant leurs enseignants sur la base d'une grille officielle. En Espagne également, la création de postes est de la responsabilité des universités dans le cadre du budget dont elles disposent. Sans être inexistants comme au Royaume-Uni, les mécanismes d'habilitation des diplômes des autres pays européens sont plus souples qu'en France. En outre, presque tous pratiquent, selon des modalités variables, une sélection à l'entrée, au moins dans certaines disciplines. En Allemagne, le gouvernement fédéral et les *Länder*, à qui échoit la responsabilité en matière d'éducation, ont entrepris en 1996 de refondre une loi cadre remontant à 1976. La réforme comporte notamment la possibilité d'une sélection partielle des étudiants, par la voie d'entretiens, pour les formations assorties d'un *numerus clausus*.

La prépondérance des financements publics est une constante dans les pays européens. Les dotations sont généralement globalisées et tendent de plus en plus à prendre en compte des critères de performance. Ainsi en Allemagne, la réforme engagée prévoit que l'attribution des crédits ne se fera plus sur la seule base des effectifs d'étudiants. Les établissements feront l'objet d'une évaluation courante pour leurs activités de recherche et d'enseignements, en association avec les étudiants. Les classements d'établissements seront rendus publics. L'Italie s'engage dans une voie identique, le renforcement de l'autonomie des établissements ayant pour contrepartie une évaluation plus rigoureuse.

La loi institue donc un pouvoir présidentiel fort concentrant la totalité des responsabilités de commandement. Les vice-présidents des trois conseils et le secrétaire général n'ont que des attributions déléguées, et encore ne s'agit-il que d'une délégation de signature. Il en est de même des directeurs des unités de formation et de recherche (UFR) et des départements. Seuls les directeurs des UFR de médecine et d'odontologie, ou des instituts ou écoles dits de l'article 33, sont, de droit, ordonnateurs secondaires des recettes et dépenses de leur composante.

Si le président a bien « autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement », celle-ci s'exerce différemment selon qu'il s'agit des enseignants-chercheurs ou des personnels administratifs, techniques ou de service. Ce n'est en effet qu'à l'égard de ces derniers que le président dispose du pouvoir hiérarchique. Ni le recrutement ni la carrière des enseignants-chercheurs ne dépendent de lui. Les seuls pouvoirs dont il dispose à leur égard tiennent à sa qualité d'ordonnateur principal et à l'obligation qui s'y attache de constater la réalité du service fait. Le pouvoir présidentiel doit en outre s'exercer dans le cadre d'une politique d'établissement déterminée par le conseil d'administration. C'est ce dernier qui, selon l'article 28 de la loi de 1984, vote le budget et approuve les comptes, fixe la répartition des emplois, autorise le président à engager toute action en justice, approuve les accords et les conventions. L'équilibre ainsi institué par le législateur entre le pouvoir du président et celui du conseil peut toutefois être affecté par le mode de désignation du premier, souvent qualifié d'original, mais non dépourvu d'ambiguïté. Selon l'article 27 de la loi de 1984, le président est élu par l'ensemble des membres des trois conseils (conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire) réunis en une assemblée, à la majorité absolue des membres en exercice de celle-ci. Son mandat dure cinq ans. Il n'est pas rééligible dans les cinq années qui suivent la fin de son mandat. Elu pour cinq ans, le président ne peut juridiquement être contraint à la démission. N'étant pas immédiatement rééligible, il est en mesure d'affirmer son indépendance. A l'inverse, on pourrait considérer qu'un seul mandat de cinq ans est une durée trop courte pour permettre au président de s'affirmer. De même, le décalage qui existe entre la durée du mandat présidentiel et celle des conseils élus pour quatre ans seulement, peut soit renforcer l'autorité du président élu par l'ensemble des conseils pour une durée de mandat supérieure à la leur, soit le placer en situation délicate s'il est mis en minorité devant l'un des conseils, voire tous, pendant une partie de son mandat.

Il importe que les présidents soient préparés à l'exercice d'une fonction difficile. Alors qu'au Royaume Uni, la direction est assurée par un vice-chancelier choisi en fonction de son aptitude à

diriger l'université comme un chef d'entreprise, les présidents français ont rarement une expérience de gestionnaire avant leur élection. S'ils n'ont pu se préparer en occupant préalablement un poste de vice-président, comme c'est la tradition à l'université de Dijon par exemple, ils devraient pouvoir suivre des sessions de formation intensive organisées par le ministère.

L'équipe de direction

L'article 27 de la loi de 1984 dispose que le président « est assisté d'un bureau élu sur sa proposition, dont la composition est fixée par les statuts de l'établissement » et qu'il « peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, au secrétaire général et, pour les affaires concernant les unités de formation et de recherche, les instituts, les écoles et les services communs, à leurs directeurs respectifs ». Le président doit aussi éviter deux écueils : celui d'une présidence isolée, faute de collaborateurs en nombre suffisant ; ou celui d'une équipe pléthorique, plus politique que technicienne et qui peut constituer une entrave à son action.

La cohésion de l'équipe est l'objectif recherché à l'université de Montpellier II. Le gouvernement est assuré par une équipe de six personnes (président, trois vice-présidents, secrétaire général et agent comptable) se réunissant un lundi sur deux, et qui s'élargit l'autre lundi aux directeurs des cinq composantes et au chef du service de la formation. L'organisation apparaît en revanche moins cohérente dans d'autres cas. A l'université Paris XI, le président réunit chaque mois un bureau, et a constitué une commission des objectifs et des moyens. Celle-ci fait office de commission des finances préparant les réunions du conseil d'administration. Mais il existe aussi depuis 1985 un « sénat », composé de huit membres désignés pour une moitié par le président, pour l'autre par le conseil d'administration et ayant pour mission « de veiller au maintien et au développement de l'esprit de coopération à l'intérieur de l'université, de proposer les adaptations souhaitables, de prévenir les différends ou de contribuer à les résoudre ». Cette organisation institue une polysynodie, le président apparaissant seulement comme *primus inter pares*.

L'équipe qui entoure le président peut aussi être pléthorique. Ainsi à l'université Paris VI, elle était composée, de 1992 à 1996, de vingt-deux vice-présidents ou chargés de mission. A l'inverse, la notion d'équipe a peu de contenu à l'université d'Aix-Marseille III : le président a bien chargé quatre des cinq vice-présidents de missions permanentes (relations internationales et estudiantines ; recherche ; relations avec les professionnels ; communication), mais il est aussi assisté de six conseillers suivant des dossiers dans des domaines voisins (filières professionnelles, valorisation de la recherche,

communication, télé-enseignement, culture, questions juridiques). Dans plusieurs autres universités, si une équipe existe, sa cohérence est affectée par le grand nombre de délégations de signature qui témoigne de la dilution du pouvoir. Si les contraintes d'une administration efficace peuvent en effet justifier des délégations à des ordonnateurs secondaires, leur trop grand nombre affaiblit le pouvoir central.

Les relations entre les composantes et l'autorité centrale

Le pouvoir présidentiel est également conditionné par les relations existant entre les composantes et le centre. Ces relations oscillent entre deux extrêmes. Il existe des universités dont les composantes refusent l'immixtion de l'autorité centrale dans leurs affaires. Ailleurs, cette autorité est reconnue et peut s'exercer sans opposition résolue et permanente.

Le premier cas de figure se rencontre à l'université de Poitiers, où les compétences dévolues aux responsables des composantes prennent mal en compte l'unicité de la personnalité morale de l'établissement. L'article 26 des statuts de la faculté de droit et des sciences sociales dispose que le doyen « représente la faculté à l'égard des tiers et prépare avec eux les conventions nécessaires à son fonctionnement ». Les statuts de la faculté de sciences économiques comportent les mêmes dispositions irrégulières. A l'université de Saint-Etienne il existe bien officiellement un seul responsable, le président du conseil d'administration, mais certaines composantes bénéficient, du fait de la réglementation, notamment pour l'IUT et pour la médecine, ou du fait de pratiques locales, notamment pour la formation continue, d'un degré d'autonomie qui nuit à la connaissance générale de l'ensemble par le président de l'université et par son conseil.

Parfois, ce n'est pas aux composantes que le pouvoir central s'oppose directement. Ainsi l'université de Lyon I est divisée en deux fédérations regroupant respectivement quatorze composantes, pour les sciences et neuf pour la santé. Créées lors du regroupement des anciennes facultés après 1968, elles ont survécu à la mise en œuvre de la loi de 1984. Dépourvues de base légale, elles ont été dotées d'une existence statutaire par le biais des deux « comités de gestion des ensembles sciences et santé » (CGES) prévus à l'article 5 des statuts. Ces CGES sont chacun placés sous la responsabilité d'un « vice-président fédéral » auquel le président a octroyé une délégation de signature générale non prévue par l'article 27 de la loi de 1984. Dans ce cas, comme dans celui de Poitiers, il est regrettable que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas saisi l'occasion de

l'approbation des statuts pour mettre un terme à ces situations irrégulières.

2° LE SECRETAIRE GENERAL ET LES SERVICES CENTRAUX

L'article 59 de la loi de 1984 dispose que le secrétaire général, « nommé par le ministre de l'éducation nationale, sur proposition du président » est, sous l'autorité de celui-ci « chargé de la gestion » de l'établissement. Le fait qu'il soit nommé par le ministre, et non pas par le président, a parfois été dénoncé comme une atteinte à l'autonomie. Mais il est très rare que le ministre ne suive pas la proposition du président. Les véritables problèmes sont ailleurs. Alors que les secrétaires généraux se trouvent souvent placés à la tête de structures lourdes et complexes, les avantages qui leur sont consentis, notamment en termes de déroulement de carrière, ne sont pas au niveau des responsabilités exercées.

La complexité croissante de la gestion, liée notamment à la montée en puissance des problèmes de maintenance et de sécurité dus au vieillissement du parc immobilier, appelle aussi un renforcement de l'administration universitaire. Trop souvent, les secrétaires généraux ne disposent pas de services suffisamment étoffés, ni de personnels suffisamment qualifiés pour mener leur action. Des améliorations ont toutefois été constatées dans certaines universités. Les services centraux placés sous l'autorité du secrétaire général ont ainsi été renforcés dans les universités de Toulouse III et de Nancy I. A l'université de Dijon, un poste de secrétaire général adjoint, chargé de l'animation de la vie étudiante et de la modernisation de la gestion, a été créé en 1996.

Le renforcement des services centraux bute parfois sur des problèmes matériels mentionnés par le président de l'université d'Aix-Marseille III et, notamment, l'insuffisance manifeste de locaux au siège de l'université.

3° L'AGENT COMPTABLE ET LES SERVICES COMPTABLES ET FINANCIERS

Selon l'article 59 de la loi de 1984, l'agent comptable est nommé, sur proposition du président par un arrêté conjoint du ministre de l'éducation nationale et du ministre chargé du budget. Il est choisi sur une liste d'aptitude établie conjointement par ces deux ministres. Il a la qualité de comptable public. Il peut exercer, sur décision du président, les fonctions de chef des services financiers de l'établissement. Etant fréquemment le seul membre de l'équipe présidentielle à avoir une formation comptable et financière, l'agent comptable cumule ces deux fonctions dans les deux tiers des universités. Cette situation soulève deux difficultés.

La première est liée au fait que l'agent comptable assure souvent les fonctions de chef des services financiers sans décision expresse de l'ordonnateur. Cette absence de base juridique a ainsi été relevée dans les universités de Bordeaux I, Dijon, Nancy I, Montpellier II et Paris XI. Cette absence de décision formelle accroît non seulement les risques de confusion, mais pourrait aller jusqu'à mettre en cause la responsabilité du comptable. L'autre difficulté vient de la tendance, reconnue par la plupart des intéressés, à privilégier les fonctions financières, évolutives et valorisantes, au détriment de celles d'agent comptable *stricto sensu*.

L'étendue des fonctions est une charge d'autant plus lourde que les moyens humains sont limités, tant en nombre qu'en qualification. Ainsi, à Aix-Marseille III, les effectifs n'ont pas évolué depuis dix ans alors que, de 1989 à 1996, le nombre de mandats de paiement a augmenté de 50 %, et le montant du budget géré de 60%. Outre l'agent comptable, il n'existe qu'un seul cadre A et un cadre B à 80% de son temps. L'augmentation du nombre et de la qualité des agents des services financiers est rarement une priorité. Pendant la période correspondant au contrat d'établissement 1995-1998, 102 emplois de personnels administratifs et techniques ont été créés à l'université de Dijon. Seuls 11 emplois en équivalent temps plein ont été affectés à des fonctions de responsabilité administrative et financière ou de gestion financière dont deux à l'agence comptable.

B. - LES RESSOURCES DES UNIVERSITES

1° LE FINANCEMENT DE L'ETAT

Sur la base des comptes financiers pour l'exercice 1996, la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du MENRT a élaboré en 1999 une note d'information synthétisant et analysant les ressources dont ont disposé les établissements d'enseignement supérieur, d'où est extrait le tableau qui suit.

Répartition, selon l'origine du financement, des ressources inscrites dans les comptes financiers des établissements d'enseignement supérieur pour l'exercice 1996 (ressources en MF et %)

ORIGINE	*MONTANT*	
Subventions MENRT : enseignement	7 102,05	
Subventions MENRT : recherche	1 226,65	
Subventions des autres ministères et organismes	964,81	
Total Etat	**9 293,52**	**56,6 %**
Subventions des collectivités territoriales	**1 045,42**	**6,4 %**
Droits universitaires	1 475,47	
Taxe d'apprentissage	398,19	
Prestations de recherche	956,29	
Contrats de formation continue	846,85	
Produits financiers	267,15	
Travaux et études	976,36	
Ventes de produits et publications	52,90	
Produits annexes	368,67	
Produits exceptionnels	716,49	
Total des ressources propres	**6 076,37**	**37 %**
TOTAL DES RESSOURCES	**16 415,31**	**100%**

Cette répartition recouvre des disparités importantes selon les catégories d'établissements. Les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont les plus dépendants de l'Etat (74,3%), alors que les écoles d'ingénieurs le sont le moins (46,2%). Les universités se situent entre les deux, avec des subventions de l'Etat qui représentent 56,4% des ressources totales, celles des collectivités territoriales 6,4% et 37,2% pour les ressources propres. Les universités à dominante scientifique ont la plus forte autonomie financière, mesurée par la part des ressources propres dans leurs ressources totales, avec un taux de 41,5 %. Les universités à dominante tertiaire (juridique et économique) ont un taux de 38,8 % en moyenne, celles à dominante littéraire de 38,3 % et les universités pluridisciplinaires de 31,8 %.

Le constat d'un financement prépondérant de l'Etat dans les établissements d'enseignement est renforcé si sont pris également en compte les crédits inscrits au budget de l'Etat qui n'apparaissent pas

dans les comptes financiers des établissements, tels que les rémunérations des personnels d'Etat (enseignants et non enseignants), les bourses et les maîtrises d'ouvrage non déléguées aux établissements. Le montant du budget exécuté au MENRT au titre des chapitres de rémunération des personnels des établissements d'enseignement supérieur a atteint en 1996 la somme de 32,457 milliards. Si cette masse salariale est ajoutée aux ressources des établissements, leur montant s'élève à 40,543 milliards, l'Etat en finançant 80,1% au total.

Le fait que les universités soient majoritairement financées par l'Etat n'est pas une particularité française. La même situation se rencontre dans la quasi totalité des pays européens. Seules les universités britanniques ont connu, au cours des deux dernières décennies, une décroissance des subventions du Trésor, désormais accordées sous forme d'enchères pour inciter les établissements à accueillir des effectifs supplémentaires au moindre coût. La contrepartie a été une augmentation importante des droits d'inscription, à laquelle seules les universités prestigieuses bénéficiant d'autres ressources propres (dons et legs, locations estivales de leurs locaux) ont pu échapper.

Les universités françaises ont, par rapport à leurs homologues d'autres pays de l'Union européenne, la particularité de ne pas disposer uniquement de dotations « globales » à l'intérieur desquelles elles jouissent d'une grande liberté de gestion. Si la subvention de fonctionnement, certes la plus importante, est globalisée, elle coexiste avec de nombreuses autres subventions et crédits dits « fléchés », notamment en matière de recherche.

2° LES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

Même s'il reste encore marginal, le financement des collectivités territoriales ne cesse de progresser, notamment parce que celles-ci cherchent à obtenir la création d'antennes délocalisées. Le mécanisme est simple : une collectivité (commune, département ou région), désireuse de bénéficier sur son territoire de la présence d'une université, conclut avec celle-ci un accord soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'une structure tierce éventuellement associative. La collectivité met le plus souvent à la disposition de l'établissement des locaux, négocie avec lui le champ des enseignements dispensés sur son territoire et finance, dans les cas le plus fréquents, une part variable des coûts engendrés par cette présence délocalisée (frais de déplacement des enseignants et heures complémentaires d'enseignement).

D'un point de vue économique et social, cette redistribution des activités n'est pas dénuée d'effets bénéfiques. A l'origine de retombées économiques pour les collectivités, elle peut aussi faciliter l'accession aux études supérieures d'un public plus large et contribuer à favoriser l'égalité des chances. Mais elle peut aussi conduire à un maillage du territoire universitaire qui repose plus sur les capacités de pression des collectivités locales que sur l'expression de besoins objectifs évalués de façon égale d'une académie à une autre. Ainsi que l'a noté le CNE dans son rapport de 1993[85], les collectivités « risquent de privilégier le développement des enseignements les plus demandés par référence aux idées reçues, ou les plus faciles et les moins onéreux à mettre en œuvre, au détriment des plus utiles et des choix stratégiques de l'université-mère ». Elles peuvent aussi, une fois les antennes créées, se désengager de leur financement, ainsi que le montre l'exemple de l'université de Nancy I. L'évolution des subventions versées par les collectivités territoriales à cette université (2,3 MF en 1995, contre 3 MF en 1988) est en contradiction avec la création continue d'antennes.

L'existence de ces antennes a aussi attiré fréquemment l'attention des juridictions financières à cause des irrégularités qu'elles génèrent en matière de rémunération des personnels enseignants. Les interventions précédentes de la Cour n'ont toutefois pas conduit à une régularisation de toutes les pratiques dénoncées, comme cela a été constaté dans les universités de Dijon, Poitiers et Toulouse III. En ce qui concerne l'université de Dijon, il existe, en dehors de la ville même de Dijon où sont concentrés 90% des étudiants, six implantations délocalisées dont trois pour le seul département de Saône-et-Loire[86]. Ces créations ont généralement eu pour cadre les contrats de plan Etat-région et le schéma Université 2000. Parfois, l'université a été mise devant le fait accompli par des accords conclus directement entre les collectivités locales et l'Etat. Cette situation est d'autant plus critiquable que les surcoûts liés au fonctionnement des antennes délocalisées ne sont pas tous financés par les collectivités locales : l'université de Dijon estime à près d'un million les surcoûts de fonctionnement qu'elle doit supporter à ce titre. Enfin, comme seules les antennes les plus importantes bénéficient de postes d'enseignants sur place, l'université a dû passer des conventions avec les collectivités locales afin de couvrir les dépenses de personnel. La mise en œuvre de ces conventions a donné lieu à plusieurs irrégularités relatives au décompte des heures complémentaires ou frais de déplacement.

[85] Cf. « Universités : la recherche des équilibres », rapport du comité national d'évaluation (CNE) de mai 1993 – voir également le rapport de juin 1998.
[86] Les trois antennes délocalisées dans le département de Saône-et-Loire sont situées à Chalon-sur-Saône, Mâcon et Le Creusot.

De 1992 à 1996, l'université de Poitiers a fait fonctionner quatre, puis trois antennes délocalisées. Des accords ont été conclus avec les collectivités locales, aux termes desquels celles-ci s'engagent à financer le coût des enseignements et des déplacements. Le paiement des heures complémentaires aux enseignants concernés n'a toutefois pas respecté les dispositions du décret du 23 décembre 1983 relatif aux indemnités pour enseignements complémentaires. Alors que l'article 2 dudit décret dispose que les cours, travaux dirigés et séances de travaux pratiques sont payés à l'heure effective, des indemnités ont été versées pour des heures fictives, les heures effectives étant majorées de 40 %.

Dans le cas de l'université de Toulouse III, des conventions ont été passées avec les collectivités locales pour instaurer un système de prise en charge du « surcoût pédagogique » lié aux trois antennes délocalisées. Le mécanisme consiste en la prise en charge par la collectivité des frais de mission des enseignants, mais aussi d'une indemnisation particulière de sujétion liée au temps perdu par les enseignants à l'occasion de leurs déplacements. Celle-ci est contraire à la réglementation en vigueur relative au paiement des heures complémentaires.

Enfin, des universités, soucieuses d'étendre leur territoire pédagogique, ont conclu des accords avec des collectivités locales qui n'avaient pu obtenir le concours de l'université située dans l'académie de rattachement. C'est ainsi qu'en Bourgogne les villes d'Auxerre et de Nevers ont passé des accords respectivement avec les universités de Marne-La-Vallée et de Clermont-Ferrand. Il est urgent que l'Etat fixe des règles précises quant aux conditions d'ouverture et de fonctionnement de ces antennes.

3° LES RESSOURCES PROPRES

Les ressources propres des universités forment un ensemble composite : droits universitaires, collecte de taxe d'apprentissage, prestations de recherche, contrats de formation continue, produits financiers, ventes de publications, etc. Mais, de la même façon que toutes les subventions de l'Etat ne transitent pas par les comptes des universités, le montant des ressources propres qui y figurent ne reflète pas non plus la réalité.

La non-exhaustivité des comptes financiers en matière de ressources propres tient tout d'abord au fait que, conformément à l'article 20 de la loi de 1984, les universités peuvent prendre des participations et créer des filiales dans les conditions fixées par le décret du 4 décembre 1985. Comme les comptes financiers élaborés par les universités ne sont pas des comptes consolidés, les

ressources provenant des participations et filiales ne sont pas incluses dans les données synthétisées par le ministère. L'appréciation portée sur le degré d'autonomie financière de certaines universités peut en être assez largement faussée. Ainsi, à l'université de Lyon I, la part des ressources propres dans le financement total est passée de 44 à 39 % entre 1991 à 1994, pourcentage nettement inférieur à celui constaté dans les établissements scientifiques. En fait, un examen plus détaillé montre que cette situation s'explique par la création d'une filiale de valorisation en 1990. La croissance continue de son chiffre d'affaires (8,5 MF en 1990/1991 ; 42,1 MF en 1994/1995) est la contrepartie de la dégradation apparente du ratio d'autonomie financière de l'université.

Si les universités connaissent les montants des ressources de leurs filiales, il n'en est généralement pas de même pour les associations qui interviennent dans le domaine de la recherche et dans celui de la formation continue et dont elles ignorent souvent jusqu'à l'existence. Ainsi, à l'université de Toulouse III, la Cour a pu constater que les contrats de recherche gérés par l'association pour le développement de l'enseignement, de l'économie et de la recherche en Midi-Pyrénées (ADERMIP) pour le compte de laboratoires, échappaient à toute forme de suivi ou de contrôle de l'université, en l'absence de convention conclue entre les deux. Les sommes en cause n'étaient pourtant pas négligeables avec 46 contrats gérés pour un montant total de 7,3 MF pour la période 1996-1998.

Les droits d'inscription

Les droits d'inscription représentent la première ressource propre des établissements d'enseignement supérieur avec un montant de 1,5 milliard en 1996. Dans la plupart des universités, ces ressources sont en progression. Cette croissance est due principalement à l'augmentation des effectifs et des droits nationaux ainsi qu'à la compensation progressive par le ministère en charge des universités des droits non payés par les boursiers, mais une partie non négligeable provient de l'augmentation des droits complémentaires perçus par l'établissement.

Or conformément aux dispositions de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951, le montant annuel des droits d'inscription est arrêté conjointement par le ministre des finances et le ministre de l'éducation nationale. Il s'impose à l'université, et aucun texte ne lui donne pouvoir pour l'augmenter. Elle a certes la possibilité de percevoir des redevances pour des services particuliers qui viendraient s'ajouter aux activités obligatoirement liées à la préparation des diplômes délivrés. Mais, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son arrêt du 7 juillet 1993, il revient au conseil

d'administration de fixer le montant de telles prestations dont le caractère facultatif doit être clairement indiqué.

La fixation de droits supplémentaires en violation de la réglementation en vigueur peut entraîner leur annulation par le juge administratif, ainsi que l'a montré l'exemple de Paris IX Dauphine (jugement du tribunal administratif de Paris en date du 27 novembre 1996 et arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 27 juin 1999).

D'autres universités ont mis fin aux irrégularités relevées sans intervention de la juridiction administrative. Ainsi, l'université de Metz a renoncé, à dater de la rentrée 1998, aux majorations pour prestations pédagogiques qu'elle ajoutait jusque là aux droits d'inscription. Les universités en situation irrégulière demeurent toutefois nombreuses. Ainsi, aux universités de Bordeaux II et de Bordeaux III, les étudiants sont appelés à payer pour des prestations qui, n'étant prévues par aucun texte, n'ont, en droit, qu'un caractère facultatif mais qui sont, de fait, présentées comme ayant un caractère obligatoire. En outre, les enfants du personnel de l'université de Bordeaux III bénéficient d'un régime particulièrement favorable puisqu'ils ne doivent s'acquitter que de la modeste somme de 20 F. Cette faveur ne repose sur aucun texte réglementaire. Elle est hautement contestable dans son principe puisque la rupture de l'égalité n'est justifiée par aucun motif valable.

III. - LE BUDGET DES UNIVERSITES

Aux termes de l'article 42 de la loi de 1984, chaque université « vote son budget, qui doit être en équilibre réel, et faire l'objet d'une publicité appropriée ». Dans les faits, le budget n'est pas l'instrument privilégié de conduite de la politique de l'université. Il n'est, le plus souvent, qu'un document élaboré pour la forme, qui ne respecte pas les principes budgétaires d'annualité, d'universalité et d'unité et dont les prévisions ont un rapport lointain avec les réalisations. Son exécution est de surcroît marquée par de nombreuses irrégularités, notamment au regard de la disponibilité des crédits et des règles relatives à la commande publique.

A. - LES CONDITIONS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET

1° LES ATTEINTES AUX PRINCIPES DU DROIT BUDGETAIRE

Le budget d'une université, tel qu'il est voté par le conseil d'administration, n'appréhende au plus que 30 à 40 % de l'ensemble des masses financières que son activité mobilise. Ne transitent par

l'université ni les crédits d'Etat destinés à couvrir la rémunération des personnels enseignants, administratifs et techniques et les bourses, ni ceux relatifs aux constructions dont la maîtrise d'ouvrage n'a pas été déléguée. N'apparaissent pas non plus les subventions et dotations en emplois des organismes de recherche allouées aux laboratoires. Sont également exclues les ressources gérées par des structures extérieures aux universités, filiales ou associations qui interviennent dans la gestion des contrats de recherche ou de formation continue.

Ainsi que la loi le prescrit[87], certaines universités s'efforcent d'établir un « budget consolidé », donnant une image plus fidèle des moyens dont elles bénéficient. C'est notamment le cas à l'université de Paris XI, où pour 1995 le budget consolidé a été évalué à 1,5 milliard dont 500 MF de budget université *stricto sensu*, 670 MF de crédits de personnel sur le budget de l'Etat, 210 MF de crédits en provenance des organismes de recherche et 50 MF de crédits du centre régional des œuvres universitaires et sociales (CROUS) de Versailles. A Nancy I, alors que le budget de l'établissement s'est élevé à 440 MF, le budget consolidé était évalué en 1996 à un milliard.

Ces efforts d'élaboration d'un budget consolidé sont louables, mais un véritable budget devrait forcément inclure, ainsi que le recommandait en janvier 1995 le rapport d'un groupe de travail[88] « la masse salariale des personnels Etat, tant enseignants qu'IATOS [ainsi que] toutes les ressources et charges de l'université, celles qui transitent aujourd'hui par des associations, [et] les subventions et dotations en emplois des grands organismes de recherche, allouées aux laboratoires de l'université ». C'est à cette condition que les présidents des universités pourraient gérer effectivement leurs établissements en négociant dans le cadre des discussions contractuelles et budgétaires avec l'Etat, les créations de postes et la répartition des emplois.

S'il n'existe qu'un seul budget par université, la loi de 1984 prend cependant en compte le fait que celle-ci regroupe plusieurs composantes. Le deuxième alinéa de l'article 42 dispose ainsi que « chaque unité, école, institut et service commun dispose d'un budget propre intégré au budget de l'établissement dont il fait partie. Ce budget est approuvé par le conseil d'administration de l'établissement qui peut l'arrêter lorsqu'il n'est pas adopté par le conseil de l'unité ou n'est pas voté en équilibre réel ».

[87] L'article 42 de la loi de 1984 dispose qu' « un tableau des emplois budgétaires attribués et des documents décrivant la totalité des moyens hors budget dont bénéficie l'établissement sont annexés au budget ».

[88] « Universités, relever les défis du nombre », rapport du groupe de réflexion sur l'avenir de l'enseignement supérieur présidé par M. Daniel LAURENT.

Selon les articles 1 à 6 du décret financier de 1985, le conseil d'administration répartit par un premier vote les ressources disponibles entre les services centraux de l'établissement et les diverses unités (départements, instituts ou écoles) qui le composent. Chaque composante prépare son budget qui est soumis au vote de son conseil. Le conseil d'administration arrête les recettes et les dépenses des services et composantes dépourvus de conseil propre. Une fois approuvés, ces différents budgets sont joints au budget des services centraux, le tout étant de nouveau soumis pour accord définitif au conseil d'administration de l'université. L'université a ainsi, en un document unique, un budget global subdivisé en budgets d'exécution pour chaque composante. Ces dispositions ne sont pas toujours respectées. L'intégration des budgets des composantes n'est pas systématique et le conseil d'administration de l'université ne débat pas effectivement de leurs projets de budget. Une mauvaise articulation entre le budget de l'université et ceux des composantes a ainsi été relevée à l'université de Dijon. Pour l'exercice 1994, le budget de l'établissement a été adopté le 14 avril 1994 alors qu'une composante adoptait son budget le lendemain et une autre le même jour. Pour l'exercice 1995, le budget de l'établissement a été adopté en avril tandis que les budgets de trois composantes ont été adoptés en mai.

2° LES CONDITIONS D'ADOPTION DU BUDGET

Aux termes de l'article 9 du décret financier de 1985, « le budget doit être voté avant le début de l'exercice budgétaire. Lorsque le vote n'est pas intervenu à cette date, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées temporairement sur la base de 80 % des prévisions budgétaires globales de l'exercice précédent, déduction faite, le cas échéant, des crédits affectés à des dépenses non renouvelables ». Ces dispositions sont rarement respectées. Le budget initial n'est qu'exceptionnellement présenté au conseil d'administration en temps utile pour être d'application effective au 1er janvier, ainsi que le montre le tableau suivant.

Universités	Dates d'adoption du budget initial	
	de 1995	de 1996
Aix-Marseille III	22 mars 1995	26 mars 1996
Bordeaux I	17 octobre 1995	16 avril 1996
Dijon	10 mai 1995	1er avril 1996
Paris VI	3 avril 1995	11 mars 1996
Paris XI	20 mars 1995	29 janvier 1996
Poitiers	6 juin 1995	8 janvier 1996
Toulouse III	3 avril 1995	19 avril 1996

Les chambres régionales des comptes ont fait à de nombreuses reprises le même constat. Ainsi, les budgets de l'université de Metz pour les exercices 1989 à 1995 n'ont été approuvés par le conseil d'administration qu'entre les mois de février et de juillet des années concernées. L'université d'Angers n'a voté ses budgets 1989 à 1996 qu'entre avril et juin. Pour l'université de Bordeaux II, entre 1992 et 1997, aucun des budgets n'a été adopté avant la fin de l'exercice précédent.

Pour justifier ce vote tardif, les universités invoquent souvent des retards observés dans la notification des dotations budgétaires de l'Etat. L'article 9 du décret financier de 1985, dispose en effet que « si la notification de la dotation globale allouée pour le fonctionnement de l'établissement intervient après le 1er janvier, l'établissement dispose, pour voter le budget, d'un délai de deux mois à compter de la notification ». Mais cet argument a perdu une grande partie de sa valeur depuis que les établissements signent des contrats quadriennaux de développement avec le ministère et connaissent donc, avant même leur notification, le montant des crédits qui leur seront alloués. Il est d'ailleurs à noter que la disposition du décret de 1985 n'a pas été reprise dans celui de 1994.

Le vote tardif du budget n'est pas la seule déficience qui marque la procédure budgétaire. L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration révèle une absence générale de débat. Le concept même de budget donne parfois lieu à des interprétations locales hétérodoxes. Ainsi à l'université de Dijon, l'adoption de la répartition des moyens et des charges prévue par l'article 1er du décret de 1985 était considérée comme valant vote du budget. L'adoption du budget réel, appelée vote du « budget comptable », était purement formelle, les crédits étant ouverts après le vote d'orientation.

La mise en œuvre du décret de 1994, obligatoire à compter du 1er janvier 1996, a toutefois permis de réduire les délais et d'améliorer les procédures d'adoption : pour la première fois, le budget de l'exercice 1997 a ainsi été adopté avant le 1er janvier dans les universités d'Angers, de Lyon I, Paris VI, Paris XI et Poitiers.

3° LE ROLE DU RECTEUR

La procédure budgétaire est le domaine dans lequel la tutelle garde, à travers les recteurs d'académie, chanceliers des universités, une capacité d'intervention importante, le nouveau décret financier de 1994 n'ayant pas allégé le contrôle budgétaire instauré précédemment par celui de 1985. Si le budget n'est pas en vigueur au

1er mars, c'est l'autorité de tutelle qui l'arrête, (articles 9 du décret de 1985 et 30 du décret de 1994). Outre cette disposition, une intervention de la tutelle reste possible à tous les stades d'élaboration du budget, permettant en théorie un contrôle *a priori* de la légalité budgétaire. Les deux décrets prévoient ainsi que la communication du projet de budget au recteur doit intervenir 15 jours au moins avant la présentation au conseil d'administration. Le budget adopté lui est également communiqué, faute de quoi il est réputé ne pas avoir de caractère exécutoire. Dans l'hypothèse où le projet de budget n'est pas transmis, le recteur ou le ministre peut décider, au cours de la séance du conseil d'administration consacré à l'adoption du document, que celui-ci sera soumis à son approbation. Il peut également exiger une telle approbation s'il constate que le budget n'est pas équilibré ou qu'il ne respecte pas l'affectation des moyens alloués, les obligations qui pèsent sur l'établissement ou les engagements qu'il a pris. Il existe par ailleurs des mesures exceptionnelles consécutives à l'octroi d'une subvention d'équilibre ou à la constatation d'un déficit persistant.

Dans les faits, le contrôle budgétaire du recteur est très limité. Quand ils sont communiqués, les projets de budget font rarement l'objet d'observations. Quand ils ne le sont pas, les services du rectorat en font rarement la réclamation. L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration a aussi montré que le recteur, ou son représentant, n'y assiste pas systématiquement. Si le budget n'est pas adopté dans le temps réglementaire, il n'est pas arrêté par le recteur comme cela devrait être le cas. Ainsi, à l'université de Dijon, pour la période 1991/1996, le budget n'a jamais été adopté avant le 1er mars, sans susciter pour autant une réaction du rectorat. Comme le vote tardif du budget a un caractère endémique, le recteur n'intervient en fait que dans les cas critiques où il existe véritablement un problème, et non pas un simple retard dû à des habitudes regrettables.

B. - L'EXECUTION BUDGETAIRE

1° LES ECARTS PAR RAPPORT AUX PREVISIONS

Adopté tardivement, le budget ne repose pas pour autant sur des prévisions réalistes. Le recours à des décisions budgétaires modificatives (DBM) d'un montant élevé fait que les écarts entre le budget initial et le budget modifié après DBM sont souvent considérables. Plus surprenants sont les écarts constatés entre le budget modifié et le compte financier adopté à la fin de l'exercice. Ils s'expliquent par une sous-consommation fréquente des crédits, conduisant les universités à un recours massif et irrégulier à des

reports d'un exercice à un autre, en contradiction avec le principe d'annualité du budget.

La fiabilité des prévisions budgétaires est souvent sujette à caution, qu'il s'agisse des prévisions initiales ou modifiées. A l'université de Nancy I, au cours de la période 1988 à 1995, le budget modifié a été régulièrement supérieur de 80% au budget initial. Quatre DBM ont été prises en moyenne chaque année. En 1993 et 1994, elles ont conduit à un budget modifié qui était le double du budget initial. A l'université de Toulouse III, au cours de la période 1991 à 1996, le budget primitif a systématiquement sous-évalué les recettes et les dépenses. Les DBM ont été constamment surestimées, ouvrant des crédits pour des montants supérieurs à ceux des budgets initiaux. En ce qui concerne les dépenses, les pourcentages de dépassement des réalisations par rapport aux prévisions initiales ont varié entre 38 % et 64 % au cours de la période.

La réglementation en matière de modifications apportées au budget est généralement encore moins bien respectée que celle qui régit l'élaboration et l'adoption du budget initial. Tout comme ce dernier, les DBM sont généralement votées avec retard et perdent de ce fait leur caractère d'autorisation de crédits. Ainsi l'université de Bordeaux III ne procède qu'au vote d'une seule modification par an. Elle est votée très tardivement, par exemple pour les deux derniers exercices contrôlés, le 29 novembre en 1995 et le 9 décembre en 1996. Dans ces deux cas, il ne s'agissait pas d'une prévision mais simplement d'un ajustement des crédits sur les consommations effectives : le montant des dépenses réalisées indiqué par chapitre et fonction était en effet identique à celui qui figure dans les comptes administratifs.

Certaines universités se contentent d'enregistrer les écarts entre le budget initial et le compte financier dans une DBM de pure forme votée en même temps que ce dernier. A l'université de Reims, pour l'exercice 1993, 20 décisions modificatives ont été votées en mars 1994. Avec la mise en œuvre du nouveau décret financier, des efforts ont cependant été faits dans plusieurs universités pour rendre aux DBM leur véritable vocation. Le décret de 1994 a rendu la tâche des établissements plus facile en diminuant les cas pour lesquels une DBM est nécessaire.

2° LA PRATIQUE DES REPORTS

Les modifications apportées au budget initial sont souvent faites pour prendre en compte les crédits reportés, une fois que le compte financier de l'exercice précédent a été adopté. Les reports représentent entre les 2/3 et les 9/10 du volume des crédits ouverts

par les premières DBM de l'année. Ainsi à l'université d'Aix-Marseille III pour la période 1989 à 1996, les reports ont eu pour effet d'augmenter les crédits ouverts au budget primitif de 40 % à près de 70 %. A l'université de Paris XI, le budget modifié de 1996 s'est élevé à 724 MF comparé à un budget initial de 461 MF, soit un écart de 57 %, aux deux tiers (175 MF) imputables aux DBM de reports.

Presque toutes les universités reportent de façon automatique les crédits d'un exercice sur l'autre. Seule varie l'ampleur de ces reports ainsi que l'illustre le cas des universités bordelaises. A Bordeaux I, les reports se sont élevés à 39 MF en 1995 et 31 MF en 1996, pour des budgets initiaux qui se montaient respectivement à 141 MF (1995) et 161 MF (1996). Pour Bordeaux II, le budget initial de 1995, d'un montant de 111 MF, a été augmenté de 80 MF par une DBM de report des crédits de l'exercice précédent pour 80 MF. A Bordeaux III, les reports de crédits ont été de 16,7 MF en 1995 et de 27,7 MF en 1996. Pour cet exercice, ils représentaient le tiers du budget primitif.

Critiquable dans son principe, une pratique aussi massive des reports est dépourvue de toute base légale ou réglementaire. Certes, le décret de 1985 n'interdit pas à une université de reporter des crédits non consommés d'une année sur la suivante. Les universités ont interprété de façon erronée ce texte comme une autorisation de reporter indéfiniment des crédits d'un exercice à l'autre. En fait, ce sont les articles 14 à 20 du décret du 10 décembre 1953, prohibant les reports automatiques des crédits inemployés d'un exercice à l'autre, qui s'appliquent. L'article 7 du décret de 1994 autorise en revanche cette pratique, mais la limite aux crédits relatifs « aux tranches annuelles non exécutées des programmes pluriannuels d'investissement » et « à des opérations identifiées ayant fait l'objet d'un commencement d'exécution dans la limite de 10% de la dotation des chapitres correspondants du budget de l'exercice précédent ».

A plusieurs reprises (notamment dans son rapport public de 1983) la Cour a déjà critiqué les reports de crédits qui transgressent le principe d'annualité du budget. Si les universités les justifient par le décalage entre l'année budgétaire et l'année universitaire ou par le versement tardif des subventions de l'Etat, la véritable explication doit plutôt être recherchée dans la faible consommation de crédits gérés de façon très décentralisée par les différentes unités. A Paris XI, en 1996, les crédits n'ont été consommés qu'à hauteur de 68 %. Si les IUT et les services centraux ont consommé leurs crédits à hauteur respective de 90% et 88 %, la moyenne des UFR n'était que de 56 %. La sous-consommation était aussi plus forte pour la recherche (avec un taux d'exécution de 30 à 50%), que pour l'enseignement (80%). A

l'université de Poitiers, le taux de consommation des crédits a été de l'ordre de 70% de 1992 à 1996.

Lorsqu'elles n'arrivent pas à consommer l'intégralité de leurs crédits, les unités budgétaires, estimant en être seules bénéficiaires, répugnent à les rendre pour qu'ils soient utilisés par d'autres, ou mobilisés pour une politique commune. A l'université de Toulouse III, la question de ces reports systématiques a été évoquée à partir de 1995 au sein du conseil d'administration. Mais les propositions visant à réduire de 20% les reliquats de crédits non consommés pour financer des projets communs ont été rejetées à une large majorité. Seul un prélèvement de 5% a été effectué.

D'autres universités ont obtenu des résultats plus convaincants. L'université de Lyon I a engagé dès l'approbation du compte financier 1993 une politique de mobilisation des reliquats. De même, à Paris VII et à Paris XI, la pratique des reports automatiques évolue timidement vers la conformité aux textes réglementaires. Mais il ne faut pas sous-estimer les obstacles auxquels se heurte cette évolution. La réponse faite le 8 septembre 1998 par le président de l'université d'Aix-Marseille III aux observations de la Cour illustre le problème des relations entre le centre et les composantes : « L'université a bien conscience que la pratique des reports systématiques n'est pas conforme au décret financier du 14 janvier 1994. Dans le cadre du budget 1998, il a été demandé aux UFR de justifier leurs reports de manière à éviter l'aspect systématique afin que la consommation des crédits soit la plus proche possible de la prévision. L'université en reconnaît l'intérêt politique pour elle ainsi que l'intérêt en terme de gestion, tout en attirant l'attention de la Cour sur les effets pervers tenant à des données sociologiques […] pouvant conduire les responsables des unités de consommation (UC) à une réaction de surconsommation des crédits à partir du moment, où, à leurs yeux, le pouvoir central serait susceptible de « leur confisquer leurs reliquats ».

3° L'EXECUTION DU BUDGET

Les dépassements de crédits

L'importance des écarts observés entre les dépenses prévues au budget initial et celles effectives du compte financier, conjuguée à l'absence de DBM régulièrement adoptées en cours d'exercice, ont conduit des universités à ne pas respecter le caractère limitatif des crédits tel que défini par l'article 6 du décret financier de 1985. A l'université de Paris VI, la Cour a observé que le budget n'a pas eu, pendant longtemps, la signification d'autorisation de dépenses pour les 1661 unités composant l'université. Ainsi, en 1992 et 1993, le

budget initial était insuffisant pour couvrir les dépenses et les DBM ne sont intervenues que respectivement les 30 et 31 décembre. En 1994, une première DBM, d'un montant faible, est intervenue en novembre. La DBM « réelle » n'est intervenue qu'après passation de toutes les écritures, en juillet 1995, ce qui lui retirait toute portée.

A l'université de Bordeaux III, de nombreux mandatements et paiements en dépassement des crédits votés ont été constatés pour un montant parfois considérable. Ainsi, en 1995, la fonction administration du service général a connu un dépassement de 1 199 048 F, la fonction logistique du service général de 504 065 F, la fonction administration du télé-enseignement de 261 445 F, la fonction « actions diverses », du service universitaire d'action sociale de 848 772 F. Cette liste pourrait être allongée d'autres dépassements comparables.

Les manquements au code des marchés publics

De nombreux manquements au code des marchés publics (CMP) ont été relevés. A l'université de Lyon I, des achats de livres et de périodiques ont été effectués en 1995 par le service de documentation sans appel à la concurrence pour un montant de 5,6 MF. Cette situation était celle de l'ensemble de l'université pour les fournitures générales et les prestations extérieures. A l'université de Montpellier II, du fait de la dispersion des donneurs d'ordre, plusieurs commandes, adressées à un même fournisseur pour des prestations de nature identique ou similaire, ont totalisé au cours d'un même exercice un montant supérieur au seuil de 300 000 F fixé par l'article 123 du CMP. Ce constat ayant été fait *a posteriori*, des marchés dits de régularisation ont été passés. Cette pratique, fréquente dans les universités, contrevient à l'article 39 du CMP qui dispose dans son dernier alinéa que « les marchés doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution ».

A l'université de Bordeaux II, plusieurs opérations de travaux ont été exécutées sans marché et réglées sur simples factures. Un recours abusif à des marchés négociés a été également constaté. A l'université technologique de Compiègne, les marchés de fournitures ou de matériels sont le plus souvent passés en application de l'article 104-2 du CMP qui permet de ne pas procéder à un appel d'offres quel que soit le montant en cause « lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation qui, à cause de nécessités techniques, d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire, ne peut être confiée qu'à un entrepreneur ou un fournisseur déterminé ».

Le non-respect des dispositions du CMP tient notamment à l'absence de service central des achats. C'est le cas à l'université de Metz, chaque UFR passant ses propres commandes sans se préoccuper des règles de mise en concurrence. Si une commission des marchés a bien été créée en 1996, son rôle gagnerait à être renforcé. Même quand un service central a été mis en place, son activité demeure souvent modeste. Ainsi, à l'université de Bordeaux III, le service commun informatique de l'université a, selon ses statuts, une fonction d'achat au service de l'université. Dans la réalité, la commande de matériels informatiques est éclatée entre UFR.

L'université de Poitiers constitue une exception. La présence d'une cellule des marchés, reconnue de tous, explique le respect de la réglementation. D'autres universités suivent la même voie. L'université de La Réunion a créé en 1993 un bureau des marchés et, à ce jour, ce bureau, placé sous l'autorité de l'agent comptable, chef des services financiers, a passé une trentaine de marchés. De même, des améliorations ont été constatées à l'université d'Angers. La mise en place, à compter de septembre 1995, d'un service spécialisé et la création d'un nombre limité de centres de responsabilité sont de nature à contribuer à la nécessaire amélioration des procédures de gestion des achats et des marchés.

IV. - LES COMPTES FINANCIERS DES UNIVERSITES

Généralement dépourvues d'un véritable budget, les universités ne tirent pas non plus de la comptabilité des informations suffisamment fiables pour les guider dans leur gestion. Les comptes financiers doivent normalement retracer, une fois l'exercice terminé, les opérations en recettes et dépenses selon la même nomenclature que le budget par nature. Le plan comptable des universités prévoit en outre une distinction entre la section d'investissement et celle de fonctionnement. Les comptes financiers ne reflètent pas la situation réelle des établissements. Les résultats de l'exercice comptable n'ont guère de signification compte tenu de pratiques comptables contestables. Les bilans, tronqués par l'absence de dotation initiale et de comptes de stocks, ne donnent pas une image fidèle de l'état du patrimoine ni du niveau des réserves dont disposent réellement les universités. Bien qu'elles soient rarement évoquées dans les débats publics, ces lacunes limitent fortement l'autonomie de gestion des universités.

A. - LES CONDITIONS D'ADOPTION ET DE TRANSMISSION DES COMPTES FINANCIERS

Le compte financier annuel est soumis à l'approbation du conseil d'administration « avant l'expiration du sixième mois suivant la clôture de l'exercice », puis transmis « avant l'expiration du huitième mois suivant la clôture de l'exercice » au trésorier-payeur général qui procède à sa « mise en état d'examen » avant envoi à la Cour ou aux chambres régionales des comptes. En fait, les délais, fixés par les articles 185 et 187 du décret du 29 décembre 1962, sont rarement respectés.

Si les comptes ne parviennent pas à la Cour ou aux chambres régionales des comptes dans les délais réglementaires, cela tient d'abord au fait que les conseils d'administration les adoptent tardivement. Alors que cette adoption devrait intervenir au plus tard le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, de nombreux retards ont été constatés lors des contrôles.

Dans les universités, la présentation du compte financier au conseil d'administration se fait le plus souvent dans l'indifférence générale, les comptes étant approuvés presque automatiquement après la présentation qui en est faite par l'agent comptable. Ils pourraient pourtant faire l'objet de nombreuses remarques, tant leur présentation est parfois défaillante. Alors que, aux termes de l'instruction comptable M 9-3, le compte financier « comprend : la balance définitive des comptes ; le développement, par chapitre, des dépenses et des recettes budgétaires ; le développement des résultats de l'exercice ; le bilan [et] la balance des comptes de valeurs inactives », il est fréquemment incomplet avec une absence quasi systématique de la balance des valeurs inactives.

L'instruction comptable M 9-3 exige l'établissement d'un compte financier « qui regroupe les services communs et les unités d'enseignement et de recherche non dotées de la personnalité juridique, et d'un compte financier séparé pour chacun des établissements rattachés à l'établissement et pour chaque service à comptabilité distincte ». Ces prescriptions ne sont pas toujours respectées. Des irrégularités manifestes sont parfois commises entachant la sincérité du compte financier comme à l'université de Rennes I. Dans les comptes produits à la Cour, le bilan de l'université présentait depuis 1987 un déséquilibre pour un montant initial de plus de 50 MF (l'actif étant supérieur au passif), ramené à environ 4 MF à partir de 1990 (le passif devenant alors supérieur à l'actif). L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration de l'université a permis d'observer que, dans la majorité des cas, les comptes ont été

approuvés à l'unanimité et sans discussion. Aucune mention du déséquilibre du bilan n'y figurait.

Très fréquemment, le conseil d'administration n'exerce pas ses prérogatives. Ainsi, il ne se prononce que rarement sur l'affectation du résultat comptable. Cette lacune contrevient aux prescriptions de l'instruction M 9-3 et à celle du plan comptable général ; elle prive l'université d'une évaluation précise de ses ressources propres.

Le désintérêt marqué par les conseils d'administration n'est pas compensé par une vigilance accrue des services chargés de la mise en état d'examen des comptes. Ce contrôle, qui repose sur les trésoreries générales des départements où sont implantés les établissements, retarde très souvent la production des comptes aux juridictions financières, Ainsi, les comptes 1992 à 1996 de l'université d'Aix-Marseille III, approuvés par le conseil d'administration avant le 30 juin de l'année suivant la clôture de l'exercice, ont été visés très tardivement par le trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône. Si les services de la trésorerie générale de la Côte d'Or effectuent un réel contrôle des comptes de l'université de Dijon, dans la plupart des cas, les services se contentent de vérifications rapides. Dans le cas de Rennes I, la mise en état d'examen des comptes de la trésorerie générale d'Ille-et-Vilaine, a été effectuée, du propre aveu des services concernés, de façon très « sommaire », au point que la Cour a été contrainte de renvoyer les comptes à l'université.

En fait, pour les trésoreries générales, la mise en état d'examen rapide et complète des comptes n'est pas considérée comme une tâche prioritaire. En outre, elles n'ont jamais reçu d'instruction leur indiquant les diligences à effectuer. Dans sa réponse à la Cour, le directeur de la comptabilité publique s'est engagé en octobre 1998 à « élaborer, au cours des prochains mois, une instruction spécifique précisant aux trésoreries générales les diligences à effectuer lors de la mise en examen des comptes des établissements publics nationaux ». A la connaissance de la Cour, cette instruction est encore en préparation.

B. - LES COMPTES DE RESULTAT

D'après le plan comptable général, le résultat de l'exercice est égal tant à la différence entre les produits et les charges qu'à la variation des capitaux propres entre le début et la fin de cet exercice. Il traduit donc l'enrichissement (ou l'appauvrissement) résultant de ces éléments combinés. L'instruction comptable M 9-3 retient une définition semblable. Dans les universités, les résultats constatés à la

lecture des comptes financiers sont pourtant très éloignés de ces notions comptables essentielles.

Les résultats sont tout d'abord faussés par le fait qu'ils ne prennent pas en compte l'intégralité des produits et des charges. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, n'apparaissent dans les comptes ni les crédits d'Etat destinés à couvrir la rémunération des personnels et les bourses des étudiants, ni ceux relatifs aux constructions dont la maîtrise d'ouvrage n'a pas été déléguée aux universités. N'apparaissent pas non plus les subventions et dotations en emplois des organismes de recherche. Les ressources gérées par des structures extérieures aux universités (sociétés filiales, associations, etc.) sont également exclues.

Les comptes de résultat font en outre l'objet de pratiques comptables contestables analysées ci-dessous.

1° LE RECOURS A LA PROCEDURE D'AFFECTATION DES RESSOURCES

Dérogeant au principe budgétaire d'universalité, la procédure des ressources affectées a été prévue par les décrets des 10 décembre 1953 et 29 décembre 1962 qui disposent que « les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée, les subventions des organismes publics ou privés, les dons et legs doivent conserver leur affectation ». Plusieurs instructions de la comptabilité publique ont ensuite précisé le cadre dans lequel cette procédure peut être utilisée.

Aux termes des instructions, trois conditions doivent être remplies simultanément pour justifier un recours à la procédure des ressources affectées : « la recette a une affectation précise, c'est-à-dire que l'établissement public doit en faire un usage spécifique, défini par le bailleur de fonds ; le montant de la recette est égal au montant de la charge qui incombe à l'établissement public ; la recette n'est définitivement acquise à l'établissement public que lorsque celui-ci a effectué la dépense correspondante ». Un usage abusif de cette procédure est fréquent dans les universités car elle présente des facilités certaines. Le report des crédits est automatique et les ressources affectées, constituant des opérations pour compte de tiers, ne sont enregistrées que dans les comptes de la classe 4 et n'influent donc pas sur le résultat comptable. Ainsi à l'université de Poitiers, il a été relevé que l'université a classé en ressources affectées l'ensemble des ressources issues de la recherche[89]. Elle a aussi eu recours à ce classement pour les ressources tirées de la taxe

[89] Subventions de l'Etat prévues dans le plan quadriennal, contrats avec d'autres établissements publics de recherche, contrats avec les collectivités publiques et les entreprises privées.

d'apprentissage et de la formation continue, les subventions versées par les collectivités locales (pour financer les sites délocalisés de l'université) et les ressources tirées des activités commerciales.

2° LE NON-RESPECT DU PRINCIPE COMPTABLE DES DROITS CONSTATES

Loin de prendre en compte toutes les charges et tous les produits liés à un exercice donné, le résultat ne fait que constater la différence entre les recettes et les dépenses réellement comptabilisées au moment de l'arrêt des comptes. Or, celles-ci sont loin de représenter toutes les charges et tous les produits effectifs.

S'agissant des produits, l'article 163 du décret de 1962 dispose que « tous les droits acquis au cours d'un exercice doivent faire l'objet, au titre de cet exercice, d'un ordre de recettes ». Cette obligation est souvent méconnue dans les universités qui n'émettent l'ordre de recettes qu'à réception du paiement. Cette émission tardive est source de difficultés au moment de l'encaissement. Il n'est pas rare que l'agent comptable reçoive des chèques ou des virements et ne puisse procéder à leur imputation en l'absence de titre de recettes. Son seul recours est alors de les imputer temporairement au compte 47180 de « recettes à classer ». Un solde important à ce compte, comme il en a été constaté dans plusieurs universités, est le signe d'un non-respect du principe comptable des droits constatés.

3° L'ABSENCE FREQUENTE DE COMPTABILITE DES ENGAGEMENTS

Si le non-respect du principe comptable des droits constatés ne permet pas le rattachement de tous les produits à l'exercice concerné, l'absence de comptabilité des engagements affecte le rattachement de toutes les charges à ce même exercice. Seules figurent dans le compte financier celles qui ont donné lieu à un mandatement, sans que soient prises en compte les dépenses engagées mais non encore payées.

La tenue d'une « comptabilité détaillée des engagements » est une obligation qui incombe à l'ordonnateur selon l'article 15 du décret financier de 1985, puis l'article 11 du décret de 1994. Destinée à « suivre l'exécution du budget, l'évolution de la disponibilité des crédits et [à] déterminer, à tout moment, la situation financière réelle de l'établissement » pour reprendre la formulation du décret de 1985, cette comptabilité des engagements fait très souvent défaut dans les établissements.

A l'université de Reims au cours de la période 1989 à 1993, la politique d'engagement des dépenses relevait de chaque composante. Il n'existait cependant pas de comptabilité d'engagement des dépenses au niveau central. Il était donc difficile de connaître la

situation financière globale de l'établissement à un moment donné. La même situation a été observée à l'université de Metz pour la période 1989 à 1995 et à l'université de Strasbourg I sur la période 1986 à 1994.

L'absence de comptabilité des engagements a plusieurs conséquences. Les ordonnateurs ne peuvent suivre correctement l'exécution du budget, ni vérifier, avant tout nouvel engagement, la disponibilité réelle des crédits. Les dépassements de crédits relevés au cours des contrôles deviennent inévitables. Surtout, l'établissement ne peut pas connaître, à tout moment, sa situation financière réelle. Cette méconnaissance a des répercussions importantes sur la sincérité du résultat comptable tel qu'il apparaît à la lecture des comptes financiers. Une université peut ainsi afficher un résultat fortement excédentaire, alors qu'elle a en fait engagé la totalité de ses recettes, voire davantage.

A l'université de Toulouse III, l'agent comptable constatait, lors du conseil d'administration du 13 juin 1994, que l'excédent d'environ 45 MF de la section de fonctionnement « devait être rectifié par une réduction de 6 675 000 F correspondant aux heures complémentaires qui n'ont pu être constatées dans les écritures de l'ordonnateur avant le 31 décembre. Cette somme ne tient pas compte des engagements effectués au 31 décembre mais seulement des actions réalisées ayant fait l'objet d'une dépense. »

Le cas de l'université d'Aix-Marseille III illustre également ce risque. D'après une étude sur la gestion de l'établissement réalisée en 1995 par un cabinet d'audit, la prise en compte des dépenses engagées et des produits constatés mais non comptabilisés sur l'exercice a entraîné, en 1992, un écart négatif de 2,3 MF entre le résultat présenté au compte financier et le résultat retraité. Ce même écart était de + 10,9 MF en 1993, de - 1,9 MF en 1994. Le constat est identique à l'université de Dijon, même si l'ampleur des retraitements n'a pas été chiffrée avec la même précision. Des dépenses prévisibles et connues telles que les heures complémentaires du premier trimestre, payées systématiquement sur l'exercice suivant, ne sont pas même prises en compte. Elles ont été évaluées à 8,1 MF pour 1996 lors de présentation du compte financier. Une telle pratique s'apparente en fait à de la cavalerie budgétaire.

N'enregistrant pas les dépenses engagées mais non mandatées, les comptes financiers retracent moins encore les dépenses non soumises à engagement préalable mais se rattachant néanmoins à l'exercice considéré (comme par exemple les dépenses liées à des abonnements), ou les dépenses contestées. Les agents comptables devraient pourtant intégrer ce type de charges avec la passation d'écritures de régularisation de fin d'exercice. Dans les faits,

les comptes de régularisation de charges à payer ou de produits à recevoir ne sont presque jamais mouvementés. Ils servent pourtant à comptabiliser, selon l'instruction comptable M 9-3, « le montant évaluatif (mais suffisamment connu) des dépenses qui n'ont pu être ordonnancées à défaut de production par les créanciers, avant la clôture de l'exercice des justifications établissant leurs droits » et les « produits acquis à l'établissement, mais dont le montant non définitivement arrêté n'a pas encore fait l'objet d'un ordre de recettes ».

Les lacunes relevées en matière de comptabilisation des droits constatés et des engagements sont souvent aggravées par le fait que les universités n'utilisent pas systématiquement la période complémentaire, qui va jusqu'au 28 février de l'année qui suit la clôture de l'exercice. Son utilisation permettrait pourtant un meilleur rattachement des charges et des produits à l'exercice considéré.

4° LA NON-REPRISE DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

Les bilans des universités font fréquemment apparaître des montants importants au compte 13 « subventions d'équipement », ce qui n'est en rien surprenant. Il est plus contestable que le solde créditeur de ce compte augmente de façon continue au fil des exercices. Cette pratique est contraire aux prescriptions de l'instruction comptable M 9-3. Sont en effet inscrites au compte 13, et à ses subdivisions, les subventions d'investissement renouvelables (par opposition aux compléments de dotation inscrits aux comptes 1022 et 1023). « Constituant des moyens de financement extérieurs répétés et affectés à des éléments d'actif déterminés et souvent individualisés, ces subventions ne peuvent pas s'accumuler au passif du bilan : il faut qu'elles disparaissent du passif comme l'immobilisation concernée de l'actif. »

5° L'ABSENCE QUASI GENERALE DE DOTATION AUX AMORTISSEMENTS

Selon l'instruction comptable M 9-3, « l'opportunité de pratiquer des amortissements dans un établissement public national peut paraître discutable, notamment dans le cas où les principales ressources de l'établissement sont constituées par des subventions : on pourrait penser, en effet, que le problème du renouvellement de chaque immobilisation sera réglé, le moment venu, par l'octroi d'une subvention. Une telle optique est cependant trop étroite et méconnaît la nature exacte des amortissements. Certes, l'amortissement n'impliquant aucune sortie de fonds, constitue une charge « interne » qui a pour effet de dégager des disponibilités de trésorerie susceptibles d'être utilisées pour le financement du renouvellement.

Mais l'amortissement est avant tout la constatation comptable de la perte subie sur la valeur d'actif des immobilisations qui se déprécient avec le temps. » D'une façon ou d'une autre (amortissement réel budgétaire ou dépréciation ou amortissement pour ordre), la constatation comptable de la diminution de valeur des éléments d'actif se dépréciant avec le temps est obligatoire car elle conditionne l'exactitude du bilan. L'instruction précise qu' « il appartient à l'agent comptable de veiller à la stricte observation de cette règle ».

Cette obligation est peu respectée. Plusieurs universités ne pratiquent aucun amortissement, même pour ordre. Cette grave lacune est parfois justifiée par l'absence d'outil informatique adéquat, comme en témoigne la réponse du président de l'université de Bordeaux I aux observations de la Cour : « Il est exact que, comme presque toutes les universités, l'université Bordeaux I ne pratique pas l'amortissement budgétaire comme le prescrit la réglementation... Une dépréciation comptable des biens est, par contre, possible et même nécessaire, voire indispensable, pour que le bilan retrace la réalité de la valeur du patrimoine. Constater cette dépréciation nécessite néanmoins de disposer de logiciels permettant le relevé des immobilisations et le calcul de la dépréciation. Le système GFC qui comportait le relevé des dépenses immobilisées, n'intégrait aucun calcul de dépréciation. Le système NABuCo est, dans ce domaine, encore moins performant puisqu'il ne comporte pas de logiciel constituant le fichier des immobilisations non plus, évidemment, que le calcul des dépréciations ».

Sans nier les lacunes de GFC et de NABuCo, on doit constater que certaines universités pratiquent pourtant bien des amortissements pour ordre. Tel est notamment le cas de Bordeaux II, Bordeaux III, de Metz et Nancy I. S'agissant de l'université de Bordeaux II, elle passe simplement une écriture d'ordre à l'actif et au passif. Or une partie des immeubles appartient en propre à l'université. De plus, dans la période sous revue, l'université a acheté annuellement entre 20 et 30 MF de mobilier et de matériels informatiques et scientifiques. Ces immobilisations renouvelables à la charge de l'université devraient faire l'objet d'un amortissement réel budgétaire et non pas seulement d'un amortissement pour ordre.

L'argument fréquemment invoqué selon lequel aucun amortissement réel budgétaire n'est envisageable en raison de l'absence totale de crédits budgétaires permettant d'en couvrir la charge ne peut s'appliquer à l'université de Paris VI. Le premier contrat conclu entre l'université et l'Etat pour la période 1995 à 1996 a en effet prévu des crédits d'un montant de 2,5 MF par an pour une « dotation aux amortissements » consacrée aux équipements. Le nouveau contrat quadriennal poursuit cette politique en affectant à

cette même rubrique 2 MF par an. L'université a toutefois fait une interprétation différente de cet apport, sans avoir été contredite par le ministère, et considéré que cette somme était allouée au renouvellement des matériels. Elle affecte donc ces crédits à des achats, sans lien établi avec des matériels amortis. En revanche depuis 1995, l'agent comptable a entrepris de procéder à l'amortissement pour ordre d'un montant de 7,8 MF en 1995 et 21 MF en 1996. Les méthodes employées pour déprécier ont cependant été fixées sans délibération du conseil d'administration.

Très rares sont les universités qui pratiquent un amortissement réel de certains biens. Celle d'Angers le pratique depuis 1995, mais pour le seul matériel informatique de la bibliothèque universitaire. L'université de Dijon pratique des amortissements réels depuis 1993 mais les durées d'amortissement retenues résultent d'un tableau de dépréciation modifié au niveau de l'agence comptable sans délibération du conseil d'administration, ce qui n'est pas conforme aux dispositions réglementaires.

6° L'ABSENCE DE DOTATIONS AUX PROVISIONS

Ainsi que l'indique l'instruction comptable M 9-3, les « provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables ». Deux types sont explicitement prévus par la nomenclature comptable. Il s'agit des « provisions pour risques » et des « provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices ».

Selon l'instruction comptable M 9-3, les premières sont « destinées à couvrir les risques liés à l'activité de l'établissement, tels que ceux inhérents aux garanties données aux clients ou aux opérations traitées en monnaies étrangères ». Dans les faits, il est très rare que ce compte soit mouvementé. L'université de Dijon constitue une notable exception. Les provisions ont augmenté fortement par l'introduction de provisions pour couvrir différents risques et, notamment, la perte d'emploi des personnels sous contrat.

En ce qui concerne les « provisions pour risques et charges à répartir sur plusieurs exercices », l'instruction comptable M 9-3 précise qu'elles concernent notamment les grosses réparations dont l'importance exceptionnelle justifie l'étalement de la charge dans le temps. Il existe toutefois une ambiguïté entre les deux tomes de l'instruction. Le tome I, qui date de 1982, prévoit que la pratique desdites provisions « ne présentant pas le même intérêt que l'amortissement, son opportunité est laissée à l'appréciation de chaque établissement ». De fait, rares sont les universités qui

pratiquent de telles provisions. Leur caractère facultatif n'est toutefois pas mentionné dans le tome II, plus récent. Il est donc légitime de penser que la constitution de provisions pour risques et charges à répartir sur plusieurs exercices s'impose aux universités, qui doivent d'ailleurs souvent faire face à de grosses réparations suite à la vétusté de leur parc immobilier, ou aux problèmes de sécurité qu'il peut poser, sans parler de la question spécifique du désamiantage.

A l'université de Bordeaux I, la Cour a constaté que l'absence de provisions passées sur des éléments d'actif limite considérablement les possibilités de gestion des risques comptables susceptibles de peser sur la valeur de ces actifs ». Dans sa réponse à la Cour, le président de l'université convenait que, « comme nombre d'universités, l'université Bordeaux I n'a pas constitué de provisions au sens comptable du terme. » Il ajoutait toutefois qu' « une réflexion et une action sont en cours afin de faire évoluer la culture de gestion des différents acteurs pour parvenir à un fonctionnement à la fois conforme à la lettre de la réglementation et surtout à son esprit. Il n'échappe pas à l'équipe présidentielle comme au secrétaire général et à l'agent comptable qu'il convient de prendre en compte l'ensemble des risques, tout particulièrement en une période où les universités doivent exercer une plus grande responsabilité. Il en est ainsi des problèmes d'assurances et de conservation du patrimoine notamment et ceci dans le cadre juridique, réglementaire et de jurisprudence tant sur le plan national qu'au niveau de l'Union européenne ».

C. - LES BILANS

Les bilans, tronqués par l'absence de dotation initiale et de comptes de stocks, ne donnent pas une image fidèle de l'état du patrimoine ni du niveau des réserves dont disposent réellement les universités.

Les bilans des universités présentent souvent un aspect atypique. Comme les universités ne tiennent généralement pas de comptabilité des stocks, aucun compte de la classe 3 n'y figure. La Cour a relevé cette lacune, contraire aux dispositions de l'instruction M 9-3, dans de nombreux cas. L'argument souvent invoqué selon lequel les stocks seraient de trop peu d'importance pour justifier une inscription au bilan ne peut pourtant être accepté. L'exactitude du bilan exige en effet que tous les stocks, soient pris en compte. Ils ne sont d'ailleurs pas toujours aussi négligeables que les universités le prétendent. Ainsi, à l'université de Strasbourg I, l'existence de plusieurs laboratoires d'analyse médicale entraîne des stocks importants et seule une comptabilisation permettrait d'exercer un contrôle en rapprochant de façon périodique le stock comptable du stock physique.

Outre l'absence de comptes de la classe 3, les bilans des universités présentent l'autre particularité d'avoir des « hauts de bilan » très faibles, en l'absence de dotation initiale au passif et d'immobilisations de terrains et d'immeubles à l'actif. Cette situation tient au fait que les terrains et immeubles occupés par les universités sont très souvent des biens qui relèvent du domaine public de l'Etat, et que leur dotation aux universités, pourtant prévue par un arrêté de 1976[90], n'a réellement commencé qu'au début des années quatre-vingt. Dans son rapport public de 1990, la Cour avait ainsi observé que sur 770 immeubles recensés, 322 restaient à attribuer fin 1989 ; seulement 10% de ces immeubles étaient inscrits au bilan des universités. Les autres n'avaient pas encore fait l'objet d'un arrêté ministériel de mise à disposition (c'était notamment le cas dans la région parisienne, les immeubles de l'ancienne université de Paris n'ayant pas encore été officiellement répartis) ou d'une évaluation par le service des domaines, après que l'arrêté ait été pris.

Cette situation a peu évolué. C'est le cas des universités parisiennes toujours en indivision pour la plus grande partie de leur patrimoine. De même, l'université de Lyon I était implantée, en 1997, sur cinq sites différents dans l'agglomération lyonnaise dont trois appartenaient à l'Etat, sans qu'un arrêté les ait affectés à l'université. Dans d'autres universités, les biens appartenant à l'Etat ont bien été affectés en dotation aux établissements concernés, mais ne figurent pas pour autant dans leurs bilans. Tel est notamment le cas des universités d'Angers, de Metz et de Reims. Parfois, des biens appartenant en propre aux universités ne figurent même pas à leurs bilans.

Au total la situation des universités françaises tranche avec celle de la plupart de leurs homologues européennes pour lesquelles la question de la propriété a été résolue. Ainsi aux Pays Bas, les immeubles ont été vendus aux universités par l'Etat en 1992, le financement étant assuré par emprunt bancaire avec remboursement sur crédits d'Etat. En Suède, la propriété des bâtiments revient à un organisme public de construction dont les universités sont les locataires.

1° LA COMPTABILITE PATRIMONIALE

Les universités sont tenues de faire figurer à leurs bilans toutes les immobilisations d'une valeur supérieure à un seuil initialement fixé à 1 500 F et porté à 5 000 F HT à partir de 1993. Malgré ce relèvement, cette obligation n'est pas toujours respectée,

[90] Cf. arrêté n° 76-212 du 27 février 1976 réglant le transfert des droits et obligations des anciens établissements d'enseignement supérieur ainsi que des biens leur appartenant en propre.

tant pour les immobilisations incorporelles (les brevets par exemple) que corporelles. Ainsi à l'université de Lyon I, le compte 205 « concessions et droits similaires, brevets, licences, etc. » présentait un solde débiteur de 140 169,72 F, inchangé depuis 1992. Outre le fait qu'« étant destinés à tomber dans le domaine public à l'expiration d'un certain nombre d'années, les brevets d'invention doivent être amortis sur la durée réglementaire », l'absence de mouvement de ce compte n'était pas justifiée car depuis 1992, des dépôts de brevets avaient été effectués par l'université.

L'instruction M 9-3 fait obligation à l'agent comptable, non seulement « d'établir un fichier des immobilisations et de veiller à sa conservation », mais aussi d'arrêter chaque année un inventaire physique de fin d'exercice. D'une façon similaire, l'article 41 du décret financier du 22 janvier 1985 prévoit qu'il « tient un inventaire permanent de tous les biens mobiliers et immobiliers dont il dispose », inventaire qui « distingue les biens propres de l'établissement de ceux qui lui sont affectés ou qui sont mis à sa disposition ». L'article 36 du décret de 1994 reprend bien cette obligation, mais ne précise pas sur qui elle pèse. En fait, elle suppose une collaboration étroite entre l'agent comptable et l'ordonnateur.

Dans la pratique, les contrôles effectués ont montré que l'inventaire tenu par l'agent comptable est soit inexistant soit insuffisant. Il faut reconnaître que les lacunes de GFC, puis l'indisponibilité à ce jour des fonctionnalités « gestion des immobilisations » et « inventaire et gestion du patrimoine » de NABuCo, constituent un handicap sérieux. Quant à l'inventaire tenu par l'ordonnateur, il est rarement établi au niveau de l'établissement, ni même au niveau de chaque composante ou service commun. Les laboratoires de recherche tiennent généralement un inventaire, mais, souvent, ne distinguent pas les matériels qui relèvent de la propriété de l'université et ceux appartenant aux organismes de recherche. Enfin, les sorties de matériels sont rarement constatées, ni signalées à l'agent comptable.

Ainsi à l'université de Mulhouse, la tenue de l'inventaire qui devait commencer en 1989 si l'on se réfère à la lettre du président de l'université du 20 janvier 1989 en réponse aux observations formulées par la Cour, a été reportée ; en fait, seul l'agent comptable dispose d'une liste des acquisitions faites par l'université depuis 1971, mais le fichier tenu par son service présente des imperfections. En outre, l'inventaire physique n'est que partiellement réalisé. Il est toutefois à noter que pour ce qui le concerne, l'IUT semble avoir contourné les imperfections présentées par le logiciel GFC en utilisant un logiciel plus performant que celui-ci pour tenir son inventaire.

A l'université de Metz, l'inventaire comptable n'était pas complété par un inventaire physique des biens. A l'université d'Angers le registre d'inventaire des biens de l'université, qui est de la responsabilité de l'ordonnateur, n'a jamais été tenu. L'inventaire comptable (fichier des immobilisations) a été mis en place en 1994, mais il ne concerne que les nouvelles acquisitions, sans prise en compte des anciennes ni enregistrement des mouvements entre composantes. Aucun inventaire physique annuel n'est établi.

A l'université de Toulouse III, aucun état de l'actif n'est produit. Il n'existe pas de fichier des immobilisations, seul un état des immobilisations acquises dans l'année a été édité à la fin de chaque exercice par le logiciel GFC. A l'université de Dijon, si chaque immobilisation fait l'objet d'une fiche et si les immobilisations sont tenues dans un registre, l'inventaire comptable n'est pas tenu en permanence. Il n'existe pas en parallèle d'inventaire physique. A l'université de Paris VI, il n'existe pas non plus d'inventaire centralisé. Les factures portent la mention « matériel inventoriable », mais les UFR sont responsables de leur propre inventaire et, lorsque des achats sont centralisés comme dans le cas de l'informatique de gestion, le suivi des matériels ne l'est pas. A la demande du comptable, une société spécialisée est intervenue pour chiffrer la réalisation d'un inventaire, d'autant plus indispensable que les matériels situés sur le campus de Jussieu vont être déplacés à l'occasion des déménagements rendus nécessaires par les opérations de désamiantage.

Les lacunes dans la tenue de la comptabilité patrimoniale posent aussi un problème quand il s'agit d'opérer une scission comme ce fut le cas à Bordeaux I lors de la création de l'université de Bordeaux IV. La Cour a relevé que le partage des patrimoines n'a pas été rigoureusement effectué, poste par poste du bilan. L'université a répondu que « ce partage nécessitera la réalisation d'un travail très important consistant à reprendre et à totaliser toutes les fiches d'immobilisation tant pour la partie Bordeaux IV, que pour la partie Bordeaux I et la partie commune. Ce travail est à réaliser pour de nombreuses années. » La tenue régulière d'un inventaire aurait grandement facilité cette opération.

2° LA COMPTABILISATION DES RESERVES

Au passif, les comptes de la classe 1 sont loin d'être conformes aux principes comptables, comme l'a relevé un rapport récent de l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGAEN)[91]. En

[91] Cf. « La raison d'être des réserves des universités, des fonds de roulement et des crédits reportés », rapport de l'IGAEN au ministre de mai 1995.

plus du compte de réserves facultatives, certaines universités ont aussi créé un compte de « réserves immobilisées » qui n'est pas prévu par la nomenclature comptable, et où est imputée, sans décision préalable du conseil d'administration, une fraction des crédits non employés.

Plus fondamentalement, la comptabilité ne permet pas de déterminer quelles sont les réserves de l'établissement. Selon l'instruction M 9-3, « les réserves sont des résultats excédentaires affectés durablement à l'établissement jusqu'à décision contraire des autorités compétentes ». Mais, dans les universités, le résultat comptable ne reflète pas fidèlement la réalité financière du fait notamment de l'absence de comptabilité des engagements et d'opérations de régularisation de fin d'exercice et de la non prise en compte des opérations traitées en ressources affectées. Comme l'a relevé le rapport de l'IGAEN précité, et, avant lui, un rapport de 1995[92], les milliards de réserves qui apparaissent aux bilans des universités doivent donc être relativisés.

Certaines des universités en ont conscience. Ainsi, à l'université de Paris XI, les responsables soulignent que seules les réserves inscrites au compte 106821 « réserves facultatives » méritent en fait cette appellation, soit pour l'exercice 1995, 91 MF seulement sur un total de 462 MF qui apparaît au bilan. Il en est de même à l'université de Montpellier II. Si l'examen des comptes fait apparaître une montée rapide des réserves passées de 6,7 MF au 31 décembre 1986 à 162,6 MF au 31 décembre 1995, l'université indique que seules 34,3 MF de réserves inscrites au compte 106821 correspondent aux excédents d'exploitation. A l'université de Bordeaux II, les réserves résultent de l'addition des soldes des crédits des différentes composantes de l'université (UFR ou équipes de recherche). Elles sont reconduites d'année en année, ce qui peut accréditer l'idée, erronée dans une large mesure, de l'existence d'un « trésor de guerre ». Cependant, une partie d'entre elles consiste dans des soldes effectivement disponibles qui, reportés systématiquement, sont ainsi stérilisés. Le conseil d'administration de l'université s'est saisi de ce sujet le 27 janvier 1997. Il a été convenu que la mutualisation des réserves disponibles pourrait d'abord intéresser celles provenant de la dotation globale de fonctionnement.

[92] Cf. « Universités, relever les défis du nombre », rapport remis le 20 janvier 1995 au ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche par le groupe de réflexion sur l'avenir de l'enseignement supérieur présidé par M. Daniel LAURENT

❖

Les réformes de 1968 et 1984 ont voulu rompre avec la tradition de direction centralisée de l'enseignement supérieur français, qui aura engagé, avant les collectivités territoriales, son mouvement de décentralisation. Il est indéniable que les universités françaises ont des marges d'autonomie : le cadre budgétaire et financier dans lequel elles évoluent est dérogatoire au droit commun, le contrôle exercé par la tutelle est allégé, le président dispose d'une durée de mandat propice à la définition et à la conduite d'une politique.

Dans un rapport publié en 1994, le comité national d'évaluation affirmait que « l'autonomie sans gouvernement ne serait que construction abstraite et velléité ». De même l'enquête menée en 1997 et 1998 par les juridictions financières les conduit à conclure qu'une autonomie sans capacité de gouvernement, mais aussi sans instruments de pilotage et sans outils de contrôle, est une autonomie en trompe-l'œil. L'autonomie suppose moins une transformation du cadre légal ou réglementaire, que la construction des fondations administratives, budgétaires, financières et comptables, qui font largement défaut aux universités françaises. Ce constat conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes.

Il appartient tout d'abord à l'Etat de préciser le cas échéant le cadre juridique des établissements d'enseignement supérieur, et surtout de mettre en place les structures et moyens de contrôle pour veiller à son application. Les points suivants sont prioritaires :

- *droits universitaires* : mettre fin aux irrégularités constatées en matière de droits complémentaires en rappelant aux recteurs, chanceliers des universités, leur responsabilité en matière de contrôle de la légalité (article 46 de la loi de 1984).

- *antennes délocalisées* : définir le cadre de leur création et de leur gestion en prenant notamment en compte l'évolution démographique.

- *statuts* : exercer une vigilance accrue sur les projets de statuts des universités afin qu'il ne soit pas dérogé aux principes législatifs d'unicité de l'établissement et de gestion démocratique avec la participation de l'ensemble des personnels, des étudiants et de personnalités extérieures, définis par l'article 20 de la loi de 1984.

- *contrôle budgétaire* : prévoir la création dans chaque rectorat d'une cellule spécialisée dans l'examen des budgets des universités afin de veiller au respect des règles définies par le décret de 1994. Rédiger, à l'attention de ces cellules, une instruction leur indiquant les points spécifiques à contrôler.

- *comptabilité* : donner la priorité à la publication des deux autres tomes de l'instruction comptable M 9-3 et de l'instruction indiquant aux trésoreries générales les diligences minimales à effectuer pour la mise en état d'examen des comptes.

La capacité de gestion des universités gagnerait à être renforcée en privilégiant les aspects suivants :

- *gouvernement* : valoriser la fonction de secrétaire général d'université et renforcer les services placés sous sa responsabilité, notamment en matière d'achats.

- *personnels* : donner la priorité aux services financiers et comptables dans l'affectation des personnels administratifs.

Le budget et le compte financier devraient enfin devenir les véritables instruments d'une gestion autonome. Il conviendrait pour cela de :

- *budget* : revoir la conception du budget des universités afin qu'il reflète davantage la réalité des recettes et des dépenses des établissements, en introduisant notamment la notion de budget consolidé.

- *compte financier* : réduire progressivement la période complémentaire afin d'accélérer l'adoption des comptes financiers, généraliser la pratique des amortissements réels budgétaires, et instituer des dotations aux provisions pour risques et charges.

ANNEXE I

Liste des universités contrôlées en 1997-1998

Universités contrôlées par région	Contrôle effectué par	Typologie[93]	Ressources[94]
Alsace			
Haute Alsace Mulhouse	CRC d'Alsace	pluridisciplinaire	95 MF
Louis Pasteur Strasbourg I	Cour	dom. scientifique	616 MF
Aquitaine			
Bordeaux I	Cour	dom. scientifique	263 MF
Bordeaux II	CRC d'Aquitaine	dom. scientifique	171 MF
Bordeaux III	CRC d'Aquitaine	dom. littéraire	92 MF
Bourgogne			
Dijon	Cour	pluridisciplinaire	255 MF
Champagne-Ardennes			
Reims	CRC de Champ.-Ardennes	pluridisciplinaire	191 MF
Ile-de-France			
Pierre et Marie Curie Paris	Cour	dom. scientifique	443 MF
VI	Cour	pluridisciplinaire	214 MF
Denis Diderot Paris VII	Cour	dom. jur./éco.	94 MF
Dauphine Paris IX	Cour	dom. scientifique	447 MF
Paris-Sud Paris XI			
Languedoc-Roussillon			
Montpellier II	Cour	dom. scientifique	275 MF
Lorraine			
Metz	CRC de Lorraine	pluridisciplinaire	125 MF
Henri Poincaré Nancy I	Cour	dom. scientifique	288 MF
Midi-Pyrénées			
Paul Sabatier Toulouse III	Cour	dom. scientifique	346 MF
Pays de la Loire			
Angers	CRC des Pays de la Loire	pluridisciplinaire	147 MF

[93] La typologie provient du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie qui l'a établie en tenant compte des spécialisations disciplinaires dominantes de chaque université. Un critère secondaire de classification a aussi été retenu : il s'agit du poids financier relatif des différentes composantes, qui permet d'affecter dans les catégories prédéterminées les universités constituées de plusieurs pôles disciplinaires de poids inégal. Sur cette base, cinq catégories d'universités ont été arrêtées : dominante scientifique, dominante littéraire, dominante juridique et économique, pluridisciplinaire (de petite, moyenne ou grande taille) et université nouvelle.

[94] Total des ressources figurant au compte financier de l'exercice 1997.

Poitou-Charentes Poitiers	Cour	pluridisciplinaire	247 MF
Picardie Compiègne Amiens	CRC de Picardie CRC de Picardie	technologique pluridisciplinaire	117 MF 177 MF
Provence-Alpes-Côte d'Azur Aix-Marseille III	Cour	pluridisciplinaire	243 MF
Réunion La Réunion	CRC de la Réunion	pluridisciplinaire	73 MF
Rhône-Alpes Claude Bernard Lyon I Saint-Etienne	Cour CRC de Rhône-Alpes	dom. scientifique pluridisciplinaire	314 MF 145 MF

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

Le rapport de la Cour des comptes concernant l'autonomie des universités dans leur gestion budgétaire, financière et comptable, a retenu tout particulièrement l'attention du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, qui souscrit au bilan que ce document dresse. Toutefois, pour être exhaustif, le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie souhaite intégrer les précisions et observations complémentaires suivantes.

I. - LE DEGRE D'AUTONOMIE CONFERE AUX UNIVERSITES PAR LES TEXTES

A. - LA REFORME DE 1994

Le cadre budgétaire et comptable mis en place par le décret n°85-79 du 22 janvier 1985 est apparu, dès la fin des années 80, largement inadapté au fonctionnement des EPSCP.

Tout d'abord, la définition même du cadre budgétaire et comptable, qui introduisait une description fonctionnelle des ressources et des charges se superposant à la description comptable traditionnelle, s'est avérée d'une très grande rigidité, sans apporter les éléments de transparence dans les choix d'allocation des moyens qu'espéraient les concepteurs de ce texte. De plus, le décret précité n'avait pas été accompagné d'une instruction M9 complète et adaptée aux nouvelles dispositions réglementaires.

Ces difficultés intrinsèques au cadre réglementaire, alliées aux plus anciennes faiblesses de la gestion budgétaire et comptable des EPSCP, ont conduit les établissements à s'éloigner des principes réguliers de la gestion des deniers publics. En particulier, le caractère d'acte de prévision et d'autorisation du budget des EPSCP avait été largement perdu de vue, comme en témoignent la caractère tardif de l'adoption des budgets primitifs, les écarts significatifs entre prévision et exécution ainsi que la multiplication des décisions budgétaires modificatives adoptées après la fin de l'exercice, ou l'importance des gestions en ressources affectées, pour ne retenir que les éléments les plus significatifs des dérives constatées.

Cette situation avait été largement dénoncée par les corps de contrôle.

Par ailleurs, l'essor très rapide des effectifs étudiants, l'ouverture accrue vers le monde économique, l'intérêt grandissant

porté par les collectivités locales au développement de l'enseignement supérieur, ont conduit les responsables ministériels de l'époque à mener une action vigoureuse de développement de l'autonomie des établissements, avec, en particulier, la globalisation progressive des ressources financières, le lancement de la politique contractuelle, l'octroi de responsabilités accrues en matière immobilière (responsabilité de la maintenance en 1989, possibilité de délégation de maîtrise d'ouvrage en 1990).

Ces développements supposaient une remise en ordre significative de la gestion budgétaire et comptable, afin que les établissements disposent d'outils de pilotage et gestion adaptés à l'exercice des responsabilités qu'une autonomie réelle implique nécessairement.

C'est dans ces conditions qu'a été ouvert la refonte du cadre budgétaire et comptable devant aboutir à la publication du décret n° 94-39 du 14/01/1994. Cette refonte a été menée de manière étroitement concertée entre le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'économie et des finances et les responsables enseignants et administratifs des établissements.

La réforme de 1994 repose sur un double principe :

- en contrepartie d'assouplissements réglementaires adaptés à la réalité de la gestion de l'activité universitaire (règles concernant la limitativité des crédits, possibilités accrues de reports d'un exercice sur l'autre, prise en compte de la réalité organisationnelle des universités, …), elle marque un retour au cadre budgétaire et comptable traditionnel, basé sur le plan comptable général ;

- mise en œuvre, parallèlement au budget traditionnel par nature, d'un « budget de gestion » destiné à traduire en termes d'objectifs les choix budgétaires, afin de redonner toute son importance au débat budgétaire au sein des instances compétentes de l'établissement.

1° LES RETARDS DANS L'APPLICATION DE LA REFORME

La Cour constate un retard dans l'application par certains EPCSCP du décret du 14 janvier 1994.

A compter de l'entrée en vigueur du décret du 14 janvier 1994 précité, les universités disposaient d'un délai de deux ans pour se conformer à ses dispositions. Cette application progressive de la nouvelle réglementation a été demandée par les établissements, afin qu'ils soient en mesure de redéfinir leur structuration interne, de rationaliser leurs procédures et de les mettre en conformité avec la nouvelle réglementation.

Toutefois, certaines universités ont considéré que les dispositions du nouveau décret financier du 14 janvier 1994 étaient trop contraignantes par rapport à leurs pratiques et ont donc reporté cette mise en œuvre. Certains EPCSCP ont effectivement demandé au ministre chargé de l'enseignement supérieur de proroger le dispositif transitoire en prévoyant un report de l'application de ce décret, demande à laquelle il n'a pas été donné de suite. En 1997, 55 universités s'étaient conformées au dispositif ; en 1999, 97 établissements d'enseignement supérieur se conforment au nouveau dispositif. Les établissements doivent désormais se conformer au décret du 14 janvier 1994.

2° LES DEFAILLANCES DE L'INFORMATIQUE DE GESTION

La Cour constate les insuffisances des universités en matière d'informatique de gestion, et relève que les ministères de tutelle ont leur part de responsabilité dans cette situation.

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie partage pour l'essentiel l'analyse de la Cour. Cependant, les éléments de contexte qui suivent doivent être rappelés, afin d'aboutir à une appréciation exhaustive de l'action entreprise dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable des EPSCP.

Pour les raisons exposées plus haut – inadaptation du cadre réglementaire existant, nécessité d'un essor de l'autonomie réelle des établissements d'enseignement supérieur – le ministère de l'éducation nationale estimait que l'évolution, non seulement des textes, mais également des pratiques de gestion des établissements, constituait une urgence. Dès lors, il apparaissait que devaient être menés conjointement la réforme du cadre réglementaire, la mise au point d'un outil informatique cohérent avec les dispositions du futur décret, ainsi qu'un accompagnement en sensibilisation et en formation des établissements.

Afin de s'assurer que les dispositions réglementaires mises à l'étude seraient effectivement applicables, la méthode d'élaboration des textes a fait l'objet d'une très large concertation, dépassant la simple rédaction du décret pour aborder également les éléments essentiels de la future instruction M9-3 et le cahier des charges de l'application informatique qui devait devenir NABUCO. Cette méthode de travail, qui s'est révélé en définitive fructueuse, a inévitablement accru la complexité, et les délais, de réalisation du projet dans son ensemble.

S'agissant de l'application informatique proprement dite, le ministère s'était assigné un double objectif : réaliser une application conforme aux bases réglementaires qui, on l'a vu, faisaient l'objet

d'une définition parallèle à la réalisation de l'outil informatique, et obtenir une application suffisamment paramétrable pour s'adapter à des organisations d'établissements d'autant plus diverses que la réflexion sur les structures de gestion des EPSCP n'avait pas à l'époque, au sein de la communauté concernée, la qualité qu'elle peut avoir aujourd'hui.

Enfin, il faut rappeler que la création du groupement d'intérêt public GIGUE est quasi concomitante du lancement du chantier NABUCO. En d'autres termes, la structure nécessaire au développement d'applicatifs modernes de gestion se mettait en place pour la réalisation du produit NABUCO.

On peut peut-être considérer aujourd'hui que cette série de contraintes assignées au projet NABUCO était excessive : elle apparaissait à l'époque comme la condition sine qua non de l'acceptabilité de la démarche par l'ensemble des parties concernées. En revanche, il est clair que cette série d'exigences, difficilement conciliables, a fragilisé la bonne marche du projet dès lors que celui-ci a rencontré des obstacles qui n'avaient pas été correctement anticipés : le rachat du cocontractant initialement choisi par le GIGUE par une autre société d'une part, la sous estimation de la difficulté technique et organisationnelle de la maîtrise d'ouvrage d'une application de gestion respectant les standards techniques du marché, d'autre part.

Dans ces conditions, on peut estimer que l'ensemble du projet s'avère être plutôt une réussite, malgré les nombreuses difficultés rencontrées et décrites par la Cour. Il faut souligner que la conduite du projet NABUCO a constitué, pour le GIGUE, puis pour l'Agence de modernisation des Universités, une expérience riche qui a permis les succès d'APOGEE ou d'HARPEGE, dont la Cour souligne à juste titre qu'ils ont échappé aux critiques et aux faiblesses de NABUCO.

La diffusion de l'application NABuCo est retracée dans le tableau ci-dessous :

1994	*5 universités de taille relativement importante communément appelées sites pilotes*
1995	*- 10 établissements nouveaux*
1996	*- 12 établissements supplémentaires*
1997	*- 22 établissements supplémentaires*
1998	*- 16 établissements supplémentaires*
1999	*- 12 établissements supplémentaires*

En 1999, 77 établissements utilisent le progiciel NABuCo ; pour 2000, 8 nouveaux établissements prévoient de mettre en place cet outil.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'une évaluation de la démarche NABuCo a été entreprise à la fin de l'année universitaire 1996/1997 auprès de 55 établissements utilisateurs, à la demande de l'Agence de modernisation des universités et des établissements.

Les résultats de cette évaluation montrent que :

- les établissements ont réalisé des progrès en matière de gestion budgétaire, financière et comptable, grâce notamment à une forte mobilisation de tous les acteurs. Une évolution à cet égard est constatée en matière de vote du budget primitif des EPCSCP. Alors que 100 % des sites interrogés votaient leur budget entre janvier et avril en 1993, plus de 50 % l'ont voté pour 1997 avant le 31 décembre 1996. Cette évolution traduit une meilleure maîtrise de la procédure de préparation budgétaire par les EPCSCP.

- les établissements souhaitent par ailleurs faire évoluer leur organisation et leurs structures pour moderniser leur gestion. La mise en place de NABuCo a été aussi l'occasion d'instaurer au sein des EPCSCP des procédures de délégations de signatures plus rigoureuses.

- les utilisateurs souhaitent enfin disposer d'un outil de gestion budgétaire, financière et comptable, performant et fiable, leur permettant de gérer leurs établissements et de maîtriser la gestion financière.

En ce qui concerne NABuCo 2, la mise en chantier de cette nouvelle application s'inscrit dans la continuité de NABuCo 1, pour capitaliser l'expérience acquise et pour rechercher le maximum de cohérence dans l'expression des besoins des établissements.

3° L'INSUFFISANCE DES INSTRUCTIONS

La Cour constate un retard dans la diffusion de l'actualisation de l'instruction M9-3.

Celui-ci s'explique par la nécessité d'élaborer une réglementation adaptée aux besoins des établissements et en concertation avec eux.

Afin de rendre cette réglementation effective, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'économie et des finances ont élaboré conjointement et de façon parallèle le nouveau décret financier du 14 janvier 1994 et l'actualisation de l'instruction M9-3, en associant des représentants des agents comptables et des secrétaires généraux d'universités à l'ensemble de leurs travaux. Puis un projet de refonte de l'instruction M9-3 a été diffusé en 1995 à l'ensemble des EPCSCP et des recteurs

d'académie, chanceliers des universités, afin de recueillir leurs observations. C'est sur la base de ce document, transmis en concertation, que le tome 1 de la nouvelle instruction M9-3 a été élaboré puis diffusé au 1er semestre 1998.

Le projet de tome 3 de l'instruction M9-3 relatif à la comptabilité de ces mêmes établissements a également été élaboré conjointement par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'économie et des finances en associant à l'ensemble de leurs travaux des représentants des agents comptables d'EPCSCP. Il convient de souligner que ce projet de tome comptable a été adapté pour prendre en compte les nouvelles dispositions de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, notamment en ce qui concerne les aspects fiscaux et la future création des services d'activités industrielles et commerciales dans les universités. Ce projet de tome comptable a été soumis, pour avis, à la section des règles applicables aux autres organismes du Conseil national de la comptabilité, le 29 octobre 1999. Il sera applicable à l'ensemble des EPCSCP à compter du 1er janvier 2001.

Par ailleurs, il convient de souligner que des sessions de formation à la comptabilité des EPCSCP sont mises en place pour les agents comptables et les secrétaires généraux de ces établissements, afin de les informer sur les nouvelles procédures comptables qu'ils devront mettre en œuvre dans leurs établissements.

B. - LES INCERTITUDES SUR LE REGIME FISCAL

1° LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

En ce qui concerne la TVA, une clarification du régime fiscal des universités est nécessaire. L'application de l'instruction du 7 janvier 1994 a révélé en effet de nombreuses difficultés. Des redressements ont à cet égard été prononcés par l'administration fiscale à l'encontre de certaines universités.

Au travers du vote de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, le législateur a souhaité apporter une solution à ce problème. En effet, cette loi prévoit en son article 2 que les établissements d'enseignement supérieur pourront créer des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC) pour gérer les activités de prestations de services, d'exploitation de brevets et de toute autre activité de valorisation de la recherche.

Afin de simplifier le régime de TVA, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie étudie en liaison avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la conférence des présidents d'université le projet de regrouper dans les

SAIC l'ensemble des activités soumises à la TVA. Le reste des activités, dont le non assujettissement n'entraîne pas de distorsion de concurrence, serait exonéré de TVA.

2° L'IMPOSITION DES UNIVERSITES A L'IMPOT SUR LES SOCIETES

S'agissant de l'assujettissement des universités à l'impôt sur les sociétés, la Cour relève qu'aucune décision n'a été arrêtée depuis la notification du redressement à l'université de Lyon I.

Sur le plan des principes, l'assujettissement des activités industrielles et commerciales des établissements d'enseignement supérieur n'est pas remis en cause. Les universités exercent en effet des activités lucratives qu'il y a lieu de soumettre à l'impôt conformément aux dispositions de l'article 206-1 du code général des impôts.

Toutefois, au delà des principes, se pose le problème de la délimitation du périmètre taxable des activités industrielles et commerciales. La loi du 12 juillet 1999 a prévu que les SAIC disposeront d'un budget annexe. L'exécution du budget annexe sera suivie au travers d'une comptabilité distincte.

En conséquence, l'individualisation budgétaire et comptable du SAIC permettra d'identifier les recettes et les dépenses propres aux activités industrielles et commerciales et de déterminer le résultat fiscal soumis à l'impôt sur les sociétés, ce qui devrait clarifier la situation fiscale des universités.

Dans ce contexte, concernant les redressements encourus par certains établissements, le secrétariat d'Etat au budget, dans sa lettre du 25 mars 1999 a demandé à ses services d'abandonner les procédures actuellement en cours sous réserve que les activités industrielles et commerciales des établissements d'enseignement supérieur soient soumises aux impôts commerciaux dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'innovation.

II. - LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT ET L'AUTONOMIE FINANCIERE DES UNIVERSITES

A. - LA CAPACITE DE GOUVERNEMENT DES UNIVERSITES

1° LA PRESIDENCE

Les pouvoirs du président

Les contrôles ont mis en évidence qu'il importe que les présidents soient préparés à l'exercice d'une fonction lourde. La cour relève que la formation dispensée dans le cadre de la Conférence des présidents d'universités (CPU) gagnerait à cet égard à être développée.

Il faut observer que dans une grande majorité de cas, les présidents nouvellement élus ont exercé ou exercent des responsabilités au sein des établissements : vice-présidence d'un des trois conseils, direction d'une UFR…

Le développement de la formation souhaité par la Cour, dans le cadre de la conférence des présidents d'universités, fait actuellement l'objet d'un large consensus de la part des responsables universitaires. Lors du colloque qui s'est tenu le 7 mai 1999 au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sur la modernisation de la gestion financière des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, la nécessité de mettre en place une formation intensive des personnels, en particulier des responsables dirigeants, a été réaffirmée. A cet égard, il faut souligner que la transformation du GIGUE en Agence de modernisation vise précisément à développer des services d'accompagnement de la modernisation de la gestion, et en particulier la formation des personnels et des dirigeants, dans les domaines suivants : finances (préparation budgétaire, amortissement, gestion des heures complémentaires…), ressources humaines (métier, management, projet de service…) et patrimoine (maîtrise d'ouvrage, organisation de la fonction logistique…).

L'équipe de direction

La Cour évoque le fait qu'un nombre trop important de délégations à des ordonnateurs secondaires puisse affaiblir le pouvoir central.

Le colloque du 7 mai 1999 rassemblant les présidents d'université a été l'occasion de rappeler notamment la réglementation applicable aux universités en matière de délégations de pouvoir et de signature à caractère budgétaire et financier, telles quelles sont

décrites dans l'instruction M9-3 et d'insister sur le fait que, dans ce cadre, ces délégations, dans leur contenu et dans leur étendue, traduisent des choix de gestion de l'université.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'autonomie des universités, définie notamment par la loi de 1984, justifie et explique une certaine diversité dans les modes d'organisation. Il est donc normal que chaque président, en accord avec les statuts de l'établissement, constitue son « équipe de collaborateurs » de manière spécifique pour tenir compte de l'histoire, de la culture et de l'environnement de l'université. Il n'y a ainsi pas de modèle organisationnel type : à chacun de trouver la formule la plus efficace pour une administration efficace de l'établissement.

Les relations entre les composantes et l'autorité centrale

Le ministère partage globalement le constat de la Cour. Il tient néanmoins à signaler que les relations entre les composantes et l'autorité centrale ne peuvent être identiques d'une université à l'autre, compte tenu de leur autonomie et de la diversité de leurs caractéristiques. Toutefois ces relations ne peuvent aller jusqu'à dessaisir l'autorité centrale de toute responsabilité et de tout pouvoir de contrôle.

En ce qui concerne l'existence de deux fédérations à l'université de Lyon I, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie tient à apporter des précisions aux remarques développées à la page 16 du rapport. Comme l'indique avec raison la Cour, ces deux fédérations sont dépourvues d'existence légale ; à la demande du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, l'université Lyon I s'est engagée d'une part, à revoir son organisation au terme de la réforme sur le secteur médical et sciences, d'autre part, à supprimer les délégations de signature accordées aux vice-présidents.

Dans ce domaine, le développement de la politique contractuelle entre l'Etat et les établissements publics d'enseignement supérieur, ainsi que la globalisation des moyens financiers, sont en particulier destinés à renforcer la cohésion de l'établissement autour de son responsable. Le contrat est en effet fondé sur le projet stratégique de l'établissement, qui doit conduire à affirmer quelques priorités et ne pas apparaître comme la seule juxtaposition des projets de ses différentes composantes ; il doit être intégrateur et unir l'établissement en son entier autour d'objectifs forts et partagés.

En outre, lors de la campagne annuelle de création et de publication des emplois, le ministère s'attache à vérifier que les demandes des universités traduisent une politique de recherche, des

besoins réels en encadrement (rééquilibrages secteurs sous-dotés/sur-dotés) et les priorités définies dans les contrats d'établissement.

De la sorte, le ministère peut exercer indirectement un rôle de régulation dans les relations entre le pouvoir central et les composantes et de rééquilibrage entre les poids respectifs des différentes composantes.

2° LE SECRETAIRE GENERAL ET LES SERVICES CENTRAUX

La Cour relève que le déroulement de carrière et la rémunération des secrétaires généraux d'université ne sont pas au niveau des responsabilités qu'ils exercent.

Au-delà des revalorisations indiciaires et indemnitaires déjà réalisées les années précédentes, et dans une logique de rénovation et d'amélioration de l'encadrement administratif supérieur des services déconcentrés et des établissements du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, un projet en cours tend à revaloriser et à élargir le vivier de recrutement dans les emplois de type fonctionnel.

Partie intégrante d'une réforme statutaire d'ensemble visant à harmoniser les dispositions statutaires applicables aux emplois fonctionnels de S.G.A, de S.G.U, de S.G.A.S.U et de directeurs de C.R.O.U.S, le projet considéré prévoit, pour ce qui concerne l'emploi de secrétaire général d'université :

- le changement de l'appellation S.G.U en S.G.E.P.E.S (secrétaire général d'établissement public d'enseignement supérieur), s'agissant d'un emploi dont la vocation est d'être implanté dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur (universités, I.U.F.M, E.N.S…) ;

- la répartition des établissements publics d'enseignement supérieur en 2 groupes, le groupe I comprenant les établissements les plus importants ;

- la création d'un nouvel échelon dans l'emploi de S.G.U doté de la hors échelle A et réservé aux S.G.E.P.E.S nommés dans un emploi du groupe I ; les S.G.E.P.E.S du groupe II conservent l'indice brut terminal 1015 ;

- un accès élargi aux fonctionnaires de l'ensemble des corps recrutés par la voie de l'E.N.A sans condition d'ancienneté, aux fonctionnaires nommés dans un autre emploi fonctionnel de l'encadrement supérieur (S.G.A, S.G.A.S.U, directeur de C.R.O.U.S ou de C.L.O.U.S, aux C.A.S.U ayant atteint le 5ème échelon de la classe normale), et pour ce qui concerne le seul groupe II, l'emploi de

S.G.E.P.E.S est ouvert aux fonctionnaires appartenant à un corps ou occupant un emploi dont l'indice brut terminal est au moins égal à l'indice brut 966, ayant accompli 10 ans de services effectifs en catégorie A et ayant atteint au moins l'indice brut 705.

3° L'AGENT COMPTABLE ET LES SERVICES COMPTABLES ET FINANCIERS

La Cour met l'accent sur les fonctions à géométrie variable des agents comptables, qui dans la grande majorité sont aussi chefs des services financiers de leurs établissements, elle considère que cette situation déroge au principe traditionnel de la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que sur décision du président de l'université, un agent comptable peut exercer les fonctions de chef des services financiers.

Le tome 1 de l'instruction M9-3 rappelle les conditions de désignation d'un agent comptable en tant que chef des services financiers et précise également les attributions de celui-ci.

Dans le cadre de l'autonomie qui est conférée aux universités par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, il appartient à ces établissements de définir leur structuration interne en mettant en place des services financiers distincts des agences comptables. L'enquête menée en 1999 sur l'organisation et l'exercice du métier comptable a permis d'améliorer la connaissance des structures mises en place et les modalités d'exercice de la fonction comptable.

Ainsi, l'organisation budgétaire et comptable des universités se rationalise : on peut citer, à titre d'exemple, la séparation enfin effective et quasi-exhaustive des services financiers et comptables (même quand l'agent comptable « porte les deux casquettes »).

S'agissant de l'évolution des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de services (IATOS) et de bibliothèque, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie tient à rappeler que sur la période 1989-1999, plus de 9000 emplois ont été créés, soit une progression en volume de 29%. Il appartient ensuite au président de l'université dans le cadre de ses attributions d'affecter les personnels IATOS dans les différents services de son établissement, en fonction des besoins et des priorités qu'il aura définies.

B. - L'AUTONOMIE FINANCIERE DES UNIVERSITES

La Cour part de la distinction en trois catégories des ressources de l'université (Etat, collectivités locales, ressources

propres) et calcule un ratio d'autonomie financière (ressources dites propres/ total des ressources), qui lui sert à mesurer le degré d'autonomie de l'université.

Le ministère de l'éducation nationale tient à rappeler que cette analyse est contestable, pour plusieurs raisons :

- le financement de l'Etat est compatible avec l'autonomie dans la mesure où il est de plus en plus globalisé ;

- les ressources apportées par les collectivités locales peuvent être comptabilisées comme ressources propres, car elles n'ont aucun caractère automatique et résultent d'un partenariat entre les collectivités locales et l'université ;

- il est nécessaire de comptabiliser parmi les ressources propres, les ressources versées aux filiales des universités dans le cadre d'un budget consolidé, dans la mesure où l'article 42 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que celles-ci sont décrites en annexe du budget des EPCSCP.

1° LE FINANCEMENT DE L'ETAT

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, pratique depuis plusieurs années maintenant à l'égard des établissements d'enseignement supérieur une politique de globalisation des crédits de fonctionnement versés sur le chapitre 36-11 article 10.

Les établissements bénéficient de 3 types de financement : la dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée sur critères, la dotation contractuelle négociée entre l'Etat et l'établissement et les dotations spécifiques pour des actions novatrices et ponctuelles.

La volonté de donner plus de responsabilité et d'autonomie aux établissements s'est traduite par une augmentation de la part donnée à la dotation globale de fonctionnement par rapport aux actions spécifiques et, en parallèle, par un renforcement de la dotation contractuelle.

Sur plus de 5 milliards de francs alloués au titre du chapitre 36-10 article 11, la dotation globale de fonctionnement représente plus de 80 % du total (4,6 milliards de francs), les financements contractualisés environ 600 MF et les dotations spécifiques environ 200 MF. Ces dernières font effectivement l'objet d'un fléchage, mais d'une part, elles ne représentent que 5 % du total distribué et d'autre part, elles correspondent véritablement au financement d'opérations spécifiques, à caractère parfois exceptionnel, qu'il ne convient pas de pérenniser dans la DGF.

Cette ventilation des crédits de fonctionnement entre une dotation globale largement majoritaire, une dotation contractuelle ayant vocation à équilibrer les effets mécaniques de la première et, enfin, des crédits "fléchés" relatifs à des actions spécifiques et pour un montant, au total, limité, reflète la variété des besoins de financement des universités et, par voie de conséquence, la nécessaire diversité des modalités de ce financement.

Le principe de globalisation des crédits de fonctionnement vise ainsi à renforcer l'autonomie et à responsabiliser les établissements dans la gestion de leurs moyens.

2° LES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

Sans remettre en cause le principe même de l'existence des conventions passées entre une université et les collectivités locales qui accueillent les antennes de cette université, le ministère rappelle aux établissements concernés que la subvention versée par les collectivités sur la base des conventions ne peut en aucun cas servir à financer des heures complémentaires sans méconnaître la réglementation existante, qu'il s'agisse d'heures complémentaires d'enseignement (décret n° 83-1175 du 23 décembre 1983) ou de la rémunération d'activités pédagogiques autres que d'enseignement (décret n° 90-49 du 12 janvier 1990).

Dans le cas contraire, des heures complémentaires d'enseignement pourraient être rémunérées sans qu'il soit possible de certifier qu'elles correspondent à un enseignement réellement dispensé au-delà des obligations d'enseignement prévues par les textes. Les universités sont donc tenues de se mettre en conformité avec ces textes.

Par ailleurs, une réflexion globale est menée sur les conditions de gestion des antennes délocalisées, notamment à travers le problème posé par le déplacement des personnels enseignants intervenant dans ces antennes.

Enfin, de manière plus globale, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, réfléchit à l'avenir des antennes universitaires, à leurs conditions d'ouverture et de fonctionnement, dans la perspective d'un meilleur aménagement du territoire universitaire et d'un développement des filières professionnalisantes. Il s'agira donc à l'avenir de privilégier l'ouverture d'antennes répondant à de véritables besoins locaux, notamment en terme de débouchés professionnels, plutôt que d'antennes à vocation généraliste (principalement axées sur les premiers cycles) correspondant avant tout à une demande d'enseignement supérieur de proximité géographique.

3° LES RESSOURCES PROPRES

Les textes d'application de la loi de 1984 ont permis un approfondissement de l'intervention des EPCSCP dans la vie économique, en dépassant le seul domaine des prestations de services, pour se rapprocher d'activités d'exploitation industrielles et commerciales.

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche sont de nature à résoudre les dysfonctionnements constatés par la Cour et devront permettre aux universités de ne plus recourir aux associations.

Par ailleurs, la Cour relève que les ressources générées par les prises de participation et création de filiales par les universités ne sont pas incluses dans les données synthétisées par le ministère. Sur ce point le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, tient à préciser que l'article 42 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que des documents décrivant la totalité des moyens hors budget dont les établissements bénéficient doivent être annexés aux budgets des EPCSCP. L'observation formulée à la page 23 du rapport de la Cour, qui assimile les filiales aux associations (« Les filiales ne sont toutefois pas les seules qui « détournent » une partie des ressources propres des universités. En effet, de nombreuses associations de la loi de 1901 interviennent dans le domaine de la recherche et dans celui de la formation continue. ») n'est donc à mon sens pas fondée, compte tenu des termes de cet article 42 et de la transparence des relations entre une université et sa filiale (information sur le chiffre d'affaire réalisé, participation au conseil d'administration).

Les droits d'inscription

La Cour des comptes met en évidence les problèmes concernant la fixation des droits d'inscription qui ne respectent pas la réglementation en vigueur. Elle dénonce la pratique illégale de certaines universités qui imposent des frais supplémentaires sur les droits d'inscription.

Sur le fondement de l'article 41 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent percevoir des contributions complémentaires provenant de rémunérations pour services rendus. Cette faculté de percevoir ces contributions ne leur est toutefois offerte, en vertu d'une jurisprudence constante, qu'à condition que celles-ci soient facultatives et clairement identifiées, qu'elles soient perçues en échange de prestations effectivement

rendues aux usagers et que leur non-paiement ne puisse écarter l'étudiant du cursus qu'il souhaite poursuivre.

Chaque fois que des anomalies ont pu être constatées, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, a demandé aux établissements de mettre leurs pratiques en matière de droits d'inscription en conformité avec la réglementation en vigueur. En outre, il convient de préciser que le recteur, chancelier des universités, peut déférer devant le tribunal administratif les décisions et délibérations des autorités des établissements qu'il estimerait entachées d'illégalité.

Enfin, le ministère procède actuellement à un état des lieux des pratiques qui seraient développées en la matière. Sur cette base, le cadre contractuel sera utilisé pour mettre fin aux éventuelles dérives constatées. Aucun contrat ne sera dorénavant signé si l'établissement ne s'engage pas formellement à respecter les termes de l'article 41 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 afin que toutes les pratiques en matière de droits d'inscription soient en conformité avec la réglementation en vigueur.

III. - LE BUDGET DES UNIVERSITES

A. - LES CONDITIONS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET

La Cour observe que les universités adoptent tardivement leurs budgets.

La mise en place progressive par les établissements des procédures d'élaboration et d'adoption de leur budget, prévues par le décret financier du 14 janvier 1994, conduira ces établissements à mieux maîtriser leur cycle budgétaire désormais encadré dans des délais stricts. La nouvelle instruction M9-3 apporte des précisions et des conseils aux établissements en ce sens.

B. - L'EXECUTION BUDGETAIRE

1° LES ECARTS PAR RAPPORT AUX PREVISIONS

La Cour constate que les décisions budgétaires modificatives sont votées avec retard et perdent de ce fait leur caractère d'autorisation de crédits.

Le décret financier du 14 janvier 1994 précise les procédures applicables aux modifications apportées au budget primitif d'un EPCSCP en cours d'exercice, en affirmant qu'il appartient au conseil d'administration de délibérer sur celles-ci. L'article 37 de ce décret assouplit les procédures applicables aux modifications budgétaires.

Le conseil d'administration peut, aux termes de l'article 37 de ce texte, déléguer ses pouvoirs à l'ordonnateur principal en matière de modifications budgétaires dans certaines hypothèses.

De même, afin d'assurer un meilleur suivi de l'exécution budgétaire, le conseil d'administration peut décider de donner un caractère limitatif à un ou plusieurs chapitres du budget ; les modifications afférentes doivent être décidées par ce même conseil d'administration, sans qu'il puisse consentir de délégation à cet effet.

La nouvelle instruction M9-3 précise la réglementation applicable dans ce domaine et doit également conduire les établissements à modifier sensiblement leurs pratiques.

2° LA PRATIQUE DES REPORTS

La Cour relève que les universités reportent de façon automatique les crédits d'un exercice budgétaire sur le suivant.

L'article 7 du décret financier du 14 janvier 1994 définit les règles applicables aux EPCSCP en matière de reports de crédits d'un exercice budgétaire sur le suivant. L'instruction M9-3 commente ces dispositions en fixant la liste précise des crédits que l'établissement peut reporter. Il appartient dès lors aux universités de modifier leurs pratiques pour se conformer à ce dispositif.

3° L'EXECUTION DU BUDGET

La Cour constate des manquements au code des marchés publics.

Les manquements relevés par la Cour témoignent des difficultés persistantes rencontrées par les universités dans l'application du code des marchés publics. S'agissant du niveau auquel il convient d'apprécier le seuil de passation des marchés au sein d'une université, l'article 123 du code des marchés publics prévoit qu' « il peut être traité en dehors des conditions par le présent titre :

1° pour les travaux, les fournitures ou les services dont le montant annuel présumé, toutes taxes comprises, n'excède pas la somme de 300 000 F ; (…) ». L'instruction n° 2000 pris pour l'application du code des marchés publics, précise que le « le montant présumé du marché public doit être apprécié dans le cadre d'une année civile pour les commandes passées par l'unité administrative à la tête de laquelle se trouve une personne responsable des marchés ou par l'ensemble des services d'un même établissement public ».

Compte tenu de ces dispositions, le seuil des marchés publics doit donc s'apprécier au niveau de l'établissement pour l'ensemble des composantes et services dans la mesure où la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur a affirmé l'unité de l'université qui est seule titulaire de la personnalité morale.

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, en collaboration avec les représentants de la conférence des présidents d'universités, de l'association des secrétaires généraux d'universités, de l'association des agents comptables d'université et de l'agence de modernisation des universités entend développer les actions engagées afin de sensibiliser davantage les établissements aux problèmes des marchés publics et les aider à réfléchir sur les procédures à mettre en place.

IV. - LES COMPTES FINANCIERS DES UNIVERSITES

Le tome 3 de l'instruction M9-3 précise les règles applicables à la tenue de la comptabilité des EPCSCP et rappelle l'obligation pour ces derniers de tenir une comptabilité des engagements, de procéder à des dotations aux amortissements et aux provisions. Il rappelle également la structuration du compte financier et notamment du bilan. Il précise en outre les différentes opérations de recettes devant faire l'objet de l'émission d'un titre de recettes ainsi que les opérations de dépenses pour lesquelles l'émission d'un mandat est obligatoire.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une véritable politique d'amortissement doit faire l'objet d'une réflexion approfondie tant de la part de l'Etat que des établissements. A cet effet, une étude sur « l'amortissement dans les établissements d'enseignement supérieur » a été confiée à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN). Elle sera réalisée dans le cadre de son programme de travail 1999-2000. L'inspection étudiera les conditions dans lesquelles les établissements peuvent procéder à l'exercice de l'amortissement et constituer les provisions nécessaires. Elle examinera les incidences de ces amortissements sur l'utilisation de leurs ressources et sur la situation de leur patrimoine et de leurs réserves.

Il convient de souligner que certaines universités ont d'ores et déjà défini une politique d'amortissement, comme le démontre l'analyse des comptes financiers. A l'occasion des formations au tome comptable de l'instruction M9-3, organisées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et auxquelles le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, est associé, les établissements sont sensibilisés à l'obligation de procéder à des amortissements. Les universités sont incitées à effectuer un

amortissement réel des biens dont elles ont la charge de renouvellement par la loi du 12 juillet 1999 à l'occasion de la mise en place des SAIC, dans la mesure où il entraînera une diminution du résultat imposable du SAIC, et par voie de conséquence du montant de l'impôt sur les sociétés dû par ces établissements.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'exerce qu'une tutelle extrêmement limitée sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). En effet, cette catégorie d'établissement n'est pas soumise au contrôle financier a priori et les délibérations budgétaires et financières ne sont pas soumises à l'approbation du ministre chargé du budget, à l'exception des seules délibérations relatives aux emprunts, aux prises de participations et à la création de filiales.

Dans ces conditions, les vérifications de la Cour constituent actuellement le principal instrument du contrôle financier a posteriori prévu par l'article 48 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. C'est pourquoi le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie attache une attention toute particulière aux résultats des investigations de la Cour dans les universités.

Les contrôles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ont été nombreux ces deux dernières années. Ils ont donné lieu à plusieurs rapports de constatations contenant des observations récurrentes qui ont été regroupées et consolidées dans un rapport de synthèse sur l'autonomie des universités dans leur gestion budgétaire, financière et comptable.

Les constatations de la Cour, qui mettent en lumière un grand nombre de dysfonctionnements et d'irrégularités, ainsi que ses recommandations, qui montrent le chemin de réformes pertinentes et ambitieuses, seront essentielles pour nourrir la réflexion des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et notamment celle de la direction du budget et de la direction générale de la comptabilité publique, en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, pour créer les conditions d'une gestion régulière et efficace des ressources publiques dans les universités.

D'ores et déjà, cependant, plusieurs recommandations de la Cour sont susceptibles d'être satisfaites par les réformes qui ont été entreprises en 1999.

Ainsi, sur le plan fiscal, l'instauration dans les universités de « services d'activités industrielles et commerciales » (SAIC) en application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, permettra de mettre un terme à la confusion dénoncée par la Cour sur l'imposition des universités à l'impôt sur les sociétés.

La Cour recommande également la réduction de la période complémentaire afin d'accélérer l'adoption des comptes financiers. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a lancé cette année une expérimentation en ce sens. Dix universités se sont portées volontaires pour la mettre en œuvre et seront en mesure de produire les comptes 1999 au plus tard le 30 avril 2000, puis les comptes 2000 pour le 31 mars 2001.

S'agissant de la généralisation de la pratique des amortissements budgétaires réels et des dotations aux provisions pour risques et charges, elle sera organisée et précisée dans le cadre de la réforme de l'instruction M-9-3 sur la réglementation budgétaire, financière et comptable des EPSCP.

La lenteur déplorée par la Cour des comptes dans la parution de ces textes s'explique principalement par le fait que les universités n'ayant pas radicalement changé leurs modes de fonctionnement à la suite de la promulgation de la loi de 1984, les objectifs de la réforme ont difficilement été acceptés et appréhendés par ces établissements. Le retard à combler était important et de ce fait, les mécanismes de concertation, indispensables à toute mise en place de réformes, ont retardé leur parution.

Néanmoins, les efforts de sensibilisation déployés par les ministères de tutelle dans les premières années de cette réforme portent actuellement leurs fruits et on constate une évolution positive des établissements facilitée par leur ouverture vers le monde extérieur, la reconnaissance de certaines activités de nature industrielle et commerciale ou la modification de leurs ressources.

S'agissant de l'outil informatique NaBuCo, les mêmes explications peuvent être avancées. Ce n'est pas tant l'absence d'un texte réglementaire qui a fait défaut à la stabilisation et à la fiabilisation de l'outil que la lente prise de conscience de la portée de la réforme par les établissements. D'une part les ministères concernés, et particulièrement la direction générale de la comptabilité publique, ont participé activement au démarrage de ce projet informatique et d'autre part la réglementation a été élaborée en pleine concertation. En revanche, la volonté des universités de retrouver

dans ce nouvel outil informatique leurs pratiques hétérodoxes a souvent été très forte. C'est ainsi que dès 1993, la direction générale de la comptabilité publique a signalé que certains développements n'étaient pas conformes (par exemple absence du niveau de l'établissement et la reconstruction du budget fonctionnel au lieu de l'élaboration de deux documents budgétaires complémentaires mais indépendants).

Face aux difficultés rencontrées lors de la mise en place de la réforme de 1994 et compte tenu des conclusions des contrôles effectués par les inspecteurs principaux du Trésor public dans le courant des années 1997 et 1998, il est apparu indispensable au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'envisager une démarche volontaire envers les universités, et plus globalement avec l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPSCP), afin que la culture financière soit mieux prise en compte dans ces établissements et leur permette ainsi d'optimiser l'exercice de leur missions. La prise de conscience de plus en plus importante des présidents d'université en la matière a permis de concrétiser cette démarche.

Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a organisé le 7 mai 1999 un colloque qui a réuni sur ce sujet pour la première fois, présidents, agents comptables et secrétaires généraux d'universités. Le succès de cette manifestation va être relayé par toute une série de mesures, que le ministère souhaite pouvoir inclure dans une convention de partenariat avec la Conférence des Présidents d'Universités.

Le premier axe de ce partenariat concernera l'élaboration d'une méthodologie d'analyse financière appliquée, afin que les établissements soient en mesure de tirer toutes les conséquences financières des orientations politiques retenues et d'évaluer aussi objectivement que possible leur situation financière. Utilisée en priorité par les agents comptables, cette méthodologie pourra également être mise au service des trésoreriers-payeurs généraux afin qu'ils puissent mener des études et expertises financières pour le compte des universités en vue de la réalisation de certains investissements.

Le second axe concernera la formation. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans le présent document ou comme l'ont constaté à plusieurs reprises les vérificateurs de Trésor public lors de leurs contrôles, les universités souffrent d'un manque de professionnalisme des personnels des structures financières et comptables. Il est apparu que la compétence du réseau du Trésor public en la matière pouvait être utilement mise au service des ces établissements.

Cette démarche s'articulera autour de trois éléments :

Concevoir une formation pour les nouveaux agents comptables d'université. Une première journée a d'ores et déjà été organisée le 1er octobre 1999 ;

Concevoir un plan de formation pour les agents des services financiers et comptables. Ce plan aura deux niveaux : des formations générales pour lesquelles il existe déjà des modules de formation comme les règles de la comptabilité publique, la comptabilité générale, les régies et des formations spécifiques ;

Réaliser des formations plus ponctuelles lors de la sortie de nouvelles réglementations ou instructions. C'est ainsi que la direction générale de la comptabilité publique vient de former, en quatre sessions, l'ensemble des secrétaires généraux et des agents comptables sur les principales innovations introduites par le tome III de l'instruction M93 qui paraîtra dès le début de l'année 2000.

Le ministère de l'économie et des finances note cependant que cet effort doit ensuite être relayé par chaque établissement afin que soient mises en place des structures financières adéquates permettant d'optimiser les dispositions législatives et réglementaires applicables et que la gestion financière puisse être au service de l'exercice des missions dévolues aux universités par le législateur.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE HAUTE ALSACE

LA COMPTABILITE PATRIMONIALE

J'ai le souci, partagé avec mes services, d'une bonne connaissance et d'un suivi du patrimoine de l'Université.

Depuis 1992, nous avons progressé dans les domaines suivants :

- consultation régulière du service des Domaines pour les « sorties » du patrimoine ; (biens hors d'usages...) ;

- inventaire comptable à jour ;

- dans les UFR, mise en œuvre progressive et suivi d'un inventaire physique, avec l'aide d'un inventaire comptable ;

- diffusion de documents internes, fixant les principaux éléments à observer en matière de suivi et de gestion des immobilisations acquises (guide de saisie des dépenses...).

Je me heurte cependant à un certain nombre de difficultés :

- le sous effectif en personnels administratifs, reconnu par le Ministère de l'Education Nationale ;

- un formation juridique et comptable insuffisante des personnels

Sur ces deux points, la situation évolue favorablement, même si l'on souhaiterait que ce soit à un rythme plus rapide. L'Université et son agent comptable collaborent avec la Direction Générale de la comptabilité publique à la mise en place de formation des personnels.

Nos efforts dans la réalisation complète de l'inventaire physique doivent être poursuivis ; cette tâche ne pourra être menée à bien, qu'avec l'aide de personnels recrutés pour une courte durée et affectés à cette mission particulière, pour apporter leur concours aux agents en poste.

Nous sommes convaincus qu'une politique financière repose largement sur une connaissance précise de l'état du patrimoine -notamment en matière d'équipement scientifique-. La nature des subventions ministérielles allouées aux Universités, dans le cadre des prochains contrats, plaident en faveur d'une politique patrimoniale plus dynamique.

Enfin, s'agissant des « points » qualifiés de « prioritaires » dans votre rapport, je formule, en ce qui concerne mon établissement, les observations suivantes :

- *« achats » l'Université de Mulhouse s'est dotée en 1995 d'une cellule achat, qu'il conviendra probablement de renforcer, au vu de l'évolution du futur Code des Marchés Publics ;*

- *« comptes financiers » : nous avons mis en place, comme le demande la Cour, des dotations aux provisions pour « risques et charges », depuis 1995.*

En définitive, l'Université progresse -surtout depuis le Décret financier de 1994- d'une gestion « comptable » vers une gestion « financière et budgétaire » ; une étape importante reste à franchir avec la mise en œuvre -en 2001- de la nouvelle instruction M-9-3 et l'adoption d'un nouveau logiciel de gestion.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE LOUIS PASTEUR A STRASBOURG

Il m'apparaît que le rapport de la Cour devrait intégrer plus explicitement les dispositions prévues par la loi du 12 juillet 1999 relative à l'innovation et à la recherche qui confèrent aux universités et à leurs personnels de plus grandes marges de manœuvre.

Le jugement négatif porté sur NABUCO me semble mal refléter l'analyse des universités. En effet, s'il est indéniable que la mise en œuvre de ce logiciel a été difficile voire critique, que ses fonctionnalités sont limitées, il faut néanmoins observer qu'aujourd'hui les universités, en tout cas l'université Louis Pasteur, ne rencontre plus de difficultés particulières d'utilisation de ce logiciel. Nous avons développé un module d'interfaçage W3 « WEB Commande » qui permet de simplifier la procédure d'engagement de crédits pour les utilisateurs de niveau 3.

De plus, l'action conjuguée de ce logiciel et du décret de 994 ont fait considérablement progresser les universités en instaurant un budget de gestion compréhensible par les membres du conseil d'administration, en clarifiant la procédure budgétaire (à l'université Louis Pasteur : lettre de cadrage en juin, répartition niveau 1 – niveau 2 en octobre, adoption du budget en décembre), en restructurant (grâce aux UB et CR) l'organisation financière de nos universités. Ces acquis sont indéniables et appréciés par les établissements, ils concourent au développement de leur autonomie.

En ce qui concerne votre analyse des conditions d'imposition des universités, je voudrais insister sur les conséquences de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 12 janvier 1999. Si la mise ne place d'un secteur d'activité industrielle et commerciale devait se traduire par la disparition des secteurs mixtes TVA dans les universités, nous rencontrerions de réelles difficultés de fonctionnement et de financement de ces activités. D'une manière générale le manque d'étude d'impact est préjudiciable aux universités. Les mêmes commentaires pourraient être fait en ce qui concerne les modalités d'adhésion au régime d'assurance chômage ou à la mise en place de contrats de travail à durée indéterminée pour la réalisation d'activités industrielles et commerciales sans que les conditions de sortie de ces contrats de travail à durée indéterminée n'aient été complètement explorées.

J'espère enfin que la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 puisse donner l'occasion de clarifier définitivement la situation des universités en matière d'imposition à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle. Ce n'est pas encore le cas.

Votre analyse de la part du financement de l'Etat de l'enseignement supérieur appelle de ma part la réflexion suivante. Il serait utile d'intégrer dans cette analyse les fonds consacrés par l'Etat et les collectivités territoriales aux contrats de plan Etat-Région. La part des ressources propres des universités n'en apparaîtrait que plus limitée encore.

En matière de ressources propres, vous précisez que les comptes financiers ne présentent pas une situation exacte dans la mesure où une partie de la gestion de ces ressources est externalisée. Je souhaiterais pour ma part qu'un distinguo soit opéré entre la gestion de ces ressources dans une filiale qui m'apparaît un facteur positif de développement et de transparence des universités, et la gestion dans des associations qu'il faut condamner sans réserve.

En matière de reports et de comptabilisation des réserves, je constate comme la Cour, que cette pratique répandue dans nos établissements témoigne d'une gestion encore approximative de nos capacités d'investissement. C'est moins le montant des réserves de nos établissements qui est en cause (des explications en termes d'absence de dotation aux amortissements, aux provisions pour risques, de thésaurisation et de mauvaise appréciation des opérations pluriannuelles peuvent être avancées) que la progression constante de ce dernier.

Enfin, l'université Louis Pasteur étant nommée ou concernée directement à plusieurs titres dans votre rapport, je souhaite apporter les quelques éléments suivants à la réflexion :

- L'université Louis Pasteur a su, à travers ses statuts, mettre en place une équipe de direction soudée et me semble-t-il efficace. Elle est composée, outre le président, de sept vice-présidents élus, non pas par un conseil particulier, mais par le congrès des trois conseils de l'université sur proposition du président et pour une durée de mandat qui s'achève soit en même temps que le mandat du président soit avec la fin du mandat des conseils.

L'équipe de direction est complétée par le secrétaire général, assisté de deux adjoints et par l'agent comptable. Cette équipe constitue le gouvernement de l'université.

- L'université Louis Pasteur a fait le choix, compte tenu de sa taille, de la structure de ses ressources et notamment de l'importance de ses ressources propres de séparer les fonctions de comptable et de responsable des services financiers, tant il lui apparaît que ces deux missions doivent être assumées dans leur plénitude. Cette séparation est effective depuis le 1er janvier 1998.

- L'université Louis Pasteur a mis en place une comptabilité des engagements à compter de 1997. Aujourd'hui si le processus n'est pas achevé, 44 % des dépenses font l'objet d'un engagement préalable notamment grâce au développement d'un module « Web Commande ».

- Un bureau des marché a été développé à l'université Louis Pasteur en 1998. Nous retrouvons progressivement des pratiques normales en la matière.

L'appréciation du seuil des marchés publics sera portée au niveau de l'établissement pour l'ensemble des dépenses au 1er janvier 2000. Les réquisitions de l'agent comptable en la matière, très nombreuses il y a encore 3 ans, ont disparu.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX 1

L'agent comptable et les services comptables et financiers

S'il est exact qu'une certaine tradition universitaire a instauré la pratique d'un cumul de la fonction de chef des services financiers et d'agent comptable, ce qui est, sans aucun doute, une entorse au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, cette situation s'explique par plusieurs facteurs :

- historiquement, les postes budgétaires correspondants, en nombre limité dans les établissements, ont conduit à cette situation, permettant de réaliser l'économie d'un poste,

- l'attrait des fonctions de chef des services financiers a, sans doute, représenté pour bon nombre de candidats à la fonction d'agent comptable une ouverture qui a paru intéressante aux différents corps concernés (trésor, impôts, …),

- le dialogue entre l'ordonnateur et le comptable a sans doute de ce fait été facilité, dans la mesure où la direction des affaires financières a permis à l'agent comptable une prise en compte des difficultés de fonctionnement d'établissements confrontés à une vague démographique considérable (doublement des effectifs étudiants en dix ans) et à toutes les évolutions qu'une telle explosion imposait : constructions de bâtiments, problèmes de maintenance et de sécurité, diversification des filières d'enseignement, professionnalisation, …

A l'heure actuelle d'ailleurs, une nouvelle période pourrait s'ouvrir qui, dans ce même esprit mais dans un domaine différent,

mériterait que les établissements aient une attitude d'adaptation souple dans le champ ouvert, par exemple, par les perspectives de la loi sur l'innovation et la recherche.

La difficulté pour les universités est constamment de concilier le respect de la législation et de la réglementation financière et comptable d'un service public auquel on demande, avec des conditions de plus en plus exigeante d'adaptabilité et de réponse à apporter aux besoins de la nation, du type de celle qu'une entreprise doit avoir vis-à-vis de ses clients, ceci tant en recherche qu'en enseignement…

La pratique des reports

Cette pratique, souvent reprochée aux universités, jusque dans l'opinion (les médias parlent de « trésor de guerre ») recouvre, en fait, une réalité très différente. Plusieurs facteurs expliquent le montant de ces reports :

- ce qu'on pourrait appeler dans les composantes de l'établissement, une politique d'investissements différés, mais soigneusement programmés, portant notamment sur des acquisitions d'équipements lourds dont les montages financiers fréquemment à multi-partenariats nécessitent une préparation sur plusieurs exercices budgétaires,

- un décalage de plus en plus grand dans la pratique de l'Etat entre les autorisations de programme et les crédits de paiement. Ce décalage peut excéder un exercice budgétaire et impose évidemment aux établissements d'avoir une trésorerie suffisante pour y faire face,

- dans certains cas, une difficulté à consommer tous les crédits d'investissements lourds, en matière de construction et de maintenance avec ou sans maîtrise d'ouvrage de l'établissement. A cet égard, on peut signaler que la situation s'est considérablement modifiée à l'université Bordeaux 1 depuis quatre ans, à telle enseigne que l'établissement pour le budget 2000 aura des reports considérablement plus faibles que les exercices précédents et pratiquera d'ailleurs une redistribution à cette occasion, en confirmation d'un mouvement déjà annoncé depuis trois ans.

Autant il est indispensable en toute rigueur qu'une gestion saine conduise à une consommation des crédits rapide, autant une gestion « à flux tendus » excessive mettrait en péril le fonctionnement même des établissements qui ont pour parler vulgairement « des fins de mois difficiles », dès lors que leur politique de recherche et leur politique pédagogique sont dynamiques.

L'absence quasi générale des dotations aux amortissement

S'il est vrai que dans le passé l'université n'a pas pratiqué l'amortissement budgétaire comme le prescrit la réglementation, il faut noter que la partition de cet établissement par le décret du 8 mai 1995 a conduit à une répartition des immobilisations réalisée entre les deux universités Bordeaux 1 et Montesquieu-Bordeaux IV et à mettre en place, à cette occasion, une dépréciation comptable qui doit permettre désormais d'assainir cette situation.

La comptabilité patrimoniale

Le partage des patrimoines, à la suite de la partition de l'université évoquée précédemment, a été réalisé depuis en ce qui concerne les immobilisations, et est en cours en ce qui concerne le tableau général des propriétés de l'Etat.

Enfin, je souhaiterais apporter quelques informations complémentaires relatives à des passages du rapport de la Cour des comptes qui ne citent pas expressément l'université Bordeaux 1 :

Droits universitaires

L'université a mis fin à la rentrée 1999/2000 à la pratique des droits complémentaires, au demeurant modestes, qui étaient perçus au titre de la médecine préventive, des activités physiques et sportives, en les rendant facultatifs, au risque de déséquilibrer le fonctionnement des services interuniversitaires dont le financement est, dans le premier cas très partiellement assuré par l'Etat, et dans le second cas pas du tout.

Enfin, le droit supplémentaire de documentation a été purement et simplement supprimé.

Budget

A l'aide d'un document extra-comptable retraçant les dimensions financières de l'université et de ses partenaires, les conseils de l'université ont été sensibilisés à la notion de budget consolidé et désormais le vote du budget s'inscrit dans le cadre dune réflexion plus générale permettant des prises de décision plus éclairées.

Cette démarche globale partagée par tous à l'université Bordeaux 1 a fait l'objet de diffusion auprès d'autres établissements et à fait l'objet d'un article dans le numéro 11 de juin 1998 du conseil pour les applications de l'académie des sciences.

Compte financier

La notion de provision pour risques et charges est désormais intégrée dans la procédure budgétaire et, pour prendre un exemple dans la préparation du budget 2000, elle fera l'objet d'une partie des redéploiements évoqués plus haut à propos des reports.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX 2

Sur les points évoqués dans le projet de rapport, je souhaite apporter les précisions suivantes :

CONDITIONS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DU BUDGET

Depuis 1998, l'Université s'est engagée à présenter un budget d'établissement respectant les principes budgétaires d'annualité, d'universalité et d'unité. Elle s'efforce par ailleurs de présenter des prévisions budgétaires proches de la réalité en demandant à chaque responsable de compte d'établir une fiche budgétaire annuelle. Il est vrai que l'Université ne présente pas un budget consolidé intégrant la masse salariale des personnels Etat (IATOS et enseignants) mais ces éléments sont systématiquement joints en annexe du budget.

Depuis l'exercice 1998, l'Université respecte la réglementation en matière d'adoption du budget initial et de vote des différentes décisions budgétaires modificatives. En effet, aucune mise en place de crédits n'est effectuée par les services financiers de l'Université sans un vote préalable du Conseil d'Administration. Une exception malgré tout à cette règle : en application de l'article 37 du décret financier n° 94-39 du 14 janvier 1994, le Conseil d'Administration de l'Université a donné sa délégation au Président, ordonnateur principal, pour la validation de DBM relatives à des crédits fléchés (essentiellement contrats de recherche) , et ceci préalablement à une réunion du CA et dans le souci de ne pas retarder l'exécution budgétaire de ces crédits spécifiques.

	Dates d'adoption du budget initial et de vote des décisions budgétaires modificatives		
	Exercice 1998	*Exercice 1999*	*Exercice 2000*
Budget initial	*16 décembre 1997*	*15 janvier 1999*	*6 janvier 2000 Envoi au Recteur prévu pour la semaine du 22 décembre 99*
DBM n° 1	*5 mars 1998*	*2 avril 1999*	
DBM n° 2	*2 avril 1998*	*7 juin 1999*	
DBM n° 3	*15 juin 1998*	*5 juillet 1999*	
DBM n° 4	*24 septembre 1998*	*15 septembre 1999*	
DBM n° 5	*13 novembre 1998*	*3 novembre 1999*	
DBM n° 6	*15 janvier 1999 (DBM sur exercice suivant en raison de la période complémentaire jusqu'au 28/2/99)*	*3 décembre 1999 En préparation*	
DBM n° 7	*2 avril 1999 (DBM sur exercice suivant en raison de la période complémentaire jusqu'au 28/2/99)*		

L'EXECUTION BUDGETAIRE

La pratique des reports

Il est vrai que le montant des reports de crédits de l'exercice antérieur sur l'exercice suivant est important mais il est nécessaire d'en faire une analyse détaillée pour déterminer la part des crédits réellement disponibles de ceux qui ne le sont pas.

Par exemple, le montant des reliquats 98 reportés sur l'exercice 99 s'élevait à 102 385 000 francs mais ces reliquats se décomposent de la manière suivante :

Reliquats crédits de recherche (principalement contrats de recherche budgétés essentiellement en fin d'année civile car cette période correspond pour nous au début de l'année universitaire)	*39 730 000 francs*
Engagements en cours sur crédits recherche	*12 036 400 francs*
Reliquats autres crédits	***40 005 400 francs***
Engagements en cours sur autres crédits	*10 613 200 francs*

Seuls 40 000 000 francs peuvent être considérés comme de réels reliquats sachant qu'il faut encore en soustraire l'ensemble des programmes pluriannuels d'investissement.

Par ailleurs, il faut souligner que certains reliquats (dans un premier temps, les reliquats sur dotation globale de fonctionnement,

dans un second temps, depuis l'exercice 1999, tous les reliquats de crédits d'enseignement) sont mutualisés en fin d'année pour des opérations d'intérêt commun à réaliser l'exercice suivant.

La Cour souligne à juste titre l'extrême diversité de situations des universités. Aussi me semble-t-il excessif d'affirmer que le budget n'est pas utilisé comme un instrument privilégié de conduite de la politique de l'université, du moins le considérons-nous à Bordeaux 2 où depuis trois exercices nous nous efforçons de revenir à une meilleure orthodoxie budgétaire.

LE RESPECT DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Les difficultés d'application de la réglementation des marchés publics aux activités de l'université nous a conduit à créer au sein de l'établissement, en septembre 1998, une cellule marché qui a pour mission d'évaluer et anticiper les besoins, arrêter les enveloppes financières et entamer les procédures d'appels d'offres chaque fois que le respect du cadre réglementaire l'impose. Depuis la mise en place de cette cellule 59 marchés publics ont été passés par l'établissement concernant les fournitures de matériels micro-informatiques, les fournitures de photocopieurs, fournitures de livres, de papier, la surveillance des locaux, le nettoyage des locaux…Sont en cours les marchés concernant, les missions, les produits de laboratoire, les produits d'entretien, les enveloppes et la vitrerie.

S'agissant des approvisionnements en produits spécifiques, notamment pour les travaux de recherche (produits de laboratoires), une commission ad hoc a été mise en place pour aider par son travail d'expertise la cellule marché à définir une politique d'achat dans ce domaine.

Par ailleurs, une étude est actuellement menée pour mettre en place une gestion centralisée et informatisée des bons de commande. Cette procédure est nécessaire aujourd'hui compte tenu du nombre important de centres de responsabilités (1000 à Bordeaux 2, dont 500 pour la gestion des contrats de recherche) et devrait à l'avenir aboutir à une meilleure maîtrise des engagements de dépenses et supprimer les risques de dépassement de paiement au delà du seuil des marchés publics.

LES DOTATIONS AUX AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS

Comme la Cour l'a souligné, l'université Bordeaux 2 pratique depuis l'exercice 1985 la dépréciation de l'ensemble des biens figurant au bilan. Les responsables financiers et comptables sont tout à fait conscients de la nécessité de distinguer au sein du patrimoine de l'établissement les biens acquis sur fonds propres et les biens

remis en dotation pour lesquels il existe une obligation de renouvellement et pour lesquels la pratique de l'amortissement réel s'impose, et les autres biens.

Le projet de rédaction de la nouvelle Instruction comptable M9-3 qui a été présenté récemment par la Direction de la Comptabilité publique, et qui devrait entrer en application au plus tard au 1er janvier 2001, devrait apporter une réponse définitive à ce problème. Au préalable un travail d'analyse des éléments du patrimoine (mobilier et immobilier) de l'établissement, devra être mené ainsi qu'une estimation précise de leur valeur. Bien que la pratique permet actuellement à Bordeaux 2 d'avoir un suivi fiable du patrimoine, la mise en place de ces techniques comptables ne se fera pas facilement et n'est pas, par ailleurs, neutre d'un point de vue politique. Après le transfert de la maîtrise d'ouvrage en matière de maintenance et de construction d'immeubles et vraisemblablement demain le transfert de propriété de ces biens, les établissements se verront dans l'obligation de constituer des dotations aux amortissements et provisions dont la charge financière ne sera pas toujours, à terme, compatible avec leur capacité financière dégagée sur leurs ressources propres.

Les observations contenues dans le rapport définitif de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine à l'issue de son contrôle ont été dans la mesure du possible prises en comptes. De même nous prenons bonne note des recommandations générales contenues dans le projet de rapport et souscrivons entièrement au souhait exprimé par la Cour de voir le cadre légal et réglementaire évoluer vers plus de précisions concernant notamment les incertitudes sur le régime fiscal des universités, la mise en place d'un secteur à caractère industriel et commercial autorisé par la loi sur l'innovation et la recherche et la publication rapide des deux autres tomes de l'instruction comptable M9-3.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE HENRI POINCARE NANCY 1

Concernant les écarts par rapport aux prévisions, le pourcentage annoncé (80 %) pourrait être l'objet d'une présentation différente :

Les tableaux de prévisions budgétaires adressés à la Cour des comptes lors de l'enquête, font apparaître sur la période contrôlée 1988 à 1995 des pourcentages d'augmentation par décidsions budgétaires modificatives du budget initial nettement inférieurs :

Année	*Budget initial*	*Total D.B.M.*	*% d'augmentation du budget modifié*
1988	*140 300 978*	*113 387 311*	*45 %*
1989	*167 347 668*	*125 711 546*	*43 %*
1990	*203 913 732*	*142 166 626*	*41 %*
1991	*224 937 976*	*172 074 830*	*44 %*
1992	*221 878 815*	*179 567 919*	*45 %*
1993	*200 701 244*	*215 933 645*	*52 %*
1994	*195 851 115*	*194 936 331*	*50 %*
1995	*216 973 406*	*173 650 339*	*45 %*

REPONSE DU VICE-PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE POITIERS

1) Concernant le paiement des heures complémentaires, par délibération du 3 mai 1999, le conseil d'administration de l'université de Poitiers a décidé la suppression de tous « coefficientages » à compter de la rentrée 1999-2000.

2) Concernant l'exécution budgétaire, la nouvelle approche budgétaire en cours d'élaboration permettra, à compter du budget 2001, un meilleur taux de consommation des crédits ouverts au budget de l'année.

3) Concernant le recours à la procédure des ressources affectées, les conventions ne répondant pas aux critères des

ressources affectées, sont, depuis l'exercice 1998, gérées en conventions simples. Les ressources provenant de la taxe d'apprentissage, de la formation continue, des collectivités locales, sont gérées, depuis l'exercice 1998, en droits constatés.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE DE TECHNOLOGIE DE COMPIEGNE

• S'agissant du secrétaire général, je souscris pleinement au diagnostic des rapporteurs selon lequel il existe un trop grand hiatus entre les responsabilités que le secrétaire général exerce et les avantages qui lui sont consentis, notamment en matière de déroulement de carrière, faute d'un statut convenable.

Le cadre réglementaire actuel (décret du 30 novembre 1970) est totalement inadapté. Depuis près d'une décennie, un nouveau statut est en chantier qui n'a toujours pas abouti.

La revalorisation de cet emploi, dans une logique d'amélioration de l'encadrement administratif et de modernisation des établissements justifie que le ministère de l'éducation nationale de la recherche et de la technologie fasse le nécessaire pour publier rapidement le décret relatif aux secrétaires généraux d'établissement public d'enseignement supérieur, trop longtemps différé sans raison valable.

Il y a un paradoxe évident à vouloir accroître l'efficacité de la gestion des universités et à ne pas leur en donner les moyens alors qu'un consensus existe sur la reconnaissance à conférer au secrétaire général à travers un véritable statut qui encouragera notamment la mobilité et la promotion des intéressés.

• Les développements relatifs au cadre des marchés publics font référence aux pratiques en vigueur à l'université de technologie de Compiègne où le recours abusif à des marchés négociés est déploré.

Souligner que les marchés de fournitures et le matériel sont le plus souvent passés en application de l'article 104-2 du code des marchés publics appelle les précisions suivantes :

Sur la période 1995-1998, l'UTC a conclu vingt-huit marchés dont huit l'ont été selon la procédure du marché négocié avec mise en concurrence (avis d'information passé dans un journal d'annonces

légales pour une prestation de moins de 700 000 F) et deux selon la procédure du marché négocié sans mise en concurrence : il s'agissait, en ce cas, d'opérations de régularisation.

Cinq de ces marchés négociés sont intervenus sur l'exercice 1997, avec avis d'information dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics. Parmi eux trois cas ont concerné la réhabilitation et la mise en conformité de certaines installations électriques, générales ou de laboratoire, pour lesquelles l'établissement a reçu une subvention ministérielle au cours du même exercice budgétaire. Tous ces marchés portaient sur des opérations ou des achats inférieurs à 700 000 F.

Depuis deux ans, les services de gestion de l'Université s'efforcent d'être vigilants sur la nécessité de faire respecter par les différents acteurs de l'établissement la procédure de l'appel d'offres. Régulièrement, ceux-ci font l'objet d'information et de sensibilisation sur ce point.

Cet effort pédagogique semble porter ses fruits si on examine les conditions dans lesquelles ont été traitées en 1998 et 1999 les procédures relatives aux marchés publics à l'université de technologie de Compiègne, c'est-à-dire dans un esprit conforme aux prescriptions du code des marchés publics.

Ce même cadre autorise cependant le recours à la procédure du marché négocié avec avis d'informations, dite procédure négociée, pour des opérations d'un montant inférieur à 700 000.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNIVERSITE CLAUDE BERNARD LYON I

La première concerne la politique de l'université Claude Bernard Lyon I en matière de fournitures et de services, pour laquelle les procédures de marché ont systématiquement été mises en place depuis 1996.

La seconde est relative à l'existence des fédérations au sein de l'université Claude Bernard Lyon I, pour préciser leur rôle : le CGES dans chaque secteur – sciences et santé – est un élément statutaire du système fédéral de l'université Claude Bernard Lyon I. Il est composé des membres élus du conseil d'administration de l'université (enseignants-chercheurs, IATOS, étudiants) de la fédération et des directeurs de composantes s'ils ne sont pas élu(e)s

au conseil d'administration. Dans ce cadre, ses fonctions découlent de l'article 5 des statuts de l'université : « L'université est constituée par un ensemble confédéral équilibré de composantes de sciences et de santé… Les structures sont basées sur le principe de centralisation de la politique générale de l'établissement et de la déconcentration de sa gestion ». A cet égard, le CGES est un organe de discussion, de proposition et d'échange interne entre le « centre » (présidence et conseil d'administration) et la « base » (les composantes). Il constitue un échelon intermédiaire important en matière de gestion de proximité : gestion commune des dépenses d'infrastructure, d'entretien et de fluides, de maintenance du locataire, des trois sites du secteur santé.

En outre, la répartition des crédits budgétaires de fonctionnement pédagogique allouée au secteur par le conseil d'administration de l'université est arrêtée en CGES. A cette occasion, la participation de chaque composante au fonctionnement des structures communes de la fédération (musée, DFREP, médecine générale) est également décidée. Le président du CGE Santé participe aux commissions de marchés concernant son secteur ; il est statutairement membre de droit du bureau du conseil de l'université et de l'équipe présidentielle.

11

LA VALORISATION DE LA RECHERCHE DANS LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Dans son rapport public particulier consacré, en 1997, à la valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), la Cour avait annoncé son intention d'effectuer une enquête similaire dans les établissements d'enseignement supérieur.

Le cadre institutionnel de la valorisation y est en effet sensiblement différent de celui des EPST. La loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France fait également de la valorisation de leur recherche une priorité mais, à la différence des EPST tenus de créer un service de valorisation, les modalités en sont laissées à l'appréciation de chacun des établissements.

Pour réaliser cette seconde enquête la Cour a retenu, parmi plus de 100 établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel (EPCSCP), 11 organismes incluant, d'une part, les universités les plus importantes, et remplissant, d'autre part, des conditions de dispersion géographique et disciplinaire, de nature à lui permettre de tirer des conclusions pertinentes. Elle s'est également intéressée à de petits établissements menant des politiques novatrices. Les budgets cumulés de ces 11 EPCSCP représentent le quart de ceux de l'ensemble des établissements de ce type. Ce sont donc les pratiques les plus répandues qui ont été analysées par la Juridiction [95].

La valorisation de la recherche publique a longtemps été considérée comme consistant à faire exploiter les découvertes des laboratoires par des industriels avec lesquels étaient passés, le cas

[95] Les établissements retenus sont de trois types :
- cinq grandes universités scientifiques et médicales : deux établissements parisiens, Paris XI et Paris VI; les deux plus grandes universités de province, Lyon I et Strasbourg I; et l'université Toulouse III ;
- quatre universités de taille moyenne à l'orientation disciplinaire diversifiée : Paris VII, tournée vers les sciences humaines, les sciences et la médecine; Paris IX, consacrée aux sciences des organisations; et deux établissements de province, Nancy I et Montpellier II, à dominante scientifique et appliquée ;
- deux écoles d'ingénieurs : l'Institut national polytechnique de Grenoble fédération d'écoles; et l'Ecole centrale des arts et manufactures, première grande école française d'ingénieurs civils.

échéant, des contrats de licence. C'est dans cette perspective qu'a été créée, en 1967, l'ANVAR dont la mission était de mettre en valeur les résultats des universités et du C.N.R.S. De leur côté, les établissements de recherche finalisée ont initié, à partir des années 1970, des transferts vers le monde économique ; les établissements à vocation plus fondamentale se sont par contre caractérisés, jusqu'à la loi d'orientation de 1982, par une forte inertie en la matière ; pour les universités l'évolution a été plus tardive et plus diverse. De plus le rôle joué par l'ANVAR en matière de valorisation a sensiblement évolué. La loi d'orientation s'est, en premier lieu, traduite par le passage, vis-à-vis des EPST, d'une situation de quasi-monopole à celle d'un simple prestataire de service, chacun pouvant soit avoir recours à elle, soit confier certains dossiers aux services internes nouvellement créés. De plus l'activité de valorisation de l'ANVAR, qui s'était progressivement fondue dans une panoplie d'actions de soutien à l'innovation, est apparue de moins en moins satisfaisante. II a donc été décidé de transférer la prise en charge directe de la valorisation à une filiale, FIST, à laquelle devaient participer les grands organismes. C'est dans ce contexte que l'ANVAR s'est également désengagé de la valorisation universitaire.

Dans le même temps les collaborations de recherche se sont élargies à des partenariats multiformes entre les chercheurs et le monde économique ; il est de ce fait difficile de les recenser de manière exhaustive. Elles peuvent néanmoins être classées en deux catégories.

La première recouvre des activités traditionnelles qui aboutissent au transfert de compétences des laboratoires vers les entreprises. Couramment pratiquées, elles ont en commun, pour les chercheurs, une obligation de résultats. C est à cette conception que se rattachent notamment les contrats de recherche, les analyses et prestations de services technologiques, les licences d'exploitation ou les consultances individuelles. La seconde catégorie rassemble des interactions multiformes entre les laboratoires et leur environnement dans lesquelles les moyens de la recherche publique sont engagés sans qu'à court terme une obligation de résultat scientifique soit formellement requise. Ce second ensemble couvre par exemple la constitution de filiales, les prises de participations ou la mise en place de groupements d'intérêt public.

L'enquête de la Cour a porté sur ces deux modes de valorisation.

Au-delà de disparités dues aux orientations des établissements, les modalités et l'intensité des relations nouées avec l'extérieur varient, dans chaque université, selon les domaines; et, au sein de chacun, selon les laboratoires. Les chercheurs opérant dans

les disciplines les plus fondamentales ont une activité généralement faible en la matière, à l'opposé de ceux dont les travaux relèvent des sciences appliquées ou pour des sciences pour l'ingénieur. Les sciences médicales ou pharmaceutiques constituent un monde à part dont il est difficile de cerner les pratiques. A l'exception de quelques établissements impliqués de longue date dans les transferts, la valorisation procède pour l'essentiel de pratiques individuelles.

I. - LE PILOTAGE DE LA VALORISATION

A. – LE ROLE DES ORGANES DELIBERANTS

La structuration institutionnelle des universités aurait dû conduire à une organisation de la valorisation à trois niveaux : élaboration des lignes directrices par le conseil d'administration ; définition des modalités concrètes par le conseil scientifique ; mise en œuvre par un service servant d'interface entre les chercheurs et leurs partenaires. En fait, l'articulation entre ces trois acteurs est souvent peu formalisée et les organes délibérants ne jouent pas le rôle qui devrait être le leur. Les conseils d'administration ont parfois eu un rôle d'initiateur appréciable mais ont rarement instauré un suivi des procédures. Leur effacement n'est qu'inégalement compensé par les conseils scientifiques, dont le rôle décisionnel est prépondérant mais l'implication pratique très inégale.

L'instance d'impulsion de la valorisation, conseil d'administration ou conseil scientifique, peut donc différer d'un établissement à l'autre et les débats en sont souvent rares et trop généraux pour être opérationnels. Ce n'est que dans le cas, rencontré par la Cour dans seulement deux établissements, où le conseil scientifique débat régulièrement de la valorisation en liaison étroite avec les directeurs de laboratoires que des priorités claires sont dégagées.

B. – L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA VALORISATION

La même diversité prévaut en matière d'organisation administrative. La nécessité, d'une part, de rassembler des compétences diverses, scientifiques, techniques, financières ou juridiques, d'autre part, de concilier la stratégie de valorisation avec la politique scientifique de l'établissement a en effet été inégalement perçue par les universités. Ce sont donc des organisations très différentes qui ont été mises en place : elles vont de structures internes à l'externalisation de certains volets de la valorisation, sous des formes juridiques d'une grande diversité. L'enquête de la Cour ne permet pas de conclure qu'un type d'organisation soit d'une efficacité nettement supérieure aux autres. Les options retenues doivent

beaucoup à l'histoire et aux personnes mais ne constituent pas, par elles-mêmes, la clé du succès. C'est au regard de ce constat que doit être appréciée la possibilité de créer au sein des universités de « services d'activités industrielles et commerciales » prévu par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

Le recours exclusif à des services internes n'a été observé par la Cour que dans deux cas et l'externalisation complète de la valorisation dans un seul, par la création d'une filiale. La plupart des établissements sur lesquels a porté l'enquête combinent donc l'utilisation d'un service interne et le recours à des structures externes. L'efficacité de ces organisations mixtes est conditionnée par un partage clair des compétences. Ainsi, si certaines universités ont recours à des acteurs externes sur des aspects précis de la valorisation, comme la gestion des personnels temporaires réalisant des contrats, d'autres ont mis en place des systèmes aboutissant à une duplication des intervenants, parfois plus source de chevauchement de compétences que garante d'efficacité.

Depuis le retrait de l'ANVAR, le rôle des services des EPCSCP est devenu essentiel. Or, outre la disproportion entre leurs missions et la faiblesse de leurs moyens, leur efficacité est souvent obérée par le profil trop généraliste de leurs agents et une mauvaise insertion dans les établissements. Une bonne connaissance des instruments de valorisation, un positionnement satisfaisant du service et la mise en place de mécanismes d'articulation avec les laboratoires constituent les variables clé. La Cour a constaté que la dévolution à ce service de l'exclusivité de la fonction d'animation de la valorisation et la présence de correspondants dans chaque centre de recherche constituent des atouts importants. A l'inverse, l'insuffisante masse critique de nombreuses structures montre que, si certaines universités ont le souci d'apporter une légitimité à leur discours d'ouverture vers l'économie, elles n'y consacrent pas les moyens indispensables. Le service est alors un simple guichet de traitement des cas difficiles et non l'interlocuteur de droit commun des laboratoires. De plus, la complexité du paysage institutionnel est souvent accrue par l'intervention, notamment pour les contrats européens, d'autres acteurs internes aux universités.

En raison de l'association de la majorité de leurs équipes au CNRS ou à l'INSERM les méthodes de valorisation des universités ont de nombreux points communs avec celles des grands organismes. Ces ressemblances se traduisent plus par la transposition de pratiques peu satisfaisantes, mises en évidence par le rapport précité de la Cour, que par l'instauration de synergies.

Le rôle du CNRS, qui est dans la plupart des cas responsable de la valorisation, est souvent prépondérant. Ce n'est que lorsque les

établissements disposent d'un avantage en terme de notoriété ou d'orientation disciplinaire qu'un meilleur équilibre est assuré et qu'ils gardent la maîtrise de leur politique. Cette intervention du CNRS, due à son poids dans la vie universitaire et à l'absence de modèle alternatif, se traduit souvent par un abandon aux partenaires de la propriété intellectuelle des résultats, d'autant que les autorités de tutelle n'ont dégagé aucune ligne directrice en la matière.

II. - LES CONTRATS DE RECHERCHE

A. - L'EVALUATION DES RESSOURCES DE VALORISATION

1° L'ABSENCE DE CONSOLIDATION DES RESSOURCES DE LA RECHERCHE

L'évaluation des flux générés par la valorisation et de leur contribution au budget des établissements bute sur l'absence de consolidation des différents financements. Les budgets n'intègrent pas le coût des personnels, qui sont payés soit par l'Etat soit par les grands établissements. Ils ne retracent pas de manière exhaustive les autres flux financiers. Les universités ne disposent d'informations fiables que sur les subventions du ministère chargé de l'enseignement supérieur et sur les dotations statutaires du CNRS à leurs unités associées. Les autres ressources, notamment les contrats gérés pour le compte des universités par les EPST ou par des associations conventionnées, ne sont pas connues avec précision. L'incertitude est totale pour les conventions transitant par des associations « souterraines » dont l'existence et les modalités de fonctionnement sont confidentielles, pour ne pas dire occultes. L'activité des laboratoires n'est qu'en partie connue de l'établissement qui les abrite, ce qui est d'autant plus grave que la quasi-totalité des unités, même lorsqu'elles ne sont pas associées à un grand organisme, disposent de ressources autres que leurs seules dotations statutaires.

L'absence de compatibilité des systèmes de gestion des organismes de rattachement des laboratoires contribue pour beaucoup à la situation. L'éclatement est particulièrement inquiétant pour la médecine ou la pharmacie, atypiques du point de vue de leur inscription dans les cadres de la recherche universitaire et moins dépendantes pour leur fonctionnement des universités que de l'Assistance Publique, de l'INSERM ou d'associations.

2° LES LACUNES DANS LA CONNAISSANCE DES FLUX DE LA VALORISATION

La diversité de la situation statutaire des laboratoires et l'absence de cadre institutionnel clair ne permettent pas de consolider l'ensemble des financements dont bénéficie la recherche universitaire.

Cette carence est encore plus grave en matière de valorisation, domaine dans lequel les unités ont la possibilité d'arbitrer entre de nombreuses structures parfois occultes. Le caractère individualiste des pratiques, la multiplicité des intervenants et l'absence de gestion centralisée des contrats interdisent d'avoir une vision exhaustive des transferts et d'en dresser un bilan financier. Hormis pour les activités gérées par des associations « souterraines », les données pourraient être connues mais, faute d'instrument adéquat, il est impossible de les agréger.

3° LES CONSTATS DE LA COUR

De ce fait, ce sont pour partie, mais pas uniquement, des appréciations qualitatives qui se dégagent du panorama dressé par la Cour :

- les ressources de la recherche constituent environ le quart du budget des universités dont, sauf dans celles d'entre elles à vocation très appliqués, environ un tiers ou moins en provenance de recettes contractuelles. Bien qu'elles aient augmenté substantiellement depuis le début des années quatre-vingt et soient appréciables dans un contexte de rigueur budgétaire, les ressources de valorisation représentent donc une part modeste du budget des établissements. L'orientation de ces derniers est déterminante en la matière. Il ressort en effet des constats convergents dressés par la Cour que les informations relatives aux disciplines scientifiques sont beaucoup mieux connues que celles des disciplines médicales qui constituent dans certains cas de véritables « trous noirs ».

- la répartition des partenaires de contrats conduit à nuancer l'idée d'une valorisation destinée en priorité aux entreprises. Les contrats européens, à fort contenu scientifique mais qui s'assimilent plus à une recherche financée par le budget communautaire qu'à un transfert direct vers le monde économique, représentent en effet souvent plus de la moitié des ressources contractuelles des établissements. Durant ces dernières années, leur forte croissance a en partie compensé la chute des collaborations menées par les universités avec d'autres organismes publics, qui s'analysent comme une mise en commun de compétences, et représentent aujourd'hui de 20 à 30 % des ressources contractuelles. La raréfaction des crédits publics a été contrebalancée par la croissance des contrats industriels qui constituent, dans la majorité des établissements, de 20 à 30 % des collaborations.

- même si les recettes contractuelles en provenance des entreprises ont augmenté, il est difficile d'en conclure que la valorisation s'est étendue à due proportion. En effet, dans la plupart des établissements, le nombre de laboratoires menant un volume

significatif de collaborations reste limité. La participation des chercheurs de ces unités est de surcroît variable et il est clair que, dans beaucoup d'entre elles, seule une minorité est impliquée dans des collaborations, dans ce cas souvent nombreuses. L'analyse effectuée par la Cour met ainsi en évidence des phénomènes de concentration importante des partenaires des universités, des responsables de contrats et des universitaires impliqués dans des collaborations industrielles. Celles ci ne concernent donc qu'une faible proportion des enseignants chercheurs.

- le même constat peut être fait pour les entreprises cocontractantes dont le nombre n'a pas évolué en proportion des masses financières. Cette concentration des partenaires industriels est d'autant plus à souligner que le transfert en direction des PMI-PME reste l'exception et les contrats avec de grands groupes la règle. Le tissu économique français ne bénéficie donc que très inégalement de la recherche universitaire et, au-delà de chiffres en apparence prometteurs, il semble qu'un nombre quasiment stable d'unités, de chercheurs et d'entreprises mènent un nombre croissant de collaborations. Il est net que certains laboratoires très appliqués ont compensé la raréfaction des crédits publics par une forte augmentation des contrats avec de grands groupes. Il est alors fréquent qu'une minorité d'enseignants interviennent de manière récurrente dans la fourniture de prestations de nature quasi industrielle. Ce type de stratégie rend vulnérables ces laboratoires, dont le fonctionnement dépend fortement des contrats, et peut conduire à un pilotage excessif de leurs recherches par l'aval. Elle a pour pendant un recours sans doute exagéré de certaines entreprises à des équipes publiques pour des prestations à faible contenu scientifique, qui relèvent de laboratoires industriels, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la tarification appliquée par les universités. Le fait que les directeurs d'unités ne soient pas clairement informés du coût des personnels ou des charges d'infrastructure introduit en la matière un biais néfaste dans l'appréciation que certains d'entre eux portent sur les ressources contractuelles. Elles peuvent en effet leur apparaître importantes au regard des crédits scientifiques sur lesquels se font les régulations de court terme et qui constituent les seules données dont ils disposent. Les laboratoires sont ainsi amenés, à effectif donné, à raisonner en termes de moyens supplémentaires générés par les contrats. Pertinent pour une unité, ce raisonnement peut conduire, au niveau de l'université, à une allocation sous-optimale des ressources puisque le prix des contrats est *de facto* moindre que leur coût complet.

B. - LA PASSATION DES CONTRATS

1° LES CONDITIONS DE LA NEGOCIATION

Le contact et la négociation avec les industriels s'effectuent, dans la plupart des établissements, au niveau des laboratoires et restent souvent une pratique individuelle. En l'absence de structure spécifique jusqu'au milieu des années 1980, les universitaires ne pouvaient compter que sur eux-mêmes. Cette situation perdure, soit que l'appréciation portée sur l'efficacité des services de valorisation ne conduise pas à les considérer comme des partenaires indispensables; soit que l'opinion largement répandue que chaque collaboration constitue un cas particulier ne permette pas de percevoir la valeur ajoutée que ces services peuvent apporter lors de la négociation. Il est de ce fait fréquent que les services de valorisation n'aient connaissance que tardivement des conventions, à un moment où il est difficile d'exiger les modifications nécessaires pour préserver les intérêts de l'établissement.

Les relations avec les entreprises demeurent donc à bien des égards du ressort des laboratoires d'autant que l'individualisme de certains chercheurs ne les incite pas à associer l'université à leur démarche. Ces réticences sont plus perceptibles chez les médecins ou les pharmaciens que chez les scientifiques, mieux insérés dans les circuits institutionnels en raison des associations avec le CNRS.

2° L'USAGE DES CONTRATS TYPES

Dans un tel contexte, des contrats types formalisant les points importants des négociations sont indispensables. De tels instruments n'ont cependant pas été établis dans tous les établissements ; lorsque c'est le cas, leurs clauses peuvent différer sensiblement. L'enquête de la Cour montre, de plus, que l'usage qui en est fait ne permet généralement pas de défendre correctement les intérêts des universités. Trois types de dysfonctionnements courants ont été relevés.

En premier lieu, malgré les critères retenus par les établissements, ce sont souvent les directeurs de laboratoire qui arbitrent entre les différents types de collaborations, ce qui aboutit à un classement au cas par cas des contrats. Des travaux semblables peuvent ainsi donner lieu, selon la politique de l'unité ou sa position dans la négociation, à un contrat de collaboration de recherche, où la propriété des résultats est partagée, ou à un contrat de prestation de service. Certaines disciplines, notamment la pharmacie, utilisent systématiquement cette dernière catégorie qui laisse la propriété intellectuelle des résultats au partenaire. De plus la signature, avec la

même entreprise, de plusieurs contrats de prestation de service sur le même thème est fréquente. Ce fractionnement aboutit à ce que des travaux de grande ampleur sont réalisés par le biais d'une succession de prestations et, donc, à un contournement des contrats types. Il est d'autant plus regrettable que les universités n'effectuent aucun bilan des collaborations menées avec un même partenaire et de leurs retombées commerciales, ce qui serait de nature à éclairer le volet financier de contrats ultérieurs.

En second lieu, il est courant que des conventions s'écartent des contrats types et comportent des dispositions défavorables à l'établissement ; par exemple l'obligation mise à sa charge de prouver sa contribution à l'invention ou le plafonnement des redevances susceptibles d'être perçues. Bien qu'il soit indispensable, pour identifier les contributions des deux partenaires, que les contrats définissent précisément le domaine de la collaboration, il n'est pas rare que des conventions couvrent tout le champ d'un laboratoire. Certains contrats ne prévoient en outre pas de contrepartie financière notamment en cas de prise en charge par l'industriel d'un étudiant en thèse.

La Cour a enfin été amenée à s'interroger sur le contenu scientifique de certaines collaborations, telles que la fourniture en grande quantité d'échantillons industriels ou la rédaction de manuels de vulgarisation.

3° LES MODALITES DE LA TARIFICATION

L'accroissement des contrats rend indispensable la connaissance de leur coût. Elle est nécessaire à une clarification de l'usage des fonds publics pour les collaborations avec des personnes publiques. Pour les conventions avec des entreprises, elle est indispensable pour éviter de donner à certaines un avantage par rapport à d'autres et permettre, en cas de commercialisation, un partage des retombées financières au prorata des apports des partenaires. La connaissance de ces coûts supposerait que les établissements disposent d'une comptabilité analytique ou, au moins, d'une évaluation sommaire du temps effectivement consacré par les chercheurs à chaque collaboration, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. A cet obstacle technique s'ajoutent le manque de formation des universitaires en la matière et la fréquente inégalité des rapports de force lors de la négociation avec les entreprises. Même dans les établissements qui ont établi une grille de tarification, les prix ne sont souvent que le résultat de la confrontation entre la demande et une offre que les laboratoires, souvent par ignorance et quelques fois par attrait pour des financements complémentaires, ont tendance à sous-estimer. Ce n'est pas, pour autant, que les enseignants chercheurs

bradent la recherche publique, mais les contrats sont facturés à un prix qui constitue un moyen terme empirique entre leur coût marginal d'exécution et leur coût complet.

Les établissements les plus performants ont souvent retenu des principes de tarification inspirés de ceux du CNRS. Ils intègrent donc, en principe, les coûts directement imputables au programme et le coût des personnels impliqués dans sa réalisation à partir du "coût moyen du chercheur environné". Ce mode de calcul n’est pas critiquable sur le fonds mais il n'est pas appliqué correctement puisqu'il requiert la connaissance du temps effectivement passé pour laquelle les universités n'ont pas élaboré d'instruments adaptés.

C. - LA GESTION DES CONTRATS

1° LA GESTION DES COLLABORATIONS

La gestion des contrats se caractérise par plusieurs solutions de continuité entre les acteurs. C'est, en général, le directeur du laboratoire qui négocie la collaboration en y associant de manière très variable les services de valorisation. Ces derniers ne sont pas associés à son exécution, dont ils n'ont aucune vision scientifique et financière. Ces services ne disposent ainsi souvent d'aucune information sur les résultats et l'usage qu'en fait le partenaire ; il leur est donc difficile de préserver les intérêts de l'établissement.

Au niveau des laboratoires un grand empirisme préside au suivi des contrats qui va de crédits globalisés au niveau de l'unité à des crédits répartis entre les équipes. Les outils utilisés sont généralement aussi nombreux que les entités par lesquelles transitent les collaborations et qui imposent fréquemment une gestion des crédits conforme à leur système interne.

2° LA CONCURRENCE ENTRE GESTIONNAIRES

La plupart des unités ont en effet recours à différentes structures entre lesquelles, au-delà de raisons historiques, elles se déterminent en fonction des coûts de gestion et de l'appréciation des commodités offertes.

Les frais de gestion peuvent en effet être significativement différents. Les universités considèrent que la gestion des contrats entraîne un coût supplémentaire qu’il est légitime de faire partager aux équipes qui en sont à l'origine, et effectuent un prélèvement couvrant une fraction des frais généraux induits par leur réalisation. Les taux en sont généralement modestes, notamment dans les établissements où la tendance associative est forte et qui souhaitent

"rapatrier" les collaborations. Ceux ci sont néanmoins pénalisés par rapport aux associations qui ne tiennent pas compte des frais généraux et qui, en raison de leur affiliation aux ASSEDIC, n'effectuent pas de prélèvement au titre du chômage et proposent donc des taux plus bas. La Cour a, de ce point de vue, relevé que la loi du 12 juillet 1999 ouvre aux universités la possibilité de s'affilier à l'UNEDIC pour leur personnel contractuel, ce qui devrait permettre de régler le problème récurrent des embauches sur ressources contractuelles, notamment d'étudiants en thèse. Jusqu'à présent de telles embauches par les universités étaient possibles mais coûteuses puisque les établissements devaient ultérieurement assurer l'indemnisation des demandeurs d'emploi. L'alignement des EPCSCP sur le droit commun enlèvera ainsi toute justification au recours à des structures écran de type association ou filiale dont le développement anarchique faisait courir des risques financiers aux universités et exposait leurs initiateurs à se voir déclarer gestionnaires de fait.

Cette disposition va dans le sens d'une plus grande neutralité des coûts de gestion des collaborations. En effet, à l'heure actuelle, faute d'être aligné sur un tarif unique, le prélèvement sur contrat n'est pas neutre et intervient dans le choix de l'organisme gestionnaire. C'est d'autant plus regrettable que les universités se trouvent en position défavorable alors qu'il est légitime qu'elles exigent de leurs partenaires une contribution aux charges qu'ils occasionnent et donc à la couverture des frais généraux. Elles sont ainsi, mécaniquement, plus onéreuses que les autres gestionnaires alors que ce sont elles qui fournissent l'infrastructure de réalisation des contrats.

Le second élément d'appréciation des chercheurs est la commodité de la structure retenue. S'il procède du souhait de travailler avec une certaine aisance, cet élément est également induit par la nécessité, pour les universitaires, d'offrir à leurs partenaires un mode de fonctionnement compatible avec celui d'une entreprise. Dans cette optique, le fait de passer par l'université ou le C.N.R.S., donc par un agent comptable, leur paraît souvent plus contraignant que le recours à une association régie par le droit privé. Un examen sommaire montre qu'il s'agit, pour partie, d'une idée reçue et que les règles de la comptabilité publique, convenablement utilisées et rapidement mises en œuvre, offrent pour la plupart des postes concernés des marges de manœuvre satisfaisantes, qu'il s'agisse des frais de déplacements liés à l'exécution des collaborations, ou des achats d'équipement. La question de la disponibilité des reliquats, autre pierre d'achoppement fréquente, relève, quant à elle, de la définition par les universités de principes clairs et non des règles de la comptabilité publique, qui n'imposent pas le classement des contrats en ressources affectées. L'enquête de la Cour montre que les

établissements soucieux d'une gestion optimale des contrats ont mis en place des solutions techniquement satisfaisantes.

III. - LES STRUCTURES DE VALORISATION

Les contrats apportent aux universités des moyens supplémentaires. Leur assujettissement aux règles de la comptabilité publique en cas de gestion directe a été perçu par certains établissements comme une contrainte qui les a amenés à créer des entités d'une extrême diversité : filiales, sociétés d'économie mixte, groupements de différentes natures. De plus, par le passé, en l'absence de cellules de valorisation, les chercheurs ont été amenés à créer des associations qui se sont pérennisées. Enfin, dans les disciplines médicales, l'intervention des associations caritatives qui gèrent souvent les ressources qu'elles allouent aux unités complique encore la situation. Les instruments spécifiques de transfert, comme le GIP conçu pour que des partenaires publics ou privés puissent s'associer, occupent, paradoxalement, une place marginale dans le paysage de la valorisation universitaire. Sa diversité reflète, certes, les difficultés d'une organisation juridique satisfaisante des collaborations entre l'université et l'économie mais l'histoire, les spécificités universitaires, l'empirisme des pratiques sont pour beaucoup dans la multiplication des structures.

Ce brouillage du paysage institutionnel de la valorisation contribue de manière déterminante à son insuffisante coordination et à l'impossibilité d'en dresser un panorama exhaustif. Il est d'autant plus regrettable que les investigations menées par la Cour montrent qu'aucune formule n'est, à priori, préférable aux autres. Ce sont en effet l'implication réelle des universités, la mise en place d'instruments de pilotage des structures gestionnaires et le positionnement de celles-ci par rapport aux établissements, plus que leur statut juridique, qui constituent les variables clés.

A. - LA PERSISTANCE DES ASSOCIATIONS

C'est dans ce contexte que doit être envisagée la question des associations de la loi de 1901, nombreuses et susceptibles de dérives importantes.

Si certaines associations procèdent du souci d'apporter une réponse à des problèmes pour lesquels les chercheurs estiment que la gestion publique n'est pas satisfaisante, l'existence de nombre d'entre elles répond à la volonté de certains directeurs d'unité de conserver la gestion de leurs ressources contractuelles sans nécessairement informer les établissements de leur montant. Les

motivations varient sensiblement selon les disciplines. Les scientifiques ont peu la culture associative, si ce n'est en recourant à de grandes associations parfois liées aux universités. C'est souvent à défaut, en raison de la faiblesse des services de valorisation ou de la méconnaissance des services qu'ils peuvent rendre, qu'ils sont à l'origine de structures dont ils connaissent souvent les risques.

Le problème se pose surtout dans les disciplines médicales où il est plus complexe et où les ressources sont plus diverses : contrats de recherche mais aussi par exemple essais thérapeutiques. Les associations sont souvent l'émanation de services ayant une activité clinique, dont le rôle en matière d'amélioration de la vie quotidienne est important. Elles peuvent parfois avoir un rôle significatif dans la constitution d'une activité de recherche dans des services où elle n'était pas très développée et où l'arrivée d'un nouveau "patron" peut être l'occasion de la dynamiser. Dans ce cas, l'association permet de constituer un potentiel minimum permettant ultérieurement à l'équipe une association avec l'INSERM qui lui donnera accès aux moyens traditionnels de financement.

Les investigations menées par la Cour montrent toutefois que la multiplication et la pérennisation quasi systématique de ces associations en structure d'accueil des contrats posent des problèmes graves. Même quand elles signent une convention avec l'université, il est rare que les clauses financières en soient satisfaisantes et que leur contribution aux frais généraux soit acquittée intégralement. Les informations qu'elles fournissent aux établissements, en matière de contrats ou de personnel, sont très lacunaires et, bien que leur tarification soit particulièrement défaillante, elles sont souvent, pour des recherches aux enjeux financiers considérables, les correspondants directs de l'industrie pharmaceutique. La Cour a également constaté que dans un certain nombre de cas, des structures de ce type étaient suscitées par les universités qui déléguaient à de telles « associations pivot » tout ou partie de la gestion des contrats. Il en est ainsi de l'association pour le développement de la faculté des sciences de l'université de Paris – Paris VI (AFAC). Leur usage n'est pas exempt de risques, soit que la structure recrute son propre personnel, ce qui pose problème si l'université utilise ultérieurement un service interne, soit qu'une définition imprécise des rôles des différents intervenants se traduise par une absence de coordination entre eux, soit, enfin, que l'association s'arroge au fil du temps des missions plus larges que celles qui lui avaient été initialement imparties.

En définitive, bien que les universités soient sensibilisées au problème des associations, elles se contentent souvent de rappeler périodiquement la réglementation sans chercher à l'appliquer avec

une rigueur suffisante. Il est clair que cette question n'est pas stratégique pour la plupart des présidents d'autant que son règlement supposerait de remettre en cause des pratiques souvent anciennes, de heurter des personnalités parfois influentes et ce, pour un enjeu financier perçu comme mineur.

B. - LES FILIALES ET LES PRISES DE PARTICIPATION

1° LES RISQUES INHERENTS AUX FILIALES

Certains établissements ont privilégié, souvent pour garder la maîtrise de la valorisation, la création de filiales. Les trois cas rencontrés montrent que si ce type de structure, lorsque son contrôle et son pilotage sont correctement assurés, présente des avantages certains, c'est, lorsque les précautions indispensables ne sont pas prises, celle qui fait courir les risques les plus importants aux universités. Elle ne constitue donc pas un modèle généralisable.

Les filiales de pré-industrialisation requièrent en effet des capitaux importants et difficiles à évaluer avec exactitude au début de l'opération ; celles orientées vers le conseil sont rendues vulnérables par une concentration souvent forte de leur clientèle. Le premier écueil est donc celui de la détermination et du contrôle de la prise de risque.

La seconde difficulté, notamment lorsque la filiale n'a vocation à intervenir que sur certains aspects de la valorisation, par exemple celle destinée au milieu industriel, est la définition précise de ses missions pour éviter des diversifications désordonnées et hasardeuses. En effet, malgré les précautions prévues par le décret du 4 décembre 1985, c'est souvent le laxisme qui préside aux relations entre les universités et leurs filiales. La détention d'une fraction du capital et la présence au conseil d'administration ne sont pas toujours utilisées par les établissements pour assurer le respect de leurs intérêts et le contrôle de structures qui ont une tendance naturelle à l'émancipation.

2° L'ABSENCE DE SUIVI DES PRISES DE PARTICIPATION

Les prises de participation procèdent d'une philosophie différente même si elles ne peuvent être entièrement dissociées des filiales. Elles restent exceptionnelles et sont plus le résultat des circonstances, crédibilisation de sociétés en création ou poids des résultats publics dans les techniques exploitées, que de stratégies mûrement réfléchies, ce qui explique la médiocrité de leur bilan. Elles sont caractérisées par une insuffisante réflexion préalable puis par un quasi-oubli de l'opération par l'université.

C. - LES AUTRES STRUCTURES DE VALORISATION

La Cour a rencontré de nombreuses autres structures de valorisation qui doivent beaucoup aux particularismes locaux et ne se rencontrent en général que dans un seul établissement. Aucune ne constitue une solution satisfaisante; notamment dans le cas où les établissements se seraient progressivement entourés d'un grand nombre de petits intervenants qu'ils ont le plus grand mal à coordonner ou à contrôler.

Une université, dans laquelle la valorisation ne pose pas de réels problèmes, a été tentée de recourir à des sociétés d'économie mixte pour renforcer son dispositif. Toutefois, aux termes de la loi relative aux sociétés d'économie mixte locales, les collectivités territoriales peuvent créer des sociétés d'économie mixte dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, ce qui en exclut la valorisation des travaux des universités. Le projet a donc du être modifié.

Certaines universités ont mis en place des groupements scientifiques ou des services communs plus destinés à fournir à des partenaires externes des prestations utilisant les équipements publics qu'à développer des résultats de recherche. Leurs modalités de facturation sont telles que le coût payé par leurs utilisateurs est sensiblement inférieur au coût complet. Il en est ainsi à Paris XI avec le service d'analyse des médicaments et métabolites (groupement scientifique) et le centre d'études et d'éducation pour les techniques avancées et la micro électronique (service commun).

Enfin, de nombreuses universités utilisent diverses structures de transfert qui se sont constituées au gré des circonstances et dans lesquelles les modalités de leur participation sont multiples : présence dans les conseils scientifiques, mises à disposition de chercheurs ou de matériel, subventions. Bien qu'elles soient généralement de petite taille leur multiplication entraîne de fortes dispersions et a un effet centrifuge non négligeable.

IV. - LA PROTECTION DES INVENTIONS

Alors que la protection des inventions est nécessaire pour assurer leur développement ultérieur, les enseignants chercheurs y demeurent dans leur majorité étrangers. En effet, bien qu'en théorie les brevets soient pris en compte, leur carrière est pour l'essentiel conditionnée par les résultats de recherche. Or, les démarches de protection de la propriété intellectuelle leur paraissent longues par rapport à ce qu'exigent les publications. Les universitaires font de plus souvent preuve de scepticisme quant à la brevetabilité de leurs

travaux, d'autant qu'ils ne bénéficient d'aucune formation en la matière.

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les brevets des universités étaient pris et gérés pour leur compte par l'ANVAR dont le rôle était mal connu des chercheurs. Depuis son désengagement, la gestion du portefeuille est revenue aux établissements, pour lesquels le coût des dépôts et du maintien en vigueur constitue un obstacle sérieux.

Bien que la propriété des résultats soit stratégique, de nombreuses universités n'ont défini aucune politique spécifique en la matière et calent leurs pratiques sur celles du CNRS. Elles abandonnent donc à leur partenaire la propriété des résultats en contrepartie de la perception d'une "juste redevance", dont le montant n'est jamais précisé, en cas d'exploitation commerciale. Or il n'est pas rare que des inventions ne trouvent de débouchés qu'au bout de quelques années, ce qui pose le problème du recensement des brevets déposés par les cocontractants et de leurs retombées. Les établissements sont mal armés, pour ce faire. En aval, l'absence de suivi par les chercheurs des contrats terminés et d'instrument contraignant imposant à leurs partenaires de les informer de l'usage fait des résultats ne permet pas aux services de valorisation de disposer de moyens simples de recensement des brevets. En amont, le caractère erratique et déséquilibré de la négociation ne permet pas toujours d'obtenir un partage de la propriété des résultats ou, à tout le moins, la fixation d'un niveau de redevances équitable au regard des moyens publics mis en œuvre. Les contrats abandonnent donc souvent, sans considération de l'ampleur des résultats potentiels, la propriété intellectuelle au partenaire, sans pour autant prévoir une contrepartie financière substantielle et aisée à obtenir en cas d'exploitation. Cette dissymétrie est d'autant plus regrettable que les retombées de certaines découvertes peuvent être considérables et que la tarification des contrats ne couvre qu'une partie de leurs coûts. La combinaison de ces éléments explique que les brevets déposés par les universités et les redevances qu'elles perçoivent soient sans commune mesure avec leurs résultats de recherche.

Dans la pratique, le recensement des inventions est un secteur laissé en déshérence par de nombreux établissements, et ce indépendamment de leur potentiel scientifique. Elles se privent de ce fait de ressources qui pourraient être significatives à terme.

Ce suivi est d'autant plus difficile que les universités partagent généralement la gestion de leurs collaborations avec d'autres intervenants; que des brevets peuvent être indûment détenus en nom propre par des chercheurs. et que ceux déposés directement par des industriels sont délicats à identifier. Néanmoins certains exemples

rencontrés par la Cour montrent qu'il est possible. Une université, Strasbourg I, a ainsi effectué une recherche auprès de l'INPI à partir du nom de ses chercheurs, ce qui lui a permis de constater que, de 1987 à 1994, ils avaient été inventeurs de 260 brevets alors qu'elle n'était copropriétaire que de 20. Elle a notamment identifié une cinquantaine d'inventions déposées par des industriels sans qu'elle en soit informée, et huit directement déposées par leurs inventeurs éventuellement par le biais d'entreprises qu'ils avaient créées. Une autre université, Montpellier II, qui ne détient à ce jour que 4 brevets en pleine propriété, a recensé 200 brevets issus de ses laboratoires depuis 1985.

De même la pratique de quelques établissements montre qu'il est possible de mettre en œuvre une politique affinée de protection de la propriété intellectuelle. Ainsi l'université Paul Sabatier à Toulouse a mis en place un suivi efficace du dépôt de brevets dont elle laisse par ailleurs la propriété à ses partenaires. Les inventeurs informent le service de valorisation qui corrobore ces informations avec celles des bases de données officielles et intervient auprès des cocontractants en cas d'exploitation. En cas de dépôt direct d'un brevet, sa qualité scientifique est évaluée dans l'anonymat en parallèle avec l'étude de faisabilité économique de son industrialisation. Les laboratoires sont responsabilisés par une participation aux frais de dépôt et les brevets n'ayant pas donné lieu à transfert au bout de quatre ans sont abandonnés pour éviter la constitution d'un portefeuille coûteux à entretenir. Cette politique dynamique de mutualisation des coûts est alimentée par un prélèvement modique sur l'ensemble des contrats qui permet de disposer des ressources nécessaires.

La Cour a donc constaté qu'il était crucial que soit envisagée, de manière systématique, la sauvegarde de la propriété intellectuelle des universités et que les autorités de tutelle définissent en la matière une politique claire assortie de moyens de soutien aux établissements.

V. - LES AUTRES PRATIQUES DE VALORISATION

Un certain nombre de pratiques, qu'il s'agisse de la création d'entreprises issues de la recherche, d'activités de conseil ou d'accords de partenariat, participent également de la valorisation. Il est cependant difficile de tirer de leur examen des conclusions généralisables, soit qu'elles soient mal recensées par les universités ou spécifiques à l'une d'entre elles, soit que les informations indispensables fassent défaut.

1° LES CREATIONS D'ENTREPRISE

Contrairement à une opinion largement répandue, les créations d'entreprises issues de la recherche ne sont pas exceptionnelles mais elles sont souvent mal connues des établissements. Ces créations se déroulent généralement en trois temps : un chercheur trouve un résultat valorisable ; si aucun industriel n'est désireux de l'exploiter, l'inventeur peut décider de le faire; l'élaboration du projet vient ensuite.

L'aventure qui consiste à créer une entreprise représente, pour les chercheurs, un changement majeur d'activité. A la difficulté inhérente à la transformation d'un résultat scientifique en objet commercialisable s'ajoute celle de l'accès au capital risque et le manque de compétences de gestions. L'essaimage, c'est-à-dire le départ de l'enseignant lors de la création de l'entreprise, implique des phases de transition qui ne faisaient jusqu'à présent l'objet d'aucun dispositif d'accompagnement. Certaines universités ont donc été tentées d'apporter aux chercheurs, sous des formes empiriques, une aide par le biais d'un maternage qui prend souvent la forme d'une mise à disposition de personnels, de locaux et de matériels. Enfin, en l'absence de dispositif de cession, par les universités, de la propriété de l'invention en contrepartie d'une part du capital de l'entreprise, celle-ci doit recourir à des licences qui alourdissent le plan de financement.

Les créations d'entreprises sont rarement perçues comme une forme de valorisation, même dans les très grandes universités. Ainsi, le dernier recensement, au demeurant incomplet, effectué par l'une d'entre elles date de prés de 10 ans. C'est d'autant plus dommage que le suivi ou le maternage mis en place par les rares établissements actifs en la matière donnent des résultats prometteurs. L'université Louis Pasteur (Strasbourg I) a ainsi recensé, notamment dans le domaine des biotechnologies, du traitement du signal ou de l'instrumentation, 45 sociétés issues de ses laboratoires. Elles ont presque toutes sollicité les conseils du service de valorisation et l'établissement a souvent demandé que lui soient cédées quelques actions pour pouvoir suivre le projet.

2° LES ACTIVITES DE CONSEIL

Les activités d'expertise et de consultance constituent une source de transfert certaine mais difficile à appréhender. Elles permettent une osmose entre les entreprises et les chercheurs pour lesquels elles constituent une mobilité ponctuelle ouvrant sur d'autres milieux professionnels. Une activité de consultance de volume raisonnable peut donc être profitable. II s'agit néanmoins d'un secteur

particulièrement mal connu des établissements qui ne font pas preuve d'un zèle excessif pour faire respecter l'obligation de déclaration à laquelle elles sont en théorie soumises. Il est donc impossible d'en évaluer l'ampleur réelle ou les retombées sur l'économie.

3° LES ACCORDS DE PARTENARIAT

Pour instaurer une collaboration plus durable que celle menée dans le cadre de contrats, une université a mis en place des partenariats avec les entreprises. Ces accords prennent différentes formes, mais ont pour caractéristique commune de donner aux industriels un accès privilégié aux recherches sur une durée longue. L'enjeu qu'ils représentent pour l'université, notamment en termes de moyens supplémentaires, ne lui permet pas d'en obtenir des contreparties équitables. Le flou de la définition des domaines de collaboration aboutit en effet à donner aux entreprises accès à la totalité des résultats des unités même lorsqu'elles ne financent pas les travaux correspondants.

4° LES ECUEILS DES RELATIONS ENSEIGNANTS CHERCHEURS-ENTREPRISES

Les interactions croissantes avec les entreprises ont rendu plus perceptibles certains problèmes juridiques relatifs aux chercheurs créateurs d'entreprises et à la rémunération des personnels participant à la valorisation. Les chercheurs créateurs d'entreprise ont à faire face à deux écueils : l'un, qui ne leur est pas spécifique et concerne également les consultants, consiste à éviter des conflits d'intérêt entre activités ; l'autre qui est celui de la gestion de la période de transition entre les fonctions d'universitaire et celles de chef d'entreprise.

Le cadre juridique de la création d'entreprise issue de la recherche, qui relevait du droit commun du statut général des fonctionnaires et du code pénal, ne permettait pas de prendre spécifiquement en compte la période durant laquelle le chercheur amène les résultats à un stade industriel, pendant laquelle il a besoin de bénéficier de facilités en ce qui concerne sa situation personnelle et les moyens qui lui sont nécessaires. Un strict respect des textes aurait en effet supposé que les chercheurs fassent d'emblée "le grand saut" et rompent toute relation avec leur laboratoire d'origine, ce qui est peu compatible avec l'idée de transfert de résultats de la recherche, et il était dans la pratique difficile d'interdire à un chercheur de prendre une participation dans une entreprise dont il est l'un des initiateurs. En effet, si l'enseignant souhaitait conserver son statut de fonctionnaire, son intervention dans l'entreprise pouvait se réaliser comme consultant, ce qui est licite mais risqué, comme actionnaire,

ce qui est plus ambigu, comme gérant ou dirigeant de fait, ce qui est prohibé.

Sur ce point, la loi sur l'innovation et la recherche autorise un chercheur désireux de créer une entreprise à y participer en tant qu'associé, administrateur ou dirigeant pendant une durée maximale de 4 ans à l'issue de laquelle il pourra opter entre le retour dans le service public et l'appartenance à l'entreprise. Un tel dispositif ne pourra que faciliter la création d'entreprises de haute technologie.

La Cour a toutefois constaté, dans un nombre limité mais significatif de cas, que les relations entre les chercheurs et les entreprises ne sont pas exemptes d'ambiguïtés comme le montrent le cas d'enseignants ayant créé des sociétés dont ils étaient actionnaires majoritaires ou bénéficiant de contrats dont l'université devrait être destinataire ou encore titulaires de brevets dont l'universitaire était inventeur. Elle a également constaté que des inventions réalisées par des enseignants avaient été déposées par des entreprises où ils effectuaient des activités de conseil.

La Cour estime donc indispensable que le dispositif qui sera concrètement mis en œuvre soit de nature à éviter tout conflit d'intérêt au détriment des établissements dont seront issus les créateurs. A ce jour, la pertinence du dispositif prévu par la loi sur l'innovation et la recherche ne peut pas encore être apprécié en l'absence de texte d'application, au regard des risques potentiels de détournement de résultats issus de la recherche publique au profit de personnes privées.

❖

L'évaluation de la valorisation de la recherche dans les EPCSCP est d'autant plus difficile qu'en l'état actuel, les coûts induits par la valorisation sont aussi imprécisément connus que le sont les recettes qu'elle dégage. Toutefois, les constats convergents opérés par la Cour montrent que le bilan en est toujours fortement déficitaire pour les universités.

Une exacte appréciation des charges et des produits de la valorisation constitue donc un préalable à l'efficacité attendue des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique. Celles-ci devraient constituer une avancée significative, notamment en ce qui concerne tant le pilotage de la valorisation par des professionnels que la promotion d'entreprises destinées à exploiter les résultats de la recherche.

Il reste que le recours à des associations pour gérer des actions de valorisation, qui s'est jusqu'ici accompagné de pratiques

parfois opaques, non dépourvues de risque, cessera de se justifier avec les nouvelles structures que la loi mettra en place, et devra donc être proscrit. De même, la protection des inventions devra être mieux assurée. Enfin dans la relation entre le monde de la recherche et celui de l'industrie, une plus juste prise en compte devra être faite de l'apport des structures publiques aux entreprises privées.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

Le rapport de la Cour des comptes sur la valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) met en évidence les lacunes persistantes de la politique de valorisation des universités en dépit des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur fixant aux établissements d'enseignement supérieur une mission de valorisation des résultats de leur recherche.

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie souscrit largement à l'analyse de la Cour des comptes sur l'absence de véritable pilotage de la politique de valorisation jusqu'ici. Il partage également le constat d'une très grande hétérogénéité des pratiques des établissements dans la gestion de leurs ressources contractuelles. Il reconnaît enfin que, malgré des réussites significatives et notables de la part de quelques grands établissements, une impulsion nouvelle était nécessaire afin de développer et de clarifier les relations des universités avec le monde économique.

Au-delà de ce constat, le ministère de l'Education Nationale, de la recherche et de la technologie tient toutefois à souligner que, suite notamment aux rapports de la Cour effectués sur cette question, une politique ambitieuse de valorisation de la recherche dans les universités a été engagée depuis 1997 :

1) un rapport a été confié par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie à M. Henri GUILLAUME, président d'honneur de l'ANVAR, afin de formuler des propositions visant à intensifier l'efficacité de notre dispositif national en faveur du transfert de technologie et de l'innovation ;

2) des Assises de l'innovation se sont tenues, en mai 1998, au niveau régional d'abord, au niveau national ensuite, aboutissant à dégager un certain nombre de mesures concrètes, sur le plan juridique, financier ou fiscal ;

3) un projet de loi sur l'innovation et la recherche a été déposé devant le Parlement et voté le 12 juillet 1999. La plupart de ses dispositions, qui concernent notamment les coopérations des personnels de la recherche et de l'enseignement supérieur avec les entreprises, entreront en application dans les semaines qui viennent ;

4) des dispositifs financiers pour accroître la création d'entreprises de technologie à partir de la recherche publique ont été mis en place (600 MF pour le développement du capital risque, 200 MF pour la mise en place d'incubateurs et de fonds d'amorçage) ;

5) des mesures d'accompagnement, portant notamment sur la propriété intellectuelle des universités et des établissements de recherche et sur les règles à respecter en matière de constitution de filiales, seront également publiées d'ici à la fin de l'année.

Cette politique cohérente est de nature à répondre aux interrogations légitimes de la Cour et à donner un nouvel élan à la politique de valorisation de la recherche dans les universités.

I. – Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie partage largement l'analyse de la Cour des comptes sur les lacunes de la politique de valorisation dans les universités, même si des nuances méritent d'être apportées à ce constat global.

La Cour des comptes relève à juste titre que l'organisation de la valorisation et la gestion des contrats de recherche n'ont jamais fait l'objet de lignes directrices claires de la part de l'administration centrale. En l'absence de telles orientations, les universités ont utilisé la palette d'outils très large qui leur était offerte par la loi du 26 janvier 1984. De même, les pratiques de tarification au coût complet sont demeurées extrêmement marginales, à l'exception de quelques unités de recherche associées au CNRS et de quelques établissements comme par exemple l'Institut National Polytechnique de Grenoble (INPG). Enfin, les clauses de propriété intellectuelle dans les contrats de recherche passés avec les industriels n'ont pas toujours été définies avec suffisamment de précision pour assurer une juste rémunération aux découvertes et aux inventions des universités.

Ce constat doit toutefois être nuancé par les considérations suivantes :

- contrairement à ce que pourrait laisser entendre le rapport de la Cour, la croissance des ressources contractuelles des universités (avec des industriels ou avec des organismes publics) n'a pas contrebalancé la raréfaction des crédits d'intervention publics, au moins sur la période récente. Ainsi, les dotations de recherche attribuées aux universités ont crû fortement entre 1996 et 1999, avec une augmentation de 14 % (chapitre 66-71). Certes, il est vrai que les contrats de recherche entre les universités et les partenaires extérieurs ont connu une augmentation encore plus forte, ce qui a provoqué une progression de la part des ressources contractuelles dans le budget de ces établissements. Il ne peut pour autant en être inféré que les universités auraient été contraintes à multiplier les

partenariats avec le monde économique du fait de la diminution ou de la stabilité de leurs dotations budgétaires ;

- de même, la concentration des ressources contractuelles sur quelques universités voire quelques laboratoires, évoquée par la Cour, s'explique moins par les lacunes de la politique de valorisation que par deux facteurs simples : d'une part, la répartition encore insuffisante du potentiel de recherche entre les universités, auquel le plan U3M entend précisément remédier (plus du tiers des chercheurs et des enseignants chercheurs sont aujourd'hui concentrés sur douze universités seulement) ; d'autre part et surtout, l'hétérogénéité naturelle des disciplines par rapport aux enjeux de la valorisation. Ainsi, il est bien évident que les universités à dominante scientifique ont vocation à recueillir davantage de ressources contractuelles que les universités à dominante littéraire. Cela ne peut pour autant être interprété comme une déficience ou un échec de la politique de valorisation. ;

- il importe également de nuancer l'affirmation selon laquelle la politique de valorisation des universités reste ciblée sur les grandes entreprises, au détriment des PME. Des données recueillies en 1996 sur 30 universités et exploitées dans le rapport Guillaume, il ressort au contraire que la part des contrats passés avec les PME par rapport à ceux passés avec les grandes entreprises est plus importante dans le cas des universités que dans le cas des EPST (la moitié des ressources contractuelles industrielles contre un tiers) et, surtout, qu'elle est en légère augmentation ;

- enfin, l'absence d'orientations très claires de la part du ministère jusqu'à aujourd'hui et la réalité très contrastée des pratiques de valorisation dans les universités ne doivent pas faire oublier les succès indéniables qu'ont rencontrés certains établissements dans l'élaboration et le développement d'une politique de transfert de technologie ambitieuse à destination du monde économique, comme par exemple l'université de technologie de Compiègne ou l'université Paul Sabatier de Toulouse.

II. – Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a depuis juin 1997 engagé une politique de valorisation ambitieuse qui s'est notamment traduite par la loi sur l'innovation et la recherche promulguée le 12 juillet 1999

Depuis juin 1997, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a pris une série de mesures visant à développer le transfert de technologie des universités et des organismes de recherche vers les entreprises, au moyen de la définition d'une politique claire et de la mise en place d'instruments juridiques et financiers.

Ces solutions répondent au souci de la Cour des comptes d'une plus grande cohérence et d'une plus grande clarté dans la politique de valorisation menée par les universités. Elles reprennent d'ailleurs en grande partie les suggestions émises dans le précédent rapport public particulier sur la valorisation de la recherche dans les EPST et dans le présent projet d'insertion.

Les développements qui suivent ont ainsi pour but de compléter le projet d'insertion au rapport public de la Cour, en présentant les axes principaux de la politique actuelle menée par le ministère.

1° LA MISE EN PLACE D'UN VERITABLE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE VALORISATION AU NIVEAU DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

La création par arrêté du 15 décembre 1997 d'une direction de la technologie, chargée notamment de la valorisation des établissements de recherche et d'enseignement supérieur, a permis de donner une impulsion nouvelle à la politique de valorisation menée par les universités :

- les contrats quadriennaux de développement passés entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère comprennent désormais un volet consacré à la valorisation de la recherche, fixant des objectifs et des moyens aux établissements ;

- certains équipes de recherche peuvent désormais, dans le cadre de la contractualisation des établissements universitaires, être reconnues comme équipes de recherche technologique (ERT). Une ERT est une équipe de recherche qui, en partenariat avec des industriels, mène sur le moyen terme des recherches dans le cadre de projets visant à lever des verrous technologiques relatifs à des problèmes qui n'ont pas de solutions immédiates.

- le positionnement des centres de ressources technologiques et la nécessité d'un adossement fort aux laboratoires de recherche ont été réaffirmés, afin que ces structures constituent une réelle interface entre les laboratoires et les PME-PMI offrant ainsi le maximun de garantie sur la qualité des prestations technologiques proposées, et le ressourcement des connaissances.

2° LA CREATION PAR LA LOI SUR L'INNOVATION ET LA RECHERCHE DU 12 JUILLET 1999 DE STRUCTURES DE VALORISATION ADAPTEES DANS LES UNIVERSITES

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie partage l'analyse de la Cour sur l'absence de pilotage de

la valorisation du fait du manque de structure de valorisation clairement identifiée au sein des universités.

Pour remédier à cette lacune, la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 a créé au sein des universités des services d'activités industrielles et commerciales dont la vocation est précisément de gérer les contrats de recherche, d'effectuer des prestations de service et d'exploiter le portefeuille de brevets de l'université. Ces services seront dotés de règles budgétaires et comptables plus souples que celles prévues dans le décret financier du 14 janvier 1994 (notamment en matière de report, de transfert et de virement de crédits). Ils pourront faire appel à des personnels contractuels de droit public dans des conditions plus larges que celles définies à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984.

L'intérêt de ces services par rapport aux remarques de la Cour sur le manque de lisibilité actuelle de l'organisation de la valorisation dans les universités est triple :

- une identification claire des activités de valorisation au sein de ces établissements

Chaque université pourra créer un service d'activités industrielles et commerciales par délibération de son conseil d'administration. La fonction de ces services consistera à organiser, avec les autres composantes et services communs, les activités commerciales de l'établissement, principalement en déterminant une politique commerciale au niveau de l'établissement, en fixant une politique tarifaire et en gérant matériellement les contrats. Son rôle de conseiller de l'établissement sera important dans le cadre de ses relations avec le monde économique et industriel.

Ce service sera doté d'un directeur nommé par le président de l'université et d'un conseil réduit. Son budget fera l'objet d'une comptabilité distincte.

- un contrôle effectif par l'université de sa politique de valorisation

Le budget du service d'activités industrielles et commerciales sera adopté par le conseil d'administration de l'université. Le directeur du service sera obligatoirement signataire de l'ensemble des contrats de recherche avec des partenaires extérieurs.

- un régime plus adapté aux activités de valorisation, tant sur le plan budgétaire que sur le plan fiscal ou sur le plan du recrutement de personnel.

Sur le plan budgétaire, les mécanismes de report et de transfert de crédits seront assouplis afin de faciliter la gestion des

ressources contractuelles. Sur le plan fiscal, les activités taxables seront concentrées dans un seul secteur, ce qui permettra de mettre fin à la complexité de gestion du secteur mixte et d'exonérer de façon claire les activités de recherche fondamentale. Enfin, la possibilité de recruter du personnel contractuel est étendue pour les services d'activités industrielles et commerciales et les universités ont la possibilité de s'affilier aux ASSEDIC pour l'assurance-chômage de leur personnel contractuel.

Ces dispositions ôtent l'intérêt pour les universités d'avoir recours à des associations pour gérer leurs activités de valorisation, d'autant que la fiscalité applicable aux associations à caractère lucratif a été précisée par l'instruction du 15 septembre 1998. Dans le même temps, elles offrent une alternative réelle à la création d'une association, en apportant une solution concrètes aux problèmes de gestion que rencontraient jusqu'ici les universités pour le développement de leurs activités de valorisation (notamment le paiement des indemnités de chômage versées aux personnels contractuels).

Parallèlement, le rôle des filiales est clarifié et un cadre plus transparent est établi pour les relations de ces filiales avec les universités.

3° LA CLARIFICATION DU ROLE DES FILIALES

Comme l'indique avec raison la Cour, le contrôle et le pilotage des filiales créées par les universités ont connu parfois quelques déficiences, ce qui rend nécessaire de clarifier leur rôle et leur fonction.

Pour autant, les filiales - comme les groupements d'intérêt public, d'ailleurs - présentent un intérêt propre et spécifique qui doit être souligné, car il plaide pour le maintien de ces structures dans des cas bien précis et adaptés :

- cas où les activités de valorisation sont suffisamment développées et suffisamment rentables (avec un réel calcul des coûts au coût complet) pour être identifiées et confiées à une structure indépendante gérée sous l'emprise du droit privé et dotée de moyens autonomes ;

- cas où la valorisation envisagée requiert des compétences particulières, une identification des moyens, une séparation nette avec les activités de l'université : c'est ainsi que la plupart des incubateurs d'entreprises, une fois la phase d'installation et de développement effectuée, ont vocation à se transformer en filiales faisant rémunérer leurs services aux jeunes entreprises par des redevances sur chiffre d'affaires ou par des parts sociales ;

- cas où la valorisation concerne un partenariat durable avec des entreprises ou des collectivités publiques précisément définies. La filiale – ou le GIP si les activités gérées en commun ne présentent pas de caractère lucratif – présente alors l'avantage d'identifier clairement les apports des différents partenaires et les règles de propriété intellectuelle.

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie ne peut ainsi tout à fait souscrire à l'analyse développée par la Cour selon laquelle « même si……(la filiale) présente des avantages certains, c'est elle qui fait courir les risques les plus importants aux universités ».

De son point de vue, la structure la plus contestable pour assurer la gestion des activités de valorisation reste la structure associative. D'une part, les associations n'ont vocation ni à négocier, ni à passer, ni même à gérer des contrats avec des entreprises pour le compte de l'université auprès de laquelle elles sont domiciliées. D'autre part, il n'existe dans le mode de fonctionnement même des associations aucune règle garantissant l'information de l'université, le respect de ses intérêts ou la clarté des comptes et du budget : à l'inverse, la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales prévoit un certain nombre de garanties pour les actionnaires de toute société et donc également pour les universités actionnaires de leurs filiales.

Il est vrai en revanche, comme le souligne avec force le rapport de la Cour, que ces garanties ont peu d'effet utile quand l'université ne suit pas avec assez d'attention le développement de sa filiale. Aussi le décret du 13 juin 1985 sera-t-il modifié afin d'imposer des modalités plus strictes de suivi et de contrôle de l'activité d'une filiale (notamment, en demandant aux représentants de l'université de rédiger un rapport annuel sur sa gestion). Ces exigences nouvelles sont la contrepartie légitime de l'allègement des formalités de création.

4° LA DEFINITION D'UNE VERITABLE POLITIQUE EN MATIERE DE PROPRIETE INTELLECTUELLE

La Cour souligne avec raison que la propriété intellectuelle des universités n'a fait jusqu'ici l'objet d'aucune orientation précise de la part du ministère. De ce fait, les pratiques des universités restent marquées par l'hétérogénéité et demeurent souvent incomplètes. De même, les redevances issues des travaux menés par les universités pour leur compte ou dans le cadre d'une collaboration avec des partenaires industriels sont mal connues et parfois insuffisantes au regard de l'investissement financier et des moyens humains qui y ont été consacrés.

Tirant les conclusions de ces carences, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a depuis deux ans entrepris de doter les universités et les organismes de recherche d'une véritable politique en matière de brevet. Le comité interministériel pour la recherche scientifique et technique du 15 juillet 1998 a fixé comme objectif d'accroître le nombre de brevets internationaux pris par les chercheurs français. A la suite de ce comité, le ministre a chargé M. Alain GALLOCHAT, directeur juridique de l'institut Pasteur, d'un rapport sur la propriété industrielle dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

A la suite de ce rapport, diverses actions ont été engagées et seront effectivement mises en œuvre d'ici le début de l'année prochaine :

- afin de sensibiliser les personnels de recherche aux enjeux de la protection de leurs inventions, une brochure réalisée avec l'INPI est en cours d'élaboration et sera prochainement diffusée dans les laboratoires ;

- des règles de bonne pratique seront définies en matière de propriété de brevets et de cession de licences afin de protéger le patrimoine des organismes publics, tout en incitant aux créations d'entreprises à partir de la recherche et au développement des PME. A cet égard, il convient toutefois de souligner que l'objectif d'un dépôt de brevet systématique par les universités sur les résultats des recherches menées dans leurs laboratoires ne paraît pas réalisable, en raison tant de son coût que de l'absence d'intérêt pour les établissements d'une telle politique systématique.

En outre, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie tient à rappeler les efforts entrepris par le gouvernement pour réunir la conférence intergouvernementale des Etats membres de l'Office Européen des Brevets les 24 et 25 juin 1999. Cette conférence a déclenché le processus devant conduire à la révision de la convention de Münich et a mis en place trois groupes de travail consacrés, l'un à la réduction des coûts, l'autre à l'harmonisation du contentieux, le dernier à l'instauration d'un « délai de grâce » entre la publication d'une découverte et le dépôt du brevet. L'introduction de ce délai de grâce est en effet susceptible d'éviter aux découvertes des chercheurs d'être exploitées par des industriels de pays concurrents et, en conciliant les impératifs de la communauté scientifique avec les exigences des entreprises, d'accroître l'intérêt des chercheurs pour la brevetabilité de leurs découvertes.

D'autre part, le véritable instrument juridique pour rendre le brevet plus attractif est constitué par la convention de Munich de 1972 portant création du brevet européen : toute amélioration des

caractéristiques des brevets dans les différents pays européens (coût, sécurité juridique…) passe par une modification de cette convention.

5° LA CREATION D'ENTREPRISES A PARTIR DE LA RECHERCHE PUBLIQUE

Dans son précédent rapport sur la valorisation de la recherche dans les EPST, la Cour notait que des obstacles juridiques s'opposaient à la création d'entreprises par les chercheurs. Ces obstacles juridiques ont été également cités par le rapport Guillaume comme constituant un frein important au transfert de technologie de la recherche publique vers le monde économique. En effet, un chercheur qui souhaitait exploiter les résultats de sa recherche dans une entreprise devait jusqu'ici rompre tout lien avec son organisme d'origine et ne pouvait conclure des contrats de collaboration avec ce dernier. La création d'entreprises par « essaimage » impliquait donc une rupture totale avec la recherche publique qui ne correspondait pas, le plus souvent, au souhait des chercheurs ou des enseignants chercheurs. Ceci explique que les créations d'entreprises soient restées marginales, même si elles n'ont pas forcément été exceptionnelles, comme le note la Cour à la page 19 du projet d'insertion.

Conscient de cette lacune, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a présenté dans la loi sur l'innovation et la recherche, promulguée le 12 juillet dernier, un important volet consacré à la création d'entreprise à partir de la recherche publique et à l'extension des possibilités de coopération des personnels de recherche avec les entreprises : consultance, participation au capital social, participation au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une entreprise.

Ce dispositif législatif donnera une base juridique solide à des pratiques qui restaient jusqu'ici illégales et isolées et il permettra de développer ces collaborations et d'accélérer le transfert de connaissances vers le monde économique, tout en faisant respecter les intérêts matériels et moraux du service public.

A cet égard, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie tient à apporter les précisions suivantes :

- tous les projets de coopération avec une entreprise seront soumis à autorisation prise après examen du dossier par la commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat : celle-ci examinera notamment la compatibilité du projet de l'agent avec ses activités passées et avec le respect des intérêts du service public ;

- pour chaque type de coopération envisagée (création d'entreprise ou concours scientifique), un contrat entre l'entreprise et le service public sera exigé, clarifiant tant la nature des activités transférées que l'implication de l'organisme et de l'agent : l'autorisation sera soumise à l'existence d'un tel contrat ;

- toutes les conventions, postérieurement signées entre l'entreprise et le service public, seront communiquées à la commission de déontologie, qui disposera d'un pouvoir d'alerte ;

- en dehors du cas du départ dans une entreprise en voie de création, l'agent ne pourra exercer de responsabilités au sein de l'entreprise ;

- les rémunérations reçues au titre du concours scientifique, de la participation au capital d'une entreprise ou de la participation à son conseil d'administration seront plafonnées et feront l'objet d'une déclaration à l'université ou à l'organisme de recherche ;

- enfin, l'agent ne pourra négocier pour le compte du service public avec l'entreprise avec laquelle il coopère.

Ce dispositif juridique, qui figure d'ailleurs dans le texte même de la loi, est de nature à assurer le respect des intérêts du service public tout en permettant de multiplier la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche. Il explique que le projet de loi ait reçu un avis favorable du Conseil d'Etat ainsi que des instances consultées (Conseil Supérieur de la fonction publique notamment).

Parallèlement au projet de loi sur l'innovation et la recherche, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie tient à rappeler qu'il a mis en place, en collaboration avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un important mécanisme de soutien financier à la création « d'incubateurs » et de « fonds d'amorçage », aidant de jeunes entreprises technologiques en phase de démarrage. 100 MF ont ainsi été dégagés pour aider la création d'incubateurs d'entreprises, constitués en relation avec des universités et des organismes de recherche : ces incubateurs mettront à disposition de jeunes entreprises des locaux, des équipements et des moyens matériels et humains, moyennant rémunération. 100 MF sont consacrés à des avances remboursables, sans intérêt, à des fonds privés participant au premier tour de table de jeunes entreprises technologiques.

Parallèlement, un « concours de création d'entreprises de technologie innovantes » a été mis en place afin d'apporter un soutien financier à des porteurs de projets de création d'entreprises.

C'est donc un dispositif global et cohérent qui, pour la première fois, est mis en œuvre afin de favoriser la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche publique.

En conclusion, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie ne peut que souscrire au constat de la Cour sur les lacunes de la politique de valorisation de la recherche dans les universités. Les mesures évoquées plus haut montrent toutefois que le gouvernement a pris acte de ces dysfonctionnements et que, sous son impulsion, une politique ambitieuse et dynamique de valorisation de la recherche a été lancée depuis deux ans.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE (INSERM)

1° La Cour fait état de la transposition par les universités dans leurs méthodes de valorisation « de pratiques peu satisfaisantes [du CNRS ou de l'INSERM] mises en évidence par le précédent rapport public de la Cour ». L'INSERM a quelque difficulté à se reconnaître dans cette assertion, d'autant que le précédent rapport semblait avoir voulu souligner le bien-fondé de la politique de l'INSERM sur les différents champs de la valorisation (propriété industrielle, contrats de licence et de recherche/développement).

Si la prise de participation de chercheurs au capital d'entreprises, et notamment de personnels non-INSERM travaillant dans des unités INSERM, avait, nous semble-t-il été mis en cause, les dispositions nouvelles de la loi sur l'innovation offriront désormais un cadre juridique satisfaisant au règlement de ces situations.

2° S'agissant du partage des rôles entre les établissements et l'INSERM, l'institut s'est engagé dans un mouvement de contractualisation de ses relations avec l'ensemble de ses partenaires, dont bien évidemment les universités. Les conventions qui seront négociées traiteront de la politique et des modalités de la valorisation..

12

LA GESTION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE ET LEURS RELATIONS AVEC LEURS ADMINISTRATIONS DE TUTELLE

Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) créés par la loi du 15 juillet 1982 représentent une masse de dépenses de 31 milliards de francs - soit environ le tiers de la recherche publique - et des effectifs d'environ 62 000 personnes. Au cours des deux dernières années, la Cour des comptes a procédé au contrôle de six EPST : l'institut national de la recherche agronomique (INRA), le centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (CEMAGREF), l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), l'institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA), l'institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) devenu depuis peu l'institut de recherche pour le développement (IRD) et l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). L'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) a également été contrôlé. Bien qu'il s'agisse d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le régime financier et comptable est différent de celui des EPST, certaines des constatations de la Cour ont été reprises dans la présente synthèse en raison de leur convergence avec celles relevées dans les EPST en ce qui concerne les relations avec les administrations de tutelle. Ces obervations touchent donc les établissements de recherche appliquée et non le CNRS, qui, en raison de l'importance de ses missions et de ses effectifs (25 000 personnes) fera l'objet d'un contrôle particulier au cours de l'année 2000.

Alors même que le statut d'établissement public devrait donner aux responsables une réelle autonomie de gestion, la réalité privilégie les démarches de « reconduction » budgétaire qui leur laissent des marges de manœuvre réduites. Les tableaux de bord et de contrôle de gestion nécessaires pour le pilotage stratégique, financier et humain d'établissements de cette taille font notoirement défaut. La gestion du personnel a fait apparaître des situations préoccupantes : forte augmentation des dépenses de personnel permanent au détriment des budgets de la recherche,

absence de gestion prévisionnelle des effectifs, vieillissement des équipes, faible mobilité des chercheurs entre organismes de recherche ou vers les universités et les entreprises. Enfin, ces organismes ne sont jusqu'ici qu'imparfaitement parvenus à orienter leur action en fonction de stratégies à long terme et leurs comptes ne sont guère utilisés pour apprécier leurs résultats.

L'autonomie d'un établissement ne peut reposer que sur un partage clair des responsabilités entre les ministères – qui définissent les missions et allouent les moyens qu'elles appellent – et les établissements de recherche – qui doivent s'organiser pour choisir leurs programmes et assurer leur évaluation de manière concertée et ouverte -. Les responsables des établissements devraient être désignés et jugés en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur seraient fixés dans des contrats pluriannuels. Les comptes financiers rénovés que la Cour appelle de ses vœux devraient constituer un instrument essentiel d'appréciation de leur gestion.

I. – LA GESTION BUDGETAIRE

L'examen de la gestion budgétaire et des comptes des EPST contrôlés par la Cour a mis en évidence au moins trois grandes caractéristiques: une faible autonomie, une structure budgétaire et comptable complexe et peu lisible, une faible utilisation des comptes pour apprécier et juger les résultats.

A. – L'AUTONOMIE BUDGETAIRE

Alors même que le statut d'établissement public devrait, dans le cadre des objectifs stratégiques et financiers fixés par les contrats conclus avec les administrations de tutelle, donner aux responsables des établissements une réelle autonomie de gestion, la réalité est tout autre. Tout se passe en effet comme si les ministères de tutelle entendaient gérer eux-mêmes la procédure d'élaboration budgétaire et d'allocation des ressources. La discussion budgétaire est directement conduite par le ministère chargé de la recherche qui négocie avec le ministère du budget les arbitrages entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, créations ou suppressions d'emplois, avec des résultats qui peuvent être parfois assez éloignés des attentes des établissements. Plus fondamentalement, l'approche retenue rend difficile l'arbitrage objectifs/moyens qui s'impose à toute organisation désireuse d'optimiser ses résultats et privilégie les démarches dites de « reconduction » budgétaire qui laissent aux

dirigeants des établissements des marges de manœuvre très réduites.

B. – LA STRUCTURE BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La structure budgétaire propre aux EPST date de la loi du 15 juillet 1982 dite loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Son premier objectif est d'isoler clairement les crédits alloués aux unités de recherche. En créant une dotation de base aux unités qui mélange fonctionnement et petit investissement, le législateur introduisait une certaine souplesse de gestion qui constituait un élément essentiel d'acceptation des règles budgétaires par la communauté scientifique. Le deuxième objectif de la structure spécifique du budget des EPST en trois sections est d'isoler les crédits d'administration dans une section spécifique afin d'en suivre de plus près les évolutions. Même s'il comporte des avantages pour la gestion de leurs crédits par les unités de recherche, ce système budgétaire et comptable appelle plusieurs critiques.

L'affectation des subventions du budget de la recherche aux diverses sections des EPST est complexe : la subvention de fonctionnement se répartit entre les première et deuxième sections, tandis que la subvention d'investissement alimente les deuxième et troisième sections. Dès lors, la correspondance entre le budget de l'Etat et les budgets des établissements est difficile à établir.

A cette première forme d'opacité s'ajoutent des incohérences ou imprécisions dans l'imputation des dépenses. La première section retrace les dépenses de personnels permanents et de personnels temporaires divers (vacataires, professeurs étrangers…) mais les dépenses de personnels sur contrats de recherche sont, elles, retracées en troisième section dans les comptes relatifs au soutien de base des unités de recherche. Les dépenses d'action sociale et de formation permanente, pourtant directement associées aux dépenses de personnel, sont inscrites dans la deuxième section alors même que celle-ci s'intitule : administration et services communs du siège. Les dépenses de valorisation ou d'information scientifique et technique sont le plus souvent imputées en troisième section, y compris l'ensemble des dépenses de communication institutionnelle qui devraient pourtant être logiquement imputées en deuxième section.

Sans remettre en cause le principe des dotations globales, il conviendrait de rendre plus simples et plus lisibles les budgets des EPST, et notamment de revenir à une structure à deux sections en supprimant la deuxième section qui ne recouvre d'ailleurs que 3 % des dépenses des établissements. Cette réforme pourrait être opérée

soit en regroupant les crédits selon l'origine des subventions qui les financent, soit en distinguant les crédits annuels des crédits pluriannuels. Mais une réforme plus ambitieuse consisterait, dans le cadre d'une véritable contractualisation entre les ministères de tutelle et les établissements, à globaliser les subventions de l'Etat en une subvention unique. Même si elle implique une amélioration préalable de leurs systèmes d'information financière, une telle réforme donnerait tout son sens à l'autonomie des établissements publics de recherche.

En tout état de cause, la situation actuelle qui mêle des principes de comptabilité publique et de comptabilité privée - avec une nomenclature comportant à la fois des dépenses par nature, par destination et par service et à laquelle le comptable public superpose la nomenclature de l'instruction comptable M9-1 - n'est pas satisfaisante. Elle nuit à la compréhension du budget des établissements, ne permet pas de retracer les principaux axes de leur politique et crée une forte opacité des comptes.

C. – LES COMPTES

La présentation du budget en trois sections ne permet pas un passage immédiat du budget exécuté au compte de résultat. Celui-ci doit être construit à partir du développement des dépenses budgétaires présenté section par section. Cette prédominance de la logique budgétaire par rapport à la logique de résultat a pour effet que les comptes ne sont guère utilisés. Tout se passe en effet comme si les responsables des établissements étaient avant tout préoccupés d'exécuter leurs budgets et ne prêtaient qu'une attention relative aux éléments donnés par la lecture des comptes : évolution des dépenses de personnel, impact financier d'opérations de délocalisation, baisse de la capacité d'autofinancement et, notamment, du niveau des ressources propres.

L'exemple de l'INRIA est à cet égard révélateur. Alors même que l'établissement peut s'enorgueillir de belles performances techniques, ses résultats financiers se sont dégradés sans que l'ampleur de la détérioration ait été perçue. Ses réserves sont ainsi passées de 47 MF en 1989 à 2,4 MF en 1991 puis sont restées inchangées, à hauteur de 3,9 MF depuis 1993, l'ampleur des pertes réalisées ne permettant plus l'imputation sur les réserves. Or, la dégradation de la situation financière de l'établissement, telle qu'elle était observable dans les comptes, n'a fait l'objet d'aucun débat circonstancié au sein du conseil d'administration. Alors que l'évolution des résultats aurait dû conduire à s'interroger sur la croissance préoccupante des charges, la question cruciale de l'adéquation des objectifs et des moyens n'a été abordée qu'à l'occasion des discussions budgétaires annuelles sans que l'examen du compte

financier vienne les éclairer par une analyse de la gestion passée. A la demande de la Cour, cette analyse a été effectuée par l'établissement et par les autorités de tutelle. Elle révèle que, si la cause du déficit réside pour une part dans des annulations de crédits compensées, avec l'accord des tutelles, non par des économies de dépenses mais par des prélèvements sur le fonds de roulement et « par le recours mal maîtrisé à des personnels vacataires recrutés pendant dix ans dont les rémunérations n'étaient pas totalement gagées par des ressources propres », l'explication déterminante réside dans le décalage entre la structure de financement et la structure des dépenses de l'établissement, du fait, notamment, des équipements informatiques « qui, en raison de coûts unitaires en diminution constante, sont imputables de manière croissante sur le soutien de base ». L'établissement a dû compenser ce phénomène en affectant une part significative de sa dotation d'équipement aux dépenses de soutien des unités de recherche. Si les comptes avaient joué le rôle qui leur revient, ces explications - données à l'occasion du contrôle de la Cour - auraient été connues beaucoup plus tôt et permis des corrections immédiates. Dans sa réponse, le ministère de la recherche reconnaît que le décalage observé dans la structure de financement date au moins de l'exercice 1992 et que le recours à des personnels vacataires – dont l'effectif a atteint 47 personnes - n'a été porté à sa connaissance qu'en 1996 alors même que les premiers recrutements remontaient à 1983.

Rarement utilisés pour apprécier les résultats, les comptes ne donnent pas non plus une image fidèle de la situation des EPST. Ceux-ci connaissent en général mal leur patrimoine et ne sont pas toujours en mesure de distinguer les biens qu'ils possèdent en propre et ceux qui leur sont affectés par l'Etat. L'inventaire et les immobilisations corporelles sont souvent tenus de façon très partielle, voire approximative, pour ce qui est des imputations comptables des matériels. De plus, les amortissements pratiqués sont des amortissements budgétaires pour ordre et non des amortissements réels, ce qui n'incite guère les responsables à préparer l'avenir et le renouvellement de leurs équipements.

L'ensemble de ces observations conduit la Cour à souhaiter un aboutissement rapide des travaux engagés depuis l'automne 1998 sur le plan interministériel pour réfléchir à une modification de la structure budgétaire et comptable des EPST « dans le sens d'une amélioration de la lisibilité des budgets et par conséquent d'une appréciation plus pertinente de la qualité de la gestion des ordonnateurs de la part des tutelles et des conseils d'administration ». La raison même de l'existence de comptes financiers est de permettre en effet aux responsables des établissements comme à ceux qui les

contrôlent de disposer d'un instrument fiable et indiscutable pour apprécier la gestion et les résultats.

II. - L'ORGANISATION ET LES SYSTEMES D'INFORMATION

Les établissements de recherche ont tardé à modifier leurs structures de direction pour tenir compte des changements d'environnement stratégique. Ils ne se sont pas non plus toujours dotés des tableaux de bord et des instruments de gestion nécessaires pour le pilotage stratégique, financier et humain d'établissements de cette taille. Ils ont enfin dû tenir compte de la volonté des régions de participer au financement de la recherche et de celle de l'Etat de délocaliser en province leurs sièges centraux situés en région parisienne.

A. - LES STRUCTURES DE DIRECTION.

A l'INRA**,** la réforme engagée au printemps 1997 a voulu remédier à deux principaux défauts : l'insuffisance de la réflexion stratégique à long terme et la lourdeur d'une organisation comportant quatre niveaux hiérarchiques. Elle a tiré avec retard les conséquences d'un bouleversement du secteur agricole marqué par la montée en puissance des questions d'environnement et de protection des consommateurs. L'organisation de l'établissement - qui n'avait pas changé depuis plus de trente ans - reflétait en effet une vision du monde agricole largement orientée sur les impératifs de production et de quantité. La réforme adoptée par le conseil d'administration le 8 décembre 1997 est prudente. Sans supprimer formellement un niveau hiérarchique, elle retire en principe tout rôle opérationnel aux directions scientifiques et les recentre sur l'élaboration des orientations stratégiques. Renonçant à l'idée initialement envisagée de créer des directions « transverses » pour définir la stratégie et la politique scientifique, elle fait du collège des directeurs le lieu d'élaboration de la stratégie. Enfin, elle engage un mouvement de recomposition des départements, dont le nombre est ramené de 21 à 17, pour passer progressivement d'une organisation par filière de production à une approche privilégiant la qualité, le respect de l'environnement et la santé humaine.

A l'IRD, anciennement ORSTOM**,** la réforme de structures mise en œuvre au début 1997 avec le remplacement de cinq départements de recherche par deux départements interdisciplinaires s'est trouvée remise en cause courant 1998 par la nouvelle équipe dirigeante. Celle-ci a en effet décidé, à l'initiative du ministère de tutelle, de créer, à côté des départements de recherche, deux départements nouveaux, de manière « à bien distinguer les activités

de recherche des activités de transfert des résultats au profit du développement ». L'objectif est de « contrer les risques de drainage des cerveaux vers le Nord » en formant les cadres scientifiques et techniques des pays partenaires et de développer « une fonction d'information active des décideurs » par le développement de l'expertise collégiale ». L'avenir dira si cette nouvelle organisation permet au nouvel IRD de s'imposer sur le plan scientifique et de répondre aux critiques faites depuis longtemps à l'ancien ORSTOM.

A l'INRIA, le choix d'une organisation très déconcentrée des unités de recherche aurait justifié que la direction générale veille à ce que les services centraux soient capables d'assurer un contrôle de gestion efficace et de mettre en œuvre une politique de ressources humaines adaptée, ce qui n'a pas été le cas. Dans ses réponses à la Cour, l'établissement a reconnu « que l'évolution de ses activités et de ses ressources propres ne s'était pas accompagnée d'une progression suffisante de ses capacités de direction financière et administrative ». Estimant nécessaire « une profonde réorganisation de ses services centraux », il a indiqué que celle-ci serait engagée dans le courant de 1999 avec la mise en place d'une direction des ressources humaines et d'une direction administrative et financière.

A l'INRETS, enfin, la direction générale a longtemps été marquée par l'existence, aux côtés des directions fonctionnelles, de chargés de mission dont le nombre (de huit à dix) affectait la lisibilité de l'organigramme et le fonctionnement de l'organisme. Ce n'est que récemment que le nouveau directeur général, conscient des inconvénients d'une telle organisation, a décidé un resserrement du dispositif avec la création d'un comité de direction restreint et d'une direction chargée de l'animation scientifique.

B. – LES SYSTEMES D'INFORMATION

La gestion des EPST reste encore très « budgétaire » au sens où l'accent est mis plus sur la dépense et l'exécution des budgets plutôt que sur les résultats et le contrôle de la gestion. Les outils de pilotage classiques - comptabilité analytique, tableaux de bord, gestion par objectifs,.... - font défaut et les retards dans ce domaine, reconnus par tous les responsables, sont importants et n'ont pas été résorbés. C'est ainsi que la plupart des EPST ne sont pas en mesure de présenter à leurs conseils d'administration, à l'appui de leurs projets de budgets, leurs actions scientifiques présentées par programmes. Lorsqu'ils existent, les documents produits sont toujours établis *a posteriori* et ne sauraient tenir lieu d'outils de pilotage. L'évaluation des performances des départements ou unités de recherche reste partout embryonnaire. Cette lacune générale s'explique aussi par les retards pris en informatique de gestion.

L'INRA ne disposait pas, jusqu'à une date récente, d'instruments permettant d'apprécier les performances de ses centres régionaux et de ses départements de recherche. L'établissement a engagé un effort, lors du contrôle effectué par la Cour, pour remédier à ces lacunes. Des premiers tableaux d'évaluation des performances ont été établis. Même si elle ne constitue qu'une première tentative, cette approche de performance collective devrait contribuer à modifier une culture principalement orientée vers l'attente de financements budgétaires et permettre d'augmenter la capacité d'autofinancement de l'établissement. Le ministère de la recherche a indiqué qu'il partageait le point de vue de la juridiction et qu'il ferait de cette question « un axe majeur de la prochaine contractualisation …afin de mettre au point une batterie d'indicateurs aussi utile pour l'établissement lui-même que pour les administrations de tutelle ».

A l'INSERM, la dispersion des équipes de recherche justifierait des remontées d'information suffisantes pour permettre à la direction générale de jouer le rôle d'impulsion, d'arbitrage et de coordination qui doit être le sien. Or, les instruments dont elle dispose ne lui permettent pas de connaître avec précision les concours financiers que les équipes obtiennent de l'extérieur et qui représentent parfois plus de 50 % de leurs budgets. Il est vrai que la mise en place de tels tableaux de bord supposerait des moyens informatiques nouveaux dont l'établissement n'a pas été en mesure de se doter. Tout au contraire, la décennie quatre-vingt dix aura été marquée par deux échecs majeurs dans la réalisation du schéma directeur informatique. Un projet de progiciel intégré de gestion comptable et budgétaire a été abandonné au bout de cinq ans et l'institut fonctionne toujours aujourd'hui avec un système obsolète qui n'était compatible, fin 1998, ni avec l'euro, ni avec le passage à l'an 2000. De même un marché signé en 1993 pour l'implantation d'un logiciel de gestion de ressources humaines - qui fonctionnait au CARS, au CEMAGREF et à l'INRA - a été résilié trois ans plus tard. Quant au principal logiciel de gestion du personnel qui assure la paie des personnels permanents, il date de 1968 et sa maintenance repose sur l'agent qui l'a développé. Faute de documentation technique, il sera inutilisable au départ à la retraite de cet agent. Son remplacement devrait donc intervenir dès que possible.

L'INRIA, qui jouit d'une réputation d'excellence dans les domaines du développement des logiciels, est paradoxalement mal armé en informatique de gestion. Il n'existe pas de passage entre les logiciels budgétaire, comptable et de paye et les unités de recherche utilisent d'autres outils pour leur suivi budgétaire. Si la cohérence des logiciels comptables n'est pas assurée au sein même de l'établissement, elle ne l'est pas non plus avec ceux des autres organismes de recherche ou des universités. Compte tenu de

l'organisation de l'institut, cette absence de système intégré d'information est un handicap certain. « Conscient de cette insuffisance, qui constitue un véritable frein à son fonctionnement », ses responsables se sont engagés à élaborer un nouveau schéma directeur des moyens informatiques. La mise en place d'un système de remontée d'informations permettant de surveiller les dépenses s'impose d'autant plus pour éviter la répétition des dérapages qui, dans un passé récent, ont été à l'origine de la dégradation de sa situation financière. La Cour prend acte de la volonté des dirigeants d'engager "un travail de refonte tout à fait radical" avec la création prochaine d'une direction des réseaux et des systèmes d'information.

L'INRETS a engagé des travaux pour la mise en place d'un nouveau système d'information « budget, finances et comptabilité » pour l'an 2000, et a désigné, tardivement, en juin 1999, un chef de projet pour mener cette opération. Mais l'établissement aborde cette modernisation de l'informatique de gestion sans pouvoir disposer de cahier des charges complet ni des enseignements, pourtant nombreux et instructifs, des différentes expériences des autres EPST. Il est surprenant que, placés devant les mêmes problèmes de gestion et les mêmes difficultés de méthodes, les établissements n'aient pas davantage cherché à collaborer dans le domaine de l'informatique de gestion. Cette absence de coopération les a mis en position de faiblesse dans la négociation avec les fournisseurs et leur a interdit de bénéficier d'économies d'échelle. La réforme envisagée du système comptable et budgétaire devrait constituer une occasion privilégiée pour inciter les EPST à s'engager dans une telle coopération. Il revient aux autorités de tutelle d'encourager cet échange.

C. - LA REGIONALISATION

Les conseils régionaux interviennent de plus en plus dans la vie des organismes de recherche en acceptant de participer au financement de leurs infrastructures et de leurs équipements ou de soutenir la formation des thésards issus des universités situées sur leur territoire. Les effets de cette nouvelle donne pour la recherche sont particulièrement frappants dans les domaines informatique, agronomique et des transports.

A l'INRIA, l'organisation par projet s'est bien prêtée à la décentralisation et a permis le renforcement de pôles régionaux informatiques, en relation avec les entreprises et les universités.

A l'INRA, les financements régionaux ont été multipliés par quatre entre 1988 et 1996 et les collectivités locales ont investi 650 MF sur cette période. Des pôles agronomiques régionaux sont en

cours de constitution comme le biopôle de Colmar centré sur la vigne et le vin ou l'agropolis « méditerranéen et tropical » de Montpellier.

A l'INRETS, deux régions - le Nord et Rhône-Alpes - ont inscrit des programmes de recherche sur les transports dans leur contrat de plan avec l'Etat.

Sans doute, le financement des régions est-il davantage un financement d'accompagnement (construction de bâtiments, acquisition de matériels scientifiques lourds, financement de bourses de thèses) qu'un financement général de la recherche, et le mouvement est encore inégal d'une région à l'autre. Mais la dynamique qui s'affirme n'est pas sans conséquences pour les EPST auxquels il revient de piloter une politique scientifique nationale en tenant compte de la constitution de pôles régionaux qui tireront profit des recherches universitaires mais aussi des concours directs des fonds structurels européens. Une telle évolution doit être anticipée notamment par les petits établissements qui n'ont guère les moyens d'être présents sur un nombre trop élevé de sites et devront être attentifs à ne pas disperser leurs forces et leurs crédits.

D. - LES OPERATIONS DE DELOCALISATION

La volonté récente de l'Etat de délocaliser en province les sièges centraux des établissements nationaux depuis toujours installés dans la région parisienne coïncide avec la nature même de leurs activités. Les opérations engagées n'ont pourtant pas toujours été menées à leur terme et les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs fixés initialement par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT).

A l'INRETS, l'objectif fixé par le CIAT de janvier 1992 de délocaliser 40 postes en région n'a été atteint qu'au bout de cinq ans. Encore convient-il d'observer que ces opérations se sont effectuées, non par transferts, mais grâce aux départs volontaires et, pour les deux tiers des postes ainsi créés, par de nouvelles embauches. Pour modestes qu'elles soient, ces décisions n'ont pas été sans conséquences sur la stratégie de recherche. En se trouvant dans l'obligation de réserver les postes nouveaux à son centre de Lyon, la direction générale a réduit sa marge de manœuvre pour favoriser la restructuration des thématiques de recherche dans le site principal d'Arcueil. Par ailleurs, comme l'observe le ministère de la recherche, alors même que les partages de frontières entre les dix-sept unités de recherche pourraient être améliorées, « l'existence de quatre implantations ne facilite pas les redéploiements ».

Quant à l'IFREMER, le CIAT du 20 septembre 1994 a décidé de délocaliser son siège à Brest alors même que l'établissement avait

été autorisé, quatre ans plus tôt, à acquérir un immeuble à Issy-les-Moulineaux. La direction et les syndicats ne manquèrent pas de tirer parti de cette circonstance pour souligner le coût de la délocalisation évalué à 40 MF. Finalement, en avril 1997, après arbitrage du Premier ministre, le CIAT revint sur sa première décision et décida du transfert à Brest des seuls services d'économie maritime et de l'agence comptable. L'agent comptable n'a pas manqué de souligner les graves inconvénients relevant d'une installation à 500 km de son ordonnateur principal et des services centraux.

Enfin, l'opération de délocalisation du CEMAGREF à Clermont-Ferrand, décidée lors du CIAT du 29 janvier 1992, devait entraîner le transfert de la direction générale et de 300 à 350 emplois, soit plus du tiers de l'effectif. Apprise par l'établissement le jour même de son annonce officielle, la décision ne lui a été notifiée que neuf mois plus tard. Bien qu'elle ait été ensuite annulée par le Conseil d'Etat, la direction de l'organisme s'employa à respecter l'esprit des orientations gouvernementales. Elle proposa le renforcement de son groupement de Clermont-Ferrand pour une centaine de postes. Six ans plus tard, à la fin 1997, 106 agents travaillaient sur le campus des Cézeaux, 25 d'entre eux seulement venant du site d'Antony en région parisienne, soit le seizième des effectifs prévus à l'origine. Encore ce résultat n'a-t-il pu être obtenu qu'au prix de pratiques discutables comme le maintien de postes en surnombre et le paiement , jusqu'en décembre 1997, au taux en vigueur en région parisienne et non au taux local de l'indemnité de résidence des personnels ainsi transférés. Le coût global de l'opération, qui comprend la construction d'un nouveau bâtiment, s'est élevé à 83 millions de francs. Si le regroupement sur le même site de ce nouveau centre et de l'école nationale du génie rural et des eaux et forêts (ENGREF) n'est pas sans aspects positifs, le résultat en termes de délocalisation est sans rapport avec l'ambition initiale.

III. - LA GESTION DU PERSONNEL

Les gestions examinées ont fait apparaître des situations préoccupantes : forte augmentation des dépenses de personnel permanent au détriment des budgets de la recherche, absence de gestion prévisionnelle des effectifs, vieillissement des équipes au détriment de leur renouvellement pourtant nécessaire, très faible mobilité des chercheurs entre organismes de recherche ou vers les universités ou les entreprises. Par ailleurs, le recours à des personnels contractuels donne lieu à une grande diversité de pratiques.

A. - LA CROISSANCE DES DEPENSES DE PERSONNELS CHERCHEURS.

Tous les EPST ont connu au cours des dix dernières années une forte augmentation de leurs dépenses de personnel, notamment du fait des mesures de revalorisation des personnels de la recherche engagées en 1989. Si la situation matérielle des chercheurs s'en est trouvée améliorée, les conséquences n'en sont pas négligeables pour la gestion financière des établissements comme pour le fonctionnement de la recherche. Le poids des dépenses de personnel - qui figurent pour l'essentiel en première section - représente en effet une part considérable et croissante des dépenses des organismes. Si l'on rapporte les dépenses de personnel aux ressources apportées par l'Etat en 1998, la proportion moyenne est de 81,5 %, variant de 76,7 % à l'INSERM à 85,1 % à l'INRA. Rapportée à l'ensemble des ressources des EPST, cette proportion reste encore très forte et atteint 72,2 %. A l'INSERM, les effectifs ont augmenté de 6,6 % entre 1990 et 1997 et le coût moyen du personnel permanent a augmenté de 11 % en francs constants sur la même période. A l'IFREMER, les dépenses de personnel - qui représentaient plus de 53 % des dépenses totales de fonctionnement en 1990 - ont crû de près de 30 % entre 1990 et 1997 et atteignent aujourd'hui 60 % du budget de fonctionnement. Une forte augmentation en francs constants de la masse des primes et indemnités a également été observée. C'est ainsi qu'entre 1989 et 1996 elle a crû de 40 % à l'INRIA et de 29 % à l'INRETS. Cette évolution a eu pour contrepartie un effort moindre pour le financement des dépenses courantes des laboratoires. Le recul de la dotation de base par chercheur a été ainsi de plus de 10 % en francs constants à l'INSERM entre 1990 et 1997. L'effort engagé depuis dix ans sur le plan statutaire et financier pour sécuriser les personnels a donc eu pour effet de mobiliser une part de plus en plus forte des crédits publics et de réduire en conséquence les moyens que les établissements mettent à la disposition de leurs laboratoires pour la recherche proprement dite. C'est un singulier paradoxe de constater que cette situation crée chez les chercheurs le sentiment que leurs budgets dépendent de plus en plus des financements complémentaires émanant des entreprises ou des associations faisant appel à la générosité publique alors même que les crédits consacrés à la recherche par la communauté nationale ont crû en francs constants depuis 1990.

B. - L'ABSENCE DE GESTION PREVISIONNELLE ET LE VIEILLISSEMENT DES EQUIPES

La gestion des ressources humaines étant dominée par le souci prioritaire de préparer des négociations budgétaires annuelles avec les administrations de tutelle, les EPST ont pris du retard en

matière de gestion prévisionnelle des effectifs. Ainsi, à l'INSERM, alors que la hausse des dépenses de personnel représentait à elle seule 80 % de la hausse des dépenses entre 1990 et 1997, l'établissement n'a pas été en mesure de déterminer l'impact des principales décisions intervenues au cours de la période. Il s'est depuis peu doté d'instruments plus élaborés de suivi de la masse indiciaire, mais ces outils servent plus à la négociation budgétaire annuelle avec le ministère du budget qu'à l'analyse rétrospective susceptible de fonder des anticipations à moyen terme.

Les dispositions statutaires, les contraintes budgétaires et l'absence d'outils de gestion prévisionnelle expliquent que l'ensemble des EPST connaissent aujourd'hui un fort vieillissement de leurs équipes. A l'INRETS, l'âge moyen est de 51,8 ans pour les chercheurs et de 48,5 pour les ingénieurs. Le vieillissement est encore plus marqué dans le centre parisien d'Arcueil, les recrutements récents ayant bénéficié par priorité aux centres de Lyon et Lille. Le rajeunissement ne se fait qu'au travers des personnels recrutés en contrat à durée déterminée et, si rien ne vient corriger la tendance actuelle, l'âge moyen des équipes d'Arcueil serait de l'ordre de 55 ans en 2005. Au cours de la période récente, l'âge moyen des chercheurs a augmenté de trois ans à l'IRD et à l'INSERM : il s'établit à 47 ans pour le premier, et il est passé de 43 ans en 1988 à 46 ans et demi en 1997 pour le second. Si la tendance est moins forte au CEMAGREF, où l'âge moyen était de 41,5 ans en 1996, le renouvellement des équipes reste cependant très faible. Toutefois, il faut observer que la pratique généralisée de l'accueil de thésards et de personnes en stage post-doctorat dans les laboratoires des EPST constitue une ouverture précieuse pour la production scientifique à laquelle ils contribuent.

C. - LA FAIBLE MOBILITE DES CHERCHEURS

La mobilité des chercheurs est particulièrement faible dans l'ensemble des EPST, à l'exception de l'INRIA qui a su profiter du dynamisme du secteur des sciences et technologies de l'information et de la communication pour faciliter les départs vers l'entreprise ou l'enseignement supérieur (54 de 1995 à 1998).

A l'INSERM, 12 chercheurs seulement effectuent une mobilité dans le secteur privé et la mobilité vers l'enseignement supérieur est à peine plus développée : entre 1991 et 1996, neuf chercheurs seulement ont rejoint des universités.

La situation n'est pas meilleure à l'INRA. Entre 1988 et 1996, un chercheur par an en moyenne a rejoint l'un des autres EPST ou l'industrie et quatre chercheurs par an en moyenne des

établissements d'enseignement supérieur**.** Ces résultats sont encore plus alarmants en ce qui concerne la mobilité interne - 36 mouvements par an en moyenne, soit 2,1% des effectifs scientifiques - alors même que l'existence de centres situés dans des capitales régionales à fort potentiel universitaire aurait dû faciliter de telles mutations.

A l'IRD enfin, 84 chercheurs sur 573 en poste depuis plus de dix ans, soit 15 %, ont fait toute leur carrière sur un seul site et 63 n'avaient jamais quitté la région parisienne. Par ailleurs, 76 chercheurs ont exercé « à domicile » pour des durées variables allant de quelques jours entre deux affectations à plus de cinq ans. La justification de cette pratique n'a pas été apportée sauf en ce qui concerne le séjour en métropole entre deux expatriations.

Comme le souligne le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, force est donc de constater « que le statut adopté en 1983 n'a pas eu d'effet positif sur la mobilité des personnels, ni en ce qui concerne la mobilité inter-établissement ni en ce qui concerne la mobilité vers l'industrie ».

D. - LE RECOURS A DES PERSONNELS SOUS CONTRATS

Même si, du fait des mesures de titularisation, le personnel non-permanent représente une part très faible des effectifs des EPST, la Cour a observé une grande diversité de situations dans le recours aux personnels contractuels (vacataires, contrats emploi-solidarité, boursiers et titulaires de contrats à durée déterminée (CDD).

A l'INSERM, le recours aux contrats à durée déterminée a été autorisé par la direction du budget en janvier 1991, sous réserve que leur nombre ne dépasse pas 1 % de l'effectif budgétaire. Un tel plafond - relevé à 2 % puis à 3 % - n'a pas de fondement réglementaire ni de justification en terme de gestion. Quand il a été porté en 1994 à 2 %, la part effective des agents recrutés sur contrat à durée déterminée au CEMAGREF, à l'INRETS et à l'INRIA était respectivement de 2,6 %, 3,4 % et 6,1 %. En 1996, ce taux atteint 6,3 % à l'INRETS et 10,7 % à l'INRIA. Cette disparité parait avoir pour unique explication le fait que l'INSERM a été le seul organisme à solliciter l'accord de la direction du budget.

Si l'abandon récent du plafonnement met fin à un déséquilibre, la Cour observe cependant qu'une grande diversité de situation persiste entre les établissements. Tous n'ont pas la même conception des ressources propres permettant de financer de tels contrats à durée déterminée. Si l'INSERM se limite aux financements provenant de conventions de recherche, d'autres EPST utilisent les recettes provenant de dons et legs voire les redevances sur brevet. A

l'INRETS, le recrutement de personnels contractuels à durée déterminée - autorisé initialement pour les seuls contrats européens - a été étendu à partir de 1992 aux contrats passés avec des industriels. En revanche, l'établissement n'est pas autorisé à recruter du personnel pour l'exécution d'un contrat conclu avec un ministère. C'est ainsi que dans le cadre du programme de recherche et de développement des transports terrestres (Preditt), l'établissement a été contraint de passer des contrats de sous-traitance d'études avec une entreprise pour embaucher indirectement le personnel nécessaire.

IV. - LES OBJECTIFS STRATEGIQUES

Les grands établissements de recherche se sont livrés au cours de la décennie quatre-vingt dix à d'importants travaux de prospective stratégique. Dans un environnement scientifique en profonde mutation, ils se sont interrogés sur leur place, leurs perspectives et le contenu des orientations stratégiques de nature à assurer leur avenir. Ces exercices ont été engagés soit à l'initiative des dirigeants soit à la demande des autorités de tutelle et, notamment, du ministère de la recherche. Si cette réflexion a permis d'utiles discussions qui ont mis en évidence les axes de recherche à privilégier pour l'avenir et, parfois aussi, les faiblesses des organisations, les résultats concrets ont souvent tardé à apparaître et n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions affichées.

A l'INRA**,** un premier projet d'établissement a été lancé en février 1990 et sa discussion s'est poursuivie pendant près de trois ans, le pari ayant été fait que la réforme de management qui s'imposait pourrait résulter d'une discussion collective. Quatre cents contributions écrites ont été produites et neuf groupes de travail ont été mis en place. Le document final publié au début 1993 (« INRA 2000 ») fut présenté par ses dirigeants comme « l'énoncé d'ambitions, de décisions à prendre, d'objectifs à atteindre ». Quelques semaines seulement après la fin de cet exercice, l'établissement s'engagea au printemps 1993 dans la préparation d'un contrat d'objectifs. Dans l'esprit du ministère de la recherche qui l'avait engagée, cette démarche s'inscrivait dans la perspective d'une réforme à court terme mais en profondeur des relations entre les ministères et les EPST, fondée sur une plus grande autonomie de gestion des ressources et des emplois. Pour l'INRA qui s'était porté volontaire, les résultats furent décevants. Les discussions n'aboutirent que trois ans plus tard avec la signature au printemps 1996 d'un simple contrat d'objectifs à l'exclusion de tout engagement financier indicatif et pluriannuel, contrairement à ce qui avait été annoncé au moment du lancement de la procédure de contractualisation. Le document constitue un

inventaire des réformes nécessaires sans autre calendrier qu'une réunion annuelle de suivi. Conscients que les choses ne pouvaient en rester là, ce n'est qu'un an plus tard que les responsables de l'établissement prirent l'initiative d'engager les réformes de structures que sept ans de discussions collectives n'avaient pourtant cessé de présenter comme urgentes.

A l'INRIA, la réflexion stratégique a été marquée par l'élaboration de quatre documents prospectifs : plan stratégique quinquennal en 1994, contrat d'objectifs en 1995, éléments de stratégie en décembre 1996, « une présentation de l'INRIA » et « l'INRIA dans dix ans » en juillet 1997. Rédigé par le président de l'Institut, ce dernier document mettait en évidence la petite taille de l'organisme au regard du développement spectaculaire des technologies de l'information et suggérait que des redéploiements soient opérés au sein du budget civil de recherche et développement (BCRD) afin de lui permettre de disposer d'un nombre plus élevé de chercheurs (600 contre 348 aujourd'hui) pour affronter la concurrence mondiale dans un domaine où la France dispose de réels atouts. Pour toute réponse, l'établissement fut invité dix-huit mois plus tard à renforcer l'autonomie des petites équipes de chercheurs, à encourager la création d'entreprises innovantes et la mobilité des chercheurs, et à préparer la mise en place d'un nouveau contrat de quatre ans avec l'Etat. Malgré la convergence des analyses sur les enjeux de la recherche en informatique, les travaux réalisés n'ont donc pas encore permis d'arrêter une ligne de développement accompagnée des moyens humains et financiers correspondants.

L'INSERM a également connu au cours des deux dernières années plusieurs projets stratégiques. En 1997, le projet de contrat d'objectifs étudié avec les administrations de tutelle a été abandonné en raison de l'hostilité du conseil scientifique de l'organisme à un projet qui « véhiculait une vision utilitariste de la recherche ». Un nouveau projet de réforme, engagé à l'initiative du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, a également été évoqué et discuté lors des conseils d'administration de janvier et en juillet 1998, mais n'a pas été à ce jour publié. Sans méconnaître les difficultés propres à de telles démarches, la Cour ne peut que souscrire à la nécessité de fixer des priorités stratégiques en matière de recherche biomédicale à l'institut de recherche finalisée qu'est l'INSERM. De l'avis de nombreux experts, des retards ont en effet été pris dans des domaines aussi essentiels que la bactériologie, la virologie ou la bio-informatique médicale.

A l'INRETS, la démarche stratégique engagée par le projet d'établissement de 1990 et qui constituait un effort prometteur de définition des priorités de la recherche dans le domaine des transports

a vu sa portée singulièrement réduite par l'absence de suivi des mesures envisagées. Un nouveau plan stratégique, rédigé sept ans plus tard, en juin 1997, a certes remédié à cette lacune en prévoyant un groupe de suivi et la présentation régulière d'un bilan d'avancement au conseil d'administration. Mais l'établissement peine à structurer sa recherche sur des programmes autour de thèmes dits « fédérateurs » qui seraient à même de répondre aux attentes des pouvoirs publics (meilleure gestion des réseaux de transport en ville….) et, plus largement, des utilisateurs (technologies innovantes pour les véhicules, nouveaux modes de propulsion, route intelligente…). Cette difficulté résulte en partie du fait qu'il s'agit d'un EPST relativement jeune et dont les personnels entendent marquer leur différence avec ceux de l'ancien centre technique dont ils sont issus en revendiquant une grande liberté de recherche. Si le ministère de la recherche ne conteste pas que « la nécessité de rapprocher deux cultures, issues des deux entités constitutives de l'INRETS, …fait que ce travail n'a pu être que progressif », cette situation n'en rend que plus nécessaire un pilotage ferme par les administrations de tutelle afin que les moyens consentis par l'Etat soient par priorité alloués à la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité routière ou ferroviaire.

La même difficulté caractérise depuis longtemps la situation du Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (CEMAGREF). La transformation de cet ancien centre technique en EPST visait à résoudre la crise d'identité d'un organisme dans lequel ni les scientifiques ni les professions agricoles ne se reconnaissaient. Or, malgré les efforts engagés depuis plus de dix ans à l'initiative de la direction de l'établissement pour affirmer la vocation de l'établissement - « celle de concevoir une ingénierie des milieux et des équipements agricoles » - ce résultat n'est pas encore atteint. L'établissement bénéficie certes d'un soutien résolu du ministère de l'agriculture qui met à sa disposition près de la moitié de ses cadres et affirme que « les compétences acquises en matière de déchets et de traitement des pollutions sont indispensables pour adapter les modes d'élevage aux exigences de la qualité des eaux » tout en soulignant que « son savoir-faire en matière d'équipements agricoles permettra de concevoir les technologies adaptées à la pratique d'une agriculture propre ». En revanche, le ministère de la recherche affirmait en réponse à la Cour « qu'une réflexion stratégique devrait être conduite pour affiner les orientations thématiques et renforcer son positionnement» ; il indiquait aussi que l'avenir de l'établissement devait « s'inscrire dans une optimisation globale du dispositif de recherche... et d'éventuelles évolutions des organismes de recherche ». Cette divergence de jugement entre les deux

administrations de tutelle a constitué à l'évidence un facteur d'incertitude pour la direction de l'établissement.

La même incertitude a affecté l'IRD. Créé pour organiser la recherche dans les anciennes colonies et former des chercheurs à compétence tropicale, l'ORSTOM est devenu en 1984 un établissement public à caractère scientifique et technologique. Depuis lors, il peine à concilier une mission de présence dans les pays en développement, notamment en Afrique, et une logique de recherche. Cette difficulté est à l'origine d'une grande dispersion des moyens et d'un vieillissement des cadres. Dans un avis rendu en 1997, le comité national d'évaluation de la recherche avait relevé « que le nombre même des audits ou évaluations effectués depuis dix ans...dénotait les tentations contradictoires des tutelles et révélait une forme de continuité dans les questions régulièrement évoquées sans jamais recevoir aucune réponse convaincantes au niveau des politiques publiques ». De fait, les efforts de réflexion stratégique n'ont pas manqué : après le projet d'établissement de 1989, une nouvelle équipe nommée en 1995 et invitée par les ministères de tutelle « à adapter l'organisme aux avancées de la science et aux réalités de la coopération » présenta un an plus tard un schéma stratégique qui prévoyait un recentrage du dispositif de programmation et une révision en profondeur de la politique d'implantations. Entrée en vigueur au début 1997, la réforme fut remise en cause à l'automne afin de « répondre aux critiques sur le positionnement fonctionnel par trop incertain de l'ORSTOM ». Considérant que l'établissement devait « rétablir d'urgence sa crédibilité et affirmer sa vocation scientifique », le nouveau président du conseil d'administration engagea avec l'accord des tutelles une réforme de l'organisme, le changement de sigle et sa transformation en novembre 1998 en Institut de recherche pour le développement, entendant marquer symboliquement la rupture avec le passé. Sans méconnaître l'ambition qui s'y attache ni préjuger de ses résultats, la Cour observe que cette réforme est très éloignée de la suggestion faite par le comité national d'évaluation de la recherche qui visait à transformer l'ORSTOM en agence de moyens, fournissant un appui logistique aux équipes de recherche puisées dans les différents organismes scientifiques et désignées par une agence d'objectifs réunissant les ministères intéressés et les grands établissements de recherche.

L'IFREMER s'est pour sa part engagé en 1990 puis, une seconde fois en 1995, dans une démarche de planification quadriennale qui lui a permis de mieux préciser ses missions. Conscients que la mer se prête à l'éparpillement des domaines de recherche scientifique, les dirigeants se sont employés à fixer des thèmes dits « fédérateurs » afin d'inciter des équipes - souvent tentées de privilégier une logique de métier ou de spécialité - à

travailler ensemble, de multiples enjeux de recherche se situant désormais aux frontières des disciplines et des métiers. Mais les onze thèmes fédérateurs retenus correspondent davantage à une présentation orientée de l'activité de l'établissement qu'à de véritables choix stratégiques. Plus encore un tel effort ne peut trouver pleinement son sens que s'il est étendu au delà de l'IFREMER en distinguant les thèmes pour lesquels l'établissement joue un rôle fédérateur et entraîne la communauté scientifique et ceux pour lesquels il n'est qu'un partenaire parmi d'autres. Cet arbitrage est du ressort des tutelles. Or, sans doute en raison de leur nombre - il n'y a pas moins de huit ministères juridiquement concernés - les administrations centrales se sont, lors de la discussion du contrat d'objectifs, affrontées sur les options scientifiques et sur la part qui devait être financée par le Budget civil de recherche et de développement (BCRD). Dès lors, l'exercice s'est achevé sans que le contrat d'objectifs ait pu être signé. Cette situation est d'autant plus regrettable que la recherche en sciences et techniques de la mer est menée en France dans le secteur public par au moins six organismes dont le CNRS et l'INSU pour l'océanographie et la géodynamique du globe, l'ORSTOM pour l'halieutique et la climatologie, le CNES pour l'observation spatiale des océans, l'IFREMER représentant pour sa part la moitié de l'effort français (753 MF en 1996 sur 1531 MF). Cette multiplicité risque de favoriser des gaspillages et des doubles emplois. Un rapport du comité national d'évaluation de la recherche (CNER) avait déjà souligné en 1992 la nécessité que soit désignée une autorité chargée de coordonner l'exécution de la politique nationale. En octobre 1995, l'Académie des sciences recommandait à son tour la création d'une agence de programmes qui pourrait jouer un rôle comparable à celui joué par le CNES dans la définition des programmes nationaux. Cette recommandation est restée lettre morte. Sans doute des efforts ont-ils été engagés avec la réunion annuelle d'un comité des directeurs d'organismes mais la tâche reste pour l'essentiel à accomplir et devient plus urgente encore avec la création annoncée d'une « agence européenne de la mer ».

❖

Il apparaît que les établissements publics de recherche ne sont jusqu'ici qu'imparfaitement parvenus à orienter leur action en fonction de stratégies et de choix scientifiques précis. Cette situation est révélatrice d'une absence de répartition claire des responsabilités en matière d'orientation stratégique des établissements. Alors que les ministères devraient avoir une position d'évaluation critique et d'approbation de la stratégie proposée par les dirigeants des établissements - *a priori* les mieux placés pour fixer ce qu'elle peut et doit être - la pratique observée a révélé la tentation des administrations de tutelle et, plus encore des cabinets, de s'immiscer

dans la réflexion et, paradoxalement, leur difficulté à arbitrer les éventuels conflits de compétences et de frontières entre organismes. Ce constat peut s'expliquer par les changements fréquents de l'organisation gouvernementale et des structures ministérielles d'administration de la recherche depuis dix ans.

Plus fondamentalement, la question reste posée de savoir si la procédure novatrice des contrats d'objectifs telle qu'elle a été engagée en 1993 peut s'accommoder d'un temps de négociation trop long et de l'absence d'engagements financiers de la part de l'Etat. L'autonomie statutaire conférée par le législateur aux EPST perd en effet une grande partie de son sens si ces établissements ne peuvent tabler sur une visibilité financière suffisante et se trouvent contraints de négocier, chaque année, poste par poste et ligne budgétaire par ligne budgétaire, les moyens dont ils ont besoin pour mettre en œuvre une stratégie scientifique à long terme.

La Cour constate que les responsables des administrations - et en tout premier lieu ceux du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie dans ses nouvelles structures - comme les dirigeants des établissements s'accordent sur la nécessité d'un meilleur pilotage stratégique par l'Etat. Elle suggère que la procédure de contractualisation engagée en 1993 et qui n'a connu qu'une exécution imparfaite soit approfondie à l'occasion de la préparation des nouveaux contrats quadriennaux. Un pas décisif serait franchi si était retenu le principe d'engagements pluriannuels et du versement d'une dotation globale. L'application progressive de ce principe serait subordonnée à la mise en place d'instruments d'information financière et comptable fiables permettant de vérifier le respect des objectifs contractuels. A cet égard, les comptes financiers rénovés que la Cour appelle de ses vœux devraient constituer, pour les autorités de tutelle comme pour les commissions parlementaires, un instrument efficace d'appréciation de la gestion des établissements publics de recherche. L'autonomie d'un établissement ne peut en effet reposer que sur un partage clair des responsabilités entre les ministères – qui définissent les missions et allouent les moyens qu'elles appellent – et les établissements qui doivent s'organiser pour choisir leurs programmes et assurer leur évaluation de manière concertée et ouverte. Les responsables des établissements devraient être désignés et jugés en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur seraient fixés dans des contrats pluriannuels..

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

I. - LE BUDGET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE

L'analyse critique formulée par la Cour des comptes sur la structure et la nomenclature budgétaires actuelles des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ne peut qu'être partagée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le découpage actuel du budget des EPST en trois sections aboutit en effet à ne pas distinguer clairement les opérations d'investissement des opérations de fonctionnement. Cette présentation, comme le relève la Cour, présente notamment l'inconvénient de ne pas permettre un passage immédiat du budget exécuté au compte de résultat. La structure actuelle de la nomenclature qui réunit les comptes par nature et par destination accroît la faible lisibilité des comptes de ces établissements. Elle maintient en effet certains chapitres par nature de dépenses (dépenses de personnel ...) tout en introduisant des chapitres fondés sur les services et la finalité des dépenses, qui englobent des dépenses de fonctionnement courant, de personnel temporaire et d'investissement (dotations globales du siège et des laboratoires, programmes transversaux ...). La nomenclature budgétaire est ainsi distincte de la comptabilité générale par nature de dépenses, qui n'est plus suivie qu'en exécution.

Afin de rendre plus simples et plus lisibles les budgets des EPST, la Haute Juridiction envisage la possibilité de revenir à une structure à deux sections en supprimant la deuxième section consacrée aux crédits d'administration.

Tout en partageant la même préoccupation que la Cour des Comptes, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie préconise une autre évolution.

Il convient en effet de ne pas remettre en cause les dotations globales de fonctionnement et d'équipement des laboratoires, prévues par la loi d'orientation de la recherche du 15 juillet 1982, système dont la Cour ne méconnaît pas l'intérêt pour la gestion des crédits par les unités de recherche. Or il paraît difficile de faire coïncider cette pratique avec un budget organisé autour d'une première section correspondant à un compte de

résultat et d'une seconde section correspondant à un tableau de financement.

Par ailleurs, tant les tutelles que les organes de direction des établissements ressentent le besoin de budgets par destinations reliés aux politiques suivies. La plupart des établissements présentent déjà à leurs conseils d'administration ce type de budgets, encore incomplets, mais à l'évidence mieux adaptés à l'exercice des choix stratégiques et à leur traduction budgétaire. Ces budgets par destinations ont une structure assez semblable d'un établissement à l'autre. L'activité de recherche des laboratoires est décrite au regard de leur organisation par disciplines et par champs de recherche et, de manière complémentaire, au regard de la finalité de leurs travaux. Les actions transversales qui soutiennent et prolongent la recherche sont décrites par fonctions (programmes pluridisciplinaires, valorisation des résultats de la recherche...). Enfin, les services support de l'établissement sont décrits par fonction (moyens informatiques communs, entretien immobilier, moyens généraux des services ...).

Le vote des budgets pourrait donc être organisé autour d'une grille de ce type. Le classement des dépenses par nature ne devrait pourtant pas être abandonné.

Le budget rénové des EPST pourrait donc être à deux entrées : il serait voté par destinations reflétant les activités de l'établissement et associées à des indicateurs de résultats, et chaque destination serait décomposée entre les grandes natures de dépenses, cette décomposition étant principalement explicative et n'étant intégrée à l'autorisation budgétaire que pour les besoins du contrôle des engagements de long terme (personnels, opérations pluriannuelles …). La présentation par nature de dépenses permettrait de rétablir, en exécution, un lien avec le compte de résultat et le bilan prévus par le plan comptable.

L'avantage serait double : simplifier et clarifier le cadre budgétaire en intégrant les informations autour d'une trame unique, moderniser la pratique budgétaire en passant d'un budget de moyens à un budget qui expose le coût complet des axes de recherche et des fonctions assurées par les établissements. Le vote du budget par destinations l'orienterait vers le pilotage de l'activité des établissements.

C'est dans cet esprit que la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique ont engagé une réflexion avec le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et les établissements destinée a réformer la

présentation des documents budgétaires. Des simulations d'un nouveau cadre budgétaire sont actuellement effectuées avec le concours des établissements. En effet, l'hypothèse examinée il y a quelques années pour les universités d'une présentation croisée nature fonction a montré qu'il convenait d'y recourir avec prudence.

La Cour relève également que les responsables des établissements semblent avant tout préoccupés d'exécuter leurs budgets et ne semblent prêter qu'une attention relative aux éléments donnés par la lecture des comptes : évolution des dépenses de personnel, impact financier d'opérations de délocalisation, baisse de la capacité d'autofinancement…

Sur ces questions, la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique ont aussi lancé une réflexion sur l'amélioration de la lisibilité des comptes et de leur articulation avec les budgets, dans les établissements publics nationaux en général. La présentation récemment mise en place dans les EPSCP pourrait notamment servir de base de départ aux réflexions engagées par ce groupe de travail : elle permet de comprendre l'impact des opérations budgétaires sur la capacité d'autofinancement (ou l'insuffisance d'autofinancement) et sur la variation annuelle du fonds de roulement.

Une première proposition pour valoriser les informations financières est de supprimer la période complémentaire. Produit plus tôt, le compte financier devrait logiquement présenter un intérêt plus important pour l'ordonnateur. Une quarantaine d'établissements, parmi lesquels figurent l'INED et l'INRETS, ont accepté de participer à une première expérimentation de cette réforme pour la clôture de l'exercice 1999.

II. - LA GESTION DES PERSONNELS ET DES BIENS

La Cour souligne la croissance ininterrompue des dépenses de personnels chercheurs, l'absence de gestion prévisionnelle et le vieillissement des équipes, ainsi que la faible mobilité des chercheurs et le recours à des personnels contractuels.

Le ministère de l'économie des finances et de l'industrie s'associe pleinement aux remarques formulées et regrette que la gestion des personnels de recherche ait pu paraître répondre à une logique de reconduction et de croissance uniforme plutôt qu'à une démarche d'orientation stratégique de la recherche publique fondée notamment sur des redéploiements entre organismes en fonction

des thématiques et priorités scientifiques arbitrées au niveau interministériel, voire au sein même des établissements.

Il convient dans ces conditions de mettre à profit, dans les années à venir, l'accroissement significatif des départs pour redéployer les moyens entre organismes, restaurer des moyens de fonctionnement et d'équipements des organismes, le tout dans une conjoncture globale de maîtrise des dépenses publiques. Ces redéploiements apparaissent d'autant plus nécessaires que la politique du Gouvernement en matière de recherche publique, exprimée lors des récents comités interministériels de la recherche scientifique et technique (CIRST), a mis en évidence de nouvelles priorités tenant compte de l'environnement international. Sa mise en œuvre suppose donc une réallocation partielle des ressources, notamment humaines, entre établissements.

S'agissant du patrimoine des établissements, la Cour constate que les EPST n'ont une connaissance qu'approximative de leurs actifs. Ils ne sont pas toujours en mesure de distinguer les biens qu'ils possèdent en propre de ceux qui leur sont affectés par l'Etat. L'inventaire et les immobilisations corporelles sont souvent tenus de façon très partielle voire approximative. De plus, les amortissements pratiqués sont des « amortissements budgétaires pour ordre » et non des amortissements réels, ce qui n'incite guère les responsables à préparer l'avenir et le renouvellement de leurs équipements.

La parution du tome 3 de l'instruction M 91[96] *relatif à la comptabilité des établissements publics nationaux à caractère administratif devrait être l'occasion pour les EPST de revoir leur pratique en la matière. Les établissements devront tout mettre en œuvre afin de faire clairement apparaître dans leur bilan les biens remis en jouissance et les biens remis en pleine propriété. Selon la nouvelle instruction, tous les biens inscrits dans le patrimoine de l'établissement font l'objet d'un amortissement réel, qui implique la constatation d'une charge budgétaire de fonctionnement et d'une recette budgétaire d'investissement.*

Les amortissements pratiqués sur les biens mis à la disposition de l'établissement et dont ce dernier n'a pas la charge du renouvellement seront budgétairement neutralisés, par la constatation d'une charge budgétaire d'investissement et d'une recette budgétaire exceptionnelle de fonctionnement. Les EPST devront donc cesser de pratiquer des « amortissements budgétaires pour ordre », non prévus par l'instruction M 91, et qui consistent à passer les écritures d'amortissement en comptabilité

[96] Instruction codificatrice n° 98-075-M91 du 22 juin 1999.

sans que les crédits budgétaires correspondants ne soient ouverts au budget de l'établissement.

En outre, une instruction de la DGCP va prochainement diffuser aux agents comptables un guide relatif au contrôle interne. Ce guide devrait notamment mettre l'accent sur le contrôle interne spécifique que le comptable peut être amené à exercer sur les immobilisations. Ce contrôle devrait s'avérer particulièrement pertinent dans des établissements comme les EPST. Il devrait être de nature à améliorer la situation constatée par la Cour, dans la mesure où il sera l'occasion pour le comptable de sensibiliser l'ordonnateur sur la nécessité de pallier les insuffisances existant dans ce domaine.

La Cour note par ailleurs avec justesse le coût de certaines opérations de délocalisation d'établissements. Il convient de rappeler à cet égard qu'un exercice de rationalisation des implantations des structures de recherche pourrait, pour certains établissements aux localisations nombreuses, s'avérer une source importante d'économies, voire, dans certains cas, permettre à certaines unités d'atteindre un seuil critique et constituer ainsi un apport accru aux activités de recherche.

III. - LES SYSTEMES D'INFORMATION ET L'ORGANISATION DES EPST

A propos des systèmes d'information, la Cour relève notamment que la gestion des EPST reste encore trop marquée par un accent mis sur la dépense et l'exécution des budgets plutôt que sur les résultats et le contrôle de la gestion. Les outils de pilotage classiques – comptabilité analytique, tableaux de bord, gestion par objectifs,… - font défaut et les retards dans ce domaine sont importants et n'ont pas été résorbés. L'évaluation des performances des départements ou unités de recherche reste est insuffisante, cette situation s'expliquant aussi par les retards pris en informatique de gestion.

La Cour souligne cette situation et le ministère de l'économie des finances et de l'industrie souscrit à ces observations. Elle s'explique par le fait que le choix des établissements a été fortement axé sur le noyau dur indispensable que constitue le système de gestion budgétaire, financière et comptable. Une solution informatique plus complète et adaptée à ces organismes n'existait pas jusqu'à présent sur le marché et aurait nécessité de développer des applications spécifiques très lourdes et coûteuses.

L'apparition récente des progiciels de gestion intégrée devrait pouvoir apporter une réponse aux observations exprimées par la Cour. Toutefois, ces produits ne répondent souvent qu'imparfaitement aux spécificités de ces établissements publics et imposent encore d'être adaptés et améliorés dans leur volet de gestion budgétaire et comptable.

La réussite de la réforme de la structure budgétaire des EPST restera fortement tributaire de sa prise en compte par un outil informatique performant. Ce dernier doit être simple, efficace et rapidement mis en œuvre pour que les établissements se l'approprient pleinement et sans délai.

IV. - LES OBJECTIFS STRATEGIQUES

Le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a initié depuis un an une démarche de contractualisation entre l'Etat et les établissements publics de recherche, EPST et EPIC.

A l'heure actuelle, plusieurs dossiers ont progressé et un premier bilan d'étape a été présenté dans plusieurs conseils d'administration, les présidents et directeurs des organismes souhaitant associer leurs administrateurs à la démarche.

1 - La démarche de contractualisation avec les établissements de recherche est, comme le souligne la Cour, vertueuse. Le processus de contractualisation avec des établissements publics de recherche constitue, pour l'Etat, le complément nécessaire du pilotage de la recherche publique par les canaux usuels que sont les mandats donnés aux présidents et directeurs généraux d'établissements et les orientations arrêtées par les conseils d'administration. En outre, une telle démarche a vocation à accompagner la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique et peut s'insérer utilement dans la perspective pluriannuelle de maîtrise des déficits.

Contractualiser des objectifs avec les établissements publics de recherche suppose la définition de priorités thématiques pour chaque établissement sur la base d'une stratégie nationale de recherche publique.

Cette démarche devrait permettre de répondre aux observations de la Cour qui note avec justesse que les établissements publics de recherche ont pu éprouver des difficultés à orienter leur action en fonction de stratégies et de choix scientifiques précis en raison d'une absence de répartition claire

des responsabilités en matière d'orientation stratégique des établissements.

Il convient cependant de noter que :

- la réorientation, même à la marge, des établissements apparaît, en pratique, peu aisée bien que les discussions menées avec les établissements et le ministère de la recherche mettent en évidence un souci partagé de meilleure définition des priorités des années à venir. En particulier, si des objectifs et des priorités scientifiques ont parfois été validés, le désengagement de domaines non prioritaires apparaît en général délicat. Il est ainsi difficile de valider une stratégie nationale de la recherche scientifique qui repose sur des redéploiements entre domaines et organismes.

- de tels engagements devraient reposer sur une stratégie pluriannuelle de l'emploi scientifique à bâtir tenant compte des prochains flux de départ à la retraite en permettant de procéder à des redéploiements de moyens humains et financiers entre organismes dans une perspective de maîtrise des dépenses publiques.

2 - Les contrats d'objectifs devraient s'articuler autour d'une stratégie fondant des priorités et leur exécution serait appréciée à partir d'indicateurs.

A ce stade, les travaux engagés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie avec les établissements n'ont pas encore abouti à la mise en place de tableaux de bords qui pourraient constituer des outils appropriés de gestion et de pilotage des établissements. Sans ignorer que les spécificités de l'activité recherche sont indéniables et se prêtent parfois avec difficulté à l'élaboration d'indicateurs d'activité ou d'efficacité, il n'en demeure en effet pas moins indispensable de mettre en place des outils permettant d'évaluer l'efficience de l'intervention publique dans le domaine de la recherche.

L'élaboration des "bleus" budgétaire 2000 a toutefois amorcé une telle démarche et montré la faisabilité d'indicateurs opérationnels dans les établissements de recherche. Tel fut par exemple le cas pour la valorisation où, pour la première fois, ont été consignés sur un même document les coûts et bénéfices des brevets déposés par chaque EPST. Il convient de poursuivre cette approche dans le cadre des contrats d'objectifs en faisant percevoir par les établissements l'intérêt d'indicateurs d'activité et de gestion pertinents et adaptés aux spécificités des établissements.

3 - Il convient enfin de souligner la difficulté que peut constituer dans un tel exercice de contractualisation et d'évaluation, la multiplicité des sources de financement des laboratoires publics de recherche, notamment les unités mixtes de recherche constituées entre les EPST et les établissements d'enseignement supérieur. La réforme de la présentation budgétaire et comptable des établissements et la mise en place d'indicateurs de gestion pertinents n'atteindra pleinement ses objectifs que si elle s'accompagne d'une consolidation des informations en provenance des laboratoires.

Cette démarche, initiée récemment, permettrait aux administrateurs et aux tutelles une appréhension globale de leur périmètre d'activité incluant tant les apports directs de l'établissement aux laboratoires que les apports externes reçus par ces derniers.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

I. - PROCEDURE BUDGETAIRE

Comme l'indique la Cour, le ministère chargé de la recherche a la responsabilité de la politique nationale de recherche. A ce titre, il lui appartient de coordonner l'enveloppe du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD). Pour ce faire, le processus conduisant à la décision budgétaire met en œuvre une large procédure de concertation entre les différents acteurs intéressés.

L'audition, en présence des représentants des ministères de tutelle concernés, de chacun des organismes, leur permet de présenter leur stratégie, leurs orientations générales au titre de l'année concernée, et les moyens qu'ils estiment nécessaires. Cette procédure et les contacts réguliers entre le ministère et les établissements sous tutelle permettent de disposer d'une vision fine des perspectives de chaque établissement et d'appréhender ses priorités.

L'ensemble des demandes peut excéder le cadrage budgétaire indiqué par le Premier ministre. Par ailleurs, les demandes de chaque établissement doivent être replacées par le ministère dans la perspective des priorités générales de l'action publique telles qu'elles sont définies par le Gouvernement. L'existence même du BCRD est justifiée par la nécessité d'assurer une cohérence entre les diverses composantes de la politique de recherche en rendant les arbitrages indispensables. C'est donc logiquement qu'il appartient au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, en dernière analyse, de procéder à l'allocation des moyens sur la base des priorités définies et des arbitrages rendus.

II. - STRUCTURE BUDGETAIRE ET COMPTABLE ET COMPTES

Le ministère partage largement l'analyse de la Cour sur le caractère complexe de la structure budgétaire et comptable des EPST. Comme l'indique la Cour, des travaux ont été engagés sur le plan interministériel afin d'améliorer cette structure et de trouver une meilleure manière de traduire budgétairement les politiques scientifiques poursuivies par les établissements.

Pour le ministère, cette réforme doit répondre à un objectif de simplification et respecter, voire élargir, le principe de globalisation des crédits qu'autorise actuellement le soutien de base aux unités de

recherche. Elle devra s'accompagner d'un suivi de gestion rigoureux et de la mise en place d'instruments de pilotage permettant d'apprécier la gestion et les résultats des politiques mises en œuvre.

III. - SYSTEMES D'INFORMATION

La Cour évoque la gestion des EPST en soulignant son caractère " budgétaire " et l'absence de lien entre les projets de budgets et les actions scientifiques.

Cette observation doit être nuancée. Dans le cas de l'INRA, dont la structuration est étroitement articulée avec l'activité et les priorités scientifiques, les documents annexés aux documents budgétaires proprement dits, qui font ressortir l'évolution des moyens accordés aux différents départements de recherche, traduisent sans équivoque l'articulation entre priorités budgétaires et scientifiques. S'agissant de l'INSERM, la question se pose dans des termes différents, la stratégie scientifique de cet organisme étant principalement axée sur l'excellence scientifique (prioritairement par rapport aux choix thématiques. Dans les cas de l'INRETS et du CEMAGREF, la présentation des documents budgétaires comprend également une analyse fine des programmes scientifiques. Pour l'INRETS, la présentation du budget se fait désormais simultanément avec celle du programme de l'institut. Par ailleurs, la grille d'analyse des activités scientifiques peut également être approchée en termes financier et budgétaire. Dans le cas du CEMAGREF, le travail conduit lors de la préparation du schéma d'orientation stratégique et technique a également permis de disposer d'une grille d'analyse des activités et d'une présentation des programmes qui est directement utilisable lors de l'exercice budgétaire. L'effort engagé depuis plusieurs années permet ainsi de disposer aujourd'hui d'une bonne articulation entre exercice budgétaire et programmation scientifique.

Il convient par ailleurs de préciser que, pour la mise en œuvre de son nouveau système d'information "budget, finances, comptabilité", l'INRETS a recruté en juin 1999 un chef de projet. Le choix du logiciel et la conception du cahier des charges ont été réalisés en concertation avec la Comptabilité publique. Un représentant de cette dernière participait à la commission d'appel d'offres chargée de choisir le logiciel. Le logiciel retenu est également utilisé par l'Université technologique de Compiègne et le CNOUS.

Je partage l'analyse de la Cour selon laquelle une coopération renforcée des établissements en matière d'informatique de gestion est hautement souhaitable. De manière plus générale, une coordination inter-EPST a été mise en place qui permet de confronter les besoins et les choix respectifs des établissements dans le domaine de la

gestion et de l'administration. Cette initiative permet de faire émerger les meilleures pratiques et de les diffuser à l'ensemble des EPST.

IV. - REGIONALISATION

La Cour s'interroge sur l'intervention croissante des régions dans le cadre de l'animation scientifique et technique. La politique scientifique et technique a effectivement vu au cours des dernières années le rôle des régions et de l'Europe se développer. Le partage entre les différents niveaux d'intervention doit intervenir selon le principe de subsidiarité et procéder d'une coordination étroite. L'intervention des régions, notamment dans le cadre des contrats de plan, est extrêmement positive. La réflexion conduite sur l'équilibre entre les différents pôles de compétence nationaux permet d'assurer un bon équilibre des interventions et autorise les établissements à conforter leurs implantations dans le cadre de leurs priorités scientifiques et techniques. L'action régionale constitue donc une opportunité pour les établissements.

Ainsi, l'inscription pour deux régions, Nord-Pas de Calais et Rhône-Alpes, de programmes de recherche sur les transports dans leur contrat de plan avec l'Etat, ne se traduit pas pour l'INRETS par un risque de dispersion des forces de l'établissement. L'opération développée par la région Nord - Pas-de-Calais conforte un centre important pour l'INRETS et se situe dans une dynamique de développement du champ des transports initié depuis plusieurs années. Elle vise en particulier à renforcer l'environnement régional et les compétences scientifiques correspondantes. L'action porte en particulier sur le transfert de technologie en direction des PME-PMI de cette région qui travaillent dans le domaine des transports.

Concernant l'INRA dont la composante régionale est importante, cet organisme est particulièrement attentif, à la fois à la cohérence globale de ses implantations (de façon à éviter les doublons que pourraient entraîner les intérêts de même nature de différentes régions) et à la dimension nationale des recherches réalisées sur les centres régionaux. Certaines régions acceptent même de financer des recherches présentant un intérêt pour leur circonscription territoriale, mais réalisées dans une autre région.

V. - DELOCALISATION

Les opérations de délocalisation ou plutôt de renforcement d'implantations déjà existantes en région se révèlent souvent longues car il faut tenir compte de la situation des agents concernés. Ces

opérations doivent donc être conduites avec réalisme. Le jugement porté par la Cour sur ces opérations souligne, à juste titre, certaines des difficultés rencontrées. Toutefois, il ne reflète pas complètement le travail accompli. Les objectifs initiaux étaient parfois très ambitieux. Par la suite, la mise en œuvre s'est adaptée aux diverses contraintes.

En ce qui concerne l'IFREMER, l'action conduite par le MENRT a permis de déboucher sur des propositions réalistes s'accompagnant d'une gestion satisfaisante des transferts de personnels. Par ailleurs, les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent tout à fait à des entités séparées par une distance importante de travailler en temps réel dans des conditions de confort et d'efficacité satisfaisantes.

La proposition finale mise en œuvre pour ce qui concerne l'opération de délocalisation du CEMAGREF à Clermont-Ferrand a réduit le nombre de postes à transférer de trois cents à une centaine. Tous les objectifs prévus au titre de cette seconde proposition ont été atteints : un tiers du personnel a été transféré dans le cadre d'une mobilité individuelle, le reste étant le fruit du rééquilibrage des ouvertures de postes, comme il avait été convenu avec la DATAR. Le coût affiché de cette opération de délocalisation est à mettre en balance avec les avantages obtenus :

. rapprochement des activités du CEMAGREF avec l'Université Blaise Pascal ;

. contribution au développement de l'emploi et de l'animation dans la région Auvergne. Ce dernier point était d'ailleurs une priorité de la DATAR.

Au total, cette opération a permis une rationalisation des activités scientifiques et techniques du CEMAGREF, notamment en clarifiant le rôle du pôle installé à Antony, permettant désormais au CEMAGREF de restructurer plus complètement le site d'Antony en tirant parti de cette recomposition.

Dans le cas de l'INRETS, la multiplicité des implantations ne facilite effectivement pas les redéploiements, comme le note la Cour. Il convient toutefois de noter que ces implantations préexistaient à toute opération de délocalisation. La politique suivie a donc consisté à équilibrer au mieux les compétences entre les diverses implantations.

Le cas de l'INRA n'est pas évoqué par la Cour. Le renforcement des implantations existantes en région y ont été importantes et se sont déroulées conformément au plan annoncé et dans un climat serein.

VI. - DEPENSES DE PERSONNEL

La Cour note la forte croissance des dépenses de personnel au sein des établissements. Cette croissance est liée à un contexte démographique particulier. Durant les années soixante et soixante-dix, la France a reconstruit progressivement son système scientifique et technique, et elle a dû procéder à des recrutements importants. Dans ce contexte général, il convient de noter que le ministère chargé de la recherche a toujours accordé une grande importance à la politique de recrutement en veillant à maintenir un bon équilibre des compétences. Les départs à la retraite ayant été limités au cours des années quatre-vingt-dix, le maintien d'un taux de renouvellement, même modeste, a impliqué la poursuite d'une politique de création d'emplois de chercheurs qui, jointe aux effets de carrière et de vieillissement des personnels en place, a généré une progression des dépenses de rémunérations.

La chronique des quinze dernières années montre que pour l'ensemble des EPST, la part des subventions en dépenses ordinaires (qui correspondent à la masse salariale des personnels permanents) dans l'ensemble des dotations budgétaires reçues de l'Etat est restée stable à 76 % entre 1985 et 1990. Elle a enregistré ensuite une progression arithmétique proche de un point par an pour atteindre 81 % en 1997. Cette croissance a été enrayée en 1998 et 1999 avec une progression ramenée à 0,2 point. Le projet de loi de finances pour 2000 marque, pour la première fois en quinze ans, une inversion de tendance, avec un recul de 0,1 point. Pour l'avenir, ce dossier est suivi avec une très grande attention. Les études réalisées montrent que le retournement observé en 2000 devrait être confirmé dans les trois prochaines années pour être consolidé à partir de 2003/2004 grâce à une accélération des départs à la retraite.

Suivant les recommandations du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) de juillet 1998, le ministère va promouvoir dans les établissements, notamment au travers des contrats quadriennaux, une politique de ressources humaines reposant sur quatre principes :

- rajeunissement des équipes

- maîtrise des recrutements basée sur une programmation pluriannuelle

- mobilité vers l'enseignement supérieur et l'entreprise

- rénovation des critères d'évaluation et de promotion.

Parallèlement, le ministère s'est attaché depuis 1998 à accroître significativement les moyens de fonctionnement et

d'équipement des laboratoires au travers de mesures budgétaires de revalorisation des dotations de soutien de base aux unités.

Ainsi, la recherche de financements extérieurs, sous forme de contrats de recherche, devrait-elle à l'avenir être moins perçue par les chercheurs comme un risque d'assujettissement des laboratoires à des entreprises ou à des associations caritatives que comme une chance d'enrichissement et d'ouverture des organismes sur le monde extérieur, dont il convient au contraire de se féliciter.

VII. - VIEILLISSEMENT DES EQUIPES

Le constat effectué par la Cour sur le vieillissement des équipes est largement expliqué par les particularités démographiques rappelées au point précédent. Un effort particulier de la gestion prévisionnelle des emplois a été engagé. Des travaux de prospections démographiques ont été conduits en lien avec l'observatoire des sciences et techniques. Ceux-ci sont en cours d'actualisation. Ils seront enrichis de divers scénarios visant à éclairer la décision publique en cette matière. En tout état de cause, les marges de manœuvre dégagées par la vague de départs à la retraite qui doit intervenir prochainement seront utilisées pour promouvoir une gestion dynamique des compétences dans les différents établissements.

Dans le cadre du travail sur la stratégie pluriannuelle des établissements, la question des ressources humaines est abordée en priorité avec une réflexion sur les scénarios d'évolution.

Pour les deux établissements INRETS et CEMAGREF, deux remarques plus ponctuelles doivent être formulées. L'âge moyen des équipes de l'INRETS à Arcueil qui serait de 55 ans en 2005 s'explique largement par le fait que l'INRETS est pratiquement le seul établissement intervenant dans les domaines de recherche où sont employés ses personnels, d'où des possibilités de mobilité assez réduites au sein de la recherche publique. Il convient de noter que les études entreprises sur l'évolution des effectifs, rapporté à ce sujet, prévoit un renversement de la tendance à partir de 2003 suite à un fort mouvement de départ à la retraite.

Le cas du CEMAGREF représente une exception : l'âge moyen des personnels, nettement moins élevé que dans les autres établissements publics, résulte de la mise à disposition par le Ministère de l'Agriculture de jeunes ingénieurs du corps du génie rural et des eaux et forêts ayant une forte mobilité, ce qui compense l'âge moyen des personnels sous statut EPST.

Les organismes ne sont pas inactifs face à la situation de vieillissement. L'INRA par exemple a réalisé des conférences

annuelles « ressources humaines » au cours desquelles l'impact du vieillissement et des départs sur les équipes de recherche fait l'objet d'une analyse de façon à corriger ses effets.

VIII. - MOBILITE DES PERSONNELS

La mobilité du personnel des établissements de recherche constitue une préoccupation constante du ministère chargé de la recherche. C'est notamment pour répondre à cette préoccupation que la récente loi sur la recherche et l'innovation offre de nouvelles possibilités qui doivent, à terme, permettre d'augmenter significativement les transferts entre recherche et industrie.

En outre un vigoureux dispositif est en cours de mise en place qui favorisera les échanges entre EPST et universités notamment : celui-ci introduit des facilités et des encouragements pour que les chercheurs des EPST soient détachés à l'université pour enseigner, (octroi de la prime d'encadrement doctoral et de recherche ainsi que de nouvelles possibilités d'intégration avec promotion dans les corps d'enseignants chercheurs). En outre, la mobilité sera un élément déterminant pour le changement de corps des chercheurs.

S'agissant de l'IRD, la Cour relève le cas de chercheurs qui exerceraient « à domicile ». Il me semble exagéré de dire que c'est une pratique courante. Il s'agit plutôt d'une pratique encore trop souvent répandue contre laquelle l'IRD doit agir par la mise en place, en cours, d'équipes de recherche où les chercheurs isolés devraient trouver un accueil.

IX. - RECOURS AUX CDD

Bien que le recours aux CDD ne représente qu'une faible part des effectifs des EPST, la Cour a observé une certaine disparité en ce qui concerne la situation dans les divers établissements. Il est toutefois bon de noter que pour l'ensemble des EPST le recours aux CDD est étroitement contrôlé. Il est soumis à l'accord préalable du Contrôleur financier et est le plus généralement limité aux emplois requérant des compétences qui ne peuvent être pourvues par redéploiement interne au sein des organismes.

X. - OBJECTIFS STRATEGIQUES

La Cour s'interroge sur la réflexion stratégique au sein des établissements et la procédure de contractualisation entre ceux-ci et leur tutelle. Le travail de planification stratégique existe de longue

date dans les établissements. Il a toutefois pris une dynamique nouvelle depuis quelques années avec la volonté de contractualisation. Cette dernière s'est traduite concrètement dans plusieurs établissements par l'établissement de contrats entre tutelles et établissements définissant les grandes orientations stratégiques pour une période de plusieurs années.

Cette réflexion sur la stratégie pluriannuelle des établissements a été relancée pour l'ensemble des établissements afin d'actualiser les orientations actuelles. Ce travail porte sur les points suivants :

- politique scientifique et priorités ;
- politique partenariale ;
- politique en matière d'innovation ;
- ressources humaines ;
- relations internationales ;
- évaluation ;
- moyens financiers.

Le processus se déroule en deux temps :

- une importante concertation au sein de l'établissement permettant d'établir un premier schéma d'orientation stratégique analysant les ressources et les priorités ;

- un travail de mise en forme du contrat avec une mise en perspective de ses orientations dans le cadre de la politique nationale et des activités des autres acteurs concernés de la recherche.

Cette contractualisation permet, dans le cadre de l'autonomie des établissements, d'assurer une visibilité à leur programmation et de définir de grandes lignes d'action qui structurent le travail des équipes. Elle permet également de traiter de manière transversale des enjeux communs à plusieurs établissements. Le premier bilan qui peut être dressé de cette démarche est très positif : elle contribue à clarifier les relations entre les établissements et leur tutelle et met en place un instrument de pilotage efficace.

Plusieurs commentaires plus détaillés peuvent également être formulés sur le cas des établissements traités par la Cour.

- Concernant l'INRA, le temps nécessaire à la finalisation formelle des travaux relatifs au projet d'établissement et au contrat d'objectifs ne doivent pas donner le sentiment que rien ne se passait faute de signatures officielles sur ces documents : la convergence des points de vue qui ont permis les échanges préparatoires ont au contraire contribué à ce que le plus grand nombre s'engage dans le sens des priorités retenues et alors même que l'accord formel sur ces textes n'étaient pas acquis, l'organisme avait commencé à le mettre

en pratique. Les nouveaux découpages des directions scientifiques et des départements de recherche n'ont en fait, fait qu'entériner et donner une impulsion plus forte à un mouvement déjà largement entamé.

- S'agissant de l'INRIA, les divers documents élaborés par l'organisme témoignent de clarté et de compétence dans les orientations, lesquelles ont reçu un accord de ses tutelles. Ces dernières s'emploient à apporter à cet organisme les moyens de concrétiser ses ambitions.

- Concernant l'INRETS, les plans stratégiques élaborés au fil des années témoignent de la volonté de mieux définir le positionnement scientifique et technique de l'organisme. Cette évolution trouve sa traduction dans l'effort actuel de mise en œuvre du plan stratégique de 1997 autour de quatre grandes orientations : aide à la conduite, réseaux de transport et services, mobilité durable et environnement, sécurité routière et ferroviaire. Ces orientations générales ont été présentées au dernier Conseil d'Administration de l'établissement. Cette formulation traduit une volonté, très fortement encouragée par le ministère chargé de la recherche, de rationalisation de la démarche scientifique et de resserrement du nombre de thèmes de travail. En effet, pour être en mesure de disposer d'une taille critique sur chacun de ses sujets de recherche, l'INRETS doit concentrer son action sur un ensemble de grandes priorités qui répondent à l'évolution du secteur des transports (intermodalité, route intelligente,...) et aux demandes des pouvoirs publics (sécurité routière). Pour les années à venir, à la demande des tutelles, l'activité de l'INRETS sera examinée au travers de cette grille de lecture. Les outils de pilotage de l'établissement sont donc en place et la priorité accordée aux politiques publiques, en liaison avec les compétences de l'établissement et le contexte scientifique et technique, est forte.

- En ce qui concerne le CEMAGREF, un travail important a été mené par l'organisme en 1997-1998, se traduisant par la présentation d'un plan stratégique, approuvé par le Conseil d'Administration. Ce plan clarifie les domaines d'intervention privilégiés du CEMAGREF et cible ses domaines d'intervention en mettant l'accent sur ceux où sa valeur ajoutée est la plus forte. A partir de 1999, à l'instigation du MENRT et en concertation avec le ministère chargé de l'Agriculture et le Budget, un travail de fond a été mené qui a abouti à la préparation d'un projet de contrat entre l'établissement et ses tutelles. Ce projet est également soumis à l'avis du ministère chargé de l'environnement. Il a permis de dégager notamment un certain nombre d'orientations prioritaires, marquées par exemple par l'abandon progressif du secteur du machinisme agricole. Ce travail,

récent, a permis de résoudre les divergences de vues entre les tutelles mentionnées par la Cour.

- S'agissant de l'IRD, si la solution radicale d'en faire une agence de moyens n'a pas été retenue, la vocation d'«assembleur» en matière de recherche sur le développement est affirmée sans ambiguïté. Le président de cet organisme en particulier a été engagé à conserver une part importante, de l'ordre de la moitié, des postes vacants de l'organisme pour accueillir les chercheurs en mobilité provenant d'autres établissements. Egalement il doit développer une politique de laboratoires et équipes en commun avec les établissements de recherche engagés dans ce domaine. Ainsi le rôle d'animation voire de coordination qu'à l'IRD en matière de recherche sur le développement apparaît-il.

- En ce qui concerne l'IFREMER, la Cour relève que les onze thèmes stratégiques constituent la simple déclinaison des activités de l'institut et non des priorités pour l'action de ce dernier. Cette appréciation mérite d'être nuancée. Les thèmes stratégiques sont une grille de lecture des activités de l'organisme. A ce titre, ils reflètent ses missions et les sujets qui mobilisent le personnel de l'établissement. La définition de ces thèmes résulte donc d'un effort de clarification des divers domaines de travail de l'établissement. Il faut souligner que leur intitulé procède d'une analyse critique tant des ressources de l'institut que du contexte général scientifique dans lequel l'IFREMER opère. En d'autres termes, les thèmes stratégiques reflètent les grandes orientations qui sont apparues les plus pertinentes à l'établissement lors de l'examen stratégique de ses activités. Par ailleurs, en complément, une nouvelle réflexion à caractère stratégique a été lancée en 1999, associant les trois ministères de tutelle ainsi que le ministère chargé du Budget. Cette réflexion a permis de mener un travail de fond au plan des orientations thématiques, de la structuration des collaborations nationales et internationales, de l'évaluation des équipes et des personnels, etc. Ces travaux, marqués par une convergence de vue de l'ensemble des tutelles, ont conduit à un examen approfondi des grandes orientations de l'établissement. La Cour signale la multiplicité des organismes intervenant dans le domaine des sciences et des techniques de la mer. Cette diversité ne doit cependant pas être interprétée comme un signe de redondance, mais souligne simplement l'étendue du champ des recherches sur les sciences et technologies marines et, du coup, l'association d'intervenants possédant des compétences différentes. On notera à cet égard l'efficacité du travail du comité des directeurs d'organismes qui réunit les responsables des organismes intervenant dans le domaine de la recherche en sciences et techniques de la mer.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

A l'issue de l'examen de la gestion des établissements publics de recherche et de leurs relations avec leurs administrations de tutelle, la Cour des comptes formule un certain nombre d'observations qui appellent, de la part du ministère de l'équipement, des transports et du logement, les réponses suivantes.

En ce qui concerne la gestion budgétaire, la Cour des comptes observe une faible autonomie des établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST), une structure budgétaire et comptable complexe et peu lisible, ainsi qu'une faible utilisation des comptes pour apprécier et juger les résultats.

La haute juridiction note que tout se passe « comme si les ministères de tutelle entendaient gérer eux-mêmes la procédure d'élaboration budgétaire et d'allocation des ressources », insistant sur le manque d'autonomie des EPST.

Or, mon département ministériel n'intervient qu'en amont dans cette procédure budgétaire particulière. En effet, les ministères de tutelle et les EPST ne sont que consultés par le ministère de la recherche qui a en charge le budget civil de recherche et de développement (BCRD). Les arbitrages budgétaires sont internes au ministère de la recherche, lequel conduit seul cette procédure budgétaire.

Il faut préciser que les dotations budgétaires annuelles sont fixées globalement, ce qui laisse aux organismes et à leurs instances dirigeantes une capacité réelle d'arbitrage interne et donc d'autonomie. Par ailleurs, la tendance générale au développement de ressources propres (sur contrats) fournit des marges de manœuvre supplémentaires.

L'orientation des organismes et la qualité de leurs relations avec leurs tutelles se jugent, du point de vue de mon département, sur la définition d'objectifs stratégiques et sur la mise au point de programmes pouvant conduire à la conclusion de contrats pluriannuels avec l'Etat.

S'agissant des objectifs stratégiques, la Cour des comptes estime nécessaire un pilotage ferme de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS). Un contrat quadriennal est en cours de discussion, afin précisément de renforcer la tutelle et

d'assurer une meilleure prise en compte par l'établissement des priorités des politiques publiques.

Mon département ministériel partage l'essentiel des observations de la Cour des comptes et souhaite effectivement que les moyens consacrés par l'Etat contribuent :

- à une meilleure gestion des réseaux de transports en ville notamment grâce aux technologies innovantes ;

- à la recherche sur les nouveaux modes de propulsion et au développement des technologies innovantes pour les matériels ;

- à la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité routière ou ferroviaire.

En ce qui concerne les systèmes d'information, il est à noter que l'INRETS s'est inscrit dans une démarche qui lui permettra de disposer d'un nouveau progiciel au 1er janvier 2000.

Pour ce qui est de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le comité national d'évaluation de la recherche (CNER) a rédigé en 1998 un rapport intitulé « Evaluation des programmes de recherche en océanographie et des moyens à la mer ». De plus, une nouvelle réflexion a été lancée en 1999, avec pour objectif l'élaboration d'un nouveau contrat quadriennal, réflexion qui se caractérise aujourd'hui par une réelle convergence de vues de l'ensemble des administrations de tutelle.

❖

Je souhaite pouvoir conclure des contrats d'objectifs avec les établissements publics de recherche, au sens large, dont mon ministère a la tutelle. Ces contrats tiendront compte des priorités définies par l'Etat et reformuleront sur le moyen terme, trois ans par exemple, les orientations stratégiques à horizon de sept à dix ans préalablement approuvées par ces établissements.

Cette démarche concerne tous les EPST et les établissements comme Météo-France et l'Institut géographique national (IGN), établissements publics administratifs (EPA) dont mon ministère assure également la tutelle. Engagée de manière plus systématique, elle devrait permettre de mieux responsabiliser et les établissements publics et leur direction en aménageant leur autonomie dans un cadre contractuel pluriannuel, et de mieux évaluer les résultats.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que je souscris totalement aux observations et recommandations formulées par la Cour quand bien même mon département ministériel n'est directement concerné que par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sans en assurer cependant la tutelle principale.

J'ajoute, rejoignant ainsi les recommandations de la Cour en termes de définition d'orientations stratégiques pour l'établissement, que mes services étudient la mise en place d'un cadre de gestion globale des subventions et études avec l'INSERM.

Plus généralement, ces recommandations rejoignent mes préoccupations en termes de modernisation de la tutelle sur les établissements publics administratifs qui dépendent de mon département ministériel. Cela se traduit pratiquement par la définition d'orientations stratégiques formalisées par la signature de contrats d'objectifs et de moyens avec chaque établissement, contrats qui ont pour conséquences, outre une meilleure performance globale, l'amélioration de la gestion interne de ces établissements ou la mise en place de systèmes d'information performants et coordonnés entre eux.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

I - LA GESTION BUDGETAIRE

Pour ce qui concerne l'autonomie budgétaire des établissements publics de recherche, plusieurs points méritent d'être soulevés.

Les établissements publics de recherche présentent au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie (MENRT) leurs priorités budgétaires.

Ils les adressent simultanément aux autres ministères assurant une tutelle conjointe, à savoir le ministère de l'agriculture et

de la pêche pour ce qui concerne l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF). Cette procédure assure une convergence des avis des ministères compétents. Les échanges et les réunions de travail avec les organismes de recherche permettent par conséquent aux différents ministères de définir les priorités des établissements, en tenant compte de la situation budgétaire à laquelle ces derniers peuvent être confrontés.

Par ailleurs, la mise en place par l'Etat, en 1984, du budget civil de la recherche et du développement (BCRD), assure une meilleure lisibilité des priorités nationales en matière de recherche et une affectation optimale des moyens budgétaires qui leur sont liés. Ce choix a le mérite de permettre la mise en œuvre d'une politique nationale de recherche, dont les priorités sont réaffirmées dans le cadre des comités interministériels de la recherche scientifique et technologique (CIRST), puis portées à la connaissance des établissements.

La démarche de reconduction budgétaire évoquée par la Cour concernant l'INRA et le CEMAGREF, correspond aux contraintes budgétaires nationales qui imposent des augmentations raisonnées des budgets des organismes. Cependant, l'identification des priorités fixées aux établissements et leur hiérarchisation induit une plus grande souplesse en matière de reconnaissance des besoins, et corrélativement, une meilleure mobilisation des moyens budgétaires.

La structure budgétaire et comptable actuellement utilisée permet, effectivement, d'identifier précisément la dotation allouée aux unités de recherche. Cette manière de procéder, en accord avec la politique poursuivie consistant en l'attribution d'un soutien de base, bien identifié, aux unités, favorise ainsi une plus grande autonomie des unités récipiendaires.

S'il est peut-être nécessaire de faire évoluer la structure même du budget des établissements, afin de conduire à une meilleure concordance entre le budget des établissements et celui de l'Etat, il n'en demeure pas moins que cette réforme ne pourrait être conduite qu'après réajustement des systèmes de gestion de l'ensemble des établissements concernés.

Pour ce qui est de l'attribution d'une subvention globale par l'Etat aux établissements, cette démarche nécessiterait, avant tout, la signature de contrats pluriannuels entre l'Etat et chaque établissement concerné. Par ailleurs, cette globalisation nécessiterait que soit, a posteriori, identifiés les titres et les chapitres budgétaires d'imputation sur le budget de l'Etat. Ceci risquerait d'induire certains déséquilibres en terme de dépenses.

En tout état de cause, la lisibilité des comptes des établissements apparaît la voie à privilégier afin de permettre tant aux établissements qu'aux ministères de tutelle, de disposer d'instruments de gestion totalement adaptés.

II - L'ORGANISATION ET LES SYSTEMES D'INFORMATION

L'organisation de l'INRA et les modifications liées à sa structure ont fait suite aux réflexions conduites dans le cadre du contrat d'objectifs, signé entre l'Etat et l'INRA le 20 juin 1996. Le cinquième objectif insistait notamment sur la volonté de l'établissement de mieux responsabiliser les deux échelons hiérarchiques dépendant de la direction générale à savoir l'unité de base, cellule motrice à plus grande autonomie de gestion, et le département, dont son responsable se voit confier un rôle plus important en matière d'animation scientifique, de programmation, de contrôle interne et de gestion des cadres. Les chefs de départements doivent désormais défendre leur offre de recherche devant les directeurs scientifiques ce qui leur procure une responsabilité élargie.

Les directeurs scientifiques assistent, désormais, le directeur général dans l'exercice de ses fonctions ; chacun d'entre eux devient l'expert et le responsable de l'impulsion et du suivi d'un axe stratégique.

Cette réorganisation de l'établissement, confortée par la diminution effective du nombre de départements, reflète les évolutions de la société et les attentes des consommateurs, à l'égard des établissements publics de recherche.

Toutefois, s'il est nécessaire de faire porter l'accent sur des thématiques importantes telles que la qualité des produits, le respect de l'environnement et la santé humaine, il n'en demeure pas moins que l'INRA, établissement public, a également une mission d'appui aux pouvoirs publics.

A cet égard, l'INRA poursuit des travaux relatifs à différents domaines prioritaires comme par exemple, la multifonctionnalité de l'agriculture (en appui au ministère de l'agriculture et de la pêche suite à la publication de la loi d'orientation agricole), les conséquences socio-économiques de la Politique agricole commune réformée et les futures négociations de l'Organisation mondiale du commerce, les sciences humaines et les sciences de la consommation, mais aussi le génome et ses développements (Génoplante pour l'étude de la structuration du génome, les organismes génétiquement modifiés...).

Ces axes stratégiques nécessaires à une meilleure gestion des politiques publiques, évoluent au cours du temps. L'INRA doit

donc à la fois mieux prendre en compte structurellement les évolutions du monde agricole et respecter les priorités thématiques qui lui sont présentées par les administrations de tutelle lors des conseils scientifiques.

L'identification d'indicateurs qui permettent d'apprécier l'évolution des établissements publics de recherche représente une priorité, mentionnée notamment comme outil de suivi du contrat d'objectifs. Il était effectivement souhaitable de connaître la ventilation de l'effort de l'INRA en fonction des différents axes thématiques. Ces informations - qui pourraient être plus détaillées ultérieurement - ont fait l'objet d'une première analyse par l'établissement, permettant ainsi au ministère de l'agriculture et de la pêche de mieux apprécier les besoins de l'établissement, tant en moyens humains que budgétaires.

L'appui des collectivités territoriales aux établissements publics de recherche représente un atout important pour conforter les efforts de recherche. Cet appui se traduit notamment, en fonction des régions, par un financement de projets ou d'équipements scientifiques, voire le financement ou le co-financement de bourses de thèses à des étudiants issus des établissements d'enseignement supérieur. A cet égard, le positionnement stratégique de l'INRA et sa reconnaissance au plan national en font un établissement particulièrement moteur dans ce domaine.

S'agissant du CEMAGREF, l'opération de délocalisation de cet établissement, décidée par le CIAT du 29 janvier 1992 mais annulée par le Conseil d'Etat, a cependant été reprise, dans l'esprit, par la direction du Centre. Cette opération nécessite la prise en considération de certains paramètres en particulier ceux liés à la gestion des ressources humaines, compte tenu de la taille relativement modeste de l'organisme. L'implantation d'un établissement sur de nombreux sites induit également des difficultés en matière de pilotage national. Le regroupement sur le site de Clermont-Ferrand du CEMAGREF et d'une antenne de l'Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), déjà implantée, par ailleurs, sur 5 autres sites, conduit néanmoins à une synergie de moyens.

III - LA GESTION DU PERSONNEL

La croissance des dépenses de personnels chercheurs résulte de plusieurs éléments concomitants relatifs à des mesures de transformation d'emplois ou de congés de fin d'activité, dont la traduction budgétaire pour ces derniers avait été sous estimée. Ces dépenses sont, d'autre part, étroitement liées à la pyramide des âges des agents présents dans les établissements.

Les difficultés de la gestion prévisionnelle et le vieillissement des équipes de chercheurs reflètent effectivement les contraintes inhérentes à la politique de gestion des personnels des établissements publics de recherche. A cet égard, s'il est vrai que la mobilité peut conduire à un rajeunissement des équipes, il reste que cette démarche devrait être conduite entre des structures à faible moyenne d'âge et d'autres à moyenne d'âge supérieure. Or, si l'on prend en considération le CEMAGREF et l'INRA, la mobilité recherchée n'aurait vraisemblablement qu'un impact assez faible en matière de rajeunissement compte tenu de la pyramide des âges élevée des établissements.

Par ailleurs, la nécessité de susciter une mobilité des personnels se heurte à des considérations pratiques telles que des contraintes familiales, ou élément plus important, à des contraintes thématiques dans les recherches entreprises. Alors que les scientifiques sont de plus en plus spécialisés dans leurs domaines de compétences, ainsi que les établissements eux mêmes, il devient, en conséquence, moins facile de mener à bien une mobilité sur le territoire national, entre établissements publics de recherche.

Il n'en demeure pas moins que cet effort en faveur de la mobilité des scientifiques avait été rappelé dans le contrat d'objectifs de l'INRA, en insistant sur les liens et les échanges à conforter, avec les établissements d'enseignement supérieur.

Cette mobilité doit aussi permettre le mouvement de scientifiques vers l'aval afin de favoriser le développement et le transfert de technologies. Des appels d'offres, en ce sens, sont mis en œuvre notamment au sein de l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et de l'Association de coordination technique de l'agro-alimentaire (ACTIA).

La loi sur l'innovation et la recherche devrait également permettre, à court terme, de favoriser la mobilité de scientifiques soit vers des partenaires industriels, soit vers la création d'entreprises, permettant ainsi une meilleure valorisation des travaux conduits.

Le recours à des personnels sous contrat, dans le cas particulier des personnes sous contrat emploi-solidarité ou sous contrat emploi-consolidé, est la traduction de la politique sociale mise en œuvre par le Gouvernement, afin de favoriser l'insertion de personnes en situation difficile d'un point de vue professionnel.

Dans le cas des bourses de thèses, l'accueil au sein des EPST est l'illustration même de leur mission de formation de jeunes scientifiques et du transfert des connaissances au bénéfice de jeunes cadres.

IV - LES OBJECTIFS STRATEGIQUES

Pour ce qui concerne l'accord entre l'Etat et les établissements publics de recherche sur des objectifs stratégiques, le Gouvernement a rappelé, lors du dernier CIRST, les éléments clés de sa politique favorisant la signature de contrats quadriennaux.

L'INRA a soldé cet exercice en 1996, avec la signature d'un contrat d'objectifs. Précédé de nombreuses réflexions, tant en interne, qu'avec des partenaires extérieurs, ce contrat a eu le mérite de permettre l'identification des priorités de l'organisme et de servir de socle à la mise en œuvre d'une réforme structurelle.

Le CEMAGREF avait également conduit la démarche de contrat d'objectifs, qui devait se concrétiser en 1997. Cette démarche, reformulée dans une perspective de contrat quadriennal, à nouveau menée par l'organisme et ses ministères de tutelles, devrait se conclure prochainement par la signature dudit contrat.

Effectivement, le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que la mission du CEMAGREF, en tant qu'établissement public scientifique et technologique, est d'appuyer le dispositif national de recherche tout en apportant un appui scientifique et technique aux pouvoirs publics, afin, notamment, d'évaluer les risques et d'éclairer leurs décisions. Il paraît légitime qu'un ministère à finalité technique, tel que celui de l'agriculture et de la pêche, puisse souhaiter bénéficier d'un tel appui. Dans le cadre des négociations conduites entre le ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie (MENRT) et le CEMAGREF, les ministères de tutelles et l'organisme sont arrivés à une position d'équilibre permettant de stabiliser les modifications de la structure pour les prochaines années.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais faire part à la Cour, suite à la transmission des extraits de son rapport concernant les établissements publics de recherche.

REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Cette insertion appelle de la part de la ministère les observations suivantes, qui intéressent plus particulièrement l'Institut de recherche pour le développement (ORSTOM jusqu'en 1998) dont le ministère des affaires étrangères assure, avec le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, la tutelle.

Ce dernier, administrant le budget civil de la recherche et du développement est au demeurant directement responsable de la négociation concernant le budget de l'Institut et de l'évolution global de l'emploi scientifique.

I. – LA REFORME DE L'EX-ORSTOM

Les incertitudes qui ont pesé sur les orientations de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) sont avérées.

Il est exact également que le gouvernement n'a pas suivi les suggestions formulées par le comité national d'évaluation de la recherche qui visaient à transformer l'ORSTOM en agence de moyens. L'existence d'un Institut spécialisé sur la recherche pour le développement est en effet paru indispensable, pourvu qu'un certain nombre de réformes, destinées à clarifier les objectifs stratégiques de l'organisme dans le cadre plus général de l'évolution structurelle du dispositif de coopération internationale français, soient entreprises.

Plusieurs raisons ont présidé à ce choix :

- éviter la dispersion des recherches sur le développement quand le grand nombre d'organismes français risquait de perpétuer ou de provoquer et, au contraire, catalyser les activités dans ce domaine ;

- garder un instrument d'investigation scientifique au service d'une politique de coopération, dont le caractère global (de la science à la coopération technique, de la culture à la langue et à l'audiovisuel) reste une caractéristique de la vision française, qui prétend offrir une approche originale des questions de développement ;

- réaliser une recherche opérationnelle de « terrain » susceptible de déboucher sur des actions, notamment en matière d'environnement, d'agriculture et de santé, directement utile aux populations, l'équipement des centres, la qualité des personnels et la nature des questions posées permettant (voir exigeant) en même temps une recherche fondamentale.

Ce dernier point est bien le principal atout de l'IRD et la principale difficulté à laquelle l'ex-ORSTOM a eu, depuis longtemps, à faire face : concilier deux logiques fondamentalement différentes, l'une de coopération et d'action sur le terrain, héritier de la logique originelle de présence « outre-mer », l'autre scientifique d'organisation programmatique ou thématique, qui découle de son statut d'EPST.

C'est la raison pour laquelle le décret organique adopté le 5 novembre 1998 par le conseil des ministres instaure l'égale légitimité des activités de recherche en tant que telle, sous la forme de trois départements (environnement, ressources vivantes, santé et société), et des principales activités de transfert, avec les deux départements de soutien-formation des communautés scientifiques du sud et d'expertise collégiale et de valorisation.

Ces deux derniers ensembles correspondent pleinement aux objectifs de coopération du ministère des affaires étrangères, qui pour la formation supérieure et le partenariat sont des orientations essentielles de son action. Grâce à cette visibilité et cohérence nouvelles, le ministère pourra d'une part, mieux assurer la part de la tutelle qui lui revient et, d'autre part mieux articuler cette politique avec celle qu'il finance directement à travers le FAC (divers projets de recherche notamment en santé et sciences sociales), le programme CAMPUS (d'échanges scientifiques avec l'Afrique) et Aire Développement (appui aux jeunes équipe de recherche du sud).

II. – LA REFORME DE LA COOPERATION FRANÇAISE ET L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Parallèlement, la réforme du dispositif de coopération permet d'assurer aujourd'hui une tutelle plus équilibrée. D'abord parce que la recherche qu'elle soit ou non pour le développement, et suivie au sein d'une direction unique – la direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche – de la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement. Ensuite parce que le domaine d'action est mondial. Depuis longtemps, l'IRD ne travaillait pas seulement dans « l'ex-champ » (avant la réforme, près de 40 % des expatriations hors DOM-TOM se situaient déjà hors du « champ »), mais l'activité internationale de l'organisme était suivie avec des approches différentes.

Cette unification doit permettre :

- une plus grande cohérence de la politique par grands domaines scientifiques ;

- une ouverture plus grande aux autres organismes de recherche et à l'université. On doit signaler à cet égard que la

multiplication des postes d'accueil, voulue par la direction de l'IRD et appuyée vigoureusement par les tutelles rapproche l'organisme d'une agence de moyens et contribue à régler la question du faible renouvellement de l'emploi scientifique et de la mobilité ;

- un rééquilibrage thématique autour des grandes priorités de la recherche française : grandes endémies, biotechnologies, ville…

- un rééquilibrage géographique, en particulier en Asie, en fonction des priorités gouvernementales. L'exemple de l'Inde et de la Chine est à cet égard éclairant : l'IRD doit y intervenir dans les années qui viennent à la suite des demandes conjointes de ses deux tutelles ;

- une meilleure complémentarité sur le terrain (36 implantations, hors « Nord » et DOM-TOM) avec les autres organismes de recherche, tels le CIRAD (présent dans 26 endroits en commun) et les services de coopération et d'action culturelle réformés. Des procédures de dialogue et de coordination ont déjà été engagées ;

- une meilleur mobilisation de l'expertise au profit de la politique globale de coopération, en direction des agences multilatérales et de l'Union européenne, et en vue de l'élaboration d'une pensée française sur le développement.

Un tel processus ne fait que débuter ; compte tenu des difficultés passées, il conviendra de s'assurer de la mise en œuvre de ces orientations. La réflexion sur la recherche pour et sur le développement se poursuit, comme en atteste la rédaction récente d'un rapport sur la question de M. Jean Némo (à la demande du ministre des affaires étrangères, du ministre délégué à la coopération et du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie), qui propose d'améliorer encore la coordination et de lancer des programmes incitatifs autour de problématiques prioritaires. L'IRD devra être un fer de lance de cette action.

Au total, on ne peut donc qu'approuver le point de vue de la Cour sur la nécessité de faire jouer à l'Etat un rôle pilote en matière de stratégie. Les efforts déployés en 1999 pour rendre plus efficace la procédure de contractualisation pluriannuelle répondent à ce souci. Comme le souligne la Cour, l'adoption du principe d'engagements pluriannuels et du versement d'une dotation globale (subordonnée bien évidemment à la mise en place d'une bonne information financière et comptable permettant la vérification du respect des engagements contractuels) permettrait à l'organisme de bénéficier d'une réelle autonomie et à l'Etat d'assurer pleinement ses responsabilités en matière de fixation des objectifs et de vérification des résultats.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'INRETS

Lors du contrôle de la Cour des comptes sur les exercices 1989 à 1996, qui a donné lieu à une période d'investigation à compter de 1997, l'Inrets avait appréhendé une démarche progressive en matière de système d'information, afin de disposer d'un nouveau progiciel au 1er janvier 2000. Cette démarche comporte 3 étapes :

- une étape interne afin de déterminer les objectifs et les modalités,

- une étape plus opérationnelle avec l'aide d'un consultant extérieur en vue de l'élaboration du programme détaillé permettant le lancement de procédure d'appel d'offres, les modalités d'organisation interne, …

- la mise en place d'une structure opérationnelle.

Ainsi, il a été retenu dès l'étape n° 2, de définir une fonction de chef de projet informatique de gestion. Après l'appel à candidature interne et externe, un chef de projet a été nommé en juin 1999.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU CEMAGREF

Le Cemagref partage le souhait qu'exprime la Cour de voir mise en place une structure budgétaire et comptable rénovée pour les EPST permettant de mieux lier objectifs et moyens. L'établissement participe activement aux travaux engagés pour définir un nouveau cadre budgétaire des EPST. Il s'est engagé dans la rénovation de ses systèmes d'information financière pour aller vers une gestion plus intégrée et il dispose d'un nouveau système informatique opérationnel depuis 1999.

Il est exact que l'opération de délocalisation d'une partie des activités du Cemagref à Clermont-Ferrand a perturbé le fonctionnement de l'organisation pendant plusieurs années. Compte tenu du fait qu'aucune opération de délocalisation n'a pu être menée en prenant seulement appui sur une mobilité significative des personnels dont l'emploi était transféré, et faute d'avoir pu obtenir des postes en surnombre pour gérer la transition nécessaire, le Cemagref a été contraint, pour atteindre l'objectif de renforcement du site de Clermont-Ferrand, à ne pas renouveler certains emplois devenant vacants dans d'autres implantations. L'effectif supplémentaire mis en

place à Clermont-Ferrand provenait fin 1998 à 50 % du site d'Antony. Pour les premières personnes ayant fait mobilité depuis Antony, le maintien de l'indemnité de résidence de la région parisienne n'a eu qu'un caractère temporaire et a définitivement pris fin dès le mois de décembre 1997. Sans de telles dispositions transitoires, le transfert aurait été plus difficilement accepté par les intéressés.

Le Cemagref partage également la préoccupation de la Cour sur le vieillissement des équipes de recherche. Si la situation est apparemment plus favorable au Cemagref, la moyenne d'âge masque des disparités sensibles. En effet, la proportion importante de personnels plus mobiles mis à disposition par le ministère de l'agriculture abaisse l'âge moyen qui est de 46 ans pour les seuls personnels de statut recherche de catégorie A, avec de forts écarts pour certains champs disciplinaires. Au cours des dernières années, la mobilité a été au Cemagref plutôt élevée puisqu'elle s'élève à 8 % par an pour les personnels agriculture et à 3 % pour les personnels de statut recherche dont une part importante par essaimage.

Enfin, la direction du Cemagref partage pleinement le souhait de la Cour de voir des orientations stratégiques non seulement élaborées, mais traduites concrètement dans le cadre de contrats quadriennaux comprenant des engagements pluriannuels et, si possible, globalisés. En particulier, un nouveau plan stratégique a été élaboré au Cemagref après une large réflexion interne, et en relation étroite avec les deux ministères de tutelle. Il a été adopté à l'unanimité par le Conseil d'administration de l'établissement en novembre 1998. En s'appuyant sur ce document, un projet de contrat quadriennal avec l'Etat a été établi. Ce projet de contrat est actuellement examiné par les deux ministères de tutelle.

13

LE ROLE DE L'EPAD DANS L'AMENAGEMENT DU QUARTIER DE LA DEFENSE

L'aménagement du quartier d'affaires de la Défense, dont l'achèvement a été marqué symboliquement par l'inauguration de la Grande Arche en juillet 1989[97], a duré une trentaine d'années, conformément au mandat imparti à l'établissement public pour l'aménagement de la Défense (EPAD) par le décret constitutif du 9 septembre 1958.

Aussi, dans les années 1986-1987, la dissolution de l'EPAD était-elle envisagée à son terme normal, en décembre 1988 : un plan de réduction des effectifs fut mis en œuvre par l'établissement à compter du 13 avril 1987, en attendant que l'Etat précise ses intentions. Mais, par un décret du 24 février 1988, la mission de l'EPAD a été prolongée de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 1992, afin de mener à bonne fin les dernières opérations en cours.

Plus lourde de conséquences fut la décision, annoncée le 1er août 1990, de poursuivre l'aménagement de la Défense en prolongeant « l'axe historique » au-delà de la Grande Arche et en lançant un vaste programme de logements sur la commune de Nanterre. L'EPAD était chargé de cette nouvelle mission et devait préparer le projet, en concertation avec les collectivités territoriales concernées, en vue d'aboutir à la fin de l'année 1990.

Deux jours seulement avant le terme de l'existence de l'EPAD, soit le 29 décembre 1992, un décret a officialisé la nouvelle mission de l'établissement et reporté de quinze ans la fin de son activité, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2007.

Cette tentative de relance a tourné court et fait place progressivement à une paralysie de l'activité de l'établissement, qui l'a conduit en 1998 à une crise majeure et menacé son existence même.

Si le retournement de la conjoncture immobilière, au cours des années 1990, a ralenti la commercialisation des quelques opérations nouvelles, l'essentiel des difficultés provient de causes

[97] L'Arche de la Défense a été réalisée dans le cadre du programme « Tête-Défense », confié à une société d'économie mixte distincte de l'EPAD (cf. rapport public 1991).

plus anciennes et plus profondes : inadaptation des moyens juridiques mis à la disposition de l'EPAD en matière d'aménagement et d'urbanisme, incapacité de l'Etat à établir des relations équilibrées avec les collectivités territoriales, attitude souvent incohérente des autorités de tutelle à l'égard de l'établissement .

I. – L'EVOLUTION DE LA SITUATION DE L'EPAD

A. – L'ACTIVITE D'AMENAGEUR

1° Dans le quartier d'affaires situé sur la dalle centrale ou à sa périphérie immédiate, dont l'aménagement était considéré comme pratiquement achevé en 1990, l'EPAD s'est vu octroyer la même année, par le ministère de l'équipement, un quota supplémentaire de droits de construire pour 200 000 m2 de bureaux[98], dont la commercialisation devait permettre à l'établissement de financer une partie des travaux d'aménagement lui incombant au titre de sa nouvelle mission au-delà de la Grande Arche.

Du fait de la crise immobilière et de l'inadaptation des règles d'urbanisme auxquelles est soumis l'EPAD, la commercialisation de ces 200 000 mètres carrés, répartis sur sept opérations et cinq sites, n'a commencé qu'en 1998 :

- pour l'opération « PB 6 », sur un site particulièrement bien placé au cœur du quartier d'affaires, une première promesse de vente portant sur 60 000 m2 de bureaux, au prix de 12 500 F/m², était intervenue le 14 octobre 1991, après la révision du plan d'occupation des sols de Puteaux. Le projet ayant été abandonné, une nouvelle opération a donné lieu à une acte de vente signé le 29 mai 1998 pour un prix de 452 MF, soit environ 7 200 F/m². Les recours contre le permis de construire portés devant le tribunal administratif par les copropriétaires des tours voisines ont amené le promoteur à leur offrir des compensations financières, ce qui a pesé dans la détermination de la charge foncière payée à l'EPAD.

- pour le « Triangle », les permis de construire ne pouvaient être accordés sans une révision du POS de Puteaux, les terrains en cause étant grevés de deux réserves liées à la réalisation d'une voie nationale et à la construction d'un équipement scolaire. Cette révision, engagée en 1995, n'avait pas encore abouti en 1998 lors du contrôle de la Cour. L'opération a donc été scindée, de façon à ne pas geler

[98] En réalité, 300 000m2 dont 100 000 m2 au titre de la Tour Esso (voir ci-dessous).

l'ensemble. Un premier acte de vente, portant sur la moitié des droits de construire, soit 38 000 m², a pu être signé en juin 1999, pour le prix de 336 MF.

- sur le site « Guynemer » à Courbevoie, le projet de construction concernait non seulement des terrains appartenant à l'EPAD mais aussi des voiries déclassées dont une partie (350 m², soit 10 % de la superficie totale) appartenait à la commune. Un compromis de vente a été signé en juillet 1998, portant sur 15 500 m² de droits de construire pour un prix de 120 MF, mais la ville de Courbevoie refuse de vendre sa parcelle au promoteur et donc d'instruire le permis de construire.

- Les deux dernières opérations prévues – CBX (40 000 m² de bureaux) et Gambetta (10 000 m²) – n'en étaient, en 1998, qu'au stade des négociations ou des études.

Au total, « PB 6 » a été la seule vente importante réalisée par l'EPAD entre 1992 et 1998.

2° La nouvelle mission d'aménagement confiée à l'EPAD en 1990 était particulièrement ambitieuse, puisqu'il s'agissait, selon la présentation faite à la presse par le ministre de l'équipement le 1er août 1990, de :

- « restructurer et réhabiliter le tissu urbain, notamment par le prolongement de l'axe historique jusqu'à la Seine ;

- réaliser un vaste programme de logements correspondant aux besoins des actifs de l'Ouest parisien et comportant une forte proportion de logements intermédiaires et sociaux ;

- réhabiliter, renforcer et insérer dans le tissu urbain le pôle universitaire de Nanterre ;

- développer, en cohérence avec l'accueil des logements, la fonction tertiaire de la Défense, afin de renforcer l'attractivité et le rayonnement international de l'agglomération parisienne ».

Le ministère de l'équipement a demandé à l'EPAD de participer au financement de la partie de l'autoroute A 14 allant de la Grande Arche à l'A 186[99], et d'engager un programme de 15 000 logements sur l'ensemble de la zone, afin d'équilibrer l'opération d'aménagement du Grand Axe.

Huit ans plus tard, il apparaît que, mises à part la construction de la portion d'autoroute prévue, quelques acquisitions de terrains et des études, le grand projet d'aménagement est resté au point mort.

[99] Sur la réalisation de l'autoroute A 14, voir le rapport public de 1997, page 371.

Pour l'autoroute A 14, l'Etat, qui est responsable des équipements relevant du réseau routier national non concédé, a décidé en 1992 de confier la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'EPAD, dont ce n'est pas normalement la mission, en raison de son expérience et de sa connaissance du tissu urbain concerné[100]. L'autoroute a été mise en service fin 1996 ; les travaux sur l'A 186 (échangeur avec l'A 14) devraient s'achever à la fin de l'an 2000. Sur une dépense globale d'environ 2 milliards pour l'A 14, la participation de l'EPAD a été fixée à 1,4 milliard[101], l'Etat et la région lui remboursant le solde.

En revanche, l'aménagement proprement dit de la zone n'a pas connu le moindre début de réalisation. Les premières études lancées par l'EPAD en fonction de l'objectif initial de 15 000 logements ont débouché en février 1997 sur la faisabilité de 9 000 logements seulement. Cette solution « semblait ne pas déséquilibrer les finances communales et constituait un plancher pour l'aménageur, soucieux d'équilibrer l'opération d'aménage-ment, étant précisé que les dépenses autoroutières étaient couvertes par ailleurs ». Mais la commune de Nanterre, qui souhaitait garder la maîtrise de l'urbanisation de son territoire, a retenu de son côté un programme de 4 000 logements – soit la moitié de la dernière proposition de l'EPAD – et demandé l'engagement de l'Etat, de la région et du département pour la réalisation d'un ensemble considérable d'infrastructures : tramway, gare Nanterre Université, gare TGV, prolongement de la ligne de métro n°1, déviation de la RN 314, etc. Dès le mois d'octobre 1997, la direction générale de l'EPAD a appelé l'attention du ministère de l'équipement sur les conséquences de l'option « 4 000 logements » : « Sauf un apport en capital de 600 MF à 1 100 MF, l'établissement public serait incapable de prendre la responsabilité de l'opération d'aménagement que l'Etat lui a confiée en 1990 (…) ».

Un rapport du directeur régional de l'équipement d'Ile-de-France présenté en mai 1998 préconisait :

- une révision à la baisse du programme proposé par l'EPAD, soit une première tranche de 4 000 logements, moyennant une compensation versée par l'Etat pour amortir les lourds investissements à engager ;

[100] Cette mission a été accomplie par référence à une ancienne convention entre l'Etat, ministère de l'équipement, et l'EPAD en date du 31 octobre 1967, et non sous le régime de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique.
[101] Correspondant au montant de la participation des constructeurs versée à l'EPAD au titre de la reconstruction de la Tour Esso.

- la création d'un nouvel établissement public ou d'une société d'économie mixte qui se substituerait à l'EPAD pour mener à bien l'opération.

Pendant toute cette période, l'EPAD n'a donc procédé, pour un montant de 250 MF, qu'à des acquisitions limitées de terrains, dont une partie notable était nécessaire pour assurer la réalisation de l'A 14. Plus d'une centaine d'études, portant sur la conception et l'aménagement futur du grand axe historique au-delà de l'Arche pour un montant supérieur à 40 MF, ont été lancées année après année depuis 1991 sans tenir suffisamment compte de l'incertitude grandissante concernant le sort de l'opération d'aménagement. Toutes ces études sont demeurées sans suite à ce jour.

Ainsi, la mission d'aménageur propre à l'EPAD s'est réduite progressivement, pour devenir quasiment nulle, aussi bien dans son premier domaine, celui du quartier d'affaires, que dans le « nouveau quartier » de Nanterre.

B. – L'ACTIVITE DE GESTION D'EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Depuis sa création, l'EPAD est demeuré propriétaire des équipements généraux qu'il a réalisés pour rendre les terrains constructibles. La liste en est aujourd'hui considérable et d'une grande diversité. Pour l'essentiel, c'est l'EPAD qui supporte la charge de leur entretien.

L'établissement va même jusqu'à assurer certains coûts d'exploitation pour des bâtiments qui ne lui appartiennent pas, comme l'Arche de la Défense dont il a payé l'éclairage extérieur, pour un montant de 500 000 F environ par an, de 1991 à 1998, année après laquelle le monument a cessé d'être illuminé.

Enfin, l'EPAD dispose d'un ensemble de 23 000 places de parking dont la gestion, sous des formes juridiques diverses, est confiée depuis près de 30 ans à une société privée.

Les équipements généraux financés et gérés
par l'EPAD

37 escaliers, 17 ascenseurs, 15 000 points d'éclairage, trois centrales de climatisation, 9 bassins et fontaines, 68 trappes de désenfumage, 177 poteaux et bouches d'incendie, 10 kilomètres de galeries techniques, 43 œuvres d'art, 4 400 m² de petits bassins sur l'esplanade centrale, 30 kilomètres de voirie, et des espaces verts. Les surfaces de dalles, de voirie et d'espaces verts sont réparties sur le territoire des communes de Nanterre, Courbevoie et Puteaux.

Seule la commune de Nanterre a pris en charge intégralement la part lui incombant. Une association syndicale de copropriétaires a pris en charge 6 500 m² d'espaces verts sur la commune de Courbevoie, et la ville de Puteaux, 13 700 m². Plus de 80 % des dalles, chemins piétonniers et petits bassins situés sur les communes de Puteaux et Courbevoie demeurent à la charge de l'EPAD.

Cette activité fait l'objet d'un budget annexe, distinct du budget général décrivant les opérations d'aménagement. Si la gestion des parcs de stationnement est bénéficiaire, celle des équipements généraux est, au contraire, très fortement déficitaire : 105 MF en 1991, 92 MF en 1996 (frais de fonctionnement et opérations en capital).

Les agents affectés à l'activité d'exploitation représentaient 24 % de l'ensemble du personnel de l'EPAD en 1991 et 34 % en 1996, évolution qui s'explique par la progression de 12 % de l'effectif total et la diminution de l'activité d'aménagement.

De tels équipements relèvent en principe de la compétence des communes. D'autres organismes d'aménagement, comme les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, procèdent régulièrement - parfois, il est vrai, avec quelque retard - à la remise aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) des équipements collectifs qu'ils ont été amenés à construire dans le cadre de leur mission d'aménageur.

Ce n'est pas le cas de l'EPAD qui, avec l'accord des pouvoirs publics, est demeuré, sauf exceptions, unique propriétaire et exploitant de ces équipements, et a seulement cherché, au moins depuis 1984, à faire participer les trois communes concernées ainsi que le département des Hauts-de-Seine aux dépenses annuelles d'entretien. Presque toujours en vain : l'établissement et l'Etat n'ont aucun moyen de contrainte à l'égard de ces collectivités. Ce n'est que

si les équipements leur étaient transférés que l'entretien serait à leur charge et pourrait, si nécessaire, être inscrit à leur budget au titre des dépenses obligatoires.

L'Etat est largement responsable de la situation ainsi créée. Jusqu'à une date récente, les autorités de tutelle étaient opposées à l'idée de céder ces équipements aux communes. En réponse à une précédente intervention de la Cour, le ministre de l'équipement, par lettre du 20 juillet 1992, reconnaissait que « ni l'Etat ni l'EPAD ne disposent aujourd'hui de moyens légaux pour faire aboutir le transfert de gestion à brève échéance », mais il ajoutait : « Je crois utile de préciser qu'il ne saurait s'agir que d'un transfert de gestion des équipements publics aux collectivités locales et non d'un transfert de la propriété de ces équipements. (…) Cette hypothèse paraît inopportune car les intérêts de l'Etat ne seraient pas préservés, notamment l'intérêt de contrôler la propriété foncière (…). Le seul moyen de préserver définitivement cette vocation est que la propriété des équipements revienne à l'Etat à la dissolution de l'EPAD ».

L'EPAD a cependant poursuivi ses efforts pour obtenir une participation des collectivités territoriales. Le passage immédiat et direct à une structure de type syndicat mixte, un moment envisagé, n'ayant pu aboutir, les trois communes concernées ont donné leur accord de principe à une formule transitoire, baptisée « comité de gestion » et mise en place en mars 1993. Ce comité, composé majoritairement des collectivités territoriales, devait définir la politique et le budget d'exploitation des équipements généraux et en assurer le suivi. En contrepartie, celles-ci s'engageaient à verser une somme forfaitaire annuelle, passant progressivement de 10 MF en 1993 à 60 MF en 1996. Mais la convention conclue précisait que « la possibilité d'un désaccord d'une des parties (restait) toujours ouverte durant cette période : elle conduirait à la fin de l'expérience et au retour à la situation actuelle ». Courbevoie, dès 1994, Puteaux et le département des Hauts-de-Seine en 1996 ont refusé de continuer à participer au financement des dépenses d'exploitation du quartier d'affaires, puis se sont opposés aux nouveaux projets de convention proposés en 1997 et en 1998. Le secrétaire d'Etat au logement faisait valoir à cette occasion qu'il était anormal que l'Etat supportât la responsabilité de ces dépenses, « alors que les trois collectivités (percevaient) annuellement, sur le quartier d'affaires, près d'un

milliard de francs de taxe professionnelle » grâce aux investissements de l'EPAD[102].

L'EPAD a toutefois continué d'inscrire 60 MF de recettes dans le budget annexe de l'activité d'exploitation.

Les seules participations versées à ce jour par les collectivités territoriales pour l'exploitation des équipements généraux du quartier d'affaires atteignent 60 MF (10 MF en 1993, 20 MF en 1994, 30 MF en 1995) sur un coût total d'exploitation proche d'un milliard depuis la création de l'EPAD.

3° A la demande des ministères de l'équipement et du budget, l'EPAD a décidé des économies dans l'exploitation des équipements généraux à compter de 1995. Toutes les dépenses autres que celles concourant à la sécurité ont été touchées par ces mesures. Certaines des prestations supportées par l'établissement ont été totalement supprimées, comme, par exemple, l'éclairage monumental de la Grande Arche et de toutes les œuvres d'art de l'esplanade, le fonctionnement de tous les bassins et fontaines, ou le fleurissement de printemps et d'automne du quartier d'affaires. Pour les autres, le niveau des prestations a été sensiblement abaissé (diminution de la fréquence de certaines interventions, suppression des programmes d'interventions préventives). Les réductions de dépenses correspondantes, cumulées de 1995 à 1998, atteignent 35 MF.

Au total, les dépenses d'entretien et d'exploitation des équipements généraux (hors amortissement) devraient être ramenées à 68 MF en 1999 (83,3 MF en 1991).

Il faut certes relever ce souci de rigueur dans la gestion, qui avait déjà amené l'EPAD à restreindre sensiblement puis à quasiment supprimer les actions culturelles et les animations urbaines de la Défense (13 MF en 1993, 4,2 MF en 1994), mais on peut craindre les conséquences à plus long terme de certaines de ces économies sur la qualité des équipements et des prestations concernés.

Ainsi, faute d'avoir négocié en temps utile les modalités de prise en charge des équipements généraux par les communes bénéficiaires des recettes fiscales résultant des investissements

[102] Selon les chiffres fournis par la direction générale des impôts, les collectivités territoriales, communes et département des Hauts-de-Seine, ont perçu 969 MF en 1998 au titre de la taxe professionnelle dans la zone d'intervention de l'EPAD :

Hauts-de-Seine : 394 MF
Courbevoie : 142 MF
Puteaux : 288 MF
Nanterre : 145 MF

financés par l'EPAD, l'Etat a placé celui-ci dans une situation de plus en plus difficile.

C. – LA CRISE FINANCIERE

Alors que la situation financière de l'EPAD était très positive à la fin des années 1980, l'extinction progressive de la mission d'aménagement et le maintien d'une activité d'exploitation déficitaire, dont les effets ont été accrus par certaines décisions des pouvoirs publics et par le dénouement du contentieux Cœur-Défense, ont provoqué une crise financière de plus en plus grave, mettant en péril la trésorerie de l'établissement.

Entre 1983 et 1990, l'EPAD avait obtenu ses meilleurs résultats commerciaux comparés aux périodes précédentes. A la fin de 1990, l'opération d'aménagement présentait un excédent cumulé de recettes de 2 080 MF, le total des ventes de droits de construire ayant atteint 3 635 MF en sept ans. En outre, l'EPAD était totalement désendetté depuis 1985. Enfin, la trésorerie évoluait entre 900 MF et 1 milliard au cours de l'année 1990.

Les ventes de droits de construire, encore élevées en 1991 et 1992 (420 MF par an environ) sont tombées à 230 MF en 1996, avec un point bas de 26 MF en 1994, soit 1 583 MF pour l'ensemble de la période 1991-1996, ce qui représente une moyenne d'environ 264 MF par an, au lieu de 520 MF dans la période précédente.

Les marges dégagées sur l'activité d'aménagement se sont fortement contractées. Selon le ministère des finances, « la marge brute sur opérations commerciales (c'est-à-dire la différence entre le total des produits d'aménagement et le total des acquisitions foncières, travaux et équipements, dépenses d'investissement diverses) est passée de 424, 4 MF en 1993 à 42,2 MF en 1997 ».

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement de l'opération d'aménagement passaient de 111 MF en 1991 à 211 MF en 1996, essentiellement en raison des charges financières résultant des emprunts contractés en 1993 et de l'augmentation des dépenses de personnel (+ 20 % entre 1991 et 1996). En effet, bien que l'effectif du personnel affecté à l'activité d'aménagement ait été réduit de 211 à moins de 100 agents, les indemnités de licenciement résultant des plans sociaux de 1993 et 1996 ont eu des incidences sensibles sur la masse salariale. Hors ces éléments, la direction de l'établissement estime que de 1993 à 1999 les dépenses de fonctionnement liées à l'aménagement auront, en fait, baissé de 138 MF à 76 MF.

Comme on l'a vu ci-dessus, l'exploitation des équipements généraux fait apparaître un déficit élevé, car les efforts de réduction des coûts entrepris à partir de 1995 ont seulement compensé le retrait

de la participation des collectivités territoriales. Pour la période 1991-1996, ce déficit s'élève à 537 MF, tandis que l'exploitation des parcs de stationnement dégage un excédent de 131 MF.

Pour l'ensemble des activités d'exploitation et d'aménagement de l'EPAD, le solde des comptes de charges et de produits fait apparaître un déficit global de 523 MF pour les années 1991-1996. L'exercice 1997 voit ce déficit s'accroître de 101 MF, malgré une baisse très sensible des charges.

Deux opérations, de sens contraire, sont intervenues au cours de la période : le versement à l'Etat en 1991 d'une somme d'1 milliard[103] et les emprunts réalisés en 1993 pour un montant d'1,1 milliard (remboursables à partir de 1999). Malgré leur poids sur la trésorerie et leurs conséquences à plus long terme, elles ne modifient que marginalement le résultat. Si l'on fait abstraction de ces deux mouvements, le déficit global serait de 623 MF et tous les exercices auraient été déficitaires depuis 1992.

Ainsi, alors que la trésorerie de l'EPAD s'élevait à 863 MF à la fin de 1990, la somme versée à l'Etat en 1991 l'a réduite à néant (25 MF fin 1991 et fin 1992), contraignant l'établissement à se faire ouvrir des lignes de crédit à court terme et à contracter des emprunts à long terme dont le montant fut réalisé en 1993 pour 1 100 MF. Une nouvelle convention d'emprunt a été signée en septembre 1994 pour un montant maximum de 700 MF, sur lequel 250 MF ont été tirés en 1997 et 1998. Après être remontée à 833 MF grâce aux fonds empruntés et s'être maintenue à ce niveau en 1994, la trésorerie, reflétant l'évolution de l'activité de l'établissement, est passée à 625 MF fin 1995, 588 MF fin 1996 et 438 MF fin 1997, ce qui représentait près de la moitié de la somme totale à rembourser dans les années suivantes.

En effet, dès 1999, doit intervenir le premier remboursement (100 MF) de l'emprunt de 300 MF réalisé en 1993 auprès du Crédit National, et surtout, en novembre 2003, de la totalité de l'emprunt de 800 MF réalisé la même année. Selon les prévisions de l'EPAD, la trésorerie deviendrait fortement négative en 2003, même en escomptant un solde positif de l'opération d'aménagement sur le quartier d'affaires pour la période 2000-2002, ce qui rendra nécessaire un nouveau recours à l'emprunt.

D. – LA SITUATION EN DECEMBRE 1998

La crise financière s'est doublée en 1998 d'une crise du fonctionnement de l'établissement.

[103] Voir ci-dessous « L'exercice de la tutelle sur l'EPAD ».

Le budget de l'année 1998 n'a pu être voté, ce qui a contraint l'établissement à fonctionner sous le régime des douzièmes provisoires. En effet, il incluait dans ses recettes prévisionnelles la participation précitée de 60 MF des collectivités territoriales au titre de l'exploitation des équipements généraux, alors que l'absence de convention depuis la rupture de 1996 conférait à cette prévision un caractère fictif. Le budget supposait aussi la mise en œuvre de l'opération d'aménagement de Nanterre alors que celle-ci était manifestement bloquée. C'est pourquoi les représentants de l'Etat ont refusé de l'approuver.

En juillet 1998, à la demande du ministre de l'équipement, le président de l'EPAD, maire de Puteaux, en fonctions depuis juin 1993 et qui avait dépassé la limite d'âge légale, dut remettre sa démission. Son successeur ne fut désigné qu'en décembre suivant. Le conseil d'administration n'avait pas été réuni depuis dix-huit mois.

Pour 1999, seul le budget de l'aménagement a été voté ; le budget annexe de l'activité d'exploitation n'était toujours pas approuvé en juin 1999.

Enfin le personnel a été soumis au cours du deuxième semestre 1998 à son troisième plan social en six ans : il comportait le licenciement du tiers de l'effectif affecté à l'aménagement.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu en novembre 1998 le jugement en appel confirmant la condamnation de l'EPAD à verser près de 2 milliards aux promoteurs de la reconstruction de la tour Esso, ce qui plaçait virtuellement l'EPAD en situation de cessation de payement et menaçait son existence même.

Ainsi, devenu exploitant plus qu'aménageur, n'ayant pu obtenir le relais de sa mission par les collectivités territoriales, frappé par la crise de l'immobilier, victime de sa propre imprévision, l'EPAD s'est retrouvé au début de l'année 1999 dans une situation critique dont la responsabilité incombe sans doute à tous les partenaires concernés, mais plus encore à l'Etat initiateur du projet d'aménagement, puis de sa relance en 1990, et dont la tutelle s'est exercée dans des conditions particulièrement critiquables.

II. – LES CAUSES DE LA CRISE

Non seulement l'Etat n'a pas doté l'EPAD des moyens juridiques adaptés à sa mission, mais il n'a pas su instaurer avec les collectivités territoriales des relations tenant suffisamment compte de leurs intérêts et de leurs pouvoirs. Enfin, dans la dernière période, il s'est trop souvent comporté en financier plutôt qu'en responsable d'une grande « opération d'intérêt national » d'urbanisme, comme

avait été qualifiée l'opération de la Défense selon le décret du 30 décembre 1983.

A. – L'INSUFFISANCE DES MOYENS JURIDIQUES

Au cours des dernières années, l'EPAD a dû agir sans pouvoir s'appuyer sur des règles suffisamment précises et efficaces en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, car il est resté ou a été maintenu à l'écart de toutes les évolutions et réformes institutionnelles qu'a connues ce domaine depuis le milieu des années soixante.

En effet, si, de 1958 à 1976, de nombreux textes ont été pris en vue de préciser les conditions d'exercice de la mission de l'EPAD, aucune autre disposition n'est intervenue depuis lors : comme le reconnaît la direction de l'établissement, « le projet d'aménagement n'a plus fait l'objet de texte réglementaire depuis cette date, à l'exception cependant du POS actuel de Puteaux, lequel s'est contenté de figer la situation existante ».

Cette déficience touche en particulier les points suivants :

- l'EPAD n'est pas concerné par la loi d'orientation foncière de 1967 qui a créé la taxe locale d'équipement ; l'article 328 D quater de l'annexe III du code général des impôts exclut en effet du champ de cette taxe les zones dont l'aménagement et l'équipement ont été entrepris avant 1969 et dont la réalisation a été confiée à un établissement public, ce qui est le cas de l'EPAD ;

- celui-ci n'a pas fait l'objet non plus de dispositions prises en application de l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme selon lequel des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires :

- aucune des dispositions de la loi du 18 juillet 1985[104] relatives aux procédures d'aménagement urbain ainsi qu'aux taxes et contributions aux dépenses d'équipements publics ne concerne explicitement le cas particulier de la zone d'aménagement de la Défense ;

- depuis 1981, la zone de la Défense ne bénéficie même plus d'un plan-masse d'urbanisme, alors qu'auparavant l'EPAD disposait à titre transitoire d'un tel instrument, prévu par le code de l'urbanisme au titre de la loi de 1967 ;

[104] Reprises à l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme.

- jusqu'en 1990, date à laquelle la commune de Puteaux s'est dotée d'un plan d'occupation des sols (POS), les seules règles d'urbanisme valant pour l'ensemble de la zone de la Défense étaient donc les règlements nationaux d'urbanisme. Aucune autre règle ne paraît encore applicable à ce jour pour la construction sur la commune de Courbevoie des 190 000 m² afférents à la parcelle revendue par Esso.

Depuis 1967, la situation juridique de l'EPAD est donc unique sur le territoire français : c'est la seule opération d'aménagement appelée à se développer sur plusieurs années pour laquelle il a été finalement prévu de maintenir un mode de financement dérogatoire à tous les dispositifs mis en place à compter de 1967. Bien qu'il se comporte dans les faits comme un aménageur de ZAC, l'EPAD n'a pu recourir à ce mode d'intervention juridique dans le quartier d'affaires et n'a jamais non plus disposé du droit de préemption.

Le contentieux EPAD/CŒUR DEFENSE

La compagnie Esso, propriétaire d'un terrain de 2 hectares sur la commune de Courbevoie, acquis avant la création de l'EPAD, et sur lequel avait été construite une tour comprenant 30 000 m2 de bureaux, désirait vendre ce bien. Elle affirmait ne vouloir traiter qu'avec un opérateur privé. Esso n'en souhaitait pas moins obtenir une dérogation permettant d'augmenter le nombre de mètres carrés constructibles dont dépendait la valeur du bien. Le 3 juillet 1990, le comité de décentralisation autorisait l'augmentation de 30 000 à 190 000 m2 des droits de construire sur la parcelle de 2 hectares.

Le 28 mars 1991, une promesse de vente est signée par Esso avec la société Cœur-Défense, à charge pour l'acquéreur d'honorer l'engagement pris par Esso de verser à l'EPAD une somme égale à 75 % du prix de vente pour couvrir les charges d'aménagement qu'entraînerait la très forte densification des droits de construire.

Le 12 mars 1992, le préfet des Hauts-de-Seine signe le permis de construire pour 200 000 m2. Le 16 septembre 1992, la vente est conclue pour un montant de 1 807 MF HT, dont 1 355 MF HT doivent être reversés à l'EPAD en trois échéances. Lors du troisième versement, le promoteur demande à l'EPAD un report d'échéance ; l'EPAD refuse et fait jouer la caution bancaire qu'il détient.

Le promoteur porte alors le litige devant le tribunal administratif qui condamne l'EPAD à reverser aux promoteurs la somme de 1 615 MF (TTC), majorée des intérêts légaux au motif que la participation litigieuse n'est pas au nombre de celles limitativement énumérées à l'art. L. 332-6 du code de l'urbanisme. Par jugement du 27 octobre 1998, la cour administrative d'appel confirme sur le fond le jugement du tribunal administratif qui devient exécutoire.

L'EPAD s'est pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat.

Les promoteurs immobiliers ont su tirer parti de ces insuffisances ou vides juridiques pour susciter des contentieux fondés notamment sur l'absence de règles relatives aux conditions de la perception par l'EPAD de participations demandées aux acquéreurs de droits de construire en contrepartie des investissements collectifs réalisés ou des surfaces commercialisables autorisées. La position de l'établissement vis-à-vis des communes en a aussi été parfois affaiblie.

C'est sur ce terrain juridiquement mal assuré que se sont développés divers litiges, notamment celui de la société Cœur Défense. Dans cette affaire, l'EPAD a été condamné en appel à

rembourser aux acquéreurs du terrain Esso la participation de 1 355 MF HT qu'ils avaient versée en 1993-1995 et qui, augmentée des intérêts de retard, atteint une somme de 1 970 MF[105].

Les incohérences de l'Etat ont en définitive permis aux promoteurs immobiliers de bénéficier d'une extension considérable de leurs surfaces constructibles (170 000 m² supplémentaires), sans avoir à verser la moindre contribution à l'aménagement.

B. – LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Tout au long de son histoire, pour mener son action, l'EPAD a dû rechercher l'accord des collectivités territoriales concernées, c'est-à-dire des trois communes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre, et du département des Hauts-de-Seine. Leur présence au conseil d'administration devait être le garant de leur coopération. Mais ces collectivités n'ont pas manqué, au fur et à mesure qu'apparaissaient de nouvelles règles d'urbanisme et que de nouveaux pouvoirs leur étaient conférés par les lois de décentralisation, de faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations propres dans l'urbanisation du quartier de la Défense.

Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, certains projets importants pour l'équilibre de l'EPAD sont aujourd'hui suspendus à la décision des communes. C'est le cas des dernières opérations relatives au quartier d'affaires de la Défense : projet du « Triangle », dont la vente, au moins pour partie, est subordonnée à la révision du POS de Puteaux ; projet « Guynemer », pour lequel la commune de Courbevoie refuse de vendre au promoteur une parcelle de 350 m2 et d'accorder le permis de construire. Les manques à gagner ou les retards qui en résultent se chiffrent par dizaines ou centaines de millions pour l'EPAD.

Pour la nouvelle mission confiée à l'EPAD en 1990-1992 au-delà de la Grande Arche, seule la commune de Nanterre était concernée. Encore fallait-il qu'elle fût d'accord avec les grands projets annoncés par l'Etat. La décennie qui vient de s'écouler sans voir le moindre commencement de réalisation du « grand axe » et de construction de logements dans la zone prévue montre que tel n'était pas le cas, au moins jusqu'en 1999 - mais pour un projet considérablement modifié.

Dans l'opération de la Défense, l'Etat – et l'EPAD qui n'est ici que son bras séculier - n'a jamais vraiment pris en compte les droits

[105] Dans deux autres affaires, qui soulèvent le même point de droit, le risque encouru par l'EPAD se situerait globalement entre 250 MF et 450 MF.

nouveaux donnés aux communes en matière d'urbanisme, notamment par les lois de décentralisation.

A tout cela s'ajoute le refus déjà mentionné de toutes les collectivités territoriales concernées de participer régulièrement aux dépenses d'entretien et d'exploitation des équipements généraux de la Défense.

C. – L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'EPAD

L'exercice de la tutelle financière sur l'EPAD témoigne de la préférence donnée à des considérations budgétaires à court terme.

1° Ce fut le cas notamment en 1991 lorsque l'Etat a décidé de prélever 1 milliard sur la trésorerie de l'EPAD. La lettre du 10 juillet 1991 adressée par le ministre de l'équipement au président du conseil d'administration de l'EPAD ne laisse à cet égard aucun doute sur le degré d'autonomie d'un établissement doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière : « Le quartier de la Défense va faire l'objet d'importants aménagements dans le cadre du plan annoncé en 1990. Une consultation d'urbanisme est actuellement en cours pour le traitement du Grand Axe à l'ouest de la Grande Arche. Par ailleurs, les infrastructures prévues par l'avant-projet de schéma directeur de l'Ile-de-France permettront de mieux valoriser les terrains situés dans le périmètre de votre établissement. Cette situation favorable rend possible le versement d'une contribution à l'Etat anticipant sur les bénéfices attendus. Le gouvernement a fixé le montant de cette contribution à 1 milliard de francs ».

Sans doute, comme on l'a vu, la situation financière de l'EPAD, après plusieurs années de haute conjoncture immobilière, était-elle prospère, mais il était illogique de priver l'établissement de toute capacité d'autofinancement au moment où lui était confiée une nouvelle mission d'aménagement au-delà de la Grande Arche. La « recette Esso » ne pouvait assurer que la participation demandée à l'EPAD dans le financement de l'autoroute A 14. En outre, les premiers signes de la crise immobilière étaient déjà perceptibles en 1991, en particulier sur le marché des bureaux.

La décision du gouvernement provoqua des réactions d'autant plus vives de la part d'un certain nombre de membres du conseil d'administration – en particulier des représentants des collectivités territoriales – que par deux fois déjà dans un passé récent, l'Etat avait « pris ses bénéfices » : 500 MF en décembre 1986, 400 MF en décembre 1989.

Le conseil d'administration dut cependant s'incliner dans des conditions dont témoigne le procès-verbal de la séance du 12 juillet 1991: « Le président souligne que l'établissement public

n'est pas aujourd'hui en mesure de présenter un nouveau bilan prévisionnel d'achèvement en cohérence avec ce versement de un milliard. (…) Mais ce prélèvement, malgré la recette Esso, ne permet pas en trésorerie l'engagement rapide et nécessaire de travaux très importants dans l'ouest, notamment pour A14 ; il est donc nécessaire de faire appel à l'emprunt ».

Le ministère des finances explique aujourd'hui que « cette décision se justifiait par le niveau très élevé de la trésorerie de l'établissement (970 MF) et par la conjoncture alors favorable de l'immobilier de bureau » mais que « sept ans après, l'Etat a fait face à ses responsabilités et a apporté, en loi de finances rectificative pour 1998, 1 100 MF à l'EPAD au titre du paiement de la condamnation de l'EPAD dans le contentieux Cœur Défense ». Quant au ministère de l'équipement, il considère « qu'il s'agissait d'une mesure de gestion normale d'un établissement public relevant de l'Etat » car « nul ne pouvait prévoir l'ampleur de la crise qui frapperait l'ensemble du secteur immobilier (…) non plus que sa durée ». Il n'en reste pas moins que ce prélèvement et les charges des emprunts contractés pour le compenser ont pesé pendant toute cette période sur la situation financière de l'EPAD. En outre, une telle décision, s'ajoutant à celles de 1986 et 1989, ne pouvait manquer d'avoir un effet sur l'état d'esprit des représentants des collectivités territoriales auxquels l'EPAD demandait par ailleurs de participer à l'entretien des équipements généraux.

2° Une autre décision prise par les pouvoirs publics avant le début de la période considérée a eu un impact négatif sur les comptes de l'EPAD. C'est en effet à la demande des ministres de l'équipement et du budget, exprimée par lettre du 15 juin 1987, que l'EPAD a acquis un ensemble de 13 étages dans la paroi sud de la Grande Arche ainsi que le bâtiment annexe dit « Colline Sud » pour un montant de 589,1 MF, versés entre 1987 et 1990[106], afin d'y loger gratuitement les services du ministère chargé de l'urbanisme et de l'équipement, soit les responsables mêmes de sa tutelle. Sur la base d'un loyer de 45 MF par an, le manque à gagner qui en résulte est évalué par l'EPAD à 405 MF pour la période 1990 – 1998.

3° Enfin, bien que moins lourde financièrement, mais tout aussi significative, apparaît la participation de l'EPAD dans la société d'exploitation du Foyer de l'Arche. Le Foyer de l'Arche, espace résiduel situé sous les escaliers de La Grande Arche, était la propriété de la Société anonyme de la Grande Arche (SAGA) jusqu'au moment où l'Etat a demandé à l'EPAD de prendre 52, 5 % des parts d'une

[106] La Cour avait déjà relevé, dans le rapport public de 1991, que les cessions gratuites de terrains et droits de construire pour la Grande Arche s'étaient traduites pour l'EPAD par une absence de recettes à hauteur de 1 021 MF.

société civile immobilière créée en 1993 pour racheter les locaux. Les charges immobilières sont lourdes et l'exploitation déficitaire ; la valeur des actifs immobilisés - 165 MF - est manifestement surestimée, ce qui a amené l'EPAD à inscrire dans son bilan 1998 une provision pour dépréciation de 120 MF.

III. - LE SAUVETAGE DE L'EPAD ET SA MISE EN LIQUIDATION PROGRAMMEE

La crise de fin 1998 a conduit les autorités de tutelle à décider des premières mesures d'urgence puis d'une réponse à plus long terme.

A. - LE REGLEMENT DU CONTENTIEUX AVEC LA SOCIETE CŒUR-DEFENSE

La somme due par l'EPAD aux promoteurs de la tour Esso ayant été fixée, sur la base du jugement de la cour administrative d'appel, à 1970 MF, le règlement en a été assuré de la façon suivante :

- Etat : 1 100 MF par dotation budgétaire et 500 MF par rachat à l'EPAD des locaux de la Grande Arche ;

- EPAD : 150 MF par vente du bail du centre commercial des Quatre Temps, 100 MF grâce au gain d'un contentieux et 120 MF sur la trésorerie, en attendant la vente du siège social.

Cette opération appelle deux observations :

1° Les crédits budgétaires accordés au ministère de l'équipement pour versement à l'EPAD ont pour contrepartie l'annulation de crédits destinés au logement social et inscrits dans la loi de finances initiale de 1998 : - « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne » (846 MF), « Logements locatifs très sociaux » (50 MF) ; « Opérations les plus sociales » (157,5 MF) ; « Amélioration de logements par des copropriétaires occupants » (100 MF).

2° Le rachat par l'Etat en mai 1999, des treize étages de la Grande Arche a pris la forme d'un crédit-bail pour un montant de 500 MF, sur une période de huit ans, soit un loyer annuel de 72 MF. Dans le même temps, l'EPAD a signé avec le Crédit Local de France/Dexia un contrat de prêt de 500 MF, sur huit ans, au taux fixe de 3,58 % l'an : le remboursement du capital et des intérêts s'effectue pour un montant constant de 72 MF, égal au produit du loyer du crédit-bail.

L'Etat a donc emprunté par personne interposée le montant nécessaire pour continuer de loger certains de ses services. C'est

ainsi la première fois qu'il recourt à la formule du crédit-bail pour loger une administration centrale.

En revanche, aucun remboursement de loyers pour l'occupation des locaux à titre gratuit pendant neuf ans et demi n'est intervenu, ni, apparemment, envisagé.

B. - LA LIQUIDATION PROGRAMMEE DE L'EPAD

Des décisions essentielles ont été prises à l'égard de l'EPAD au niveau interministériel à la fin du premier semestre 1999. L'EPAD se voit donner pour priorité et pour dernière tâche de mener à bien les sept opérations qui sont en cours de réalisation, tout en réduisant progressivement ses effectifs et ses coûts de structure.

Outre la vente de PB6 conclue en 1998 (452 MF), des actes de vente ont été signés en juin et juillet 1999 pour le Triangle, A Sud (264 MF) et B1 (72 MF). Dans un rapport de décembre 1998, l'inspection générale des finances a estimé que les quatre autres opérations pourraient rapporter entre 771 et 1033 MF. Si la promesse de vente concernant le projet CBX, approuvée par le conseil d'administration de l'EPAD en juillet 1999, pour un montant de 480 MF, s'inscrit bien dans ces prévisions, il reste que le bouclage des opérations du Triangle, 2ème phase (368 MF) et de Guynemer (120 MF) dépend, on l'a vu, de modifications du POS de Puteaux et de l'accord de Courbevoie.

La propriété des équipements généraux du quartier d'affaires sera transférée aux deux communes concernées ou, de préférence, à une structure intercommunale, par la voie législative s'il le faut, afin de mettre fin à un système exorbitant du droit commun.

Enfin, le gouvernement a décidé de décharger l'EPAD de l'opération d'aménagement du Grand Axe qui avait justifié la poursuite de sa mission en 1990. Un nouvel établissement public d'aménagement du secteur Arche-Seine doit être créé avant la fin de l'année 1999, afin de relancer, en collaboration étroite avec la commune de Nanterre, ce qui sera désormais, en fait, un projet de restructuration urbaine dans un périmètre sensiblement plus réduit que celui qui était initialement envisagé.

Les actifs de l'EPAD dans la zone de Nanterre, évalués aujourd'hui à 425 MF, seront transférés au nouvel établissement public, ainsi qu'une partie du personnel et des moyens de fonctionnement.

Une fois toutes ces conditions réunies, la dissolution de l'EPAD pourrait être fixée, par anticipation, au 31 décembre 2003, avec « une situation de trésorerie nette (hors contentieux) comprise entre 0 et 700 millions de francs », selon les prévisions du ministère des finances.

S'il est vrai, comme le reconnaît le ministère des finances, que cette solution mettrait fin pour la zone de Nanterre « à une situation de blocage et d'incertitude longue de plusieurs années », ses chances de succès reposent sur des données incertaines :

- absence de nouveaux contentieux ;
- commercialisation réussie et rapide de la totalité des droits de construire prévus ;
- vote d'une loi concernant le transfert des équipements généraux ;
- dissolution de l'EPAD et création d'un nouvel établissement-relais sans solution de continuité et sans double emploi.

❖

L'histoire de l'EPAD aurait pu se terminer de meilleure façon. Mais la réussite technique, incontestable, de l'opération d'aménagement de la Défense n'a pas été accompagnée jusqu'au bout par une tutelle suffisamment vigilante et attentive à l'évolution du contexte économique et juridique : l'EPAD se trouva en situation difficile quand la crise immobilière apparut et que les autres acteurs de l'aménagement – promoteurs, collectivités territoriales – prirent conscience des faiblesses juridiques du dispositif ou de leurs droits nouveaux. Sur le plan financier, l'Etat a imprudemment voulu anticiper sur les résultats de l'opération et a imposé à son établissement public des charges manifestement excessives.

Indépendamment même du sort final du contentieux Cœur-Défense et de la décision attendue du Conseil d'Etat sur ce point, de nombreuses erreurs ont été commises, beaucoup de temps, perdu et des équipes compétentes, dispersées. A supposer que l'EPAD puisse rembourser les emprunts en cours grâce aux dernières ventes à venir, c'est un nouvel établissement public associant l'Etat à une seule commune qui devra reprendre, presque à zéro, après dix ans de blocage et d'incertitude, la poursuite vers l'ouest du grand axe historique de l'agglomération parisienne.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Il convient de noter que le rapport de la Haute Juridiction porte sur une période marquée par d'importantes variations du contexte économique qui éclairent les précisions apportées ci-après.

I. - LE RETOURNEMENT DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER A PARTIR DE 1993

Depuis 1983, comme le rappelle la Cour des comptes, le marché immobilier était extrêmement porteur et les recettes de commercialisations foncières orientées en permanence à la hausse avec une progression toujours constante de la demande de l'immobilier de bureaux. Compte tenu de l'enjeu stratégique qui s'attachait -et qui s'attache toujours- pour les entreprises à l'implantation de leur siège dans le quartier d'affaires de la Défense, l'EPAD a tiré profit de cette situation. Aussi il a disposé d'une situation financière très saine : entre 900 millions de francs et 1 milliard de francs de trésorerie en 1990, un excédent accumulé de 2080 MF fin 1990 et encore 420 MF de ventes de droits à construire par an en 1991 et 1992.

Dans ce contexte exceptionnel et avec les perspectives alors offertes à moyen terme par le développement de l'immobilier de bureaux, l'Etat a limité ses propres dépenses budgétaires en mettant à contribution les excédents de l'EPAD. Ces décisions ont toutefois toujours été cohérentes avec le développement de la Défense :

- L'acquisition par l'EPAD en 1987 de 13 étages de la paroi sud de la Grande Arche pour y loger gratuitement les services du ministère de l'équipement, des transports et du logement a permis, par l'implantation d'un ministère, de conforter l'image du site. Cette localisation a certainement eu un effet d'entraînement de 1987 à 1991 sur l'installation d'entreprises dans le quartier d'affaires.

- La participation de l'EPAD en 1991 à hauteur de 1 Md F à la réalisation des travaux de l'autoroute A 14, qui est un élément important de desserte attractive du quartier ;

- La mission qui a été confiée à l'EPAD en 1990 de restructuration et de réhabilitation urbaine du secteur de Nanterre compris entre la Seine et l'Arche de la Défense, avait pour but de donner une nouvelle ampleur à l'opération de la Défense.

Le retournement brutal de la conjoncture économique et financière a pesé très fortement sur le chiffre d'affaires de

l'établissement public à partir de 1993, comme le souligne la Cour des comptes. Durant cette période, nombre d'aménageurs, de promoteurs ou d'investisseurs du secteur ont été eux aussi très fortement touchés, au point parfois de disparaître. L'EPAD, quant à lui, a pu passer cette période difficile grâce à sa capacité d'endettement, garantie à la fois par la valeur de ses actifs et par la présence de l'Etat.

II. - L'OPERATION PROJETEE SUR NANTERRE

Dès 1997, à la faveur de la reprise de l'immobilier qui commençait à se faire jour, l'Etat a engagé la recherche des solutions pour l'opération projetée sur Nanterre. Ainsi, à la suite d'un rapport du directeur régional de l'équipement de l'Ile de France, le ministre de l'équipement, des transports et du logement et le secrétaire d'Etat au logement ont proposé, le 31 juillet 1998, de nouvelles orientations pour l'aménagement du secteur compris entre l'Arche et la Seine. Les négociations portant sur le mode d'intervention de l'Etat et de la ville de Nanterre entamées fin 1998 ont abouti à un accord entériné par délibération du conseil municipal de Nanterre le 28 septembre 1999. Il se traduira dans les tout prochains mois par :

- la création d'un établissement public d'aménagement en charge de la réalisation d'une première phase opérationnelle de ce secteur de Nanterre ;

- la signature d'un protocole entre l'Etat et la ville fixant les conditions du partenariat, dans le cadre d'un partage des risques et des responsabilités dans la conduite de cette première phase

Le projet de protocole prévoit, notamment, la reprise par le nouvel établissement public des actifs immobiliers de l'EPAD situés dans le champ de la première phase opérationnelle. La valeur de ces actifs a été fixée à 425 MF et fera l'objet d'un remboursement à l'EPAD en six annuités égales.

III. - LE REGLEMENT DU CONTENTIEUX COEUR-DEFENSE

Pour le règlement du contentieux SNC Coeur Défense, l'Etat a ouvert en loi de finances rectificative pour 1998 des crédits pour un montant total de 1100 MF, alors que des annulations d'un montant voisin étaient opérées pour un montant de 846 MF sur les aides à la personne, de 157,5 MF sur les opérations les plus sociales et de 100 MF sur la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH). La présentation faite par la Cour des comptes peut laisser penser que les crédits du logement social ont été amputés dans le seul but de régler le contentieux. En réalité, les annulations de crédits ont uniquement porté sur ceux inscrits en loi de finances initiale et non consommés en

raison de l'amélioration économique générale : les aides à la personnes ont dégagé en 1998 un excédent de près de 1000 MF (dont 846 MF seulement ont été annulés) en raison de la baisse rapide du nombre de chômeurs, qui percevaient des aides au logement fortes ; une insuffisante consommation a conduit à un excédent de plus de 200 MF sur les opérations les plus sociales ; enfin, l'augmentation des crédits PAH de 600 MF à 800MF par an à partir de juillet 1997 a été suivie avec retard par les investissements des propriétaires occupants, dégageant un excédent cumulé supérieur à 300 MF fin 1998 (dont 100 MF ont été annulés).

IV. - L'EXPLOITATION DES OUVRAGES PUBLICS

Enfin, il convient de souligner que l'Etat et l'EPAD ont déployé tous leurs efforts depuis 1994 pour faire participer les communes de Courbevoie et de Puteaux, ainsi que le département des Hauts-de-Seine, au financement des charges d'exploitation des ouvrages publics. Une première solution contractuelle s'est traduite en 1994 par la création du comité de gestion, auquel devaient participer financièrement les trois collectivités. Or, faute de l'apport des financements, le comité de gestion n'a pu fonctionner normalement. Une nouvelle tentative de médiation a été faite en 1998 par le nouveau président de l'établissement, mais ce dernier a rencontré les mêmes difficultés.

Dans ces conditions et en l'absence d'accord amiable, l'Etat envisage de procéder au transfert de gestion et de propriété par voie législative. Ce dispositif prendra en compte le souci de l'Etat de maintenir une unité de gestion, compte tenu du caractère d'intérêt général de ces équipements publics.

V. - L'ACHEVEMENT DE LA MISSION DE L'EPAD

L'ensemble des mesures prises depuis 1997 ou en cours (Arche, Nanterre, contentieux Cœur Défense, frais de gestion) et la reprise de la commercialisation depuis 1997 devraient conduire l'EPAD à se trouver dans une situation financière relativement équilibrée lors de l'achèvement de ses missions.

C'est pourquoi il ne paraît pas approprié d'utiliser l'expression de « liquidation programmée » concernant cet établissement. En effet, comme tout établissement public chargé d'une mission précise, l'EPAD va se trouver dans les prochaines années dans la situation normale de l'achèvement de la mission que l'Etat lui a confiée en 1959 lors de sa création.

L'opération devrait se dénouer dans des conditions satisfaisantes pour l'Etat en ce qui concerne la situation financière de l'établissement, mais plus encore pour la collectivité tout entière par les retombées économiques, en termes d'emplois et de rayonnement international, du quartier d'affaires de la Défense.

REPONSE DU MAIRE DE COURBEVOIE

Remarques préliminaires

En préalable, la Ville de Courbevoie ne peut accepter qu'on lui fasse le reproche d'une opposition presque systématique à l'EPAD avec lequel elle a toujours collaboré. Dès sa création, la Ville de Courbevoie a signé avec l'EPAD un accord pour mettre à disposition des terrains afin de construire des HLM. pour reloger les habitants expropriés.

Cette collaboration a été constante au fil des années et, dès 1989, le Maire de la commune a attiré l'attention de l'EPAD sur l'obligation de transférer aux communes les équipements publics, une fois la mission d'aménagement accomplie. A la suite de cette demande, des réunions ont été organisées en préfecture afin d'envisager l'après EPAD. Ces travaux ont conduit à soulever la nécessité d'une structure intercommunale. Dans cette optique, la commune proposera ultérieurement la création du comité de gestion.

Dans les années 1980/1990, la commune, en collaboration avec l'EPAD., a réalisé la ZAC. des Renardières, afin de loger les personnes travaillant dans le secteur de l'EPAD, remédiant ainsi à l'absence de construction de logements par l'établissement public.

Activité d'aménageur

La commune aurait refusé de vendre 350 m² de voies déclassées afin que l'EPAD. réalise un projet de construction sur le site "Guynemer".

La Cour n'a pas été informée que le conseil municipal, par délibération du 29 septembre 1999, a accepté de céder à l'EPAD les dites parcelles et le permis de construire a déjà été déposé.

Activité de gestion des équipements publics

Sur la remarque constatant que l'EPAD supporte la charge de l'entretien des équipements généraux, la commune apporte les observations suivantes.

Tout d'abord, l'EPAD devait faire assumer aux propriétaires le coût de certains équipements collectifs, dont l'usage leur était presque exclusivement réservé par le biais des Associations Syndicales Autorisées (ASA).

Mais l'EPAD, sous la pression des propriétaires, a très vite abandonné le système des ASA. De plus, l'EPAD a multiplié les équipements publics sans recueillir l'avis des communes et sans anticiper sur le problème du financement de leur entretien.

Comme il a été précisé en remarque préliminaire, la commune a proposé qu'un syndicat mixte provisoire soit mis en place ce qui fut fait en 1993 sous la dénomination "comité de gestion", regroupant les communes de Courbevoie et de Puteaux et le Conseil Général, afin d'entreprendre la création d'un syndicat mixte définitif.

La commune a certes dénoncé sa participation au comité de gestion en 1994 pour le 1er janvier 1995, mais par la suite, le conseil municipal, dès fin 1996, délibérait afin d'adhérer à un nouveau comité de gestion. Cette volonté était réaffirmée, par le conseil municipal, en 1998.

Par ailleurs, il est précisé que le Secrétaire d'Etat au logement fait valoir en 1998 qu'il est anormal que l'Etat supporte la responsabilité des dépenses d'entretien "alors que les trois collectivités (percevaient) annuellement, sur le quartier d'affaires, près d'un milliard de francs de taxe professionnelle grâce aux investissements de l'EPAD". Or l'Etat, par le biais du fond de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, a perçu de la commune de Courbevoie 24 millions de francs en 1998 et 23 millions de francs en 1999. Suite à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, le versement de chaque commune devra atteindre plus de 70 millions de francs dans les prochaines années.

Par ailleurs, la Ville constate que l'EPAD est autorisé à construire et reçoit l'agrément pour un grand nombre de m² de bureaux sans être obligé, comme on l'impose aux communes et dans les ZAC., de construire un ratio de logements important. Il apparaît clairement que ces constructions sont destinées à rééquilibrer le budget de l'EPAD sans tenir compte des règles d'urbanisme imposées dans les POS.

A peu de distance de ces nouvelles constructions, le Comité de Décentralisation refuse d'accorder l'agrément pour les m² de bureaux prévus dans les PAZ des deux ZAC Danton et Fauvelles alors que le préfet avait approuvé ces PAZ.

En refusant cet agrément, l'Etat met gravement en déséquilibre le budget des ZAC en question.

Il est peu probable que les Tribunaux Administratifs approuveraient ce déséquilibre en vertu du principe d'égalité.

La crise financière

Les élus ont voté contre, lors des conseils d'administration ayant décidé des prélèvements de l'Etat pour un montant de 1 900 000 000 francs.

La liquidation programmée de l'EPAD

Le rapport propose de transférer la propriété des équipements publics aux deux communes afin de mettre fin à un système exorbitant de droit commun.

La commune est favorable à la création d'une structure intercommunale qui supportera l'entretien des équipements publics et à laquelle le Conseil Général doit adhérer.

Néanmoins, elle tient à faire remarquer que les communes n'ont jamais eu la possibilité d'orienter les missions de l'EPAD et de discuter des aménagements situés sur leur territoire qu'elles jugeaient contraires à la qualité de l'environnement ou inutiles. Il est rappelé que les élus sont très minoritaires au sein du conseil d'administration de l'EPAD.

REPONSE DU MAIRE DE PUTEAUX

ACTIVITE D'AMENAGEUR

On est étonné d'apprendre que l'EPAD a pris en charge les « compensations financières », que le promoteur de PB6 a versé aux copropriétaires des tours voisines, pour obtenir le retrait de recours contentieux. Des tractations douteuses ont été, également, conduites avec une association.

Les recours ne sont pas dans le commerce. L'EPAD s'est associé à des marchandages sordides inhabituels.

On peut remarquer que la mission confiée à l'EPAD sur Nanterre a été décidée en août 1990. L'EPAD a dépensé en vain et inutilement des centaines d'études sans résultat, pour un prix supérieur à 40 MF, jetés par les fenêtres du siège social. Des équipes de qualité ont été disloquées et renvoyées.

L'Etat reconnaît s'être trompé en 1990, sur proposition du directeur de l'époque. Après dix ans de résistance remarquable, la ville de Nanterre a soudain reçu le renfort de l'Etat, après juin 1997.

L'EPAD se plaint d'exercer une activité de gestionnaire. Il est encore plus anormal qu'il ait accepté la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation de l'autoroute A 14.

Il est inadmissible qu'il ait cru devoir dépenser, plus de quatre millions de francs par an, pour des frais d'animation, qui ne rentraient pas d'avantage dans sa mission.

Les choix ont été effectués selon les préférences de l'administration. Les élus ont été tenus à l'écart.

L'ACTIVITE DE GESTION D'EQUIPEMENTS COLLECTIFS

On peut lire dans le rapport de contrôle, qu'il appartient aux collectivités territoriales, bénéficiaires des investissements financés par l'Etat, de prendre en charge des équipements généraux.

Lesdits investissements, c'est-à-dire les bureaux, n'ont pas été financés par l'Etat, mais par leurs propriétaires.

L'EPAD gère les équipements généraux, parce qu'il en est l'unique propriétaire. Il arrive hélas que l'EPAD supporte, sans résistance, les coûts d'exploitation de bâtiments qui ne lui appartiennent pas, comme l'éclairage extérieur de l'arche.

En 92, le ministre de l'équipement considérait que l'Etat devait rester propriétaire des équipements, pour préserver ses intérêts. Sur ce problème, l'Etat semble éprouver des difficultés à fixer sa doctrine. Tantôt il est essentiel, qu'il demeure propriétaire, tantôt il est nécessaire, qu'il ne le soit plus.

Pour bien appréhender le problème, il faut se placer dans le contexte historique.

Les communes ont été consultées, à la fin de la quatrième République, sur le projet d'intérêt national. Pour obtenir leur accord, l'Etat a pris l'engagement, que cet aménagement ne coûterait rien aux communes.

Pour tenir cette promesse, l'EPAD a mis en place des associations syndicales autorisées et une union de ces associations. Ce système aboutissait à faire payer les frais de gestion par les bureaux. Les contrats de commercialisation comportaient une clause en ce sens.

Devant le mécontentement des propriétaires et pour faciliter la vente future des droits de construire, l'EPAD a renoncé, sans solliciter l'accord des communes, à son système des ASA, et ne l'a remplacé par rien d'autre.

Dès lors, l'EPAD aurait dû garder la propriété des commerces, pour pouvoir financer les frais de gestion par des loyers. Or l'EPAD a tout vendu. Il a encaissé les recettes. Il a ainsi renoncé à créer les ressources qui auraient pu permettre de financer l'exploitation.

Bien plus, depuis un an, l'EPAD s'évertue à organiser son insolvabilité en aliénant dans la hâte le patrimoine bâti dont il est propriétaire dans le quartier d'affaire.

En 1999 et 2000, près de 840 MF d'actif auront ainsi été réalisés.

La location de ces biens aurait au contraire permis de dégager les recettes de fonctionnement nécessaires au financement de l'exploitation.

L'EPAD n'a conservé que les parkings. Or les contrats d'exploitation, qui ont été conclus, ne dégagent qu'une recette insignifiante, eu égard aux coûts de gestion des équipements généraux.

Pendant toute la durée de réalisation de l'aménagement, l'EPAD n'a cessé d'aggraver les coûts par des passerelles, des rampes pour PDG, l'extension de la dalle centrale dans diverses directions, la création d'équipements de gestion imbriqués, en forme d'usine à gaz. Ces équipements, déclarés insécables, ont été réalisés dans l'ignorance des frontières communales. Il n'est pas dans la vocation des collectivités, de gérer des mécanismes complexifiés à plaisir, et mis en place par d'autres sans leur avis.

Les représentants des collectivités, minoritaires dans le conseil d'administration, n'ont pu s'opposer à l'aggravation constante des coûts.

Ne sachant plus comment sortir de l'impasse, dans laquelle il est enfermé, l'EPAD s'est rabattu sur une solution de facilité. Au moment où l'Etat prélevait sur ses finances plus de 4 milliards, l'EPAD a estimé, qu'il n'y avait qu'à faire payer les communes bénéficiaires de la taxe professionnelle.

La perception des taxes professionnelles ne constitue pas un argument de nature juridique, permettant de fonder un transfert de propriété, pour permettre à l'EPAD de déplacer le fardeau, qu'il a créé délibérément.

Au surplus, il est prévu que cette taxe doit être complètement réformée. Il est déjà décidé que, les communes concernées reverseront, chacune, environ 75 000 000 F par an au titre de la péréquation. Elles n'ont pas bénéficié des privilèges consentis à Tremblay-en-France.

Les communes ne portent pas la responsabilité de l'aggravation constante des coûts. La permanence de leurs recettes n'est pas assurée. Elles n'ont perçu ni le versement dit PLD ni les taxes locales d'équipement. Elles ont réalisé, à leurs frais, les équipements publics générés par l'opération d'intérêt national. Elles ont reçu l'engagement solennel, qu'elles n'auraient rien à payer pour la gestion.

L'Etat doit tenir ses engagements. Les contribuables des communes concernées, déjà accablés par la péréquation, n'ont pas à supporter des dépenses, complètement étrangères à la gestion communale et dont il leur a été promis qu'elles ne seraient jamais à leur charge.

Aucune comparaison ne peut être faite avec les villes nouvelles, où le syndicat est obligatoirement présidé par un élu, qui peut, avec ses collègues majoritaires, maîtriser l'impact des décisions présentes, sur le coût des dépenses futures de gestion. Aucun engagement qu'elles n'auraient rien à payer n'a été pris en leur faveur.

En définitive, l'EPAD n'envisage que le recours « à la violence de la loi », selon une expression fameuse.

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Ni les nouvelles règles d'urbanisme, ni les nouveaux pouvoirs conférés par la décentralisation, n'ont permis aux communes de peser sur les décisions du conseil d'administration de l'EPAD.

Il est tout à fait exact que ni l'Etat, ni l'EPAD n'ont pris en compte les droits nouveaux donnés aux communes. L'Etat a toujours été représenté majoritairement au conseil d'administration de l'EPAD, fut-ce par la voix prépondérante du président, alors que le décret de création de l'EPAD a prévu la parité.

La tutelle continue d'être exercée par le préfet, même après la décentralisation. Ce fonctionnaire assiste aux débats. Depuis cette année, il intervient dans les discussions. Il est juge et partie.

Les décisions de 1990 sur les grands projets concernant Nanterre ont été prises sans consultation préalable, ni du conseil d'administration, ni de la commune concernée.

Les prélèvements sur les finances de l'EPAD ont été préalablement décidés par l'Etat, et soumis ensuite à l'enregistrement du conseil.

Le directeur s'est fait autoriser à choisir seul, les œuvres d'art. Les choix sont loin de recevoir l'approbation populaire.

Les administrateurs de l'Etat se réunissent à la préfecture, avant chaque conseil d'administration, hors la présence des élus, même quand le conseil est présidé par l'un d'eux. Il s'agit en fait d'un comité anti-élus.

Dès lors, la responsabilité de la crise, dans laquelle l'EPAD a été jeté, n'incombe pas à tous les partenaires concernés, comme le dit le rapport, mais uniquement aux fonctionnaires de l'Etat.

Le résultat de cette autorité sans contrôle, a abouti à donner la préférence aux impératifs financiers sur l'architecture, sur l'urbanisme, sur la tranquillité publique, sur l'environnement, au détriment des travailleurs et des habitants. L'impératif financier a enlevé à la Défense son échelle humaine.

Les choix d'une dalle centrale, de rues intérieures d'une laideur atroce, d'une surdensification effrénée, d'un périphérique assourdissant sans protection, constituent des fautes irréparables, auxquelles les communes n'ont pas été associées.

Dans un tel contexte d'hostilité et d'impérium, les communes se sont défendues par de petits moyens, sans pouvoir empêcher le char de l'EPAD d'écraser, sur son passage, la qualité de la vie. Pendant trois ans, les élus ont refusé de siéger au conseil d'administration. Ils n'ont voté aucune des mesures qui ont engendré les difficultés actuelles.

En juillet 98, le président de l'EPAD n'a pas dû remettre sa démission. Il l'a remise, spontanément, devant l'abîme. Il a reçu les remerciements de l'Etat. Il lui a été demandé de rester en place, jusqu'en décembre, sans considération de son âge. Il a été fait état d'un âge légal. Malgré les demandes réitérées du président, cette question n'a jamais été soumise à l'avis du conseil d'Etat. L'âge légal, appliqué à un élu, n'est qu'une ruse trompeuse.

L'autorisation préfectorale de construire a été donnée à la société Cœur Défense, à la demande du directeur, pour le montant considérable de 200 000 m². Le risque que l'EPAD ne reçoive aucune participation financière était connu. Ce dossier a été géré avec une légèreté, dont les promoteurs ont tiré le plus grand profit.

Pour des raisons ignorées, l'EPAD a préféré payer sans user de toutes les voies possibles envers ce constructeur, comme par exemple, l'action en répétition de l'indu.

Les élus ont pu empêcher qu'une dalle recouvre les cimetières. Ils n'ont pu faire obstacle à des densifications à but exclusivement financier, comme PB 6, qui enferment l'esplanade dans des remparts de béton. Ils n'ont pu, non plus, obtenir, qu'un signal soit construit sur le triangle de l'arche, comme l'avaient souhaité le Président de la République défunt, et l'ancien directeur général de la caisse des dépôts. Là aussi l'impératif financier a prévalu sur l'esthétique.

La Défense restera dans l'histoire de l'aménagement, comme un phare des temps nouveaux. Le parcours de l'EPAD se termine dans le dérapage, le déficit, le marchandage, l'échec, et le manque permanent de vision. Malgré la mise en œuvre d'une panoplie de mesures de contrainte, les élus n'ont jamais cessé le combat du début à la fin.

REPONSE DU MAIRE DE NANTERRE

Je veux tout d'abord souligner l'intérêt de ce travail qui retrace, sur plus de dix ans, avec précision, une histoire qui a eu pour Nanterre des conséquences importantes. Ce rapport recoupe et formalise en effet les préoccupations exprimées par la ville à l'occasion des différents Conseils d'Administration de l'EPAD, par la voix de son représentant, Yves SAUDMONT, Conseiller Général des Hauts-de-Seine, Conseiller Général et ancien Maire de Nanterre, aujourd'hui décédé. Au cœur de ce propos, il y a bien évidemment le rôle qu'ont tenu l'Etat et l'EPAD, plus particulièrement dans la perspective des enjeux d'aménagement de la Ville.

Il est un fait que l'Etat, par ses interventions ou non-interventions successives, n'a pas mis en situation l'EPAD d'assumer convenablement sa responsabilité d'aménageur. Je voudrais

souligner aussi que l'EPAD n'a guère été à l'écoute des préoccupations des élus et de la population, à savoir :

Une propension à élaborer et mettre en œuvre des projets déconnectés des réalités locales,

Une conception de l'aménagement en contradiction avec les objectifs de la ville qui a toujours, pour sa part, cherché à privilégier un aménagement à taille humaine, réconcilié avec l'ensemble du territoire.

Durant cette période, l'Etat et l'EPAD se sont en effet essentiellement situés dans une logique financière. Le risque majeur qu'a pris l'Etat en anticipant sur des résultats aléatoires d'opérations d'une part, et en imposant à l'EPAD des charges manifestement excessives d'autre part, illustre bien cette politique.

Il est certain qu'en prélevant à trois reprises, respectivement 500 MF en 1986, 400 MF en 1989 et un milliard de francs en 1991 sur les opérations d'aménagement du quartier de la Défense, puis en mettant à la charge des mêmes opérations le financement des travaux d'enfouissement de l'A14 pour 1,4 milliard, il a non seulement provoqué un alourdissement des frais financiers globaux mais déstabilisé toute tentative de démarche prospective réaliste dans le domaine de l'aménagement, notamment sur notre territoire.

La Ville avait d'ailleurs formé un recours en septembre 1989 auprès du tribunal administratif contre l'une des décisions du conseil d'administration de l'EPAD du 13 juillet 1989, concernant le prélèvement par l'Etat de 400 MF. Ce recours fut cependant rejeté en 1994, alors qu'il était patent que cette somme dépassait l'excédent disponible prévisionnel de 278 millions et que les recettes n'étaient qu'hypothétiques. Pour autant, le directeur général de l'EPAD parlait en 1989 " d'un risque raisonnable " …

Les interventions malencontreuses de l'Etat et de l'EPAD ont eu pour Nanterre des conséquences graves. Je rappellerai d'abord les difficultés que nous rencontrons pour terminer la ZAC B1, concernant tout particulièrement les aménagements des espaces publics, ce qui conduit à envisager, pour générer des recettes complémentaires, certains programmes de bureaux dont l'intégration urbaine n'est pas évidente. Par ailleurs, il n'a pas été possible de mettre en place des moyens financiers pour faire face au lancement des nouvelles opérations de " l'arrière-Défense " annoncées d'ailleurs en parallèle par l'Etat sans la moindre concertation avec la Ville. C'est ainsi aujourd'hui que le nouvel établissement public doit rembourser à l'EPAD 425 MF d'actifs dont une grande partie se rattache :

- à environ 25 hectares de terrains opérationnels, pour 325 MF, soit un coût de près de 1 300 F le m², dès lors que le département devient propriétaire à titre gratuit des 32 ha de terrains nécessaires à l'aménagement du Parc des Bords de Seine,

- au remboursement d'un volume conséquent de frais d'études, de l'ordre de 25 MF sur les 55 engagés, alors même que ceux-ci n'ont été, ni dans leurs objectifs, ni dans leurs contenus discutés, voire même mis à la disposition de la ville. Ils sont donc de fait aujourd'hui difficilement réappropriables.

- à l'aménagement des jardins de l'Arche pour 25 MF qui n'ont, ni dans leur principe ni dans leur conception, été discutés avec la Ville.

Un passif pèse ainsi sur le démarrage de cette opération d'aménagement alors même qu'elle est porteuse d'enjeux urbains majeurs.

Depuis 1996 en effet, une importante réflexion s'est approfondie avec les habitants. Celle-ci a d'ailleurs conduit l'Etat à reconnaître la justesse de nos préoccupations. Je fais référence ici bien sûr au rapport du directeur régional de l'équipement et du logement, Monsieur RICONO, qui a été validé par le ministre de l'équipement, des transports et du logement le 31 juillet 1998. Le point d'orgue de cette reconnaissance de nos intérêts légitimes et communs est le protocole d'accord que nous voulons prochainement signer avec l'Etat, le Conseil municipal en ayant approuvé les termes le 28 septembre dernier. Cependant, si nous ne voulons pas renouveler les erreurs du passé, il nous faut faire preuve de clairvoyance.

Tout d'abord, le nouvel établissement public qui doit être prochainement créé devra être un outil à l'écoute des préoccupations locales. C'est une condition de la réussite d'un projet de restructuration urbaine enfin identifié comme tel alors qu'il a longtemps été conçu comme une opération technocratique de poursuite vers l'ouest du grand axe historique.

Enfin, je reste extrêmement attentive aux remarques formulées en fin de ce rapport, concernant " les données incertaines " qui président " aux chances de succès " de l'opération Seine-Arche. " La commercialisation réussie et rapide de la totalité des droits à construire " est en effet liée à la capacité de l'Etat et de la région à financer les ouvrages d'infrastructure indispensables comme par exemple la gare Nanterre-université. Or, déjà des incertitudes pèsent aujourd'hui sur la réalité des financements qui pourraient leur être affectés. C'est en ce sens que nous nous sommes récemment

adressés à Monsieur Jean-Claude GAYSSOT, ministre de l'équipement, des Transports et du Logement, le 18 octobre dernier.

Ainsi le partenariat auquel souscrit la Ville met celle-ci devant une responsabilité partagée de la réussite de ce projet. Il demandera donc de notre part, mais aussi de l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels l'Etat et le nouvel établissement public, beaucoup de vigilance si nous ne voulons pas, dans une dizaine d'années, être amenés à faire des constats aussi sévères que ceux faits aujourd'hui.

14

LE ROLE DE L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

Les dispositifs destinés à favoriser le développement agricole ont joué un rôle essentiel dans l'essor considérable qu'a connu l'agriculture française au cours des dernières décennies. Parmi ces dispositifs, l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) a été instituée par décret du 4 octobre 1966 qui précise que l'objet des « actions collectives de développement agricole » est notamment d'associer les agriculteurs à la recherche appliquée, de diffuser dans les milieux agricoles les connaissances nécessaires à l'amélioration des techniques de production et de gestion, ainsi que des conditions de vie, afin de donner à tous une connaissance générale des problèmes techniques, économiques et sociaux de l'agriculture.

L'ANDA occupe une place relativement modeste dans l'ensemble des structures et des actions de développement agricole. Elle gère annuellement 700 à 800 MF de crédits inscrits au fonds national du développement agricole (FNDA). Sa part dans les programmes annuels de recherche appliquée et de développement agricole, qui s'élèvent à 4 milliards, est donc à peine de 20 %. Par rapport aux 11 milliards consacrés chaque année à la filière du progrès en agriculture, c'est-à-dire la recherche, le développement et la formation, elle ne représente que 7 %.

Dans ses rapports publics de 1972 et 1985[107], la Cour a formulé des critiques sur la politique de développement agricole et, plus particulièrement, le rôle joué par l'ANDA. En 1985, la Cour dénonçait notamment le fait que le ministère de l'agriculture a progressivement perdu l'initiative en la matière, au profit des milieux professionnels, que les financements sont trop dispersés, l'argent public allant trop aux structures et pas assez au développement lui-même, et que le contrôle et l'évaluation des actions sont souvent réduits à leur plus simple expression.

[107] Rapports publics 1972 p. 53, et 1985 p. 15.

Un contrôle récent des comptes et de la gestion de l'ANDA a permis de relever quelques améliorations dans le fonctionnement de l'association, il a surtout confirmé la permanence des faiblesses que la Cour avait déjà relevées dans le passé et qui semblent présenter un caractère quasi structurel.

I. - LA DEFINITION DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

L'Etat et les organisations professionnelles concernées (assemblée permanente des chambres d'agriculture, fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, centre national des jeunes agriculteurs, confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles) sont représentés paritairement au sein de l'ANDA.

Toutefois, les pouvoirs publics ont laissé la profession agricole prendre une place prépondérante dans la détermination de la politique de développement, alors que l'article R.822-3 du code rural attribuait cette responsabilité au ministre de l'agriculture. La profession tente de justifier cette évolution par l'origine des ressources de l'ANDA, qui sont des taxes payées par les agriculteurs ou perçues à l'occasion de la commercialisation des produits agricoles. Or la collecte de ces ressources repose, pour l'essentiel, sur l'utilisation de prérogatives de puissance publique et rien ne permet de considérer que leur produit doive demeurer la « propriété » des redevables.

Cette évolution est liée, notamment, à l'absence, depuis 1993, de toute nouvelle instruction gouvernementale écrite déterminant les objectifs prioritaires du développement. Le ministère de l'agriculture estime que la concertation et les débats oraux suffisent pour transmettre à l'ANDA les orientations ministérielles. Déjà, en 1985, la Cour avait relevé que « le ministre avait cessé d'exercer les responsabilités qui lui incombaient ». Il est noter que le nouvel article L. 820-1 du code rural dispose que la politique de développement est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles.

Le partage des concours de l'ANDA à la politique de développement est caractérisé par une grande fixité qui n'est pas sans lien avec la prépondérance de la profession. Cette rigidité s'illustre aussi bien par la répartition entre les diverses natures de services apportés aux agriculteurs (malgré une ouverture progressive vers les contraintes d'environnement et un appui tout récent à l'agriculture biologique), que par la distribution des crédits entre les

chambres d'agriculture, les organismes nationaux d'action générale (ONAG) et les instituts et centres techniques agricoles (ICTA). Ces derniers ont cependant bénéficié à partir de 1995 de moyens supplémentaires, l'ANDA ayant notamment cessé de financer les deux fonds d'aide à la formation des salariés et des exploitants agricoles : le FAFSEA en 1993 et le FAFEA en 1994. Il apparaît néanmoins que l'association continue d'aider des structures plus que des actions. La réduction considérable des crédits dits d'initiative nationale (CIN), passés de 45 MF en 1981 à 14,5 MF en 1992 et à 8,7 MF en 1996, ne peut que renforcer cette tendance à figer les bases du partage des financements, alors que leur objectif était de répondre aux conséquences de certaines évolutions de la politique agricole ou à des préoccupations nouvelles, et de donner ainsi à l'ANDA les moyens de mettre en œuvre les capacités d'anticipation et de réactivité qu'elle pense posséder.

Malgré l'effet de levier que peuvent entraîner, selon les responsables de l'ANDA, les subventions qu'elle accorde, l'insuffisante articulation entre développement et formation et la faible participation des établissements d'enseignement agricole aux programmes de développement limitent son champ d'influence. L'effet incitatif sur les actions des chambres d'agriculture se trouve encore limité par le saupoudrage des subventions et par leur faible importance dans l'ensemble des ressources que ces établissements consacrent au développement.

L'adoption en 1991 de la procédure du conventionnement pluriannuel aurait pu être l'occasion d'une réorientation et d'un recentrage. Mais les dotations annuelles continuent à être attribuées à une multitude d'actions dispersées (3000 actions encore financées en 1996) et à obéir à une logique d'abonnement permettant des reconductions illimitées sans réexamen des actions antérieures.

Au surplus, les conventions pluriannuelles ont pris beaucoup de retard. Ce n'est pas avant la fin du premier semestre 1992 que la signature des premières conventions, couvrant la période 1991/1993, s'est achevée. La seconde série de conventions, qui devait concerner 1994/1998, mais a été décalée de deux ans en raison de la crise financière de l'ANDA exposée ci-dessous, n'a en définitive porté que sur les années 1996/1998, avec prolongement en 1999, les signatures intervenant d'ailleurs au cours du second semestre 1996 seulement. La procédure retenue est lourde et complexe : les conventions-cadres régionales doivent être signées non seulement par le préfet de région et le président de l'association, mais aussi par tous les représentants régionaux des organisations professionnelles membres fondateurs de l'ANDA. Le programme et les financements

doivent faire l'objet d'un accord donné par lettres signées par les présidents de ces organisations dans chaque département.

Le pouvoir des organisations syndicales agricoles sur la programmation des actions est déterminant et peut ainsi aller jusqu'à bloquer le processus conventionnel.

II. - LES RESSOURCES DE L'ANDA

Hormis les subventions de l'Etat aux opérations d'initiative nationale ou aux actions internationales, les recettes de l'ANDA proviennent exclusivement des exploitations agricoles et de leurs produits. A l'origine, en 1967, deux taxes assises sur les grandes cultures céréalières et betteravières fournissaient la totalité des ressources parafiscales du FNDA, traduisant la solidarité des secteurs privilégiés par la mise en œuvre du marché commun agricole. L'assiette a été ensuite progressivement étendue à d'autres produits.

La réforme du financement, préparée à partir de 1990, a donné lieu à de longues et difficiles discussions au sein de la profession et à l'étude de plusieurs projets successifs dont l'un, consistant en une taxe unique sur le chiffre d'affaires de l'exploitation, avait même reçu l'aval de la Commission européenne et du Conseil d'Etat avant d'être abandonné. Le nouveau dispositif n'a pu être mis en application qu'au 1er janvier 1996. Cependant, les taux applicables aux taxes céréalières ont été réduits par anticipation, dès la campagne 1993/1994. Le produit correspondant est ainsi passé de 332 MF en 1993 à 196 MF en 1994 et à 125 MF en 1995, sans que les ressources de remplacement aient été déterminées jusqu'en 1996.

L'ANDA a ainsi subi une grave crise financière. Alors que la mesure avait été prise pour parer à la diminution des ressources des producteurs de céréales, conséquence présumée de la réforme de la politique agricole commune, celle-ci n'eut aucun effet de cet ordre.

La publication des arrêtés interministériels fixant les montants des taxes à percevoir intervient souvent avec retard, notamment pour les taxes perçues par campagne agricole, ce qui diffère d'autant leur perception par les services de l'Etat, ou leur reversement à l'ANDA par les organismes collecteurs.

Enfin, le nouveau dispositif est complexe : il ne comporte pas moins de douze taxes parafiscales ou « contributions volontaires, obligatoires ou conventionnelles », et de dix organismes collecteurs, dont la direction générale des impôts et la direction générale des douanes et droits indirects, les autres étant des organisations interprofessionnelles qui assurent le recouvrement d'environ 20 % du total des recettes. Ce système comporte un élément de fragilité dès

lors que ces organisations répugnent parfois à recouvrer des taxes mal acceptées par les redevables.

Ainsi, le centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) a décidé, sans que l'ANDA ni les ministères de tutelle ne s'y opposent, de ne pas engager de procédures contentieuses à l'encontre des redevables récalcitrants, pendant les trois premières années suivant l'institution de la taxe, contrairement au principe d'égalité devant les charges publiques. Le montant théorique des impositions qui n'ont pas été perçues pendant cette période a été estimé à 2,2 MF par le CTFIL, indépendamment des pénalités de retard non appliquées.

La contestation systématique, par de nombreux producteurs dissidents, des titres de perception émis par le comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH) a nourri un abondant contentieux administratif et judiciaire, portant sur plus de 10 000 titres et sur plus de 30 MF au détriment de l'ANDA, avant d'entraîner la mise en liquidation du comité. Au surplus, l'annulation par le Conseil d'Etat du décret du 29 décembre 1995, qui supprimait la taxe dont il s'agit pour 1995, rend plus complexe encore la nécessaire remise en ordre juridique. L'absence de poursuites à l'égard des mauvais payeurs pour 1994, ainsi que l'abandon de toute perception pour 1995 n'ont aucun fondement juridique.

Au total, la complexité et, pour certaines taxes, la précarité du dispositif actuel de financement de l'ANDA appellent des corrections. Celles-ci pourraient consister dans l'institution d'une taxe unique ou, à tout le moins, dans la perception par des services de l'Etat de la plupart des taxes existantes.

Alors que, depuis l'origine, le dispositif de financement de l'ANDA reposait sur la solidarité des secteurs de production, les plus prospères participant plus que les autres, la réforme a abandonné ce principe et, désormais, les concours se font au prorata du poids de chacun dans la production agricole nationale. Cette nouvelle "logique d'équité", qualifiée ainsi par l'ANDA, distend les liens que la "logique de solidarité" avait tissés. Mais l'équité elle-même est mise à mal par la création, due à la même réforme, d'une taxe forfaitaire au taux unique de 500 F payée par les agriculteurs assujettis à la TVA, quelle que soit la taille de l'exploitation.

III. - L'ALLOCATION DES RESSOURCES

L'ANDA partage ses interventions entre les instituts et centres techniques agricoles (220 à 260 MF annuels entre 1991 et 1997), les

organismes nationaux d'action générale et les chambres régionales et départementales d'agriculture (310 à 320 MF).

La solidarité tend à s'effriter aussi dans l'allocation des ressources : chaque secteur de production doit bénéficier, en effet, à travers le financement des instituts, d'un retour direct à hauteur de 46 % de ses apports, auquel s'ajoute un retour indirect de 20 % par l'intermédiaire des actions sectorielles menées dans le cadre des programmes territoriaux des chambres d'agriculture. Ces préoccupations de « juste retour » ne laissent, pour le jeu de la solidarité intersectorielle, qu'une marge de l'ordre du tiers des moyens, dont bénéficient notamment, mais modestement, les petits instituts techniques. Telle qu'elle a été décidée et appliquée, cette modification altère la mission originaire de l'ANDA. Alors qu'elle devait favoriser le développement en visant des objectifs de solidarité géographique et intersectorielle, les possibilités d'agir en ce sens ont été singulièrement restreintes.

Les conventions sont identiques quel que soit l'institut concerné et similaires d'une période à l'autre, ce qui tend, malgré l'existence d'une annexe technique retraçant les catégories d'actions retenues et les montants correspondants, à assimiler les aides de l'ANDA à des subventions de fonctionnement sans priorités marquées ni remises en cause notables.

L'ANDA apporte une aide significative (entre 56 et 74 MF par an sur la période 1992/1998) à une quinzaine d'ONAG - et particulièrement à des organisations syndicales agricoles nationales ou à des organismes qui leur sont liés – au titre de leurs actions de développement. Les taux de subvention appliqués à ces programmes sont importants et dépassent souvent 50 %. Mais les rapports d'activité établis par ces organismes révèlent, pour certains d'entre eux, une conception si large du développement agricole, qu'elle revient quasiment à y inclure tout ce qui favorise le monde agricole et ses organisations professionnelles.

Les syndicats agricoles bénéficient, par ailleurs, d'aides publiques diverses, via l'ANDA ou hors ANDA, au plan national et local. La Cour a eu connaissance des seules subventions accordées par l'ANDA à leurs instances nationales et des crédits d'Etat de promotion collective. Le ministère de l'agriculture n'a pas été en mesure de produire l'état récapitulatif des aides accordées aux échelons locaux des syndicats

Les concours de l'ANDA aux actions de développement des chambres d'agriculture, dont le montant est assez stable (311 MF en 1992, 320 MF en 1997), comportent, en premier lieu, une fraction, identifiée et intégrée dans les programmes départementaux, destinée

à financer le remplacement des agriculteurs qui exercent un mandat professionnel ou suivent une formation ; cette aide complète la participation accordée par l'Etat, à la charge des sessions de formation des cadres syndicaux (promotion collective). Bien que l'ANDA ait limité depuis 1991 ses versements aux deux cas de remplacement précités, son effort se disperse entre des actions nombreuses et d'un montant peu élevé. Dans ces conditions, il est légitime de se demander si le FNDA doit continuer à financer de telles actions, coûteuses pour son fonctionnement, et s'il ne serait pas plus satisfaisant de les faire supporter par les autres modes de financement de la formation.

Les aides de l'ANDA aux actions des chambres d'agriculture ne représentent qu'environ 14 % des programmes de développement de ces établissements. La faiblesse de cet apport, même s'il est modulé pour être plus sélectif, fait douter qu'il puisse jouer dans tous les cas un rôle d'incitation : il demeure, en effet, inférieur non seulement à la part de prestations payée par les agriculteurs bénéficiaires, mais aussi à l'accompagnement financier des compagnies consulaires elles-mêmes.

La mise en œuvre de ces actions est dispersée entre de très nombreux organismes : les chambres d'agriculture en maîtrise d'ouvrage directe, et leurs éventuels sous-traitants (services de remplacement, coopération, organismes forestiers, associations régionales ou départementales, organismes de contrôle laitier, syndicats, …). En outre, de nombreuses actions engagées à ce titre par les chambres d'agriculture sont d'ampleur très restreinte : en 1992 et en 1993, près d'un millier d'entre elles portaient sur des dépenses inférieures à 50 000 F et atteignaient un total d'aides d'à peine 21 MF. La Cour prend acte néanmoins des orientations retenues dans la lettre de cadrage adressée par le président de l'ANDA aux présidents des chambres régionales d'agriculture pour leur préciser que les programmes régionaux 1999/2001 devront privilégier un nombre limité d'axes de travail et d'actions.

La cohérence des actions n'est pas assurée. Le décret du 14 mars 1986 prévoyait la création de conférences régionales ou départementales pour le développement de l'agriculture, qui ne se réunissent jamais ; présidées en principe par le préfet, elles auraient dû avoir pour mission de veiller à l'articulation des actions de développement avec l'ensemble de la politique agricole et d'adopter, sur proposition de la chambre d'agriculture, les actions proposées par le programme régional ou départemental.

IV. - LE CONTROLE DE L'UTILISATION DES SUBVENTIONS

Quels que soient les partenaires concernés - ICTA, ONAG, chambres d'agriculture - le contrôle de l'utilisation des subventions par les organismes chargés d'exécuter les programmes reste insuffisant. L'ANDA estime que cette tâche ne lui a pas été confiée, mais qu'elle incombe à l'Etat. L'article R.823-17 du code rural dispose bien, en effet, qu'aux niveaux départemental et régional, et pour toute action de développement agricole, un rapport conjoint doit être établi par un représentant de la chambre d'agriculture et par un fonctionnaire désigné par le préfet, mais cette disposition n'a pas reçu d'application. Pratiquement, le rôle des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture dans la préparation et le suivi des programmes se révèle anormalement restreint.

L'article R. 823-18 prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et du budget fixe les conditions dans lesquelles les corps d'inspection de ces deux ministères assurent le contrôle des actions de développement agricole menées avec des aides de l'Etat ou de l'ANDA. Ce dispositif ne fonctionne pas non plus, faute d'arrêté interministériel d'application. La Cour prend acte sur ce point de l'annonce faite par le directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère que ce texte sera publié à l'occasion de l'adoption des décrets d'application de la nouvelle loi d'orientation agricole.

L'article R.825-1 du code rural prescrit que les conventions fixant les participations du FNDA comprennent l'engagement par les organismes bénéficiaires nationaux, régionaux et départementaux, d'ouvrir un compte spécial dont les opérations sont soumises au contrôle financier de l'Etat. Si cette obligation a été rappelée dans les conventions 1991/1993, elle a disparu des conventions 1996/1998. Elle n'a d'ailleurs, dans l'ensemble, pas été respectée. Le suivi est effectué depuis 1991 au moyen de tableaux de bord annuels ; ce dispositif marque un progrès réel par rapport à l'état de choses antérieur, même si les sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation de compte rendu ou d'insuffisance des résultats sont rarement appliquées et si les indicateurs retenus peuvent être améliorés.

L'efficacité des actions subventionnées a été évaluée jusqu'à présent par l'ANDA dans un cadre thématique (grandes cultures, réseaux de fermes de référence « bovins » et « ovins », recherche appliquée en filière porcine, appui et conseil aux jeunes agriculteurs en phase d'installation). Elle n'a pas concerné, pendant la période sous revue, les actions des ONAG. En outre, le rôle essentiel dévolu aux membres de la commission d'évaluation fonctionnant au sein de

l’une des commissions internes de l’ANDA et l’obligation de faire valider les résultats par les responsables de la conduite des actions eux-mêmes limitent la fiabilité de ces procédures. Toutefois, l’assemblée générale de l’association a décidé, le 16 décembre 1998, de retenir, dans le cadre du programme d’évaluation pour 1999, six organismes déterminés par voie de tirage au sort et de confier sur la base d'un cahier des charges l'évaluation de leur action à des cabinets extérieurs à l'ANDA et aux organisations professionnelles agricoles.

❖

Le fonctionnement de l'ANDA au cours des dernières années a été marqué par diverses améliorations, telles que l’introduction de la procédure du conventionnement, l’accroissement des moyens accordés à la recherche appliquée, l’ouverture vers des préoccupations nouvelles, telles que l’agriculture biologique ou l'environnement. D’autres progrès sont annoncés, comme l’évaluation externe, le recentrage des programmes et des actions et la rationalisation de certains aspects de la gestion interne de l’association. Mais, malgré des améliorations apportées ou annoncées, certains aspects de l'action de l’ANDA demeurent préoccupants : l’abandon par l’administration de ses prérogatives dans la définition des orientations et des priorités du développement ; une trop fréquente reconduction des aides existantes, aboutissant en fait à un financement des structures plutôt que des actions (« les crédits de développement deviennent des aides de fonctionnement soit permanentes, soit exceptionnelles », notait déjà la Cour en 1985) ; la faiblesse de l'articulation entre développement et formation ; l'absence de véritable contrôle de l'exécution des actions ; l'abandon progressif de la solidarité intersectorielle.

Le profond bouleversement des conditions de production entraîné par la mise en place des organisations communes de marché et par l’évolution des cours mondiaux aurait dû amener l’Etat et la profession à redéfinir le développement agricole et son contenu, le rôle qu’y joue l’ANDA et sa place au sein de l’ensemble des acteurs de la « filière du progrès » en agriculture.

Entre le système américain, étudié en mai 1997 par les responsables de l’ANDA, dans lequel toutes les actions d’enseignement, de recherche, de formation et d’information sont conduites par le secteur privé et, notamment, les universités avec, le cas échéant, des conventionnements d’agriculteurs pour les essais de terrain, et un système dans lequel un organisme, tel que l’ANDA, serait la plaque tournante ou le passage obligé de tous les

programmes, bien des voies sont possibles entre lesquelles aucun choix n'a été clairement fait.

Il incombait en particulier à l'Etat de déterminer explicitement les orientations prioritaires qu'il entendait voir assigner au développement agricole et tirer les conséquences de l'abandon de l'objectif de solidarité fixé initialement à l'ANDA.

On peut s'interroger sur la légitimité de l'ANDA à constituer un lieu de transit obligatoire de la totalité des fonds qui lui sont actuellement affectés, et se demander s'il ne serait pas souhaitable de simplifier le dispositif actuel en faisant gérer directement par les instituts et centres techniques agricoles les ressources parafiscales qui leur sont destinées.

L'effacement de l'Etat a ainsi laissé inchangées des procédures devenues surannées qui, pour l'essentiel, ont été maintenues et sont défendues sans réflexion d'ensemble.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

I. – LA DEFINITION DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

Il m'apparaît essentiel sur ce point d'éclairer ma réponse à la lumière des récentes évolutions législatives et réglementaires qui portent sur le développement agricole.

Il convient de noter tout d'abord que la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole donne pour la première fois un cadre législatif au développement agricole. L'article L. 820-1 du code rural inscrit les missions du développement agricole « dans le cadre des objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural ». La loi dispose également que « la politique du développement agricole est définie et mise en œuvre par concertation entre l'Etat et les organisations professionnelles agricoles ».

Le nouveau cadre législatif affirme par conséquent que la politique du développement agricole doit en premier lieu s'inscrire dans les grandes orientations que la loi confère à l'agriculture française. Cette volonté sera rappelée et précisée dans la convention actuellement en préparation qui sera signée prochainement entre le ministre de l'agriculture et de la pêche et le président de l'ANDA, en application de la loi d'orientation et du projet de décret en cours de préparation relatif au développement agricole.

La loi dispose également que la définition de la politique du développement agricole s'élabore non pas par instruction du ministre, mais par une concertation permanente dans laquelle l'Etat doit jouer pleinement son rôle. Le législateur donne ainsi un fondement juridique à une volonté politique et à une démarche de travail qui correspondent mieux à l'histoire du développement agricole. Il ne s'agit donc pas pour le ministre et son administration d'abandonner ses prérogatives dans la définition des orientations et des priorités du développement. A cet égard, le rapport d'orientation de l'ANDA délibéré en 1997 et portant sur les programmes 1999-2001, illustre ce travail de concertation. Il résulte des nombreux travaux préliminaires menés par l'administration et la profession et s'approprie, par anticipation, les objectifs que la loi d'orientation vient d'énoncer en 1999.

Le recentrage des programmes et des actions, le lancement d'actions incitatives sur la diversification, sur l'agriculture biologique, pour la promotion de pratiques plus économes et plus respectueuses

de l'environnement, et dernièrement l'appui au lancement des contrats territoriaux d'exploitation sont autant de thèmes pour lesquels le ministère de l'agriculture et de la pêche a œuvré dans les diverses instances de l'ANDA. Ces améliorations importantes, notées par la Cour, font partie des orientations actuelles de l'ANDA.

Sur le point particulier de la répartition des concours financiers, je considère également que les crédits d'initiative nationale devraient représenter une part plus importante du budget de l'ANDA, dont un des rôles essentiels est d'impulser des dynamiques nationales sur des thèmes forts, afin que ceux-ci soient intégrés et amplifiés dans la génération suivante des programmes des régions et des instituts. Dans ce domaine, il convient de noter qu'un important effort de mise en cohérence entre les actions des instituts et celle des territoires a été entrepris par les administrateurs et les services de l'ANDA.

L'articulation entre développement et formation doit être améliorée ainsi que le préconise la Cour. Comme le souhaitait l'administration, cette priorité figure dans le rapport d'orientation 1997, d'autant que la loi d'orientation confirme, pour l'enseignement agricole, la mission de participation au développement agricole. La récente création, au sein de la direction générale de l'enseignement et de la recherche, d'une sous-direction de la recherche et du développement, exprime la volonté du ministre de renforcer la relation recherche-développement-formation.

II. – LES RESSOURCES DE L'ANDA ET LEUR ALLOCATION

Le financement de l'ANDA par recours à la parafiscalité répond aux spécificités du dispositif de développement agricole caractérisé, à la fois, par la contribution financière de l'ensemble des secteurs de la branche agricole, la solidarité entre secteurs et entre régions par le jeu de l'utilisation des ressources, et enfin par une gestion concertée du dispositif entre pouvoirs publics et organisations professionnelles.

Ce mécanisme de financement pourrait effectivement être revu dans le sens d'une simplification et d'une fiabilisation. Comme le rappelle la Cour, une tentative avait été faite en ce sens en 1994, sous la forme d'une taxe unique sur le chiffre d'affaires de l'exploitation, corrigé des aides communautaires assimilables à des compléments de prix. La gestion de cette taxe devait être assurée par la direction générale des impôts. Le contexte général n'avait pas permis de mener la réforme à son terme compte tenu notamment de l'important rééquilibrage prévu entre secteurs de production. La base juridique du dispositif actuel arrivant à échéance en 2000, une

réflexion sera engagée sur le renouvellement du dispositif de financement, à partir des expériences acquises sur la période 1994-2000, dont le caractère transitoire doit être souligné.

Pour ce qui concerne les modes de répartition des crédits attribués aux organismes nationaux d'action générale (ONAG), j'ai récemment exprimé par écrit au président de l'ANDA ma volonté de voir appliquer au sein de l'ANDA la plus grande transparence dans la répartition des crédits et ce au niveau national, régional ou local, comme le préconisaient les observations de la Cour. Simultanément, j'ai formulé la demande de modification des statuts de l'Association, pour permettre l'application par l'ANDA du pluralisme syndical fixée par la loi d'orientation.

III. – LE CONTROLE ET L'EVALUATION

L'évaluation et le contrôle figurent également dans les priorités de mon ministère. Le projet de décret relatif au développement agricole et la convention Etat-ANDA donnent mission à l'ANDA d'assurer le suivi et l'évaluation de l'ensemble des programmes et des actions. Il convient de noter que, d'ores et déjà, l'assemblée générale de l'ANDA a décidé d'un programme d'évaluation qui couvrira, sur quelques années, l'ensemble des instituts, des régions et des organismes concernés.

Le contrôle des actions financées par le fonds national de développement agricole doit faire l'objet, ainsi que le préconise la Cour, d'une attention particulière. Le prochain décret relatif au développement agricole confirmera le rôle des corps d'inspection et de contrôle des ministères de l'agriculture et des finances dans ce domaine, et l'engagement de fixer par arrêté interministériel les conditions de mise en œuvre des contrôles.

❖

Depuis 1996, les pouvoirs publics ont fait le choix de confier la gestion du fonds national de développement agricole à l'ANDA, association où sont représentés paritairement l'Etat et les organisations professionnelles agricoles. Confirmée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, cette option relève avant tout d'une volonté d'adapter le développement agricole aux grandes préoccupations de la société et de l'agriculture française, selon une démarche de concertation permanente avec la profession agricole. Si je note des avancées et des progrès significatifs, j'ai également conscience des insuffisances et des améliorations nécessaires. A partir du nouveau cadre législatif et réglementaire, je compte m'attacher à ce que les pouvoirs publics assument pleinement leur

rôle sur les orientations du développement agricole et de l'ANDA, sur son dispositif de financement, et sur ses procédures de programmation, d'évaluation et de contrôle.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Je partage le constat dressé par la Cour selon lequel les modifications profondes des conditions de production et de la politique agricole commune dans les années récentes justifient une réflexion d'ensemble sur la définition du contenu du développement agricole, le rôle de l'ANDA en la matière, son mode de financement et de contrôle.

Cette réflexion doit viser à rechercher une meilleure adaptation entre le budget de l'association, les taxes qui l'alimentent et les résultats obtenus en comparaison avec l'action de l'ensemble des acteurs du développement agricole.

S'agissant du mode de financement de l'ANDA, une simplification du dispositif existant et sa fiabilisation pourraient être effectivement recherchées.

La base juridique du dispositif actuel arrivant à échéance courant 2000, une réflexion a été engagée avec le ministère de l'agriculture et de la pêche sur ces bases.

Enfin, s'agissant des contrôles, mes services partagent la préoccupation exprimée par la Cour de renforcer le suivi et l'évaluation des actions conduites.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ANDA

1. Selon la Cour « il incombait à l'Etat de déterminer explicitement les orientations prioritaires qu'il entendait voir assigner au développement agricole… », ce à quoi il aurait renoncé ; elle en tire la conclusion suivante : « cette renonciation conduit à douter de la légitimité de l'ANDA à constituer un lieu de transit obligatoire de la totalité des fonds qui lui sont actuellement affectés, et à se demander s'il ne conviendrait pas plutôt de faire gérer directement par les Instituts et centres techniques agricoles les ressources parafiscales qui leur sont destinées ».

Une telle conclusion peut étonner, dans la mesure où la Cour reconnaît par ailleurs que «les dispositifs destinés à favoriser le développement agricole ont joué un rôle essentiel dans l'essor considérable qu'a connu l'agriculture française au cours des dernières décennies ».

Il y a là, semble-t-il, une contradiction d'autant moins compréhensible que la réforme que semble souhaiter la Cour se ferait au détriment de toute politique d'ensemble. Elle générerait inévitablement des doubles emplois, non seulement entre secteurs avec la disparition de toute forme de solidarité notamment au profit des productions qui ne contribuent pas au FNDA, mais aussi entre secteurs et territoires. Elle ne faciliterait sûrement pas la politique d'évaluation externe que l'ANDA vient de mettre en place. Le système prôné manquerait de cohérence, de lisibilité et d'efficacité.

2. S'agissant du rôle de l'Etat, je crois utile de rappeler que l'ANDA a été créée précisément pour permettre une gestion paritaire de la politique du développement agricole. En associant la profession aux responsabilités, l'Etat a été cohérent avec lui-même ; il n'a pas pour autant abdiqué ses prérogatives, qu'il exprime notamment dans le cadre des lois d'orientation agricole.

Toutes les grandes décisions de l'ANDA sont prises à l'unanimité. Les représentants des ministres de l'agriculture, des finances et du budget participent donc pleinement et ne manquent pas de faire valoir à tous les stades du processus de décision les orientations de leurs ministres. J'ajoute que, bien qu'il ne m'appartienne pas du fait de mes fonctions, de voler à leur secours, il me paraît cependant peu conforme à la réalité et assez injuste de minimiser à ce point le sens que les fonctionnaires placés en situation active dans les différents ministères peuvent avoir de leur responsabilité et de l'intérêt général.

3. Concernant l'allocation des ressources, la Cour soulève un certain nombre de questions, qui pour certaines sont au cœur des débats des instances de l'ANDA, et pour lesquelles on ne peut malheureusement apporter de réponses simples :

- Comment éviter le financement de structures, puisque pour mettre en œuvre les programmes de recherche appliquée et de développement, l'ANDA doit évidemment conventionner les organismes où se trouvent les compétences, c'est à dire les hommes ?

- Comment diminuer le nombre des actions, regroupées autour de dix priorités seulement, compte tenu de la diversité de l'agriculture française ?

En ce qui concerne le rôle d'incitation que peut avoir l'ANDA, je ne puis souscrire à l'appréciation de la Cour. Cette fonction ne se limite pas aux crédits d'initiative nationale, mais s'exprime pour l'essentiel au travers des orientations régulièrement révisées par l'assemblée générale lors de l'établissement des programmes pluriennaux de développement. Il suffit de voir la montée en puissance et la place prise récemment par les actions en faveur de l'environnement (qui représentent aujourd'hui près de 430 MF dans les programmes) pour apprécier la souplesse et l'efficacité du dispositif.

S'agissant des programmes des instituts, le cadre des conventions est bien évidemment identique pour une période donnée. L'essentiel de la convention réside dans l'annexe technique qui résume le programme très détaillé agréé, alors que la Cour le présente comme un document secondaire.

4. La Cour évoque « la place relativement restreinte de l'ANDA dans l'ensemble des structures et des actions de développement ».

Il faut rappeler à cet égard que l'ANDA n'a pas pour vocation de réaliser elle-même des actions de développement. C'est parce qu'elle a su rester dans ses missions d'origine qu'elle peut fonctionner avec une équipe administrative restreinte : 25 personnes pour gérer un budget de 800 millions de francs ; le fonctionnement de l'ANDA représente moins de 2 % du FNDA.

Est-ce contraire à l'efficacité de son action comme le soutient la Cour ? Je ne le pense pas. Il faut à ce sujet rappeler que l'ANDA ne finance que des actions collectives ayant un caractère d'intérêt général, à l'exclusion de toute action individuelle. De ce point de vue, la part de financement de l'ANDA est le plus souvent supérieure à 30%, ce qui lui donne un réel pouvoir d'incitation.

5. Concernant les ressources de l'ANDA, le dispositif mis en place depuis 1996 est qualifié de « complexe et précaire ». La Cour estime à ce sujet que « l'expérience a montré la fragilité de cette gestion par la profession qui répugne parfois à recouvrer des taxes mal acceptées par les redevables ».

Il faut tout d'abord préciser que sa complexité est plus apparente que réelle si l'on s'en tient à la réalité des choses : cinq taxes représentent en effet 90 % des recettes perçues au titre de 1998, dont 81 % par l'administration (Douanes et DGI). Notre système administratif nous a malheureusement habitués à une complexité beaucoup plus grande dans certains domaines.

Un système de taxe unique pourrait sembler a priori et intellectuellement plus rationnel comme le suggère la Cour. Il a d'ailleurs été étudié en 1994, mais n'a pu alors déboucher. A la place, il a été retenu un système fondé sur le principe d'une contribution de tous les secteurs de production qui ont vu leur situation évoluer depuis trente ans.

Personne ne conteste le succès de cette réforme, fruit d'un compromis tenant compte de la spécificité de chaque secteur. Année après année, elle a procuré à l'ANDA des ressources stables qui ont permis non seulement de prendre en compte des actions nouvelles dans les programmes de développement -et par là de conforter la situation financière des organismes concernés (notamment en faveur de la recherche appliquée et des instituts)- mais aussi de leur donner les moyens d'une gestion prévisionnelle pour envisager avec plus de sérénité la mise en place des programmes futurs.

Le système fonctionne avec précision : l'approvisionnement du FNDA se réalise aux échéances prévues, sans contestation des redevables. Dans ces conditions il peut paraître surprenant qu'il soit qualifié de « précaire ».

Le qualificatif de « fragilité » ne me semble pas non plus correspondre à la réalité. Les deux cas cités par la Cour appartiennent au passé et portent sur des montants inférieurs à 1% du total des recettes du FNDA.

15

L'ETAT ET LES ASSOCIATIONS DANS LE SECTEUR CULTUREL

Les subventions sont un moyen essentiel de l'action du ministère de la culture, qui y recourt dans une proportion supérieure à celle des autres administrations : en 1997, le titre IV de son budget, sur lequel est regroupé l'ensemble des crédits d'intervention, a représenté 5,04 milliards, soit 30 % du total de ses crédits votés (15,12 milliards).

Les organismes subventionnés par le ministère de la culture relèvent de catégories juridiques très diverses : établissements publics, collectivités territoriales, associations, sociétés, syndicats, organismes internationaux. La notion d'association elle-même correspond en pratique à une réalité fort disparate au ministère de la culture : elle procède d'origines sociologiquement aussi différentes qu'un démembrement de l'administration centrale, ou la réunion sur un projet culturel de partenaires publics, ou une initiative privée indépendante des acteurs publics.

En 1997, le nombre des organismes subventionnés par le ministère s'élevait à 13 321, dont 73 % d'associations et de SARL.

La Cour a d'une part contrôlé les conditions dans lesquelles sont gérés les crédits du titre IV du budget du ministère ; d'autre part, elle a vérifié les comptes et la gestion de 23 associations et de 4 SARL et adressé des questionnaires à 20 autres associations bénéficiaires de subventions. Les champs de ces deux enquêtes ne coïncident pas, puisque les crédits du titre IV servent à subventionner des organismes, souvent de statut associatif et parfois très importants (orchestres symphoniques, par exemple) qui ne figurent pas parmi ceux qui ont été contrôlés à cette occasion. La fréquence, parfois la gravité des pratiques constatées et relevées ci-dessous témoignent de la nécessité d'une remise en ordre dans ce qui constitue l'un des secteurs principaux de l'action culturelle publique.

L'enquête de la Cour et les conclusions qui peuvent en être tirées, qui viennent à la suite de nombreuses observations

antérieures[108], revêtent une actualité particulière au moment où va être célébré le centenaire de la loi de 1901.

I. – LA GESTION DES CREDITS PAR LE MINISTERE

Alors qu'ils s'étaient accrus fortement au cours de la décennie 1980, les crédits d'intervention inscrits au titre IV du budget du ministère de la culture n'augmentent que faiblement depuis 1992 (+ 5,15 entre 1992 et 1997 contre + 20 % pour le total des crédits).

Le poids des décisions antérieures

Confronté à cette évolution, le ministère n'a pas su assurer la flexibilité qui lui aurait permis de préserver ses marges de manœuvre. Les subventions sont le plus souvent reconduites, et leur niveau ne varie guère.

Ainsi, en 1997, on peut évaluer à moins de 10 % la part des crédits du titre IV effectivement disponibles pour aider de nouveaux projets, le reste correspondant à la reconduction de subventions accordées antérieurement, soit à des organismes financés en permanence, soit au titre d'engagements contractuels pluriannuels. Ce taux élevé de reconduction peut certes répondre à un besoin de continuité dans l'action et attester d'une collaboration durable entre le ministère et ses partenaires du secteur associatif ; mais il résulte aussi, pour partie, de l'insuffisance du réexamen systématique, pourtant annoncé par le ministère, des subventions accordées. Dès 1984, en réponse à la Cour, le ministre de la culture avait en effet pris l'engagement de procéder à un réexamen régulier de l'utilité des subventions accordées sur les crédits du titre IV ainsi que des critères selon lesquelles elles sont attribuées. Interrogé sur les suites données à cet engagement, le ministère a indiqué par lettre du 22 novembre 1996 que « le réexamen est systématique. Il est mis en œuvre selon des critères propres, en ce qui concerne l'opportunité, à chaque direction ».

L'enquête de la Cour a fait en réalité apparaître que, selon les services du ministère, ce réexamen de l'utilité des subventions est d'une portée très inégale et que ses modalités, variables, font appel à des intervenants aux compétences très différentes (inspections,

[108] Rapports publics 1997 : Les associations subventionnées par la Datar (p. 25)
1996 : Le recours à des associations pour le versement de rémunérations accessoires à des fonctionnaires territoriaux (p. 295)
1995 : Structures administratives et gestion des crédits du ministère des affaires étrangères (p. 13).

chargés de mission, directions sectorielles, comité d'experts…). Les effets de ce réexamen sont au demeurant limités.

Il apparaît en effet que la pression des « droits acquis » sur le titre IV du ministère est d'autant plus forte qu'une part élevée des subventions versées couvre des dépenses de personnel. Les crédits d'intervention sont estimés à 70 % de la masse salariale des organismes soutenus. Dans les domaines du spectacle vivant, de l'enseignement et de la formation, de nombreux artistes et formateurs bénéficient des salaires versés par les associations subventionnées, ce qui explique, au moins en partie, leur attachement au soutien du ministère. Pour le ministère lui-même, le souci du maintien de l'emploi dans le secteur culturel devient un facteur décisif dans la reconduction d'une part substantielle des subventions.

La centralisation excessive de la gestion des crédits

Au-delà des inconvénients résultant des « gels » et des annulations décidés dans le cadre de la politique de régulation budgétaire, dont la Cour a signalé par ailleurs les conséquences dommageables[109], la gestion des crédits de subventions est marquée par une forte centralisation des décisions : 54 % des crédits du titre IV sont gérés au niveau central, qui se trouve ainsi subventionner plus de 2 000 organismes pour un montant moyen inférieur à 1 MF en 1997. Parmi ces subventions, qui se traduisent par plus de 2 000 arrêtés chaque année, on a relevé 113 subventions inférieures ou égales à 20 000 F. La plupart de ces concours financiers ont un intérêt manifestement local et ont surchargé inutilement les services centraux du ministère[110].

Le cloisonnement de l'administration centrale

La fragmentation des structures administratives aboutit fréquemment à l'attribution de subventions par plusieurs directions fonctionnelles à un même organisme.

Ainsi, en 1997, le centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles a reçu des subventions de trois directions différentes, tout comme l'agence Rhône-Alpes de services aux entreprises culturelles. L'association « Paris quartier d'été » est financée par six directions centrales du ministère et par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Ile-de-France, tandis que

---

[109] Rapport sur l'exécution de la loi de finances 1995 et 1996.

[110] Par exemple : amicale du personnel et des élèves de l'école des beaux-arts de Cherbourg ; association des amis de la bibliothèque d'Etalondes ; centre d'animation de Cernay ; club accordéon Champenois ; club théâtre du Conquet ; école d'accordéon Chantelouvaise ; étudiants de l'école d'architecture de Paris Belleville ; fédération des associations Rochelaises…

les « Francophonies du Limousin » sont subventionnées par cinq directions centrales du ministère, la direction régionale des affaires culturelles du Limousin et trois autres organismes spécialisés dépendant du ministère, financements auxquels s'ajoutent ceux de cinq autres ministères et de cinq collectivités territoriales, pour des aides s'échelonnant de 6 000 F à 1 258 000 F.

La mise en commun des décisions d'aide et la désignation systématique d'un « chef de file » pour les associations qui reçoivent des subventions de plusieurs sources devraient permettre de corriger partiellement les effets de cette dispersion, depuis l'acte de subvention jusqu'au suivi des résultats obtenus.

Les inconvénients de cet éparpillement des soutiens aux associations auraient pu être réduits si le ministère s'était doté d'un système efficace d'information permettant de recenser de façon complète les diverses aides publiques dont bénéficient les partenaires de l'Etat.

Le recours au logiciel « Ensemble » en 1992 avait pour objet de rendre possible cette synthèse de l'information. Mais, utilisé par une partie seulement des directions du ministère et des directions régionales, il ne fournissait pas d'information en temps réel. En 1997, une note de la direction de l'administration générale adressée le 19 février aux directeurs et délégués de l'administration centrale précisait à nouveau le dispositif applicable aux subventions, instaurait une codification des décisions pour renseigner la base de données « Ensemble » et suggérait un modèle de fiche de gestion sur la base des ratios proposés par la circulaire de février 1988.

Le logiciel « Ensemble » vient d'être abandonné, et la mise en place d'un outil réputé plus satisfaisant, « Quadrille », est prévue. Pour l'heure, le ministère se trouve démuni de tout système d'information global pour la gestion des crédits déconcentrés.

L'insuffisance des dispositifs de suivi et de contrôle

Depuis le décret-loi du 2 mai 1938 le dispositif légal et réglementaire applicable au versement de subventions est particulièrement développé, et tend à se renforcer d'année en année ; il énumère avec précision les documents comptables que doivent produire les associations subventionnées par l'Etat, organise le suivi de leur emploi, et prévoit des sanctions en cas de violation de la réglementation.

L'utilité de ce dispositif dépend à la fois de la précision des objectifs définis et de la capacité de l'administration à en évaluer la réalisation. Les conventions annuelles ou pluriannuelles signées entre le ministère et l'organisme subventionné devraient, si leurs

dispositions étaient suffisamment précises et contraignantes, constituer la référence à partir de laquelle peut être évaluée la façon dont le service a été, ou non, rendu.

Le contrôle du respect, par l'association, de ses obligations est souvent difficile, et l'Etat paraît démuni, en dépit du dispositif des conventions, pour contester les conditions dans lesquelles un organisme subventionné a satisfait à ses obligations. La formulation des objectifs assignés aux partenaires de l'Etat est, dans la plupart des cas, d'un degré de généralité ou d'imprécision tel que les possibilités d'évaluation ou de vérification du ministère de la culture sont très réduites.

Ainsi, la SARL Deschamps et Deschamps a reçu 8 940 000 F de l'Etat entre 1992 et 1996 alors que sa situation financière n'a fait l'objet que d'un seul rapport d'analyse effectué en 1992. Or dans le même temps, le chiffre d'affaires de la SARL avait fortement progressé et ses résultats bénéficiaires lui avaient permis, en trois ans, de porter ses valeurs mobilières de placement de 62 000 F à 3,4 MF. L'Etat a néanmmoins augmenté fortement le volume de sa subvention qui relève d'ailleurs du ministre lui-même ou de son entourage immédiat. Le 24 janvier 1995, le directeur du théâtre et des spectacles écrit à la SARL que « malgré un contexte budgétaire particulièrement rigoureux, le ministre a décidé, en reconnaissance de la qualité de votre travail, de vous accorder une augmentation de subvention de 400 000 F ».

La présence, fréquente jusqu'à une date récente, de représentants du ministère au sein des instances dirigeantes des organismes subventionnés, n'apporte le plus souvent qu'une garantie illusoire quant au suivi de leur activité, ainsi qu'en témoigne le cas de l'association nationale des arts du cirque (ANDAC), en cours de liquidation, qui était chargée de distribuer des aides aux cirques pour le compte de l'administration, et dont le directeur, condamné à deux ans de prison, est aujourd'hui en fuite. La fraude pourtant grossière dont l'association a été victime a été découverte très tardivement par le ministère ; la direction du théâtre et des spectacles, présente dans le conseil d'administration de l'association, et chargée de la tutelle, a accordé pendant plusieurs années des subventions sans s'être jamais assurée que des procédures rigoureuses et transparentes d'octroi des aides au cirque avaient été mises en place par l'association, et sans s'être inquiétée de leur utilisation. D'après le rapport des experts commis par le tribunal correctionnel de Paris, le directeur, profitant du fait que les subventions accordées à l'ANDAC étaient en grande partie reconduites d'une année sur l'autre et que la tutelle n'exerçait aucun contrôle ni sur leur montant ni sur leur justification, a pu obtenir leur augmentation progressive, sans qu'un rapprochement soit jamais

fait entre les concours financiers accordés par le ministère et les aides effectivement validées par le conseil d'administration. Il a pu ainsi détourner à son profit près de 20 MF.

La déconcentration des crédits ne s'est pas accompagnée des dispositions nécessaires pour assurer un suivi satisfaisant de leur utilisation.

Au niveau régional, aucune disposition n'a été prise pour organiser un contrôle effectif des documents administratifs et comptables reçus. De façon générale, l'examen des informations annuelles adressées par les partenaires de l'Etat est confié au conseiller sectoriel. Dans quelques directions régionales des affaires culturelles seulement, du personnel a été formé à l'examen des comptes et de la gestion des associations.

Les comptes rendus annuels adressés par les directions régionales des affaires culturelles sont de présentation hétérogène. Surtout, ils parviennent tardivement à l'échelon central. En raison de la variété et du volume des informations qu'ils contiennent, leur exploitation pour l'établissement du budget déconcentré de l'année suivante paraît donc difficile.

En outre, la direction de l'administration générale n'a qu'une connaissance incomplète et tardive des subventions versées par les directions régionales des affaires culturelles aux associations. En effet, ce n'est qu'au vu de la lecture des comptes d'emploi et des états financiers certifiés de l'année n – 1 des organismes subventionnés au niveau central que le bureau de la comptabilité, en charge du suivi budgétaire des associations, a connaissance d'éventuelles subventions attribuées au plan local. Si un organisme est subventionné à la fois au niveau central et au niveau local, le ministère ne le sait qu'*a posteriori*. Le suivi effectué dans la comptabilité du ministère repose sur la saisie manuelle des informations recueillies *ex post* lors du renouvellement des subventions, faute d'une connexion avec les logiciels de suivi comptable de la dépense ou avec l'application « Ensemble » qui, on l'a vu, a été abandonnée au profit d'un nouveau système d'information en cours d'élaboration.

Le ministère des affaires culturelles a entrepris dans les années récentes un effort pour remédier à certaines des insuffisances relevées par la Cour. Les procédures de délégations de crédits aux échelons régionaux ont été accélérées. La présence de fonctionnaires dans les conseils d'administration des associations a fait l'objet d'une circulaire du 30 janvier 1996 qui précise, et limite, les conditions dans lesquelles le ministère peut participer à ces instances. De même, le guide sur la tutelle des associations bénéficiaires de subventions, établi par l'inspection générale de l'administration des affaires

culturelles, estime que « la désignation d'un commissaire du gouvernement permet de reconsidérer la présence au conseil d'administration de représentants de l'Etat siégeant au même titre que les autres membres ».

Plus généralement, la ministre de la culture vient d'engager une réflexion sur les priorités qu'elle assigne à sa politique de subventions à l'égard des associations et sur la meilleure façon de coordonner, dans ce but, l'action des diverses directions et délégations du ministère. Il en résulte un premier effort de clarification qui concerne « le spectacle vivant », soit près de la moitié des crédits du titre IV.

En mars 1998, la ministre a annoncé l'élaboration d'une charte des missions de service public et a rendu publiques des « propositions pour le spectacle vivant ». Elle a indiqué que « ce document constituait une première dans l'histoire du ministère de la culture », et « visait à définir les principes généraux guidant l'action de l'Etat dans le secteur des spectacles ». La ministre a situé, par ailleurs, cette charte « dans le cadre de la reconstruction du ministère ».

La « charte sur les missions de service public du spectacle vivant » insiste sur la nécessité d'accélérer le processus de déconcentration, en renforçant et en clarifiant les responsabilités des directions régionales des affaires culturelles, sous l'autorité des préfets de région. Tout en renvoyant à des directives spécifiques, la charte entend organiser pour l'avenir, « le dialogue entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées sous diverses formes ». Des schémas directeurs de politiques nationales devront être établis par les services centraux cependant que des schémas d'actions pluriannuels seront établis par les directions régionales des affaires culturelles ; des bilans annuels d'activité seront réalisés par les DRAC conjointement avec l'administration centrale. Il en résultera des évaluations *a posteriori* dont il sera tenu compte dans les circulaires annuelles d'instructions.

La mise en œuvre de ces nouvelles orientations vient seulement d'être engagée et ses effets ne peuvent encore être évalués.

II. - LES FAIBLESSES DE LA GESTION ASSOCIATIVE

Le contrôle de certaines des associations soutenues par le ministère de la culture a révélé de nombreuses insuffisances qui auraient justifié une vigilance plus rigoureuse et moins tardive de la part de l'administration.

L'absence de vie associative et la dépendance vis-à-vis de l'Etat

Dans la plupart des cas, les associations sont dans la dépendance du ministère de la culture qui les finance à hauteur de plus de 75 %. Qu'il s'agisse de cotisations, de dons, de mécénat, de recettes d'entrée, de cessions de productions, ou de prestations de services, la part des ressources propres dans les comptes de résultat des organismes vérifiés par la Cour est toujours modeste, voire inexistante.

A cette absence de réelle autonomie financière, s'ajoute le fait qu'un grand nombre d'associations contrôlées par la Cour n'ont pas de réelle vie associative, ce qui compromet le bon fonctionnement de leurs organes délibérants, tel qu'il est prévu par la loi.

La carence des organes sociaux a permis, dans quelques cas, que de véritables escroqueries, qui font aujourd'hui l'objet de poursuites judiciaires, soient commises. Le cas de l'Association Nationale pour le Développement des Arts du Cirque a déjà été cité. A l'association régionale de développement, d'information et d'action musicale (ARDIAM), association placée sous la tutelle de la DRAC de Franche-Comté et percevant quelques 800 000 F de subventions annuelles, une information judiciaire a été ouverte à la fin de l'année 1996 du fait de détournements effectués par le biais d'avances et de remboursements de frais non justifiés. Il est apparu que depuis 1992, la fonction de président de l'association était restée vacante et que le conseil d'administration de l'association ne s'était pas réuni. Nonobstant l'absence de délibérations du conseil d'administration, et donc de budget et de comptes approuvés, les subventions annuelles ont pu être versées. La DRAC de Franche-Comté, tutelle de l'association, n'a pas réagi à ces errements dès lors qu'elle assurait de fait la gestion directe de l'association, qui a été dissoute en 1997.

Ces exemples illustrent le décalage, souvent considérable, entre des statuts parfois très élaborés, qui laissent supposer un dynamisme associatif porteur de projets ambitieux, et une réalité marquée par l'absence de fonctionnement collectif.

La difficulté à promouvoir une véritable vie associative apparaît également lorsque le statut associatif est utilisé pour fédérer les initiatives des collectivités locales et de l'Etat. L'exemple du Centre national de la bande dessinée et de l'image (CNBDI) est à cet égard caractéristique. Il a été créé à Angoulême en 1985 pour " favoriser le développement culturel et économique dans le domaine de l'image ". Il combine des missions de nature diverse (musée de la bande dessinée, recherches dans le domaine de l'image, actions de formation) qui ne recouvrent pas les mêmes priorités pour les différents partenaires impliqués (délégation aux arts plastiques du

ministère de la culture, région, département, ville d'Angoulême). Les collectivités territoriales privilégient au sein de l'association leurs propres centres d'intérêt et n'entendent supporter qu'une part limitée des charges de fonctionnement d'un équipement à vocation nationale, dont la conception et le financement ont été décidés par l'Etat. Celui-ci reste le principal bailleur de fonds et c'est vers lui que l'association, qui n'est qu'un support juridique, se tourne en cas de difficultés financières. Le paritarisme de son conseil d'administration (onze représentants de l'Etat et onze représentants des collectivités territoriales) n'a donc pas débouché sur une concertation efficace : d'une part la cohérence des positions des représentants de l'Etat n'est pas toujours assurée, plusieurs ne participent jamais aux réunions du conseil d'administration (industrie, affaires étrangères, aménagement du territoire, Institut national de l'audiovisuel...), et les orientations mêmes de l'Etat ont sensiblement varié depuis la création du Centre. D'autre part et surtout, le Centre national de la bande dessinée et de l'image n'est pas doté d'une vie associative propre : il n'a pas d'adhérents à l'exception des représentants de l'Etat et des collectivités locales ou de membres désignés par eux; la réunion dans un même conseil d'administration de partenaires aux priorités différentes, la confusion des rôles (tutelle, surveillance de la gestion, financement) caractéristique d'une association qui n'a pas d'autonomie réelle, ne facilitent pas l'émergence d'un projet fédérateur qui permettrait au Centre, treize ans après sa création, d'affirmer une identité qui demeure incertaine, et établirait sur des bases stables la collaboration de l'Etat avec les collectivités territoriales.

Les insuffisances de la gestion financière et comptable

Les investigations de la Cour ont révélé des anomalies dans la gestion financière et comptable d'associations qui auraient dû être décelées par une exploitation, même rapide, des informations fournies à l'administration. La Cour a ainsi relevé des budgets prévisionnels irréalistes ou faux, des situations financières structurellement déséquilibrées, des charges de fonctionnement trop lourdes grevant de plus en plus les budgets destinés à la création artistique, des dépenses superfétatoires ou non justifiées…

La tenue des comptes de l'association française pour la diffusion du patrimoine photographique, au conseil d'administration de laquelle siègent plusieurs représentants du ministère de la culture, suscite de nombreuses critiques. D'une part, des provisions ont été constituées pour les motifs les plus divers, mais ne relevant en aucune façon de risques ou de charges liés à des événements connus ou probables. En outre, ces provisions ont été plusieurs fois utilisées pour des objets différents de celui pour lequel elles avaient

été constituées. Elles ont présenté le double avantage, pour les dirigeants de l'association, de diminuer artificiellement le résultat net en fin d'exercice, ce qui a rendu les négociations avec le ministère de la culture plus aisées en vue de l'obtention de concours financiers plus importants, et de faciliter la constitution de réserves. D'autre part, l'actif du bilan de l'association ne comprend aucune immobilisation corporelle alors qu'elle est propriétaire de mobilier, de matériels techniques, et surtout de fonds photographiques. La sous-évaluation de l'actif qui en résulte contribue à la confusion, en ce qui concerne les collections photographiques, entre les fonds directement acquis par l'association et ceux qui sont mis à sa disposition par l'Etat qui en garde la propriété. Suite aux observations de la Cour, l'association a récemment régularisé ces pratiques.

Les salaires versés au personnel des organismes subventionnés sont dans la plupart des cas nettement au dessus des salaires minima mentionnés à titre indicatif par la convention collective des entreprises artistiques et culturelles adhérentes au syndicat national des directeurs d'entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC). La grille des salaires annexée à cette convention couvre pourtant la totalité des fonctions occupées par le personnel d'entreprises culturelles et sa mise à jour est faite régulièrement.

Au CNBDI, les salaires versés au personnel ont découlé jusqu'en 1996 de la libre négociation entre les agents et la direction du centre, sans application d'une grille salariale ni référence à une convention collective telle que la convention SYNDEAC. En 1991, alors même que le centre a connu un résultat lourdement déficitaire, les salaires de certains cadres ont augmenté de 7 à 11 %. Deux directeurs successifs ont cessé leurs fonctions sans que le conseil d'administration s'intéresse aux conditions financières de leur départ. Dans le premier de ces deux cas, le président du conseil d'administration, après avoir annoncé au conseil, en septembre 1992, que le directeur quittait le centre pour rejoindre le cabinet du ministre de la culture, et qu'il serait rémunéré par ce ministère, a conclu dès le lendemain un accord avec ce même directeur, aux termes duquel celui-ci, licencié pour faute grave, percevait d'une part une indemnité de licenciement de 107 867 F, et voyait d'autre part sa période de préavis étendue d'octobre 1992 à avril 1993, " pour faciliter sa recherche d'emploi ", avec un salaire brut supérieur à 28 000 F par mois. Dans le second cas, le conseil a expressément délégué à son président, mais sans fixer le moindre cadre, le soin de régler les conditions de départ du directeur, parti en 1994 après moins d'un an de présence. L'intéressé, auquel le centre ne devait en droit aucun dédommagement, a néanmoins obtenu le paiement d'une indemnité de 260 000F.

A un moment où la SARL « Printemps de Bourges » connaissait des difficultés croissantes qui allaient aboutir à sa mise en redressement judiciaire, des avantages financiers non négligeables ont été consentis à ses deux dirigeants (contrats d'épargne retraite pour un coût total de 1 863 296 F réparti sur 16 ans).

Le manque de rigueur dans la détermination du niveau des rémunérations est parfois aggravé par un égal laxisme dans la définition des effectifs, qui paraissent, dans certains cas, pléthoriques. Au Centre national des arts du cirque (CNAC), les dépenses de personnel ont excédé les engagement pris dans la convention signée avec l'Etat. Cette association a un budget annuel d'environ 17 millions de francs, financé à plus de 90 % par la subvention du ministère de la culture. Alors que la convention triennale signée en 1994 stipulait que les effectifs de l'association seraient de 23 agents, le CNAC employait, en 1996, 44 personnes en équivalent temps plein.

Les frais de déplacement et de représentation et autres frais généraux donnent également lieu à des abus fréquents. Il en a été ainsi du CNAC qui a payé des loyers et frais de téléphone et d'électricité pour un appartement occupé par un Inspecteur général des spectacles, puis par le directeur de l'association. Un agent a été embauché en 1990, en qualité de chauffeur du directeur de l'association. Le coût annuel de ce salarié a été évalué à 335 000 F en 1994. A ces frais s'ajoutent des honoraires importants, pour un million de francs par an en moyenne sur la période 1992 - 1996, et 750 000 F de dépenses en frais de déplacement et de réception, également en moyenne annuelle. Ces dépenses doivent être mises en regard de l'activité principale du CNAC, qui forme entre 29 et 32 étudiants par an.

Les frais de fonctionnement des associations s'accroissent au détriment de la part des dépenses consacrées à la réalisation de la mission confiée à l'association. Ainsi, le coût global (dépenses de personnel et d'administration) de la gestion de l'Office national de diffusion artistique (ONDA) calculé en pourcentage de l'ensemble des recettes, est passé de 21,9 à 31,3 % entre 1987 et 1996 – au détriment des interventions en faveur des structures d'accueil de spectacles. En conséquence, les dépenses d'intervention ne représentent plus que 66 % de la subvention reçue contre plus de 80 % au milieu des années 1980, alors même que la subvention accordée est passée de 11 MF à cette époque à 17 MF aujourd'hui.

Les comptes du Centre national de la photographie montrent l'étroitesse de sa marge de manœuvre financière. Le poids des charges salariales et locatives (près de 50 % du total des dépenses) a nécessité le versement d'une subvention exceptionnelle de 955 000 F en 1994, pour apurer les déficits des exercices antérieurs et

rééquilibrer les comptes. En regard, les ressources propres de l'association ont tendance à baisser, le poids des frais de structure amenant le CNP à réduire son budget artistique, qui est pourtant sa raison d'être et lui permet de générer des recettes propres, notamment dans les domaines de l 'édition et des expositions. Pour pallier l'insuffisance chronique de son fonds de roulement, le CNP est contraint de différer ses paiements : les dettes d'exploitation représentent depuis 1991 entre le tiers et la moitié des charges d'exploitation annuelles (nettes des dotations aux amortissements et aux provisions), ce qui correspond à des délais de règlement de l'ordre de 120 à 160 jours.

Le paiement des dettes de l'association " Attentats " absorbe une part croissante de la subvention, tandis que le volume d'activités de l'association décroît, ses dirigeants faisant valoir que "ce qui est important, c'est la création plus que l'audience". Cette association, créée en 1986 pour être le support juridique de la "compagnie de théâtre sonore et visuel ", a connu des déficits croissants : 151 000 F en 1991, 307 000 F en 1996, tandis que les remises en cause fréquentes de sa programmation aggravaient sa situation financière.

L'imbrication entre structures à but lucratif et structures à but non lucratif

Dans plusieurs cas, la Cour a observé que les partenaires de l'Etat sont à la tête de plusieurs entités juridiques, aux activités parfois voisines, les unes constituées sous forme d'association, les autres sous forme de SARL, liées entre elles par des contrats, et que cet enchevêtrement peut conduire à ce que des subventions destinées à une entité contribuent en fait indirectement aux recettes d'une autre sur laquelle le bailleur de fonds publics n'a que peu d'informations.

Une enquête conduite par la chambre régionale des comptes de la région Centre a fait ressortir que les nombreuses associations et sociétés qui gravitent autour de l'organisation et la promotion du « Printemps de Bourges » bénéficient de subventions provenant de plusieurs collectivités publiques. L'accumulation des structures juridiques, outre la difficulté de suivre clairement l'emploi des fonds publics qui en découle, suscite des relations financières complexes entre elles, dont le bien-fondé n'est pas apparu pleinement. Le « Printemps de Bourges », en tant que tel, est une SARL, mais son action est relayée par plusieurs sociétés et associations liées qui permettent d'externaliser les frais de structure. D'importantes refacturations ont été relevées au bénéfice d'autres associations et sociétés placées sous le contrôle du propriétaire de la marque « Printemps de Bourges ».

En outre, les activités de parrainage du festival ont été externalisées, ce qui a permis à la société qui en était chargée de tirer de substantielles commissions, notamment sur les subventions accordées par la région Centre, qui est pourtant un partenaire institutionnel du festival.

Le festival des Francofolies de La Rochelle et diverses activités bénéficiant du sigle des Francofolies donnent lieu à un montage juridique complexe autour de trois pôles : une SARL, une association, une société en participation, toutes dénommées Francofolies.

L'association régie par la loi de 1901 a pour seules ressources les subventions versées par diverses collectivités locales (ville de La Rochelle, département de Charente-Maritime, région) et par certains départements ministériels ; à l'origine, elle était la seule entité juridique, mais le contrôle des subventions par les collectivités publiques était déjà déficient. A la suite d'opérations conduites par son directeur et sur lesquelles la lumière n'a pu être faite, l'association est aujourd'hui encore incapable de justifier de l'emploi de 400 000 F de subventions perçues en 1987.

La SARL retrace dans ses comptes diverses activités, notamment les " Semaines de la chanson ", les " Eurofolies de Marne-la-Vallée " ou encore l'organisation de festivals à l'étranger, pour lesquelles elle bénéficie de subventions publiques dont le pourcentage s'accroît par rapport aux recettes commerciales.

La société en participation associe, depuis 1987, la SARL Francofolies et l'association Francofolies en un " contrat de coproduction constitutif d'une société en participation ", qui " ne sera pas immatriculée, sera dépourvue de la personnalité morale et ne se révélera pas aux tiers ". Ce montage permet d'isoler les produits et les charges du festival de La Rochelle, qu'ils aient transité antérieurement par les comptes de l'association ou ceux de la SARL. Le contrat oblige, en effet, l'association à reverser entre les mains du gérant de la SARL " toutes les subventions, aides, ou contributions " reçues. Le partage des bénéfices ou des parts se fait à hauteur de 95% pour la SARL et 5% pour l'association, ce qui ne reflète en rien la proportion des apports respectifs.

La complexité de ce dispositif engendre une opacité qui interdit aux bailleurs de fonds publics de connaître l'utilisation réelle des subventions accordées. Le ministère de la culture n'est pas destinataire des trois séries de documents comptables relatifs à l'association, à la SARL et à la société en participation mais des comptes de la seule SARL. Certains départements ministériels et certaines collectivités territoriales adressent souvent leurs subventions

aux “ Francofolies ”, sans désigner une structure juridique précise, ce qui permet au gérant de la SARL de décider lui-même de l’affectation des fonds.

Cette situation contrevient au décret-loi du 2 mai 1938 qui interdit à un organisme recevant une subvention de l’Etat d’en reverser tout ou partie à un autre organisme.

En outre les conditions qui entourent la décision de subventionnement ajoutent aux inquiétudes que peut faire naître un tel dispositif. Les bailleurs de fonds publics déterminent le montant de leur subvention par opération (festival de La Rochelle, “ Semaine de la chanson ”, festival de Montréal….) au vu d’un budget prévisionnel de l’année N, et d’un compte d’opération de l’année N-1. Or les chiffres qui figurent dans ces documents ne sont pas cohérents avec les comptes définitifs, et permettent l’imputation des mêmes frais de structure à plusieurs opérations.

Enfin, les résultats de ces trois entités témoignent, depuis 1995, de difficultés croissantes qui se traduisent par la substitution des financements publics aux recettes commerciales prévues. Pour autant, les charges ne baissent pas dans les mêmes proportions, et le gérant, qui a par ailleurs d’autres activités radiophoniques, continue de percevoir une rémunération brute de 880 000F par an à laquelle s’ajoutait la prise en charge d’une partie de ses frais de logement à Paris.

Le risque de conflit d’intérêts

La passation de contrats entre des sociétés ayant les mêmes mandataires sociaux crée toujours un risque de conflit d’intérêt qui, dans un contexte privé, justifie que des précautions particulières soient prises pour assurer la parfaite transparence des opérations concernées. Dès lors qu’il s’agit d’organismes fonctionnant sur fonds d’origine publique, qui mettent souvent en œuvre des missions de service public, s’ajoute à ce risque celui de la prise illégale d’intérêt, délit sanctionné par l’article 432 - 12 du code pénal ; ce délit consiste, pour une personne dépositaire de l’autorité publique ou chargée d’une mission de service public, à prendre, d’une manière ou d’un autre, un intérêt quelconque dans une entreprise qu’elle est chargée de surveiller ou d’administrer ou avec laquelle elle a des relations financières. Malgré ces prescriptions, la Cour a relevé de nombreux cas où une association passe avec un membre de son conseil un contrat sans que la preuve soit apportée que des précautions particulières ont été prises.

Dans quelques cas, le commissaire aux comptes, comme la loi lui en fait obligation, a attiré l’attention du conseil d’administration

sur des situations de ce type, sans provoquer de réaction de la part des représentants de la tutelle.

Dans un autre cas, l'administration avait vu les risques qui pouvaient résulter de la combinaison d'activités publiques avec des activités privées, et avait cherché à prendre quelques précautions : le directeur du Centre national de la photographie n'a accepté ce poste qu'à condition de n'être présent qu'à mi-temps, afin de continuer à exercer des fonctions privées ; cet arrangement n'a jamais été mis en forme, mais une lettre d'embauche non signée émanant du président de l'association précise : " Jusqu'à l'ouverture effective du Centre national de la photographie et au plus tard jusqu'au 1er septembre 1983, vous conserverez la faculté de poursuivre des activités privées. Je vous demande cependant de vous engager à les réduire progressivement (...) De surcroît, ces activités resteront totalement indépendantes des responsabilités que vous assumerez à la tête du Centre national de la photographie ".

En pratique, l'intéressé est resté actif à la tête de deux sociétés, qui ont noué des relations commerciales suivies avec le Centre national de la photographie. Sur la période 1992-1995, le CNP a acheté pour 102 419 F d'ouvrages à la première de ces deux sociétés, qui a accordé une remise éditeur limitée à 30 % sur le prix de vente public au lieu des 55 % généralement accordés en pareil cas. Alors que les fournisseurs du CNP subissent en général des délais de paiement importants, cette société a bénéficié de paiements ponctuels. Sur la même période, la seconde société, également dirigée par l'intéressé, a fourni diverses prestations au CNP pour 76 428 F (maquettes pour la réalisation d'affiches, cartons d'invitation, annonces de presse...). Le responsable du secteur édition du CNP était aussi l'un des administrateurs de cette seconde société.

Dans beaucoup de cas, le conflit d'intérêt potentiel n'est même pas évoqué. L'Agence des équipements culturels de proximité a demandé à une société détenue par un membre de son conseil d'administration, devenu ensuite son président, sur la base d'un simple accord verbal, de tenir ses comptes, et cette société a ainsi bénéficié d'une rente de situation peu compatible avec la position de son dirigeant au sein de l'agence. Au total, entre 1992 et 1996, ses prestations auront coûté plus de 270 000 F à l'Agence, sans d'ailleurs la dispenser de recourir à une société d'expertise comptable , qui a assuré la production des comptes sociaux et des diverses déclarations liées (11 860 F TTC pour les comptes 1992). L'Agence a encore recouru aux services d'une autre société détenue par son président, qui lui a facturé 50 000 F TTC pour la mise en œuvre du suivi du projet " café musique ".

III. – LE CAS PARTICULIER DES ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES

Les associations para-administratives sont l'exemple extrême du détournement du principe associatif et donc de l'objectif de partenariat poursuivi par le ministère. Leur autonomie par rapport à l'Etat est en effet inexistante dès lors qu'elles n'en sont qu'un démembrement. La Cour les a souvent évoquées dans ses rapports publics, pour en montrer les risques. En 1995, elle les a définies[111] comme des associations "qui peuvent constituer des démembrements de l'administration, et dont la dépendance à l'égard de celle-ci se manifeste par les trois critères suivants :

- sur le plan administratif, les organes dirigeants de l'association sont composés en majorité, voire de façon exclusive, d'élus ou de fonctionnaires ;

- sur le plan matériel, ces associations dépendent, pour la quasi totalité de leurs ressources, des subventions ou des concours en nature de la collectivité, qu'il s'agisse d'immeubles, d'équipement ou de personnel ; la part des cotisations dans leur financement est nulle ou très faible ;

- sur le plan fonctionnel, ces associations exercent généralement des activités ayant le caractère de service public marqué. "

La persistance du phénomène

La circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988 invitait les administrations de l'Etat à procéder à un recensement des associations para-administratives, « qui devra déboucher, chaque fois que cela paraîtra souhaitable (…) sur une procédure de retrait de l'Etat ou de dissolution » et soulignant que, « pour l'avenir, il n'y a aucune raison, sauf exception, de créer de nouvelles associations para-administratives dès lors que les missions qui leur seraient attribuées pourraient être assurées par les services de l'Etat ». Au ministère de la culture, un premier recensement avait été entrepris, et un travail de remise en ordre de ces associations para-administratives avait été engagé au début des années 1990, qui aurait débouché, entre 1994 et 1996, sur la suppression de 6 associations au niveau central, de 25 associations régionales pour l'inventaire et de 25 associations pour le rayonnement de la musique, avec contractualisation corrélative de certains agents de ces organismes.

[111] Rapport public annuel pour 1995 : "Les collectivités territoriales. Le contrôle des associations para-administratives", pages 245 à 249

La lenteur des mesures de résorption est liée à la difficulté de dégager les emplois budgétaires correspondants. Les associations para-administratives, qui ont pu être dissoutes depuis 1993 au niveau national, l'ont toujours été par absorption par un établissement public préexistant. Au niveau local, des associations para-administratives ont pu être dissoutes en 1996 par intégration de leurs activités au sein même des DRAC, dans les secteurs de la promotion de la musique et de la danse (15 emplois), de l'action culturelle (3 emplois) et de l'inventaire du patrimoine (41 emplois).

Dans le même temps, de nouvelles associations de ce type ont été créées. Le ministère de la culture a indiqué qu'il avait été contraint en 1992 de créer une association para-administrative - l'agence des lieux musicaux et de spectacles, devenue depuis agence des équipements culturels de proximité -, en raison de l'impossibilité budgétaire de recruter les trois techniciens nécessaires à la mise en œuvre de la mission d'accompagnement technique du programme des « petits lieux musicaux et de spectacle » et des « Cafés - musique ». De même, l'association pour la célébration de l'an 2000 a été instituée par le décret du 9 décembre 1996.

Il apparaît ainsi que le recours aux associations para-administratives est encore très répandu. Les informations les plus récentes fournies à la Cour font ressortir un effectif de 68 associations para-administratives, dont 18 en administration centrale et 50 auprès des DRAC, compte non tenu des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC).

Pour le seul niveau central, les subventions versées à des associations para-administratives atteignent un montant supérieur à 200 MF. Au niveau local, il est difficile d'en donner une mesure même approximative, compte tenu, d'une part, des résultats incomplets du recensement entrepris par le cabinet du ministre, et, d'autre part, de l'absence de remontée d'information précise sur l'attribution des subventions déconcentrées. La direction de l'administration générale n 'a pas été à même de fournir à la Cour la liste et le montant des subventions accordées par les DRAC.

Les dangers de la formule

Par leur nature même, ces associations présentent les défauts mentionnés ci-dessus et observés dans un grand nombre d'associations : absence de vie associative, dépendance à l'égard de l'Etat. Plus paradoxalement, compte tenu de leur proximité à l'égard de l'administration, on y constate également les insuffisances, voire les fautes graves de gestion qu'autorise une absence manifeste de suivi et de contrôle. Elles sont en outre le support d'infractions aux règles de la comptabilité publique.

Les comptes de l'Association française pour les célébrations nationales mentionnent "l'affectation en fin d'année des sommes réservées à des opérations particulières pilotées par le cabinet du ministre". Les dépenses engagées à l'initiative de l'AFCN n'ont cessé de diminuer au profit de celles qui sont de l'initiative du cabinet du ministre de la culture et sont exécutées sous son autorité : celles-ci représentaient 15 % des dépenses en 1992, 24 % en 1993 et 48 % en 1995. L'association n'est alors plus que l'organisme payeur d'opérations dont la maîtrise lui échappe. L'examen des comptes des exercices 1994 et 1995 a montré qu'à peine plus de 50 % du budget de l'association a servi à financer des opérations dont elle a pris l'initiative et dont elle assure elle-même la conduite.

La Maison des cultures du monde a pris en charge des dépenses incombant à l'administration : elle a été utilisée comme réserve de trésorerie pour le ministère : de 1993 à 1994, 12 MF ont été versés à l'association, qui n'a supporté que 7,8 MF de dépenses. Les 4,2 millions restant ont été abondés, malgré l'existence de ce solde, par un nouveau versement de 4 MF, toujours en 1994. À la fin de cet exercice, les comptes de l'association faisaient apparaître 9 MF au bilan sur la ligne disponibilités et 8 MF au compte de résultat en produits constatés d'avance. Ces réserves ont permis la prise en charge par l'association de diverses dépenses de fonctionnement que le ministère aurait dû assumer :

- elle a rémunéré des agents travaillant au ministère : un agent de la délégation aux affaires internationales a été payé sur les fonds de l'association pendant près de cinq ans (soit un total de 717 630 F) ; un agent occasionnel « chargé d'études » pour la délégation aux affaires internationales a été rémunéré en 1996 sur la base d'un salaire mensuel net de 8 000 F ;

- elle a remboursé divers frais de missions à des agents du ministère de 1993 à 1996 ;

- elle a pris en charge des frais de fonctionnement et d'intervention du ministère : par note du 3 mai 1995, la délégation aux affaires internationales assignait à la Maison des cultures du monde le paiement d'opérations liées à la présidence française de l'Union européenne, soit notamment la rencontre informelle des ministres de la culture à Bordeaux (1 382 300 F), une rencontre des directeurs de la musique (80 000 F), une réunion des directeurs du théâtre (80 000 F) ...

- elle a supporté, à la demande de l'administration, des dépenses incombant à d'autres partenaires de l'Etat : remboursement de frais de voyage au directeur de l'association Académie expérimentale des spectacles, association elle même subventionnée

à 90 % par le ministère de la culture ainsi que de frais se rapportant à des activités culturelles internationales de la ville de Marseille ...

Quant à l'association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine (ACVMP), hébergée à titre gracieux dans les bâtiments du ministère où elle est desservie par le standard du ministère, le directeur du patrimoine indiquait, par note du 10 octobre 1997, qu'elle est le support logistique et financier de la quasi totalité des activités de la mission des relations publiques et relations internationales de la direction du patrimoine.

❖

Sur de nombreux points qui ont fait l'objet de critiques de la Cour, le ministère de la culture a entrepris un effort de mise en ordre dont il a été fait état ci-dessus. Cet effort doit être poursuivi et amplifié, dès lors que l'amélioration de la situation constatée ne saurait résulter seulement de la création, par la loi, d'un statut plus adapté que celui de la loi de 1901 pour l'exercice de certaines activités culturelles d'intérêt public. Cette remise en ordre devrait s'inspirer des orientations suivantes :

- une définition plus rigoureuse de la hiérarchie des priorités assignées aux organismes subventionnés ;

- la réorganisation des services du ministère dans le sens d'une simplification en ce qui concerne leurs relations avec les associations ;

- le renforcement des compétences de gestion financière et comptable des agents du ministère, par une formation adéquate, en vue d'un meilleur exercice des tâches de tutelle et de contrôle ;

- la déconcentration des crédits, qui a pris du retard par rapport au développement de la décentralisation. L'administration centrale pourrait ainsi mieux assumer ses tâches de conception et de contrôle ;

- la mise au point de procédures d'évaluation transparentes afin de clarifier les critères d'attribution des subventions et d'établir sur des bases solides les relations de l'Etat avec les associations ;

- la régularisation de la situation des associations para-administratives après qu'un inventaire en aura été dressé ;

- la diversification des modes d'intervention en fonction des situations : certaines associations importantes dont l'action s'inscrit dans la durée, pourraient faire l'objet de conventions pluriannuelles qui fixeraient de façon claire et mesurable les objectifs à atteindre ; d'autres associations feraient l'objet d'engagements réciproques

limités dans le temps mais portant sur des projets précisément définis ;

- la mise à jour de la liste des documents et pièces justificatives que le ministère de la culture exige des associations partenaires. La tendance à multiplier, au point de les rendre inexploitables, les dossiers fournis par les associations devrait être renversée ; il convient d'alléger, pour les associations comme pour l'administration, les documents destinés à confirmer ou à suspendre l'acte de subventionnement, tout en s'attachant à en améliorer la qualité ;

- la définition d'une position claire quant à la question de la représentation du ministère dans les conseils d'administration des associations subventionnées ;

- une séparation plus nette des activités à but lucratif et à but non lucratif au niveau des organismes subventionnés ; le recours, pour la gestion d'activités à caractère non lucratif, à un statut de société commerciale, SA ou SARL, serait à bannir.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

I. - LA GESTION DES CREDITS PAR LE MINISTERE

Le poids des décisions antérieures

Depuis la loi de finances pour 1998, les crédits d'intervention du ministère de la culture connaissent à nouveau une progression significative (+12,9 % hors crédits d'acquisition). Le ministère de la culture n'a pas considéré pour autant que la base de ses crédits était immuable dans sa destination. L'attribution de mesures nouvelles sur le titre IV s'est donc accompagnée en 1998 et 1999 d'un exercice de redéploiement de 10 % au minimum des crédits de chaque direction, et de remise en cause de certaines actions, afin d'augmenter la marge de manoeuvre du ministère pour financer des actions nouvelles. Cet exercice, destiné à favoriser une définition plus claire des priorités, se poursuivra en 2000. L'objectif de rigueur du ministère n'est donc pas conditionné par une logique de gestion de la pénurie en moyens d'intervention.

Comme le souligne la Cour, le ministère de la culture subventionne un grand nombre d'associations et souvent de façon pérenne. La vie culturelle en France s'organise autour de professionnels juridiquement indépendants de l'Etat qui choisissent dans la plupart des cas le statut associatif pour exercer leur activité car ce statut permet de réunir les financements de plusieurs collectivités publiques tout en garantissant une autonomie juridique de l'organisme subventionné. Ces professionnels, comme ceux de n'importe quel secteur d'activité, ne se renouvellent pas intégralement chaque année. Bien au contraire, il s'agit d'un secteur où la durée de la formation et de l'expérience sont un des facteurs déterminants de la maîtrise professionnelle. Il est ainsi exact que, du fait de cette relative permanence des professionnels de la culture, le taux de reconductibilité des subventions est de l'ordre de 80 à 85 %. Ce taux élevé, même s'il peut légitimement susciter des interrogations, ne doit pas être perçu comme une donnée négative ou préoccupante. Il reflète l'existence d'un secteur professionnel qui a acquis au fil du temps la capacité de mettre en œuvre la politique culturelle voulue par l'Etat.

Pour autant, chaque année, des organismes culturels disparaissent ou ne remplissent plus les conditions nécessaires pour être aidés, tandis que d'autres au contraire bénéficient pour la première fois de subventions de l'Etat. Cependant, l'enjeu principal du

ministère de la culture est moins d'organiser la remise en cause systématique d'une année sur l'autre des aides accordées que de fonder sur des critères plus clairs la notion de mission permanente de service public, qu'il estime légitime et utile à la mise en œuvre de la politique culturelle. Elle permet en effet une coopération stable avec les organismes culturels, dont la fragilité intrinsèque ne s'accommoderait pas d'une absence totale de visibilité quant au soutien qu'ils peuvent espérer de l'Etat.

S'il estime nécessaire de prévoir des redéploiements de crédits, le ministère de la culture ne considère donc pas que le taux élevé de reconduction des concours publics d'une année à l'autre soit à lui seul un critère de mauvaise gestion de ses crédits d'intervention. En revanche, il est pleinement conscient de la nécessité de fonder sur des principes plus clairs sa politique de soutien, qu'elle soit durable ou ponctuelle, aux organismes subventionnés.

Le ministère de la culture élabore chaque année des directives générales d'attribution des subventions, et s'efforce d'améliorer la pertinence de sa politique en matière de soutien aux associations culturelles.

L'attribution des subventions par les directions d'administration centrale ou les directions régionales des affaires culturelles sous l'autorité des Préfets de région prend place dans le cadre des orientations de politique générale du ministre exprimées notamment lors de la présentation du projet de loi de finances au Parlement.

Par ailleurs, le ministère élabore chaque année une directive annuelle d'utilisation des crédits déconcentrés, qui indique aux directeurs régionaux des affaires culturelles les priorités retenues pour le subventionnement d'institutions ou de projets à caractère culturel, et précise ainsi, en la replaçant dans le cadre de l'annualité, la lettre de mission, désormais beaucoup plus détaillée, qui accompagne l'installation d'un directeur en région.

Cette directive d'emploi des crédits déconcentrés tend à devenir un élément essentiel de la définition des priorités et de leur traduction budgétaire, depuis que le ministère, en 1998, a modifié la nomenclature du titre IV de son budget, en inscrivant sur des chapitres distincts les crédits centraux et les crédits déconcentrés. L'existence d'une nomenclature fonctionnelle, répartissant les crédits par secteur d'intervention ne peut valoir définition d'objectifs à elle seule ; le passage à une nomenclature par type de service instructeur de la dépense, conduit donc nécessairement à définir les actions soutenues, au moment de la programmation, par référence à de grands objectifs, et non plus seulement à des secteurs d'activité.

Cependant, le ministère de la culture est conscient que la directive d'emploi des crédits déconcentrés, par son caractère technique et directement opérationnel, ne saurait à elle seule servir de fondement « théorique » à la politique d'intervention du ministère, d'autant plus qu'elle ne concerne que les crédits engagés par les directions régionales des affaires culturelles.

La création d'un comité stratégique ministériel est en projet, qui permettra de clarifier les priorités du ministère dans sa politique de subventionnement, en la fondant sur une analyse plus poussée de la notion de service public culturel.

Ce dernier travail permettra de définir une politique de subventionnement selon une typologie des organismes fondée sur la nature de la mission qui leur est assignée :

- associations dites para-administratives, assumant une mission de l'Etat qui a vocation à être réintégrée dans l'administration : cette catégorie est appelée à disparaître ; le ministère a poursuivi à ce titre, en 1998 et 1999, un plan de régularisation, qui sera prolongé en 2000 ;

- grandes associations nationales, assumant une mission de service public, reconnue souvent par des textes réglementaires (exemple : l'Union Centrale des arts décoratifs) et faisant l'objet d'un contrôle de nature identique à celui qui s'exerce sur les établissements publics ;

- associations se voyant confier une mission de service public, dans un cadre conventionnel formalisant à la fois les objectifs assignés à la structure, et l'engagement de l'Etat ;

- associations pouvant participer à une mission d'intérêt général, et aidées de manière spécifique au titre de cette mission.

L'objectif de cette typologie est de rompre avec la logique d'une justification a posteriori de l'aide accordée, fondée sur le caractère permanent de l'institution, et de remplacer celle-ci par un critère d'aide fondé sur le type de mission assumée. Il reste que la plus ou moins forte implication dans une mission de service public peut constituer un critère, sinon de pérennité, du moins de renouvellement pluriannuel de l'aide accordée par l'Etat.

Enfin, le travail du comité ministériel d'évaluation, institué par arrêté du ministre en 1995 et relancé en mai 1998 par Madame la Ministre, permet également de mieux analyser l'activité des organismes soutenus et sa pertinence au regard des objectifs qui leur sont assignés. Une mission d'évaluation est ainsi en cours sur le réseau national des associations départementales et régionales pour la musique.

Parallèlement à cette réflexion sur les objectifs, née de la nécessité de mieux cerner la notion de service public culturel, le ministère s'attache à clarifier le mode de relation qu'il entretient avec les associations qu'il subventionne.

La centralisation excessive de la gestion des crédits

La Cour souligne que la gestion des crédits de titre IV est marquée par une forte centralisation des décisions. Si cette critique était justifiée pour les premières années examinées par la Cour, il convient de noter qu'un effort très important a été fait dans le sens d'une déconcentration accrue des crédits au cours des années récentes. Ainsi, sur les deux années 1998 et 1999, l'effet cumulé des mesures nouvelles et de la déconcentration a fait progresser de plus de 700 MF le chapitre des interventions déconcentrées (chapitre 43-30) ; le projet de loi de finances pour 2000 prévoit une nouvelle progression de 376 MF (la dotation de ce chapitre atteindra 2 492 MF). Les crédits déconcentrés représenteront ainsi 66,8 % des crédits d'intervention du ministère (hors crédits d'acquisition et crédits de la dotation globale de décentralisation - part bibliothèques, non compris dans le champ de l'étude de la Cour).

Ces nouvelles règles de déconcentration ont permis de faire diminuer fortement le nombre de subventions de faible montant jusque-là accordées au niveau central. Celles dont la gestion a été maintenue au niveau central correspondent généralement à des actions comportant une part élevée de risque artistique ou d'innovation. Les directions d'administration centrale doivent en effet conserver la capacité d'aider les organismes qui permettent le renouvellement des modes d'expression culturelle.

Le cloisonnement de l'administration centrale

La Cour regrette que le ministère ne se soit pas doté d'un système efficace d'information qui permette notamment d'éviter le multi-subventionnement. Le ministère s'est engagé depuis plusieurs années dans la définition de nouveaux outils de gestion des crédits du titre IV. Ainsi, une première application « Ensemble » avait été mise en place depuis 1996 dans l'ensemble des directions régionales des affaires culturelles et avait été progressivement raccordée à l'application « Nouvelle dépense locale » de la direction de la comptabilité publique. Cet outil constituait le moyen le plus sûr de contrôler progressivement le multi-subventionnement des associations. Il permettait une observation synthétique et en temps réel de toutes les étapes de gestion du titre IV. Cependant, de technologie obsolète, l'application « Ensemble » fait actuellement l'objet d'une refonte globale dans le cadre du projet « Quadrille », outil des gestion et d'analyse du titre IV. « Quadrille », dans sa conception, a été pensé

comme un instrument de dialogue entre l'administration centrale et les DRAC. En effet, s'agissant d'un outil commun, le partage d'informations doit conduire à une meilleure visibilité, par chacun des acteurs, des actions engagées sur tout le territoire que ce soit sur crédits centraux ou sur crédits déconcentrés.

L'insuffisance des dispositifs de suivi et de contrôle

La Cour estime que la déconcentration des crédits ne s'est pas accompagnée des dispositions nécessaires pour assurer un suivi satisfaisant de leur utilisation tant sur le plan du personnel, de la formation que des outils et dispositifs de suivi et de contrôle.

Dans le cadre de la politique de déconcentration, la Ministre a décidé la mise en oeuvre d'un plan pluriannuel de transfert de 200 agents de l'administration centrale vers les services déconcentrés entre 1999 et 2002. Les directions régionales des affaires culturelles vont de ce fait bénéficier progressivement de personnels supplémentaires qui pourront notamment être affectés à la gestion et au suivi des crédits de titre IV. Par ailleurs, un effort de formation des personnels à l'analyse des documents financiers a été entrepris depuis 1997 et sera poursuivi en 2000 (deux sessions de stage intitulé « comprendre et contrôler la gestion des associations » sont prévues dans l'année).

L'application informatique « Quadrille » susmentionnée permettra à l'administration centrale d'avoir une information complète et immédiate des subventions versées par les DRAC aux associations. Mise en test dans le courant de l'an 2000, cette nouvelle application sera mise en exploitation dès le 1er janvier 2001.

Ce système d'information s'appuie notamment sur les quatre fonctionnalités suivantes : la programmation, l'instruction des dossiers de demandes de subventions, le suivi de l'exécution comptable et l'analyse de la dépense et la consolidation nationale. Elles permettront d'améliorer la gestion des crédits d'intervention, conformément aux recommandations formulées par la Cour.

- La programmation : chaque directeur régional des affaires culturelles aura la possibilité de programmer ses actions selon plusieurs entrées, les aides institutionnelles et les aides ponctuelles, les objectifs de politique culturelle tels qu'ils sont définis par la circulaire d'emploi des crédits déconcentrés, les grandes missions génériques du ministère (conservation, diffusion, production...), les domaines culturels (musique, patrimoine, théâtre...). Il pourra programmer ses actions au-delà des crédits notifiés et il pourra jouer à la fois sur les actions et sur les montants demandés, notamment en cas d'annulation de crédits. Il en sera de même pour les directions d'administration centrale.

- L'instruction des dossiers : l'outil permettra un suivi administratif des demandes de subventions, de la réception de la demande au mandatement de la subvention. Le traitement des dossiers s'en trouvera facilité tout en limitant les délais. L'outil aura également le caractère d'un outil d'aide à la décision. En effet il s'appuiera sur la connaissance des partenaires : nom du partenaire, statut (association., entreprise..), type de structure (centre d'art, bibliothèque...), historique des subventions versées, modalités de financement (partenariat financier). Surtout, il permettra d'effectuer un contrôle de gestion des organismes subventionnés par l'étude des bilans, des comptes de résultats et des budgets prévisionnels et l'édition des ratios de référence en fonction de l'activité des organismes.

Il sera donc possible d'approfondir la connaissance du ministère sur les associations subventionnées, leur activité et leurs caractéristiques financières. Par la possibilité qu'elle offre de bâtir des indicateurs de contrôle de gestion et d'activité, cette application donnera aux gestionnaires de crédits et aux conseillers, attributaires de subventions, qu'ils soient en administration centrale ou en direction régionale, une vision partagée de tous les aspects de ces associations. Permettant une meilleure analyse de la santé financière de celles-ci, les indicateurs seront un outil précieux, pour intégrer dans les documents contractuels que le ministère souhaite développer, des objectifs précis qui ne se cantonnent pas à l'activité développée, mais qui traitent également de la gestion des organismes, et en fasse un critère important dans la relation avec le ministère.

En contrepartie, le ministère doit améliorer son propre circuit de la dépense, afin de ne pas fragiliser les associations par des délais de paiement excessifs des subventions.

- Le suivi de l'exécution comptable : « Quadrille » permettra un suivi de l'exécution comptable sans double saisie. En effet, les données comptables sont obligatoirement saisies dans les progiciels comptables, Symphonie pour l'administration centrale et NDL pour les services déconcentrés. Des liens entre les différents outils permettront un suivi pratiquement en temps réel des actions passées en comptabilité.

- L'analyse de la dépense et la consolidation nationale : les éléments quantitatifs contenus dans l'application permettront d'effectuer une analyse quantitative de la dépense (analyse budgétaire et comptable, production de statistiques..). En outre, les éléments qualitatifs contenus dans l'outil permettront des analyses approfondies de la dépense culturelle. A cet effet, l'outil permettra de répondre aux questions posées sur l'adéquation des politiques

menées par rapport aux objectifs fixés par la circulaire d'emploi des crédits déconcentrés, sur les missions du ministère, sur les domaines concernés, sur le mode de financement et de partenariat, sur les lieux et les structures de l'action culturelle et sur les publics touchés. L'analyse de la dépense ne sera donc plus limitée à une répartition par secteur d'activité, mais retracera les grands objectifs de la politique culturelle, grâce à une nouvelle nomenclature, en cours de définition, qui sera appliquée à tous les actes de subventionnement, qu'ils soient engagés en administration centrale ou par les services déconcentrés.

Une démarche de contractualisation avec les structures subventionnées sur des objectifs plus exigeants est également en cours. La charte des missions de service public pour le spectacle vivant est entrée en vigueur cette année. Ce document réaffirme les fondements de l'intervention publique en matière culturelle et identifie clairement les responsabilités du service public de l'Etat et des équipes subventionnées, tout en précisant les règles applicables à la direction et à la gestion des établissements assurant des missions de service public. D'ores et déjà, l'Etat s'est appliqué à respecter les principes et règles posés par la charte.

Les nouveaux outils et procédures de la politique en faveur du spectacle vivant mis en place en 1998 et 1999 répondent ainsi aux exigences de la charte : qu'il s'agisse de l'installation de commissions interrégionales pour les compagnies chorégraphiques, de la refonte de l'aide aux compagnies dramatiques ou du lancement du nouveau programme des scènes conventionnées, il s'agit d'éviter de figer des situations acquises, d'assurer la transparence de la décision de subventionnement, d'identifier dans des conventions précises les obligations quantitatives et qualitatives des équipes, d'assumer pleinement la logique de la déconcentration, en dotant les directions régionales des affaires culturelles des moyens d'une expertise indépendante, et de procéder à des évaluations systématiques.

Au terme d'une seule année, le bilan est positif : la charte constitue d'ores et déjà une référence constante pour les partenaires du ministère de la culture et de la communication. Au-delà, il faut rappeler que l'action de l'Etat en matière culturelle repose sur un large partenariat avec les collectivités locales et s'inscrit donc dans la durée. Il est donc clair que les effets de la charte des missions de service public ont vocation à se faire sentir surtout sur le moyen terme, par la levée progressive des rigidités dont augure favorablement le large soutien que ce texte a rencontré chez les professionnels.

Une charte de l'enseignement spécialisé est, pour le domaine du spectacle vivant, en cours de préparation. Cette démarche de

contractualisation avec les structures subventionnées sur des objectifs plus exigeants sera prochainement étendue au secteur des arts plastiques.

II. - LES FAIBLESSES DE LA GESTION ASSOCIATIVE

L'absence de vie associative et la dépendance vis-à-vis de l'Etat

La Cour relève le cas du statut associatif du centre national de la bande dessinée et de l'image (CNBDI) d'Angoulême dont elle souligne le caractère factice. Ce statut comporte d'indéniables inconvénients. Toutefois, aucune autre modalité plus adaptée n'a pu être trouvée à ce jour par le ministère pour s'associer aux collectivités territoriales dans la gestion de projets ou d'institutions culturels tels que le CNBDI. Les ajouts successifs de missions dont a fait l'objet cette association de la part de l'Etat et des collectivités territoriales explique les ambiguïtés des choix mis en oeuvre. Le ministère de la culture et de la communication estime néanmoins que la clarification du rôle et de la responsabilité des différentes collectivités publiques constitue un objectif essentiel lui permettant, comme aux autres administrations de l'Etat, de bien cibler ses interventions et d'en assurer l'évaluation. Un effort de recentrage des missions du CNBDI est en cours à l'heure actuelle.

Les insuffisances de la gestion financière et comptable

Comme le relève la Cour, la tenue et le suivi des comptes des associations comportent souvent des insuffisances et des anomalies. Le ministère de la culture s'efforce de clarifier ces situations de manière progressive, souvent par la modification des statuts et la nomination de commissaires du gouvernement. Pour reprendre l'exemple cité par la Cour, l'association française pour la diffusion du patrimoine photographique (devenue patrimoine photographique) a été réorganisée par une modification de ses statuts le 27 mai 1999. Un commissaire du gouvernement est désormais nommé par le ministre de la culture et une convention-cadre, relayée par une convention financière annuelle, lie l'association à l'Etat. Cette convention définit les missions confiées à l'association et les modalités et moyens de gestion tant juridiques que financiers mis à sa disposition.

Concernant les salaires versés au personnel des organismes subventionnés, la Cour note que bien souvent, il n'y a pas application d'une grille salariale, ni référence à une convention collective telle que la convention du syndicat national des directeurs d'entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC). En matière de droit du travail, les accords de branche fixent des rémunérations minimales et c'est au

regard de ce plancher que le salaire est établi par le contrat de travail. Il est ainsi nécessaire de replacer dans leur contexte respectif les conditions d'emploi faites dans chacun des organismes subventionnés. Dans la plupart des cas, les personnes dirigeantes sont recrutées à la fois pour leur expérience et pour leurs compétences avérées dans des domaines très spécifiques. Les niveaux de rémunération prennent en compte l'ensemble de ces caractéristiques et traduisent souvent la volonté des collectivités partenaires de s'attacher les meilleures compétences pour se donner les plus grandes chances de réussite. Les cas relevés par la Cour des deux directeurs successifs du CNBDI sont à distinguer. Dans le premier de ces deux cas, le ministère de la culture et de la communication prend acte des observations de la Cour. S'agissant des responsabilités proprement administratives dans la gestion de ce dossier, il doit être rappelé que l'assise budgétaire des membres de cabinet ministériel n'est pas de l'ordre des informations communiquées aux administrations centrales. Pour ce qui concerne le second cas, le départ du directeur lui a été signifié par le conseil d'administration et constitue bien, au moins sur un plan substantiel, un licenciement. La mise en œuvre de cette décision relevait des attributions du président de l'association et n'a pas fait l'objet d'une information spécifique des membres du conseil d'administration. Compte tenu du contexte, il a été demandé au président de ne pas pénaliser l'intéressé dans les négociations qu'il avait mandat de mener.

Le manque de rigueur dans l'utilisation des crédits aurait, selon la Cour, pour résultat de réduire la part des dépenses consacrées aux missions principales des structures subventionnées. Il est exact que de manière générale, sur l'ensemble des structures subventionnées, le pourcentage des frais de fonctionnement par rapport aux recettes totales a augmenté régulièrement depuis dix ans en raison de l'augmentation du coût de la vie, du caractère souvent incompressible des dépenses de fonctionnement, qui comprennent notamment des salaires, et de l'absence de clauses d'indexation des subventions. Par ailleurs, des circonstances exceptionnelles ou la mise en place de dispositifs nouveaux ont pour conséquence de faire progresser les frais de structure sans que cela traduise pour autant une tendance lourde. Tel est le cas pour l'office national de diffusion artistique (ONDA), exemple retenu par la Cour, où la progression des frais de structure entre 1987 et 1996 est le fait de la diminution de la subvention de fonctionnement mais aussi du déménagement de l'association et de ses conséquences (augmentation du loyer, dotations aux amortissements...) ainsi que des changements de législation. Le corollaire de cette augmentation des frais de fonctionnement est effectivement une diminution des dépenses

d'intervention, mais dans une moindre mesure que celle indiquée par la Cour (7 % environ sur 7 ans).

Concernant, le Centre national de la photographie (CNP), autre exemple retenu par la Cour, il est vrai qu'une subvention exceptionnelle a été versée en 1994 pour apurer le déficit de l'année en cours ; cette subvention était de 955 000. La gestion difficile de la trésorerie du CNP, dont le fonds de roulement est structurellement insuffisant, est cependant plus liée au calendrier des activités qu'il organise qu'au poids de ses charges de fonctionnement. L'effort accompli par le CNP a permis de réduire à 90 jours au maximum les délais de règlement aux prestataires. Enfin, les placements financiers ont eu pour objectif de réduire le poids des charges financières de l'association.

L'activité principale de l'association Attentat, également citée par la Cour, consiste en la création et la production de spectacles de théâtre musical de caractère expérimental. Marc Monnet, responsable d'Attentat, est l'un des représentants principaux de cette forme de spectacle, tant par la qualité de son écriture musicale que par le professionnalisme de ses productions. Les difficultés financières dont a souffert l'association Attentat sont réelles et l'Etat en a bien analysé l'importance. C'est au regard de l'intérêt de la démarche esthétique de Marc Monnet que l'Etat avait toutefois maintenu sa subvention afin de permettre à l'association de trouver une implantation régionale qui aurait pu, par l'apport de financements locaux, contribuer à l'équilibre de son budget. L'Etat a pris acte de l'échec des tentatives d'élargissement des partenariats et a totalement cessé d'aider cette association au titre du fonctionnement : en 1998, elle a bénéficié d'une aide à projet d'un montant limité à 200 000 F (sur les crédits de la direction régionale des affaires culturelles d'Ile de France), et en 1999, aucune subvention ne lui a été allouée, à quelque titre que ce soit.

L'imbrication entre structures à but lucratif
et structures à but non lucratif

La Cour relève que certaines structures partenaires de l'Etat recouvrent un enchevêtrement d'entités juridiques qui affecte la lisibilité de l'emploi des subventions. En ce qui concerne la situation de la compagnie Jérôme Deschamps, le ministère de la culture peut à juste titre être critiqué pour son manque de réactivité au fait que l'activité de la compagnie, laquelle rencontrait le succès public, devenait progressivement bénéficiaire. Il convient toutefois de préciser qu'au cours de la période examinée par la Cour, le dossier relatif à la compagnie Jérôme Deschamps a souvent relevé d'instructions

données par le ministre ou son cabinet à la direction du théâtre et des spectacles.

Pour autant, il est clair que le ministère de la culture a financé la compagnie Jérôme Deschamps au titre de missions d'intérêt public de création et de production théâtrales et exercé un contrôle, même si les premières et le second n'ont pas été formalisés par écrit. Il a notamment veillé au niveau des salaires des dirigeants qui, mis en perspective avec ceux applicables dans d'autres structures, n'apparaissaient pas abusifs.

L'imbrication de trois structures juridiques (une SARL, une association, une société en participation) autour du festival des Francofolies de La Rochelle et de diverses autres activités engendre, comme le souligne la Cour, une opacité quant à la connaissance de l'utilisation des subventions accordées. La direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles du ministère de la culture a souhaité clarifier cette situation en subordonnant le versement du solde de la subvention à la SARL pour 1999 à la production, par cette dernière, de pièces comptables permettant d'appréhender globalement l'ensemble des activités des Francofolies. Par ailleurs, le ministère de la culture souhaite, à compter de l'année 2000, que seule la SARL soit subventionnée par l'ensemble des partenaires publics et non plus l'association, ce que permet l'article 1.2 de la loi modifiant l'ordonnance du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. Dans ce cas, le montage financier et juridique qui associe depuis 1987 la SARL et l'association, sera considéré comme caduc ; une convention pluriannuelle sera établie entre l'ensemble des partenaires.

Le risque de conflits d'intérêts

La combinaison d'activités publiques avec des activités privées présente en effet un risque de conflit d'intérêt qu'il est cependant souvent difficile d'anticiper et qui doit parfois être relativisé compte tenu de la spécialisation importante des entreprises culturelles.

Si, comme l'indique la Cour, le Centre national de la photographie a noué des relations commerciales avec les deux sociétés dans lesquelles son directeur était resté actif, ces relations ont été limitées à trois manifestations particulières et ont notamment consisté en le paiement à l'une de ces sociétés du produit des ventes des livres d'un artiste dont cette société est l'éditeur exclusif.

Concernant l'agence des équipements culturels de proximité, la gestion de la paie et le suivi budgétaire ont été, comme l'indique la Cour, sous-traités à une société détenue par le président du conseil d'administration. Une préoccupation de rationalisation urgente des dépenses avait conduit à recourir à cette société. Les prestations

rendues par l'agence ont cessé à l'arrivée d'une personne ayant compétence pour accomplir cette tâche en interne. Il est à noter que l'objectif fixé à l'agence lors de sa création, à savoir l'accompagnement de l'Etat dans la mise en place d'un nouveau réseau de lieux de pratiques musicale situés notamment dans les quartiers difficiles a été atteint. Cependant, conscient des irrégularités soulignées par la Cour, le ministère de la culture, dès 1994, s'est progressivement retiré du financement de cette structure, qui a été dissoute le 25 mai 1998.

III. - LE CAS PARTICULIER DES ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES

La persistance du phénomène

La Cour note que, dans le domaine culturel, le recours aux associations para-administratives est encore très répandu et critique le ministère de la culture pour sa lenteur dans la résorption de ces situations. Comme elle le souligne, cette lenteur est liée à la difficulté à dégager les emplois budgétaires permettant d'accueillir les salariés des associations para-administratives. En effet, il est nécessaire de souligner que les effectifs de ces associations, si celles-ci avaient été supprimées brutalement, auraient fait gravement défaut à la gestion des affaires culturelles, notamment dans les directions régionales. Il a donc fallu que le ministère de la culture mette en place un plan de résorption progressif de ces associations para-administratives et obtienne la création d'emplois (contractuels ou titulaires), afin de ne pas compromettre gravement des pans entiers de son activité. Cette difficulté est à l'origine de l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le ministère de mener à terme le processus de régularisation des associations para-administratives en 1998 et 1999, dans un contexte budgétaire où les faibles créations d'emplois obtenues ont été prioritairement consacrés à la résorption de l'emploi précaire (« les vacataires ») auquel il a été massivement fait recours, dans un contexte de pénurie d'emplois statutaires, pour pourvoir les grands équipements culturels nationaux liés à la politique des « grands travaux ».

Cependant, le ministère de la culture est conscient que cette régularisation doit être poursuivie. Ainsi, si l'association française pour les célébrations nationales n'a pas encore été dissoute, elle ne reçoit plus de subvention du ministère ; ses activités ont été transférées à la direction des archives de France et son personnel intégré à celui du ministère de la culture en 1999. De même, l'association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine, qui servait notamment de support à l'organisation des Journées du patrimoine,

sera dissoute avant la fin de l'année 1999, et ses activités seront réintégrées dans la direction de l'architecture et du patrimoine. Trente deux emplois ont par ailleurs été créés dans la loi de finances pour 2000 afin de fournir une assise budgétaire à des salariés d'associations para-administratives.

S'agissant de l'association pour la célébration de l'an 2000, il convient de souligner que c'est le gouvernement qui, dans le cadre de la préparation de la célébration de l'an 2000, a décidé la création d'une mission, placée sous la tutelle du ministère de la culture, et relayée par une association. Cette association a bien évidemment un caractère exceptionnel et une mission limitée dans le temps puisque l'article 3 de ses statuts précise que sa durée de vie est limitée au 31 décembre 2001. En outre, elle est dotée d'un contrôleur financier et d'un agent comptable et est soumise au code des marchés publics.

Les dangers de la formule

Il est indéniable que la nature même des associations para-administratives et des missions qui leur sont confiées peut conduire à une confusion des rôles dans laquelle l'association perd la maîtrise de ses propres actions. Cependant, chacune des associations citées par la Cour a toujours conservé une part d'initiative et de proposition dans la conduite de ses actions et a pu mettre en avant ses capacités de conseil et d'expertise, même si les actions en question étaient souvent largement guidées par le ministère. Toutefois, afin de clarifier ce type de relations et tenir compte des remarques formulées par la Cour, le ministère de la culture a pris les mesures nécessaires chaque fois que cela a été possible. Comme il a déjà été indiqué, l'association française pour les célébrations nationales n'a plus d'existence et l'association pour la connaissance et la mise en valeur du patrimoine sera dissoute très prochainement.

Concernant la Maison des cultures du monde (MCM), les missions d'expertise, d'accueil et de formation qui lui ont été confiées à partir de 1994 ont en effet conféré un caractère para-administratif à cette association dont l'objet premier était la production et la diffusion de spectacles, d'expositions, de livres et de disques. La remarque de la Cour relative à l'utilisation de MCM comme réserve de trésorerie pour le ministère ne peut cependant être accueillie. Le versement de compléments de subvention en fin d'année ne s'explique nullement par la volonté du ministère de la culture de constituer des réserves en dehors du champ de la comptabilité publique, mais par celle de permettre à MCM, dans le strict cadre des missions qui lui ont été confiées d'assumer des dépenses importantes en début de l'exercice suivant pour des opérations se prolongeant d'une année à l'autre ou commençant immédiatement en début d'année. C'est ainsi que les

sommes importantes versées à la fin de l'année 1994 ont eu pour but principal de permettre à MCM d'assumer les frais de préparation et d'organisation des grandes rencontres liées à la présidence française de l'Union européenne (1er semestre 1995). Une rencontre des directeurs européens du théâtre a ainsi eu lieu début janvier 1995, et le sommet informel de Bordeaux s'est tenu au printemps 1995. Les dépenses liées à l'accueil et à la formation interviennent fréquemment dès le début de l'exercice, alors que la subvention attribuée à MCM n'est souvent versée que tardivement, du fait de la complexité de la procédure, qui comporte une convention associant plusieurs directions du ministère.

Concernant la prise en charge par MCM de frais de fonctionnement du ministère, il faut préciser que l'agent rémunéré par MCM durant 4 ans et 10 mois était bien un agent de l'association. Il n'est devenu contractuel du ministère, affecté au département des affaires internationales, qu'à partir du 1er août 1995. C'est dans ce strict cadre que des frais de mission ont été remboursés à cet agent. Si un « chargé d'études » a également été rémunéré par MCM au titre d'un contrat à durée déterminée de trois mois, il avait pour mission d'élaborer le « vademecum culturel juridique » confié à MCM dans le cadre de sa mission d'ingénierie culturelle. Enfin, un autre agent contractuel du ministère de la culture a effectivement été pris en charge par MCM durant l'été 1993, mais dans le cadre d'une opération relevant des missions de l'association (conduite d'une mission sur la musique indonésienne en vue de l'édition d'un disque compact).

Néanmoins, pour tenir compte des recommandations de la Cour et notamment pour supprimer le caractère para-administratif qui s'attache à une partie des activités de MCM, le ministère a décidé de modifier en profondeur l'exercice des activités d'expertise, d'accueil et de formation assumées par cette association. Ces actions sont désormais directement conduites par MCM, sous sa seule et entière responsabilité. Une subvention unique lui est attribuée pour l'ensemble de ses missions, qu'elle conduit sans aucune intervention de la part de l'administration centrale autre que la tutelle qu'exerce normalement une administration sur une association qu'elle subventionne.

***REPONSE DU GERANT DE LA SARL DESCHAMPS ET DESCH*AMPS**

L'insertion au rapport public précise que « la formulation des objectifs assignés aux partenaires de l'Etat est , dans la plupart des cas, d'un degré de généralité ou d'imprécision tel que les possibilités d'évaluation ou de vérification du ministère de la culture sont très réduites».

Il est à noter que si les « possibilités d'évaluation et de vérification du ministère de la culture » semblent « très réduites » à la Cour, les relations entre le ministère et la SARL Deschamps et Deschamps ont été nombreuses et régulières.

Tous les documents concernant notre activité artistique et comptable qui nous ont été demandés par le ministère de la culture ont été régulièrement transmis. Aux modèles de documents standards exigés chaque année par la Direction du Théâtre étaient systématiquement joints nos comptes annuels ainsi que nos liasses fiscales, établis par notre expert comptable et vérifiés et certifiés par notre Commissaire aux comptes.

Ainsi le ministère de la culture a-t-il eu régulièrement la possibilité d'évaluer et de vérifier de façon approfondie notre activité, sur le plan artistique et financier.

Il apparaît donc clairement que le niveau des subventions versées à la SARL a été fondé sur l'ampleur des projets artistiques que nous avons scrupuleusement exposés et des risques financiers qui en découlaient.

Il est de plus à noter que le niveau de l'aide publique a toujours représenté une part exceptionnellement faible de notre budget (selon les années de 11,48% à 16,70%), tandis que notre activité n'a cessé de se développer dans le même temps, entraînant la croissance régulière de nos recettes propres.

Ainsi les excédents de trésorerie relevés par la Cour sont-ils à imputer à notre propre développement plutôt qu'aux subventions qui nous ont été allouées et qui sont restées proportionnellement stables, voire en diminution.

Et s'il faut s'interroger sur l'utilité publique de la dépense que représentent les subventions versées à la SARL Deschamps et Deschamps, un critère semble particulièrement pertinent à savoir mettre la qualité au service du plus grand nombre.

Sur ce point, notre entreprise paraît présenter une certaine réussite puisque tout en menant un réel travail de recherche artistique, que traduit l'originalité de nos créations, aujourd'hui internationalement reconnues, nous avons, moins que tout autre, ménagé nos efforts quant à la circulation et à la diffusion de nos spectacles, à la recherche d'un public large et nouveau et jeune pour le théâtre, à la représentation de la Culture française à l'étranger.

« nous avons augmenté très significativement votre subvention, convaincus de l'exceptionnelle qualité de vos créations, de leur impressionnante diffusion, de leur impact auprès d'un public diversifié et souvent conquis aux marges des plus démunis, de l'importance de l'entreprise que vous conduisiez (seule « vraie » troupe permanente avec la Comédie Française), du rayonnement international de vos productions qui faisaient de vous l'une des figures artistiques françaises les plus reconnues à l'étranger. »

Lettre du Directeur du Théâtre du 10 septembre 1997

Tout au long de la période contrôlée, nous avons accueilli, avec six spectacles différents, plus de 600 000 spectateurs au cours de 678 représentations données dans plus de cent villes et plus de quinze pays. Nous avons ainsi la conviction très ferme d'avoir satisfait à nos obligations.

Les remarques relatives à la présence de valeurs mobilières de placement à l'actif de notre bilan nous semblent ainsi hors de propos.

Dans son relevé de constatations provisoires, le conseiller référendaire de la Cour des Comptes note (page 14) que « la gestion de la société ne soulève pas de remarque particulière ».

Nous prenons cette remarque comme une reconnaissance de notre bonne gestion. Très vigilants, quant à la nature et au volume de nos dépenses, nous essayons de dégager des excédents de trésorerie en évitant toutes gabegies et dépenses somptuaires.

De plus, l'absence de conventions avec le ministère de la culture, l'obligation de renégocier chaque année le principe et le montant de la subvention étaient de nature à fragiliser l'entreprise, représentant une motivation supplémentaire pour trouver d'autres sources de financement pour la création et la production de nouveaux spectacles afin d'assurer sa pérennité.

Conscients du caractère précaire de l'activité économique en matière de théâtre, nous pensions sage de placer nos excédents de

trésorerie éventuels. Le contraire serait du reste une faute de gestion qui pourrait nous être reprochée.

Ces placements, dont le ministère était parfaitement informé, nous ont permis d'assurer la stabilité et l'indépendance de notre entreprise, remise en cause à chaque création de nouveau spectacle compte tenu des investissements financiers nécessaires.

Il faut en effet savoir que l'organisation d'un nouveau spectacle nécessite un besoin de trésorerie de plusieurs millions de francs pendant au moins six mois avant de commencer à recevoir les premières recettes d'exploitation correspondant à ce nouveau spectacle, et ce dans l'hypothèse où celui-ci a un succès suffisant.

Nous laissons au lecteur le soin d'imaginer ce que deviendraient les placements financiers qui semblent nous être reprochés, dans l'hypothèse où le succès ne serait pas au rendez-vous.

Nos placements financiers ont été systématiquement dépensés dans la création de nouveaux spectacles, puis heureusement reconstitués par leur exploitation.

Plutôt que d'utiliser la subvention publique au comblement de déficits récurrents, nous avons préféré la consacrer à l'assurance de notre risque artistique, au développement de la création, de la diffusion et de l'emploi.

Et pour ce qui est du soutien de l'Etat au succès artistique et économique, que la Cour semble ici critiquer, il nous semble qu'une réflexion globale reste à mener.

REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA BANDE DESSINEE ET DE L'IMAGE

Les développements transmis par la Cour font partie d'une appréciation globale des associations subventionnées. Le Centre national de la bande dessinée et de l'image n'est abordé que dans ce contexte, parmi d'autres exemples non communiqués.

Ces citations rencontrent leurs limites. Elles sont isolées du contrôle approfondi accompli par la Cour en 1997 sur les exercices 1990 à 1996 et du contexte de la période. Il n'est pas toujours démontré que les insuffisances du CNBDI alléguées par la Cour soient liées à son statut associatif.

1° Les hésitations des collectivités publiques sur la détermination des missions de l'établissement

Ces hésitations furent bien réelles, mais elles tenaient davantage aux circonstances qu'au statut juridique de l'établissement. La conception en 1985 d'un centre appuyé sur le patrimoine de la bande dessinée francophone et installé aux avant-postes de la recherche et de la formation sur les images générées par l'ordinateur était tellement en avance sur son temps qu'elle ne pouvait que connaître une gestation périlleuse. De très rares pionniers étaient en mesure de savoir que les arts graphiques seraient au cœur de la révolution de la communication qui déferle aujourd'hui.

Le pari audacieux du Centre national de la bande dessinée et de l'image aurait pu néanmoins être gagné d'emblée et accompagner Angoulême, proclamée ville de l'image, dès les premiers balbutiements du "village planétaire". C'était compter sans la survenance d'une fatalité tout à fait extérieure : le sinistre financier de la ville et son maire en fuite en Argentine.

Pour avoir été amené, en 1990, à prendre les rênes de l'établissement dans ces circonstances, je puis témoigner que notre statut associatif fut tout à fait secondaire par rapport aux difficultés terribles qui nous assaillaient. Notre souplesse juridique nous aura au contraire aidés quand il fallut réviser nos ambitions. Peut-être un organisme public n'eût il pas survécu ?

Le prix à payer furent les difficultés des années 1991-1994. Je rappelle qu'elles s'expliquent non par le manque de rigueur de notre gestion associative, mais par le retrait forcé d'une municipalité au bord du gouffre. Il est inexact d'écrire que nous nous sommes tournés aussitôt vers l'Etat. L'Etat était certes l'inventeur du projet et son inspirateur, mais il avait conclu avec nous un pacte associatif : cette institution de la loi de 1901 qui, pour les élus politiques que nous sommes, représente un acte d'adhésion solennel nous engageant aux côtés de l'État, et en aucun cas une coquille juridique de commodité. Le contrôleur de la Cour le premier, n'a pas manqué de le rappeler : "… Faute d'un meilleur statut, l'association paraît être la seule structure qui permette, aujourd'hui, une véritable coopération de l'État et des collectivités locales dans le domaine culturel, tout en garantissant la parité dans la gestion de l'organisme et dans la prise de risques financiers." (Relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes - Examen des comptes et de la gestion du Centre national de la bande dessinée et de l'image 1998 p.20).

La Cour a retracé, lors du contrôle, l'évolution vers le partage des rôles décidé entre les principaux intéressés en 1994. Les quatre tutelles publiques s'entendant sur une clé de répartition des

subventions : l'État apportera 5,2 MF, la Région de Poitou-Charentes 850 000 F, le Département de la Charente 3 MF, la Ville et l'agglomération d'Angoulême 2,4 MF auxquels s'ajoute la mise à disposition gratuite du bâtiment du Centre (7 000 m2, valorisés à 6 MF). L'État n'est donc un "principal bailleur de fonds", selon la formule proposée pour le rapport public, que relatif : la contribution des autres collectivités prises ensemble est bien supérieure.

Le Centre national de la bande dessinée et de l'image n'a plus connu de difficultés financières durant les six années écoulées. Le développement très vigoureux du Centre avec l'explosion de l'industrie des "nouvelles images" et le lancement du projet MAGELIS/pôle image d'Angoulême a été accompagné exclusivement par les collectivités territoriales, la part de l'Etat n'ayant plus varié, (sauf en baisse lors de régulations de fin d'année en 1995, 1996, 1997).

C'est ainsi qu'en 1999, pour le seul budget de fonctionnement, la contribution du Conseil général de la Charente s'élèvera à 6 MF, la part de l'Etat à 5,2 MF, la part de la région à 5 MF, la part de la ville et de l'agglomération d'Angoulême à 2,8 MF. Encore faut-il ajouter que l'intégralité des investissements aura été supportée par le Conseil général de la Charente, chef de file de "MAGELIS" (3 MF) et le fonds régional européen FEDER (2,7 MF).

La Cour peut certes déplorer l'absentéisme de tel ou tel des 25 membres de notre conseil. J'ai été amené, en trente cinq ans de carrière professionnelle et politique à participer à bien des collèges relevant de bien des statuts : associations, établissements publics, syndicats mixtes, assemblées, commissions diverses. Peu d'entre eux auront profité d'une assiduité et d'un niveau hiérarchique équivalent à celui des séances du Conseil d'administration du CNBDI dont je joins à la Cour quelques récapitulatifs récents.

Le préfet du Département de la Charente est en personne de tous nos conseils, (ce doit être une des rares associations en France où cela se passe ainsi), le préfet de région est représenté au plus haut niveau par son secrétaire général à l'action régionale, le Délégué aux arts plastiques a fait le déplacement en 1998. Ces hautes autorités de l'Etat auront siégé aux côtés du président du Conseil général de la Charente présent à toutes les séances sans exception, du maire d'Angoulême quelques fois, de deux adjoints au maire autrement, d'un conseiller régional spécialement désigné à cet effet par le Président de la Région, etc.

Comme la Cour se propose de l'indiquer dans le rapport public, ce sont les représentants des services public centraux ne disposant pas de services extérieurs déconcentrés et contraints de se

déplacer physiquement à Angoulême qui ne sont pas toujours là, loin s'en faut. C'est ainsi que le Ministère des affaires étrangères s'est retiré du conseil d'administration en 1995, (il est donc « régulièrement absent », le relevé des constatations provisoires de la Cour l'indique p. 18), que la mission interministérielle aux grands travaux et la direction des musées de France ne se déplacent jamais, que l'Institut national de l'audiovisuel n'occupe à nouveau son siège, pôle image d'Angoulême oblige, que depuis 1998.

Ce problème bien réel n'a néanmoins rien à voir avec le statut associatif du CNBDI, et tout à voir avec sa localisation à 450 km de la capitale. La difficulté de ménager un déplacement d'une journée dans des agendas parisiens surchargés suffit à expliquer le phénomène sans charger la loi de 1901, ni suspecter un dysfonctionnement spécifique à l'établissement. Je rencontre la même situation dans tous les organismes d'Angoulême où une administration centrale est représentée.

Il est vrai aussi "que les orientations mêmes de l'État ont sensiblement varié depuis la création du Centre", mais il faudrait que le Rapport public s'en prenne sur ce point non aux administrateurs représentant l'État, non au législateur de 1901, mais à la Souveraineté Nationale. Depuis le lancement du projet en 1985, le gouvernement de la République a changé d'orientation politique à quatre reprises, cinq ministres de la culture différents se seront succédé rue de Valois, ils auront nommé six délégués aux arts plastiques successifs en charge du Centre national de la bande dessinée et de l'image. C'est bien le moins que les uns et les autres aient manifesté une approche particulière à l'endroit d'un dossier qu'ils auront personnellement suivi, jusqu'à faire tous, sans exception, Ministre comme Délégué, le déplacement à Angoulême. L'élu que je suis se gardera de critiquer ces alternances qui m'ont paru naturelles, essentielles, et auxquelles j'ai parfois activement contribué. J'ai été plutôt satisfait de constater que tant d'officiers publics éminents, de sensibilités politiques et culturelles si diverses, partageaient notre conviction que le projet du Centre national de la bande dessinée et de l'image était un beau projet.

Voilà qui explique la vivacité des débats au sein de l'association, jusqu'à ce licenciement d'un directeur général en plein conseil d'administration que la Cour s'obstine à requalifier en démission. J'en parlerai donc plus loin, mais force est de constater que notre vie collégiale fut plus qu'animée. Le grief énoncé d'absence de "vie associative" résulte de l'assimilation de celle-ci à la "vie militante" en-dehors des organes de direction. La Cour rappelle que le Conseil d'administration se confond avec l'assemblée générale de l'association qui ne compte point d'autres membres adhérents. Est-ce

interdit ? Pas par la loi du 1er juillet 1901, en tous cas, qui dispose dans son article 1er que "l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun de façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices". Pourquoi une association qui peut se réduire à deux sociétaires, ne pourrait-elle pas en compter tout juste vingt-cinq ?

Il y a beaucoup d'associations subventionnées à Angoulême avec cette diversité que la rédaction souple et libérale de la loi de 1901 a voulue. Prenons l'exemple tout proche de l'association "Festival international de la bande dessinée", inventée par trois fondateurs enthousiastes, j'étais l'un d'entre eux, qui entreprirent, en 1973, le rapprochement d'Angoulême avec la bande dessinée. Aujourd'hui, nous comptons une centaine de membres bénévoles qui font vivre le plus grand Festival pour la jeunesse d'Europe une fois par an.

Cette grande manifestation aura produit un grand héritier : Le Centre national de la bande dessinée et de l'image. Ce projet d'un établissement culturel et de recherche sur la bande dessinée et les "nouvelles images", fruit d'une patiente réflexion réunissant l'État, le Conseil régional, le Département de la Charente, et, bien entendu la ville d'Angoulême, a conduit à la création d'une association d'une nature profondément différente dont la "vie militante", des plus actives, se confond nécessairement avec la collectivité des quatre fondateurs publics responsables.

J'ai envie de retourner presque mot pour mot l'énonciation contenue dans le rapport public. C'est "la réunion dans un même conseil d'administration de partenaires aux priorités différentes", (mais également sensibilisés au grand défi de l'image) ; c'est "la confusion des rôles, (tutelle, surveillance de la gestion, financement)", et partant la capacité de décision en temps réel des quatre collectivités au sein du conseil d'administration/assemblée de l'association qui auront facilité "l'émergence d'un projet fédérateur", le pôle image d'Angoulême, dont le CNBDI est reconnu par tous comme l'élément moteur et indispensable. N'était-il pas le seul précisément à pouvoir "établir sur des bases stables la collaboration de l'État avec les collectivités territoriales" ?

Cela, comme l'indique la Cour elle même dans son relevé de constatations provisoires, seule une association de la loi de 1901 le permettait, (op.cit. p.20).

2°La politique salariale

La Cour se propose de critiquer la politique salariale et l'absence de convention d'établissement au Centre jusqu'en 1997. L'exemple de la forte évolution salariale de 1991 est au moins rassurant en ce qu'il faudrait ainsi remonter à neuf ans pour que le statut d'association du CNBDI mérite une insertion au rapport public.

Le rapporteur de la Cour et moi-même avons suffisamment décrit ce que furent les années difficiles de gestation du CNBDI et le contexte sinistré de sa ville d'accueil. Il fallait la remise en ordre de 1994-95, l'installation d'une direction stabilisée depuis, pour engager la négociation d'une convention d'établissement dans le climat minimal de sérénité requis. Et la négociation, ouverte en 1995, fut conclue en 1997.

Des évolutions salariales fortes ne sont pas à exclure pour autant. De nouveau, elles tiendraient davantage à la nature de l'activité qu'au statut associatif. Le secteur émergent des "nouvelles images", du multimédia, de l'Internet, donne lieu à des compétitions salariales féroces pour s'attacher les rares compétences professionnelles du marché. Un établissement comme le CNBDI, pionnier de ces technologies depuis 1989, est une cible très exposée aux chasseurs de têtes.

Durant l'été 1996, le directeur du Laboratoire d'imagerie numérique du CNBDI et ses trois principaux collaborateurs ont été débauchés par une société de production à un niveau de salaire que l'établissement n'avait pas les moyens de concurrencer. Il fallut recruter, en marchant, une équipe de remplacement, et la trouver en-dehors d'Angoulême. C'est grâce à la souplesse du statut associatif, et sans trop se préoccuper des grilles en cours de négociation de la convention collective, que nous réussîmes à convaincre le plus grand réalisateur français de films d'animation, René Laloux ("La Planète sauvage", "Les Maîtres du temps") à quitter Paris et s'installer à Angoulême pour enseigner son art au moyen d'outils modernisés. C'est ainsi que commença l'aventure de l'European Media Master of Art. Il est symptomatique de constater qu'aucun des grands établissements parisiens d'enseignement artistique n'ait pu adhérer à ce club très fermé où huit universités ou instituts d'art européens, dont cinq anglo-saxons ou nordiques et un seul français et angoumoisin, le CNBDI, dispensent l'enseignement de 3ème cycle de référence en matière de "nouvelles images". Je suis convaincu que c'est la souplesse statutaire du CNBDI qui lui a donné cette avance si décisive dans un secteur vital.

3° Les conditions de départ de deux directeurs généraux

J'ai fait parvenir à la Cour, il y a un an, ma réponse circonstanciée aux deux questions qu'elle nous avait posées à ce sujet. Le rapport public n'en tient aucun compte, et reprend sans modification les griefs du Relevé de constatations provisoires ; je regrette que le dialogue n'ait pu s'établir avec la Cour sur ces points d'histoire vieux de six et sept ans : le débat concernait, enfin, le statut associatif du Centre et son assujettissement au droit commun du travail.

a) Le licenciement du premier directeur général de l'association en septembre 1992

L'insertion contient une inexactitude. Pour atteindre un total significatif d'indemnisation du directeur licencié de 107 867 F, la Cour fait l'amalgame entre l'indemnité compensatrice des congés payés, soit 74 157 F, et le minimum légal d'indemnité de licenciement applicable à l'intéressé en l'absence de convention collective, soit 23 710 F ; le Relevé de constatations provisoires de la Cour reprend les mêmes chiffres et indique la même répartition, (ibid.p.34). Le total des deux indemnités, soit 97 867 F est encore aggravé par une erreur de calcul de la Cour de 10 000 F pour parvenir au montant de 107 867 F mentionné au rapport public, à l'allure évidemment plus critiquable que l'indemnité de licenciement proprement dite de 23 710 F. Mais le Code du travail stipule que tout salarié amené à quitter l'entreprise a droit à la conversion en numéraire de ses droits non épuisés à congés payés.

La rectification est de détail. Ce qui est beaucoup plus intéressant, c'est bien le malentendu profond qui sépare la philosophie du magistère public et l'observation des règles du droit privé applicables aux associations. Mais exiger que ce soient les règles de la gestion publique qui l'emportent ici et que les directeurs d'association s'en aillent sans indemnité, comme s'ils démissionnaient d'un mandat public n'est pas davantage pertinent. Un point central du débat ouvert par la Cour sur la gestion des associations subventionnées gît ici, enfin découvert, voilà qui mérite qu'on s'y attarde un peu.

Retour à 1992, au départ du directeur général du CNBDI au cabinet du Ministre d'État, Ministre de la culture et de l'éducation nationale. J'avais indiqué dans ma réponse à la Cour combien ce choix de carrière dans un cabinet ministériel était dans mon esprit un choix sans retour. Si l'établissement avait eu un statut de droit public, l'intéressé n'aurait eu droit à aucune indemnité, le ministère de la culture aurait compensé, par détachement, ou par mise à disposition

assortie d'une subvention affectée, l'absence temporaire du directeur appelé au cabinet. Celui-ci aurait pu retourner au CNBDI après son séjour au ministère. C'est bien le statut associatif privé qui m'a permis de m'y opposer tout en ménageant à mon collaborateur la porte de sortie d'un "licenciement négocié", tel qu'il s'en traite tous les jours dans les entreprises relevant du droit commun du travail.

Encore, la partie "négociée" de ce licenciement ne concernait-elle que ces sept mois de préavis fustigés par la Cour, l'indemnité et le versement des droits à congés payés furent limités, comme le Relevé le décrit, au strict minimum exigé par la loi. Quatre mois de préavis supplémentaires auront ainsi représenté, pour solde de tous comptes, la gratitude d'une institution que son premier directeur général avait fondée, bâtie, et dirigée pendant sept années avec un dynamisme incontestable. A la différence que les bénéficiaires de tels licenciement négociés consacrent rarement les périodes de dispense de préavis à l'exercice effectif de fonctions dans un cabinet ministériel. Convenons qu'en matière d'emplois fictifs, la Cour aura vu pire, et pas forcément dans des associations de la loi de 1901.

Sans doute, la lecture du protocole par lequel ce licenciement est conclu pouvait aisément éveiller les critiques de la Cour. Il y est question de "faute grave", requalifiée en faute simple, de griefs précis relativement fictifs. Ainsi va la littérature formelle des conventions amiables destinées à protéger chacune des parties d'un recours judiciaire de l'autre. Si je n'avais pas pris ces précautions, si d'aventure mes relations avec l'intéressé s'étaient détériorées dans l'intervalle, si un accord moins bien verrouillé avait valu au CNBDI une condamnation aux Prud'hommes, alors la Cour n'aurait point manqué d'accabler ma légèreté. Nous voici bien au cœur de la gestion associative, c'est à dire de la gestion privée : quand le contrat est la loi et le juge l'arbitre, des soucis bien triviaux de sécurité juridique imposent ces conventions prétoriennes du discours que la Cour ne peut sans doute entendre, mais que je ne pouvais esquiver.

b) Le départ du second directeur général

Quant aux circonstances du départ du second directeur général, la Cour maintient contre toutes les pièces du dossier que celui-ci aurait démissionné, là où le premier conseiller prudhommal venu n'aurait pas manqué de constater que l'intéressé était victime d'un licenciement abusif : brutalement désavoué en plein conseil d'administration par le Ministère de la culture, révoquant la mission de développement autour de l'image qu'il lui avait solennellement confiée six mois plus tôt. J'ai convenu tout à l'heure que les alternances politiques avaient eu chez nous quelques effets. Et j'ai cité dans ma réponse à la Cour le passage du procès-verbal de la séance du 14

janvier 1994 quand le conseil d'administration donne mandat à son président de "définir les modalités par lesquelles il sera mis fin au contrat du directeur". Certes, les termes sont policés : il s'agit quand même du directeur général de l'association ; il n'en est pas moins victime d'un licenciement sec.

De même, la Cour persiste à considérer que le directeur licencié aurait bénéficié d'une indemnité supérieure à celle que lui-même demandait. Dans l'hypothèse d'un licenciement le souci premier du dirigeant est de choisir la solution la moins coûteuse pour l'entreprise, or un préavis effectué ne coûte pas la même chose qu'un préavis non effectué. Un préavis de trois mois effectivement accompli, accompagné d'une indemnité en numéraire non assujettie aux charges sociales était beaucoup moins coûteux pour le CNBDI que la "demande" du licencié : trois mois de préavis supplémentaires avec dispense de les effectuer, plus une indemnité correspondant à trois mois de salaire avec les charges correspondantes.1 Dans ma réponse à la Cour, j'avais chiffré l'économie ainsi négociée avec l'intéressé à 107 876 F : 260 000 F d'indemnité de licenciement effectivement accordée, au lieu de 367 876 F de salaires et charges qui auraient été versés sans service fait, si j'avais accepté la demande du directeur général licencié.2

Nous sommes toujours au cœur du débat sur les associations : le second directeur général pas plus que le premier ne quitte son poste comme un agent public démissionnerait d'une fonction à la suite d'un changement d'orientation pour retourner à son corps d'origine. En droit du travail, d'essence contractuel, ce genre de départ conflictuel se résout en paiement d'indemnités par l'intermédiaire des procédures très minutieuses du licenciement.

Nous sommes toujours au cœur du débat sur les associations : un agent public perçoit son traitement qu'il y ait service fait ou pas, au moins pendant un moment. Ce traitement est une dépense publique comptabilisée comme telle, sans que la valeur ajoutée, ou retranchée, du service fait, ou non, entre directement en ligne de compte. Dans une association, la charge de la rémunération d'un directeur général présent et actif et celle de la rémunération du même directeur dans le cadre d'un préavis dispensé d'accomplissement ne sont comparables en rien.

Ce malentendu explique probablement cette fiction de la "démission" de l'intéressé suivie d'une indemnité de licenciement "supérieure à ce que lui-même demandait". Et le président de l'association se retrouvait dans la même situation qu'à l'occasion du départ du précédent directeur: négociant le licenciement de son directeur général, il encourait les critiques de la Cour ; condamné aux Prud'hommes s'il ne l'avait pas fait, et cette fois lourdement tant le

licenciement abusif était manifeste, et la Cour n'eût pas manqué de fustiger sa négligence.

Le rapport public de la Cour m'aura donc conduit à une réfutation assez longue. Confessons que ce "dialogue imaginaire" avec l'entité redoutable et éloignée que représente la Haute Assemblée financière fut un exercice stimulant. La Cour aura peut être perçu une pointe de perplexité dans ma réfutation : rapportées au travail très complet, très objectif, quoique forcément critique, consigné dans le Relevé de constatations provisoires, les charges retenues contre l'Association CNBDI m'ont parues non seulement inexactes, mais bien partielles et donc déformées.

J'ai veillé à ce que le Centre national de la bande dessinée et de l'image tire le meilleur parti de ce contrôle qui a été très pédagogique pour notre équipe permanente. Beaucoup d'avancées vers une plus grande rigueur de nos procédures auront été inspirées par le rapporteur à l'occasion du contrôle. Que la Cour des comptes soit donc ici très sincèrement remerciée.

J'entends que le débat ainsi ouvert se poursuive : dès la publication du rapport, le volet concernant les associations sera repris sur le site Internet du CNBDI. Il sera accompagné de la présente réponse, éventuellement adaptée et, naturellement, débarrassée de toute allusion au Relevé confidentiel. Les interlocuteurs habituels du CNBDI pourront donc se faire une opinion et nous communiquer leur réaction, via ce qui est devenu en quelques années : c'est la révolution foudroyante que je rappelais en commençant, notre principal support médiatique et notre principal moyen d'échange avec l'environnement du Centre : la communauté internationale des "nouvelles images".

Ma conclusion est donc un commencement en ce que je ne voudrais pas clore cet exposé sans faire résonner une dernière fois "la petite musique" de la défense des associations de 1901 naturellement très chères au cœur de l'élu culturel que je suis. Et la Cour n'aura pas manqué de deviner que mon principal sujet de désaccord avec elle est sa méfiance traditionnelle des démembre-ments de l'administration par des associations parapubliques.

D'une part, l'administration, hélas peut être, se démembre sous nos yeux pour s'adapter au monde, un monde démembré au sens propre, fait de mémoires égrenées en nœuds et réseaux. Qu'eût pensé la Cour (et j'eusse été tout aussi incrédule), si on lui avait prédit il y a vingt ans que le ministère des PTT serait éclaté en La Poste et France Télécom, et que son troisième T, pour télégraphe, disparaîtrait corps et biens par obsolescence ?

D'autre part, parce que maire-adjoint d'Angoulême, j'ai été marqué dans ma chair par la gestion du naufrage financier de notre ville que l'encadrement apparemment si formel et si rigoureux de la dépense publique municipale n'a pas empêché. Il a fallu que je prenne en mains, avec appréhension, les destinées de l'association Centre national de la bande dessinée et de l'image, de l'association Festival international de la bande dessinée, de l'association Scène nationale d'Angoulême pour découvrir des entités bien malmenées par les difficultés abyssales de la ville d'accueil, mais qui n'étaient mêlées en rien, aux irrégularités et aux indélicatesses découvertes, notamment, par la Chambre régionale des comptes, essaimage de la Cour.

L'intégrité de nos "croisés" de l'art et de la culture, la présence de commissaires aux comptes indépendants, qui se livrent chaque année à un contrôle aussi pointilleux, j'en témoigne, que les enquêtes, nécessairement plus espacées, de la Chambre et de la Cour, auront heureusement préservé nos associations des malversations découvertes ailleurs.

Face aux observations de la Cour à l'endroit des associations culturelles subventionnées, le Maire adjoint d'Angoulême tenait à rappeler ce point d'Histoire indiscutable.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ARDIAM

Devant le constat de l'absence de vie statutaire de l'association depuis de nombreuses années, de la démission non ratifiée du président de l'ARDIAM, la nécessité de revitaliser l'association pour sécuriser tant ses activités que son personnel et devant les problèmes émergeants, j'ai été sollicité pour prendre la présidence de cette association vers la fin de l'année 1996.

L'Assemblée générale du 12 décembre 1996 m'a élu président de l'ARDIAM, fonctions que j'ai acceptées pour un an afin de faire le point sur le fonctionnement e cette association et constituer un groupe de travail pour réfléchir à l'évolution de l'ARDIAM.

Compte tenu des problèmes rencontrés et du refus de la Région de Franche Comté de s'associer à l'Etat pour le fonctionnement d'une association régionale, l'association a été dissoute le 17 décembre 1997.

D'autre part, je tiens à vous faire part que malgré l'absence de vie associative, les subventions allouées à l'ARDIAM par la DRAC ont été utilisées conformément à leurs destinations, à savoir l'aide au développement et gestion d'associations culturelles (ASPRO-JAZZ, DECOUVERT AUTORISE, FEDERATION MUSICALE DE FRANCHE COMTE…), à la mise sur pied de grandes manifestations régionales comme le Festival JAZZ EN FRANCHE COMTE, à la réalisation d'un document sur les fonds anciens, la gestion d'un parc instrumental (prêt, entretien), sans oublier le Centre Ressource mis à disposition du public qui fonctionna sans discontinuité.

Je vous informe également que les détournements par le biais d'avance et de remboursements de frais non justifiés que vous mentionnés ont fait l'objet d'un remboursement par le conseiller à la musique et la danse bénéficiaire de ces avantages.

REPONSE DU PRESIDENT DE « PATRIMOINE PHOTOGRAPHIQUE »,
(Nouvelle dénomination de l'association)

Suite aux observations faites par la Cour, nous avons pris des dispositions conformes, tant pour les provisions que pour les dépenses à inscrire en immobilisations.

D'autre part, une convention a été passée le 16 juillet 1999 entre l'Etat et Patrimoine photographique, également signée par Monsieur le contrôleur financier du ministère de la culture et de la communication.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU CNAC

Au terme d'une enquête diligentée par la Cour des Comptes dans un certain nombre d'établissements dont le C.N.A.C., débutée en Mai 1995, il a été conclu que :

« la fréquence, parfois la gravité des pratiques constatées et relevées ci-dessous témoignent de la nécessité d'une remise en ordre dans ce qui constitue l'un des secteurs principaux de l'action culturelle publique. »

Qu'en est-il de l'actualité de la remise en ordre souhaitée ?

Sur « les insuffisances de la gestion financière et comptable »

1992 : Ainsi qu'il en est fait mention, le C.N.A.C. fait l'objet d'un audit qui conclut « sur des insuffisances de gestion ». Ceci intervient alors même que la direction générale entreprend une refonte du projet d'établissement et consacre tous ses efforts à sa mise en place. Suite au rapport de l'audit :

- Il est mis fin à la mission de l'administratrice,

- Il est procédé au recrutement d'un nouvel administrateur et, dans la période de vacance, il est fait appel aux services du cabinet d'audit pour pallier à la situation.

Par conséquent, les honoraires du cabinet se décomposent comme suit :

- 189 636 F d'audit,

- 484 319 F de mission de remplacement de l'administratrice partie, ne figurant plus aux effectifs.

Juillet 1994 : Le cabinet d'audit, dans un rapport intermédiaire, indique : « Une bonne réaction de l'ensemble du C.N.A.C. à la mise en place progressive de réformes de gestion, destinées à adapter l'entreprise à un contexte budgétaire plus sévère. »

Janvier 1996 : Le cabinet d'audit concluait :

« L'année 1995 est marquée par la rationalisation de l'organisation administrative du C.N.A.C. et l'introduction de notions budgétaires dans chaque décision prise par l'équipe de direction. »

Sur « le manque de rigueur dans la détermination du niveau des salaires, ainsi que sur l'effectif pléthorique », une convention d'entreprise négociée avec les syndicats, signée en Mai 96, établit avec précision :

- une grille de salaires basée sur une hiérarchisation des qualifications,

- une analyse des postes,

- des plans de carrière individuels à 3 ans,

- une évaluation de compétences annuelle selon la méthode dite « d'analyse par multicritères ».

L'évolution des effectifs est liée à la réintégration de charges externes concernant des travaux auparavant sous-traités. Or, ainsi que nous l'avons montré, l'évolution de la masse salariale augmentée des charges externes et honoraires est passée entre 1991 et 1996 de 9 718 KF à 10 219 KF, soit + 5 % en 5 ans. Ces modifications ont été opérées dans un souci de bonne gestion. Dès lors, les conventions signées préalablement avec l'Etat n'ont pu enregistrer ces évolutions qu'à posteriori.

Sur « les frais de déplacements et de représentations et autres frais généraux donnant lieu à des abus fréquents », il est bon de rappeler que, compte tenu de son implantation géographique et de la nature de son activité, le C.N.A.C. doit faire face au recrutement national et international des professionnels intervenant dans la formation des étudiants et doit supporter les coûts engendrés par les déplacements et hébergements de ses personnels. Toutefois, il a été démontré que les dépenses supportées par le C.N.A.C. en ce domaine (hors budget étudiants) sont passés entre 1991 et 1996 de 546 KF à 486 KF répartis sur 10,5 mois d'activité d'enseignement et 11 mois d'ouverture de l'établissement au public.

Sur « les honoraires importants »,ceux-ci correspondent à la comptabilisation des personnels enseignants mis à la disposition du CNAC par leur structure de rattachement respective. Ils entrent donc intégralement dans la masse budgétaire consacrée à l'enseignement, que ce soit sous forme de salariat direct ou sous forme de mise à disposition.

Sur « les dépenses au regard du nombre d'étudiants », il faut rappeler ici que la formation des étudiants ne représente pas la totalité de l'activité du CNAC qui se consacre également à l'information du grand public et à la formation des professionnels.

Seulement 65 % du budget du CNAC sont consacrés à l'enseignement des étudiants.

Il a par ailleurs été démontré que, ramené à l'heure d'enseignement dispensée (les étudiants suivent près de 1 600 heures d'enseignement annuelles), le coût annuel d'un étudiant au CNAC était de 90 300 F en 1996, alors même que celui d'un ingénieur d'université était de 89 200 F.

Sur « la fourniture de prestation en nature » il a été indiqué que :

- l'inspecteur général n'a effectué qu'une période transitoire entre deux directeurs et a dû faire face à une double résidence. Ceci explique la mise à disposition d'un lieu de résidence à Châlons ;

- la direction générale en 1990 a bénéficié de mesures liées à la situation rencontrée :

- déplacement quasi journalier entre l'Ecole Nationale de Cirque de Rosny-sous-Bois (93) et le Centre National des Arts du Cirque à Châlons (51),

- rémunération minime (6 000 F mensuels bruts) et ce, pendant la période de redressement de l'établissement.

En décembre 1993, la situation s'est modifiée :

- rémunération du directeur général selon le poste occupé,

- suppression du poste de chauffeur et reclassement au 31/12/94,

- autonomie de l'E.N.C.R.,

- suppression des avantages liés à la résidence.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'ONDA

Le paragraphe consacré par la Cour à l'ONDA appelle les observations suivantes.

La première phrase du commentaire concerne la part des frais de fonctionnement rapportés aux recettes totales ; la seconde phrase concerne la part des dépenses d'intervention par rapport à la seule subvention DTS. Le tableau suivant, issu des comptes de l'ONDA et sur lequel s'est fondé la Cour des comptes, fait ressortir ce double aspect.

	Recettes totales (en francs)	Subvention DTS (en francs)	Fonction-nement (en francs)	Fonction-nement recette totale	Fonction-nement subvention DTS	Inflation
1989	16 457 077	14 955 000	3 611 562	21,9 %	24,1 %	3,6 %
1990	18 785 629	16 396 588	3 994 870	21,2 %	24,4 %	3,4 %
1991	20 949 745	17 300 000	4 080 494	19,4 %	23,6 %	3,1 %
1992	19 585 581	17 800 000	4 388 125	22,4 %	24,6 %	1,9 %
1993	18 644 857	17 400 000	5 384 475	28,9 %	30,9 %	2,1 %
1994	18 493 007	17 100 000	5 584 021	30,2 %	32,6 %	1,6 %
1995	17 813 908	17 100 000	5 535 407	31 %	32,3 %	2,1 %
1996	17 645 243	17 100 000	5 539 567	31,3 %	32,4 %	1,7 %

1) Commentaire concernant l'évolution des frais de fonctionnement par rapport aux recettes totales

Il est exact que la part des frais de structure par rapport aux recettes totales s'est alourdie, passant de 21,9 % à 31,3 % de 1989 à 1996. Cette évolution est liée

- *d'une part à l'évolution de la subvention DTS,*
- *d'autre part au fait que les frais de fonctionnement sont des frais difficilement compressibles (salaires, loyers…) qui suivent l'augmentation du coût de la vie (+ 19 % d'inflation entre 1989 et 1996) et ne sont pas directement corrélés au montant de la subvention (à noter que le nombre des salariés de l'ONDA est resté le même de 1989 à 1995 inclus, un demi-poste ayant été ajouté en 1996)*
- *et enfin à es circonstances exceptionnelles durant les années 1993 et 1994.*

Pour analyser cette évolution, il convient de distinguer trois périodes :

Années 1989 à 1992 incluse :

Les frais de structure restent sensiblement au même niveau en pourcentage durant ces années : autour de 22 %, car ils ont évolué dans le même sens que la subvention DTS et que les recettes totales.

Années 1993 et 1994 :

Le pourcentage des frais de fonctionnement est en fort accroissement. Il passe de 22,4 % à 28,9 % de 1992 à 1993 et à 30,2 % en 1994. Cette situation s'explique d'une part par la diminution de la subvention DTS (- 400 000 F en 1993 et, de nouveau – 3 000 000 F en 1994) et d'autre part par des contraintes exceptionnelles. L'année 1993 voit une augmentation des frais de structure d'1 MF environ et l'année 1994 une augmentation d'environ 200 000 F. Sur les deux exercices, cette augmentation s'explique par :

- *l'obligation légale de recourir à un Commissaire aux comptes : 57 720 F ;*
- *les nouvelles normes légales de provisions pour retraite et congés payés entraînant un rattrapage sur les années précédentes : 185 535 F ;*
- *le changement d'implantation à la suite du non-renouvellement du bail par le propriétaire qui a coûté au total sur les deux années près de 850 000 F qui se décomposent de la manière suivante :*

- recherche de nouveaux bureaux : 180 000 F ;

- augmentation du loyer rue Chaussée d'Antin : + 217 517 F en 1993 ;

- nouveau loyer rue Henri Monnier : + 169 804 F en 1994 ; (le loyer est passé de 253 726 F en 1993 à 641 047 F e 1994)

- dotations aux amortissements (le déménagement nous oblige à solder les amortissements mobiliers) : 281 000 F.

Années 1995 et 1996 :

La légère augmentation du ratio des frais de structure n'est due qu'à une diminution des recettes totales incorporant une reconduction en francs courants de la subvention. Mais le montant réel des dépenses de structure a été légèrement réduit.

2) Commentaire concernant l'évolution des crédits d'interventions par rapport à la subvention DTS :

La phrase concernant les dépenses d'interventions se base cette fois sur la seule subvention DTS. Dans crédits d'interventions ne sont comprises que les garanties financières à l'exclusion de toute

autre dépense d'intervention. Le tableau sur lequel s'est fondé la Cour des comptes est le suivant :

	1989	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*
Subvention DTS en MF	*14,9*	*16,4*	*17,3*	*17,8*	*17,4*	*17,1*	*17,1*	*17,1*
Garanties financières en MF	*11,6*	*12,1*	*13,5*	*13,8*	*13,2*	*12,5*	*12*	*12,3*
Part des crédits d'intervention/ subvention DTS	*77,3 %*	*74,3 %*	*77,8 %*	*77,3 %*	*75,9 %*	*72,8 %*	*70,2 %*	*71,8 %*

La préférence faite dans le projet d'insertion au milieu des années 80 est imprécise. Son utilisation doit être faite avec prudence car l'évolution du pourcentage des crédits d'intervention est tout à fait erratique : de 68,2 % en 1982 il atteint 82,8 % en 1984 pour revenir à 77,3 % en 1989.

Pour en revenir aux années de référence de l'analyse, le taux des crédits d'interventions par rapport à la subvention DTS est de 77,3 % en 1989 et de 71,8 % en 1996, soit une diminution d'environ 7 % sur 7 ans. Le taux de 66 % évoqué dans le projet d'insertion est donc inexact.

On peut noter que durant 4 années (1989-1992) ce taux se stabilise aux environs de 77 %, pour atteindre 75,9 % en 1993 puis 72,8 % en 1994. Cette évolution est le corollaire de celle des frais de structure.

Conclusion :

L'alourdissement de la part des frais de structure, qui sont passés de 21,9 % à 31,3 % de 1989 à 1996, est imputable à la diminution de la subvention DTS en face de frais de structures difficilement compressibles et aux diverses contraintes imposées à l'Office durant certaines années (notamment déménagement et changement de législation).

L'ONDA reste attentif à maîtriser l'évolution de ses frais de structure.

REPONSE DU PRESIDENT DU CNP

1) Evolution du fonds de roulement

Le retard dans le paiement des fournisseurs est en effet dû en bonne partie à l'insuffisance chronique du fonds de roulement de

l'association. Cette insuffisance résulte principalement d'une distorsion structurelle entre le paiement des subventions de fonctionnement en provenance du ministère de tutelle (25 % en début d'année, 50 % en août, 25 % au cours du dernier trimestre), et les activités organisées par le Cnp, qui génèrent des dépenses réparties de façon réguière tout au long de l'année. La trésorerie est de ce fait très difficile à gérer.

Néanmoins, un effort important a été accompli par le Cnp pour réduire les délais de règlement de ses fournisseurs et prestataires. Ils sont désormais de 90 jours au maximum, ce qui est habituel dans la profession.

Evolution du fonds de roulement

	91	92	93	94	95	96	97	98
Dettes (bilan)	7 664	5 904	6 539	5 943	4 586	3 673	3 383	2 973
Charges (cptes. de résultat)	15 380	16 751	14 924	14 196	13 776	13 822	11 875	13 962
	49,8 % 179 j	35,2 % 127 j	43,8 % 158 j	41,8 % 151 j	33,2 % 120 j	26,5 % 96 j	28,4 % 103 j	21,2 % 77 j

nombre de jours : $\frac{\text{Dettes}}{\text{Charges}} \times 360$

Dettes : dettes fournisseurs
dettes sociales et fiscales
autres dettes
produits constatés d'avance

Charges : achats – dotations amortissements et provisions

Sur une période de 8 ans, le Cnp a fait face à une charge financière de plus de 500 000 F, soit environ 70 000 F par an.

2) Le Cnp n'a noué des relations commerciales avec les deux sociétés dans lesquelles le directeur du Cnp était resté actif, qu'en trois occasion particulières à notre connaissance : l'exposition thématique « Vanités », qui regroupait 24 artistes dont Sarah Moin (21 octobre 93 – 7 février 1994) ; l'exposition monographique consacré à cette dernière artiste (15 mars – 15 mai 1995) ; l'opération « Photofolie ».

Outre les 76 428 F réglés par le Cnp pour diverses prestations relatives à « Photofolies », le Cnp a payé à la première société, en septembre 1995, une facture de 77 118,66 F correspondant aux ventes à son comptoir, pour la période du 01/01/1994 au 31/08/1995, principalement des livres de l'artiste Sarah Moon (Vrais Semblants, Souvenirs improbables) dont cette société est l'éditeur exclusif.

Quant au responsable du secteur édition du Cnp évoqué par la Cour, il n'appartient plus au personnel du Cnp depuis 1997.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA REGION CENTRE

Compte tenu de l'intérêt, de la renommée et de l'animation que présente une manifestation culturelle d'une ampleur aussi importante que le Printemps de Bourges, la Région Centre comme les autres décideurs publics concernés, a souhaité participer financièrement à cette manifestation depuis quasiment son origine. A cet égard, la Région a passé avec la SARL Printemps de Bourges, sur la période 1991-1996, une convention définissant chaque année les conditions d'un parrainage régional. Ce mode opératoire a finalement été abandonné en 1997, une aide financière sous forme de subvention étant désormais attribuée.

Un contrôle de la Chambre Régionale du Centre est alors intervenu et qui a fait apparaître l'existence d'un système de rémunération entre les sociétés SARL Printemps de Bourges et ARGOS au titre du suivi des relations avec notre collectivité.

Sur la base de ces observations de la Chambre Régionale des Comptes communiquées aux élus régionaux lors de leur séance plénière du 1er février 1999, la Région a fait connaître à la SARL Printemps de Bourges, par courrier du 16 avril 1999 " qu'il ne saurait être question que la Société ARGOS ou toute autre structure se voit rémunérée pour le suivi des relations avec la Région ".

La Région précise en effet qu'elle n'avait pas connaissance de ce système de rémunération entre les deux sociétés et que c'est notamment pourquoi, en relation avec ses autres partenaires institutionnels cofinanceurs, elle a souhaité réaliser un audit sur le festival.

Celui-ci, à caractère financier et destiné à définir l'ampleur et les modalités de redressement à intervenir, a été diligenté par la Ville de Bourges, maître d'ouvrage avec un cofinancement du Département du Cher et de la Région Centre, ainsi qu'avec l'aval de la Direction Régionale des Affaires Culturelles de l'Etat.

Il est actuellement en cours et les résultats n'en sont pas encore connus.

La Commission permanente régionale sera saisie des résultats de l'audit attendu pour déterminer les modalités de la participation au plan de redressement, et définir les nouvelles conditions de partenariat avec la SARL Printemps de Bourges.

REPONSE DU GERANT DE LA SARL LE PRINTEMPS DE BOURGES

Dès 1975, j'avais pressenti l'opportunité d'organiser un Festival de chansons et de musiques populaires d'envergure nationale, dont j'établis le projet nommé « le Printemps de… ».

En 1977, ma société « Ecoute S'il Pleut » co-réalise le premier Printemps de Bourges avec la Maison de la culture de Bourges ; cette dernière produit et assure l'accueil technique du festival, tandis que ma société établit la programmation, assure la promotion nationale et organise l'accueil des spectacles et du public.

Face à l'impressionnante progression du festival (13 000 entrées en 1977, 130 000 en 1986), son autonomie devient une nécessité. Se crée, en 1983, une association « Pour un festival de chanson à Bourges », dont le conseil d'administration est essentiellement constitué par les pouvoirs publics qui financent le festival.

C'est sur leur suggestion qu'une structure privée, à gestion commerciale, a été mise en place donnant naissance, en 1986, à la SARL « LE PRINTEMPS DE BOURGES » et ce, compte tenu d'un financement constitué en majorité par des ressources propres.

Si la SARL choisie est une structure commerciale, en l'espèce elle se caractérise par :

- *l'absence de partage des bénéfices mentionnée dans les statuts ;*
- *un suivi et contrôle budgétaire trois fois par an dans le cadre d'une réunion présidée par le préfet, en présence des représentants des collectivités locales, et ce, à notre demande ;*
- *la mise en place d'un commissariat aux comptes.*

Le festival dure dix, puis six jours. Son budget est e 25 MF et nécessite une année d'organisation durant laquelle l'activité de la société ne cesse d'accélérer au point de voir son personnel passer de 6 permanents, en été, à 750 employés en avril durant le festival.

A cette première difficulté de gestion s'ajoutent de nombreux besoins de compétence très ponctuels. La conjugaison de ces deux éléments conduit logiquement les dirigeants à :

- *sous traiter des activités en prestation de services : plus de 20 familles d'activités sont sous-traitées après consultation auprès des fournisseurs ou prestataires ;*
- *automatiser ou filialiser certains domaines d'activités.*

Les satellites

La SARL Coulisses

L'importance des installations techniques nécessaires au Printemps de Bourges (200 artistes, 100 spectacles, 10 salles, plus de 1 000 000 de spectateurs) met très vite en évidence deux difficultés liées à l'aspect ponctuel du festival (4 mois d'activités techniques) :

- *retrouver, chaque année, du personnel spécialisé et compétent durant 4 mois ;*
- *se trouver dans l'impossibilité d'acheter et amortir du matériel spécifique à un festival qui ne serait utilisable que quelques jours par an.*

La création d'une filiale technique (la SARL Coulisses) créée en 1986, allait résoudre ces difficultés par son activité annuelle (2/3 hors Printemps de Bourges).

L'association Réseau Printemps

En 1985, 2 000 jeunes artistes demandent à participer au Printemps de Bourges. L'ampleur de la demande et la particularité du traitement amènent le ministère de la culture et la Ville de Bourges à proposer d'autonomiser cette activité et d'y attribuer une subvention spécifique.

Ainsi est né, en 1988, Réseau Printemps, association 1901, constituée d'une équipe de trois salariés au siège qui coordonne 22 antennes régionales. Réseau Printemps a pour mission de sélectionner les « découvertes annuelles » du festival.

L'association TAM TAM

Si l'objet du Printemps de Bourges est de présenter des spectacles au public, la découverte de certains artistes constitue un marché potentiel pour les professionnels. L'organisation de l'accueil des professionnels représente une charge importante pour le festival.

Aussi, l'association TAM TAM fu créée pour se donner les moyens d'organiser cet accueil ainsi que la communication des professionnels, français et étrangers, au Printemps de Bourges.

Les amis du Printemps

Cette association 1901, « les amis du Printemps » a été créée pour aider le Printemps de Bourges.

En particulier en 1992 (période de redressement du festival), l'association a co-produit les spectacles à gros risques financiers du festival, étant entendu que les résultats bénéficiaires revenaient obligatoirement au Printemps de Bourges.

Ce mécanisme avait été discuté et approuvé dans le cadre d'une réunion en préfecture, en présence des collectivités locales et de l'administrateurs judiciaire commissaire de l'exécution du plan de redressement de la société.

Concernant la création de ces filiales ou structure satellites, il est important de préciser qu'elles ont été créées dans l'intérêt du Printemps de Bourges.

Elles ont permis :

- *soit de créer un prestataire indispensable qui n'existait pas (société Coulisses) en le rentabilisant en dehors du festival ;*
- *soit de développer une activité essentielle ou complémentaire au festival en trouvant les moyens supplémentaires (réseau Printemps ou TAM TAM).*

Pour autant, le développement de ces structures a conduit celles-ci à une finalité différente de l'objet du festival. Il était donc indispensable de les isoler car dans le cas contraire les collectivités territoriales auraient été en droit de nous reprocher de mener avec leurs subventions des activités hors champ du festival.

Relations financières

Aucun salarié et dirigeant du « Printemps de Bourges » ne perçoit de salaire ou autre avantage des structures filiales ou satellites.

La société « Coulisses », prestataire technique du « Printemps de Bourges » ne perçoit aucune subvention et a des relations de prestations qui font l'objet de tarifications sur un prix catalogue réduit de 5 %. La gérance de la société Coulisses est indépendante du Printemps de Bourges.

« Réseau Printemps » perçoit 100 % de son financement de ses partenaires publics ou privés. Le ministère de la culture est membre de droit du CA. L'association a 3 MF de budget annuel et a pour unique objet la sélection et la préparation des 30 jeunes artistes qui seront présentés et produits par le Printemps de Bourges.

Pour des raisons de direction artistique évidentes, le directeur du Printemps de Bourges est aussi président de Réseau Printemps, association dirigée par un directeur indépendant du Printemps de Bourges.

L'association « TAM TAM » a une subvention, jointe en annexe, pour sa mission d'accueil et de communication des professionnels.

Enfin, concernant les relations financières entre le festival et ses filiales ou satellites, il est important de préciser trois points :

- *une analyse financière révèle que les coûts directs de la tenue du festival représentent à peine 10 % des produits d'exploitation pour l'année 95/96 ;*
- *les facturations des filiales ou associations liées font l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes dans lequel toutes ces informations sont détaillées. Les bilans des filiales et associations sont fournis au commissaires aux comptes, chaque année, à sa demande. Chaque année, ces comptes annuels ont été certifiés sincères par ce même commissaire aux comptes ;*
- *pour le festival, la création de structures annexes, au lieu de rendre obscures les relations, permet, au contraire, d'assurer en toute transparence, un contrôle efficace des différents flux ainsi que l'utilisation de subventions prévues pour les associations « Réseau Printemps » et « TAM TAM ».*

Les rémunérations des dirigeants

Il convient donc de rappeler les salaires appliqués en 1996, soit un brut mensuel, sur douze mois, de 23 910 F, pour le directeur et de 18 030 F pour le directeur adjoint.

Indemnité de départ à la retraite

Elle s'élève à 240 000 F, pour chacun des deux dirigeants. Elle sera versée à 65 ans, après 22 ans de présence dans l'entreprise. En franc constant, cette indemnité représentera entre 10 et 12 mois de salaire.

Le commissaire aux comptes, dans le rapport sur les opérations de l'exercice 1995/96, fait état de ces conventions qui ont été approuvées lors de l'assemblée générale ordinaire annuelle du 27 décembre 1996.

Nous devons souligner que le plan de redressement homologué sur sept ans, le 22 février 1991, était respecté et a été honoré régulièrement jusqu'à son terme.

Nous laissons le soin au lecteur d'apprécier si ces rémunérations et avantages octroyés relèvent de l'acte anormal de gestion ; en tout état de cause, ces deux conventions ont été contrôlées et approuvées par les organismes habilités.

Sponsoring

Les raisons pour lesquelles le Printemps de Bourges a externalisé une vingtaine de familles de services ont été évoquées en première partie de cette lettre réponse. Ainsi, la recherche et la gestion des partenaires privés sont sous-traitées par la société ARGOS.

Ce service repose sur le double accord suivant :

- *pour la recherche d'un partenaire privé, Argos reçoit du Printemps de Bourges 10 % du montant apporté par le partenaire (rémunération d'apporteur d'affaires) ;*
- *pour finaliser les contrats et les gérer jusqu'à la fin du festival, Argos perçoit, du Printemps de Bourges, 10 autres % du montant apporté par le partenaire : il s'est, en effet, avéré que le travail fourni dans la gestion des relations avec les partenaires est proportionnel au montant du partenariat. Cet accord, en deux parties, permet au Printemps de Bourges d'apporter ses propres affaires.*

En 1991, la région Centre a souhaité signer, indépendamment de la subvention spécifique à la réalisation du Printemps de Bourges, une convention portant exclusivement sur la communication de la région Centre dans le cadre du Printemps de Bourges.

Si le Printemps de Bourges a demandé à Argos de gérer cette convention c'est qu'elle était, sur le fonds et dans la forme, identique à celle des partenaires privés du festival (Coca Cola, Crédits Agricole, Nestlé,…) dont Argos, pour des raisons d'harmonisation des contreparties, a l'exclusivité de la gestion.

A partir de 1997, la région Centre, en une seule convention, les deux accords précédents, les contreparties de communication étant regroupées en un article.

❖

Dans le cadre du contrôle du Printemps de Bourges et du rapport de la Cour des comptes, je vous prie de bien vouloir m'autoriser, Monsieur le ministre, quelques observations générales.

La majorité des ressources du Printemps de Bourges étant des recettes propres, l'économie du festival est en situation de subordination recette/dépense donc en activité dite commerciale.

Il était donc indispensable de doter le Printemps de Bourges d'une structure juridique adaptée à l'activité commerciale. C'est pourquoi la SARL a été choisie.

Aussi, il nous est apparu qu'un certain nombre d'observations et d'interrogations de la Chambre régionale des comptes étaient liées à des principes de gestion pourtant autorisés (voire conseillés) dans le cadre d'une société commerciale (sous traitance, filialisation, retraite complémentaire…).

Le Printemps de Bourges perçoit, de surcroît, des subventions tant des collectivités locales que de l'Etat au titre de l'activité promotionnelle qu'offre le festival pour de nombreux jeunes artistes (activité non rentable), mais également au titre de l'intérêt général qu'il constitue globalement.

C'est pourquoi, au regard des subventions régulièrement perçues, la SARL s'est logiquement interdit de partager ses bénéfices et a donc adopté ce statut atypique de société sans but lucratif. Cette situation met probablement en évidence un vide juridique. En effet, la majorité des établissements culturels concernés par le spectacle vivant sont majoritairement subventionnés et donc en situation de « service public » pour lesquels l'association 1901 est un support juridique plutôt adapté.

Enfin, au vu de l'inspection de la Chambre régionale des comptes, les dirigeants du Printemps de Bourges s'autorisent à se poser une question essentielle : pour une entreprise recevant de l'argent public, y a t'il des règles spécifiques à respecter autres que les règlements que lui impose son statut juridique et que celles imposées par leur convention d'attribution de subvention ?

CHAPITRE VI

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

INTRODUCTION

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES SUR LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

Outre les compétences juridictionnelles qu'elles exercent auprès des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les chambres régionales des comptes examinent, en vertu des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la gestion de ces collectivités et de leurs établissements publics.

Cet examen donne lieu à une lettre d'observations définitives adressée à l'ordonnateur. L'analyse des lettres délibérées en 1997 et au cours du premier semestre 1998 a permis de mettre en lumière les thèmes les plus fréquemment abordés par les juridictions financières, qu'ils concernent le respect de la réglementation dans divers domaines ou l'évaluation des risques financiers auxquels la collectivité est exposée.

De manière plus large, les observations des chambres régionales des comptes contribuent à une meilleure information des citoyens sur l'emploi des fonds publics.

I – PORTEE ET LIMITES D'UNE ANALYSE DES OBSERVATIONS DES CHAMBRES REGIONALES

Les chambres régionales des comptes contrôlent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. S'il y a lieu, elles font connaître les résultats de leurs contrôles aux représentants des organismes contrôlés par des lettres d'observations, d'abord provisoires, puis définitives.

Une analyse du contenu de ces observations a été effectuée à partir de 864 lettres d'observations définitives délibérées en 1997 et au cours du premier semestre de l'année 1998. L'objet de cette analyse n'est pas la gestion elle-même des collectivités territoriales mais les observations sur la gestion de ces dernières, formulées par les chambres régionales des comptes. Ces observations ne constituent pas un compte rendu fidèle de toute la gestion. Elles ont le plus souvent une tonalité critique. La mission des juridictions

financières n'est pas d'établir un bilan complet des gestions publiques comportant à la fois leur actif et leur passif. Elle est d'en éclairer certains aspects en se plaçant du point de vue de la régularité, de l'efficacité, de l'efficience et de la probité. Les résultats des investigations des chambres régionales des comptes sont liés au champ de leurs contrôles, lui-même délimité par le programme de leurs travaux mais aussi par les choix des magistrats qui ont en charge les vérifications. De plus, au terme de procédures fondées sur la collégialité des délibérations et sur une contradiction préalable avec les responsables des organismes contrôlés, il est inévitable que les constats effectués par le magistrat instructeur ne figurent pas tous dans les lettres d'observations provisoires et que tous ceux qui y figurent ne soient pas repris intégralement dans les lettres d'observations définitives, notamment quand il a été procédé à des régularisations ou à des remises en ordre significatives pendant le contrôle.

Pour toutes ces raisons, on ne saurait assimiler l'analyse des lettres d'observations définitives à l'exploitation des résultats de sondages ou de questionnaires portant sur des séries mathématiquement constituées.

Toutefois, les 864 lettres d'observations portant sur la gestion des communes (610), des départements (53), des établissements hospitaliers (137) et des offices publics d'HLM (64) ainsi que les lettres de même nature adressées au cours de la même période à des présidents de conseils régionaux constituent une source d'informations non négligeable.

Les 610 communes destinataires de lettres d'observations représentent une population globale de plusieurs millions d'habitants, avec des grandes agglomérations et de nombreuses villes de 100 000 habitants, nombre de villes moyennes, et des communes de petite taille, situées dans toutes les régions de la France métropolitaine.

Les 53 départements concernés regroupent 26,5 millions d'habitants. Les 137 établissements hospitaliers représentent un total de 52 000 lits (sur un parc national public de 560 000 lits). Ils comprennent notamment 19 établissements de plus de 1000 lits. Les 64 offices d'HLM examinés comptent 15 offices départementaux et plusieurs offices liés à des grandes métropoles.

Sept thèmes généraux de gestion reviennent régulièrement dans l'ensemble des lettres. Cette régularité est particulièrement remarquable, notamment dans le secteur communal. Il s'agit de la situation financière (thème n° 1), des achats, marchés publics et contrats à long terme (thème n° 2), de la gestion du personnel (thème n° 3), de la gestion des services publics (thème n° 4), du rôle joué par

le secteur associatif (thème n° 5), de la politique foncière et d'aménagement (thème n° 6) ainsi que des risques inhérents à la gestion des sociétés d'économie mixte ou à l'octroi d'une garantie (thème n° 7). S'ajoutent à cette liste quelques thèmes spécifiques, propres aux compétences exercées par les départements ou les diverses catégories d'établissements publics contrôlés (par exemple, celui de l'aide sociale pour les départements).

Les communes – 610 lettres d'observations définitives analysées	proportion des lettres abordant une fois au moins l'un des trois premiers thèmes
- Thème n° 1 - Situation financière	71 %
- Thème n° 2 - Achats, marchés	43 %
- Thème n° 3 - Gestion du personnel	34 %

Les départements – 53 lettres d'observations définitives analysées	proportion des lettres abordant une fois au moins l'un des trois premiers thèmes
- Thème n° 1 - Situation financière	55 %
- Thème n° 2 - Achats, marchés	60 %
- Thème n° 3 - Gestion du personnel	51 %

OPHLM et OPAC – 64 lettres d'observations définitives analysées	proportion des lettres abordant une fois au moins l'un des thèmes qui suivent
- Thème n° 1 - Situation financière	91 %
- Thème n° 2 - Achats, marchés	66 %
- Thème n° 3 - Gestion de personnel	55 %
- Politique et gestion du parc locatif	45 %

Etablissements publics sanitaires ou sanitaires et sociaux 137 lettres d'observations définitives analysées	proportion des lettres abordant une fois au moins l'un des trois premiers thèmes
- Thème n° 1 - Situation financière	69 %
- Thème n° 2 - Achats, marchés	43 %
- Thème n° 3 - Gestion du personnel	31 % pour le personnel administratif 48 % pour le personnel médical

II - ANALYSE SOMMAIRE DES THEMES LES PLUS FREQUEMMENT ABORDES DANS LES LETTRES D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

THEME N° 1 - LA SITUATION FINANCIERE

Cette question est abordée plus de deux fois sur trois dans les lettres d'observations adressées aux maires et aux directeurs d'établissements sanitaires ou sanitaires et sociaux, plus d'une fois sur deux dans celles destinées aux présidents de conseil général et presque toujours dans le cas des organismes d'HLM.

La fréquence du thème ne préjuge pas de l'importance qu'il revêt au sein de la lettre d'observations et, selon les cas, il peut s'agir d'une présentation succincte ou d'une analyse financière détaillée.

L'observation ne revêt pas forcément l'aspect d'une remarque sur la gestion et la tonalité critique en est assez souvent absente. La chambre régionale des comptes saisit l'occasion de son contrôle pour caractériser, en quelques lignes ou en quelques pages, les forces et les faiblesses de la collectivité ou de l'établissement public, du point de vue de l'utilisation d'une ressource rare par nature, l'impôt.

A l'égard des collectivités territoriales, l'analyse s'appuie presque toujours sur le degré de mobilisation de la ressource fiscale et le niveau d'endettement atteint, ainsi que sur la structure des dépenses de fonctionnement et d'investissement, pour déterminer à la fois la capacité d'autofinancement et la marge de manœuvre budgétaire dont les responsables locaux disposent. Si les ratios comparatifs, fournis par la direction de la comptabilité publique, constituent une référence assez largement utilisée, plusieurs lettres d'observations témoignent que cette approche doit être relativisée chaque fois qu'il y a lieu de tenir compte de la singularité structurelle d'une collectivité.

Appuyé sur des ratios prudentiels communément admis, l'exposé de la situation financière présente un caractère rétrospectif, mais les chambres régionales des comptes procèdent systématiquement à l'actualisation de leur analyse de manière à faire ressortir les tendances. D'une manière générale, les constats alarmistes sont rares.

En tant que de besoin, des observations sont formulées sur la politique de trésorerie ainsi que sur les conditions de renégociation de la dette. De même, prennent place ici quelques observations sur la présentation budgétaire, l'imputation erronée de certaines dépenses ou la nécessité d'isoler, dans un budget et un compte annexes, une activité, notamment industrielle et commerciale, qui doit trouver dans ses ressources propres les conditions de son équilibre.

Se rattachent également à la situation financière de la collectivité contrôlée, les observations relatives à la gestion budgétaire de ses opérations d'investissement pluriannuelles. Une analyse détaillée de ces observations figure dans le présent chapitre.

Pour les établissements publics spécialisés (hôpitaux, OPHLM...) l'analyse est conduite en tenant compte des règles spécifiques à leur financement et en veillant, avec une attention toute particulière, à la mise en place d'une politique efficace de recouvrement des ressources propres liées à l'activité.

Enfin, les chambres régionales des comptes s'efforcent, chaque fois que cela est possible, de situer leur analyse dans une perspective historique qui tient compte, notamment, des observations de leurs précédents contrôles.

THEME N° 2 - ACHATS, MARCHES PUBLICS ET CONTRATS A LONG TERME

Ce thème ne se dissocie presque jamais d'une critique portant sur le respect de la réglementation applicable et notamment des dispositions du code des marchés publics. Cette importance justifie le développement particulier consacré aux pratiques anticoncurrentielles des collectivités territoriales dans le présent chapitre.

Un peu moins de la moitié des lettres sur la gestion des communes, ou des hôpitaux, toutes tailles confondues, plus de la moitié des lettres départementales, les deux tiers de celles concernant les offices publics d'HLM et les OPAC abordent ce thème au moins une fois.

Les observations varient selon la taille des communes et des établissements : en effet, les plus grosses collectivités se voient plus fréquemment reprocher les avenants qui, par leur nombre et leur

nature, ruinent les conditions premières d'examen des offres et provoquent de coûteuses dérives financières tandis que dans les collectivités plus petites où la commande publique est plus réduite, les critiques visent prioritairement le manque de formalisme ou le peu d'attention portée aux différents seuils à respecter.

Un très grand nombre de lettres d'observations manifestent l'intérêt des chambres régionales des comptes pour les marchés de maîtrise d'œuvre dont la réglementation spécifique, inlassablement rappelée, concerne des collectivités de toutes tailles alors que seules les collectivités de grande taille ont recours, dans des conditions souvent critiquables, aux formules contractuelles que sont par exemple le marché d'entreprise de travaux publics ou la vente en l'état futur d'achèvement.

Les lettres n'abordent que brièvement la phase d'exécution des marchés. Cette phase relève en effet du contrôle juridictionnel exercé par les chambres régionales des comptes et ne donne donc pas lieu, au stade de l'examen de la gestion, à d'autres observations que celles relatives à l'inobservation des délais contractuels ou aux défaillances des cocontractants (absence de décompte définitif, absence de procès-verbal des ouvrages exécutés).

A l'égard des contrats de prestations à long terme (contrats de chauffe, enlèvement et traitement des déchets, maintenance...) les observations portent sur leur durée et leur coût pour la collectivité.

En outre, ainsi qu'en témoigne l'inclusion dans le présent chapitre d'une première synthèse de leurs observations dans ce domaine, les chambres commencent à porter une appréciation sur les procédures de contrôle interne mises en œuvre par quelques grosses collectivités, notamment dans l'organisation de la fonction achats.

En conclusion, les critiques des juridictions financières régionales se concentrent sur les dysfonctionnements de la mise en concurrence et des procédures d'attribution des marchés, soit que la procédure réglementaire (respect des seuils à compter desquels un marché est nécessaire, une formalisation de l'appel à la concurrence requise, déroulement même de la procédure de mise en concurrence) ait été méconnue, soit qu'elle ait été respectée mais qu' on puisse conjecturer qu'elle n'ait servi à rien, tant le recours à la négociation de gré à gré après déclaration d'un appel d'offres infructueux ou la multiplication ultérieure des avenants modifiant les conditions initiales de la mise en concurrence l'ont privée de tout effet.

THEME N° 3 - GESTION DU PERSONNEL

Plus d'une lettre sur trois adressée au maire d'une commune (plus de la moitié dans le cas des départements ou des établissements du secteur du logement social) contient au moins une observation relative à la gestion du personnel. Deux grandes catégories de remarques peuvent être distinguées : l'une concerne les modalités de recrutement et de rémunération des agents contractuels des collectivités territoriales, la seconde vise la régularité de certains des avantages, financiers ou en nature, accordés à des personnels territoriaux, titulaires ou non titulaires. Si cette dernière observation concerne des collectivités de toutes les dimensions, ce sont surtout les collectivités et les établissements publics les plus importants qui ont recours à des collaborateurs contractuels. Dans ce cas, les remarques des chambres régionales des comptes portent sur le choix de ce mode de recrutement, parfois préféré à tout autre pour une partie de l'encadrement, ce qui risque de conduire à faire de l'exception la règle. Elles portent aussi et plus souvent sur les conditions juridiques du recrutement, qui devrait être précédé d'une réelle définition de l'emploi à pourvoir, soumis à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale et proposé en priorité aux agents titulaires. Certains agents contractuels bénéficient, en outre, d'une « carrière » reconstituée et accélérée au moyen de multiples avenants qui dénaturent le premier recrutement. Les conditions de parité avec les agents titulaires peuvent alors parfois ne plus être respectées.

Plus classiques sont les observations relatives aux avantages indus parmi lesquels on retrouve à la fois des primes dépourvues de tout fondement législatif ou réglementaire, celles dont l'irrégularité tient à l'absence de délibération explicite d'octroi et celles qui, prises isolément, seraient régulières, mais dont le cumul s'avère irrégulier. Les avantages non indemnitaires font aussi l'objet de mises en garde récurrentes d'où se détache principalement la mise à disposition, trop généreuse et non justifiée, de logements de fonction par nécessité absolue de service ou pour simple utilité de service mais sans que soit réclamée une contrepartie suffisante.

Quelques observations concernent les cumuls d'emplois ou de rémunérations qui ne peuvent être autorisés qu'à titre exceptionnel et sous certaines conditions décrites à l'article 7 du décret-loi du 29 octobre 1936.

Parfois, les juridictions financières régionales sont amenées à constater l'octroi d'un avantage par l'intermédiaire d'un organisme tiers, une association subventionnée le plus souvent. Outre l'irrégularité de l'avantage ainsi accordé, les chambres font observer

qu'un tel avantage peut être, dans certains cas, constitutif d'une gestion de fait, dans la mesure où l'autorité locale organise sciemment, par ce canal, le versement d'un complément indemnitaire à tout ou partie de ses agents. La lettre d'observations permet alors de signaler un dysfonctionnement grave et d'en permettre la régularisation avant le déclenchement d'une instance juridictionnelle.

Enfin, plusieurs chambres régionales des comptes ont, en 1998 essentiellement, situé leurs observations dans le cadre plus large d'une appréciation globale portée sur les modalités de gestion des ressources humaines, tendant à évaluer la qualité des structures et des mécanismes mis en place pour l'exécution de la « politique » de la collectivité en la matière.

Dans les établissements publics locaux dont la gestion a été vérifiée par les chambres régionales des comptes, les remarques portant sur le thème du personnel présentent des caractéristiques voisines. Dans les cas des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction (dont les agents ne relèvent pas pour la plupart du statut général de la fonction publique) la proportion d'observations de ce type est plus élevée : elle dépasse 50 pour cent.

Quant aux établissements du secteur sanitaire et social, singulièrement les hôpitaux, environ la moitié des observations concernent les règles et procédures propres au personnel médical, avec deux thèmes de prédilection : la rémunération des gardes et astreintes et l'exercice libéral en milieu hospitalier qui est une source autorisée de revenus complémentaires pour les praticiens, à la condition que les limites, posées par le décret du 25 novembre 1987, soient scrupuleusement observées.

THEME N° 4 - GESTION DES SERVICES PUBLICS

La gestion des services publics est, par ordre de fréquence, le quatrième thème abordé par les chambres régionales des comptes dans leurs observations définitives.

Peu présent dans les observations adressées aux ordonnateurs des départements et des régions, presque systématiquement absent des remarques faites aux responsables des établissements publics locaux spécialisés dans le logement social ou le secteur sanitaire et social, ce thème se retrouve dans le cinquième des lettres définitives envoyées aux maires.

Cette particularité s'explique par la masse et l'importance des services publics gérés par les communes, notamment dans les domaines de la production et de la distribution d'eau, de

l'assainissement, du stationnement ou encore de la restauration collective (domaine particulièrement exploré par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France). Quelles que soient leur taille ou leur dimension financière, toutes les catégories de communes sont concernées.

Si une minorité d'observations porte sur l'organisation des services publics directement gérés par les communes (choix de la régie directe), l'immense majorité concerne les services publics dont la gestion est déléguée à un tiers, pour l'essentiel du secteur privé. Les observations se concentrent alors sur trois aspects de la délégation : tout d'abord, les conditions de choix du délégataire (ou de renouvellement de la convention), dont on sait que la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption les a modifiées dans le sens d'une plus grande transparence ; ensuite, l'équilibre et la durée des conventions passées, (un nombre significatif de contrats observés ayant été passés ou renouvelés pour des durées anormalement longues et de surcroît à des conditions qui ne ménagent pas toujours les intérêts financiers de la commune délégante) ; enfin, les modalités de la tarification du service qui soit imposent à l'usager le règlement du service rendu soit substituent au prix acquitté par ce même usager, l'effort du contribuable.

Les chambres régionales des comptes s'attachent en priorité aux aspects pratiques de la gestion des services publics communaux, notamment aux conséquences financières des choix opérés, pour la collectivité et l'usager. En revanche, elles ne jugent pas utile de s'attarder à l'excès sur les problèmes doctrinaux de définition et de critères de la délégation de service public.

On doit enfin noter au vu des lettres d'observations analysées, qu'il est prématuré de dresser un premier bilan de l'usage fait, par les chambres régionales des comptes, du droit que le législateur leur a reconnu, en 1996, de vérifier directement les comptes des délégataires de service public.

THEME N° 5 - : RELATIONS AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF

C'est une catégorie d'observations que l'on ne rencontre que dans les lettres adressées aux ordonnateurs des collectivités territoriales et dont l'importance rejoint, par sa fréquence, le thème précédent.

En dehors des cas où il est recouru à une association dans des conditions qui sont constitutives d'une gestion de fait, les observations les plus fréquemment rencontrées peuvent se ranger sous quatre rubriques distinctes.

Une première rassemble les observations par lesquelles les chambres régionales des comptes constatent l'importance des crédits budgétaires destinés à subventionner le secteur associatif et le choix opéré par la collectivité d'exercer indirectement une partie de ses attributions, par l'intermédiaire de structures qui permettent d'associer à l'initiative publique des intérêts ou des compétences privés. Ce constat étant opéré, il arrive que l'observation soit complétée par une critique fondée sur l'efficacité ou l'efficience (parfois sur la régularité juridique) des subventions accordées.

Une autre observation revient assez souvent : elle porte sur les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale peut être amenée à doter une association de subventions conséquentes, qui sont par la suite reversées à d'autres associations. Cette pratique de sous-subventionnement, si elle n'est pas formellement prohibée, doit cependant obéir à certaines règles qui ressortent d'un avis du Conseil d'Etat du 5 juin 1962 : nul ne peut se substituer à l'assemblée délibérante pour répartir entre différents organismes une subvention globale reçue d'une collectivité territoriale. Toute autre pratique réduit la portée du contrôle démocratique sur la distribution des subventions et fait courir un risque non négligeable de gestion de fait.

D'autres critiques portent sur les imprécisions qui entourent l'affectation d'équipements publics à des associations, notamment dans les domaines culturel, touristique, sportif ou social. Le titre juridique qui permet à la personne morale de droit privé d'utiliser un équipement public doit exister et relever d'une catégorie juridique reconnue(bail locatif, subvention en nature, convention de délégation d'un ouvrage ou d'un service public, etc.) afin de ménager les intérêts de la collectivité publique.

Enfin, une observation très fréquente porte sur le contrôle insuffisant par la collectivité publique du fonctionnement et de la gestion des associations qu'elle contribue à financer. Si ce contrôle ne doit pas conduire à une inféodation de la structure associative, qui serait ainsi privée de son autonomie de décision, il appartient bien à la collectivité de contrôler qu'il est fait des fonds qu'elle verse, un usage conforme aux objectifs d'intérêt général qu'elle poursuit.

THEME N° 6 - POLITIQUE FONCIERE ET D'AMENAGEMENT

Propres aux communes, ces observations (présentées dans 13 pour cent des lettres analysées) tirent leur cohérence davantage de l'objet, l'aménagement foncier et la création de zones, que de l'homogénéité du contenu tant sont diverses et spécifiques les situations analysées.

Néanmoins, une préoccupation l'emporte nettement : les chambres étudient avec soin la nature des liens qui unissent la commune à son aménageur, au sein d'une zone d'aménagement concerté, celui-ci étant assez souvent, mais pas toujours, une société d'économie mixte. Si le rôle du mandataire retient particulièrement l'attention des chambres, c'est beaucoup plus sous l'angle de la gestion que sous un angle étroitement juridique. Il est veillé à ce que les aménageurs privés exécutent complètement leurs obligations et il n'est pas rare que les chambres soient conduites à critiquer la dérive des coûts liés à l'aménagement d'une zone, à l'insuffisance des études préalables ou à la lenteur de la commercialisation des équipements construits.

Les aménagements de zones industrielles ou artisanales, d'équipements-relais pour les entreprises donnent parfois lieu à des remarques de même nature.

THEME N° 7 - SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE, RELATIONS FINANCIERES ET GARANTIES D'EMPRUNT

C'est par ordre de fréquence le dernier des thèmes, parmi ceux qui retiennent significativement l'attention des chambres. Il entretient des relations étroites avec le thème sur la situation financière et aussi avec le thème précédent consacré aux opérations d'aménagement dans la mesure où une SEM est assez souvent chargée de ces dernières. La spécificité de l'observation tient le plus souvent au constat que la collectivité s'est engagée financièrement au profit d'un tiers dans des conditions qui s'avèrent coûteuses.

En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte, que les juridictions financières peuvent certes contrôler directement mais aussi indirectement, par le biais des relations qu'elles entretiennent avec les collectivités territoriales, les chambres observent avant tout les conditions dans lesquelles les fonds publics risquent de se trouver engagés à raison des risques auxquels les exposent les actes de gestion des S.E.M. Ainsi, c'est l'ensemble des flux financiers engageant le crédit public et des contreparties offertes par la société qui font l'objet d'une analyse : augmentations de capital, avances en compte courant, libéralités ou remises de créance mais aussi relations commerciales lorsque la collectivité est le client et la société le prestataire. Le présent chapitre comporte une insertion particulière sur les relations entre une société d'économie mixte sportive et les collectivités territoriales qui l'ont financièrement soutenue. L'insertion sur les pratiques anticoncurrentielles des collectivités territoriales, quant à elle, comporte notamment le constat que les relations privilégiées des collectivités avec leurs sociétés d'économie mixte ont parfois conduit à écarter l'application du code des marchés publics.

Enfin, les chambres régionales des comptes se montrent particulièrement préoccupées par les répercussions des appels en garantie, lorsqu'une collectivité a accepté d'apporter sa caution dans une opération d'emprunt réalisée par un tiers, société d'économie mixte ou autre, qui se révèle défaillant dans l'exécution de ses obligations.

THEMES PROPRES A CERTAINES CATEGORIES DE COLLECTIVITES OU D'ETABLISSEMENTS PUBLICS

L'examen du très large échantillon qui a fourni la matière à ces analyses révèle que certaines observations, plus ou moins fréquentes, sont propres à une catégorie juridique de collectivités ou d'établissements publics.

Le contrôle des départements génère ainsi, dans un cas sur quatre, des observations relatives à l'aide sociale, principale compétence assurée aujourd'hui par ces collectivités et, dans un cas sur trois, des observations sur les interventions en faveur des entreprises. Ce deuxième groupe d'observations est plus inattendu car les aides aux entreprises ne peuvent intervenir, en théorie du moins, qu'en complément des interventions de la région, sauf dans le domaine des aides indirectes.

Il n'est pas étonnant, en revanche, que la gestion du parc locatif des organismes d'HLM fasse l'objet de commentaires dans près d'une lettre sur deux destinée à ces établissements, avec une attention particulière portée aux conditions d'attribution des logements ainsi qu'aux conditions de recouvrement des loyers.

Enfin, deux thèmes apparaissent spécifiquement hospitaliers : le premier concerne les conditions de la gérance des biens des malades sous tutelle notamment dans le cas des centres hospitaliers spécialisés (psychiatriques). Le second traduit l'attention croissante portée par les chambres aux questions d'organisation et de structure puisque 37 pour cent des lettres adressées a des établissements sanitaires ou sociaux comportent au moins une remarque sur l'activité de l'établissement ou sur les dysfonctionnements qui affectent sa structure interne.

❖

Tels sont les enseignements que l'on peut tirer à grands traits de l'activité d'examen par les chambres de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. En complément de cette présentation générale, plusieurs sujets font l'objet, dans la suite du chapitre, de commentaires plus détaillés, soit pour illustrer l'un des thèmes principaux des observations des chambres, soit pour montrer

qu'à côté de ces thèmes qui constituent les gros bataillons de leurs critiques, les chambres régionales des comptes examinent également des thèmes plus novateurs concernant la gestion des collectivités territoriales. Appartiennent à la première catégorie les développements sur les opérations pluriannuelles d'investissement ou les pratiques anticoncurrentielles des collectivités territoriales tandis que l'exposé des premiers enseignements tirés de l'examen des procédures internes qui commencent à se mettre en place dans les grandes collectivités et dont les chambres encouragent le développement, se rattache à la seconde.

La cohérence des observations, concentrées sur quelques grands chapitres de dépenses et les anomalies les plus flagrantes auxquelles ces dépenses donnent lieu, est la première conclusion qui se dégage de leur présentation générale. Il apparaît que ce qui rassemble les juridictions financières régionales, dans cet aspect de leur activité, est plus large que ce qui peut singulariser la pratique de quelques unes d'entre elles.

Vient ensuite l'équilibre tenu le plus souvent entre des considérations de droit et des considérations de pure gestion. C'est lui qui confère au contrôle externe a posteriori exercé par les chambres régionales des comptes une de ses caractéristiques les plus originales.

Enfin, il faut noter la tendance des chambres, discrète mais néanmoins observable à travers quelques lettres, à déplacer l'objet de leurs investigations, de contrôles portant sur des dépenses prises isolément, vers une appréciation tant des moyens juridiques ou financiers que des structures, mis en place au service d'une politique ou d'un objectif. Par ailleurs plusieurs observations, parmi les plus récemment formulées, témoignent d'une évolution où l'appréciation du cadre juridique et financier et des procédures dans lesquels les collectivités territoriales conduisent leur action, l'emporte sur la critique des dysfonctionnements.

16

LA GESTION BUDGETAIRE DES OPERATIONS PLURIANNUELLES D'INVESTISSEMENT

Les opérations d'investissement nécessitent souvent des financements pluriannuels, difficilement conciliables avec le rythme annuel des crédits budgétaires. Pour résoudre cette difficulté, les collectivités territoriales peuvent avoir recours soit à la procédure des restes à réaliser, soit à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. Longtemps réservée à l'Etat, cette dernière a été étendue aux régions par la loi du 6 janvier 1986 puis aux communes et aux départements par la loi du 6 février 1992.

Pour être d'efficaces instruments de pilotage, ces procédures doivent cependant s'accompagner de prévisions détaillées, d'un échéancier précis et d'un suivi rigoureux des dépenses engagées. A défaut, elles peuvent conduire à des dérapages budgétaires que les chambres régionales des comptes ont déjà eu, à plusieurs reprises, l'occasion de constater.

1. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics votent chaque année leur budget. Les crédits qui y sont inscrits constituent la limite supérieure des dépenses que l'ordonnateur est autorisé à engager au cours de l'exercice correspondant. Cependant diverses procédures ont été mises au point pour concilier les contraintes de l'annualité budgétaire avec l'existence d'opérations d'investissement dont le financement s'étale sur plusieurs années. Ces procédures se situent aux stades de la programmation, de l'autorisation budgétaire et de la comptabilisation de l'engagement des dépenses.

2. S'agissant de la programmation des opérations dont le financement s'étale sur plusieurs années, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont la possibilité de voter des délibérations de portée pluriannuelle. Cette faculté fait l'objet d'une disposition spécifique pour les communes : l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil municipal détermine, dans une délibération de programme, l'ordre de priorité des travaux d'investissement à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération correspondante comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la

durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face. De la même façon, la réglementation impose aux régions d'établir un programme de leurs dépenses d'investissement, annexé à leur budget. Cependant ces programmes ne peuvent pas servir de fondement à des engagements pluriannuels de dépenses, dans la mesure où ils ne constituent pas des autorisations budgétaires.

3. Au niveau de l'autorisation budgétaire, deux solutions permettent de concilier les contraintes de l'annualité budgétaire avec l'existence d'opérations dont le financement s'étale sur plusieurs années.

La première solution consiste à ouvrir la totalité des crédits nécessaires à la réalisation intégrale de l'opération l'année de son lancement, puis à reporter d'exercice en exercice la part des crédits non utilisés jusqu'à son achèvement. Elle est fondée sur la procédure des restes à réaliser qui, au 31 décembre de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. La procédure des restes à réaliser permet de continuer à faire exister au profit de l'ordonnateur une autorisation de dépenses ou de recettes sans attendre l'adoptiondu budget primitif de l'année suivante. Elle est ouverte à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

La deuxième solution consiste à recourir à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elle peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme.

Longtemps réservée à l'Etat, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement a été progressivement ouverte aux collectivités et organismes du secteur public local. Autorisée tout d'abord pour la seule la région Ile-de-France, elle a été étendue par la loi du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions (article L. 4311-3 du code général des collectivités territoriales) à toutes les régions puis, par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, aux communes et aux départements (articles L. 2311-3 et L. 3312-2 du CGCT). Ses conditions de mise en œuvre ont été déterminées, pour les régions, par décret du 10 février 1988. Elles ont été fixées plus récemment, par

décret du 20 février 1997, pour les communes de plus de 3 500 habitants, leurs établissements publics administratifs, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes à caractère administratif comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants. En revanche, les conditions d'application de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement n'ont pas encore été définies pour les départements.

4. Enfin la mise en œuvre de ces procédures suppose une gestion rigoureuse par les collectivités concernées de leurs dépenses engagées. Le principe de la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées par les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics ne vaut pas que pour les dépenses d'investissement. Il vaut aussi pour les dépenses de fonctionnement. Il a été posé par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Les modalités d'établissement de cette comptabilité ont été fixées par un arrêté du 26 avril 1996. L'arrêté précise que l'engagement, qui constitue la première phase de la dépense, se décompose en un engagement comptable et un engagement juridique. L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement comptable a pour objet de réserver les crédits correspondant à cette charge sur le budget de la collectivité ou de l'établissement public. Il doit être préalable ou concomitant à l'engagement juridique.

L'engagement peut être provisionnel ou spécifique. Les dépenses résultant de contrats, marchés, conventions en cours au 1er janvier, prévoyant des paiements dont le montant est chiffré ou estimé, ainsi que la rémunération du personnel en place, donnent lieu à un engagement provisionnel. Les contrats, marchés ou conventions conclus postérieurement au 1er janvier, les recrutements de personnels opérés en cours d'exercice, ainsi que toutes les opérations nouvelles, donnent lieu à un engagement spécifique.

La tenue par chaque collectivité ou établissement public local d'une comptabilité de ses dépenses engagées, concernant l'ensemble des crédits votés de l'exercice, répond à un double souci d'information et de contrôle, internes et externes. La comptabilité des dépenses engagées permet à la collectivité ou à l'établissement public de disposer, au jour le jour, d'informations sur la consommation des crédits, et au comptable de contrôler le montant de l'engagement initial, lors de la liquidation de la dépense.

5. Les chambres régionales des comptes observent que la procédure des restes à réaliser est mal maîtrisée par de nombreuses collectivités.

Souvent les chambres mettent en cause la sincérité des restes à réaliser présentés par les collectivités concernées. Ainsi, une commune a-t-elle prématurément inscrit à son budget, en prévision de recettes, le remboursement d'avances d'associé ou de trésorerie qu'elle avait consenties. Ces prévisions de recettes fictives se sont traduites par l'imputation injustifiée au compte administratif de la commune de restes à réaliser élevés, inscrits de nouveau en recettes au budget de l'exercice suivant. Cette pratique a compromis la sincérité de la section d'investissement des budgets et des comptes de la commune. Au total, en effet, les recettes de la section d'investissement figurant aux budgets de la commune ont été surestimées de 9,9 millions de francs en 1992 et de 17,9 millions de francs en 1993 et 1994, entraînant un déséquilibre budgétaire de montant équivalent. Ces recettes fictives ont été également inscrites en restes à réaliser aux comptes administratifs des exercices 1992 à 1994, dont elles ont faussé les résultats : si lesdites recettes n'avaient pas été inscrites, les soldes de clôture de ces exercices se seraient établis à + 2,7 millions de francs en 1992, - 5,3 millions de francs en 1993 et + 1,8 million de francs en 1994, au lieu de + 12,6 millions de francs, + 12,6 millions de francs et + 19,7 millions de francs respectivement. Dans une autre commune, la chambre régionale des comptes a constaté que, compte tenu du caractère insincère des restes à réaliser figurant au compte administratif, le solde de clôture présenté par la collectivité au 31 décembre 1994, excédentaire de 6,78 millions de francs, présentait en fait un déficit de 72,14 millions de francs.

De la même façon, le manque de sincérité des restes à réaliser, notamment en recettes, d'un syndicat d'agglomération nouvelle, a permis à l'établissement public de coopération intercommunale d'équilibrer artificiellement la section d'investissement de son compte administratif. La chambre régionale des comptes a relevé que, sans une surestimation manifeste des restes à réaliser en recettes, notamment d'emprunts, et une sous-estimation des dépenses d'investissement, l'équilibre de la section d'investissement n'aurait pas été atteint au compte administratif de 1993 et aurait dû donner lieu selon toute vraisemblance à une saisine de la chambre au titre de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales. Depuis la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, les conditions d'équilibre de l'exécution du budget doivent s'apprécier « après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses », c'est-à-dire y compris les restes à réaliser. Conformément à ces dispositions, le représentant de l'Etat a constaté que les restes à réaliser inscrits au compte administratif de 1994 du syndicat d'agglomération nouvelle n'étaient pas sincères. Relevant

que le déficit réel de l'établissement public au compte administratif de cet exercice excédait le seuil de 5 % de ses recettes de fonctionnement, il a alors saisi la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

Plus souvent encore, les chambres régionales des comptes constatent que les restes à réaliser ne sont pas calculés conformément aux règles en vigueur. Ainsi, à la section d'investissement du compte administratif de 1994 d'un syndicat mixte, les restes à réaliser n'ont pas été mentionnés, alors même que l'exercice avait été marqué par un fort décalage entre les prévisions budgétaires et les réalisations. Interrogés, les ordonnateurs successifs de l'établissement public ont fait valoir que, pour des raisons de clarté et de prudence financière, ils avaient pris le parti de supprimer purement et simplement les restes à réaliser apparaissant en dépenses dès lors que les restes à réaliser correspondants en recettes n'étaient pas assurés à la clôture de l'exercice.

Dans la plupart des cas, les restes à réaliser en dépenses inscrits au compte administratif de la collectivité sont simplement déterminés par différence entre les prévisions budgétaires et le total des mandatements effectués. Cette pratique courante n'est pas conforme à la définition des restes à réaliser, qui sont censés correspondre à la différence entre le montant des droits, pour les recettes, ou obligations, pour les dépenses, nés au profit ou à l'encontre de la collectivité et le montant des titres de recettes ou des mandats effectivement émis. Ainsi les opérations à poursuivre doivent-elles être analysées attentivement et les crédits reportés ne peuvent-ils correspondre à la simple présentation de la différence entre les crédits ouverts et les réalisations.

Qu'elles soient volontaires ou qu'elles procèdent d'une méconnaissance de la réglementation en vigueur, ces multiples erreurs nuisent au bon fonctionnement de l'instrument de droit commun de report des crédits d'investissement que constitue la procédure des restes à réaliser. Les dysfonctionnements constatés à cet égard sont parfois accentués par le calendrier budgétaire des collectivités concernées. Ainsi, dans un syndicat intercommunal où la procédure des restes à réaliser n'a pas été respectée, l'état des restes à réaliser n'était pas formellement établi en fin d'année et l'ensemble des crédits non utilisés étaient systématiquement reportés, qu'ils correspondent ou non à des dépenses juridiquement engagées. Le comité syndical n'a pu que constater la dérive des reports de crédits d'investissement qui en est résultée. En effet, les décisions budgétaires de l'organe délibérant ont été presque systématiquement prises tardivement, tant en ce qui concerne les budgets primitifs,

adoptés à trois reprises après la date limite du 31 mars entre 1990 et 1993, qu'en ce qui concerne les budgets supplémentaires (qui intègrent les reports de crédits de l'année précédente au budget de l'année en cours), adoptés en novembre ou décembre. Ainsi, en 1992, le comité syndical a autorisé au budget primitif du 31 mars 4 millions de francs d'investissement, alors que grâce aux nouvelles ouvertures de crédits et aux reports du budget de 1991 inscrits au budget supplémentaire du 7 novembre, 18 millions de francs de travaux ont été dépensés dans l'année.

Parfois également, les erreurs constatées dans l'établissement des restes à réaliser induisent une mobilisation anticipée de ressources, d'emprunts notamment. Ainsi, dans un département où les opérations nouvelles inscrites au budget primitif ne représentaient parfois qu'une part relativement faible des autorisations budgétaires totales, du fait également de la reprise au budget supplémentaire de la collectivité d'importants restes à réaliser constatés à la clôture de l'exercice précédent et de la pratique de reports considérables de crédits d'un exercice sur le suivant, voire sur plusieurs exercices successifs, la chambre régionale des comptes a mis en garde l'ordonnateur contre le risque d'une mobilisation prématurée de ressources fiscales ou d'emprunts.

De la même façon, dans un syndicat intercommunal où l'examen de l'exécution budgétaire a mis en évidence des écarts élevés entre les réalisations et les prévisions de dépenses, la chambre régionale des comptes a constaté parallèlement un décalage entre la réalisation des recettes et des dépenses. Ainsi en 1993, alors que le taux de réalisation des dépenses d'investissement a atteint 54,49 %, le taux de réalisation des recettes s'est établi à 85,33 %. La chambre a montré que ce décalage entre la réalisation des recettes et des dépenses avait résulté d'une mobilisation prématurée des emprunts prévus au budget, qui a eu pour conséquence de gonfler les résultats de l'exercice et la trésorerie de l'établissement public au prix de frais financiers inutiles.

6. Parfois, les chambres régionales des comptes associent les dysfonctionnements relevés dans l'utilisation de la procédure des restes à réaliser à un défaut de programmation de leurs opérations pluriannuelles par les collectivités concernées. Elles rappellent alors aux élus la possibilité qui leur est ouverte de voter des délibérations de portée pluriannuelle.

Ainsi, pour ses opérations d'investissement, correspondant à des travaux de génie civil, un syndicat intercommunal d'électrification prévoyait une durée maximum d'exécution de douze mois. En pratique, cependant, les délais de réalisation des travaux étaient systématiquement dépassés, le programme de l'année débutant

l'année suivante pour s'achever en N + 2. Ce décalage entre prévisions et réalisations se traduisait budgétairement par des reports dont les montants cumulés ont pu atteindre jusqu'à 77 % du budget de l'année. La chambre régionale des comptes a indiqué à l'ordonnateur que le recours à la procédure des délibérations de programme prévue à l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales permettrait au conseil syndical de mieux définir, pour ce type de travaux, ses besoins annuels de crédits.

Le même conseil a été prodigué à une communauté de communes où la comparaison entre les crédits d'investissement ouverts et leur utilisation au cours de l'exercice laissait apparaître un taux de réalisation anormalement faible, tant en recettes qu'en dépenses. Relevant que les taux de réalisation des recettes et des dépenses de l'établissement public de coopération intercommunale s'étaient établis à 16 % et 14 % respectivement en 1995, et que plus de 50 millions de francs avaient été inscrits en restes à réaliser en dépenses au 31 décembre 1995, alors que les dépenses de la communauté de communes avait atteint 9 millions de francs au cours de cet exercice, la chambre régionale des comptes a calculé qu'à ce rythme il faudrait à la collectivité six années sans autre opération pour solder les actions en cours.

7. Parallèlement, les chambres régionales des comptes incitent les ordonnateurs des grandes collectivités à mettre en œuvre la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. Des recommandations en ce sens ont été adressées aux régions, mais également, en dépit des insuffisances de la réglementation, à de nombreux départements, de même qu'à des communes et à certains de leurs établissements publics, lorsque les opérations conduites par ces collectivités justifiait la mise en œuvre de ce dispositif.

Ainsi, dans une ville, la comparaison des prévisions budgétaires et de leur réalisation a permis d'observer que, sur les cinq exercices examinés par la chambre, les dépenses d'investissement avaient été surévaluées en moyenne de près de 40 % et les recettes de plus de 67 %. Ces pourcentages étaient tels qu'ils ôtaient une grande part de son intérêt à la prévision budgétaire et amoindrissaient la portée de l'approbation donnée par le conseil municipal. Relevant que les différences constatées entre les prévisions et les réalisations budgétaires de la commune résultaient de l'inscription à son budget d'opérations hypothétiques ou dont la réalisation devait s'échelonner sur plusieurs exercices, la chambre régionale des comptes a suggéré à la commune de mettre en place un système d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

La même recommandation a été adressée à un syndicat intercommunal d'assainissement, où il avait été constaté que les montants de recettes et de dépenses d'investissement réalisés et inscrits dans les comptes administratifs étaient particulièrement éloignés des montants annoncés dans les budgets primitifs.

8. Cependant, la seule mise en œuvre de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement ne constitue pas une garantie suffisante. La collectivité doit parallèlement tenir une comptabilité rigoureuse de ses dépenses engagées.

La décision prise par une région, dès 1986, d'utiliser la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement pour ses dépenses d'investissement a été à l'origine de graves problèmes financiers. En effet les services régionaux n'ont pas su maîtriser cette procédure, qui prévoit que les engagements peuvent intervenir dans la limite des autorisations de programme votées, mais aussi que les crédits de paiement annuels doivent assurer la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme. Une interprétation limitée au premier terme du dispositif a conduit la région à procéder à des engagements financiers sur la base des seules autorisations de programme votées par la collectivité, en négligeant de s'assurer du niveau suffisant des dotations budgétaires correspondantes et de la mise en place de la trésorerie nécessaire.

Les effets de cette imprévision ont été amplifiés par l'absence d'une comptabilité des engagements. Lorsque le contrôle a été réalisé, les modalités d'application de la loi du 6 février 1992 relative à l'établissement de la comptabilité des dépenses engagées des collectivités territoriales et de leurs établissements publics n'avaient pas encore été arrêtées. Cependant, malgré l'absence de textes précisant ces modalités, l'obligation d'un suivi rigoureux des engagements de la dépense n'en était pas moins réelle, en particulier pour articuler efficacement les autorisations de programme et les crédits de paiement.

Les défaillances constatées ont particulièrement affecté les deux secteurs d'activité de la région les plus importants, l'action économique et l'éducation.

La mauvaise coordination des autorisations de programme et des crédits de paiement a conduit à la constatation d'une insuffisance de crédits budgétaires pour les trois fonds chargés de l'action économique régionale. Incapable de verser aux bénéficiaires les concours financiers qui leur avaient été attribués, la région a dû suspendre toute nouvelle intervention pendant plus d'une année, au cours de laquelle les crédits de paiement disponibles ont été

essentiellement consacrés à la couverture des autorisations de programme gagées par les décisions d'attribution des exercices antérieurs.

Les responsables régionaux ont également estimé que la seule contrainte s'appliquant à l'engagement des dépenses d'investissement concernant les lycées était le respect de la limite des autorisations de programme. Ils ont négligé d'assurer la couverture financière de ces engagements par l'adoption de crédits de paiement suffisants dans les budgets annuels. Cette pratique a généré des charges financières non négligeables sur les investissements correspondants.

La même confusion a marqué l'utilisation de la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) par un département. Afin de mieux maîtriser l'exécution de son budget et d'éviter les reports de crédits trop élevés, cette collectivité a souhaité mettre en œuvre à partir de 1991 une gestion en AP/CP de trois de ses chapitres d'investissement les plus sollicités pour financer des opérations pluriannuelles (chapitres concernant la voirie, les programmes pour les communes et les programmes pour tiers). Cependant, si l'inscription des autorisations de programme apparaissait clairement dans les rapports préparatoires à l'adoption du budget primitif, le suivi de leur consommation n'a pas bénéficié de la même visibilité. Ainsi le rapport de présentation du compte administratif n'en faisait-il pas mention. Par ailleurs, une fois adoptées, les autorisations de programme ne faisaient l'objet d'aucun échéancier indicatif des crédits de paiement correspondants. En l'absence d'élément de prévision et de suivi d'exécution, les autorisations de programme adoptées chaque année paraissaient avoir perdu leur caractère d'instrument de pilotage pluriannuel au profit de leur seule fonction de crédits d'engagement, lesquels, parce qu'ils sont en principe supérieurs aux crédits de paiement ouverts, permettent le cas échéant d'engager des dépenses au-delà des crédits de paiement de l'année.

Un autre département a géré ses investissements en autorisations de programme et crédits de paiement dans des conditions insuffisamment rigoureuses. Le dispositif adopté consistait en fait en un simple découpage par tranches des investissements prévus par la collectivité. Les documents budgétaires ne faisaient pas apparaître les autorisations de programme en cours ni leur niveau de consommation. En effet, le département ne tenait par ailleurs aucune comptabilité de ses dépenses engagées. Outre une information insuffisante de l'assemblée départementale, l'absence d'échéancier des crédits de paiement correspondant à l'état d'avancement des programmes ne permettait pas une mobilisation adéquate des

emprunts, obligeant le département à faire de plus en plus appel à une ligne de trésorerie, alors que cette dernière procédure n'a pas vocation à financer l'investissement.

Une saine gestion des autorisations de programme implique que chacune d'elles soit affectée à une seule opération et soit accompagnée d'un échéancier précis permettant de déterminer les enveloppes annuelles de crédits de paiement nécessaires pour chaque exercice budgétaire et les financements correspondants. A défaut la collectivité encourt un risque non négligeable de dérapage budgétaire.

D'une façon générale, il semble que les responsables de certaines grandes collectivités aient considéré que la mise en œuvre d'une comptabilité des investissements en autorisations de programme et crédits de paiement rendait inutile la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées. C'est notamment ce qui s'est passée dans une région, qui s'est toutefois efforcée de pallier, dans des conditions originales, les inconvénients de cette absence pour la détermination des crédits de paiement à ouvrir chaque année.

Dans cette région, en effet, c'est le niveau des autorisations de programme affectées non encore couvertes par des crédits de paiement qui sert de base à la collectivité pour évaluer les crédits de paiement à ouvrir sur chaque budget annuel. Cependant, faute de mettre en œuvre une comptabilisation analytique des paiements faisant suite à chaque autorisation de programme affectée, le calcul par les services de la région des crédits de paiement consommés au cours de chaque exercice est réalisé d'après une méthode statistique.

La région a indiqué qu'une méthode analytique de calcul des crédits de paiement consommés n'aurait pas été praticable en raison du nombre et du faible montant unitaire de la plupart des opérations. La méthode statistique employée reposerait sur une longue expérience qui en garantirait la fiabilité. D'autre part, pour les opérations les plus importantes, les prévisions de crédits de paiement seraient validées opération par opération.

❖

Au total, quelle que soit la solution retenue par une collectivité territoriale ou un établissement public pour concilier, au stade de l'autorisation budgétaire, les contraintes de l'annualité budgétaire avec l'existence d'opérations dont le financement s'étale sur plusieurs années, la mise en œuvre de cette solution suppose que la collectivité ou l'établissement procède parallèlement, en amont, à une programmation précise de ses investissements et, en aval, à une comptabilisation rigoureuse de ses dépenses engagées. Les constatations des chambres montrent que l'utilisation de la procédure

des restes à réaliser comme l'usage de la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement souffrent des défaillances de l'aval et de l'amont.

Il est vraisemblable au demeurant que ces défaillances résultent pour partie de certaines insuffisances de la réglementation.

Ainsi on peut regretter que la procédure de la délibération de programme ne constitue qu'une faculté ouverte aux seules communes.

De la même façon il n'est pas certain que les modalités d'établissement de la comptabilité des dépenses engagées, définies pour l'ensemble des collectivités territoriales par l'arrêté du 26 avril 1996, soient adaptées aux plus importantes d'entre elles.

Cette question devra être tranchée par le groupe de travail chargé de la réforme de la comptabilité des régions, qui associe notamment des représentants des collectivités concernées, de la direction générale des collectivités locales, de la direction de la comptabilité publique et des juridictions financières.

17

LES DEFAILLANCES DES PROCEDURES DE CONTROLE INTERNE DANS LE SECTEUR LOCAL

Dans le cadre de leurs contrôles des comptes et de la gestion, les chambres régionales des comptes sont amenées de plus en plus fréquemment à s'intéresser aux dispositifs de contrôle interne, dans la mesure où elles constatent que des dysfonctionnements trouvent leur origine dans des défectuosités de l'organisation ou des procédures internes. Elles rejoignent ainsi l'une des préoccupations des collectivités territoriales, qui est de renforcer l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de la gestion.

Cette appréciation des dispositifs de prévention des risques trouve, en particulier, un terrain d'application dans l'examen de la régularité ainsi que de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des opérations d'achats. Elle constitue une méthode permettant de préciser si certaines anomalies relevées peuvent être considérées comme représentatives d'un comportement de gestion.

Le renforcement des dispositifs de contrôle interne, c'est-à-dire de l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de la gestion, constitue de plus en plus une préoccupation pour les acteurs locaux. En particulier la fiabilisation des procédures est ressentie comme une nécessité face à un droit qui se complexifie et aux enjeux financiers de la gestion du secteur public local.

Dans le cadre de leurs contrôles, les chambres sont amenées à constater que des dysfonctionnements auraient pu être évités si les procédures de contrôle interne avaient été suffisantes. Dans la plupart des cas, les anomalies relevées ont trait à des opérations récurrentes de dépense ou de recette, dont le processus apparaît mal maîtrisé. Mais on observe aussi, dans de plus rares cas, que des fraudes ont pu être facilitées par des déficiences du contrôle interne.

Les indications qui suivent sont tirées d'observations ponctuelles, formulées à l'occasion du contrôle de collectivités ou d'établissements publics locaux. Leurs enseignements ne sauraient par conséquent être généralisés, mais ils illustrent une préoccupation qui est appelée à prendre une part croissante dans les contrôles des chambres.

A l'occasion de l'examen de leur situation financière, il n'est pas rare de constater une évolution mal maîtrisée des dépenses de certaines collectivités, traduisant une absence de planification budgétaire pluriannuelle. Elles soulignent, notamment, la nécessité de mettre en place des programmes prévisionnels d'investissements, lorsque tel n'est pas le cas (voir supra).

Des dérapages financiers peuvent être également favorisés par une absence de centralisation de la procédure de commande. Plus généralement on peut relever le non-respect des règles relatives aux délégations de signature en matière d'engagement de la dépense. Les désordres ou imprécisions constatées en ce qui concerne l'habilitation des signataires des lettres de commande peuvent être à l'origine de certaines dérives dans la sélection des fournisseurs. Ils s'accompagnent, par ailleurs, de l'absence de procédure fiable d'engagement comptable et de l'abus du règlement de prestations sur simples factures à un même fournisseur en dépassement du seuil autorisé par le code des marchés publics. A cet égard, l'accent doit être mis sur la qualité des systèmes d'information de gestion qui constituent l'un des éléments clés des dispositifs de contrôle interne en matière d'engagement de la dépense.

Le paiement après service fait est un principe de la comptabilité publique. Or, les dispositifs de contrôle interne peuvent être gravement déficients au regard du respect de cette règle. La certification du service fait sur les factures constitue une sécurité minimum, en l'absence de laquelle le comptable se doit de suspendre le paiement. Or, cette certification est parfois manquante. Au demeurant, celle-ci ne constitue pas à elle seule une garantie qui pourrait dispenser de la mise en place de procédures de contrôle interne efficaces de la réalité des prestations réglées par la collectivité. C'est ainsi que certains contrôles font apparaître que la matérialité de travaux effectués par les titulaires de marchés n'a fait l'objet d'aucune vérification avant le solde de ces derniers, voire que des factures ont pu être réglées sur plusieurs années alors que celles-ci ne correspondaient à aucune prestation réelle.

Les biens mobiliers et matériels, dont le stock doit être suivi et renouvelé, font l'objet d'un inventaire. La tenue de ce dernier suppose des vérifications périodiques et des mises à jour qui ne sont pas toujours effectuées. Dans certains secteurs, tels que les transports en commun, il est nécessaire de disposer d'un stock le moins coûteux possible mais suffisant pour assurer la permanence du service public. L'optimisation de la gestion des stocks suppose que soient définis des critères de commandes en fonction des besoins. Or, ceux-ci peuvent rester très largement empiriques.

La liquidation constitue une étape clé des procédures de contrôle interne, qui doit notamment permettre de s'assurer du respect des délais d'exécution des prestations par les fournisseurs et des délais de règlement par la collectivité. En particulier, les procédures doivent garantir que toutes les factures sont enregistrées à la date de leur arrivée et prises en compte dans la comptabilité des dépenses engagées. Or, tel n'est pas toujours le cas. Dans les situations les plus graves, la mauvaise organisation du circuit des factures conduit à ce que celles-ci séjournent plus ou moins longtemps dans les services avec pour conséquence une accumulation de factures mandatées avec retard.

Les chambres peuvent être également conduites à constater que les procédures de contrôle interne permettant de rapprocher les bons de commande, les bons de livraison et les factures au stade de la liquidation ne présentent pas toujours toutes les garanties souhaitables pour éviter ou réduire les risques d'erreurs ou de gaspillage, voire les négligences. Les bons de commande ne sont pas toujours conservés autorisant des erreurs de liquidation voire des doubles paiements.

Les règles d'imputation sont également, parfois, méconnues par les services chargés du mandatement. A cet égard, les initiatives prises par certaines collectivités pour se doter d'un mémento à l'usage des services en vue de remédier à ces erreurs peuvent être relevées avec intérêt.

En matière de recettes, les observations sur les procédures revêtent un caractère particulièrement crucial pour les organismes tels que les offices publics d'HLM, les hôpitaux, les centres communaux d'action sociale ou certaines régies, en raison du nombre des titres émis en recouvrement auprès de leurs locataires, usagers ou clients. A cet égard, les chambres constatent qu'il n'est pas toujours effectué de rapprochement entre les droits de l'organisme et les sommes effectivement perçues, ce qui peut empêcher dans certains cas que des fraudes ne soient détectées en temps utile.

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est un principe fondamental de la comptabilité publique. Au-delà des textes, d'autres règles de séparation sont indispensables à une bonne organisation du contrôle interne. C'est ainsi qu'en matière de recettes, des détournements ont été, parfois, favorisés par une confusion des fonctions relatives à l'émission ou l'annulation des titres, la délivrance d'une quittance et son encaissement. De même, des anomalies accidentelles ou récurrentes ont été, parfois, favorisées à l'un ou l'autre stade de la dépense par la capacité pour une seule personne de maîtriser une dépense de son engagement jusqu'à son règlement.

Pour renforcer leurs procédures internes, les collectivités importantes se dotent de moyens en personnel ou de structures spécialisées. Il en est de même dans certains organismes soumis au contrôle des chambres, notamment pour les caisses de crédit municipal où cette mise en place a été rendue obligatoire par application de la réglementation bancaire.

Ces moyens permanents sont, notamment, employés pour la formalisation de guides de procédures et pour l'élaboration de tableaux de bord de gestion.

Cependant, leur importance n'est pas toujours à la hauteur des progrès attendus en matière de contrôle interne. Ainsi, la fonction de contrôle de gestion, visant à s'assurer que les ressources sont utilisées dans des conditions rigoureuses et efficaces, suppose une participation à l'élaboration de la politique budgétaire et financière et requiert la mise en place d'une comptabilité analytique ainsi que la conception de tableaux de bord adaptés aux orientations et aux objectifs retenus. Aussi, apparaît-il peu réaliste, comme observé dans certaines collectivités, de confier cette mission à un seul employé non spécialisé.

La mise en place de ces structures est généralement trop récente pour que les chambres puissent apprécier pleinement leur efficacité. Cependant, elles relèvent qu'un obstacle à la mise en place d'une véritable gestion par objectifs peut résider dans le flou qui entoure, parfois, les missions des services opérationnels concernés ou les responsabilités de ceux qui sont à leur tête. De même, elles peuvent être amenées à constater qu'un système d'alerte interne peut correctement fonctionner sans pour autant être suivi d'effet.

Les chambres s'attachent à améliorer leurs méthodes de contrôle de façon à porter une appréciation sur les forces et faiblesses des procédures, lorsqu'elles sont conduites à relever des anomalies récurrentes dans les opérations de dépense ou de recette des collectivités et organismes dont elles examinent la gestion. La commission des méthodes des chambres régionales des comptes s'efforce d'élaborer et de promouvoir des outils à cette fin, apportant ainsi un appui aux efforts accomplis par les collectivités pour se doter de dispositifs de contrôle interne fiables et indépendants.

18

LES SUITES CONTENTIEUSES DE LA CONSTRUCTION D'UN BARRAGE SUR LE CEROU (TARN)

La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a inscrit à son programme de vérification 1996 le contrôle des comptes et l'examen de la gestion de l'Entente Interdépartementale pour la construction et l'exploitation du barrage sur le Cérou, après avoir été saisie, le 9 juin 1995, par le Préfet de Tarn-et-Garonne de la non adoption du budget primitif de l'établissement.

Au titre du contrôle budgétaire, la juridiction régionale avait proposé d'inscrire au budget les mesures rendues nécessaires par la nouvelle charge financière résultant d'un jugement du tribunal administratif de Toulouse, en date du 31 mai 1995, condamnant l'Entente à une forte indemnité.

Les observations retenues à l'issue du contrôle juridictionnel et de la gestion ont mis en évidence les incidences financières du contentieux administratif ayant opposé l'Entente au groupement d'entreprises titulaire du marché de construction du barrage, puisque la seule indemnité (45,6 MF) a représenté près de 70 % du coût de l'ouvrage. Elles montrent également qu'un accord amiable entre l'Entente et les entreprises aurait été, sans aucun doute, plus économique pour l'établissement que la procédure contentieuse.

Au-delà des difficultés techniques liées à la réalisation d'un ouvrage d'art, l'Entente interdépartementale aurait dû, compte tenu de l'importance de l'opération, se doter des moyens de gestion et d'expertise juridique adéquats.

Une Entente interdépartementale a été constituée entre les départements du Tarn et du Tarn-et-Garonne pour la construction d'un barrage sur la rivière Cérou et son exploitation pour l'irrigation.

Quoique la construction du barrage soit achevée depuis 1986 et que ce dernier soit exploité depuis lors, des maladresses récentes de gestion ont encore accru le coût d'une opération déjà alourdi par diverses erreurs de conception. Ainsi le poids financier d'un investissement mis en service il y a près de quinze ans a-t-il pu augmenter bien au-delà de ce qu'aurait exigé le seul service des

emprunts contractés pour le financer. Les maladresses de gestion constatées par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées trouvent leur origine dans des décisions d'interruption du chantier qui ont non seulement ralenti les travaux et entraîné l'imputation d'intérêts de retard, mais également porté préjudice aux entreprises attributaires de marchés de construction. Faute de n'avoir pas donné suite à des propositions de règlement amiable présentées par ces dernières, l'Entente s'est exposée à un contentieux et a été condamnée au paiement de fortes indemnités, dont elle ne s'est acquittée qu'avec retard. L'entente a recouru à deux emprunts successifs pour pouvoir payer l'indemnité en principal et en intérêts.

L'Entente interdépartementale pour la construction et l'exploitation du barrage de St-Géraud sur le Cérou, rivière se jetant dans l'Aveyron, a été créée en 1977 par délibérations concordantes des conseils généraux des deux départements qui la composent. Chargée à l'origine de l'étude, de la construction et de l'exploitation du barrage, elle exerce, depuis la fin des travaux, une compétence limitée à l'aménagement et à l'exploitation de l'ouvrage. Elle a son siège à la Préfecture de Tarn-et-Garonne et la présidence de son conseil d'administration, assurée jusqu'en 1996 par un conseiller général de Tarn-et-Garonne, est désormais tournante, tous les six mois. La participation financière des deux départements a été fixée en investissement à 60 % pour le Tarn et 40 % pour le Tarn-et-Garonne et en fonctionnement à 50 % pour chacun d'eux.

Pour la construction du barrage de St-Géraud, l'Entente a confié conjointement et solidairement la conduite des opérations aux directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt du Tarn et de Tarn-et-Garonne, l'étude et la maîtrise d'œuvre à une société anonyme et a passé un marché de travaux, comprenant une tranche ferme et deux tranches conditionnelles, à un groupement solidaire constitué de deux entreprises, l'une chargée des travaux de terrassement, l'autre chargée de la construction du barrage.

L'évaluation du coût de la construction du barrage a été sensiblement sous-évaluée puisque le coût d'objectif primitif avait été estimé à 43 MF HT en avril 1977 et que le coût d'objectif définitif a été arrêté à 65,5 MF HT en mars 1986, soit une augmentation totale de 22,5 MF (francs courants) en neuf ans, représentant 52,5 % du coût initial de l'ouvrage.

Cette augmentation résulte d'une part de l'allongement de la durée des travaux qui a entraîné une majoration importante du montant des révisions de prix, d'autre part de l'accroissement de la masse des travaux liée à la qualité du rocher et à la structure géologique de l'appui rive gauche du barrage et enfin de la mise en

place du plan d'alerte pour la protection des populations en aval, qui n'avait pas été prévu initialement.

La réalisation de l'opération a été marquée, en outre, par des interruptions de travaux décidées par l'Entente, au motif que les subventions attendues n'avaient pas été versées. Le fractionnement des travaux a doublé -six tranches au lieu des trois prévues au marché- ce qui s'est traduit par des dépassements de 6 mois pour la tranche ferme et de 8 mois et 21 mois pour les deux tranches conditionnelles. Il s'en est suivi un allongement important des délais d'exécution.

Les ruptures décidées par l'Entente dans le rythme des travaux ont entraîné pour les entreprises des immobilisations coûteuses de matériel et de personnel pendant les périodes d'attente et ont conduit le groupement d'entreprises à présenter une demande amiable en réparation du préjudice subi, qui n'a pas été acceptée par l'Entente, puis à introduire plusieurs requêtes auprès du Tribunal administratif de Toulouse.

La demande de versement d'indemnité présentée par la société mandataire du groupement, par lettre du 13 mars 1987, pour un montant total de 15,70 MF a été rejetée par l'Entente, par délibération du 15 mai 1987, au motif que le marché passé avec le groupement d'entreprises mentionnait clairement que les dates et délais figurant à l'acte d'engagement étaient indiqués sous réserve de la mise en place des financements correspondants ; par la suite, les réclamations jointes au décompte général sont restées sans réponse.

Dès lors, deux requêtes ont été présentées visant à la condamnation de l'Entente au versement d'une indemnité, l'une par la société chargée de la construction du barrage, le 18 novembre 1987, pour un montant de 7,2 MF, l'autre par cette même société et la société mandataire du groupement, pour un montant de 25,2 MF. L'absence de suites données aux propositions de règlement amiable faites par les entreprises a donc eu pour effet de majorer le montant de l'indemnisation demandée de 60,5 %.

Par jugement du 31 mai 1995, le Tribunal administratif a condamné l'Entente à payer la somme de 10,5 MF au principal, avec intérêts jusqu'au quinzième jour inclus suivant la date à laquelle serait mandatée la dernière somme due. Ce jugement a été confirmé en appel.

L'Entente a procédé au versement de l'indemnité avec un retard de plusieurs mois après la notification du jugement. En effet, le montant de l'indemnité a été inscrit au budget primitif de l'exercice 1995, réglé par le préfet de Tarn-et-Garonne, conformément à l'avis de la chambre régionale des comptes du 5 juillet 1995, les dépenses

ayant été inscrites pour le principal à la section d'investissement et pour les intérêts à la section de fonctionnement, les recettes nécessaires au financement ayant été prévues sous la forme d'une augmentation des participations départementales.

Or, l'Entente ne s'est réunie qu'en fin d'année et a décidé, par décision modificative du 21 décembre 1995, d'inscrire la totalité de la dépense en section d'investissement, à l'article ayant enregistré les paiements relatifs à l'opération d'investissement, le financement n'étant plus assuré par les participations départementales mais par le recours à l'emprunt. Un emprunt bancaire a été contracté, en février 1996, pour un montant de 19,6 MF, ce montant tenant compte des intérêts pouvant courir jusqu'au 28 février 1996. Un versement de ce montant a été effectué en juin 1996.

Par la suite, les entreprises ont, en juillet 1996, contesté le montant des intérêts moratoires, ceux-ci ayant été calculés sur la base du taux légal et non du taux d'intérêt des obligations cautionnées de l'Etat majoré de 2,5 points. Toutefois, à nouveau, l'Entente a procédé au paiement de ces intérêts complémentaires avec retard, puisque la décision a été prise par le conseil d'administration en janvier 1997, après consultation de services administratifs et de conseils juridiques, et le versement a été effectué pour un montant de 26 MF, en février 1997. Un nouvel emprunt bancaire du même montant a été contracté pour en assurer le financement.

❖

Le coût global de l'opération a donc augmenté dans de fortes proportions puisqu'il est passé de 65,5 MF à 111 MF, la seule indemnité (principal et intérêts moratoires) ayant représenté 45,6 MF, soit 69,5 % du coût de l'ouvrage et 41 % de la dépense supportée par l'Entente, compte non tenu des intérêts que celle-ci sera amenée à verser au titre des deux emprunts contractés pour la financer.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

L'insertion de la Cour relève les maladresses de gestion constatées par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées pour lesquelles le jugement du Tribunal administratif du 31 mai 1995, confirmé en appel, a été prononcé à l'encontre de l'Entente intercommunale.

Les observations de la Cour sur ce dossier n'appellent pas de remarque particulière de ma part.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ENTENTE INTERDEPARTEMENTALE TARN-TARN ET GARONNE POUR LA CONSTRUCTION ET L'EXPLOITATION D'UN BARRAGE SUR LE CEROU

Dans son rapport annuel, la Cour constate que le coût définitif de la construction du barrage sur le Cérou s'est élevé à 111 MF (valeur 1997) pour un coût d'objectif définitif de 65,5 MF (valeur 1986) et une estimation initiale de 43 MF (valeur 1977).

Ce constat est la résultante des deux phases qui ont marqué la construction de l'ouvrage :

- la réalisation des travaux,

- le contentieux avec les entreprises SOGEA et DUCLER.

A. – LA REALISATION DES TRAVAUX

Pour ce qui concerne les travaux proprement dits de construction de l'ouvrage, il est exact que le coût initial de 43 MF (valeur 1977) a été porté à 65,5 MF en 1986, année de la livraison du barrage.

Cette augmentation a été générée, comme le remarque la Cour pour des problèmes techniques, réglementaires et financiers :

- accroissement de la masse des travaux liée à des problèmes d'enrochement et de structure géologique,

- mise en place du plan d'alerte pour la protection des populations,

- allongement de la durée des travaux, consécutif aux difficultés de la mise en place des financements attendus du ministère de l'agriculture et du FEOGA.

L'Entente n'a rien à ajouter sur le constat que fait la Cour sur la réalisation des travaux du barrage.

B. – LE CONTENTIEUX AVEC LES SOCIETES SOGEA ET DUCLER

Cette deuxième phase qui a conduit à porter global définitif de l'ouvrage à 111 MF prend en compte la charge financière découlant de l'indemnisation du préjudice et du calcul des intérêts moratoires.

1° L'INDEMNISATION DES ENTREPRISES

La Cour relève que « l'absence de suites données aux propositions de règlement amiable faites par les entreprises a donc eu pour effet de majorer le montant de l'indemnisation demandée de 60,5 % ».

La demande d'indemnité amiable présentée par les entreprises SOGEA et DUCLER pour un montant de 15,7 MF (valeur 1982) et qui a fait l'objet d'un refus du conseil d'administration de l'Entente au cours de sa réunion du 15 mai 1987, a été réévaluée par les sociétés demanderesses à 25,2 MF au contentieux.

Toutefois, le tribunal administratif de Toulouse n'a retenu dans sa séance du 31 mai 1995 que 10,5 MF d'indemnité.

Sur le fonds, et sur un plan purement juridique, la position de l'Entente se justifiait puisque le tribunal a retenu une indemnité inférieure à celle demandée en amiable.

2° LE CALCUL DES INTERETS MORATOIRES

Le paiement des intérêts moratoires appliqués au montant de l'indemnité attribuée aux sociétés SOGEA/DUCLER a grevé fortement les finances de l'Entente par la conjonction de deux éléments :

- la durée d'instruction de l'affaire par le juge administratif (7 ans et demi : novembre 1987 à mai 1995),

- les modalités de calcul des intérêts moratoires (taux d'intérêt des obligations cautionnées majoré de 2,5 points).

Le calcul des intérêts moratoires a d'ailleurs été à l'origine de retards supplémentaires dans le paiement définitif de l'indemnité, du fait d'une confusion dans les taux à retenir.

Le conseil d'administration de l'Entente, ne s'étant pas, pour des raisons diverses, réuni en 1995, le budget a été arrêté par le préfet du Tarn-et-Garonne, sur proposition de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées. L'indemnité a été inscrite au budget et les intérêts moratoires calculés à partir du loyer de l'argent, majoré de 2 points et demi.

La somme correspondante a été versée aux sociétés SOGEA/DUCLER en juin 1996.

Celles-ci ont contesté en juillet 1996 ce calcul, en précisant qu'il ne correspondait pas aux conclusions du jugement du tribunal administratif du 31 mai 1995.

L'enjeu était d'importance, puisqu'il représentait une augmentation de l'indemnité de 26 MF (45,6 MF au lieu de 19,6 MF).

Aussi, avant de répondre à cette demande, l'Entente a décidé de s'entourer de toutes les assurances et garanties nécessaires :

- consultation du préfet du Tarn-et-Garonne (23.09.96),

- consultation de l'avocat de l'Entente (23.09.96),

- consultation de la chambre régionale des comptes (13.01.97),

- saisine du tribunal administratif de Toulouse (16.01.97).

Au vu notamment de la décision du tribunal administratif, l'Entente a constaté qu'elle devait appliquer le taux mentionné dans le jugement du 30 mai 1995 et a donc mandaté la différence le 14 février 1997.

Sur ce point particulier, on pourrait reprocher à l'Entente d'avoir attendu plus de six mois à compter de la contestation de la partie adverse, avant de mandater la somme due, mais elle voulait, compte tenu des sommes en jeu, et d'interprétations contradictoires des différents intervenants, s'assurer de façon certaine de la légalité de cette demande.

19

LA SOCIETE ANONYME D'ECONOMIE MIXTE SPORTIVE LIMOGES CERCLE SAINT PIERRE BASKET-BALL

Le club de basket professionnel de Limoges s'est constitué, en 1991, en société anonyme d'économie mixte sportive (SAEMS), dont l'objet est de gérer et d'animer des activités sportives relatives au basket-ball et d'organiser des manifestations payantes.

La chambre régionale des comptes s'est intéressée aux conditions dans lesquelles trois collectivités territoriales (la ville de Limoges, le département de la Haute-Vienne et la région Limousin) ont apporté à la SAEMS entre 1991 et 1997, un soutien financier supérieur à 100 MF. Le contrôle a permis de mettre en évidence la situation financière très dégradée de la société dont l'activité n'a pu se poursuivre que grâce à l'injection massive de fonds publics. En outre, la chambre a relevé de très nombreuses pratiques irrégulières en matière de recrutement et de rémunération de joueurs, qui l'ont conduite en particulier à s'interroger sur le rôle des intermédiaires ainsi que sur l'utilisation du droit à l'image des sportifs professionnels.

Dans tous les cas, les irrégularités qui ont été mises en évidence résultent de graves défaillances dans les mécanismes tant internes qu'externes de contrôle de la SAEMS. Ces dysfonctionnements ont fait apparaître la nécessité d'une surveillance plus efficace des clubs sportifs par les autorités gérant le sport professionnel.

Quand un club sportif participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui ont la faveur d'un large public et verse à ses joueurs des rémunérations importantes, il est tenu de constituer une société anonyme pour gérer ces activités. Cette société adopte le régime juridique d'une société à objet sportif ou d'une société d'économie mixte sportive locale. Ainsi le club de basket ball Limoges Cercle Saint-Pierre, double champion de France et d'Europe en 1993, a-t-il créé, le 1er janvier 1991, une société anonyme d'économie mixte sportive qui porte son nom : la SAEMS Limoges C.S.P.

La chambre régionale des comptes du Limousin a décidé de procéder à la vérification des comptes et de la gestion de cette société, en application de l'article L. 214-4 du code des juridictions

financières, qui autorise la juridiction à contrôler les organismes auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier supérieur à 10 000 F. La région Limousin, le département de la Haute-Vienne et la ville de Limoges ont apporté des contributions au budget de la SAEMS Limoges CSP pour un montant qui a dépassé 100 MF entre 1991 et 1997.

La SAEMS a été dissoute le 24 juin 1997 et placée en liquidation amiable. Par la suite, l'activité du club a été reprise par une société anonyme à objet sportif (SAOS), à laquelle les collectivités locales ont également versé d'importantes contributions.

Les principales observations de la chambre ont concerné d'une part l'engagement des collectivités territoriales, notamment au regard de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, d'autre part les modalités de recrutement des salariés de l'équipe, l'activité des agents des joueurs et des entraîneurs et enfin l'utilisation du droit à l'image des sportifs professionnels.

I. – CADRE INSTITUTIONNEL

A. – DISPOSITIF INITIAL

Le capital social initial de la SAEMS Limoges CSP s'élève à 2 000 000 F : il est détenu à raison de 55% par le club (dont le statut est celui d'une association), 35 % par les collectivités locales (23 % par la ville de Limoges et 6 % respectivement par le département de la Haute-Vienne et la région Limousin) et 10 % par les autres actionnaires privés.

A l'origine, les organes dirigeants de la SAEMS comprenaient un directoire de trois membres, un conseil de surveillance de sept membres et l'assemblée générale des actionnaires.

Dès la fin de 1992, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires adoptait une modification de la structure de la direction en optant pour la formule de la SAEMS avec conseil d'administration.

B. – L'ASSOCIATION SPORTIVE LIMOGES CSP

L'article 11 alinéa 3 de la loi du 16 juillet 1984 impose que les relations entre l'association sportive et la société soient définies par une convention ratifiée par leurs assemblées générales respectives. Cette convention n'a pas pu être produite par la SAEMS et il est vraisemblable que ce document destiné à régler les relations, notamment financières, entre la société et le club n'a jamais été établi.

La préfecture, à qui ce document doit obligatoirement être transmis pour approbation, n'en a pas non plus retrouvé trace.

Faute de convention et en raison de la confusion existant quant aux rôles respectifs du club et de la société, certaines dépenses ou recettes relevant manifestement de la responsabilité de la SAEMS ont été au mieux mal imputées, au pire dissimulées, faussant en tout cas la présentation des comptes de la société.

La société a opéré de nombreux versements en faveur de l'association pour en assurer le fonctionnement. Elle lui versait également un loyer pour l'occupation de locaux dont l'association est propriétaire. Mais l'absence de convention entre les deux organismes ne permet pas d'identifier avec précision quel était l'objet de ces versements qui ont représenté 260 000 F en 1993 et 500 000 F en 1994.

II. – DEVOIR D'INFORMATION ET OBLIGATION DE COMMUNICATION

L'analyse des relations entre la société anonyme et d'une part ses actionnaires, d'autre part les autorités externes fait ressortir de graves défaillances dans la circulation de l'information dont les modalités, fixées par les textes et les statuts de la société, ont un caractère impératif. De même, les mandataires des collectivités n'ont qu'imparfaitement rempli leur obligation d'information à l'égard de leurs assemblées délibérantes.

D'une façon générale, on ne peut que regretter l'opacité de la gestion du CSP qui dépendait pourtant très largement de l'appui et de la participation financière des collectivités territoriales.

A. – TRANSMISSION DES DECISIONS DES ORGANES DELIBERANTS AU REPRESENTANT DE L'ETAT

L'article L 1524-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales sont communiquées dans les quinze jours suivant leur adoption au représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège social de la société. Il en est de même des rapports des commissaires aux comptes.

Dans des circonstances particulièrement importantes pour la vie de la société, cette obligation n'a pas été respectée : la délibération de l'assemblée générale extraordinaire du 24 juin 1997 décidant la dissolution anticipée de la SAEMS Limoges CSP n'a pas été transmise au représentant de l'Etat ; celui-ci n'a pris connaissance du plan d'apurement du passif que par la transmission au contrôle de

légalité des délibérations correspondantes des collectivités territoriales.

B. – INFORMATION DES MANDATAIRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Dès le début du fonctionnement de la société, les collectivités territoriales se sont inquiétées du manque d'information sur de nombreux aspects de sa gestion et de l'impossibilité devant laquelle elles se trouvaient en conséquence d'apprécier la qualité de la gestion des dirigeants.

Sans pour autant que leurs exigences de transparence aient été satisfaites, dans la mesure où les documents financiers demandés à de nombreuses reprises ne leur ont jamais été transmis par la SAEMS, les collectivités territoriales ont cependant continué à soutenir le club sans défaillance.

Elles ont toutefois diligenté des expertises et les rapports produits indiquent clairement les difficultés financières structurelles auxquelles était confrontée la SAEMS. Dès le 30 juin 1993 et donc avant les demandes d'expertise, les pertes d'exploitation cumulées au cours des trois premières saisons sportives représentaient en effet déjà 9,3 MF, soit à peu près une année de chiffre d'affaires.

Or, en cas d'apparition de pertes équivalent à la moitié du capital social, la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales impose la consultation des associés ou actionnaires à l'effet de statuer sur la dissolution éventuelle de la société et, si la dissolution est écartée, l'obligation de reconstituer les capitaux propres de la société dans un délai de deux ans.

Au regard de leur devoir de vigilance, en qualité d'actionnaires publics et de soutiens indispensables à la survie de la Société, les collectivités territoriales auraient donc dû recourir beaucoup plus tôt aux moyens que la loi met à leur disposition pour obtenir une information aussi précise que possible sur la gestion de la SAEMS.

III. – LA GESTION FINANCIERE DE LA SOCIETE ET LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COLLECTIIVTES TERRITORIALES

Tout au long de l'existence de la Société, le fonds de roulement net global a été négatif. Cette situation révèle à l'évidence l'insuffisance de capitaux propres.

Au moment de la dissolution de la SAEMS en 1997, les pertes cumulées atteignaient 23,8 MF soit près de douze fois le capital social

et ce malgré l'injection massive tout au long de la période de concours financiers des collectivités sans lesquels la poursuite de l'exploitation n'aurait pas été possible.

Les collectivités ont considéré que, compte tenu des résultats sportifs obtenus par le club, elles bénéficiaient en terme de notoriété d'un retour sur investissement qu'aucune campagne de communication institutionnelle n'aurait pu leur apporter.

Le total des concours financiers accordés sous quelque appellation que se soit par les trois collectivités au cours des saisons sportives 1991-1997 a atteint un montant de plus de 101 MF dont les deux tiers pour la ville de Limoges. Ce chiffre tient compte de leur participation initiale au capital social, des subventions correspondant aux primes de matchs, des subventions compensatrices de frais de déplacement et de versements de toutes natures qui, selon les circonstances, étaient qualifiés de subventions, avances, apports en compte courant, apurements de pertes ou subventions de liquidation.

Il convient d'ajouter à ces sommes la contribution de 12 MF à laquelle se sont engagées les collectivités territoriales au titre du comblement de passif ainsi que la reprise des emprunts souscrits par la Société, à hauteur de 15 MF, après la dissolution de cette dernière en juin 1997.

A plusieurs reprises, ces concours financiers sont intervenus selon des modalités critiquables voire irrégulières.

C'est ainsi que l'exécutif de la ville de Limoges a consenti en dehors de toute délibération du conseil municipal, pourtant seul compétent pour l'autoriser, un abandon de créance de 6 MF sur une avance consentie antérieurement par cette même assemblée délibérante. Un tel abandon de créance est inopposable au receveur municipal qui n'a pu, de ce fait, le constater dans la comptabilité de la Ville de sorte qu'à ce jour, la créance de 6 MF à l'encontre de la SAEMS figure toujours à l'actif de la Commune.

Par ailleurs, des avances transformées en subventions au cours du même exercice ou de l'exercice suivant ont eu pour conséquence de contourner, notamment à compter de 1996, la limitation des aides aux clubs sportifs imposée par le décret du 24 janvier 1996.

Enfin, certaines subventions exceptionnelles ont été intégrées dans les comptes de la société de manière contestable au regard du principe de séparation des exercices. Ainsi, les pertes réelles de la saison 1992-1993 ont-elles été masquées par l'inscription irrégulière de subventions de ce type au compte de résultat alors même qu'elles n'étaient pas encore votées par les collectivités. De la sorte, les

comptes de cet exercice ont pu faire apparaître un résultat positif de 4,3 MF ne traduisant pas la réalité de la situation de la Société qui était lourdement déficitaire.

En définitive, le soutien financier des collectivités territoriales a très largement dépassé la proportion de 35 % du capital social qu'elles détenaient. Le montant cumulé des aides publiques représentait au 31 mai 1997 84 % du total des concours financiers reçus par le Club et leur participation au plan d'apurement des pertes s'élève à plus de 93 %.

IV – CONTRATS DES JOUEURS ET DES ENTRAINEURS

A. – COMPOSITION DE LA MASSE SALARIALE

Les frais de personnel des clubs sportifs, exceptés les charges du personnel administratif, sont sujets à des variations importantes en fonction des possibilités des clubs et des ambitions sportives qu'ils nourrissent. La masse salariale d'un club de basket-ball connaissant des difficultés financières peut en outre être affectée d'une limitation, imposée par la commission de contrôle de gestion de la Ligue nationale de basket-ball (L.N.B.) du strict respect de laquelle dépend alors l'inscription de l'équipe dans le championnat de Pro A. Le CSP s'est ainsi trouvé sous contrôle de la LNB pour les saisons sportives 1995-1996 et 1996-1997.

La masse salariale varie également à la hausse, parfois dans des proportions importantes, en fonction des primes de matchs attribuées par contrat aux joueurs et à l'entraîneur en cas de parcours sportif exceptionnel comme cela s'est produit en 1992-1993 quand le club a gagné à la fois le championnat de France et le championnat d'Europe.

Ce parcours sportif remarquable s'est donc accompagné d'une déstabilisation très importante de la situation financière due au gonflement excessif de la masse salariale. En tout cas, les budgets n'avaient pas provisionné de façon réaliste les dépenses pouvant résulter des contrats signés par le Club avec les joueurs.

B. – FORME ET DUREE DES CONTRATS

La plupart des contrats ont été conclus sous forme de contrats à durée déterminée en application, quant à leur durée, de l'article L. 122-1-2 du code du travail.

Le sport professionnel est en effet un secteur d'activité pour lequel il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée

indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et de son caractère précaire. Pourtant, la formule du contrat à durée déterminée s'adapte mal, du point de vue de sa durée, de ses modalités de renouvellement ou des conditions de sa cessation anticipée, aux activités du sport professionnel et aux contraintes qu'il implique.

La SAEMS Limoges CSP a conclu des contrats de travail à durée déterminée pour des durées (de 3 ans et jusqu'à 7 ans) bien supérieures à celle autorisée par le code du travail (18 mois). Par ailleurs, certains joueurs ont bénéficié d'une succession ininterrompue de contrats à durée déterminée, situation qui aurait pu conduire à leur requalification en contrat à durée indéterminée.

C. – AVANTAGES EN NATURE

Les avantages en nature dont l'attribution est prévue par le contrat ou par des conventions particulières portant la même date que celle du contrat consistent notamment en mise à disposition d'un logement, attribution d'un véhicule de fonction, délivrance de billets d'avions, prise en charge de primes d'assurances au profit des joueurs et de leur famille ainsi que de cotisations d'impôt sur le revenu pour le compte des joueurs ou entraîneurs au titre de l'ensemble de leurs rémunérations.

Pour deux salariés par exemple, la SAEMS s'est engagée par contrat, sans pour autant que les sommes aient été provisionnées dans les budgets correspondants, au paiement d'une somme d'environ 4,5 MF au titre de la prise en charge des cotisations d'impôt sur le revenu.

L'ensemble de ces avantages a été accordé sans que les montants correspondants aient été intégrés par la SAEMS dans l'assiette des cotisations sociales et fiscales, ce qui constitue une grave irrégularité. Pour le seul exercice 1995, le montant de ces avantages en nature a été chiffré à 5,6 MF.

D. – IRREGULARITES RELEVEES DANS LA GESTION DE CERTAINS CONTRATS

La SAEMS a signé avec un joueur de nationalité américaine un contrat de six années à compter du 1er juillet 1994. Or ce joueur a évolué la première année dans l'équipe de basket-ball d'Angers, la deuxième année dans celle de la Rochelle et n'a été enregistré que le 1er juin 1996 dans le livre du personnel de la SAEMS.

Bien que ne jouant pas pour le compte du CSP, il a pourtant perçu de la Société des rémunérations, parfois sous des

dénominations fantaisistes, qui ont atteint environ 315 000 F pendant deux ans.

De plus, un intermédiaire a facturé des honoraires au titre de la négociation du contrat de ce joueur. Le premier versement a été honoré par la SAEMS CSP en 1994 alors même que le joueur ne faisait pas partie de l'effectif de l'équipe et jouait dans une autre formation.

Le Club, qui avait déjà dans son effectif le nombre maximum autorisé de joueurs étrangers a cherché à s'attacher pour l'avenir les services du joueur américain, au mépris de la réglementation de la LNB qui n'autorise pas le prêt d'un joueur au cours de la première année d'effet de son contrat. En effet, ce joueur était dans l'attente d'une naturalisation lui permettant d'évoluer dans l'équipe de Limoges.

C'est la raison pour laquelle le contrat signé par le joueur en juillet 1994 avec le CSP n'a pas été communiqué à la LNB qui pouvait ainsi penser qu'il avait été engagé d'abord par Angers (saison 1994-1995) puis par la Rochelle (saison 1995-1996), ces deux équipes lui ayant successivement transmis le contrat qu'elles avaient négocié avec le joueur.

Un joueur yougoslave a signé en juin 1993 un contrat de travail de deux ans avec la SAEMS fixant sa rémunération, hors primes de résultat, à 10 000 $ mensuels pour la première saison et à 15 000 $ pour la deuxième saison.

Par convention du même jour, et donc sans que le contrat transmis pour vérification à la LNB en fasse mention, la SAEMS s'engageait de plus à verser au joueur, sur un compte désigné par lui, une somme de 100 000 $ libre de toutes cotisations sociales.

Ce joueur s'étant vu reprocher, par la suite, un comportement justifiant une mesure de licenciement sans indemnité, un protocole d'accord transactionnel a alors été établi entre lui et la société prévoyant le versement d'une indemnité de 220 000 $. En définitive, pour une présence effective de 3 mois seulement le joueur a perçu un montant total de 250 000 $ représentant 1 298 000 F.

L'intermédiaire du joueur, quant à lui, a perçu de la part du CSP la totalité des honoraires de négociation du contrat en dépit des modalités de versement qui prévoyaient le paiement pour moitié en 1993 et pour moitié en 1994.

De façon générale, pour la plupart des contrats, la pratique consistant à conclure plusieurs avenants le même jour que la signature du contrat officiel, prévoyant soit la prise en charge par le club des cotisations d'impôt sur le revenu, soit le versement de primes

exceptionnelles, permet de faire échapper ces compléments de rémunération, qu'ils soient accordés en nature ou en espèces, au contrôle de la masse salariale imposé par la LNB. Ainsi, les informations transmises par le Club aux autorités gérant le basket-ball professionnel ne tiennent pas compte de rémunérations parfois très importantes ayant fait l'objet de conventions séparées qui viennent gonfler la masse salariale réelle.

E. – ROLE DES INTERMEDIAIRES DES JOUEURS

Il est quelquefois difficile de déterminer, notamment pour le recrutement de joueurs étrangers, alors qu'interviennent plusieurs intermédiaires, qui est véritablement le prestataire à qui est due la commission.

Un joueur américain a été recruté par le Limoges CSP pour deux ans, du 1er juin 1992 au 31 mai 1994. Sa rémunération pour la première année était fixée à 425 000 $ et pour la deuxième année à 475 000 $ soit au total 900 000 $.

Une convention de rémunération a été signée entre la SAEMS et le représentant légal de la société International Basketball Center (IBC), société américaine, dont la représentation en Europe est établie dans la république de San Marin et est assurée en France par IBC France ; cette convention prévoyait le versement d'une commission de 67 500 $, soit 7,5 % du salaire total du joueur.

En fait, en plus de cette commission, le CSP a versé l'équivalent de 43 750 $ à l'intermédiaire habituel du club sans qu'apparaissent clairement les prestations respectives de cet intermédiaire et de la société IBC.

Un deuxième contrat a été signé par le CSP avec le même joueur pour une durée de 10 mois. Il fixe sa rémunération à 250 000 $, avec versement à la société IBC, qui a participé à la négociation et à la conclusion du contrat, d'une commission de 90 000 $ égale à 36 % du salaire contractuel.

Par ailleurs, un document intitulé « contrat de promotion » a été signé le 6 septembre 1994 pour la période 94-95 entre la SAEMS et une société, Executive Pro Management (EPM), dont le siège est établi en Suisse, représentée par le même interlocuteur que la société IBC. La rémunération de la société EPM est fixée à 291 500 $.

Compte tenu de la diminution du salaire du joueur entre son premier et son deuxième contrat (475 000 $ en 93-94 pour douze mois contre 250 000 $ en 1994-1995 pour dix mois), les versements à la société EPM pour l'exploitation du droit à l'image du sportif correspondent en fait à la compensation de cette diminution de

salaire. Ces versements échappent d'une part aux cotisations sociales, d'autre part à l'impôt sur le revenu dont la SAEMS était contractuellement redevable au fisc pour le compte du joueur.

Un joueur d'origine yougoslave a été engagé par la SAEMS par contrat à durée déterminée d'un an, du 1er juin 1992 au 31 mai 1993.

Une convention de rémunération a été conclue entre la SAEMS et International Basket-ball Center (IBC), société américaine déjà mentionnée.

Le représentant d'IBC en France avait écrit le 2 juin 1992 aux instances dirigeantes du Club que sa société était liée au joueur en question par un contrat de représentation exclusive. La convention de rémunération entre la SAEMS Limoges CSP et IBC indique que le coût de la négociation et de la conclusion du contrat du joueur est fixé à 35 000 $ soit 10 % de sa rémunération pour la saison 1992-1993 montant maximum autorisé par la loi du 16 juillet 1984.

Pourtant, l'intermédiaire habituel du Limoges CSP a émis une facture pour un montant de 38 750 $, représentant les honoraires concernant la négociation du même contrat. La facture a été honorée par le club.

Le club a recruté un entraîneur de nationalité yougoslave par contrat couvrant la période du 30 décembre 1991 au 31 mai 1993. Un deuxième contrat signé le 3 juin 1993 a prolongé la période de recrutement jusqu'au 31 mai 1995.

Ainsi que l'attestent plusieurs documents, ces contrats ont été négociés par la société Fincogest SA dont le siège est à Genève en Suisse. Les factures émises par cette société portent d'ailleurs la mention « Honoraires sur négociation du contrat de…. ». Or, la société Fingogest SA n'est pas connue comme un intermédiaire habituel dans la négociation des contrats de joueurs ou d'entraîneurs. Il est apparu que les sommes qui lui ont été versées sur un compte en Suisse étaient en réalité destinées à l'entraîneur.

En effet, d'une part, aux termes de deux conventions portant la même date que celle du premier contrat (30/12/91), le Limoges CSP reconnaît devoir à l'entraîneur, par la première convention une somme de 100 000 $ à verser avant le 15 janvier 1992 sur un compte ouvert à son nom dans une banque suisse et par la deuxième convention une somme de 200 000 $ à verser avant le 15 septembre 1992. Ces montants sont réputés libres de toutes cotisations sociales. Par deux autres conventions portant cette fois ci la même date que celle du deuxième contrat (3/6/93), la société s'engage à verser sur un compte désigné par l'entraîneur 200 000 $; il est également prévu la

remise à l'entraîneur d'une deuxième somme de 200 000 $ si celui-ci est encore entraîneur-manager et directeur technique de la SAEMS pour la saison 1994-1995. Aucune trace de tels versements effectués au profit de l'entraîneur n'a été retrouvée dans la comptabilité de la société. Par contre, ces sommes correspondent, augmentées d'une commission de 5 %, aux factures honorées par la SAEMS et émises par la société Fincogest SA ; celle-ci, agissant comme une société écran, a permis le versement, au profit de l'entraîneur, d'une rémunération occulte échappant à toute taxation sociale et fiscale.

D'autre part, l'agent habituel du club s'est fait verser dans le même temps des honoraires de 110 000 $, pour la négociation du contrat de travail de l'entraîneur. Le deuxième contrat de travail de l'entraîneur faisant état d'une rémunération de 700 000 $ la rémunération de l'intermédiaire n'aurait pas dû dépasser 10 % de cette somme soit 70 000 $ au lieu des 110 000 $ figurant sur sa facture. Malgré cela, la SAEMS a réglé la facture présentée. Mais, si l'on ajoute aux 700 000 $ contractuels, le versement de 400 000 $ par l'intermédiaire de Fincogest SA, on obtient la rémunération globale de 1 100 000 $ dont les 10 % correspondent bien à la facture émise par l'agent de l'entraîneur.

Au total, 700 000 $ ont donc bien été versés en Suisse à l'entraîneur sous l'appellation litigieuse d'honoraires pour négociation de contrat.

Le club a ainsi réglé à la société Fincogest SA, en toute connaissance de cause, des factures correspondant à des prestations fictives puisqu'elles étaient destinées à assurer la rémunération de l'entraîneur et non pas une prestation de négociation de contrat pour laquelle l'intermédiaire habituel du club était rémunéré dans le même temps.

F. – LES PRETS AUX JOUEURS

Des prêts au personnel figurent à l'actif du bilan de la SAEMS. Parmi ceux-ci trois prêts d'un montant respectif de 500 000 F, 79 000 F et 240 000 F n'ont fait l'objet d'aucun contrat de prêt au profit des joueurs bénéficiaires et n'ont donc pas donné lieu au moindre remboursement. Il apparaît ainsi que ces prêts au personnel sont en réalité des rémunérations occultes attribuées à ces joueurs. L'inscription de ces actifs fictifs au bilan contribue à l'insincérité de la présentation des comptes de la SAEMS.

Un prêt de 960 000 F a été consenti par la SAEMS à un joueur ayant « un besoin urgent de trésorerie ». Il était convenu que cette somme serait remboursée au plus tard le 30 juin 1997, remboursement qui n'est pas encore intervenu à ce jour. Il est permis

de s'interroger sur la probabilité du remboursement, le joueur concerné évoluant actuellement à l'étranger. Ce prêt, intérêts compris, encore immobilisé à l'actif du bilan au 31 mai 1997, est inclus dans le plan de liquidation amiable de la société, cette créance ayant été reprise par la nouvelle structure, société anonyme à objet sportif (SAOS) qui s'est engagée à en verser le montant à la SAEMS. Ainsi, en plus du fait qu'il n'entre ni dans la vocation ni dans l'objet social d'un club de basket-ball d'accorder des prêts à son personnel, se substituant ainsi à l'activité d'un établissement financier, on peut regretter que l'échéancier de remboursement n'ait pas été respecté par le joueur, avec l'accord tacite de la SAEMS, pour laquelle ce prêt constitue pourtant une créance dont la mobilisation devrait être impérative compte tenu de la situation de son actif disponible.

V. – UTILISATION DU DROIT A L'IMAGE

A. – LA SOCIETE IMAGES SPORTS ET BASKET (ISB)

Une quinzaine de joueurs de basket-ball de haut niveau ont décidé le 18 août 1995 de constituer une société anonyme « Images Sports et Basket » (I.S.B.), dont le siège social est à Paris, ayant pour objet l'organisation, la recherche et la mise en place de moyens et la vente de prestations de services relatives à la promotion de l'image de toute personne physique. Ces joueurs sont actionnaires de la société et détiennent ensemble plus de 95 % du capital social.

La société ISB met à la disposition des sociétés ou collectivités locales intéressées l'exploitation de l'image individuelle des joueurs qu'elle représente. Ainsi, des contrats de prestations de services ou des marchés négociés de prestations de services sont signés entre la société ISB et des partenaires publics ou privés. Les prestations sont facturées par la société ISB sous la forme d'honoraires.

La société ISB précise qu'elle n'entretient aucun lien juridique avec un club sportif particulier. Pourtant, elle est dirigée par l'agent de la plupart des joueurs du CSP et son expert comptable est également depuis juillet 1995 celui de la SAEMS.

Les joueurs de basket-ball ayant confié l'exploitation de leur droit à l'image à la société ISB sont liés par un contrat de travail avec cette dernière. Il s'agit d'un contrat à durée déterminée à temps partiel régi par la convention collective des personnels d'agence de publicité, d'animateurs, de mannequins.

B. – LES MARCHES DE LA VILLE DE LIMOGES AVEC ISB

La ville de Limoges a conclu pour la saison sportive 1995-1996 un marché négocié de prestations de services avec la société ISB par référence aux dispositions combinées des articles 104-II-2 et 250 du code des marchés publics qui autorisent les collectivités locales à faire appel à un entrepreneur ou à un fournisseur déterminé, sans mise en concurrence préalable, quand ce choix s'impose en raison de nécessités techniques, d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire particulier.

Le marché avait pour objet d'exploiter, notamment dans la presse, l'image individuelle sous toutes ses formes des joueurs ayant signé un contrat avec ISB, de permettre l'organisation et la mise en place de moyens relatifs à la promotion de l'image de marque de la Ville et l'animation de réunions et manifestations demandées par la Ville avec l'intervention de joueurs de l'équipe professionnelle du club Limoges CSP.

Le marché négocié a été signé le 8 février 1996 entre le maire de Limoges et le directeur général de la société ISB pour un montant de 650 000 F pour la période allant du 15 février 1996 au 30 juin 1996. Un deuxième marché pour la période du 15 juillet 1996 au 15 juillet 1997 a été signé par la Ville pour un montant global de 2 MF. La Ville précisait que le montant du marché venait en diminution de la subvention allouée à la SAEMS Limoges CSP.

Comme en attestent d'ailleurs divers documents figurant dans les archives de la Société, on peut estimer qu'il s'agit d'un artifice permettant de diminuer la subvention de la Ville au club sportif, qui avait alors l'obligation de restreindre sa masse salariale, tout en garantissant aux joueurs un niveau de rémunération équivalent à celui de la période précédente. La rémunération globale des joueurs sous contrat avec la SAEMS d'une part, avec la société ISB d'autre part, serait dès lors composée d'un salaire versé par la première dont le montant serait diminué à due concurrence des honoraires versés par la seconde en rémunération de l'exploitation de leur droit à l'image.

Dans cette hypothèse, outre le contournement de la réglementation limitant les subventions que peut verser une collectivité locale à un groupement sportif, le dispositif aurait également pour effet d'échapper à la réglementation relative aux charges sociales.

❖

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des résultats de l'examen approfondi de la gestion de la SAEMS Limoges CSP auquel la chambre régionale des comptes du Limousin a procédé.

Compte tenu du montant élevé des contributions financières (plus de 100 millions de F) qu'elles ont versées à la société avant la procédure de sa liquidation à l'amiable, les collectivités territoriales auraient dû veiller à ce que la SAEMS mette en place en son sein un système de contrôle financier et de gestion capable de prévenir dès l'origine une dérive financière qui n'a cessé de s'aggraver.

Indépendamment des appellations erronées et des imputations comptables inexactes que les collectivités ont cru devoir donner à leurs concours financiers, les « apports en compte courant » ou les « avances d'associés » ont tous été transformés dans un bref délai en subventions exceptionnelles portées au compte de résultat de la SAEMS. Ces sommes n'étaient donc pas destinées à trouver leur contrepartie dans des créances durables des collectivités sur la société. En outre, les concours financiers, notamment ceux figurant aux états de l'actif des collectivités, ont été la source de graves irrégularités, autant par leur montant que par leur transformation à la suite d'abandon de créances. Ces concours ont contribué à soutenir artificiellement l'existence de la SAEMS dont la situation financière catastrophique ne pouvait conduire qu'à sa dissolution anticipée, intervenue le 30 juin 1997. Par ailleurs à partir de la saison 1996-1997 ils ont eu pour effet de contourner les limitations imposées par la réglementation aux aides que les collectivités territoriales peuvent apporter aux clubs sportifs.

Compte tenu de la situation financière de la société, le commissaire aux comptes aurait dû mettre en œuvre en temps utile les prérogatives qu'ils tient de la loi. Les dispositions de l'article 3 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises prévoient en effet que la procédure de redressement judiciaire est ouverte à toute entreprise qui est dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible.

L'insuffisante information des différents partenaires, internes et externes, de la SAEMS, doit aussi être relevée, qu'il s'agisse du défaut d'information du conseil d'administration par les dirigeants gestionnaires, du défaut d'information des autorités chargées du contrôle de légalité, obligation pourtant rappelée dans les statuts de la société, ou encore de l'insuffisante information des assemblées délibérantes des collectivités territoriales par leurs mandataires, au regard de l'esprit de la réglementation sur les sociétés d'économie mixte locales.

Une critique particulière doit être formulée à l'encontre des dirigeants qui, jusqu'en 1995, ont tenté de dissimuler au conseil d'administration la situation financière réelle de la société au moment du vote des budgets, considérant, non sans raison comme les faits

l'ont démontré, que les collectivités territoriales, seuls actionnaires solvables, et les établissements bancaires viendraient, quoiqu'il advienne, combler les déficits d'exploitation successifs.

Le manque de transparence dans la gestion de la SAEMS n'a pas peu contribué à l'inertie de l'ensemble des actionnaires, laquelle a été favorisée par la présentation insincère des comptes de la société.

En matière de dépenses et plus particulièrement au regard de la maîtrise de la masse salariale, la responsabilité des organes de gestion de la SAEMS doit être soulignée. Les comparaisons effectuées entre les prévisions budgétaires et les réalisations mettent en évidence des écarts très significatifs. La relative méconnaissance des engagements pris et le manque de contrôle sur les avantages en nature accordés aux joueurs sont essentiellement à l'origine de la mauvaise qualité des prévisions budgétaires.

La pratique consistant à conclure le même jour que la signature du contrat de travail principal des avenants prévoyant divers avantages comme la prise en charge par le club des impôts des joueurs ou le versement de primes exceptionnelles, a permis de faire échapper ces compléments occultes de rémunération, qu'ils soient accordés en nature ou en espèces, au contrôle de la masse salariale imposée par l'organisme de contrôle de gestion des clubs professionnels de basket-ball. Les informations transmises à ce dernier ne tenaient pas compte de ces compléments.

Le manque de rigueur dans les relations avec les intermédiaires des joueurs français ou étrangers a contribué à entretenir le doute sur la nature exacte et la réalité des prestations rémunérées. Ont été versées en France ou à l'étranger des sommes très importantes venant rémunérer des prestations dont la réalité demeure bien souvent sujette à caution.

Accompagnant des succès sportifs sans précédent, les débordements de la passion des dirigeants ont pris le pas sur les nécessités de la gestion, entraînant le club dans une fuite en avant non maîtrisée. Pendant longtemps, les dirigeants ont estimé que les résultats sportifs justifiaient et validaient leur gestion. Après l'obtention du titre de champion d'Europe en 1993, le club ne pouvait plus, selon eux, déroger à sa nouvelle condition ni proportionner ses ambitions à son budget.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion au rapport public annuel concernant le club de basket Cercle Saint Pierre de Limoges, constitué de 1991 à 1997 sous forme de société d'économie mixte sportive à objet sportif.

Dans le prolongement des observations formulées par la chambre régionale des comptes du Limousin, ce projet d'insertion souligne un certain nombre d'irrégularités commises dans la gestion du club.

La Cour observe ainsi que la ville de Limoges a apporté des concours financiers importants selon des modalités qui ne respectaient pas la réglementation en vigueur et ne permettaient pas à l'assemblée délibérante et au Préfet d'en avoir une parfaite connaissance.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du régime particulier des subventions des collectivités territoriales en faveur des clubs sportifs prévu par le décret N° 96-71 du 24 janvier 1996 pris pour l'application de l'article 19-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative aux activités physiques et sportives, il pouvait exister, ainsi que le remarque la Chambre régionales des Comptes du Limousin, une incertitude sur le régime juridique applicable aux relations financières entre les collectivités locales et les clubs sportifs constitués sous forme sociétaire.

Le décret précité a clarifié le droit en la matière en définissant le montant des subventions que les collectivités locales pouvaient attribuer en fonction d'un pourcentage des recettes du club, évoluant de façon dégressive par année de championnat.

Les critiques de la Cour portent également sur la prise en charge par la ville de Limoges de primes de résultats versées par la société anonyme à objet sportif (SAOS) Limoges CSP à ses joueurs dans le cadre d'une convention de parrainage ainsi que sur les contrats de prestations de services avec la société Images Sports et Basket (ISB). Cette société s'engageait en contrepartie de versements de subventions, à mettre en place des actions visant à promouvoir l'image de la ville par l'exploitation de l'image des joueurs du club sportif LIMOGES CSP.

Pour la saison sportive 1998-1999, le Préfet de la région du Limousin, Préfet de la Haute-Vienne dans le cadre de sa mission de contrôle de légalité des actes des collectivités locales, a appelé l'attention des élus locaux sur le caractère irrégulier des délibérations

accordant des primes de résultats au club de basket pour un montant excédant les plafonds de subventions prévus par le décret précité.

S'agissant du marché d'image passé entre la ville de Limoges et la société Images Sports et Basket, il ne m'appartient pas, compte-tenu d'une information judiciaire en cours, d'apporter des éléments complémentaires.

Les remarques de la Cour sur ce dossier illustrent de nouveau les risques liés aux relations financières entre les collectivités locales et les clubs sportifs professionnels. Afin de réduire ces risques, la loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives autorise les collectivités locales à verser des subventions aux associations sportives ou aux sociétés qu'elles constituent pour l'exercice de missions d'intérêt général dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret s'attachera à définir la nature des missions pouvant faire l'objet de subventions, à prévoir un mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds publics ainsi qu'à fixer le montant maximum des concours financiers autorisés pour une année sportive.

Ce dispositif sera en outre complété par le projet de loi modifiant la loi du 16 juillet 1984 précitée, qui sera examiné par l'Assemblée Nationale au mois de février prochain.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-VIENNE

Les développements du rapport public annuel de la Cour des comptes consacré à la société anonyme d'économie mixte sportive Limoges Cercle Saint-Pierre basket-ball portent sur la gestion de la société d'économie mixte elle-même et sur les interventions des collectivités locales prises collectivement ou individuellement en leur qualité d'actionnaire et de financeur du sport de haut niveau.

En réaffirmant sa solidarité dans les actions développées en étroite concertation par les trois collectivités locales limousines, le Département de la Haute-Vienne souhaite formuler sur quelques points qui le concernent les observations développées ci-après.

I. - A PROPOS DE L'INFORMATION DES COLLECTIVITES ACTIONNAIRES ET DES INSTANCES DELIBERANTES

Au-delà des dysfonctionnements et manquements relevés dans la gestion de la société d'économie mixte elle-même :

- Les collectivités locales ont constamment pris l'initiative pour qu'une plus grande rigueur soit introduite dans la gestion et qu'une meilleure information leur soit délivrée. Les interventions réitérées de l'exécutif départemental (lettres du Président du conseil général des 20/11/92, 27/05/93 et 13/02/95) relevées par la chambre régionale des comptes du Limousin ne sont pas des faits isolés : les débats au sein du conseil d'administration dans le même sens en témoignent. Ce sont de même les collectivités locales qui derrière la ville de Limoges ont mandaté le Cabinet Exco-France pour une mission d'expertise et de et de contrôle indépendant. Ce sont elles qui ont exigé le recrutement d'un directeur administratif et financier. Ce sont elles enfin qui ont précipité le changement d'équipe dirigeante et provoqué la saisine du Tribunal de commerce.

- Les collectivités locales ont certes, tout en faisant pression sur les dirigeants, maintenu leurs concours financiers. Pouvait-il en être autrement sauf à provoquer le dépôt de bilan de la société avec toutes les conséquences désastreuses sur le plan sportif et de l'image, voire en matière financière avec la résiliation instantanée des contrats des joueurs et le risque d'un appel des collectivités en comblement de passif. De ce point de vue, les procédures prévues par la loi du 24 janvier 1984 sur les sociétés commerciales n'étaient pas de nature à garantir la poursuite d'activité, objectif majeur des collectivités.

- Le président du Conseil général a présenté chaque année à l'assemblée départementale, notamment en vue du vote des concours financiers du département, un rapport circonstancié sur la situation du Limoges-CSP. Ces rapports ont toujours comporté une approche en termes de bilan financier et de perspectives sans masquer les difficultés et les enjeux.

II. – A PROPOS DU SOUTIEN ET DES CONCOURS FINANCIERS APPORTES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

- Au-delà des difficultés de gestion, le département de la Haute-Vienne et l'ensemble des collectivités locales ont toujours considéré qu'eu égard aux résultats sportifs obtenus et à leur couverture médiatique, la ville de Limoges et avec elle le département

et la région bénéficiaient en terme de notoriété et d'image d'un « retour sur investissement » incontestable.

La seule comparaison avec les coûts de campagnes institutionnelles sur les mêmes médias en temps et espaces démontre sans qu'il soit besoin d'aller plus avant l'intérêt du support de communication précieux qu'a constitué le Limoges-CSP pour les collectivités locales limousines.

- C'est en toute logique et avec un objectif affirmé eu égard aux enjeux d'image que les collectivités ont contribué à la poursuite de l'activité, laquelle n'était effectivement possible qu'avec un engagement fort de leur part.

En la matière, il n'était notamment pas pertinent de lier le niveau et la part relative des concours financiers des collectivités locales à leur part de capital détenu dans la SAEMS. D'abord parce qu'aucune règle juridique ou financière ne prévoit ou justifie une telle corrélation. Ensuite, parce qu'il est évident que les règles spécifiques de détermination du capital social des sociétés d'économie mixte à objet sportif avec au rang des associés majoritaires l'association sportive par nature impécunieuse ne permettaient pas de réaliser un financement réparti selon les mêmes proportions que le capital social.

- C'est dans la même logique, avec les mêmes contraintes, et dans un objectif de restructuration financière autour de la création d'une société anonyme à objet sportif pour poursuivre l'activité du club qu'à été élaboré en juin 1997 le plan de liquidation amiable de la SAEMS.

L'objectif majeur est demeuré celui de la poursuite des activités sportives de haut niveau du club en considérant qu'une cessation d'activité eut été pour le moins aussi lourde financièrement et préjudiciable en termes d'image.

- A propos du régime juridique des concours financiers, ce n'est qu'au début de l'année 1994, à partir d'une interprétation ministérielle sur la portée de la jurisprudence « commune d'Allos » qu'à été mise en avant la possible illégalité des participations financières à certains clubs sportifs, par assimilation de celles-ci à des aides directes aux entreprises.

Cette position qui s'attache à la forme institutionnelle des grands clubs, elle-même dictée par la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives reste juridiquement incertaine. L'intervention du législateur (loi du 8 août 1994) pour encadrer ce type d'intervention ne constitue pas en lui-même un critère déterminant du caractère légal ou non des décisions antérieures.

En tout état de cause, les subventions votées jusqu'en juin 1994 par le Conseil général l'ont été de bonne foi, sur la base de délibérations régulières et devenues définitives en l'absence de tout recours ou déféré préfectoral. De même, à partir d'août 1994, les subventions retrouvaient-elles une base légale explicite avec un plafond qui ne pouvait leur être opposé qu'à la publication du décret du 24 janvier 1996, alors que les décisions pour la saison 1995/1996 étaient déjà intervenues.

- Pour apprécier le respect du plafond défini en application de la loi du 8 août, la Cour des comptes a considéré qu'il y avait lieu de regrouper toutes les aides accordées par les collectivités locales quelle que soit leur dénomination.

Cette position est la conséquence de son refus d'admettre la légalité des avances en compte courant d'associés.

Sur ce point particulier, l'interdiction faite aux collectivités locales d'assumer par cette voie leurs obligations d'actionnaire par une démarche proche de la recapitalisation n'allait pas nécessairement de soi et reste à confirmer. Une interprétation stricte de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée devrait alors s'appliquer non seulement aux avances en compte courant mais aussi aux souscriptions de capital niant par là même le recours à l'économie mixte pourtant expressément prévu à l'article 11 auquel il renvoie.

C'est par une dissociation de leurs interventions en tant que financeur du sport de haut niveau soumises à l'article 19-3 de la loi précitée d'une part, et d'actionnaire de la SAEMS d'autre part, que les collectivités publiques ont cru devoir conduire leur action dans cette affaire, y compris lors de la liquidation volontaire engagée en 1997.

REPONSE DU MAIRE DE LIMOGES

1. La Cour considère que les collectivités auraient dû plus rapidement agir pour obtenir une information plus précise sur la gestion de la SAEMS.

Ainsi que le rappelle la Cour, c'est bien dès le début du fonctionnement de la SAEMS que les collectivités ont manifesté de l'inquiétude face au manque d'information sur différents aspects de sa gestion.

Il ne saurait être sérieusement reproché aux collectivités et notamment à la ville de Limoges de ne pas avoir provoqué suffisamment tôt les interventions nécessaires, à l'effet d'obtenir les informations utiles. Certes les collectivités n'ont pu intervenir qu'au-delà d'un certain délai d'observation du fonctionnement de la SAEMS.

▪ il suffit de se référer aux délibérations du conseil municipal et aux différents procès-verbaux des réunions du conseil d'administration pour constater que la gestion financière de la SAEMS est une des préoccupations constantes du maire de Limoges, Alain Rodet.

- Au cours du conseil municipal du 10 juillet 1992, il souligne la fragilité de la structure financière et notamment un déficit d'exploitation que les faibles bases financières initiales de la SEM aussi bien en fonds de roulement qu'en capitaux propres ne permettent pas de maîtriser.

- Lors du conseil municipal du 11 décembre 1992, le maire s'inquiète de l'augmentation des salaires et fait part de sa crainte d'une fuite en avant.

- Lors du conseil municipal du 1 juillet 1993 sont relevés des résultats financiers peu satisfaisants posant la question de la poursuite de l'activité du club. Sont également mis en lumière la fragilité extrême du bilan en terme de capitaux propres.

- Au cours du conseil d'administration de la SAEMS du 7 avril 1994, le maire fait part de ses préoccupations sur la fragilité de la trésorerie et la persistance des difficultés par rapport à l'année précédente.

- Lors du conseil d'administration de la SAEMS du 6 mai 1994, en tout début de séance, alors que certains participants veulent procéder aux opérations d'élection du président, Alain Rodet demande au préalable à discuter des problèmes budgétaires avec l'expert-comptable, le commissaire aux comptes, à la fois pour l'exercice qui s'achève et pour celui qui commence. Il pose une fois de plus le problème de l'insuffisance de capitaux propres.

- Après la présentation par le Cabinet EXCO France des recettes et des dépenses au cours du conseil d'administration du 10 juin 1994, M. Rodet lui demande confirmation pour la saison 93/94 des chiffres qui ont été annoncés.

Le maire de Limoges intervient lors de tous les conseils d'administration et particulièrement lors du conseil du 6 avril 1995 au cours duquel les représentants du conseil général de la Haute-Vienne et de la ville de Limoges demandent une situation précise des comptes et la tenue d'une réunion exceptionnelle qui se tiendra le

7 avril 1999 et se traduira par la démission des dirigeants de la SAEMS le même jour, ainsi que lors du conseil d'administration du 22 avril 1995, au cours duquel M. Gailhac, représentant du Cabinet EXCO France a présenté une note relative à l'évaluation du passif de la SAEMS Limoges CSP au 15 avril 1995 et au 31 mai 1995.

▪ Ce sont bien les collectivités territoriales, actionnaires de la SAEMS, qui ont mandaté le Cabinet EXCO France à l'effet de contrôler cette société et de leur livrer toutes informations utiles.

La lettre de commande, signée par le Maire de Limoges, donne à ce cabinet une mission parfaitement définie pour la saison 1994/1995.

Par ailleurs, il faut noter que ce Cabinet a rencontré des résistances dans l'exécution de sa mission. C'est ainsi que le Maire de Limoges a dû personnellement intervenir auprès de l'expert-comptable, par lettre du 7 mars 1995, pour que ce dernier communique les documents comptables au représentant du Cabinet EXCO Paris.

▪ Enfin, ce sont bien encore les collectivités qui ont demandé la saisine du Président du Tribunal de commerce, en vue de la désignation d'un mandataire " ad hoc " dans le cadre des dispositions de la loi relative à la prévention et au traitement des entreprises en difficulté. Elles ont fait de cette saisine une des conditions déterminantes de leur soutien, de telle sorte que le Président concerné a été actionné le 12 juillet 1995.

Les collectivités territoriales ont fait toutes les diligences nécessaires en vue d'obtenir les informations utiles sur la gestion et le fonctionnement de la SAEMS Limoges C.S.P.

2. La Cour constate l'insuffisance de capitaux propres de la SAEMS. Le total des concours financiers accordés par les trois collectivités aurait atteint un montant de plus de 101 MF. En outre, ces concours seraient intervenus selon des modalités critiquables voire irrégulières.

- Ainsi qu'il est dit plus avant, les collectivités actionnaires de la SAEMS avaient mandaté un cabinet extérieur à l'effet de contrôler les comptes et la gestion de la société, c'est-à-dire d'avoir des informations fiables.

Le rapport du 5 mai 1994 remis par le Cabinet EXCO Paris fait apparaître que l'insuffisance de trésorerie de la saison 1993/1994 devait s'élever à environ 3 700 KF. Il y a une perte du capital social. C'est bien ce que le Maire de Limoges soulignait lors de la réunion du conseil d'administration du 6 mai 1994 : On se trouve en présence

d'une société sans capital et il se demande s'il faut recapitaliser et si les moyens existent.

La sous-capitalisation des SEML est une des causes des difficultés de fonctionnement de ces sociétés que la Cour des comptes a relevé, notamment dans son rapport sur l'année 1990.

Dans notre cas d'espèce, la recapitalisation de la SAEMS Limoges CSP a maintes fois été envisagée mais s'est avérée impossible par suite du renoncement des actionnaires privés et plus précisément du manque de moyens financiers de l'actionnaire principal, l'association du limoges CSP, détenteur de par la loi de la majorité du capital social de la SAEMS soit 51 %.

Face aux résultats sans précédent d'un club de basket, champion d'Europe des clubs (après 3 autres titres européens) et champion de France (7ème titre) au cours de la saison sportive 1992/1993, quart de finaliste du championnat d'Europe, champion de France (8ème titre) et gagnant de la Coupe Busnel au cours de la saison sportive 1993/1994, les collectivités territoriales ne pouvaient pas se désintéresser de la SAEMS Limoges CSP.

Le Centre de droit et d'économie du sport (faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges) a réalisé, en 1993, pour le Conseil économique et social de la Région Limousin, une étude sur l'impact économique du sport en Limousin. De cette étude, il ressort que 18 millions de francs du C.S.P. restent dans l'économie régionale et que les retombées indirectes, c'est-à-dire ne transitant pas par le club, mais liées à son activité, sont de 7 millions de francs pour les commerces locaux.

De 1991 à 1997, il y a eu au Palais de sports de Beaublanc, pour les matchs du CSP, un peu plus d'un million d'entrées payantes. On peut estimer à 50 %, la part des entrées acquittées par des spectateurs extérieurs à la Région Limousin, et à 100 F le budget moyen {repas, frais hôteliers, achats divers}, en sus du prix du billet. Sur cette base, 50 MF environ auront été injectés dans l'économie locale, soit la moitié du chiffre de 100 MF évoqué par la Cour des comptes.

Par ailleurs, en terme de taxe professionnelle, le club a versé 4 MF.

Après l'obtention du titre européen de 1993, les responsables de la communication des différentes collectivités ont réalisé, avec le concours de professionnels extérieurs, une évaluation en matière de retombées de presse, dont les résultats sont significatifs :

Presse écrite : il a été mesuré la place de chaque article et a été évalué sa contrepartie en achat d'espace publicitaire soit un total de 11 millions de francs.

Radios et TV : le titre de champion d'Europe en 1993 a représenté entre 130 et 140 heures de télévision. De 20 H à 21 H, il y a eu entre 8 et 13 millions de télé-spectateurs pour regarder le match du 15 avril 1993 sur France 2. Entre 1991 et 1997, en cumulant les réseaux hertziens, le câble, ou le satellite, le CSP et Limoges ont bénéficié de 350 heures de télévision. L'impact publicitaire produit par cette notoriété sportive est considérable et sans doute compris entre 40 et 50 millions de francs.

Presse étrangère : une évaluation a été faite auprès des 4 pays avec lesquels Limoges est jumelée à savoir : l'Allemagne, les Etats-Unis, la République Tchèque, la Biélorussie mais aussi avec l'Espagne, l'Italie et la Suède. Elle s'élève à près de 4 millions de francs;

Au total, pour la seule année 1993, c'est l'équivalent d'une campagne de communication institutionnelle de 20 millions de francs qui a été menée, soit près de trois années de budget de communication de la ville.

Un récent article, publié par des spécialistes, révèle bien la dimension des retombées que peut avoir le C.S.P. sur Limoges :

" Le club représente en effet bien souvent l'identité d'une ville. Il est parfois un de ses plus efficaces vecteurs de communication et ses effets en termes de notoriété et d'image sont incontestables (cf. les exemples [...] de Limoges et de Pau en basket [...] ". (" Les subventions des collectivités locales aux clubs professionnels : entre illégalité, expectative et inquiétude ". Revue Juridique et Economique du Sport, n° 47, juin 1998, p. 41).

Tous les éléments étaient donc réunis pour que les collectivités territoriales subventionnent fortement cette SAEMS, dans les limites fixées par les textes.

Il ne faut pas aussi perdre de vue que la structure du budget de la SAEMS Limoges CSP était comparable, notamment pour la saison 1993/1994, à ceux des autres clubs de la L.N.B. (Revue juridique et économique du sport, n° 36, sept. 1995, p. 23) et que c'est seulement le 24 juillet 1995 que la commission du contrôle de gestion de cette Ligue a exercé un contrôle sur la SAEMS Limoges CSP. La part des concours publics a représenté en moyenne 40 % du budget global du club, alors que dans la majorité des clubs de basket de Pro A, cette proportion était nettement plus importante…

- Si les divers concours financiers apportés par les collectivités locales ont atteint la somme de 101 107 000 francs, la présentation qui en est faite, utilisant le procédé de l'amalgame et critiquant la légalité de certaines mesures, n'est ni équitable ni juridiquement fondée. Il est nécessaire de bien distinguer les différentes opérations effectuées par les collectivités, suivant leur nature.

La participation de la ville de Limoges au capital social de la SAEMS Limoges CSP, comme celle des autres collectivités territoriales, ne peut en aucun cas, en raison de sa nature même, être considérée comme une subvention. Et encore moins comme une subvention relevant des dispositions de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984.

De même, les avances en compte courant d'associés pratiquées par les collectivités territoriales actionnaires d'une SEML sont parfaitement légales. Le Conseil d'Etat n'a jamais condamné ces pratiques.

L'article 78 de la loi du 8 août 1994, qui a introduit l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984, ne saurait limiter lesdites pratiques dans le cadre des SAEMS, voire les interdire. En effet, en raison de leur nature même, les avances en compte courant d'associés ne peuvent être assimilées à des subventions. Ces avances ne sont concernées ni par l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984, ni par le décret du 24 janvier 1996 qui visent les seules subventions accordées aux SAEMS. Aucune règle législative ou réglementaire n'a été violé de ce fait.

De la même façon, la légalité de la pratique des abandons de créances ne saurait être remise en cause dans le cadre des SAEMS. Il convient de se référer à la jurisprudence en l'absence de norme législative ou réglementaire particulière.

Dans l'affaire de la S.E.F.A., société d'économie mixte de la Foux d'Allos, la commune avait procédé à un apport en capital décomposé en deux augmentations de capital portant sur 1 720 000 francs et 13 494 000 francs et simultanément accepté une réduction du capital social de la S.E.M.L. pour financer les pertes d'exploitation cumulées en abandonnant à cette société une créance qu'elle détenait sur elle, à hauteur de 15 214 000 francs.

Nous sommes en présence d'un " coup d'accordéon ", opération classique en droit des sociétés et qui constitue une opération en capital. Pour commenter la décision du juge administratif, la Ville de Limoges produit l'avis de deux éminents membres du Conseil d'Etat, Commissaires du Gouvernement :

“ Le Conseil d’Etat a jugé que le principe d’une telle opération était légal. L’interprétation qu’a donnée de cette décision le Ministre de l’intérieur dans sa circulaire du 7 mars 1994 nous paraît sur ce point radicalement erronée ” (C. Maugüé et J.H. Stahl “ Le cadre juridique des relations financières entre les sociétés d’économie mixte et les collectivités locales ”, A.J.D.A. 1996, p. 475).

Le Conseil d’Etat a donc bien reconnu la légalité du principe de l’abandon de créances.

Au même titre que les avances en compte courant d’associés qui ne sont pas concernés par le régime de l’article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 et du décret du 24 janvier 1996, les abandons de créances qui, dans notre cas d’espèce, en sont le prolongement, ne sont pas assujettis à ce régime. Ils relèvent du domaine des droits et obligations de l’actionnaire.

C’est bien la raison pour laquelle le cabinet Arthur Andersen, mandaté par la Ligue nationale de basket-ball, a pris en compte, au titre de l’article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984, les seules subventions de fonctionnement accordées par les collectivités territoriales, excluant ainsi les avances en compte courant d’associés et les abandons de créances consenties par les collectivités territoriales.

Ainsi que la ville de Limoges l’a précisé pour les avances en compte courant d’associés, le législateur n’a pas entendu imposer un régime dérogatoire pour les SAEMS en ce qui concerne les interventions des collectivités territoriales dans le rôle d’actionnaires.

Comme elles sont habilitées à le faire dans le cadre des SEML, les collectivités territoriales actionnaires des SAEMS peuvent pratiquer des abandons de créances. Les différentes opérations effectuées par la ville de Limoges, en tant qu’actionnaire de la SAEMS ne sont en rien illégales et, étant d’une toute autre nature, n’ont pu avoir pour objet de contourner la réglementation sur les aides aux groupements sportifs.

La Cour reproche de manière erronée à l’exécutif de la ville de Limoges d’avoir consenti, en dehors de toute délibération de l’organe délibérant, un abandon de créance à hauteur de 6 MF, en suite d’une avance d’égal montant préalablement consentie par la collectivité actionnaire.

L’exécutif de la ville de Limoges n’a en rien consenti un tel abandon de créance. Il a simplement adressé une lettre aux responsables de la SAEMS leur indiquant qu’il était favorable à cette opération qui serait soumise ultérieurement au conseil municipal, pour approbation.

La procédure a connu un certain retard. A ce jour les comptes de la SAEMS et de la ville sont en parfaite concordance. Les écritures comptables entraînées par l'abandon de créances seront très prochainement entreprises sur la base de la délibération du 9 juillet 1998. A cette occasion, le conseil municipal s'est prononcé favorablement sur l'abandon de créance en cause, au profit de la SAEMS.

Il est vrai que la participation des trois collectivités au plan d'apurement des pertes dépasse largement leur participation au capital social de la SAEMS. Mais dans le silence des statuts-types résultant du décret n° 86-408 du 11 mars 1986, c'est la convention entre les associés qui va déterminer les contributions aux pertes.

C'est en toute légalité que les collectivités territoriales actionnaires de la SAEMS Limoges CSP peuvent participer aux pertes à une hauteur supérieure à celle de leur participation au capital social.

3. La Cour, enfin, critique les marchés passés entre la ville de Limoges et la Société I.S.B. qui auraient eu, d'une part, pour objet, de contourner la réglementation limitant les subventions aux groupements sportifs et, d'autre part, pour effet, d'échapper à la réglementation relatives aux charges sociales.

La ville de Limoges a conclu avec la société I.S.B., successivement, deux marchés, le premier en date du 8 février 1996 couvrant la période du 15 février 1996 au 30 juin 1996 et, le second, couvrant la période du 15 juillet 1996 au 15 juillet 1997.

Il s'agit de marchés négociés de l'article 104, II-2 du code des marchés publics. La Cour ne conteste en rien le recours à la procédure du marché négocié sans mise en concurrence préalable.

- S'agissant du contournement de la réglementation relative aux subventions susceptibles d'être accordées aux groupements sportifs, la ville de Limoges entend rappeler à la Cour que la Ligue nationale de basket-ball contrôle les budgets des clubs qui lui sont affiliés.

La Ligue vérifie particulièrement la conformité des subventions accordées par les collectivités territoriales aux prescriptions de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984.

Aussi, le maire de Limoges a interrogé la Ligue nationale de basket-ball sur la légalité des marchés passés par la ville de Limoges avec la société I.S.B., au regard des dispositions de l'article 19-3 précité. Par lettre du 16 avril 1998, la Ligue nationale de basket-ball a fait connaître sa réponse : les marchés passés par la ville de Limoges avec la société I.S.B. n'ont pas pour objet de contourner la réglementation sur les subventions des groupements sportifs.

Quant à l'affirmation suivant laquelle les marchés en cause auraient eu pour effet de mettre en place un dispositif visant à échapper à la réglementation relative aux charges sociales, d'une part, telle n'était pas l'intention de la Ville de Limoges et, d'autre part, la démonstration n'en est nullement apportée.

En conclusion, la gestion de la SAEMS illustre les difficultés de la gestion du sport professionnel en France. Dans un cadre juridique mouvant établi par l'Etat, les clubs sportifs, avec l'aide des collectivités territoriales, ont agi continûment pour tenter d'adapter leurs structures et leurs pratiques en conciliant les objectifs sportifs, économiques et financiers avec des règles juridiques manifestement inadaptées.

La suppression progressive puis l'interdiction de verser des subventions aux clubs professionnels à partir du 1 janvier 2000 a entraîné les collectivités dans la définition de prestations de services qui permettaient l'apport de concours financiers aux clubs puisque des contreparties directes étaient réalisées au profit des collectivités contrairement aux subventions. L'Etat n'y a pas perdu financièrement dans la mesure où la plupart des prestations de services sont assujetties à la T.V.A.

Une proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat en 1999 permettra de revenir à une certaine logique en autorisant à nouveau le versement de subventions sous réserve du respect de plafonds.

Ce remaniement législatif est conforté par le projet de loi modifiant substantiellement la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 présenté par le ministère de la jeunesse et des sports.

Il est regrettable que le rapport de la Cour des comptes ne fasse même pas allusion à ce contexte national en n'évoquant pas le rôle de la ligue nationale professionnelle de basket. Cette dernière avait pourtant institué pendant la période contrôlée un département de contrôle de gestion des clubs professionnels qui s'était intéressé à la gestion de SAEMS à plusieurs reprises.

Les collectivités ont usé de tous leurs moyens à leur disposition pour suivre la gestion financière du club dont elles n'étaient aucunement responsable. Elles en ont tiré toutes les conséquences, une première fois lorsqu'il s'est agi de mettre en place une mission d'audit en 1994, puis une seconde fois en exigeant le renouvellement de l'équipe dirigeante du club et de la SAEMS en 1995, une troisième fois en prenant l'initiative de dissoudre la société en 1997. En leur qualité d'actionnaires minoritaires, elles ne pouvaient aller plus loin, sauf à encourir le reproche de gestion de fait qui dans

ce cas n'aurait pas manqué de leur être adressé par la juridiction financière.

Elles ont agi dans le cadre de leurs prérogatives en respectant une législation nationale fondamentalement inadaptée à la gestion du sport professionnel.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DU LIMOUSIN

CONCERNANT L'INFORMATION DES MANDATAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES :

Il est reproché aux collectivités, au regard de leur devoir de vigilance, en qualité d'actionnaires publics et de soutiens indispensables à la survie de la société, de ne pas avoir mis en œuvre beaucoup plus tôt les moyens qu'elles tiennent de la loi en qualité d'actionnaires pour assurer une information aussi précise que possible sur les conditions de gestion de la SAEMS.

La Région, comme les autres collectivités, a souffert de l'opacité, accentuée par des résultats sportifs exceptionnels, régnant sur la situation financière réelle du club.

Toutefois, pour sa part, dès qu'elle a pris conscience de la gravité de la situation, elle n'a eu de cesse d'obtenir des précisions et de conditionner son aide à un redressement de la situation.

C'est ainsi que la Région Limousin est à l'origine de la saisine du président du tribunal de commerce en vue de la désignation d'un mandataire « ad hoc ».

En effet, par délibération du 30 juin 1995, le Conseil régional décidait :

- de repousser l'examen du moratoire fiscal et social et de renvoyer à la commission permanente le soin de statuer sur l'aide demandée,

- de subordonner sa participation financière de restructuration à la désignation d'un mandataire.

Le président du tribunal de commerce désignait alors un expert pour établir un rapport sur ce moratoire. Les conclusions de cette mission d'expertise étaient examinées par la commission permanente le 13 novembre 1995.

CONCERNANT L'INFORMATION DES ASSEMBLEES DELIBERANTES DES COLLECTIVITES

Même si les exigences de la loi du 7 juillet 1983 sur les SAEMS n'ont pas été respectées sur la forme, sur le fond, le dossier CSP, comme peuvent en témoigner les rapports présentés à l'assemblée délibérante, a toujours été traité avec lucidité et vigilance. L'assemblée a été tenue régulièrement informée de la situation par le mandataire et les aides demandées ont toujours été votées à l'unanimité des suffrages exprimés ou à la majorité (avec une seule voix contre).

CONCERNANT LES MODALITES SELON LESQUELLES ONT ETE APPORTES LES CONCOURS FINANCIERS

Il faut rappeler les conditions dans lesquelles la Région a été amenée à intervenir, solidairement avec les autres collectivités, vis-à-vis d'un club sportif de haut niveau dont les résultats exceptionnels ont longtemps dissimulé aux yeux du public mais aussi de ses actionnaires publics, les faiblesses voire les insuffisances de la gestion. Aussi, lorsqu'il s'est agi d'apporter des concours financiers supplémentaires dans des proportions sans commune mesure avec la part prise par les collectivités dans le capital de la SEM, la Région, comme les autres collectivités et en l'absence de partenaires privés intéressés, a eu véritablement le souci de maintenir un outil de promotion sans égal pour le Limousin.

La transformation d'avance ou d'apport en capital en subvention de fonctionnement, prise par délibération du conseil régional ou de sa commission permanente, était inévitable du fait de la situation extrêmement déficitaire du club. Mais il ne s'agissait pas pour la Région d'investir à fonds perdus, mais de conforter l'image et les résultats d'un club dont la réussite a, pendant de nombreuses années, bénéficié sur un plan économique à l'ensemble de la Région, et en terme d'image a constitué un facteur exceptionnel de valorisation du Limousin.

20

LA COMMUNE DE GONFARON (VAR)

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Gonfaron (2 585 habitants). Son attention sur cette petite collectivité locale avait déjà été appelée par le Préfet du Var, en raison d'un déficit des comptes s'élevant à plus de 3 millions de F (soit 30 % des recettes de fonctionnement), ce qui avait conduit à mettre en œuvre un plan pluriannuel de redressement budgétaire.

Le contrôle de la juridiction financière a permis de constater de graves dysfonctionnements dans la tenue du registre des délibérations, la prise irrégulière d'engagements financiers par le maire et le lancement de nombreux travaux qui se sont soldés par d'importants dépassements de prix. En outre, la réalisation d'une école maternelle, dans des conditions irrégulières et coûteuses, a contribué à dégrader une situation financière qui n'a pu être redressée que par une forte augmentation des impôts locaux.

Tous ces errements ont été consignés dans une lettre d'observations définitives communicable au public. Le rapport public de la Cour des comptes en a repris les exemples les plus significatifs, afin de souligner que des cas de gaspillage de fonds publics peuvent aussi se produire dans des collectivités de taille modeste.

A la suite du contrôle des comptes et de la gestion de la commune, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, a pu constater de graves dysfonctionnements portant principalement sur les points suivants :

- le manque de fiabilité dans la tenue du registre des délibérations ainsi que la confection d'extraits non conformes ayant notamment permis au maire d'emprunter plus de 10 millions de francs, pour le compte de la commune sans les autorisations nécessaires préalables du Conseil municipal ;

- la réalisation de l'école maternelle, pour plus de 5 millions de francs, ne répondant pas aux normes de sécurité en vigueur, et qui a dû être fermée en août 1997 ;

- une gestion irrégulière et laxiste, à l'origine de la dégradation de la situation financière de la Commune, marquée par d'importants retards de paiements à ses principaux fournisseurs, ce qui a conduit le préfet du Var à saisir la Chambre au titre du contrôle budgétaire.

I. - DES DELIBERATIONS IRREGULIERES

Si la jurisprudence est d'une grande souplesse en ce qui concerne le moment et la teneur de la transcription des délibérations sur le registre communal, il apparaît qu'en l'espèce le maire de Gonfaron a été au-delà de la tolérance admise par les juges, notamment en ayant recours à la confection de nombreux extraits de délibérations fictives.

Ces extraits concernent notamment la souscription d'emprunts, pour un montant supérieur à 10 millions de francs, ainsi que la signature des marchés de travaux de rénovation de la voirie urbaine pour 2,4 millions de francs TTC, l'aménagement du bureau de poste pour 1,5 millions de francs TTC et les frais d'expertise technique et d'études portant sur la rénovation du musée du liège et l'extension du groupe scolaire.

Au-delà de l'illégalité qui peut être reconnue à de tels actes par le juge administratif, ces manquements à la loi sont passibles de poursuites pénales pour constitution de faux en écriture publique et usage de faux, en application des dispositions de l'article 441-1 du nouveau code pénal. Les faits constatés ont été portés à la connaissance du procureur de la République de Draguignan et leur auteur a été mis en examen.

L'attention de la nouvelle municipalité a été appelée sur les risques encourus du fait de ces pratiques et sur la nécessité d'une plus grande rigueur dans le respect des dispositions applicables à la tenue du registre des délibérations et à la confection des extraits de délibérations.

II. - LA CONSTRUCTION DE L'ECOLE MATERNELLE

Immédiatement après destruction d'un bâtiment de 400 m² en très bon état abritant déjà 3 classes, une école maternelle de 4 classes a été construite selon un procédé technique non traditionnel

et peu éprouvé, entre juillet 1991 et 1992, pour un coût total de 5 014 527 francs TTC dont 447 833 francs d'honoraires d'architecte.

Alors que dans son rapport au Conseil municipal en date du 20 juin 1990, le maire avait justifié le choix du mode de construction adopté par un souci d'économie de réalisation et d'entretien, le coût réel de l'école, soit 8 357 francs TTC le m², apparaît très élevé compte tenu de son infrastructure constituée simplement de plaques de polyuréthane vissées sur une structure métallique. Cette école qui avait été irrégulièrement ouverte en mai 1992, sans visite préalable de la commission de sécurité, a dû être fermée le 14 août 1997, cette commission ayant estimé que le bâtiment n'était pas conforme aux règles de sécurité en vigueur. Depuis cette date, alors que la Commune a saisi le tribunal administratif de Nice en vue d'engager notamment la responsabilité du maître d'œuvre, une centaine d'enfants ont dû être installés dans des classes préfabriquées, occasionnant un surcoût pour la commune estimé, au 31 mars 1999, à 1 995 000 francs TTC dont 1 300 000 francs de travaux de remise aux normes de sécurité.

Par ailleurs, alors que les entreprises soumissionnaires ont été retenues par la commission d'appel d'offres sur la base des informations chiffrées qui ont été publiées dans l'avis paru au BOAMP du 25 avril 1991 et qui sont conformes à celles du permis de construire, faisant état d'une surface à construire de 780 m², il apparaît que la surface construite n'est que de 600 m². La différence représente la salle de jeux pourtant prévue dans les documents susvisés mais qui n'a pas été construite. Cette réduction de la surface de l'école de près de 25 % qui n'a donné lieu ni à une décision ni à la moindre réduction de prix, constitue donc une autre source de préjudice financier pour la Commune.

III. - UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE

Les mésaventures rencontrées dans la construction de l'école maternelle ainsi que d'autres opérations d'investissement mal maîtrisées ont contribué à déséquilibrer durablement les comptes de la commune.

L'annuité de la dette qui est passée de 1,8 million de francs en 1991 à 4,6 millions de francs en 1995, a été multipliée par plus de 2,5 en quatre ans. L'endettement réel de la commune qui correspond à près de deux années de recettes de fonctionnement, a été artificiellement masqué depuis 1992 par la souscription d'une ligne de trésorerie qui n'a été consolidée qu'à la clôture de l'exercice 1995. Cette situation de fort endettement est due au recours exclusif à l'emprunt pour le financement des investissements en l'absence de

marge d'autofinancement. En effet, la section de fonctionnement, compte tenu des restes à réaliser, est devenue déficitaire à cause de la forte progression des dépenses et de la stagnation des recettes. Une telle situation a pu perdurer en raison de l'inscription non sincère au budget de recettes inexistantes et de la minoration de dépenses, pour certaines obligatoires, et par le biais du versement à la commune, dans des conditions parfois irrégulières, d'avances de trésorerie par la société chargée de la gestion du service de l'eau et de l'assainissement.

A la suite de la saisine du préfet du Var, la Chambre a constaté que le compte administratif 1995 présentait un déficit global de clôture de 3 802 151 francs TTC représentant 37 % des recettes réelles de fonctionnement. Un plan pluriannuel d'apurement du déficit a été mis en place se caractérisant par un quasi doublement de la fiscalité locale, assorti d'un gel des opérations d'investissement et d'une maîtrise de l'évolution des charges d'exploitation.

❖

Confrontée à de graves difficultés financières résultant notamment de l'absence de suivi des investissements réalisés et de la mobilisation, par le maire de l'époque, d'emprunts importants en dehors de l'autorisation du Conseil municipal, ayant abouti à un endettement excessif, la commune de Gonfaron s'est finalement trouvée dans l'impossibilité d'assumer normalement les charges de la dette, voire de payer ses dépenses courantes.

Les mesures d'économies qui ont été mises en œuvre par la nouvelle municipalité à compter de 1995 ont permis un net redressement des déficits constatés mais au prix d'une pression fiscale accrue sur la population.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Les trois facteurs de dysfonctionnements constatés dans la gestion de la commune – des délibérations irrégulières, la construction de l'école maternelle et une situation financière dégradée – ayant été portés à la connaissance du Procureur de la République en août dernier par le Préfet du Var, il me paraît délicat d'apporter à la Cour des remarques sur la gestion de celle-ci.

Je souhaiterais néanmoins préciser que la saisine budgétaire émanant du Préfet est intervenue sur le compte administratif 1994 à la suite de laquelle la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a effectué de par sa compétence propre un contrôle de gestion pour les exercices 1992 à 1995. Compte-tenu du déficit global de clôture (3 802 151 F/TTC), elle a effectivement préconisé dans son avis du 31 août 1995 un plan pluriannuel de redressement jusqu'à l'an 2001.

La situation des finances locales de la commune de Gonfaron fait l'objet d'une attention soutenue par mes services centraux et déconcentrés depuis 1995. Ainsi, grâce aux efforts progressifs de la commune pour rétablir sa situation et au vu des résultats du plan de redressement en 1999, la procédure de rétablissement budgétaire préconisée par la chambre régionale des comptes semble être suivie.

REPONSE DU MAIRE DE GONFARON

Je vous remercie de noter que ce rapport correspond tout à fait aux éléments qui ont été fournis pendant trois ans à la chambre régionale des comptes de Provence, tant par mes services, que par la perception de Besse sur Issole, la sous-préfecture de Brignoles ou d'autres organismes et entreprises interrogés. Il correspond aussi tout à fait à l'analyse contenue dans la lettre d'observations définitive rédigée par la Chambre. Je ne vois donc aucune modification à apporter à votre rapport.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE GONFARON

Il est fait état d'un "manque de fiabilité dans la tenue du registre des délibérations" :

Ces termes ne sont jamais utilisés dans les observations définitives et, d'ailleurs, cette affirmation ne repose sur aucun fondement.

Il est incontestable que le registre des délibérations reflétait très précisément les termes des débats du conseil municipal.

Il est fait état de " la confection d'extraits non conformes ayant notamment permis d'emprunter plus de 10 millions de francs sans les autorisations nécessaires .. " :

Toutes les délibérations à caractère budgétaire ont été reliées aux votes du conseil municipal sur les budgets. Le conseil municipal a approuvé toutes les décisions à caractère budgétaire, y compris les mobilisations d'emprunt, lors des votes des comptes administratifs.

Pour les budgets de 1991, 1992, 1993 et 1994, le conseil municipal a autorisé des emprunts pour un montant total de 11.494.974 F et n'ont été mobilisés par le maire, durant la même période, que 9.977.665 F.

Ces emprunts ont tous été souscrits aux taux les plus bas en vigueur (PIBOR) et auprès des établissements bancaires habituels (Crédit Local de France, Crédit Agricole ou prêts du conseil général)

Il est fait état d' "une gestion irrégulière et laxiste" :

A aucun moment, les termes de "gestion irrégulière et laxiste" sont employés dans les observations définitives, et il est anormal de les voir apparaître dans le rapport public sans aucune justification.

L'ensemble de la gestion administrative n'a fait l'objet, durant six ans, d'aucune remarque ou observation, ni de recours, auprès du Tribunal administratif, de la part des services de l'Etat.

La gestion financière a été assurée sous le contrôle du receveur municipal qui n'a jamais adressé de remarques ou d'observations à l'égard de la régularité des écritures comptables.

Les comptes administratifs, toujours équilibrés durant six ans, ont toujours été votés par le conseil municipal, en parfaite conformité avec le compte de gestion du receveur.

Il est fait état d "importants retards de paiement" :

Au 26.06.95, aucune facture antérieure au 31.12.94 n'était en attente.

Le seul retard de paiement était justifié par un très important litige avec le conseil général du Var, au sujet du contingent d'aide sociale.

Ce retard de paiement n'a fait l'objet d'aucune dissimulation, car la somme correspondante a été inscrite , en report, au compte administratif de 1994.

I - AU SUJET DES DELIBERATIONS

Il est fait état de " la confection de nombreux extraits de délibérations fictives" :

En aucun cas, La Chambre régionale des comptes n'évoque des délibérations fictives.

Ceci est d'autant plus étonnant qu'elle ne met en cause que "divers extraits de délibérations du conseil non conformes au registre des délibérations", et non des décisions du maire qui n'auraient pas été autorisées par le conseil municipal.

Il est fait état de "la signature des marchés de travaux de rénovation de la voirie urbaine " :

Les travaux de rénovation de la voirie urbaine ont fait l'objet des délibérations du conseil municipal du 29.01.93, qui a pris connaissance de l'ensemble du projet tant sur le plan technique que financier et a autorisé, à l'unanimité le maire à "confier la maîtrise d'œuvre à la DDE qui pourra lancer les appels d'offre".

Cette opération a fait l'objet d'inscriptions budgétaires, correspondant aux dépenses engagées, aux budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs.

Il est fait état de " l'aménagement du bureau de poste" :

L'aménagement du bureau de Poste a fait l'objet de délibérations du conseil municipal :

- le 24.11.89 : visite technique sur les lieux par l'ensemble du conseil municipal et présentation du plan de financement (adoption unanime),

- le 09.03.90 : autorisation de signature du contrat d'expertise et d'étude (adoption unanime),

- le 05.12.91 : approbation du marché définitif communiqué au conseil municipal avec présentation du devis de chaque entreprise (adoption unanime moins une abstention).

Cette opération a fait l'objet d'inscriptions budgétaires, correspondant aux dépenses engagées, aux budgets primitifs, budgets supplémentaires et comptes administratifs.

Il est fait état des " frais d'expertise technique et d'études portant sur la rénovation du musée du liège " :

Le 02.06.95, le conseil municipal a autorisé le maire à signer tous documents se rapportant aux travaux de l'Ecomusée du liège, ce qui inclut évidemment le contrat d'expertise.

Il est fait état des "frais d'expertise technique et d'études portant sur l'extension du groupe scolaire ":

Le conseil municipal avait autorisé le maire, le 09.03.90, à l'unanimité, à signer avec l'architecte un contrat d'expertise et d'études "sur les projets du groupe scolaire".

Cette autorisation s'étendait donc à une expertise pour une éventuelle extension des travaux de ce groupe scolaire.

II - AU SUJET DE L'ECOLE MATERNELLE

Il est fait état de la " destruction d'un bâtiment de 400 m² " :

Une partie d'un bâtiment a été détruite pour permettre l'implantation de la nouvelle école maternelle.

Ce bâtiment, de construction légère n'était plus du tout adapté aux normes de l'enseignement maternel, ce qui justifiait la construction d'une nouvelle école.

Il est fait état d' " un procédé technique non traditionnel et peu éprouvé" :

C'est à la suite d'une visite d'une école maternelle construite selon ce procédé, que le conseil municipal a décidé, le 20.06.90, à l'unanimité, de choisir ce procédé technique parfaitement éprouvé, car il avait déjà été utilisé pour la construction d'établissements scolaires identiques dans les communes de Fréjus et des Mayons, établissements qui n'ont fait l'objet d'aucune critique.

Il est anormal que ce procédé soit mis en cause, alors que dans le cadre de la procédure engagée par l'actuelle municipalité auprès du tribunal administratif de Nice, les expertises sont toujours en cours.

Il est fait état que le " coût réel de l'école, soit 8.357 F TTC le m², apparaît très élevé" :

La surface réellement construite est de 702 m², en prenant en compte 170 m² d'auvents (coefficient 50%). On obtient un prix au m² de 7.136 F, parfaitement conforme à ceux nécessités habituellement pour la construction d'écoles maternelles.

Il est fait état de son "infrastructure constituée simplement de plaques de polyuréthane vissées sur une structure métallique" :

La construction n'a nullement été effectuée "simplement par fixation de plaques de polyuréthane sur une structure métallique".

Il convient de se référer à la notice descriptive technique (point 6.1) qui précise la manière dont ont été construits les murs extérieurs :

- un enduit monocouche d'imperméabilisation d'une épaisseur de 15 mm, prêt à l'emploi teinté dans la masse, projeté mécaniquement,

- une couche de charge de 15 mm réalisée avec sous-enduit prêt à l'emploi contenant de l'hydrofuge, projeté mécaniquement,

- une isolation thermique, constituée de panneaux rigides de mousse de polyuréthane dans lesquels est incorporé en usine, un treillis soudé tridimensionnel galvanisé servant de support de projection, fixation par vissage sur l'ossature secondaire,

- ossature secondaire, en acier galvanisé fixée mécaniquement à l'ossature métallique,

- doublages en plaques de plâtre BA 15, fixation par vissage sur l'ossature secondaire.

C'est ce procédé qui a été employé dans les écoles citées ci-dessus, sans que cela ait fait l'objet d'une quelconque inquiétude dans les communes de Frejus et des Mayons.

Il est fait état que "cette école avait été irrégulièrement ouverte en mai 1992, sans visite préalable de la commission de sécurité ":

L'école a été ouverte en toute régularité avec l'accord des services académiques, qui n'ont opposé aucune contestation pour son utilisation.

La visite préalable de la commission de sécurité n'était pas obligatoire, s'agissant d'un établissement accueillant trois classes et moins de 100 élèves, donc classée du 2ème groupe, ERP

(établissement recevant du public) de 5ème catégorie (circulaire du 15.11.90).

Il est fait état que " le bâtiment n'était pas conforme aux règles de sécurité en vigueur" :

La visite du 14.08.97 de la commission de sécurité a été motivée par le passage de l'établissement scolaire dans un classement du 1er groupe, ERP de 4ème catégorie, ceci du fait de l'ouverture, en septembre 1995, d'une quatrième classe et de l'accueil de 120 élèves.

La commission de sécurité n'a nullement estimé que "le bâtiment n'était pas conforme aux règles de sécurité en vigueur" et n'a, en aucun cas, demandé sa fermeture.

Elle a seulement réclamé, en faisant référence à l'arrêté du 25.06.80 applicable aux ERP du 1er groupe, communication des documents correspondants.

L'arrêté, pris par le maire actuel, le même jour, décidant de la fermeture de l'école était donc absolument prématuré et reste totalement contestable.

Il est fait état que " la commune a saisi le Tribunal Administratif de Nice" :

La procédure engagée par le maire actuel devant le Tribunal administratif est toujours en cours.

L'expert missionné par le tribunal administratif ne conclut nullement à la fermeture et à la destruction de cet établissement.

Il ne propose que quelques aménagements de détails et de faible coût, et ceci uniquement en fonction du changement de catégorie : passage de la 5ème catégorie (moins de 100 élèves) à la 4ème catégorie (plus de 100 élèves) en septembre 1995, après les élections municipales.

Un complément d'expertise a été décidé par ordonnance de référé du Tribunal administratif de Nice, le 16.09.99.

Il convient de noter que le tribunal administratif de Nice, par son ordonnance du 07.05.99, en référé administratif, a rejeté une demande de provision pour des travaux ne correspondant nullement, par leur nature et leur coût, aux préconisations de l'expert ; il a donc récusé, en l'état de la procédure, une estimation de "1.300.000 F de travaux de remise aux normes de sécurité".

Il est fait état de la " réduction de la surface de l'école de près de 25% " :

La construction de l'école était prévue en deux tranches d'un total de 900,36 m² ; seule la première fut réalisée, soit 702 m².

La seconde tranche, non réalisée, concernant une salle de jeux, était de 197,70 m², ce qui correspond bien à un écart de 21,91 %.

Les pièces contenues dans le dossier d'appel d'offres, STD (spécifications techniques détaillées) et PEO (plans d'exécution des ouvrages) montrent bien que la salle de jeux, objet de la deuxième tranche, n'apparaît pas.

La commission d'ouverture des plis s'est déroulée sous le contrôle du receveur municipal et d'un représentant des services de la concurrence et de la consommation, qui n'ont émis aucune observation.

Ce que confirme le jugement de référé du Tribunal administratif de Nice, en son ordonnance du 07.05.99, dans ses conclusions à fin de provision : " .. il ressort des pièces du dossier que les travaux de construction de la maternelle ont bien été effectués conformément aux stipulations du marché".

III - AU SUJET DE LA SITUATION FINANCIERE

Il est fait état "d' opérations d'investissement mal maîtrisées" :

La Chambre n'apporte aucun éclairage particulier sur des "opérations d'investissement mal maîtrisées" et ces termes n'apparaissent d'ailleurs pas dans son rapport, où sont seulement évoquées des évolutions naturelles en cours de réalisation, dont il est prouvé qu'elles n'ont coûté aucun préjudice à la commune et même lui ont été bénéfiques en lui faisant faire des économies.

La totalité des opérations d'investissement réalisés par la municipalité ne concerne que des programmes très habituels (construction d'une école maternelle, rénovation d'un bureau de poste, aménagement de locaux communaux, réfection de voirie urbaine et rurale, éclairage urbain, acquisition de matériel technique …).

Ils ont été effectués sur autorisation du conseil municipal et sous son contrôle, les dépenses engagées ont toutes fait l'objet des inscriptions budgétaires correspondantes aux budgets primitifs, budgets supplémentaires, comptes administratifs

Il est fait état que " L'annuité de la dette est passée de 1.8 millions en 1991 à 4.6 millions de francs en 1995, soit une progression de 255 % en quatre ans ":

En premier lieu, il convient de noter que le passage de 1,8 millions à 4,6 millions ne correspond pas à un taux d'augmentation de 255%, mais de 155%, erreur qui n'a jamais été corrigée.

D'autre part, l'annuité de la dette de 1995 comprend la consolidation d'une avance de TVA de 650.000 F qui aurait parfaitement pu être renouvelée, compte tenu des investissements ; elle ne peut être incluse dans le remboursement des dettes à moyen ou long terme.

Ce qui donne donc 4.600.000 F moins 650.000 F soit : 3.945.000 F

Il convient également de déduire un report de 700.000F, apparaissant au compte administratif de 1995.

Soit une annuité réelle de 3.250.000 F, annuité confirmée par le compte administratif de 1996, qui, sans emprunt nouveau ou remboursement anticipé, fait apparaître une annuité de 3.200.000 f

La progression de l'annuité, de 1991 à 1995, est donc de 1.450.000 F, soit un taux d'augmentation de 80 % et non de 255%.

Il convient de tenir compte des investissements réalisés de 1991 à 1995, soit (comptes 21 et 23), plus de 20.000.000 F qui justifient cette augmentation de la dette.

Par ailleurs, la fiche de ratio du trésor public, pour 1994, fait apparaître un montant d'annuité par habitant de 1.152 F pour une moyenne régionale de 1086 F.

Il est fait état d'un " endettement ..qui correspond à près de deux années de recettes de fonctionnement" :

Au 31.12.94, la dette réelle était de 15.250.000 F pour des recettes de 10.000.000F, soit une année et demie de fonctionnement et non deux.

Il est fait état "d'une ligne de trésorerie qui n'a été consolidée qu'à la clôture de l'exercice 1995" :

La ligne de trésorerie, qui a été souscrite et renouvelée chaque année sur autorisation du conseil municipal, a fait l'objet de toutes les procédures administratives nécessaires auprès de la sous-préfecture et des encaissements correspondants par le receveur municipal.

Ni le sous-préfet, ni le receveur municipal n'ont jamais adressé à la municipalité d'observations à ce sujet.

Il est fait état que " la section de fonctionnement a été déficitaire " :

Cette affirmation est incompréhensible, en effet, les sections de fonctionnement font apparaître :

- pour 1991 : un excédent de 890.000 F

- pour 1992 : ……. 90.000 F

- pour 1993 : ……. 940.000 F

- pour 1994 : ……. 470.000 F

Durant ces exercices budgétaires, la section de fonctionnement s'est toujours située à environ 10.000.000 F en recettes et en dépenses, sans que jamais n'apparaisse un déficit.

Il est fait état de " l' inscription non sincère au budget de recettes inexistantes" :

Pour l'inscription de "recettes inexistantes" la Chambre régionale ne relève que deux écritures :

a) Des prévisions de recettes pour des ventes de terrain de la zone artisanale, correspondant à des compromis signés. Elles ont été normalement reportées sur les exercices suivants, car non réalisées, ceci conformément aux règles budgétaires. Cela ne justifie absolument pas leur addition par la Chambre régionale.

b) Les recettes au titre des amendes de police font partie des recettes habituelles des communes. Prévues en 1992 et non perçues, elles ont été normalement reportées en 1993 avec une prévision identique pour cet exercice.

Il est fait état de " minoration de dépenses " :

Il n'y a eu aucune "minoration des dépenses" mais deux reports sur le compte administratif 1994 :

- une concernant le contingent d'aide social (voir page 1 de cette réponse, dernier paragraphe)

- l'autre concernant l'annuité due au conseil général pour cet exercice.

De sérieux différents avec le conseil général au sujet de considérables retards dans le versement des subventions et la répartition des droits de mutation ont justifié ce report.

Ces deux dépenses n'ont fait l'objet ni d'une minoration ni d'une dissimulation, car elles apparaissent bien, en reports, au compte administratif 1994.

- il est fait état " d' avances de trésorerie par la société chargée de la gestion du service de l'eau et de l'assainissement ":

La société fermière de l'eau et de l'assainissement, qui encaisse les facturations auprès des abonnés semestriellement, ne reverse les redevances, dues à la commune, qu'avec deux ans de retard. Lui demander des avances ne correspondait qu'à une volonté d'obtenir une accélération du règlement de sommes reversées avec d'inadmissibles retards.

Il est fait état d'un " déficit global de clôture " :

L'avis émis le 31.08.95 est totalement contestable :

a) l'exécution du budget fait apparaître un excédent de 470.000 F,

b) la prise en compte des reports n'amène pas à un déficit de 10%,

c) le rapporteur a majoré, sans justification, les dépenses de fonctionnement,

d) des recettes jugées incertaines ont été retirées, alors qu'elles apparaissent comme réellement encaissées, au compte administratif de 1995,

e) en reconnaissant "n'avoir pu obtenir de précisions suffisantes" le rapporteur a maintenu toutes les dépenses d'investissement restant à réaliser.

Cette estimation d'un déficit de 3.800.000 F , soit 37% des recettes de fonctionnement, est donc parfaitement irrecevable.

La meilleure preuve des erreurs accumulées dans cet avis est apportée par la Chambre régionale elle-même ; en effet, dans ses observations définitives, elle fait état d'une dette, au 31.12.94, de 16.900.000 F, soit 6.130 F par habitant.

Or l'avis du 31.08.95 fait reposer l'essentiel de son argumentation sur un endettement excessif et évalue la dette à 8.000 F par habitant, ce qui amènerait, pour 2.754 habitants, à une dette de 22.000.0000 F.

Un tel écart et une telle erreur suffisent à rendre inacceptables les conclusions de cet avis.

Pour mettre en lumière cette succession d'erreurs et d'appréciations fausses, une procédure a été engagée devant le Tribunal administratif de Nice.

Il est fait état d'un " endettement excessif " :

Il est invraisemblable que l'endettement relevé par la Chambre régionale au 31.12.94 ne tienne compte, ni du nombre réel d'habitants, à la suite du recensement de 1991, ni de l'endettement

réel, tel qu'il apparaît au budget primitif 1995 (validé par la sous-préfecture) soit 15.250.000 F, donc 5.538 F par habitant pour une moyenne régionale de 5.559 F.

Il convient de rectifier le chiffre de 16.900.000 F avancé par la Chambre régionale, puisqu'il faut déduire une avance de TVA de 655.000 F et une avance de trésorerie de 1.000.000 F qui n'ont pas à être comptabilisées dans les dettes à moyen et long terme.

Ce qui donne bien une dette de 15.250.000 F, en concordance exacte avec les états de la dette.

21

LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES DE LEVALLOIS-PERRET (HAUTS-DE-SEINE)

Les collectivités territoriales ont souvent recours à des associations ou à d'autres organismes de droit privé qu'elles subventionnent largement, dont elles conservent le contrôle et à qui elles confient, dans un cadre juridique parfois flou, diverses missions de service public.

Par ce biais, certaines d'entre elles ont cherché à échapper aux règles de la comptabilité publique et au contrôle de légalité. De nombreux abus ont déjà été relevés par la Cour, notamment en matière de versement de rémunérations accessoires à des fonctionnaires territoriaux (rapport annuel de la Cour des comptes, 1996, p. 295).

Le cas de la commune de Levallois-Perret (Hauts-de-Seine) illustre les nombreuses irrégularités qui peuvent être commises par le truchement d'associations, quand des fonds publics sont distraits de l'objet pour lequel ils ont été initialement alloués.

La chambre régionale des comptes d'Ile de France a contrôlé, de 1997 à 1999, les comptes et la gestion de diverses associations subventionnées par la commune de Levallois-Perret. Le contrôle a notamment porté sur deux associations à vocation sociale, Levallois-Enfance et le comité des oeuvres sociales de Levallois-Perret (COS) et sur deux associations sportives, le Levallois sporting club (LSC) et l'institut municipal des sports (IMS). Il a été étendu à la société à responsabilité limitée Promosports dont l'IMS est l'associé unique et qui a pour objet le développement du parrainage publicitaire dans le domaine sportif.

L'objet social de Levallois-Enfance est de gérer des crèches et haltes-garderies ; celui du COS est de venir en aide au personnel communal ; les associations sportives sont toutes deux chargées de promouvoir la pratique des sports à Levallois-Perret.

De 1989 à 1996, les quatre associations, dont chacune bénéficie d'une subvention annuelle représentant 50% à 99% de ses ressources, ont perçu au total 430 millions de francs de la commune.

De graves irrégularités ont été constatées à l'occasion de ces contrôles ; certaines ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

Les cinq organismes, dépourvus d'autonomie réelle, ont été utilisés pour contourner les règles applicables à la fonction publique territoriale en matière de comptabilité, de recrutement et de rémunération de personnel ou pour détourner une partie des subventions allouées.

Les critiques formulées par la chambre régionale des comptes portent sur les dysfonctionnements ayant affecté la gestion de ces organismes, sur l'utilisation irrégulière des subventions et sur les anomalies dans le recrutement et la rémunération du personnel.

I. LA GESTION DES ASSOCIATIONS

A. - LA CONFUSION DES ROLES DE LA COMMUNE ET DES ASSOCIATIONS

1° L'une des caractéristiques communes à ces associations est de ne pas avoir disposé d'une réelle autonomie et d'être devenues des instruments de mise en œuvre de la politique municipale.

Au mépris des statuts, les organes délibérants n'ont en effet quasiment jamais été réunis. Ce sont donc les élus, presque toujours majoritaires au sein du conseil d'administration, et particulièrement le maire ou son premier adjoint, qui ont disposé du pouvoir interne de décision et conservé in fine la maîtrise des fonds octroyés sous forme de subventions.

L'immixtion constante des élus dans la gestion des associations a été favorisée par l'absence de toute convention-cadre destinée à régir de manière transparente leurs relations avec la commune. La plupart des associations ont pu ainsi, notamment, occuper sans convention, pendant de nombreuses années, des locaux appartenant à la commune et mis gracieusement à leur disposition.

2° D'une manière générale, les contrôles ont permis de mettre en lumière une extrême confusion des responsabilités au sein de ces organismes, qui ont été gérés, de fait, soit par les élus, soit par des tiers non autorisés.

Ainsi, l'Institut Municipal des Sports s'est trouvé à plusieurs reprises engagé vis-à-vis de tiers par des actes effectués, sans titre légal, par l'ancien maire ou son premier adjoint. Les contrats de travail établis entre 1990 et 1993 au nom de pongistes de haut niveau salariés de l'IMS ont tous été conclus et signés par le premier maire-adjoint en tant que représentant de la municipalité et non en tant que représentant légal de l'association. C'est pourtant l'IMS, qui n'était pas

partie aux contrats, qui a versé aux joueurs, des années durant, l'essentiel de leur rémunération. De la même manière, c'est le premier maire-adjoint qui, sur papier à en-tête de la mairie, a sollicité en 1986 auprès d'une banque l'ouverture d'un compte bancaire pour le compte de l'association.

Le 7 juillet 1995, une personne étrangère aux instances dirigeantes de la SARL Promosports aussi bien qu'à celles de son associé unique, l'IMS, a signé, sans disposer pour ce faire d'aucun titre ni d'aucune habilitation expresse, une lettre rédigée à l'en-tête de Promosports, faisant office d'avenant à un contrat, par laquelle la Sarl a abandonné à une tierce société, à hauteur de 1.500.000 F HT, le bénéfice d'un contrat de cession de droits audiovisuels antérieurement passé avec TF1.

A l'inverse, certains organismes, ou leurs responsables, se sont indûment immiscés dans la gestion de biens communaux.

Ainsi, à sept reprises en 1995 et 1996, des personnes ont pris des engagements au nom de la commune, sans habilitation aucune, en concluant, avec diverses sociétés organisatrices de réunions de boxe professionnelle, des contrats mettant gracieusement à leur disposition des bâtiments publics, en particulier le palais des sports, du personnel communal et des véhicules du garage municipal.

De la même manière, entre juillet 1992 et septembre 1994, la société Promosports, a encaissé des recettes d'un montant de 2.778.827,08 F, provenant de l'exploitation commerciale de loges et de panneaux publicitaires situés au palais des sports Marcel Cerdan, partie du domaine public communal. Promosports avait été mandatée à cet effet le 30 juillet 1992 par l'association Levallois Sporting Club Basket (LSCB), elle-même « délégataire » de l'association Institut Municipal des Sports, elle-même « délégataire » de la commune. Ces subdélégations en cascade ont été établies en vertu de contrats entachés d'irrégularités.

En effet, l'autorisation de percevoir des recettes n'avait été accordée à l'IMS par la commune, en vertu d'une convention conclue le 6 avril 1992, que pour la gestion des seuls emplacements publicitaires. De plus, la gestion des locaux mis à sa disposition ne pouvait être déléguée par l'IMS à un tiers qu'avec le consentement écrit de la ville, qui, en l'espèce, n'avait pas été donné. Enfin, la perception de recettes tirées de la location d'emplacements publicitaires n'était pas incluse dans le champ des activités délégables par l'IMS. Le LSCB n'était donc pas fondé à encaisser, en lieu et place de l'IMS, des recettes tirées de la location des loges et panneaux publicitaires, ni, *a fortiori,* à confier ces missions à un mandataire.

3° Certains personnels associatifs ont été employés irrégulièrement par des services communaux. Dans le même temps, des agents publics étaient mis, sans convention, à la disposition d'associations.

L'association Levallois Enfance a ainsi mis à disposition de la commune, pendant de nombreuses années, un tiers environ de ses effectifs, soit, en 1995, 57 personnes représentant une masse salariale supérieure à 7,5 millions de francs. De septembre 1993 à février 1996, le COS a, lui aussi, mis l'une de ses quatre salariés à la disposition du centre de planning familial, qui est un service public communal. Cette utilisation massive de personnel associatif dans des établissements municipaux est contraire à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui limite strictement les possibilités de recours à des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents. En l'espèce, aucun des motifs ouvrant droit à ce recours -remplacement momentané de titulaires, vacance d'emplois ne pouvant être immédiatement pourvus, besoins saisonniers ou occasionnels, absence de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions requises, justifications tirées de la « nature des fonctions » ou des « besoins des services »- ne peut être invoqué à l'appui des pratiques constatées. En faisant assurer indûment par des associations la charge de personnels travaillant en réalité pour elle, la commune s'est soustraite aux règles de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, notamment en matière de recrutement et de rémunération.

A l'inverse, pendant plus de cinq ans, c'est la commune qui a mis certains de ses agents à la disposition du COS, sans que cette mise à disposition, qui est une position du statut de la fonction publique territoriale, ait fait l'objet, du moins jusqu'en 1997, d'une convention.

B. - DE GRAVES DEFAILLANCES COMPTABLES

Toutes les associations qui perçoivent d'un organisme public des subventions supérieures à un million de francs par an se trouvent soumises aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993 qui leur imposent de désigner un commissaire aux comptes. Jusqu'en 1996, il n'a pas été satisfait à cette obligation légale. Cette carence est d'autant plus regrettable que de multiples défaillances ont été relevées dans la gestion des comptes de certaines d'entre elles.

1° Certaines anomalies comptables relèvent de la négligence. Il en va ainsi des défaillances ayant affecté le recouvrement des créances du comité des œuvres sociales.

L'association octroie au personnel communal des prêts, dont certains n'ont jamais été remboursés. Ces impayés se montaient à plus de 93.000 F en juillet 1997. En effet, les diligences normales destinées à recouvrer les créances n'avaient pas été effectuées pas plus que n'avaient été passées en « irrécouvrables » les créances qui l'étaient devenues ; certains prêts avaient été considérés comptablement comme soldés alors que l'examen des dossiers individuels a fait apparaître des sommes restant dues ; les montants portés sur la balance des comptes étaient faux ; enfin, certains remboursements, au lieu d'apparaître au crédit du compte « prêts », venaient directement en diminuer le débit, ce qui est contraire aux règles de la comptabilité en partie double.

En outre, la directrice de l'association ainsi que l'ancien secrétaire général adjoint de la mairie restaient redevables, la première d'une somme de près de 86.000 F, le second d'une somme de près de 50.000F, correspondant à des séjours de vacances effectués par eux et réglés intégralement par le COS. Rien dans les comptes ne permettait de déceler que ces montants n'avaient pas été remboursés.

De même, les bilans du Levallois Sporting Club, pendant de nombreuses années, ont donné de sa situation patrimoniale une image non sincère, car ils ne prenaient pas en compte les comptabilités des diverses sections sportives, ou ne les intégraient que partiellement. Ces sections n'ont été progressivement intégrées qu'après l'exercice 1991. En 1992, 20 % d'entre elles demeuraient non consolidées. La consolidation n'a été complète qu'à partir de 1995. L'intégration des sections sportives a donné lieu, pendant plusieurs années, à des écritures comptables ayant pour effet de créer un écart entre les postes du bilan d'ouverture et ceux du bilan de clôture de l'exercice précédent

2° D'autres anomalies procèdent d'une volonté de dissimulation. Ainsi, cinq prêts d'un montant total de 550.000F, consentis en l'espace de dix-huit mois par le COS à son trésorier, par ailleurs adjoint au maire, ont été enregistrés en comptabilité sous des intitulés dissimulant l'identité du bénéficiaire, puis soldés comptablement bien avant la date réelle de leur remboursement. La seule lecture des comptes donnait ainsi à penser que les prêts avaient été remboursés alors même qu'il n'en était rien. Le remboursement réel a été effectué ultérieurement par un tiers.

Enfin, plusieurs années durant, les deux associations sportives se sont abstenues d'inscrire en comptabilité les transactions en espèces qu'elles ont effectuées. Soustraites de ce fait à tout contrôle, certaines recettes ont pu être détournées de leur destination initiale. Ainsi, les fonds encaissés par le LSC sous forme d'argent

liquide entre janvier 1990 et février 1993, dont le montant dépassait 1.180.000 F, ont servi à alimenter une caisse occulte. Ces recettes provenaient, pour l'essentiel, des cotisations des adhérents et des entrées aux manifestations sportives. Elles ont été utilisées, à hauteur de 833.240 F, pour régler, chaque mois, de la main à la main, des rémunérations occultes à quatorze personnes physiques. Parmi ces personnes figurent une majorité de sportifs, mais aussi l'ancienne secrétaire générale de la mairie, qui a ainsi perçu 80.000 F et le directeur d'une association sportive, qui a touché plus de 300.000 F.

De telles pratiques ne pouvaient que favoriser la disparition d'argent liquide. Ainsi, au premier semestre 1996, ont disparu, au sein de la section boxe du LSC, diverses sommes d'un montant total de 39.400 F, provenant de retraits de fonds en espèces destinés à rémunérer des boxeurs, mais non reversés à ces derniers.

3° D'autres anomalies enfin s'apparentent à de la falsification d'écritures. L'IMS a ainsi disposé pendant huit ans, jusqu'en 1994, d'un compte bancaire occulte ouvert en 1986 à la demande expresse du premier maire-adjoint, qui n'a jamais figuré comme tel dans la comptabilité, mais qui a été dissimulé sous l'intitulé « Promosports » et inscrit comme un compte de charges afin d'en camoufler la nature réelle. Pendant cette période, le maire, le premier adjoint et le trésorier de l'IMS ont seuls disposé de la signature de ce compte, sur lequel ont été versés des fonds issus pour l'essentiel de la subvention communale ainsi détournée de son objet. Sous couvert d'accorder une subvention à un club sportif, l'association a donc, plusieurs années durant, distrait vers ce compte occulte une partie de ses propres ressources, provenant, à hauteur de 7.140.000 F, de la subvention communale qui lui avait été allouée, et, à hauteur de 2.350.000 F, de recettes de parrainage publicitaire.

Ces fonds ont été, notamment, reversés à une autre association, pour un montant total de 5 350 000 F ou encore retirés en espèces au guichet de la banque, pour un montant total de 717 000 F. Ces espèces auraient principalement servi à rétribuer des coureurs participant à des semi-marathons. Les documents produits n'ont toutefois permis d'établir ni l'identité des destinataires des retraits d'espèces, ni leur nombre, ni l'objet réel de la dépense.

II. L'UTILISATION IRREGULIERE DES SUBVENTIONS

A. - LE VERSEMENT DE SUBVENTIONS EN CASCADE

1° LES REVERSEMENTS ENTRE ASSOCIATIONS

De 1989 à 1995, les trois quarts de la subvention allouée par la commune à l'Institut Municipal des Sports, soit un montant cumulé de plus de 95 millions de francs, ont été redistribués à diverses associations sportives. L'une d'entre elles, le LSC, a ensuite à son tour rétrocédé une partie des fonds reçus à une association paramunicipale, le Levallois Sporting Club Basket.

Or, la redistribution en cascade de subventions allouées par une collectivité locale à une association, si elle n'entre pas dans le champ d'interdiction fixé par le décret-loi du 2 mai 1938, doit cependant obéir à certaines règles qui ressortent d'un avis du Conseil d'Etat du 5 juin 1962 ainsi que de la jurisprudence des tribunaux administratifs : en particulier, la pratique du sous-subventionnement ne doit pas conduire une personne de droit privé, tel qu'un office municipal des sports, à se substituer au conseil municipal en répartissant entre différents organismes des subventions globales provenant d'une commune.

Dans le cas d'espèce, le sous-subventionnement dont a bénéficié le LSC ne s'est pas effectué avec la clarté et la transparence souhaitables et a eu pour effet de priver le conseil municipal du contrôle des fonds alloués initialement à l'IMS.

Depuis le mois d'avril 1996, la situation a été régularisée et le LSC perçoit donc une subvention qui ne transite plus par l'IMS mais qui lui est régulièrement allouée par une délibération du conseil municipal.

2° REVERSEMENT A UNE SARL

Un autre reversement a été effectué, dans des conditions critiquables, au profit de la société Promosports. Le 17 janvier 1996, Promosports a en effet reçu de l'IMS, son associé unique, un virement de 2 millions de francs destinés à compenser les pertes de l'exercice 94/95, qui avaient rendu ses capitaux propres inférieurs à la moitié du capital social. A cette date, ni le trésorier de l'IMS ni son président, tous deux signataires de l'ordre de virement, ne disposaient d'un pouvoir sur le compte bancaire de l'association. Ce pouvoir ne leur a été conféré que le 29 mars 1996.

B. - LE PAIEMENT DE DEPENSES INDUES

1° Certaines associations ont été amenées à prendre en charge, dans des conditions singulièrement opaques et dépourvues de fondement contractuel, des dépenses incombant à d'autres associations.

Durant huit années, de 1989 à 1996, l'Institut Municipal des Sports a supporté des charges indues, en réglant, sans aucune base contractuelle, une partie des dépenses du Levallois Sporting Club, pour un montant total de 2.651.900 F. Un peu plus de la moitié de cette somme concerne les loyers relatifs au logement de onze sportifs salariés du LSC ; le reste est constitué d'une part de versements destinés à l'URSSAF, au titre d'un redressement notifié au Levallois Sporting Club Basket, d'autre part de rémunérations de pongistes de haut niveau embauchés par une autre association. Le montant réel des dépenses prises en charge ne peut être connu avec exactitude, tant les comptabilités des deux associations sont sur ce point discordantes : de 1989 à 1995, les sommes inscrites au compte de l'IMS intitulé « frais payés pour LSC » se montent à 2.651.900 F alors que celles inscrites au compte du LSC intitulé « charges payées par l'IMS pour LSC » ne se montent qu'à 1.566.200 F,

Le LSC a pour sa part supporté également des charges indues, en réglant un certain nombre de dépenses incombant à l'IMS. Pour la seule année 1996, ces charges, qui s'ajoutent aux avances par ailleurs consenties à l'IMS, se montent à 1.200.803,65 F. Elles correspondent aux rémunérations de certains personnels de l'IMS en avril 1996, au paiement de cotisations dues par l'IMS à l'URSSAF et à divers achats effectués pour le compte de l'IMS.

2° La société Promosports a, elle aussi, été amenée à régler des dépenses qui ne lui incombaient pas, nées de contrats auxquels elle n'était pas partie. En 1995, elle a ainsi payé à trois entraîneurs de boxe une somme totale de 290.625 F, dont le règlement aurait dû être acquitté par un boxeur, en vertu de contrats qu'il avait conclus en son nom propre.

Le Comité des œuvres sociales a, quant à lui, financé, entre 1991 et 1995, des dépenses totalement étrangères à son objet, comme des achats de bijoux ou de vêtements pour sa directrice, le déménagement du secrétaire général adjoint de la commune ou encore les frais de pressing, de restaurant ou de contraventions du chauffeur du centre communal d'action sociale. Si leurs montants sont modestes -40.000 F environ- ces dépenses témoignent néanmoins des abus systématiques qui ont été commis et de l'indigence des contrôles exercés par la commune sur l'association.

Enfin, de mars 1991 à juin 1993, l'IMS a dû acquitter, à la demande expresse du premier maire-adjoint, les loyers relatifs au logement d'un agent du Conseil général des Hauts-de-Seine qui, n'étant salarié ni de l'IMS ni d'aucune autre association sportive de Levallois-Perret, n'avait aucun titre à bénéficier d'un tel avantage. La partie de la subvention municipale affectée à la prise en charge de ces loyers, pour un montant total supérieur à 100.000 F, a été détournée de l'objet pour lequel elle avait été allouée.

III. LA GESTION DU PERSONNEL

A. - DES EMPLOIS IRREGULIERS

Certains personnels ont été recrutés sur des bases contractuelles contrevenant aux dispositions légales en vigueur.

1° Plusieurs salariés d'associations sportives ont été embauchés en vertu de montages aussi complexes qu'irréguliers. Ainsi, les pongistes de haut niveau qui composaient en 1995 le tiers de l'effectif salarié de l'IMS et représentaient les deux tiers de sa masse salariale, jouaient en vertu de contrats conclus par eux, non avec leur employeur, mais avec la municipalité d'une part, représentée par le maire ou son premier adjoint et une association levalloisienne de tennis de table d'autre part. L'un de ces contrats a même été rédigé sur papier à en-tête d'une troisième association. C'est pourtant l'IMS qui, sans être partie aux contrats, aura versé aux joueurs, jusqu'en 1997, leurs rémunérations, dont le montant brut cumulé de 1989 à 1995, est voisin de 5 800 000F.

2° Plusieurs personnes ont exercé simultanément deux activités salariées, l'une au sein d'une association, l'autre au sein de la commune, dans des conditions qui contreviennent aux dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif au cumul d'emplois et de rémunérations dans la fonction publique.

Les associations financées à plus de 50% par une subvention municipale font partie des organismes visés à l'article 1er, 3ème alinéa dudit décret auxquels s'applique la réglementation sur les cumuls. Tout agent public embauché par elles à titre complémentaire ne peut être autorisé à exercer deux emplois publics qu'à titre exceptionnel et sous certaines conditions : le cumul doit avoir une durée limitée et ne doit pas porter préjudice à l'exercice de la fonction principale.

Plus de trente fonctionnaires municipaux ont exercé, auprès de diverses associations, une activité accessoire, sans y avoir été autorisés et sans que la mairie ait établi aucun compte de cumul, dont

la tenue est pourtant rendue obligatoire par les dispositions de l'article 12 du décret-loi précité.

Pour trois d'entre eux (l'ancienne secrétaire générale de la mairie ainsi qu'un animateur sportif et un éducateur d'activités physiques), il est établi que leur activité associative constituait bien un emploi au sens de l'article 7 du décret précité : elle aurait suffi à occuper normalement ces agents et la rémunération afférente aurait constitué pour eux un traitement normal.

Dès lors, les cumuls auraient dû être de durée limitée et ne pas préjudicier à l'exercice de leur fonction principale. En réalité, ils se sont prolongés plus de cinq ans et n'ont pu s'effectuer qu'au détriment de l'activité principale, puisqu'ils aboutissaient à faire occuper simultanément par la même personne, selon les cas, soit deux emplois à temps complet soit un temps complet plus un mi-temps.

Si les trois agents municipaux ont effectivement exercé simultanément deux emplois publics, cela s'est donc fait dans des conditions irrégulières au regard de la réglementation sur les cumuls.

3° Dans plusieurs cas de cumul d'emplois, la réalité des prestations fournies dans l'un des deux emplois peut être sérieusement mise en doute. Ainsi, l'embauche, de 1989 à 1996, par l'association Levallois Enfance de la secrétaire générale de la mairie au poste de conseiller technique, semble avoir eu pour véritable finalité de lui procurer, sans contrepartie réelle, un complément de rémunération de 10.705 F bruts mensuels pour un mi-temps en juin 1996, soit un total de 949.295,46 F de 1989 à 1996. En effet, il n'a pas été possible de retrouver le contrat de travail de l'intéressée ni d'identifier les services qu'elle aurait pu rendre à l'association et qui auraient été distincts de la mission de contrôle financier des associations qui lui était dévolue en tant que secrétaire générale.

De même, le recrutement par la commune, en 1990, comme animateur ou éducateur sportif, de deux pongistes jouant au sein de l'IMS, semble avoir été effectué à la seule fin de leur procurer une couverture sociale dont ils ne bénéficiaient pas au sein de l'association, par laquelle ils n'étaient en effet rétribués que sous forme de frais de déplacement fictifs, non déclarés et non soumis à cotisations sociales. Par la suite, leur situation a été régularisée par l'association mais la mairie a continué de les employer pour des tâches qu'il n'a pas été possible d'identifier.

Enfin, du 1er octobre 1993 au 30 juin 1995, l'IMS a rétribué, en tant que secrétaire, sur la base d'un mi-temps, une personne que nul n'a jamais vue dans les locaux de l'association. Si cette personne a reconnu n'avoir jamais travaillé comme secrétaire, elle a cependant allégué avoir été chargée du partenariat avec les entreprises, et avoir,

à ce titre, procuré régulièrement des marchandises gratuites à l'IMS. La plupart des attestations qu'elles a produites ne permettent pas d'établir que ce partenariat ait été le fait du travail de l'intéressée pendant la période où elle a été rémunérée par l'IMS. Les relations personnelles entretenues de longue date par cette personne avec les responsables des entreprises démarchées ainsi que l'absence, dans la comptabilité de l'association, de tout document susceptible de prouver son activité, sont de nature à laisser planer un doute sérieux sur la réalité de ses fonctions, pour lesquelles elle a reçu, au total, une rémunération brute de 182.500 F.

B. - DES REMUNERATIONS IRREGULIERES

1° LE REGIME INDEMNITAIRE DES AGENTS DE LA COMMUNE

Le COS a été utilisé pour verser aux fonctionnaires territoriaux de Levallois-Perret des compléments de rémunération sous forme de primes, dont le versement a ainsi été soustrait au contrôle de légalité et au contrôle du receveur municipal. Quatorze types de primes ont été recensés, qui se montent sur la période 1989-1996 à plus de 77 millions de francs. Ces primes représentaient chaque année environ 60% des dépenses de l'association et plus des deux tiers de la subvention.

Or, l'utilisation d'un canal associatif pour servir des rémunérations accessoires à des fonctionnaires territoriaux constitue une infraction aux règles de la comptabilité publique. En effet, sous l'apparence fallacieuse de subventions, des fonds ont été tenus en réalité à la disposition de l'ordonnateur et utilisés pour acquitter des charges incombant à la collectivité et non à l'association.

Jusqu'à la régularisation intervenue le 24 mars 1997, une prime « semestrielle », qui absorbait à elle seule les trois quarts de ces sommes, était versée au vu d'états liquidatifs établis par le service du personnel de la commune. L'association était ainsi chargée d'opérer, sur instruction de l'exécutif communal, les versements qui auraient dû normalement relever du budget communal.

De 1992 à 1995, le COS a également versé à plusieurs agents municipaux des indemnités forfaitaires pour élections, dont le montant cumulé sur la période 1992-1995 atteint 963.000 F. Or, les indemnités forfaitaires pour élections font partie du régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale et représentent à ce titre une dépense de personnel qui incombe à la commune. Leur versement par le COS était donc irrégulier. De surcroît, les plafonds réglementaires des crédits globaux affectés aux indemnités pour élections ont été systématiquement dépassés. Le

total des dépassements sur la période se monte à 366.574,58 F. La directrice du COS, bien que n'appartenant pas au personnel de la fonction publique territoriale, a même perçu à plusieurs reprises une prime d'élections, à laquelle elle ne pouvait en aucun cas prétendre, pour un montant total de 17.800 F.

Enfin, depuis le mois de novembre 1990, l'ensemble du personnel de la mairie de Levallois-Perret, du CCAS, du service d'assainissement et de 9 associations subventionnées bénéficie d'une retraite complémentaire, souscrite auprès de la CNP par le président du COS et dont les cotisations sont intégralement prises en charge par l'association. Ces cotisations représentent environ deux millions de francs par an, soit près de 2000 F par bénéficiaire. Or, le paiement intégral par le COS des cotisations de retraite complémentaire constitue un complément de rémunération et est, à ce titre, soumis aux dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ayant été institué postérieurement à 1984, il ne saurait être considéré comme faisant partie des avantages collectivement acquis que les agents territoriaux sont autorisés à conserver.

2° LES REMUNERATIONS OCCULTES

Trois des quatre associations contrôlées ont versé, à leurs salariés ou à des tiers, des rémunérations occultes qui n'ont fait l'objet d'aucune déclaration sociale ou fiscale. Ces rémunérations ont pris différentes formes : indemnités non déclarées, primes dépourvues de fondement contractuel et dissimulées sous des appellations trompeuses, versements en espèces, frais de déplacement fictifs, paiement sous couvert de fausses facturations.

a) Des indemnités prévues au contrat de travail des bénéficiaires mais jamais déclarées.

Le COS a ainsi versé à sa directrice, de janvier 1994 à décembre 1996, une prime d'un montant total de 234.000 F, régulièrement instituée par un avenant à son contrat de travail, mais jamais déclarée.

Les pongistes de l'IMS ont également perçu, de mai 1990 à décembre 1995, des primes de résultat contractuelles relatives à leurs performances en coupe d'Europe, d'un montant total de 480.000 F. Jusqu'en 1993 inclus, ces primes n'ont pas été soumises à cotisations sociales ni mentionnées sur les états de déclaration annuelle de salaires.

Enfin, jusqu'en 1995, le LSC s'est abstenu de déclarer les rémunérations de ses agents intermittents, qui représentent pourtant près des deux tiers de sa masse salariale, soit plus de 10 millions de francs sur la période. De 1991 à 1995, l'association a également été

amenée à verser à plusieurs sportifs, sous forme de primes ou d'indemnités, des compléments de rémunération qui n'ont fait l'objet d'aucune déclaration sociale ni fiscale. Certaines de ces rémunérations ont été régulièrement inscrites en comptabilité. Elles représentent un montant total de 542 400 F sur la période. D'autres ont été réglées en espèces de la main à la main et ne figurent donc pas dans les comptes : elles se montent à 210 000 F entre juillet 1991 et juin 1992.

b) Des primes non déclarées, versées sans aucune base contractuelle ni réglementaire.

Trois employées du COS ont perçu par chèque, de 1990 à 1995, des primes dépourvues de base contractuelle et non déclarées, pour un montant total de 230 501 F.

La subvention allouée à l'association par la commune a par ailleurs servi, entre 1989 et 1996, au versement d'autres primes, à caractère occulte, pour un montant total de 2.940.391,20 F, dont les bénéficiaires ont été la secrétaire générale de la mairie, à hauteur de 1.233.536,96 F, le secrétaire général adjoint, à hauteur de 696.048,24 F, la directrice du COS, à hauteur de 885.806 F et le directeur des services techniques, à hauteur de 155.683,20 F.

Ces primes occultes n'avaient aucun fondement réglementaire ou contractuel. Elles ne figuraient ni sur les déclarations annuelles de salaire, ni sur les bulletins de salaire et n'ont donc pas été soumises à cotisations sociales. Elles ont été inscrites dans les comptes sous des appellations très diverses, imprécises, voire trompeuses telles que « secours », « prime travaux », « prime été », « prime hiver » mais aussi « primes diverses », « prime exceptionnelle », « prime compensatrice de loyer », « complément de prime de rentrée scolaire », qui ne permettaient que rarement d'en identifier les bénéficiaires. Pour le seul mois d'octobre 1991, la secrétaire générale a touché 5 « compléments de prime de rentrée scolaire » d'un montant total de 112.000 F, pendant que le secrétaire général adjoint percevait à la même date un « reliquat de prime de rentrée scolaire » de 38 500 F.

De 1989 à 1996, les deux associations sportives ont consenti à certains des sportifs rémunérés par elles des avantages en nature sous forme de logements mis gracieusement à leur disposition, assortis de la gratuité des charges, de l'électricité, de l'assurance et de la taxe d'habitation. L'octroi de tels avantages, qui se montent à près de 1 020 000 F, n'a fait l'objet d'aucune disposition contractuelle. Il n'en a pas non plus été tenu compte ni pour le calcul des cotisations sociales, ni pour le calcul de la taxe sur les salaires, dont les assiettes

respectives auraient dû pourtant inclure les avantages en nature en matière de logement, estimés à leur valeur locative.

De janvier 1990 à février 1993, 14 personnes ont reçu chaque mois des rémunérations versées en espèces, à partir d'une caisse occulte, elle-même alimentée notamment par des recettes en espèces d'associations sportives. Ces rémunérations, qui se montent au total à 833 240 F, n'ont été soumises à aucune cotisation sociale ni déclaration fiscale. Parmi les bénéficiaires, le directeur de l'IMS a reçu au total 130.000 F, la secrétaire générale de la mairie 80 000 F, et certains pongistes de haut niveau des sommes variant de 80 000 F à 306 790 F.

Même quand elles font l'objet des retenues légales, les rémunérations ne peuvent être versées en espèces qu'à certaines conditions, qui, souvent, n'ont pas été respectées.

Ainsi, la majeure partie des rémunérations versées à des boxeurs lors de six réunions de championnat du monde organisées entre octobre 1994 et octobre 1995 par Promosports a été réglée en espèces, pour un montant total de 4 359 156 F. Le montant individuel de chacun de ces règlements a toujours dépassé 10.000 F. Or, qu'il s'agisse de salaires ou de prestations de services, ces règlements ne pouvaient être effectués en espèces sans contrevenir aux dispositions de la loi du 22 octobre 1940, modifiée par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988, qui prohibe les règlements en espèces au-delà de 5 000 F pour le paiement des services et de 10.000F pour le paiement des salaires.

Enfin, les retenues effectuées sur les rémunérations brutes auraient dû être effectivement reversées aux organismes au nom desquels elles ont été prélevées. Dans la mesure où elle a rémunéré des boxeurs étrangers, la Sarl Promosports était soumise aux dispositions de l'article 182 B du code général des impôts, qui prévoit que les salaires perçus par les « non domiciliés » correspondant à des prestations sportives fournies en France doivent donner lieu, lors de leur versement, à une retenue à la source de 15 %, quelle que soit la qualification de la rémunération (salaire ou bénéfice non commercial). Or, s'ils ont bien été inscrits dans le grand livre comptable au compte intitulé « Etat, retenues à la source », les montants retenus à la source n'ont jamais été reversés aux services fiscaux. De plus, ils ont été inscrits pour un montant très inférieur au montant résultant de l'application du pourcentage de 15% (144.926 F au lieu de 582.000 F environ).

c) Des frais de déplacement fictifs

Des « frais de déplacement », qui s'apparentent en réalité à des compléments de rémunération, ont été réglés, chaque mois, de

1989 à 1992, à deux pongistes salariés de l'IMS, pour un total de 446.289 F. Les contrôles ont permis d'établir que le caractère fictif de ces frais de déplacement était parfaitement connu des dirigeants de l'IMS.

Un autre pongiste, titulaire détaché du ministère de la jeunesse et des sports auprès de la mairie de Levallois-Perret en qualité de conseiller des activités physiques et sportives, et n'appartenant pas au personnel de l'IMS, a bénéficié, de 1993 à 1996, de « remboursements de frais », qui se montent à 165.198 F. Ces remboursements s'apparentent en réalité à des rémunérations, dissimulées sous l'appellation « remboursement » pour échapper à toute taxation sociale et fiscale. Une partie de ces « frais », représentant 112.000 F, a d'ailleurs été payée, seize mois durant, du 1er janvier 1995 au 30 avril 1996, sous forme d'un virement mensuel d'un montant de 7.000F.

Trente-huit autres sportifs, pour la plupart dépendant du Levallois Sporting Club, ont également bénéficié, de mars 1990 à décembre 1993, de remboursements de frais de déplacement fictifs, payés à partir du compte occulte de l'IMS, pour un montant total de plus de deux millions de francs.

Enfin, le LSC a délibérément contourné les dispositions légales applicables aux clubs sportifs depuis le 1er septembre 1994, qui autorisent à calculer sur la base d'une assiette forfaitaire les cotisations sociales relatives aux rémunérations inférieures à un certain plafond, mais soumettent au droit commun les cotisations dues sur les rémunérations supérieures à ce plafond. Ainsi, la section judo a, par exemple, rémunéré sous forme de frais de déplacement fictifs les sportifs et enseignants dont les indemnités dépassaient le montant du plafond forfaitaire fixé par la loi. Pour l'année 1996, les frais de déplacement de la section judo atteignent 935.000 F alors que la masse salariale brute de la section ne se monte qu'à 396 000 F.

d) Des rémunérations versées sous couvert de fausses facturations

Un pongiste de haut niveau a été rétribué grâce à de fausses facturations : l'entreprise de son père a en effet présenté à l'IMS, en accord avec ses dirigeants, deux factures correspondant à des prestations fictives, l'une le 13 septembre 1991, l'autre le 9 septembre 1992, chacune pour un montant de 27.000 F, dans le seul but de verser au sportif un complément de rémunération qui échappât à toute taxation fiscale et sociale.

❖

Les nombreux désordres et les graves irrégularités relevées au cours de ces contrôles illustrent les dérives auxquelles a conduit le recours abusif, par la commune de Levallois-Perret, à des satellites de droit privé. A la suite des observations formulées par la chambre régionale des comptes, certaines des régularisations nécessaires ont été entreprises : ainsi, le fonctionnement des quatre associations s'inscrit désormais dans un cadre conventionnel, qui définit notamment des relations financières avec la commune, et un commissaire aux comptes a été désigné par les organes délibérants de ces associations.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion au rapport public annuel de la Cour concernant les dérives relevées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans la gestion de cinq associations dont deux à vocation sociale et trois à vocation sportive, subventionnées par la commune de Levallois-Perret.

Les dysfonctionnements constatés par la Cour portent sur trois points essentiels sur lesquels il m'apparaît important de rappeler un certain nombre d'observations de principe, sachant que la gestion interne des associations, créées au titre de la loi du 1er juillet 1901, ne relève pas directement du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat.

1. La confusion et l'enchevêtrement des responsabilités entre les dirigeants des associations et les élus de la commune

A l'immixtion des élus et de la municipalité dans des décisions relevant de la compétence de l'association (ouverture d'un compte bancaire, conclusions et signatures des contrats de travail du personnel employé par l'association) s'ajoute une gestion critiquable de biens communaux par ces associations (contrats de mise à disposition de bâtiments publics, de personnel communal et de véhicules communaux conclus par des personnes n'appartenant pas au conseil municipal).

Le manque d'autonomie des associations par rapport à la municipalité de Levallois-Perret, le fait que le pouvoir décisionnel appartienne davantage au élus qu'aux dirigeants des associations et que le financement public soit majoritaire, laisseraient supposer qu'il s'agit d'associations para-administratives, constituant des démembrements de la commune dont le fonctionnement permet de contourner les règles de la comptabilité publique et de la fonction publique territoriale, comme le souligne la Cour.

De même, l'encaissement indu par la société Promo-sports de recettes tirées de la location d'emplacements publicitaires situés au palais des sports, partie du domaine public communal, à la suite de subdélégations en cascade, entachées d'irrégularités, apparaît bien constitutif d'une gestion de fait.

2. L'utilisation irrégulière des subventions

Il ressort du rapport de la Cour que les irrégularités résultent de la pratique abusive de la municipalité du sous-subventionnement

consistant en la redistribution en cascade de subventions allouées par la collectivité à des associations.

Au regard de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938, il est interdit « sauf autorisation formelle du ministre » aux associations bénéficiant de subventions de l'Etat, l'usage de ces crédits en subvention à d'autres structures. Le Conseil d'Etat, saisi pour avis, a considéré que ces dispositions s'étendaient aux collectivités locales.

La compatibilité des dispositions précitées du décret-loi du 2 mai 1938 et le sens de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 5 juin 1962 concernant la possibilité de reverser des subventions reçues des collectivités locales posent de réelles difficultés d'interprétation avec les principes de décentralisation.

Aussi comme il a été répondu à M. Arthur DEHAINE, député (extrait du JO du 15 novembre 1999), le Conseil d'Etat sera prochainement saisi d'une demande d'avis sur ce point de droit.

3. La gestion du personnel

Les irrégularités constatées concernent aussi bien les emplois, les rémunérations, le maintien des avantages acquis avant la loi du 26 janvier 1984, les logements de fonction et les frais de déplacement.

- La situation des personnels :

La Cour relève que certains personnels associatifs sont employés de fait irrégulièrement par les services communaux et que des agents publics sont par ailleurs mis à disposition de ces associations, sans que cette mise à disposition ne soit formalisée juridiquement.

La mise à disposition de personnels associatifs auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est en effet contraire aux règles prévues pour le recrutement des personnels de ces collectivités et établissements strictement régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les cas de recrutements de personnels contractuels, par dérogation au principe d'occupation des emplois permanents de ces collectivités publiques par des fonctionnaires territoriaux, sont strictement encadrés par les dispositions de l'article 3 de la loi précitée.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'emploi par des associations de personnels des collectivités territoriales, l'article 62 de la loi du 26 janvier 1984 précitée ouvre la possibilité de la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux auprès des organismes

d'intérêt général, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux prévoit que celle-ci peut intervenir auprès d'une association reconnue d'utilité publique et qu'elle est prononcée, pour une durée de trois ans au plus, après avis de la commission administrative paritaire, par arrêté et dans le cadre d'une convention qui lui est annexée. Cet arrêté et son annexe sont soumis, aux termes de l'article 5 du décret précité, à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

En outre, l'article 63 de la loi du 26 janvier 1984 prescrit l'établissement par l'autorité territoriale d'un rapport annuel au comité technique paritaire compétent pour l'ensemble des services de la collectivité ou l'ensemble des collectivités affiliées, précisant notamment le nombre de fonctionnaires mis à disposition auprès d'organismes d'intérêt général.

La Cour relève également des situations de cumuls d'emplois publics dans le cadre de l'exercice par des fonctionnaires territoriaux d'activités accessoires non formalisées par une décision de recrutement au sein d'une association et qui contreviennent aux règles relatives au cumul d'emplois publics prévus par l'article 7 du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.

Comme le souligne la Cour, les cumuls d'emplois publics sont interdits, selon le décret-loi précité, dès lors que l'emploi occupé en sus de l'activité principale suffit à lui seul à occuper normalement un agent et que sa rémunération constitue pour l'intéressé un traitement normal.

Cette interdiction ne souffre que de dérogations strictement limitées dans le temps et qui doivent présenter un caractère exceptionnel.

- Sur le régime indemnitaire :

Conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'organe délibérant de chaque collectivité et établissement public définit librement par délibération le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires, dans la limite de celui des fonctionnaires de l'Etat. Ces limites s'apprécient sur la base des équivalences établies par le décret du 6 septembre 1991 entre corps de fonctionnaires de l'Etat et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Le champ de ce décret a été étendu au fur et à mesure de

la mise en place des filières et des cadres d'emplois dans la fonction publique territoriale.

L'appréciation de la parité avec un corps similaire de l'Etat en matière indemnitaire s'effectue en considération d'une pluralité de critères, à commencer par celui des fonctions exercées. Dès lors que cette équivalence est expressément établie par décret, les textes réglementaires existant pour la fonction publique de l'Etat constituent la limite à l'intérieur de laquelle les collectivités locales peuvent déterminer le contenu, les modalités et les taux du régime indemnitaire de leurs fonctionnaires.

La mise en œuvre de ces nouveaux régimes indemnitaires a rendu caducs les textes particuliers antérieurs propres à la fonction publique territoriale en matière indemnitaire, qui découlaient de l'appartenance aux grades et aux emplois territoriaux. Les textes réglementaires de la fonction publique de l'Etat correspondant aux équivalences entre grades des cadres d'emplois et corps sont seuls applicables.

Ceci ne remet cependant pas en cause toutefois l'application de certains textes prenant en compte spécifiquement des sujétions (travail de nuit, travaux insalubres, astreinte, traitement de l'information…) ou responsabilités particulières. Ainsi, reste applicable la prime de responsabilité de 15 % des emplois fonctionnels de direction des collectivités locales.

Se fondant sur les textes législatifs et réglementaires précités, la jurisprudence administrative a développé une conception étendue de la parité avec la fonction publique de l'Etat. Ainsi, si un texte indemnitaire applicable à un corps de l'Etat mentionné par le décret de 1991, n'est pas explicitement visé par ce décret, le Conseil d'Etat considère qu'il n'en fait pas moins partie des textes de référence applicables aux fonctionnaires territoriaux.

- Les avantages acquis de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 :

Avant l'intervention de la loi du 26 janvier 1984 précitée le maintien des avantages acquis s'était développé dans les communes ou les départements sous forme de versement par le biais d'associations, d'avantages de type « treizième mois » ou « prime de fin d'année », qui venaient s'ajouter aux indemnités prévues par les arrêtés ministériels.

L'article 111, troisième alinéa, de la loi du 26 janvier 1984 a posé le principe du maintien de ces avantages dans les collectivités qui les avaient institués. Il disposait que les agents « conservent en outre les avantages ayant le caractère de complément de

rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale ».

Le ministre de l'intérieur a eu l'occasion d'indiquer en 1985 et 1986 que les agents bénéficiaires de l'article 111 sont « les agents titulaires et non titulaires des collectivités territoriales qui bénéficient de tels avantages au sein de leur collectivité antérieurement à la publication de la loi du 26 janvier 1984 et les agents recrutés postérieurement ».

Si l'article 111 a validé les pratiques antérieures à la loi du 26 janvier 1984, les pratiques similaires apparues après cette loi sont irrégulières ainsi que le ministère l'a rappelé à diverses réponses.

La jurisprudence interprète d'ailleurs très strictement ce principe puisqu'elle considère que seules peuvent s'appliquer aux primes versées par l'article 111 alinéa 3, les règles antérieures à la loi du 26 janvier 1984 et qu'il n'est plus possible de modifier ces règles depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

Une première modification de l'article 111 a été réalisée par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures statutaires qui a précisé que les compléments de rémunération collectivement acquis ne peuvent désormais être valablement maintenus que si les collectivités et établissements les intègrent dans leur budget.

Cette modification répond à un objectif de clarification des comptes des collectivités locales. Tout avantage revêtant le caractère d'un complément de rémunération qui continuerait à être versé par le biais d'une association serait donc irrégulier. D'autre part, la rédaction retenue en 1996 permet de verser les avantages prévus à l'article 111 nonobstant la limite posée par ailleurs par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

La seconde modification apportée par l'article 60 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 a confirmé le principe d'avantages collectivement acquis à l'ensemble des agents présents d'une collectivité quelle que soit la date de recrutement de ces derniers, dès lors que l'avantage existait avant la loi du 26 janvier 1984 dans la collectivité.

- Les logements de fonction :

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale donne compétence aux organes délibérant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance

en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

Cette disposition s'inscrit dans les règles de droit commun applicables à l'ensemble des fonctionnaires aux termes desquelles un logement de fonction peut être attribué, au cas par cas, en considération des contraintes et, partant, de la nécessité absolue dans laquelle se trouve la collectivité de loger son agent (situation qui entraîne la mise à disposition gratuite) ou de la simple utilité d'une telle mise à disposition (qui, dans ce cas, donne lieu à redevance).

L'occupation d'un logement de fonction doit intervenir dans le cadre d'une concession de logement. Par contre, l'occupation à un autre titre d'un logement relevant du domaine de la collectivité ne peut s'effectuer que dans le cadre d'un contrat de location passé selon les règles du droit commun.

En outre, si l'occupation du logement est consentie gratuitement le conseil municipal dans ses délibérations doit préciser si la gratuité s'étend également aux charges telles que l'eau, le gaz, l'électricité et le chauffage en tout ou partie.

- Les frais de déplacement :

Enfin, s'agissant des frais engagés par les agents territoriaux à l'occasion de leurs déplacements temporaires effectués sur le territoire métropolitain, les modalités de leurs indemnisations sont prévues par le décret n° 91-573 du 19 juin 1991.

Celui-ci dispose que peuvent être remboursés forfaitairement les frais de transport et de séjour auxquels l'agent s'expose dans le cadre du décret et selon les taux fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre du budget pour les agents de l'Etat.

En outre, afin de tenir compte de la situation spécifique des déplacements au sein d'une même commune des agents des collectivités locales, l'article 28 du décret précité a prévu une indemnité forfaitaire territoriale.

Le cadre juridique en vigueur depuis 1984 permet ainsi de répondre à l'ensemble des besoins des collectivités territoriales en matière d'emploi local, qu'il s'agisse du recrutement ou de la rémunération. Sur de nombreux points les faits dénoncés par la Cour se situent manifestement en dehors de ce cadre et ne sauraient trouver une justification en droit.

De la même manière, le recours à des associations ne doit constituer en aucun cas le moyen de contourner ou de dépasser ce cadre.

Les conditions dans lesquelles des fonctionnaires peuvent exercer une activité accessoire en dehors de leur emploi principal sont strictement délimitées, de même que celles permettant le maintien, à titre dérogatoire, du versement de compléments de rémunération ayant le caractère d'avantages acquis par l'intermédiaire d'un comité d'œuvres sociales (article 111 de la loi du 26 janvier 1984). Sur ce dernier point, la loi n'a jamais permis le développement de quelque type d'indemnité ou de prime que ce soit dont l'existence ne serait pas avérée antérieurement à 1984, étant rappelé qu'en toute hypothèse et depuis 1996, tout versement de complément de rémunération à caractère d'avantage acquis doit désormais s'effectuer directement par le budget de la collectivité, à l'exclusion de l'intervention des associations existant auparavant.

Telles sont les observations qu'il me semblait important de porter à la connaissance de la Cour.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET

INTRODUCTION

L'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes, soumise à notre réponse par la Cour, qui fait la synthèse du contrôle effectué par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur les comptes et la gestion de divers associations subventionnées par la commune de Levallois-Perret, est, dans la forme et dans le fond, un procès à charge de l'ancienne municipalité.

Pour ce qui est de la forme, les titres des différents chapitres, un certain nombre de mots placés volontairement entre guillemets ou induisant de fait une connotation de délit pénal, des non-dits, des insinuations, le choix délibéré de ne pas toujours citer le nom des associations (ce qui veut laisser croire, par exemple, que l'argent du sport n'est pas allé au sport), la confusion extrême du texte qui ne cesse de passer d'une association à l'autre, donnent volontairement le sentiment que de l'argent public a été détourné de ses destinations finales.

Toujours sur la forme, la chambre, pour appuyer sa démonstration, utilise même des procédés que l'on pourrait qualifier de « journalistiques ». Des titres « choc » avec le poids de mots choisis alors que le « corps » du développement est infiniment moins

« convaincant ». Ou encore, des additions étranges, consistant à ajouter les unes aux autres des sommes qui n'ont rien à voir entre elles pour donner un sentiment « massif » d'argent public prétendument « détourné ». Bel exemple dès la première page au troisième paragraphe.

La chambre cumule le montant des subventions des quatre associations sur 7 ans pour obtenir un montant significatif de 430 millions, et, immédiatement, à la ligne suivante, d'affirmer qu'il y a eu de « graves irrégularités ». Un lecteur moyen, même bien intentionné, peut légitimement en conclure que 430 millions d'argent public ont été détournés de leur destination finale...

Comment ne pas déceler, dans cette présentation, une intention partisane et nuisante alors même que tout le texte démontre que même s'il y a eu des procédures que la chambre critique et des fautes fiscales, tout l'argent du sport est allé au sport et aux sportifs et que tout l'argent du COS est allé au personnel communal ?

Sur le fond, la chambre, dans cette insertion, ne tient aucun compte des réponses antérieures faites par les principaux intéressés, des pièces qu'ils ont fournies ou des « auditions » de certains d'entre eux, à leur demande, pour ce qui concerne notamment Patrick Balkany et Jean-Pierre Bastide, son ancien premier adjoint délégué aux sports.

Pire, le texte de la chambre prend une position politique claire, et ce, au mépris de tout fondement juridique. En effet, dès la première page (§ 4), il est écrit « de graves irrégularités ont été constatées ». La conclusion du rapport souligne: « A la suite des observations formulées par la chambre, le fonctionnement s'inscrit désormais dans un cadre conventionnel ».

Au fil des pages, la chambre fait un effort particulier pour stigmatiser et rappeler sans cesse que les anciennes procédures auraient été modifiées par la nouvelle municipalité. Or, les dates qu'elle indique elle-même contredisent ces affirmations puisque bien des procédures, comme nous le soulignerons, ont été poursuivies dans les mêmes conditions, au profit des mêmes bénéficiaires et de nouveaux, au moins deux ans après le départ de l'ancienne municipalité.

Comment ne pas voir, dans cette manière de procéder un esprit partisan qui devrait être totalement absent d'un tel document ? Comment ne pas remarquer que la chambre « condamne » l'ancienne municipalité pour des faits et des procédures qualifiés « d'irréguliers » alors qu'ils ont perduré très postérieurement avec la nouvelle municipalité qui, elle, en est absoute au motif qu'elle a obtempéré après les observations provisoires de la chambre ?

Nul doute que l'ancienne municipalité, si elle avait reçu des observations provisoires de la chambre aurait, elle aussi, modifié certaines procédures ou, comme nombre de municipalités, fait appel aux instances supérieures qui, tel le Conseil d'Etat récemment, contredisent parfois les jugements de la chambre.

Enfin, il est particulièrement choquant de constater que la Cour, pour ce qui concerne notamment le COS et Levallois Enfance, veut publier un rapport public reprenant les affirmations de la chambre régionale des comptes alors même qu'une instruction judiciaire est en cours. En effet, par leur formulation même, les affirmations de la chambre induisent clairement une qualification pénale dont elle préjuge puisque l'instruction est en cours. Si la justice rend un non-lieu après que ce document ait été rendu public, le ou les intéressés pourront ils demander à la chambre des dommages et intérêts pour atteinte à leur honneur ? Une atteinte d'autant plus grave que, à l'évidence, les médias ont été, bien avant les intéressés, destinataires des rapports provisoires et en ont abondamment parlé ?

Avant de développer notre réponse point par point, il est bon de rappeler, à ce stade et pour le sport, que l'ancien maire, qui n'était président d'aucune de ces associations sportives (hors 3 mois en 1989 pour l'IMS) donnait l'impulsion, les grandes lignes directrices de la politique sportive de la ville. Par contre, il avait confié à Jean-Pierre Bastide, son premier adjoint chargé des sports, par ailleurs président de l'IMS et du LSC, la gestion quotidienne du fonctionnement du sport et des associations s'y reportant. Jean-Pierre Bastide était lui-même épaulé par le trésorier et le trésorier adjoint des associations (pour le dernier par ailleurs maire adjoint aux finances).

OBSERVATIONS SUR LES DIFFERENTS POINTS RELEVES PAR LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ILE DE FRANCE

Tout au long du texte, la chambre va mêler, entremêler les quatre associations, qui ont pourtant des objets et des fonctionnements complètement différents, donnant, intentionnellement, un sentiment général de confusion.

I. - LA GESTION DES ASSOCIATIONS

A. - LA PRETENDUE ABSENCE DE VIE ASSOCIATIVE

♦ La chambre relève en premier lieu que les associations n'auraient pas disposé d'autonomie et qu'elles seraient devenus des « instruments de mise en œuvre de la politique municipale ». Elle affirme : « Ce sont donc les élus... et particulièrement le maire ou son

premier adjoint, qui ont disposé du pouvoir interne de décision et conservé in fine la maîtrise des fonds octroyés... ».

Premier amalgame. Pour ce qui concerne le COS, la chambre sait parfaitement que le maire est président de droit, mais, qu'en ce qui concerne Patrick Balkany, celui-ci n'a jamais exercé le « pouvoir interne » laissé à son adjoint aux finances. Patrick Balkany n'a jamais signé un chèque, jamais participé aux décisions de gestion quotidienne. Les témoignages recueillis par la police, comme les pièces versées au dossier de l'instruction l'ont largement prouvé. Pour les associations sportives, l'amalgame est encore plus grave, puisque Patrick Balkany n'était même pas président.

La chambre stigmatise ensuite le fait que « la plupart des associations » a utilisé gracieusement des locaux municipaux, sans convention.

Qu'implique dans la réalité ce terme, volontairement vague et abstrait, « la plupart des associations » ?

Il s'agit, d'abord, de l'IMS. Le rôle de l'Institut municipal des sports, tels que l'indiquent ses statuts, était très exactement celui d'un office municipal des sports dont le rôle est défini par la loi du 16 juillet 1984. Toutes les grandes villes possèdent un tel organe associatif qui fédère l'ensemble des associations sportives de la commune qui ont une entité juridique propre.

Parmi les associations fédérées à l'IMS, figurait, au premier chef, le LSC (Levallois Sporting Club), club omnisports, également classique dans les communes, et regroupant les sections n'ayant pas d'entité juridique propre (gymnastique, natation, tennis...). A Levallois, il y en avait plus de 30 accueillant plus de 10 000 adhérents, à 95 % Levalloisiens... Autres associations adhérentes à l'IMS : le LUTT (Levallois Unisports Tennis de Table, 600 adhérents), le LSCB (Levallois Sporting Club Basket, 400 adhérents), le Vélo Club Levallois, l'Amicale Boules, l'Association des Pêcheurs Neuilly-Levallois et environs (plus de 2 000 adhérents).

Il est bien évident que ces milliers de sportifs levalloisiens, adhérents à toutes ces associations, étaient accueillis dans les stades et gymnases municipaux. La chambre se garde bien d'expliquer le rôle et les objectifs de l'IMS, organisme fédérateur de toutes les activités sportives de la ville. Grâce à une formulation volontairement vague, elle laisse entendre que ces associations auraient abusivement utilisé les équipements municipaux. En fait, le seul reproche de la chambre est totalement formel: une convention aurait du être rédigée pour cette utilisation. Tel que présenté par la chambre, ce reproche, mineur, se transforme en une utilisation illicite des équipements !

♦ La chambre croit pouvoir relever, en second lieu, une confusion des responsabilités au sein des associations. Elle prétend que « l'IMS s'est trouvé engagé vis-à-vis de tiers par des actes effectués, sans titre légal, par l'ancien maire ou son premier adjoint... ». Et de citer, à l'appui de ces affirmations les contrats des pongistes de haut niveau qui ont été signés « non par un représentant légal de l'association, mais par la municipalité représentée par le premier maire adjoint... ».

La chambre oublie, tout à coup, que le premier adjoint, s'il représentait la municipalité, était aussi le président de l'association. Le président d'une association n'est-il pas le « représentant légal » de cette association ?

Le même reproche est fait concernant l'ouverture d'un compte bancaire que le premier adjoint a demandé à la banque sur papier à en-tête de la ville pour l'IMS. Le reproche est encore plus ténu. Le premier adjoint, par ailleurs président de l'association n'a pas utilisé le bon papier à lettre. On tombe dans l'infiniment petit, mais, toujours, la formulation laisse à penser qu'il s'agit d'une grave irrégularité. Quant au maire, il n'a pas signé de tels contrats, ni de lettres.

La chambre tente de conforter son raisonnement en évoquant Promosports, qui n'est pas une association, mais une SARL. La mauvaise foi est encore plus flagrante. En effet, les faits reprochés à Promosports sont datés, par la chambre elle-même, du 7 juillet 1995, c'est à dire qu'ils sont le fait de la nouvelle municipalité et non de l'ancienne qui a quitté la mairie le 18 juin 1995.

On retrouve le même phénomène au paragraphe suivant. Les faits reprochés, datés par la chambre elle-même en 1995 et 1996, sont tous postérieurs au départ de l'ancienne municipalité.

Dans sa volonté évidente de nuire à l'ancienne municipalité, la chambre s'est laissée emporter par son élan et lui reproche des faits imputables à la nouvelle...

Avec une formulation particulièrement obscure, la chambre reprend enfin les arguments de son rapport définitif : les loges du palais des sports ne pouvaient pas être considérées comme des « emplacements publicitaires ». C'est pourtant exactement le cas dans tous les gymnases de France, qu'il s'agisse du Parc des Princes, de Bercy, du Stade de France ou autres...

♦ La chambre prétend, en troisième lieu, que des personnels associatifs auraient été engagés irrégulièrement par les servies communaux et qu'inversement, des agents publics auraient été mis à disposition des associations, sans convention.

La chambre généralise sur deux associations, le COS et Levallois Enfance, la mise à disposition de la commune de personnels appartenant aux associations.

Concernant Levallois Enfance, la chambre n'a tenu aucun compte des réponses qui lui ont été fournies. Levallois Enfance a été créée pour la gestion des crèches et haltes-garderies, notamment pour pallier à un inconvénient majeur : la difficulté de recruter du personnel pour ces équipements. En effet, la ville de Paris, mitoyenne de Levallois, bénéficie d'un statut particulier qui lui permet d'embaucher ce type de personnel spécialisé (biberonneuses, jardinières d'enfants, directrices), en le rémunérant de manière largement plus élevé. D'où, une pénurie de candidatures dans les villes avoisinantes et la nécessité de passer par une association pour aligner les rémunérations de Levallois sur celles de Paris.

Ce cas de figure, pourtant fondé sur une réalité, n'existe évidemment pas dans les possibilités de recours à ce type de fonctionnement prévus dans la loi de 1984 citées par la chambre. Devait-on laisser les crèches sans personnel ?

A souligner qu'aujourd'hui encore, la même procédure, faute d'autre moyen, est utilisée par la municipalité actuelle.

B. - LES PRETENDUES GRAVES DEFAILLANCES COMPTABLES

La chambre a cru pouvoir relever de « multiples défaillances » dans la gestion de certaines associations.

♦ En premier lieu, la chambre assimile à de la « négligence » des créances non recouvertes par le COS, en l'espèce des prêts consentis au personnel communal. Elle évalue le montant de ces créances à plus de 93 000 francs... en juillet 1997 ! Soit deux ans après le départ de l'ancienne municipalité...

Si « négligence » il y avait, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle a perduré ! Mais, toujours le même système d'amalgame opéré par la chambre qui, compte tenu de l'état d'esprit général de son rapport, fait en sorte que ces « négligences » soient attribuées à l'ancienne municipalité.

La chambre reproche à l'ancienne directrice et au secrétaire général adjoint des sommes non remboursées... et finit son paragraphe par la phrase suivante : « Rien dans les comptes ne permettait de déceler que ces montants n'avaient pas été remboursées ». Cette phrase induit bien que les sommes auraient pu être remboursées (ce qui semble le cas) puisque rien ne permet de déceler qu'elles ne l'aient pas été. Si la chambre a bien écrit ce qu'elle voulait dire, pourquoi en parler, sinon par pure malveillance ?

La démarche est identique au paragraphe suivant, même si la chambre saute du coq à l'âne en passant au sport. La chambre reproche la non consolidation des comptes de chaque section sportive (près de 30 !) dans les comptes du Levallois Sporting Club. Mais, aussitôt, elle reconnaît que cela a été mis en œuvre dès 1991.

♦ S'agissant, en second lieu, de ce que la chambre qualifie d' « anomalies » procédant « d'une volonté de dissimulation », nous ne ferons, tout d'abord, aucun commentaire sur des faits imputés au maire adjoint aux finances décédé depuis.

On peut toutefois s'interroger au plan des droits de l'homme… La chambre évoque un prêt sur lequel elle émet des doutes pour finir par préciser qu'il a été remboursé. Est-il normal et moral de salir la mémoire de quelqu'un qui, par définition, n'a pu ni s'expliquer ni se défendre ?

La chambre évoque ensuite des versements en espèces effectués par le Levallois Sporting Club.

A noter que, si elle qualifie cette pratique de « caisse occulte », à aucun moment la chambre, pourtant qualifiée en matière d'insinuations et de sous entendus, ne laisse entendre que ces versements en espèces aient pu être effectués à des fins personnelles par le maire adjoint aux sports, président du LSC. Bien au contraire, puisqu'elle indique elle-même l'utilisation de ces fonds : donner des rémunérations complémentaires à « 14 personnes physiques dont une majorité de sportifs ». Il s'agit de personnel des associations sportives, et, notamment, des pongistes de haut niveau.

On évoque là la grande hypocrisie et le grand problème des sports dits amateurs qui, comme le tennis de table, sont peu médiatisés et, de ce fait, trouvent peu de sponsors.

Dans la période concernée, l'équipe de tennis de table de Levallois a été deux fois championne d'Europe après avoir été, douze années de suite, championne de France. Deux de ses athlètes ont été champions olympiques et champions du monde. Arrivés à ce niveau, il est évident que les athlètes doivent avoir un moyen de subsistance. L'Etat ne le leur fournissant pas, ce sont, dans la France entière, leurs clubs qui y pourvoient, eux mêmes subventionnés pour ce faire par les collectivités locales, qu'il s'agisse des villes, des Conseils généraux ou régionaux qui, tous, passent par le biais d'associations.

♦ En troisième lieu, la chambre n'hésite pas à évoquer des anomalies qui « s'apparentent à de la falsification d'écritures ».

Ce passage procède de la même et constante volonté, par l'emploi des mots, de laisser à penser que l'argent du sport aurait été détourné à d'autres fins. La chambre qualifie "d'occulte" le compte

bancaire qu'elle intitule Promosports dans son projet d'insertion, alors que dans son rapport définitif sur l'IMS elle indique elle-même le libellé complet et exact de ce compte, Institut municipal des Sports-Promosports. Un libellé qui, au minimum, amoindrit le caractère dit "occulte" du compte...

Quelques lignes plus loin, la chambre précise que « le maire, le premier adjoint et le trésorier de l'IMS ont « seuls » disposé de la signature de ce compte ». L'utilisation du mot "seuls" est encore une insinuation laissant à penser que les trois détenteurs de signatures tentaient de cacher des opérations bancaires… Beaucoup de comptes bancaires d'associations ou même d'entreprises ont-ils plus de trois détenteurs de signature ? Dans le même ordre d'idées, cette phrase est rédigée de manière à laisser penser que le maire, comme son premier adjoint et le trésorier, aurait participé activement aux opérations bancaires. Or, la chambre sait que cela est faux. En page 4 de son rapport définitif sur l'IMS, la chambre précise que « M. Balkany affirme n'avoir signé aucun chèque sur ce compte », affirmation dont la chambre peut attester de la validité puisqu'elle a eu en sa possession tous les documents bancaires !

Le paragraphe suivant est encore pire en matière d'insinuation… : « Ces fonds ont été, notamment, reversés à une « autre association » pour un montant de 5 350 000 F ».

Encore une fois, la chambre occulte l'objet de l'IMS qui est bien, après avoir perçu la subvention de la ville, de la répartir entre ses associations adhérentes.

C'est ce que faisait, chaque année, l'IMS. Il s'avère qu'une année, en 1992, comme l'indique la chambre elle-même en page 6 de son rapport définitif, et à la suite des réponses de M. Bastide, une erreur d'imputation a eu lieu, faisant transiter cette somme par le compte Institut municipal des sports-Promosports. Comme le souligne la chambre elle-même dans son rapport définitif, cette erreur a été régularisée cinq jours après, les fonds étant normalement virés au LSC.

Mais, dans son projet de rapport public, pour ce montant important, et donc spectaculaire médiatiquement, la chambre qualifie, anonymement, « d'autre association » le destinataire final de l'argent. Tel qu'énoncé, un esprit bien intentionné peut, sans difficulté, imaginer que cette somme importante a été détournée de son objet, ce qui n'est pas le cas.

La chambre évoque enfin des retraits en espèces concernant le semi-marathon de Levallois, course annuelle de niveau national ayant lieu le 14 juillet et inscrit au calendrier du championnat de France d'athlétisme de courses sur route.

Toutes les villes qui organisent ce type de courses pédestres, et elles sont nombreuses, savent que, pour attirer les participants et la presse, ce qui permet ensuite de faire « homologuer » l'épreuve par les instances fédératives, il faut, évidemment, répondre aux normes sportives (longueur du parcours, équipements, chronométrage etc), mais aussi avoir des participants de haut niveau qui permettent des « temps » significatifs. Ce sont les champions nationaux, européens, mondiaux, olympiques.

Ces sportifs « amateurs » ne se déplacent pas sans contrepartie financière … et qu'ils soient Français ou qu'il s'agisse d'Européens, d'Américains ou d'Africains (les plus nombreux chez les internationaux) ils bénéficient de ces « primes » de course.

La chambre est sans doute la dernière personne morale ou physique à l'ignorer parmi toutes celles qui touchent de près ou de loin aux pratiques sportives.

A ce sujet, notons que la chambre n'a pas fait une utilisation impartiale des pièces justificatives qui lui ont été fournies et qui concernent, toutes, des coureurs parfaitement connus du milieu sportif car de niveau international.

A noter, enfin, que jusqu'en juillet 1994 et la loi Alliot-Marie, il y avait un flou juridique sur ces primes dites « de participation » versées aux athlètes de haut niveau à l'occasion des compétitions homologuées, ce qui était le cas du Semi-Marathon de Levallois.

L'objet de la loi a été, entre autres, de clarifier cette situation pour l'athlétisme et le cyclisme. A noter que, désormais, ce primes sont exonérées de charges.

II. - L'UTILISATION DES SUBVENTIONS

A. - LE PRETENDU VERSEMENT DE SUBVENTIONS EN CASCADE

1° LES REVERSEMENTS ENTRE ASSOCIATIONS

Le titre et le 1er paragraphe de ce passage sont éclairants sur l'esprit dans lequel ce projet d'insertion de la chambre a été rédigé.

Le titre «l'utilisation irrégulière des subventions» laisse entendre que les fonds ont été « irrégulièrement » utilisés c'est-à-dire à des fins autres que sportives. Or la chambre écrit : « De 1989 à 1995, les trois quarts de la subvention allouée par la commune à l'IMS ont été redistribués à diverses associations sportives. L'une d'entre elles, le LSC, a ensuite à son tour rétrocédé une partie des fonds à une association paramunicipale, le Levallois Sporting Club Basket ».

Ce paragraphe contredit l'insinuation du titre : les subventions ont bien été utilisées à des fins sportives.

La chambre explique ensuite que « la redistribution en cascade de subventions allouées par une collectivité locale à une association, si elle n'entre pas dans le champ d'interdiction fixé par le décret-loi du 2 mai 1938, doit cependant obéir à certaines règles qui ressortent d'un avis du Conseil d'Etat du 5 juin 1962 et de la jurisprudence des tribunaux administratifs : en particulier, la pratique du sous-subventionnement ne doit pas conduire une « personne de doit privé », tel qu'un office municipal des sports, à se substituer au conseil municipal en répartissant entre différents organismes des subventions globales provenant d'une commune ».

En l'espèce, et contrairement à ce que laisse entendre la chambre, l'utilisation des fonds n'a pas été « irrégulière », puisqu'elle était conforme à l'objet et aux statuts de l'IMS qui stipulaient clairement sa mission : percevoir la subvention de la ville et la répartir entre ses associations adhérentes au prorata de leurs activités et de leur nombre d'adhérents.

La chambre se base sur la loi de 1962, et sur un avis du Conseil d'Etat.

Or, jusqu'à aujourd'hui, ce fonctionnement est pratiqué par un grand nombre de collectivités territoriales.

La réalité, c'est que les conseils régionaux, généraux et les grandes villes n'ont pas la possibilité matérielle de s'y retrouver dans la « marée » de sections qui n'ont pas toutes, loin de là, d'entité juridique propre.

Les collectivités cherchent donc et subventionnent des organismes fédérateurs comme les Instituts municipaux et les clubs omnisports pour organiser la répartition.

2° LE REVERSEMENT A UNE SARL

Sous l'intitulé « Reversement à une SARL », la chambre cite en réalité un virement, qui a été effectué le 17 janvier 1996, soit six mois après le départ de l'ancienne municipalité.

La confusion volontaire continue ! En effet, non seulement la chambre omet cette précision, mais elle oublie de dire que cette SARL Promosports (qui n'a rien à voir avec le compte bancaire dit « occulte » IMS-Promosports, mais le non-dit augmente la confusion), chargée de l'organisation des matchs professionnels de boxe, s'est trouvée en difficulté financière parce que la nouvelle municipalité a dénoncé unilatéralement le contrat qui liait la société à TF1.

C'est donc une décision de la nouvelle municipalité qui a entraîné ce versement effectué « dans des conditions critiquables » par la nouvelle municipalité, par les nouveaux élus qui d'après la chambre ne disposaient pas, en outre de pouvoir sur le compte bancaire de l'association.

Que vient faire ce paragraphe dans un projet d'insertion concernant l'ancienne municipalité, sinon de prouver clairement une volonté de nuisance par l'insinuation, l'amalgame et le non-dit ?

B. - LE PRETENDU PAIEMENT DE DEPENSES INDUES

♦ La chambre relève en premier lieu que certaines associations, en l'espèce l'IMS et le LSC, ainsi que la SARL Promosports, auraient payé des dépenses qu'elle qualifie « d'indues, opaques et sans fondement ».

On y trouve, dans une confusion certaine et volontaire, des versements à l'URSSAF, les loyers et rémunérations des pongistes déjà évoquées, un remboursement d'emprunt…

La première réflexion inspirée par ces paragraphes est que toutes ces dépenses concernent le sport et les sportifs.

La chambre, d'ailleurs, ne relève que des erreurs d'imputations comptables entre les deux associations.

Pour ce qui concerne les loyers, l'IMS ayant décidé d'octroyer à certains de ses sportifs de haut niveau des appartements, les baux ont été signés par l'IMS non pas avec un objectif « d'opacité », mais simplement afin, à la fois de garantir aux bailleurs le règlement des loyers et de s'assurer de la libération des appartements en cas de départ du club des sportifs concernés.

Concernant le redressement de l'URSSAF, là encore l'IMS a joué son rôle de soutien à l'une de ses associations adhérentes, le Levallois Sporting Club Basket, qui aurait été en cessation de paiement et, donc, en liquidation, si elle avait du l'assumer.

S'agissant de la SARL Promosports, la chambre relève le paiement de « sommes indues » d'un montant de 290 625 francs concernant trois entraîneurs de boxe. Il est bon de rappeler que si cette SARL a été contrôlée par la Chambre car son actionnaire unique était l'IMS, il s'agit d'une société de droit privé totalement autonome. Ses dirigeants affirment que le contrat signé avec le boxeur évoqué incluait bien la prise en charge d'un certain nombre de frais dont ceux cités.

♦ La Chambre relève en second lieu le financement par le COS de dépenses étrangères à son objet.

Ces « dépenses indues » du COS, par la modicité de la somme en cause – 40 000 francs sur 6 ans - modicité soulignée par la chambre elle-même, ne méritaient sans doute pas les 9 lignes qui leur sont consacrées...

Elles ne méritaient pas, à l'évidence, les conclusions qui en sont tirées: « ces dépenses témoignent néanmoins des abus systématiques qui ont été commis et de l'indigence des contrôles exercés par la Commune sur l'association ».

Quand on sait que les dépenses concernées ont été remboursées par les intéressés et, surtout, quand on sait que le budget du COS, « comité d'entreprise » des 1 200 employés de la ville, avait un budget annuel de plus de 15 millions de francs par an, soit environ 90 millions de francs pour la période concernée, ce paragraphe et ses conclusions confineraient au ridicule si la seule justification de leur présence n'était pas un jugement de valeur hors de propos avec les faits évoqués...

III. - LA GESTION DU PERSONNEL

A. - LES PRETENDUS EMPLOIS IRREGULIERS

La chambre évoque des « emplois irréguliers », mêlant des cas et des situations très différents.

♦ La chambre évoque en premier lieu l'embauche de pongistes selon des « montages » complexes et irréguliers.

Le mot « montages » laisse à penser qu'il y aurait eu intention de cacher ces embauches.

Or, il apparaît, une fois encore, que les « irrégularités » sont uniquement formelles, les contrats de travail n'ayant pas été signés sur le papier à en tête de l'association réglant les salaires, mais sur celui ou ceux « d'autres associations » non nommées et qui sont, en fait, soit le Levallois Tennis de Table (donc concernée au premier chef), soit le LSC, club omnisports gérant toutes les sections, associations toutes deux adhérentes de l'IMS.

♦ La chambre passe ensuite au cas de Mme Fichou, ancien secrétaire général, et de son emploi de contrôleur financier au sein de l'association Levallois Enfance.

Plusieurs réflexions s'imposent sur ce point.

La chambre conteste la « contrepartie réelle » du travail de Mme Fichou et prétend qu'il n'a pas été possible « d'identifier les services qu'elle aurait pu rendre à l'association ».

Rappelons, d'abord, que Mme Fichou et M. Balkany sont actuellement mis en examen sur ce dossier. Or, l'enquête menée par le SRPJ et les témoignages qu'il a recueillis indiquent bien que Mme Fichou, non seulement exerçait un rôle réel de contrôle financier, mais assurait la gestion quotidienne de cette association.

Comment la chambre peut-elle préjuger de ce que le juge d'instruction ou un éventuel tribunal correctionnel décidera et affirmer, dans une parution publique, qu'il y a délit alors même que cet hypothétique délit n'est ni constitué ni jugé par la justice ?

A noter, comme le souligne la chambre elle même, que Mme Fichou a continué de percevoir ce salaire au sein de Levallois Enfance jusqu'en 1996 (en réalité 1997, date de son départ de la mairie), c'est-à-dire plus d'un an après le départ de l'ancienne municipalité. Ce qui veut dire que la nouvelle municipalité a donc trouvé, elle aussi, que le travail de Mme Fichou était nécessaire et justifiait le salaire qu'elle recevait.

A noter encore que l'actuel secrétaire général de la ville perçoit également, et ce depuis son arrivée en 1997, une rémunération complémentaire en qualité de contrôleur administratif et financier.

♦ La chambre évoque ensuite le cas de pongistes et affirme qu'un pongiste de haut niveau ne pouvait être également animateur ou éducateur sportif.

Sur ce point, soulignons la méconnaissance totale des réalités sportives affichée par la chambre.

D'abord, la chambre ignore à dessein que tous les sportifs de haut niveau, sélectionnés dans les équipes françaises, reçoivent tous au moins deux salaires, l'un de leur club, l'autre de collectivités territoriales, de sociétés nationalisées ou d'administrations publiques aussi prestigieuses qu'EDF, le Gaz de France... Pour mémoire, cela a été le cas de la quasi totalité des athlètes français aux derniers jeux olympiques !

Par ailleurs, il est évident qu'un pongiste ne s'entraîne pas 39 heures par semaine.

Il est tout aussi évident qu'il peut parfaitement animer la section jeunes, participer à l'entraînement des enfants, toutes choses qui étaient demandées aux sportifs de haut niveau à Levallois. Les pongistes levalloisiens remplissaient effectivement cette tâche au sein de l'école de sports, le mercredi, et de l'aménagement des rythmes scolaires, le soir dans les écoles. C'était un élément fort de la motivation des jeunes et de la politique municipale sportive en direction d'un très grand nombre d'enfants.

♦ Cette vision comptable des emplois va au-delà du cas des sportifs. Elle est également vraie pour les secrétaires généraux.

Pour l'édification de la chambre, il est peut-être intéressant qu'elle sache que pendant les 18 ans de gestion socialo-communiste, puis pendant les 12 ans de Patrick Balkany, la ville de Levallois a fonctionné avec deux secrétaires généraux. Depuis leur départ en 1997, ils ont été remplacés par 4 secrétaires généraux et 2 contrôleurs financiers...

B. - LES PRETENDUES REMUNERATIONS IRREGULIERES

1° LE REGIME INDEMNITAIRE DES AGENTS DE LA COMMUNE

La chambre évoque ici les primes versées à l'ensemble du personnel (1 200 personnes), sous forme de primes semestrielles, (en réalité le treizième mois et demi), de paiement de retraites complémentaires et de primes pour les élections.

Il faut savoir que la totalité des grandes villes, des conseils généraux et régionaux ont toujours fonctionné ainsi.

D'ailleurs, certains d'entre eux, qui ne sont pas d'accord avec les conclusions de la chambre sur ce point, on engagé des procédures d'appel et des dossiers sont aujourd'hui pendants devant le Conseil d'Etat.

A noter également que la chambre souligne elle-même que ces primes ont continué à être versées au personnel, sous la même forme et selon la même procédure, jusqu'en 1997, par le nouveau maire. Celui-ci, pourtant juriste, n'avait donc trouvé aucune anomalie à cette procédure qu'il n'a modifiée qu'après le rapport provisoire de la chambre.

Concernant les primes pour les élections, la chambre note que le taux préfectoral a été dépassé.

Encore une vision comptable des réalités.

Les élections sont nombreuses et fréquentes. Dans une ville comme Levallois, leur organisation nécessite de 250 à 500 employés communaux suivant qu'il y a simple ou double scrutin, notamment pour tenir les bureaux de vote, assurer le dépouillement, la sécurité… Les employés ne peuvent pas être réquisitionnés, ils doivent être volontaires. Or, le « tarif » préfectoral de primes est loin de susciter ce volontariat.

Les grandes villes sont donc souvent amenées à dépasser ce taux. Imaginons que les villes obtempèrent aux recommandations de la chambre et ne trouvent plus suffisamment d'employés communaux

volontaires les jours d'élections, les rapporteurs de la chambre viendront certainement tenir les bureaux de vote à leur place !

Quant à la directrice du COS, qui tenait un bureau de vote, elle aurait sans doute du le faire bénévolement puisque la chambre lui reproche d'avoir perçu, comme les autre employés, une prime !

2° LES PRETENDUES REMUNERATIONS OCCULTES

Dans une grande confusion, passant d'une association à une autre alors que les objets de ces associations n'ont strictement rien à voir les uns avec les autres, la chambre ouvre le chapitre des « rémunérations occultes ».

Le titre induit, peut induire ou veut induire que ces rémunérations auraient été versées sans contrepartie de travail effectif, contribuant à l'enrichissement personnel des bénéficiaires, bref, des emplois « fictifs ».

Ce titre laisse donc un sentiment de faute pénale.

Or, le développement de la chambre démontre lui-même que tous les bénéficiaires ont effectué un travail réel. S'il y a faute de leur part et de la part des associations, elle est uniquement fiscale. A noter d'ailleurs que les principaux intéressés, concernant le COS, c'est-à-dire les secrétaires généraux et la directrice du COS, ont déjà été l'objet d'un redressement fiscal concernant leurs indemnités de logement, redressées en qualités « d'avantages en nature ».

Certains point méritent en outre des développements particuliers.

♦ La chambre évoque la situation des agents intermittents et écrit « enfin, jusqu'en 1995, le LSC s'est abstenu de déclarer les rémunérations de ses agents intermittents ».

La chambre méconnaît à dessein que le statut des agents intermittents dans le domaine sportif n'était pas, à l'époque, défini par la loi. Il ne l'a été qu'en juillet 1994 avec la loi Alliot-Marie, fixant des barèmes de cotisations selon le niveau d'indemnités.

Ces barèmes ont été appliqués par le LSC dès le 1er janvier 1995, ce que la Chambre omet évidemment de préciser.

♦ En ce qui concerne les indemnités de logement versées par le COS aux secrétaires généraux, les mêmes éléments de réflexion que pour Levallois Enfance s'imposent : ce dossier est actuellement à l'instruction.

Comment, dès lors, la chambre peut-elle préjuger du caractère « occulte » et donc pénal de ces indemnités ? Comment

peut elle vouloir publier un document affirmant que ces « indemnités n'avaient aucun caractère contractuel ou réglementaire » ?

De plus, ces indemnités ont fait l'objet de délibérations régulières du conseil municipal, délibérations passées au contrôle de la légalité de la préfecture et transmises à la chambre qui a, il faut le souligner, « omis » de les transmettre elle-même au Parquet dans le cadre du dossier pénal.

Précisons enfin que les montants indiqués par la chambre correspondent très exactement aux montants de ces indemnités de logement et aux charges des appartements dont les justificatifs ont été fournis.

La chambre n'a manifestement tenu aucun compte des pièces qui lui ont été remises dans le cadre des contentieux qu'elle a eu à connaître et elle ne les a pas transmises à la Justice.

Par ailleurs, la chambre indique elle-même que ces indemnités de logement ont continué à être versées aux mêmes récipiendaires jusqu'en l996, soit par la nouvelle municipalité. La chambre fait d'ailleurs une erreur car ces primes ont été versées jusqu'en 1997 et le nouveau maire, toujours juriste, a d'ailleurs, selon la même procédure, ajouté un récipiendaire supplémentaire, son nouveau directeur des services techniques. Cette procédure n'a cessé qu'à la suite des observations provisoires de la chambre.

Enfin, il est presque cocasse de constater que ces indemnités de logement aux secrétaires généraux reprochées, par la chambre, en termes si diffamants à la municipalité de Patrick Balkany et qui lui ont valu 35 heures de garde à vue, sont, depuis l'été 1999, inscrites dans la loi votée à l'initiative de M. Chevènement, assorties d'une voiture de fonction et de frais de représentation !

♦ La chambre évoque ensuite une « caisse occulte dont 14 personnes ont bénéficié ».

Il s'agit des rémunérations déjà évoquées par la chambre, mais reprises sous un autre aspect, donnant le sentiment, faux, qu'elles s'additionnent aux autres.

Il s'agit toujours des pongistes et de sportifs occupant des postes d'entraînement ou d'encadrement.

La chambre induit, dans un premier temps, qu'aucune pièce ne justifie ces versements. Mais, dans un second temps, la chambre identifie elle-même, grâce aux pièces qui lui ont été fournies, les bénéficiaires et le montant des sommes qu'ils ont perçues. Tous ces bénéficiaires travaillaient pour les associations sportives. Il n'y a donc pas, comme le laisse entendre la chambre, de « détournement » de

fonds à des destinations autres que sportives, mais une absence de déclarations fiscales et sociales de la part des bénéficiaires et des associations.

♦ La chambre évoque également le versement en espèces par Promosports des « cachets » de boxeurs professionnels.

Elle n'évoque à aucun instant deux faits qu'elle a pourtant pu vérifier : ces paiements en espèces ne concernent jamais des boxeurs français qui, tous, ont été réglés par chèques avec bulletins de paie et déclarations fiscales et sociales. Ils concernent exclusivement des boxeurs étrangers qui, de passage en France pour un délai très court, exigent ce type de paiement.

Comme la chambre a pu le vérifier, chaque versement a été assorti de la photocopie du passeport du boxeur en cause et d'un reçu signé par lui. Pour ces boxeurs étrangers, la chambre écrit que les retenues fiscales à la source n'ont pas été acquittées. La chambre oublie de préciser, alors que l'un de ses membres avait souhaité être présent lors du contrôle fiscal, qu'un contentieux fiscal a été ouvert sur ce point.

Promosports a obtenu satisfaction concernant certains pays, notamment l'Argentine, et a acquitté les autres demandes des services fiscaux.

♦ La chambre évoque enfin des « frais de déplacements fictifs ».

La totalité de ces frais de déplacement correspondent au calendrier officiel des compétitions et aux dates et heures d'entraînements bien connus de la chambre à laquelle les plannings ont été remis.

L'absence de quelques justificatifs provient de la négligence de certains sportifs.

❖

En conclusion, je souhaite formuler quelques observations sur les procédures suivies par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes.

En premier lieu, on peut s'interroger sur la cohérence entre les procédures administratives de vérification des comptes, qui aboutissent à la rédaction d'observations, et les procédures « répressives » le cas échéant. Il est ainsi remarquable de constater que, s'agissant par exemple du fonctionnement des associations sportives de Levallois-Perret, le projet d'insertion au rapport de la Cour des comptes semble tenir pour acquis l'existence d'infractions aux règles de comptabilité publique, alors même que les procédures

juridictionnelles engagées par la chambre régionale des comptes sur ces mêmes questions ne sont pas achevées et n'ont pas même en l'espèce donné lieu à une décision définitive.

Si la chambre régionale des comptes prend parti publiquement dans un rapport sur la qualification de faits, on se demande comment elle peut ensuite apprécier objectivement la défense présentée devant elle dans le cadre des procédures « répressives » !

En second lieu, les décisions rendues par les chambres régionales des comptes le sont au terme d'une procédure contraire aux exigences posées par la convention européenne des droits de l'homme, notamment en son article 6, lequel pose le droit de tout justiciable à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial.

Par plusieurs décisions récentes, la cour de cassation a en effet jugé que les procédures suivies devant des autorités administratives indépendantes (commission des opérations de bourse, conseil de la concurrence) étaient soumises au respect des dispositions protectrices des droits de l'homme.

Notamment, une décision rendue par la cour de cassation le 5 octobre 1999 a posé « que la participation du rapporteur au délibéré, serait-ce sans voix délibérative, dès lors que celui-ci a procédé aux investigations utiles pour l'instruction des faits dont le conseil est saisi, est contraire au principe » posé par l'article 6.1 de la CEDH. Il en est de même « pour la présence à ce délibéré du rapporteur général, l'instruction du rapporteur étant accomplie sous son contrôle ».

Cette décision, comme celles qui l'ont précédée, posent de manière plus générale le droit à l'impartialité des procédures et au respect du principe de l'égalité des armes, principes qui sont maintenant très clairement définis par la jurisprudence européenne.

Or, devant la chambre régionale des comptes, les jugements sont rendus sur le rapport d'un conseiller rapporteur présent lors du délibéré et signataire desdits jugements !

Ainsi, il apparaît clairement que les droits de la défense devant le juge des comptes ne sont pas protégés conformément aux dispositions protectrices de l'article 6 de la CEDH.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'INSTITUT MUNICIPAL DES SPORTS

Vous trouverez ci-après la réponse dont l'association Institut Municipal des Sports (« l'I.M.S.») souhaite la publication au Journal Officiel.

Notre réponse suit l'ordre et la classification que la Cour des Comptes a retenu dans son rapport public annuel.

A titre préliminaire, nous sommes reconnaissants envers la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (ci-après la « Chambre ») et la Cour des Comptes (ci-après la « Cour ») d'avoir d'une part, reconnu que les irrégularités soulevées lors du contrôle de l'I.M.S. par la Chambre étaient imputables à l'ancienne équipe municipale, et d'autre part, constaté que le changement d'équipe municipale lors des élections municipales de juin 1995 a coïncidé avec le changement des dirigeants de l'I.M.S., de ses statuts et de ses pratiques, ayant pour objet la suppression des irrégularités soulevées par la Chambre lors de son contrôle décidé le 1er mars 1996 et dont l'entretien préalable a eu lieu le 24 novembre 1998.

I. LA GESTION DES ASSOCIATIONS

L'ABSENCE DE VIE ASSOCIATIVE

A la suite des élections municipales de juin 1995, le conseil d'administration a été renouvelé le 19 juillet 1995. A compter de la date de ce renouvellement, plus aucun administrateur de l'I.M.S. n'a été rémunéré. L'assemblée générale extraordinaire de l'I.M.S. convoquée le 16 janvier 1996 a décidé la modification des statuts de l'I.M.S. Aux termes des nouveaux statuts adoptés, les membres du conseil d'administration bénéficiant également de la qualité d'élu municipal ne sont plus majoritaires.

UNE CONFUSION DES RESPONSABILITES

Dans son rapport, la Chambre a considéré que la société Promosports-Levallois (ci-après « Promosports ») et son mandant l'association Levallois Sporting Club Basket (ci-après « L.S.C.B. ») se sont ingérés, sans titre légal, dans le recouvrement de recettes tirées de l'exploitation commerciale du palais des sports Marcel Cerdan, infrastructure communale. Les conclusions de la Chambre reposent sur l'examen des conventions conclues en 1992 entre la commune de Levallois, l'I.M.S., le L.S.C.B. et Promosports. Le L.S.C.B. a conclu de telles conventions à une époque où l'I.M.S. se confondait avec le

pouvoir municipal. Dans un tel contexte, les dirigeants du L.S.C.B. n'ont certainement pas eu à l'esprit que le signataire des conventions au nom de l'I.M.S. ne puisse pas bénéficier de tous les pouvoirs à l'effet de cette représentation, d'autant que ce signataire avait la qualité de premier adjoint. Une remarque identique peut être faite au sujet de la convention conclue entre le L.S.C.B. et Promosports, dans la mesure où Promosports était détenue à 100 % par l'I.M.S.

DE GRAVES DEFAILLANCES COMPTABLES

La nomination du Commissaire aux Comptes est bien intervenue en janvier 1996 au cours de l'assemblée générale extraordinaire convoquée à l'initiative du conseil d'administration et ayant pour ordre du jour la refonte des statuts de l'I.M.S. La refonte était essentiellement motivée par la nomination d'un tel Commissaire aux Comptes et également par la mise en place d'un organe de direction et d'un mode d'élection susceptibles d'éviter tout risque en matière de gestion de fait.

II. L'UTILISATION IRREGULIERE DES SUBVENTIONS

LE VERSEMENT DE SUBVENTIONS EN CASCADE

LES REVERSEMENTS ENTRE ASSOCIATIONS

A la date des élections municipales de 1995, les subventions municipales au bénéfice de l'I.M.S. pour l'année 1995 avaient déjà été versées. Il était donc impossible à la nouvelle équipe municipale de régulariser ou corriger dès 1995 les irrégularités mises en évidences par la Chambre.

LES REVERSEMENTS A UNE S.A.R.L.

La Chambre observe que la recapitalisation de Promosports s'est effectuée dans des conditions irrégulières au motif qu'à la date du transfert de FF 2.000.000, soit le 17 janvier 1996, ni le trésorier de l'I.M.S., ni son président, tous deux signataires de l'ordre de virement au bénéfice de Promosports, ne disposaient d'un pouvoir sur le compte Trésor public.

S'agissant de la qualité des signataires, ces derniers occupaient à l'époque les fonctions de président et de trésorier de l'I.M.S. En sa qualité de président élu par les membres de cette association depuis juillet 1995, Monsieur Jean-Michel HAUTEFORT disposait de part les dispositions de la loi du 1er juillet 1901 et des statuts de l'I.M.S. des pouvoirs les plus étendus pour représenter et agir au nom de l'I.M.S., y compris du pouvoir de procéder à des paiements ou des transferts. En tant que président, il a souhaité

néanmoins qu'une deuxième personne, également élue à un poste de dirigeant de l'I.M.S cosigne tout ordre de paiement. Ainsi qu'il est d'usage dans le monde associatif, la personne retenue fût le trésorier de l'I.M.S. Le comptable du Trésor n'a pas été surpris par la qualité des signataires et n'a formulé aucune observation préalable au transfert des fonds. Il en aurait été sans doute autrement si les signataires n'avaient pas occupé de telles fonctions au sein de l'I.M.S. Dans une telle situation le comptable du Trésor aurait certainement demandé que les signataires justifient d'un pouvoir précis.

LE PAIEMENT DE DEPENSES INDUES

Comme la Chambre a pu le constater, la prise en charge de dépenses indues par l'I.M.S. a été régularisée à partir de novembre 1994 et a pratiquement disparue à compter de la nomination de Monsieur Jean-Michel HAUTEFORT en tant que Président de l'I.M.S. Si des versements ont été opérés en 1995 au bénéficie de l'association Levallois Sporting Club Basket ou de pongistes appartenant à l'association L.U.T.T., c'est parce que les nouveaux dirigeants de l'I.M.S. depuis juillet 1995 sont entrés en fonction postérieurement aux transferts des montants ou n'ont pas pu les stopper immédiatement, mais ont néanmoins depuis régularisé la situation.

III. LA GESTION DU PERSONNEL

DES EMPLOIS IRREGULIERS

Comme la Chambre a pu le remarquer lors de son contrôle, cette situation irrégulière a été régularisée depuis l'arrivée en juillet 1995 des nouveaux dirigeants de l'I.M.S. Toutefois, cette situation ne pouvait être régularisée immédiatement. Les rémunérations et autres versements accordés aux pongistes devaient sans doute être la contrepartie de services à caractère sportifs, et il ne devrait y avoir ici aucun cas d'enrichissement sans cause de leur part.

A ce jour, une telle situation a été régularisée. Les pongistes sont rémunérés directement par le L.U.T.T., leur employeur. Les subventions accordées au L.U.T.T. lui sont versées directement par la commune.

Les autres points soulevés par la Chambre et repris dans le rapport public annuel de la Cour ne suscitent aucun commentaire de notre part dans la mesure où ils se rattachent uniquement à des périodes où l'actuelle équipe dirigeante de l'I.M.S. n'était pas en place.

REPONSE DU PRESIDENT DU LEVALLOIS SPORTING CLUB

Notre réponse suit l'ordre et la classification que la Cour des Comptes a retenu dans son rapport public annuel.

A titre préliminaire, nous sommes reconnaissants envers la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (ci-après la « Chambre ») et la Cour des Comptes (ci-après la « Cour ») d'avoir d'une part, reconnu que les irrégularités soulevées lors du contrôle du L.S.C.. par la Chambre étaient imputables à l'ancienne équipe municipale, et d'autre part, constaté que le changement d'équipe municipale lors des élections municipales de juin 1995 a coïncidé avec le changement des dirigeants du L.S.C., de ses statuts et de ses pratiques, ayant pour objet la suppression des irrégularités soulevées par la Chambre lors de son contrôle décidé le 10 octobre 1997 et dont l'entretien préalable a eu lieu le 5 mai 1999.

I. LA GESTION DES ASSOCIATIONS

L'ABSENCE DE VIE ASSOCIATIVE

A la suite des élections municipales de juin 1995, le L.S.C. a adopté de nouveaux statuts en 1996. Aux termes de ces nouveaux statuts, les membres du conseil d'administration bénéficiant également de la qualité d'élu municipal ne peuvent plus être majoritaires.

DE GRAVES DEFAILLANCES COMPTABLES

Si le L.S.C. a toujours eu en son sein plusieurs sections sportives, nous confirmons que la modification des statuts de l'association en 1996 a permis de rationaliser et structurer l'organisation interne du L.S.C. et de clairement identifier la présence de sections sportives. Sur le plan budgétaire, c'est réellement à compter du premier trimestre 1997 que des règles strictes de fonctionnement ont été mises en place, dont notamment l'application d'un nouveau plan comptable pour les sections sportives et des procédures écrites de suivi et de contrôle des opérations financières en liaison avec le cabinet comptable et le commissaire aux comptes.

La nomination du Commissaire aux Comptes est intervenue dès 1996 au cours de l'assemblée générale extraordinaire ayant adopté les nouveaux statuts. La refonte était essentiellement motivée

par la nomination d'un tel Commissaire aux Comptes et également par la mise en place d'un organe de direction et d'un mode d'élection susceptibles d'éviter tout risque en matière de gestion de fait.

Depuis 1995, les opérations en espèces font l'objet d'enregistrement dans la comptabilité du L.S.C. Un contrôle est maintenant effectué quotidiennement entre les montants reçus en chèques et en espèces et les listes d'inscriptions des membres du jour correspondant. Les fonds perçus sont déposés au fur et à mesure à la banque. Des travaux de réconciliation et de rapprochement sont faits avec le cabinet comptable au moment de l'arrêté des comptes annuels.

Depuis 1997, les pièces justificatives des dépenses des différentes sections font l'objet d'une transmission au siège du L.S.C., d'un contrôle et d'un suivi permanent par les personnes en charge de la comptabilité du L.S.C., y compris le cabinet comptable.

II. L'UTILISATION IRREGULIERE DES SUBVENTIONS

LES REVERSEMENTS ENTRE ASSOCIATIONS

A la date des élections municipales de 1995, les subventions municipales au bénéfice de l'I.M.S., et donc indirectement au bénéfice du L.S.C., avaient déjà été versées. Il était donc impossible à la nouvelle équipe municipale de régulariser ou corriger dès 1995 les irrégularités mises en évidence par la Chambre.

LE PAIEMENT DE DEPENSES INDUES

Courant 1996, le L.S.C. a pris en charge certaines dépenses de personnel attaché à l'I.M.S. et liées à la mise en place d'une structure «jeunesse » dénommée «I.M.S. JEUNESSE », intervenue postérieurement au vote des subventions municipales de fonctionnement en mars 1996. Ces avances effectuées par le L.S.C. s'élevaient à environ FF 1.200.000 et ont été compensées par des mises à disposition de personnel de l'I.M.S. au bénéfice du L.S.C. Ces mises à disposition ont fait l'objet de conventions dûment signées. Depuis 1999, cette situation est complètement résorbée.

Néanmoins, les conventions de mise à disposition sont toujours en vigueur, et il en est tenu compte dans le budget du L.S.C. et des sections sportives en bénéficiant.

III. LA GESTION DU PERSONNEL

DES REMUNERATIONS IRREGULIERES

LES REMUNERATIONS OCCULTES

Les différents contrôles opérés par la Chambre dans le milieu sportif sont certainement de nature à lui faire constater que le L.S.C. se trouvait à ce sujet dans une situation bien comparable à celle connue par la plupart des clubs omnisports.

La loi dite «Alliot-Marie » constituait une première avancée ayant pour principales conséquences de faciliter et clarifier l'assujettissement aux charges sociales des rémunérations versées aux sportifs ou aux éducateurs. La mise en conformité du L.S.C. ne pouvait être immédiate. Elle a été néanmoins souhaitée et quasiment obtenue à ce jour.

Nous ajoutons que les rémunérations et autres versements accordés à des sportifs licenciés au sein du L.S.C. devaient sans doute être la contrepartie de services à caractère sportif, et il ne devrait donc y avoir ici aucun enrichissement sans cause de leur part.

Les autres points soulevés par la Chambre et repris dans le rapport public annuel de la Cour ne suscitent aucun commentaire de notre part dans la mesure où ils se rattachent uniquement à des périodes où l'actuelle équipe dirigeante du L.S.C. n'était pas en place.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'ASSOCIATION LEVALLOIS ENFANCE

Ce document appelle de notre part quelques observations.

En effet, il fait état de dysfonctionnements concernant l'absence de vie associative, d'une part, et l'emploi de personnel associatif par des services municipaux, d'autre part.

Je tenais à vous signaler que, dès 1996, une démarche a été entreprise pour mettre fin à cette situation. Désormais, les instances dirigeantes de l'Association se réunissent très régulièrement et le personnel associatif est employé exclusivement dans les établissements gérés par Levallois Enfance.

Par ailleurs, lors de l'Assemblée Générale du 10 décembre 1998, de nouveaux statuts ont été adoptés et un nouveau Conseil d'administration a été élu dans lequel les membres de la municipalité sont minoritaires.

La chambre régionale des comptes, dans son son rapport définitif du mois de novembre 1998, prend acte de toutes ces régularisations.

22

LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES DE CERTAINES COLLECTIVITES LOCALES

La commande publique constitue le thème le plus fréquemment abordé dans les lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes, après l'analyse de la situation financière des organismes vérifiés.

L'attention portée par les juridictions financières à la commande publique n'est pas nouvelle. On en trouve mention dans des rapports publics de la Cour des comptes antérieurs à la mise en œuvre de la loi de décentralisation de mars 1982, comme en témoignent par exemple les insertions figurant dans les éditions de 1979 et 1982, lesquelles critiquaient le non respect des règles de mise en concurrence par les collectivités locales. Après la décentralisation, des errements comparables ont été relevés à plusieurs reprises dans les rapports publics, tant concernant des collectivités territoriales que des services de l'Etat. L'édition de 1998 contenait ainsi plusieurs exemples d'irrégularités commises non seulement par des collectivités territoriales, mais aussi par des ministères et des établissements publics nationaux.

Depuis quelques années, le champ de la concurrence, principe fondamental de la commande publique initialement limité aux contrats soumis aux dispositions du code des marchés publics, a été considérablement étendu. Parallèlement, le dispositif législatif et réglementaire applicable à la commande publique a été régulièrement renforcé.

Cette évolution, qui répond à un souci de transparence de la vie publique notamment exprimé par la loi du 29 janvier 1993 dite «loi Sapin», résulte pour l'essentiel de la transposition progressive en droit interne des directives européennes concernant la promotion de la transparence, la lutte contre la corruption, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ou la réduction des délais de règlement des fournisseurs par les collectivités publiques. La décentralisation, l'autonomie croissante accordée aux organes de direction des hôpitaux, des universités, des offices d'HLM ont de leur côté émancipé les marchés publics des cadres type encore en vigueur au début des années 1980. Il en résulte une certaine complexité du dispositif juridique qui définit aujourd'hui la commande publique.

Dans ce contexte, les irrégularités relevées par les chambres régionales des comptes ne concernent plus seulement les manquements habituels au code des marchés publics qui trahissent souvent la tendance des ordonnateurs à favoriser les entreprises locales, mais aussi le recours de plus en plus fréquent à des montages complexes anticoncurrentiels, généralement dans des collectivités d'une certaine taille.

I. – LES CONSEQUENCES DE LA PREFERENCE LOCALE

A. NATURE ET PORTEE DES TRAVAUX DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES PORTANT SUR LA COMMANDE PUBLIQUE

1. - LES PRISES DE POSITION DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes formulent des constats critiques sur la gestion des collectivités et établissements publics locaux dont certains illustrent les pratiques irrégulières auxquelles s'adonnent parfois les responsables de la commande publique.

Il convient toutefois dans ce domaine comme dans d'autres, de ne pas conférer à la synthèse de ces constats une portée statistique à laquelle elle ne prétend pas.

Au-delà de mentions dans leurs lettres d'observations sur la gestion des responsables territoriaux, les chambres régionales des comptes abordent aussi les problèmes posés par la commande publique dans leurs avis émis à la suite de demandes formulées par les préfets sur la base de l'article L.234.2 du code des juridictions financières. Enfin, leur activité juridictionnelle les conduit fréquemment à mettre en jeu la responsabilité de comptables publics confrontés au paiement irrégulier de prestations facturées aux collectivités publiques.

2. - UNE GRANDE DIVERSITE D'IRREGULARITES DANS L'APPLICATION DU CODE DES MARCHES PUBLICS

Les observations portant sur le respect de la réglementation des marchés publics apparaissent dans plus d'une lettre d'observations sur deux. La généralité du phénomène est manifeste. On le repère dans toutes les catégories de communes, dans les départements, ainsi que dans les établissements hospitaliers et les offices d'HLM; Il concerne donc aussi bien des organismes administrés par des élus locaux (collectivités territoriales) que par des fonctionnaires (hôpitaux, offices d'HLM).

Les lettres d'observations font état de pratiques irrégulières très diverses. Toutefois, une trentaine sont relativement répandues.

Les plus fréquemment relevées portent sur le non-respect des seuils au delà desquels un marché est nécessaire ou au-delà desquels un appel d'offres s'impose, sur le recours abusif aux avenants modifiant un marché existant et évitant ainsi d'engager une nouvelle mise en concurrence. Sur 864 lettres, on en dénombre près de 200 qui évoquent au moins l'une ou l'autre de ces pratiques (voire les deux).

Reviennent également avec une fréquence significative, dans les lettres adressées aux communes, les observations portant sur les marchés de maîtrise d'œuvre, dont une part importante a trait à la sélection d'architectes et de concepteurs sans appel à la concurrence. Les observations formulées sur les marchés de maîtrise d'œuvre ont trait principalement à la rémunération des hommes de l'art, à leur engagement sur un coût d'objectif, à l'inégale prise en compte du respect de cet engagement lors de la liquidation de leur rémunération finale. Au total, les difficultés posées par ces marchés tiennent autant à leur spécificité qu'à la problématique générale de la commande publique.

Tous les types d'organismes présentent à des degrés divers des signes de fonctionnement imparfait des commissions d'appel d'offres, jurys ou autres commissions d'ouverture des plis, selon les dénominations employées.

Apparaissent ensuite des observations de moindre fréquence, mais dont la permanence et la diversité permettent de dresser un recueil d'irrégularités assez largement répandues :

- attribution des marchés avant le terme des procédures officielles de sélection ;

- recours exagéré au fractionnement des opérations afin d'éviter l'organisation d'une mise en concurrence publique ;

- pratique systématique des appels d'offres prétendument déclarés infructueux pour justifier des négociations directes avec les entreprises ;

- présence de clauses rédigées sur mesure dans des règlements d'appels d'offres, qui sont autant de signes de la préférence manifeste pour une entreprise ;

- emploi de formules contractuelles telles que les marchés à commande ou à tranches conditionnelles, détournées de leur finalité ;

- recours aux marchés négociés en l'absence des conditions requises par la réglementation, telles que l'urgence ou le recours obligé à un procédé breveté ;

- indices récurrents et concordants de non conformité des procédures tels que, par exemple, des défaillances dans la publication des avis d'appel d'offres ou des avis d'attribution, la passation de marchés par des ordonnateurs non habilités ou non autorisés par une décision de l'assemblée délibérante, ou encore l'absence de transmission au représentant de l'Etat de tout ou partie des pièces du marché.

Au-delà de leurs constats critiques portant sur la violation des règles juridiques de dévolution des marchés publics, les chambres ont aussi identifié plusieurs types éprouvés de défaillances dans l'exécution des marchés, qu'il s'agisse des dépassements de délai ou de devis, sans que souvent l'ordonnateur en tire les conséquences sur la rémunération des prestataires, du défaut de production des procès verbaux et décomptes nécessaires à l'issue des prestations, du règlement épisodique de prestations en l'absence de service fait, du recours abusif à la sous-traitance, de difficultés techniques ou économiques liées à un défaut de préparation des opérations (études) ou à une mauvaise analyse des offres elles-mêmes.

3. - LA DIFFICULTE A APPLIQUER LES REGLES DE MISE EN CONCURRENCE

Dans leur diversité, toutes ces observations illustrent la profonde difficulté d'appliquer dans les faits les principes d'une saine mise en concurrence des candidats à la commande publique. Les phénomènes les plus fréquents, notamment en matière de seuils, d'avenants, de fonctionnement des commissions d'appel d'offres comme la variété des pratiques constatées par les juridictions financières régionales témoignent de la réticence des décideurs locaux à s'en remettre entièrement au verdict de la concurrence. Cette réticence est sans doute pour une part fondée sur le caractère plus virtuel que réel de la concurrence dans des domaines où des ententes ou des connivences entre entreprises peuvent vider de sens, si l'on n'y prend garde, les préconisations du code des marchés publics, comme incitent à le craindre les faits observés en matière de sous-traitance ou d'appels d'offres infructueux.

C'est toutefois du côté de la préférence locale que se situe, semble-t-il, l'essentiel de l'explication, qu'il s'agisse du vœu de privilégier l'emploi local ou encore du caractère sécurisant du recours répété à un prestataire habituel plutôt qu'à un nouveau venu, compétitif mais inconnu.

Au demeurant cette réticence à appliquer pleinement les règles de mise en concurrence n'est pas le fait des seuls élus locaux. Il s'agit d'une propension observée également chez les directeurs d'hôpitaux, les responsables d'organismes d'HLM, et même au sein des directions et services de l'Etat, comme le montre la fréquence des mentions de ce type figurant dans les parties du rapport public de la Cour des comptes consacrées à l'Etat et aux établissements publics nationaux.

B. - ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE A LA GESTION LOCALE

1. IMPERFECTIONS DU CADRE JURIDIQUE DECRITES DANS LES OBSERVATIONS DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES SUR LA GESTION

Les récents projets de réforme du code des marchés publics partent du constat, communément admis, que le dispositif réglementaire en vigueur présente des insuffisances : accès difficile des PME à la commande publique, notamment du fait du régime de la sous-traitance ; possibilité de contourner les règles de mise en concurrence à travers des pratiques telles que les offres anormalement basses ou les marchés d'entreprises de travaux publics (METP) ; complexité sans doute difficilement évitable des règles, notamment quant aux seuils à respecter, aux formalités à accomplir, au champ d'application du code.

Les observations des chambres régionales des comptes corroborent pour partie ces analyses, notamment quant aux possibilités de contourner les règles de mise en concurrence, dont sont victimes les collectivités territoriales mais aussi les entreprises écartées à tort. Toutefois, sur certains points, elles n'alimentent pas les reproches les plus fréquemment adressés au code des marchés publics. Les chambres ont ainsi rarement relevé de désordres liés à des offres anormalement basses. Il est vrai que les effets pervers des offres anormalement basses ne sont pas, par nature, immédiatement discernables dans la gestion des collectivités publiques.

Les questions relatives à la sous-traitance, qui alimentent largement les discussions sur la réforme du code des marchés, apparaissent dans les observations comme le signe d'une connivence entre entreprises ayant présenté des offres concurrentes avant la dévolution du marché à l'une d'entre elles.

2. - LA DIFFICULTE A APPLIQUER LES REGLES DE MISE EN CONCURRENCE EST SOURCE DE RISQUES.

Le principal enseignement à tirer du dépouillement de 864 lettres tient à la persistance, dans toutes les catégories de collectivités, de pratiques liées au non respect des règles de mise en concurrence. Quand bien même ces pratiques ne dateraient pas d'hier, les acteurs locaux devraient prendre garde au fait que les risques encourus n'ont jamais été aussi importants.

Les collectivités sont aujourd'hui confrontées à la menace de lourds contentieux devant les juridictions administratives, comme le montre le développement des instances engagées par des entreprises s'estimant lésées à l'issue d'une mise en compétition non équitable. A cet égard, le mécanisme du référé pré-contractuel, transposé d'une directive européenne et introduit par la loi du 4 janvier 1992 à l'article L.22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel offre aux entreprises des voies de recours assorties de sanctions financières sous forme d'astreintes.

Les ordonnateurs, élus locaux et dirigeants d'établissements publics, sont exposés à de graves déconvenues susceptibles de donner lieu à des poursuites judiciaires, si des pratiques aussi souvent relevées que le mauvais fonctionnement des commissions d'appel d'offres ou l'utilisation de clauses manifestement orientées débouchent sur la présomption de délits réprimés par les articles L. 432.12, 13 et 14 du code pénal. Selon le ministère de la Justice, les condamnations prononcées au titre des seuls délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêt ont sensiblement augmenté passant de moins de dix par an avant 1995 à 19 en 1996 et 37 en 1997.

Parallèlement, l'écho croissant dans l'opinion des lettres d'observations des chambres régionales des comptes, désormais accessibles sur Internet, ne peuvent que donner un retentissement plus vaste à la critique de pratiques aboutissant à réduire la transparence des choix en matière de commande publique, en violation des règles du code des marchés publics.

Enfin, les comptables publics ne peuvent plus méconnaître les risques qu'ils encourent en acceptant de procéder à des paiements à des entreprises en l'absence de marchés régulièrement conclus. A cet égard, la Cour des comptes a confirmé, en appel, en 1998, des débets de plusieurs millions de francs décidés en premier ressort pour des règlements excédant les seuils réglementaires de passation de marchés. Des sommes très importantes ont ainsi été mises à la charge des comptables pour des marchés de fournitures diverses, dont des achats de carburant et de pneumatiques dans des établissements publics de transports urbains.

3. - LE CONTROLE DE LEGALITE ET LA COMMANDE PUBLIQUE

Les irrégularités en matière de commande publique mettent également en lumière la nécessité d'accompagner toute réforme de la réglementation des marchés publics par une réflexion sur le contrôle de légalité exercé par les préfets.

La transmission au représentant de l'Etat des délibérations et pièces contractuelles décrivant le marché est en effet une formalité nécessaire à l'acquisition du caractère exécutoire. C'est d'abord à ce niveau qu'il est possible de lutter efficacement contre le recours à des avenants abusifs et contre des phénomènes aussi visibles que le mauvais fonctionnement des commissions d'appel d'offres (où siègent en principe des fonctionnaires d'Etat) ou la rédaction de règlements d'appels d'offres favorisant manifestement des entreprises présélectionnées.

Ce constat n'est certes pas nouveau et le rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur l'exercice du contrôle de légalité décrit la masse de documents transmis aux préfectures et sous-préfectures, lesquelles doivent faire face avec des moyens limités à une charge de travail considérable, dans des délais réduits et dans des conditions qui ne doivent pas aboutir à paralyser l'action des collectivités territoriales.

Il serait certes excessif de soutenir qu'un renforcement du contrôle de la légalité des marchés publics serait la condition nécessaire et suffisante du recul des pratiques anticoncurrentielles. En revanche, elle demeure une condition nécessaire de leur régression et une moindre vigilance ne manquerait pas de les favoriser.

Il convient au surplus de ne pas mésestimer les inconvénients qui résulteraient d'une réticence marquée des préfets à déférer au tribunal administratif les marchés litigieux. Faute d'intervention du juge administratif en ces domaines, dans le cadre de procédures adaptées et centrées sur le rétablissement de la légalité des actes, c'est en effet le juge pénal qui prendrait le relais et pourrait à terme devenir le juge ultime du contrat, à l'issue notamment de poursuites engagées sur la base du délit de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt.

Les préfets utilisent par ailleurs avec mesure les dispositions des articles L.234.1et L.234.2 du code des juridictions financières, qui leur permettent , en dehors de toute procédure contentieuse, de demander à la chambre régionale des comptes son avis sur une convention de délégation de service public ou un marché, passés par une collectivité territoriale. Ces possibilités introduites par la loi du 6

février 1992, ont donné lieu en 1998 à 14 demandes d'avis (17 en 1997), dont 5 portaient sur des marchés et 9 sur des délégations de service public.

Au demeurant, si les observations sur la gestion mettent en évidence un grand nombre de marchés passés et exécutés en contravention avec la réglementation, elles ne s'analysent pas comme un échelon supplémentaire de contrôle de légalité. A cet égard, il n'est pas rare que les élus locaux sollicitent des présidents de chambre régionale des comptes avis et conseils, notamment en matière de marchés. En l'état actuel des textes, les chambres régionales des comptes n'ont pas qualité pour répondre à une telle demande, le législateur ayant voulu leur éviter les risques de conflit entre une activité de conseil et le rôle de censeur qu'elles peuvent être amenées à jouer dans certains cas particuliers.

Elles s'efforcent toutefois, comme cela apparaît à la lecture des communications des présidents et des commissaires du gouvernement lors des séances solennelles publiques des chambres régionales des comptes, de coopérer avec les services des préfectures, des trésoreries générales et des directions de la concurrence en vue d'une meilleure information des différents acteurs susceptibles de conseiller les décideurs locaux en matière de marchés publics. Les réunions de travail associant ces différents services et les chambres sont ainsi une pratique courante, de même que les échanges entre les membres des chambres et les associations locales de maires, d'élus et de responsables territoriaux.

Des efforts ont été engagés pour réformer les dispositions légales et réglementaires applicables à la commande publique. Ils n'ont pas encore abouti. Ainsi, en 1995, le Premier ministre avait confié à un parlementaire, la mission de proposer une simplification et une clarification de la réglementation des marchés publics, dans le strict respect des principes de transparence des choix et d'égalité dans la concurrence. Sur la base des propositions de ce parlementaire, une large consultation des élus locaux avait été engagée, en 1996, à partir de la diffusion d'un questionnaire approfondi à tous les maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional. En 1999, le ministre de l'économie et des finances a rendu public un document d'orientation sur la réforme du code des marchés publics, et a engagé à son tour une vaste concertation, un forum de discussion spécialisé ayant été au surplus dédié à cet effet sur le site Internet du ministère.

Au-delà d'une demande unanime de simplification des règles de la commande publique, à laquelle il sera difficile d'apporter une réponse entièrement satisfaisante, la réforme du code des marchés publics ne doit pas sous-estimer les difficultés que représente, pour

un grand nombre d'ordonnateurs locaux, la complexité des règles du droit des marchés publics. Il est donc d'autant plus nécessaire que les plus importantes de ces règles, celles qui ont valeur de principes, ne soient plus édictées par des règlements mais reçoivent une consécration législative.

II. – LE RECOURS A DES MONTAGES COMPLEXES ANTICONCURRENTIELS

Les chambres régionales des comptes ont relevé, à l'occasion de leurs contrôles, que certaines collectivités territoriales ou leurs établissements publics avaient, de plus en plus fréquemment, recours à des montages complexes ayant pour effet, sinon pour objet, de limiter, voire d'éluder l'obligation de mise en concurrence.

Les manquements à cette obligation sont cependant parfois dus à la situation de relative insécurité juridique existant en ce domaine. Dans leurs réponses à la Cour, les ordonnateurs n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner les difficultés inhérentes aux incertitudes juridiques qui obèrent la passation de certains marchés ou la conclusion de certains contrats. C'est ainsi, par exemple, que la transposition de la directive n° 89-440 du 18 juillet 1989 aux articles 378 et suivants du code des marchés publics, concernant tous travaux ou ouvrages de bâtiment et de génie civil et, plus encore, la transposition des directives n° 92-50 du 18 juin 1992 et n° 93-38 du 13 juin 1993, dites «directives services», sont une source de difficultés d'analyse et d'interprétation progressivement mais pas encore entièrement levées par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les constatations qui suivent sont extraites de lettres d'observations définitives adressées par quatorze chambres régionales des comptes[112]. Certaines de ces lettres sont anciennes mais leur rapprochement permet de mettre plus facilement en évidence des pratiques qui tendent à se répandre non seulement dans le domaine de l'attribution des marchés mais aussi dans celui de la dévolution des délégations de services publics et qui consistent soit en l'utilisation de montages contractuels portant atteinte à la concurrence, soit en l'interposition d'organismes de droit privé entre la collectivité cliente ou délégante et son fournisseur ou délégataire.

[112] Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes.

A. - LE RECOURS A DES MONTAGES CONTRACTUELS PORTANT ATTEINTE A LA CONCURRENCE

Certaines collectivités territoriales ou établissements publics locaux mettent en œuvre des montages contractuels complexes ayant pour effet soit de limiter la concurrence, soit de la rendre impossible. L'utilisation de ces montages leur permet d'échapper, partiellement ou totalement, aux règles de la concurrence édictées par le code des marchés publics et les directives européennes.

1. - LE RECOURS A DES MONTAGES LIMITANT LA CONCURRENCE

De nombreuses collectivités ont recours à des formules contractuelles ayant pour effet de limiter la concurrence, alors que les conditions de leur mise en œuvre, définies par la réglementation et précisées par le juge administratif, ne sont pas réunies. Sont ainsi abusivement utilisés, très fréquemment, des montages relevant du code des marchés publics, marchés de conception-réalisation et marchés d'entreprise de travaux publics, plus épisodiquement, la formule du crédit-bail, pour des opérations immobilières comme pour l'acquisition d'équipements divers, en quelques occasions enfin, des procédures *sui generis*.

A) L'UTILISATION ABUSIVE DE LA FORMULE DU MARCHE DE CONCEPTION-REALISATION

La formule du marché de conception-construction, rebaptisé marché de conception-réalisation par le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993, permet de confier à une même entreprise l'établissement des études et l'exécution des travaux pour la réalisation d'un ouvrage. Certaines collectivités y ont eu recours alors que les conditions d'utilisation de cette procédure, posées par l'article 304 du code des marchés publics, tenant à l'existence de motifs d'ordre technique liés à la destination ou à la mise en œuvre de l'ouvrage, et rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études, n'étaient pas réunies.

Ainsi la région Ile-de-France a recouru entre 1989 et 1994 à une procédure de ce type pour la reconstruction d'établissements scolaires répondant à des programmes banalisés, conformes aux spécifications imposées par le ministère chargé de l'Education, en invoquant soit le caractère difficile des sites de travaux, soit des motifs techniques liés à la reconstruction de lycées dits *« métalliques »* édifiés selon le procédé *« Bender Pailleron ».*

A tout le moins, ces motifs techniques n'existaient pas dans la majorité des cas puisqu'il s'agissait de reconstruction sur site après démolition des ouvrages dangereux.

Des observations similaires ont été formulées à propos de la construction ou de la reconstruction de collèges par trois départements.

La société d'économie mixte d'études, d'aménagement et de développement de l'Essonne (SEMESSONNE), agissant en tant que mandataire du département de l'Essonne, a recouru en 1993 à la procédure de conception-réalisation pour la construction de deux collèges, alors que ces équipements répondaient à des normes spécifiées par l'Etat et ne présentaient pas des difficultés techniques particulières.

Le département de l'Essonne a également utilisé cette procédure en 1992 pour la reconstruction du collège Bara à Palaiseau, alors que l'opération ne comportait pas de difficultés techniques particulières.

De la même façon, le département de l'Oise a recouru en 1991 à la procédure de conception-construction pour la réhabilitation et l'extension du collège Charles Fauqueux à Beauvais sans autre motif technique que les difficultés inhérentes à la gestion du chantier du fait du maintien de l'activité d'enseignement pendant les travaux de réhabilitation.

En outre, l'attribution de ce marché de plus de 50 millions de francs n'a pas fait l'objet d'une délibération du conseil général ou de son bureau. Elle est intervenue sur le simple fondement de la décision du jury du concours.

La commune de Nîmes a lancé en 1993 un appel d'offres pour un marché de conception-réalisation de son parc d'expositions sans qu'un motif d'ordre technique puisse justifier cette procédure. Le concours ayant été déclaré infructueux, l'attribution du marché n'a pas résulté d'un nouveau concours mais d'une procédure négociée.

B) LE RECOURS A DES MARCHES D'ENTREPRISE DE TRAVAUX PUBLICS

Un autre exemple de restriction à la concurrence consiste dans l'abus de la formule du marché d'entreprise de travaux publics (METP) qui associe la construction d'un ouvrage et l'exploitation d'un service public. Cette formule a normalement pour objet la réalisation et l'exploitation pendant une période déterminée d'ouvrages publics nécessitant des investissements importants dont l'amortissement doit être effectué pendant toute la durée de cette exploitation. Alors que le critère de l'exploitation d'un service public est, selon le Conseil d'Etat,

déterminant pour qualifier un METP, cette formule a été fréquemment appliquée à de simples travaux de construction suivis de prestations d'entretien ou de maintenance.

Cette pratique a pour effet de limiter la concurrence, en écartant *de facto* les PME. D'une part elle permet de regrouper des prestations de nature différente, alors que des appels d'offres et des marchés distincts auraient pu être passés. Elle favorise donc les grandes entreprises. D'autre part, ces contrats enfreignent généralement la règle d'ordre public du droit à paiement direct des sous-traitants. Ils enfreignent souvent aussi la règle qui interdit les paiements différés dans les marchés publics; en effet, il est fréquent que les redevances annuelles soient constantes alors que l'essentiel des travaux s'exécute dans les premiers mois du METP.

Ainsi les marchés d'entreprise de travaux publics passés entre 1990 et 1996 par la région Ile-de-France pour la réhabilitation des lycées constituaient de faux METP, dès lors qu'ils n'ont pas eu pour effet de déléguer aux entreprises l'exploitation du service public de l'enseignement et que le simple fait d'entretenir des installations en bon état de fonctionnement ne peut être considéré comme l'exécution d'un service public.

Les appels d'offres lancés pour l'attribution de ces marchés ont concerné 121 établissements sur une période de sept ans, ce qui a accru les risques d'entente entre les très grandes entreprises du bâtiment et des travaux publics seules susceptibles d'exécuter des marchés aussi importants (plus de 10 milliards de francs au total) et en aussi grand nombre.

Sous couvert d'un marché d'entreprise de travaux publics, requalifié en 1993 par le juge administratif de marché de travaux publics, la commune de Vichy a confié à une entreprise les travaux de rénovation puis l'entretien de la voirie de la ville pour une durée de quinze ans. En dépit d'une mise en concurrence initiale, cette utilisation dévoyée de la formule du METP a abouti à assurer un monopole de longue durée à cette entreprise.

La commune de Goussainville a également utilisé en 1993 la formule du METP pour la rénovation et la maintenance d'une partie de sa voirie pour une durée de quinze ans. Le juge administratif a annulé, en juin 1997, la délibération du 3 novembre 1993 par laquelle le maire a été autorisé à lancer la procédure et à signer ce marché.

Quant au marché négocié pour la modernisation et l'extension de l'éclairage public et de la signalisation de la commune de Villeneuve-lès-Avignon, passé en 1993 après appel d'offres infructueux, bien qu'intitulé METP, il s'apparentait plutôt à un marché

avec clause de paiement par annuités prévu à l'article 350 du code des marchés publics, qui n'aurait pas reçu l'autorisation ministérielle.

La commune de Val de Reuil a recouru à cette procédure pour la conclusion d'un marché pour le ramassage des ordures ménagères et le nettoiement de la voirie (en 1993) et d'un autre pour la rénovation et la maintenance de la piscine (en 1995). La chambre a observé que le marché de ramassage des ordures ne comportait que des prestations de service et ne pouvait être qualifié de METP. Quant au marché pour la rénovation et la maintenance de la piscine, alors même que le contenu de l'appel d'offres était particulièrement succinct puisqu'il ne permettait pas aux candidats de connaître les prestations à fournir et leur durée, le règlement de la consultation précisait que seules les entreprises dont les noms étaient prédéterminés pouvaient y participer.

C) LA LIMITATION DE LA CONCURRENCE PAR L'UTILISATION DE LA FORMULE DU CREDIT-BAIL

Le recours à la formule du crédit-bail aboutit également à une limitation de la concurrence lorsque la collectivité omet de mentionner dans la convention de crédit-bail que les contrats passés pour la réalisation de l'ouvrage sont assujettis aux dispositions du code des marchés publics, notamment pour le choix des concepteurs et des entreprises de travaux.

En effet, les opérations des collectivités territoriales sont soumises aux règles de la maîtrise d'ouvrage publique même lorsqu'elles sont financées par crédit-bail, car l'ouvrage est réalisé à la demande et selon les directives de la collectivité utilisatrice et futur locataire, pour satisfaire ses propres besoins.

Ainsi le centre hospitalier de Saint-Brieuc a signé en 1991 un contrat d'audit énergétique avec la SA Berry Ingénierie puis a décidé en 1992 de financer par crédit-bail la réalisation des travaux répertoriés dans cette étude, chiffrés à 6,38 millions de francs. Si une consultation informelle a eu lieu pour désigner le crédit-bailleur, l'organisme de crédit retenu a versé la totalité du financement à la société Berry Ingénierie, désignée au contrat de crédit-bail comme *« l'unique fournisseur »* de l'opération.

Le rôle de cette société n'a pas été juridiquement défini. Elle peut apparaître soit comme un ensemblier, soit comme le mandataire de l'établissement hospitalier. Dans l'un et l'autre cas, sa désignation aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres.

Le même établissement a confié en 1994 une nouvelle étude à la SA Berry Ingénierie pour la réalisation d'une installation de

cogénération. Cette société a ensuite obtenu, sans mise en concurrence, la maîtrise d'œuvre de l'opération, qui a été également financée par crédit-bail.

En matière mobilière également, le recours au crédit-bail est parfois utilisé comme prétexte pour se soustraire à l'obligation de mise en concurrence. L'acquisition d'équipements destinés à être installés définitivement dans les locaux de la collectivité est pourtant soumise aux dispositions du code des marchés publics.

Ainsi, sans aucune mise en concurrence, la commune de Champigny a acquis en crédit-bail sur cinq ans deux machines d'imprimerie dont, en 1993, une machine offset d'une valeur de 820 000 francs hors taxe, alors que le montant de ces équipements dépassait le seuil de 300 000 francs au-delà duquel, aux termes de l'article 321 du code des marchés, il convenait de conclure un marché.

D) LA LIMITATION DE LA CONCURRENCE PAR L'UTILISATION DE FORMULES *SUI GENERIS*

La limitation de la concurrence peut aussi résulter de procédures *sui generis* consistant à établir, après appel de candidatures, des listes de prestataires agréés, à qui sont ensuite confiées des commandes sans mise en concurrence.

Ainsi, sur la base d'un appel de candidatures publié en décembre 1988, la région Ile-de-France a désigné en 1993 deux cent vingt-sept architectes chargés, pendant une période de quatre ans, de conseiller les proviseurs et les services de la région sur les questions d'entretien et de maintenance de ses lycées. Ces architectes se sont vu attribuer, par marchés négociés, la maîtrise d'œuvre des travaux à réaliser non seulement dans le cadre de la maintenance, mais également au titre d'opérations de reconstruction ou de réhabilitation lourde sans rapport avec la notion d'entretien.

Ce système a conduit à attribuer des marchés de maîtrise d'œuvre de grande importance (jusqu'à 13,8 millions de francs pour le lycée Louis-le-Grand) sans autre appel public à la concurrence que l'appel de candidatures initial, dont l'objet n'était pas le même.

2. LE RECOURS A DES MONTAGES FAISANT OBSTACLE A TOUTE MISE EN CONCURRENCE

Pour se soustraire à l'obligation de mise en concurrence, certaines collectivités ont recours à des formules contractuelles inspirées du droit privé, sans que les conditions de leur utilisation soient réunies ou respectées.

En effet le recours à ces montages contractuels - vente en l'état futur d'achèvement, dation en paiement ou échange, bail emphytéotique - qui, par essence, excluent toute mise en concurrence, est assorti de conditions bien définies par la loi ou le juge administratif.

a)° LE RECOURS ABUSIF A LA VENTE EN L'ETAT FUTUR D'ACHEVEMENT (VEFA)

Dans un avis du 31 janvier 1995 confirmant un arrêt du 8 février 1991, le Conseil d'Etat a admis qu'une personne publique pouvait utiliser la formule définie par les articles L. 1601-1 et L. 1601-3 du code civil, de la vente en l'état futur d'achèvement, pour la construction d'un ouvrage sur un terrain ne lui appartenant pas.

La Haute Assemblée a cependant précisé que le recours à ce type de contrat cesse d'être licite, *« lorsque, tout à la fois, l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble pour le compte de la personne publique en cause, l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et qu'il a enfin été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique »,* car il constitue alors un détournement de procédure au regard des dispositions du code des marchés publics et de celles de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique.

Certaines collectivités locales ont recouru à des acquisitions en l'état futur d'achèvement sans que les conditions fixées par le Conseil d'Etat aient été réunies, échappant ainsi aux règles, relatives notamment à la concurrence, prévues par le code des marchés publics.

Tel est le cas d'un immeuble à usage de centre social acquis en 1992 par une commune de Seine-et-Marne selon une procédure de VEFA dont le principe avait été décidé en 1991.

Pour la construction d'un immeuble destiné à l'installation des tribunaux d'instance et de commerce, qui s'est déroulée de 1990 à 1992, une commune du Nord, agissant pour le compte de l'Etat, a eu recours à un promoteur en utilisant la VEFA, moyennant un prix de 24,6 millions de francs, ce qui a eu pour effet d'éviter toute mise en concurrence.

Une résidence pour personnes âgées, conçue en fonction des besoins propres d'une commune de Haute-Garonne, a été acquise par celle-ci en l'état de futur achèvement au prix de 27 millions de francs, en vertu d'une délibération du 19 décembre 1990 annulée ensuite par le juge administratif.

Une école de musique a également été réalisée par le biais d'une VEFA, conclue le 24 février 1989 par une commune de Seine-Maritime.

Une commune des Hauts-de-Seine a eu aussi recours à quatre reprises, entre 1987 et 1990, à la formule de la VEFA pour la construction d'équipements publics, écoles maternelles, crèche, foyer de personnes âgées, d'un montant total de 50 millions de francs, alors que les bâtiments en cause ont été construits uniquement pour la ville et en fonction de ses besoins.

En utilisant la procédure de la VEFA, la commune de Toulon a fait édifier pour son compte, en 1988, un bâtiment pour le bureau d'hygiène municipal, en échappant à la réglementation sur les marchés publics. Pour justifier le recours à une telle procédure, il a été allégué une urgence qui n'était, en réalité, que le résultat de l'imprévoyance.

Cette même commune a eu également recours en 1991 à une VEFA pour la réalisation d'une médiathèque au prix de 54,5 millions de francs, sans faire preuve d'une particulière vigilance dans la négociation du contrat[113].

Après avoir vendu le terrain d'assiette de l'opération au promoteur, une commune du Rhône a acquis, en 1989, en l'état de futur achèvement, pour 50 millions de francs hors taxe, un bâtiment destiné à titre exclusif à l'installation de l'hôtel de ville, malgré les réserves expresses formulées par le représentant de l'Etat, relatives notamment au détournement de la réglementation des marchés publics tant en ce qui concerne le choix des architectes que celui des entreprises.

De la même façon, en 1990, après avoir cédé le terrain d'assiette de l'opération à un promoteur, un département d'Ile-de-France a acquis en l'état futur d'achèvement auprès de ce promoteur un immeuble destiné à abriter les services sociaux du Conseil général, sur la base d'un programme des besoins établi par la collectivité. Le prix de la vente s'est élevé à 192 millions de francs.

La même année, pour un montant de 69,4 millions de francs, un autre département de la même région a acquis en l'état futur d'achèvement deux bâtiments conçus en fonction de ses propres besoins, en vue d'y installer ses services.

En 1990, un département de la région Centre a également acquis en l'état futur d'achèvement un immeuble destiné à ses

[113] Ces deux opérations ont fait l'objet de mentions dans l'insertion au rapport public de la Cour des comptes de 1997 sur les opérations d'aménagement et de rénovation urbaine de la ville de Toulon.

besoins propres, pour un montant de 13,4 millions de francs. Il s'agissait d'un immeuble existant à aménager. Les travaux d'aménagement auraient pu être directement réalisés par le Département selon les procédures du code des marchés, après acquisition de l'édifice.

Signe d'un montage délibéré pour s'affranchir des règles de la concurrence, nombre de ces opérations prévoyaient l'apport du terrain par la collectivité. Certaines d'entre elles sont antérieures à l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 février 1991. Toutefois, les chambres régionales des comptes ont généralement considéré que les dispositions de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique étaient suffisamment claires pour prohiber le recours à la VEFA lorsqu'il s'agissait de la construction même, pour le compte de la collectivité, d'un immeuble entièrement destiné à devenir sa propriété et conçu en fonction de ses besoins propres.

b)° L'USAGE INAPPROPRIE DE LA DATION EN PAIEMENT OU DE L'ECHANGE

Aux termes de l'article 1243 du code civil, *« le créancier ne peut être contraint de recevoir une autre chose que celle qui lui est due, quoique la valeur de la chose offerte soit égale ou même plus grande ».*

A la lumière de ces dispositions, la dation en paiement peut être définie comme le fait pour le débiteur, en accord avec son créancier, d'effectuer un paiement différent de celui qui était prévu aux termes de la convention liant les parties.

Ainsi le débiteur d'une collectivité locale peut, avec l'accord de celle-ci, s'acquitter de sa dette, non par le versement d'une somme d'argent, mais par la remise à cette collectivité d'un immeuble ou d'un ouvrage.

La formule de la dation en paiement ne peut cependant pas être utilisée pour la réalisation d'un équipement ou d'un ouvrage public, cette réalisation étant assujettie aux règles de la maîtrise d'ouvrage publique et du code des marchés publics.

Elle n'est donc régulière que dans le cas où le bien remis à la collectivité est un immeuble existant qui, initialement, n'a été ni conçu, ni réalisé pour les besoins de la collectivité.

Les chambres régionales des comptes ont relevé que certaines collectivités y avaient eu néanmoins recours pour faire réaliser un bâtiment répondant à leurs besoins, s'affranchissant ainsi de l'obligation de mise en concurrence, tant pour la maîtrise d'œuvre que pour les travaux.

Par ailleurs, très souvent, l'expression *« dation en paiement »* est utilisée pour des opérations qui s'analysent en fait comme des ventes sous forme d'échange, le contrat initial stipulant que le paiement du prix du bien vendu, en général un terrain, interviendra par la remise, en contrepartie, d'un autre bien, ouvrage ou immeuble.

Comme la dation en paiement, le contrat d'échange ne peut avoir pour effet de soustraire la réalisation d'un ouvrage public aux règles de la maîtrise d'ouvrage publique et à celles du code des marchés publics.

L'échange n'est donc licite que s'il concerne des immeubles existants, voire l'acquisition de locaux insérés dans un immeuble à construire non entièrement destiné à la collectivité.

Entre 1986 et 1994, dans le cadre d'opérations d'aménagement, la commune de Puteaux a recouru à la dation en paiement ou à l'échange à très grande échelle, en cédant des terrains à bâtir contre des locaux à construire.

Dans le périmètre de la Défense, c'est un montant de plus de 205 millions de francs qui, sur la période considérée, a échappé aux règles de mise en concurrence du code des marchés publics.

Ainsi, dans le quartier des Bouvets, les terrains ont été cédés par la Ville à l'opérateur pour un montant de 310 millions de francs, réglés à hauteur de 153,3 millions de francs par des dations et pour 156,7 millions de francs par une soulte. Les équipements publics remis à la ville sont en site propre. Il s'agit notamment d'un garage municipal, d'une maison de la réadaptation, de la cité de la jeunesse et des locaux d'un collège.

Dans le quartier République, la commune a vendu des terrains au prix de 46 millions de francs, ce prix étant payable par la remise d'une cité artisanale, d'ateliers municipaux, de bureaux et de parkings. Le paiement s'est effectué par compensation entre le prix de vente des terrains et le montant de la dation. Il en est résulté une soulte de 280 000 francs à la charge de la Ville.

A l'extérieur du périmètre de la Défense, de telles cessions de terrains contre des remises de bâtiments ou d'équipements publics à édifier ont notamment concerné la réalisation d'une annexe à l'hôpital, des salles de sports, des parkings souterrains, une crèche ainsi qu'un immeuble de bureaux destiné à être loué par la Ville à divers services de l'Etat.

La commune du Chesnay a cédé en 1991 à une société de promotion immobilière un terrain pour un montant de 18,176 millions de francs, payable pour 7,750 millions de francs au comptant et à

terme pour le solde de 10,426 millions de francs. Les parties sont convenues de convertir l'obligation de payer le solde en l'obligation de construire et de remettre un immeuble à usage d'école maternelle comportant huit classes et trois logements de fonction. La remise de l'immeuble a fait l'objet d'un acte authentique en 1992.

Ce montage a permis à la commune du Chesnay de s'affranchir des règles du code des marchés publics, s'agissant de la réalisation d'un équipement public destiné à la commune et conçu pour répondre à ses besoins.

c) LE DETOURNEMENT DU RECOURS AU BAIL EMPHYTEOTIQUE

L'article 13 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation autorise les collectivités locales à consentir à des personnes privées des baux emphytéotiques sur le domaine public, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité, d'une mission de service public ou d'une mission d'intérêt général relevant de sa compétence.

Les caractéristiques du bail emphytéotique administratif sont définies à l'article L. 451-1 du code rural. D'une durée de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf années, il confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque. En fin de bail, le bailleur devient propriétaire des constructions et des aménagements réalisés par le preneur sur l'immeuble loué, en général un terrain.

Le recours à cette formule expressément prévue par la loi ne doit cependant pas avoir pour objet d'exonérer la collectivité des règles du code des marchés publics, dès lors qu'elle a la qualité de maître d'ouvrage, c'est-à-dire non seulement un pouvoir exclusif de définition du projet mais également celui de direction et de contrôle des travaux.

La Cour des comptes, dans son rapport public de 1996, a déjà eu l'occasion de critiquer le montage utilisé pour la réalisation du centre de traitement des déchets de Vert-le-Grand (Essonne), comportant une convention du 23 août 1993 intitulée *« bail emphytéotique avec conventions non détachables de construction et d'exploitation »* qui a eu pour résultat de tourner les mesures de publicité et de mise en concurrence auxquelles auraient normalement dû être soumis les contrats passés pour la construction du centre d'incinération.

Par délibération du 22 juillet 1996, la commune de Marseille a décidé de louer l'hippodrome Borely, par bail emphytéotique d'une durée de vingt-quatre ans, à la Société sportive de Marseille. Cette dernière s'est engagée à procéder à la modernisation des installations pour un montant d'environ 60 millions de francs. Ces travaux auraient

dû donner lieu à une publicité européenne, compte tenu de leur importance et de leur nature, les ouvrages réalisés revenant à la Commune au terme du bail dont la durée est relativement courte.

La commune de Loix-en-Ré, voulant se doter d'un camping, a loué en 1990 par bail emphytéotique de 25 ans un terrain à une société avec laquelle elle a signé le même jour un contrat de concession d'aménagement et d'exploitation d'un village de vacances avec aire de camping. Le même jour également, la commune a accepté la reprise du camping et de sa gestion par un contrat d'engagement de reprise qui devait jouer automatiquement en cas de défaillance de cette société.

d)° LE DETOURNEMENT DU RECOURS AU BAIL A CONSTRUCTION

L'article L. 251-1 du code la construction définit le bail à construction comme le contrat par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.

Il confère au preneur un droit réel immobilier hypothécable et cessible et permet au bailleur, en fin de bail, de devenir propriétaire de ces constructions et de profiter des améliorations qui leur ont été apportées (article L 251-2 du même code).

Dans la mesure où il confère des droits réels au preneur, le bail à construction ne peut être consenti par la collectivité locale que sur son domaine aliénable, c'est-à-dire sur son domaine privé, et à condition que la construction objet du bail ne soit pas un ouvrage public affecté à l'usage du public ou à un service public.

Cependant, certaines collectivités locales ont utilisé cette procédure pour contourner les règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et aux marchés publics.

Ainsi, dans le cadre de l'aménagement de la ZAC de la cité internationale, entre 1990 et 1996, la commune de Lyon a-t-elle partiellement dispensé du versement d'un loyer des titulaires de baux à construction mais mis à leur charge la réalisation de divers équipements publics : parkings, éléments de voirie, espaces verts.

En 1993, la commune de Mérignac a conclu un bail à construction visant à l'édification de locaux sur le circuit automobile de Mérignac, destinés à être loués à une société d'économie mixte mandataire de la collectivité ou, en cas de défaillance de celle-ci, à la commune elle-même. Or ce bail a eu pour conséquence d'accorder aux cocontractants un droit réel sur le bien immobilier, incompatible avec le principe d'inaliénabilité du domaine public, auquel ce bien appartient compte tenu de son affectation à un service public.

B. - LES MONTAGES ANTICONCURRENTIELS FAISANT INTERVENIR UNE PERSONNE PRIVEE

Les chambres régionales des comptes ont également relevé des atteintes à la concurrence résultant de l'interposition de sociétés d'économie mixte et d'associations, ou encore d'organismes mandataires ou délégataires de la collectivité.

1. LES ATTEINTES A LA CONCURRENCE PAR INTERPOSITION DE SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE

Les relations privilégiées entretenues par certaines collectivités locales avec leurs sociétés d'économie mixte ont conduit à écarter l'application du code des marchés publics pour des prestations de services parfois très importantes.

La jurisprudence administrative a précisé de manière la plus claire que la convention par laquelle une collectivité publique confie à une société d'économie mixte l'exécution de prestations de services constitue un marché public et doit donner lieu à publicité et mise en concurrence préalable, sans que le caractère d'économie mixte du partenaire permette de le privilégier à cet égard (CAA Bordeaux, 17 mars 1997).

En effet, l'article 5 de la loi du 7 juillet 1983, devenu l'article L 1523-2 du code général des collectivités territoriales, exclut les prestations de services du champ d'application des conventions qui doivent définir les rapports entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte locales.

De même, une société d'économie mixte agissant pour le compte d'une collectivité publique est tenue d'appliquer les règles qui s'imposent à cette dernière, et, en particulier, lorsqu'il y a lieu, le code des marchés publics (CE, 28 juillet 1995, préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris contre Société de gérance Jeanne d'Arc, au Lebon p. 321).

Ces règles sont souvent méconnues, notamment dans les domaines de la fourniture de prestations de services relatives à l'exploitation, à la maintenance et à la gestion de centres informatiques, ainsi que de la fourniture de matériels et de logiciels.

Ainsi, les trois principaux actionnaires publics de la société SIGEC à Aubagne, parmi lesquels figure la commune d'Aubagne, ont, de 1989 à 1996, confié sans mise en concurrence à cette société des prestations de services informatiques, pour des montants importants (par exemple 14 MF en 1994), sans qu'il puisse être excipé d'une carence de l'initiative privée en ce domaine.

De même, le syndicat intercommunal du centre informatique de Montreuil-sous-Bois (SICIM) a constitué en 1987 avec plusieurs communes membres une société d'économie mixte dénommée « Ethica » à laquelle il a confié, de 1991 à 1996, de nombreuses prestations, notamment la fourniture de logiciels et de services de maintenance. Il a été passé des marchés négociés sans mise en concurrence préalable par référence à l'article 104-II. 2° du code des marchés publics, rendu applicable aux marchés des collectivités territoriales et de leurs établissements publics par l'article 250 du même code. Or ce texte ne s'applique qu'aux prestations ne pouvant être confiées qu'à un entrepreneur ou fournisseur déterminé à cause de nécessités techniques, d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire particulier.

Le département des Hauts-de-Seine a confié, sans mise en concurrence, à la SEM 92 sur la période de 1991 à 1997 pour plus de 440 millions de francs d'études et de prestations de services divers concernant la préparation de ses grands projets (Pôle universitaire Léonard de Vinci, réseau de transport «MUSE», charte d'aménagement du département, politique de la ville) et diverses opérations. De ce fait, le département des Hauts-de-Seine a octroyé un avantage à la SEM 92, au regard de l'égalité d'accès des entreprises à la commande publique et a ignoré non seulement les prescriptions du code des marchés publics mais également, à partir du 1er juillet 1993, les dispositions de la directive communautaire «services» n° 92-50 du 18 juin 1992.

La SEM 92 a eu elle-même recours à des prestataires pour la mise en œuvre des conventions précitées, avec qui elle a traité de gré à gré.

Le texte même des conventions passées entre le département des Hauts-de-Seine et la SEM 92 n'indique pas, explicitement, si cette dernière agit, soit comme simple prestataire de service, soit dans le cadre d'un mandat, c'est-à-dire au nom et pour le compte du département comme le prévoit la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Mais, en tout état de cause, les procédures publiques de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics auraient dû être mises en œuvre, soit par le département dans la première hypothèse, soit par la SEM en tant que mandataire du département dans le second cas.

La dévolution sans publicité ni concurrence des prestations d'études et de services dont il s'agit a encore contrevenu à l'article 48.1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption, dite «loi Sapin», qui prévoit que «les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les sociétés d'économie mixte, en

leur nom ou pour le compte de personnes publiques, sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le Code des marchés publics dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat».

Le décret n° 93-584 du 26 mars 1993 a fixé la date d'entrée en vigueur de cette disposition au 1er septembre 1993, et son seuil d'application aux contrats d'un montant supérieur à 700.000 F.

Ces règles n'ont pas été observées par la SEM 92 pour la passation des contrats d'études qu'elle a conclus avec des prestataires privés, dans le cadre de l'exécution des prestations qui lui avaient été confiées par conventions par le département des Hauts-de-Seine.

2. LES ATTEINTES A LA CONCURRENCE PAR INTERPOSITION D'ASSOCIATIONS

La pratique consistant pour les collectivités territoriales à recourir à des associations, le plus souvent dépourvues d'autonomie de décision, pour servir de relais à leur action, est ancienne mais se perpétue malgré des évolutions de la législation et de la jurisprudence, tant administrative que financière, qui auraient dû en entraîner la disparition.

Cette pratique a pour effet de soustraire des pans entiers de l'activité municipale à l'obligation de mise en concurrence.

Souvent, l'association relais doit être regardée comme le mandataire, en droit ou en fait, de la collectivité. Il est alors fréquemment relevé que l'association n'effectue pas de mise en concurrence lorsqu'elle procède à des commandes, alors qu'elle devrait appliquer les dispositions du code des marchés publics, les règles applicables au mandant s'appliquant au mandataire.

Dans d'autres cas, la subvention versée à l'association constitue en réalité la contrepartie d'une fourniture de prestations de services. Le code des marchés publics devrait alors s'appliquer et il devrait y avoir publicité et mise en concurrence préalable, dès lors que les seuils fixés par le code sont atteints. Il est rare que ces obligations soient respectées.

Dans d'autres cas enfin, l'association est chargée de la gestion d'un service public local. Souvent, cette délégation ne fait pas l'objet d'une convention transmise au contrôle de légalité, mais d'une simple mention dans les statuts associatifs. De plus, l'obligation de mise en concurrence selon la procédure de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin », applicable pour toute délégation de service au-delà des seuils fixés, est souvent omise.

La commune de Boulogne-Billancourt a confié, sans mise en concurrence, la gestion et l'exploitation de son théâtre municipal à l'association pour l'animation culturelle de Boulogne-Billancourt par des conventions conclues le 3 avril 1974. Une nouvelle convention du 16 décembre 1994, s'intitulant *convention de mise à disposition*, a été complétée par un avenant du 27 avril 1995, prorogeant sa durée jusqu'en décembre 2004, précisant diverses sujétions de service public et stipulant l'obligation pour la ville de verser d'importantes participations à l'exploitation.

Le caractère de service public d'un théâtre municipal est attesté par une jurisprudence constante du juge administratif. Le montage contractuel par lequel la commune de Boulogne-Billancourt a confié la gestion de son théâtre à l'association s'analyse donc comme une délégation de service public à vocation culturelle qui aurait dû dès lors répondre aux dispositions de la loi Sapin précitée. La circonstance que la délégation soit confiée à une association à but non lucratif n'est pas de nature à écarter leur application, celle-ci ayant la qualité de délégataire de service public au même titre qu'une entreprise ou une société d'économie mixte.

En conséquence, la commune de Boulogne-Billancourt, collectivité délégante, a notamment méconnu trois obligations : son conseil municipal aurait dû se prononcer sur le principe de la délégation du service public local (art. L 1411-4 du C.G.C.T.) ; le maire, autorité délégante, aurait dû soumettre la délégation à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes (art. L 1411-1 du C.G.C.T.) ; l'assemblée délibérante aurait dû se prononcer sur le choix du délégataire et sur le contrat de délégation (art. L 1411-7 du C.G.C.T.).

3. LES PRESTATIONS DE SERVICE ASSUREES PAR UN MANDATAIRE OU UN DELEGATAIRE QUI AURAIENT DU ETRE SOUMISES A LA CONCURRENCE

Les collectivités locales peuvent aussi s'affranchir des règles de concurrence en application de clauses abusivement introduites dans certains contrats de mandat ou de délégation de service public.

Ainsi, la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'hôtel du département des Bouches-du-Rhône, d'un coût total de 1.6 milliard de francs, a été déléguée, par convention de mandat, à un groupement SCIC-AMO/SCIC-Région/G3A, constitué par des entreprises filiales du groupe Caisse des dépôts et consignations.

Au cours de l'opération, qui s'est déroulée de 1991 à 1994, le Conseil général a confié à ce groupement des tâches supplémentaires qui viennent s'ajouter à la mission de maître d'ouvrage délégué : une étude sur l'équipement mobilier, une étude

sur la gestion, l'exploitation et la maintenance du bâtiment, une étude sur la restauration, pour un montant total de près de 5 millions de francs.

Il s'agissait de prestations de service dont l'attribution aurait dû, compte tenu de leur coût, faire l'objet de procédures d'appel à la concurrence.

Par ailleurs, la constitution de « fonds de travaux » est fréquemment prévue dans des conventions d'affermage du service de l'eau. Elle permet au fermier d'alimenter par prélèvement sur les ressources du service un fonds destiné à faciliter le financement de travaux sur le réseau.

Selon la circulaire ministérielle (ministère de l'Intérieur) du 17 mars 1980 prise pour l'application du décret du 17 mars 1980 portant approbation du cahier des charges type de l'eau (paragraphe III-21), «la pratique du fonds de travaux doit être proscrite», car «elle présente le double inconvénient pour la collectivité d'aliéner des recettes qui lui sont dues et de soustraire aux règles des marchés publics la dévolution des travaux».

Cette pratique peut en effet faciliter l'attribution au fermier de l'intégralité des travaux, y compris des opérations dites de «renforcement et d'extension», lesquelles se traduisent par la mise en place de nouvelles installations et devraient donc relever de la maîtrise d'ouvrage de la ville.

Le fermier jouit alors d'une situation de quasi-monopole faisant obstacle à la mise en œuvre des règles de publicité et d'appel à la concurrence qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage publics de manière renforcée depuis l'intervention des lois des 3 janvier 1991, 29 janvier 1993 et 8 février 1995, comme l'a déjà souligné la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement publié en janvier 1997.

Ainsi l'article 7 du traité d'affermage conclu par la ville de Montpellier avec la Compagnie générale des eaux (CGE devenue VIVENDI), le 25 juillet 1989, stipule que le fermier constituera «un fonds spécial» ayant pour but de «faciliter le financement et l'exécution des travaux» de renouvellement, de renforcement et d'extension prévus aux cahiers des charges de l'eau et de l'assainissement.

Ce fonds est approvisionné au moyen d'un versement semestriel du fermier fixé à 4,5 MF (soit 9 MF pour l'année) et révisable selon la même formule que celle utilisée pour la participation aux frais d'administration générale. S'y ajoutent les aides de toute nature attribuées au titre des travaux de l'espèce (subventions,

avances, prêts), la TVA récupérée, le produit de la taxe de raccordement au réseau d'assainissement, et «plus généralement toute somme que la ville déciderait d'affecter à ce fonds» eu égard aux dispositions contractuelles précitées. L'affectation a été supprimée par avenant n° 3 du 1er septembre 1997.

De tels «fonds spéciaux de travaux» ont également été mis en œuvre dans le cadre de l'affermage des services d'eau et d'assainissement de nombreuses autres communes.

Des pratiques analogues peuvent se rencontrer dans d'autres types de délégation de service.

Dans le cas de la convention dite « de régie intéressée » liant le syndicat des eaux d'Ile-de-France à la Compagnie générale des Eaux, la Cour des comptes a déjà relevé l'existence de clauses instituant un régime dérogatoire d'attribution préférentielle de certains travaux au bénéfice du délégataire. Le champ de ces dérogations a été substantiellement réduit à la suite de la première intervention de la juridiction financière (cf. rapport public de 1995, p. 393, et rapport public de 1998, p. 114).

Il arrive enfin que l'obligation de mise en concurrence pour la dévolution des délégations de service public soit éludée par un changement de délégataire déguisé sous la forme d'une «convention de gestion et d'exploitation» conclue entre le délégataire initial et un tiers.

Ainsi, la commune de Blois a passé le 23 avril 1992 avec la SARL Société des parcs de stationnement du Val-de-Loire (SOPAVAL) une convention relative à l'exploitation du stationnement payant sur la voirie, à la concession de la réalisation du parc de stationnement Jean Jaurès et à la concession de l'exploitation des parcs de stationnement Jean Jaurès, Valin de Vaissière et du Château, pour une durée de trente années, ramenées à vingt-quatre à la demande du représentant de l'Etat en ce qui concerne le stationnement payant sur la voirie.

Un avenant du 17 septembre 1992 est venu entériner un changement de statut de la SARL SOPAVAL devenue une société en nom collectif dont les deux associés étaient la SA DUMEZ et la société SEGER, filiale du groupe DUMEZ.

Le 28 décembre 1993, la SNC SOPAVAL, délégataire du service du stationnement, et la SA SEGER ont passé une «convention de gestion et d'exploitation», sans que le conseil municipal de la ville de Blois ait été consulté et sans que la convention du 23 avril 1992, conclue entre la ville de Blois et la SOPAVAL n'en porte trace.

Depuis le 28 décembre 1993, selon les termes de ce contrat, «l'ensemble des tâches de gestion technique et administrative des installations» relève de la responsabilité exclusive de la société SEGER. Il s'agit donc d'une cession du contrat, plutôt que d'une sous-traitance. En effet, la société SOPAVAL ne dispose d'aucun moyen propre et d'aucun personnel qui lui permettrait d'assurer la mission de contrôle du service concerné.

Une délégation de service public est conclue intuitu personae et doit être exécutée personnellement par le délégataire. Aucune cession, fut-elle partielle, ne peut être effectuée à peine de nullité en l'absence d'autorisation expresse du conseil municipal. Cette obligation a d'ailleurs été rappelée dans la convention du 23 avril 1992 conclue entre la Ville et son délégataire qui prévoit, en son article 63 «cession du contrat», que «toute cession partielle ou totale de la concession, tout changement du concessionnaire, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'une délibération de l'assemblée compétente».

L'ordonnateur de la ville de Blois soutient ne pas avoir eu connaissance de la convention intervenue entre les deux sociétés. La SOPAVAL soutient pour sa part le contraire. Il n'a pas été possible à la chambre régionale des comptes du Centre d'établir la vérité de l'une ou l'autre de ces affirmations.

Quoiqu'il en soit, il résulte des explications fournies par le maire de Blois, en réponse à la communication qui lui a été faite de cette insertion, que la SNC SOPAVAL a mis fin, le 31 mars 1999, à la convention qu'elle avait conclue avec la SA SEGER.

❖

Qu'il s'agisse de la propension des ordonnateurs des petites collectivités à privilégier les entreprises locales ou de la tendance de collectivités plus grandes à recourir à des montages anticoncurrentiels complexes, les pratiques correspondantes sont illicites. Elles privent les collectivités des économies que permet seule d'assurer une mise en concurrence effective et régulière et mobilisent des ressources qui pourraient être plus utilement employées à comprendre et appliquer les dispositions du code des marchés publics.

Elles sont toutefois de nature différente : le souci de la préférence locale, qui inspire aux ordonnateurs locaux de très vives réserves à l'égard d'une réglementation qui n'a pourtant pas d'autre but que de protéger les intérêts des organismes qu'ils administrent, se manifeste le plus souvent par une inobservation des procédures ou un non respect des seuils à respecter en matière de commande publique. Par leur complexité même, les montages anticoncurrentiels sont d'une autre nature et présentent de ce fait encore plus d'inconvénients.

En premier lieu, ils privent à une plus grande échelle la collectivité des économies, certes difficilement mesurables, que la mise en concurrence aurait induites. Ils l'empêchent d'obtenir le meilleur rapport qualité/prix au moyen d'une comparaison entre plusieurs offres.

En second lieu, le recours à des montages illégaux crée une insécurité juridique préjudiciable à l'intérêt public. Lorsqu'ils sont annulés par le juge administratif, ces montages peuvent avoir des conséquences financières dommageables pour la collectivité comme vient de l'illustrer l'affaire de la concession du périphérique de Lyon-tronçon nord (Conseil d'Etat, section du contentieux, 6 février 1998). De plus, dans certains cas, ces pratiques sont susceptibles de revêtir des qualifications pénales pouvant entraîner la mise en cause de la responsabilité des décideurs locaux.

Le contrôle de légalité a certes accru ses interventions en ce domaine, mais il devrait les étendre encore davantage.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Je ne peux que partager le constat fait par la Cour selon lequel certaines collectivités territoriales ou leurs établissements publics ont fréquemment recours à des montages complexes ayant pour effet, sinon pour objet, d'éluder l'obligation de mise en concurrence.

Cette situation semble être le reflet de la mise en œuvre de procédures qui ont tendance à se développer en particulier au sein de collectivités importantes. Trois facteurs essentiels semblent expliquer ce phénomène :

le développement de la liberté contractuelle qui permet depuis la décentralisation aux personnes publiques et à leurs partenaires de conclure des contrats de leur choix dont le contenu déroge le cas échéant au droit écrit des contrats (code des marchés publics, loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, par exemple) dans le respect toutefois des règles d'ordre public ;

l'affirmation de la libre administration des collectivités locales ;

le transfert sur le cocontractant de certaines charges financières, foncières, humaines ou techniques que permettent les montages dits complexes.

Le développement de ces diverses formules pose en particulier la question de leur qualification juridique, laquelle détermine le régime qui leur est applicable.

Mes services ont à cet égard expertisé des dispositifs concernant des marchés d'entreprises de travaux publics (METP) ayant pour objet des prestations d'entretien ou de maintenance ainsi que des montages combinant baux administratifs et crédit-bail.

S'agissant des METP, des contrats d'éclairage ont parfois pour objet essentiel d'assurer la maintenance du réseau et comportent à cette fin pour partie des travaux publics et pour partie des prestations de service. Certains de ces contrats ne confient pas au gestionnaire l'exploitation du service et ne peuvent donc pas être considérés comme des METP (CE, 8 décembre 1997, SOTRACER).

Outre le problème de leur qualification, ces contrats posent deux questions :

la méconnaissance des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique notamment en

ce qui concerne l'exigence faite au maître de l'ouvrage de définir les objectifs de l'opération et des besoins qu'elle doit satisfaire ;

leur compatibilité au regard des dispositions de l'article 350 du code des marchés publics interdisant tout paiement différé.

Or, le Conseil d'Etat a rappelé qu'un marché ne peut légalement comporter une clause de paiement différé (CE, 8 février 1999, Préfet des Bouches-du-Rhône).

Pour compléter les exemples de la Cour, l'attention de mes services a été appelée récemment sur la légalité d'un marché spécial de travaux publics (MSTP) envisagé par un département. D'une durée de 10 ans, ce marché a pour objet la réalisation de travaux routiers, à l'exclusion de tous travaux d'entretien, sans qu'il y ait coïncidence exacte entre l'avancement des travaux et l'échéancier des paiements fixant le montant des acomptes.

Le dispositif envisagé semblait être constitutif d'un paiement différé, alors même que l'article 350 du code des marchés publics s'applique aux collectivités locales (TA de NICE, 21 mars 1995, préfet du Var). Il appartient donc au maître de l'ouvrage, dans l'exercice de sa liberté contractuelle, de recourir à des conventions portant sur le financement des ouvrages publics, auxquelles ne font pas obstacle les règles impératives du code des marchés publics.

S'agissant du bail emphytéotique administratif (BEA), mes services ont également examiné le projet de restructuration des bâtiments du laboratoire d'analyses agricoles géré par une collectivité départementale. Le montage prévu combinait un bail emphytéotique administratif (BEA) avec une opération de crédit-bail.

Par un jugement en date du 16 juillet 1998, le tribunal administratif de BESANCON a annulé la formule au motif que le financement par crédit-bail immobilier ne répondait pas aux exigences des dispositions de la loi du 30 décembre 1986 permettant à des sociétés agréées pour le financement des économies d'énergie (SOFERGIE) de financer par voie de crédit-bail immobilier les ouvrages et équipements utilisés par des collectivités territoriales pour une activité dont les recettes sont soumises à la TVA.

S'il s'avère que les pratiques dénoncées à juste titre par la Cour sont en recul ; les services déconcentrés de l'Etat s'attachent à limiter ces dérives. Les préfectures se rapprochent désormais des services extérieurs pour analyser ces montages complexes dans le but d'apprécier les risques pouvant être encourus par les collectivités et les amener, si nécessaire, à reformer ou à annuler le dispositif initialement choisi. La circulaire commune du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en cours de

signature qui porte sur le contrôle de légalité des marchés publics vise à amplifier l'action des services de l'Etat dans le domaine souligné par la Cour.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Le présent rapport porte sur l'utilisation abusive de formules telles que la conception-réalisation, le marché d'entreprise de travaux publics de construction (M.E.T.P.) ou sui generis consistant à établir, après appel public de candidatures, des listes de prestataires agréés à qui sont ensuite confiées des commandes sans mise en concurrence.

Ce projet de rapport de la Cour des Comptes appelle de la part de la Région les précisions suivantes.

❖

Les lois relatives à la décentralisation ont confié en 1986 aux régions la construction, l'entretien et le fonctionnement des établissements publics d'enseignement locaux.

La région d'Ile-de-France a dû faire face à une lourde charge en raison de la vétusté des lycées et de l'insuffisance des capacités d'accueil des élèves de l'enseignement secondaire.

Pour réaliser ce programme et répondre au défi qui lui était imposé du fait du transfert des compétences à une époque où elle ne disposait pas des moyens humains internes pour y faire face, la région a recherché des montages qui lui paraissaient permettre de répondre plus rapidement aux besoins exprimés par la communauté scolaire francilienne.

I - LES MARCHES DE CONCEPTION-REALISATION

Cette procédure est prévue à l'article 18 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée. Elle permet de confier à un groupement maître d'oeuvre-entrepreneur, l'établissement des études préalables et l'exécution des travaux.

C'est en 1993 qu'un décret (article 304 actuel du code des marché publics) a précisé et quelque peu restreint le champ d'application de cette procédure "aux opérations dont la finalité

majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en oeuvre ainsi que des opérations dont les caractéristiques intrinsèques (dimensions exceptionnelles, difficultés techniques particulières) appellent une exécution dépendant des moyens et de la technicité des entreprises". Ces conditions ont été commentées par une circulaire en date du 9 août 1995.

La région a utilisé cette procédure de façon répétée avant 1993, puis de manière nettement plus limitée après la parution du décret.

La Région s'est toutefois progressivement rendu compte que cette procédure recelait de fâcheux inconvénients en termes de limitation de la concurrence, ainsi qu'il est aujourd'hui généralement admis.

Cette procédure a, à partir de 1996, été totalement abandonnée au profit de marchés de maîtrise d'oeuvre et de travaux traditionnels.

II - LES MARCHES D' ENTREPRISE DE TRAVAUX PUBLICS (METP)

Le METP-type qui a été mis en œuvre par la Région prévoyait la fourniture d'une prestation globale regroupant construction et maintenance sur une durée de 10 années.

Par l'intermédiaire de cette procédure 108 établissements ont été réhabilités et voient leur entretien assuré pendant 10 ans, sur la base d'un préfinancement des travaux avancé par les entreprises titulaires.

Force est de constater toutefois que le METP rend impossible le paiement direct des sous-traitants prévu par l'article 2 de la loi du 31 décembre 1975.

La formule du METP est également dérogatoire par rapport au principe posé par l'article 350 du code des marchés publics qui interdit "l'insertion dans un cahier des charges de toute clause de paiement différé".

Ce même article précise, cependant, que le paiement par annuités peut être autorisé à titre exceptionnel dès lors qu'aucun autre mode de financement n'est possible. C'est ainsi qu'un arrêté interministériel en date du 29 septembre 1993 a autorisé explicitement la Région a recourir au paiement différé pour la réhabilitation de 121 lycées.

Par ailleurs et surtout, le METP, comme les marchés de conception-réalisation, a conduit, du fait notamment de l'utilisation de la procédure d'appel d'offres restreint liée à l'importance des travaux programmés, à donner la primauté aux grandes entreprises du bâtiment au détriment des petites et moyennes entreprises. Enfin, le coût de ces marchés, eu égard à la baisse intervenue du loyer de l'argent, s'avère élevé et, sur le long terme, défavorable aux intérêts financiers de la Région.

C'est la raison pour laquelle, à partir d'avril 1998, il a été décidé de ne plus avoir recours aux METP, accompagnés ou non de conception-réalisation et de privilégier la procédure d'appel d'offres ouvert.

III - LES ARCHITECTES DE MAINTENANCE

Afin d'assurer la conduite des opérations de maintenance et d'entretien des 477 lycées mis à sa charge, la Région Ile-de-France a désigné dans chaque lycée un interlocuteur unique chargé de conseiller les proviseurs et d'assurer l'interface technique avec les services administratifs de la région.

La formule des architectes de maintenance devait également permettre de mieux connaître l'état du patrimoine.

Les architectes de maintenance ont tout d'abord été désignés par la commission permanente du conseil régional après avis d'un jury de maîtrise d'oeuvre. Mais il s'est effectivement avéré, ainsi que le rappelle la Cour, que leur ont été attribués, par la suite, sur la base de marchés négociés la maîtrise d'oeuvre de travaux non seulement de maintenance proprement dite, mais également de grossesopérations de réhabilitation, en contradiction avec les règles de mise en concurrence.

Depuis, il a été décidé de recentrer la mission des architectes et des bureaux d'études techniques chargés du suivi des établissements afin d'éviter un élargissement préjudiciable de leurs interventions à la demande du maître d'ouvrage.

Ceux-ci ont désormais pour mission d'établir un carnet d'identité du patrimoine, un diagnostic technique des bâtiments et d'assister et de conseiller le maître d'ouvrage pour l'élaboration des programmes de maintenance.

Pour bien les distinguer des marchés de maîtrise d'oeuvre proprement dits, ces marchés ont été attribués par la commission régionale d'appel d'offres sur procédure d'appel d'offres ouvert. Et leur attribution à un groupement d'architecte et de bureaux d'études

techniques fait obstacle à ce que ces titulaires se voient confier un marché de maîtrise d'oeuvre portant sur un même établissement scolaire.

❖

Si les procédures mises en place par la région entre 1986 et 1996 ont sans doute permis de répondre à un impératif opérationnel, elles ont également conduit à un alourdissement des coûts de réhabilitation et d'entretien du patrimoine scolaire du fait même des atteintes à la concurrence qu'elles recelaient.

Le redéploiement de procédures de gestion du patrimoine scolaire, tant en ce qui concerne les travaux que les missions de maîtrise d'oeuvre, est ainsi progressivement apparu comme une nécessité à la fois juridique et économique.

Depuis 1998, la procédure de l'appel d'offres ouvert ainsi que, lorsque cela est possible, l'allotissement des marchés sont systématiquement privilégiés.

Enfin, la Région s'est engagée dans une démarche "d'assurance-qualité" et de certification de ses marchés, dont l'un des objectifs "qualité" est la sécurité juridique de ses procédures de passation.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE

Les présentes observations sur le recours à la procédure de conception-réalisation par le Conseil général de l'Essonne ont déjà fait l'objet de brefs développements dans le chapitre du rapport public 1998 consacré aux diverses irrégularités qui avaient entaché la gestion de mon prédécesseur (chapitre 14 : « La gestion du département de l'Essonne »).

Ainsi que je l'avais déjà fait à l'occasion de la précédente insertion, je souscris globalement aux analyses de la Cour. Toutefois, il m'a semblé utile de mettre en perspective les pratiques relevées par la Cour, en rappelant les motifs et les circonstances qui, à l'époque, ont présidé au recours à cette procédure.

En premier lieu, il m'apparaît important de souligner que cette procédure des marchés de conception-réalisation n'a jamais conduit à écarter totalement l'obligation de mise en concurrence. D'ailleurs, la Cour, dans les développements de son rapport public 1998 consacrés au Département de l'Essonne, se contentait de

souligner, s'agissant de ces mêmes marchés, que « cette procédure aboutit, en pratique, à limiter la concurrence aux grandes entreprises qui, seules, ont les moyens de recruter les compétences nécessaires en matière architecturale ».

Dans ces conditions, je me demande si la formulation retenue par la Cour pour ce projet d'insertion n'est pas excessivement sévère au regard des exemples évoqués (l'introduction laisse en effet entendre que ces marchés, à l'instar des autres « montages complexes » qu'elle analyse, avaient « pour effet, sinon pour objet, d'éluder l'obligation de mise en concurrence »). Ainsi que la Cour l'avait fait l'année dernière, je dirais simplement que le recours à cette formule a pour effet de limiter quelque peu le jeu de la concurrence, qui est, de fait, moins « ouvert » que dans le cadre de la procédure classique.

En fait, j'ai le sentiment que le principal motif du recours aux marchés de conception-réalisation a résidé dans le gain de temps qu'ils étaient supposés apporter. Si l'on se reporte aux ouvrages publiés avant l'intervention du décret du 29 novembre 1993, ainsi qu'aux articles de la presse spécialisée parus à cette époque, on constate en effet que le raccourcissement des délais de réalisation était bien perçu, alors, comme le principal avantage de ce type de marché.

Il me semble que c'est bien la raison pour laquelle cette procédure a été suivie par le Département de l'Essonne, avant l'intervention du décret du 29 novembre 1993, dans ces trois cas de construction de collèges, des opérations toujours marquées d'une certaine urgence. Du reste, tout en sachant combien cet argument est juridiquement peu recevable, j'observe qu'un grand nombre de collectivités ont eu recours à cette même procédure pour construire ou rénover des bâtiments scolaires.

Certes, assimiler l'urgence à l'un de ces « motifs d'ordre technique » qui, aux termes de l'article 18-1 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (« loi MOP »), légitimaient le recours à cette procédure des marchés de conception-réalisation procédait d'une interprétation large de la loi : même dans le cas de ces opérations sur bâtiments scolaires, l'urgence, en admettant qu'elle ait réellement existé, n'aurait pas dû à elle seule justifier le recours à cette formule et l'utilisation qui en a été faite par le Département de l'Essonne peut effectivement être qualifiée d'abusive.

Mais, dans le cas d'espèce, je note que le contrôle de légalité n'avait pas exprimé de réserves lors de la passation de ces marchés et, comme le ministre de l'Intérieur n'a pas non plus évoqué ce point particulier dans sa réponse aux observations consacrées par

la Cour, dans le rapport public 1998, à la gestion du Département, je serais enclin à considérer que ces trois cas de recours à la procédure de conception-réalisation, avant l'intervention du décret du 29 novembre 1993, ont davantage résulté d'une lecture erronée de textes malaisés à interpréter que d'une volonté délibérée de méconnaître ceux-ci et de contourner la légalité. Je souscris d'ailleurs entièrement à la rédaction nuancée adoptée par la Cour dans son projet d'insertion : « les manquements à [l'obligation de mise en concurrence] sont (…) parfois dus à la situation de relative insécurité juridique existant en ce domaine ».

A contrario, de tels écarts ne sont plus permis depuis que le décret du 29 novembre 1993 est venu préciser et encadrer les conditions d'utilisation des marchés de conception-réalisation. Ainsi, lorsque le Conseil général de l'Essonne a eu recours, dernièrement, à cette procédure pour la construction des archives départementales au château de Chamarande, les conditions posées par le décret du 29 novembre 1993 étaient cette fois pleinement réunies : les problèmes techniques complexes liés à la réalisation de sept niveaux de sous-sol, de surcroît dans un site classé, justifiaient effectivement que l'entrepreneur fût associé aux études, la maîtrise d'œuvre étant d'ailleurs confiée à un architecte en chef des monuments historiques.

Pour ma part, je veillerai à ce que le Conseil général de l'Essonne, s'il doit encore, dans l'avenir, recourir à cette formule des marchés de conception-réalisation, ne le fasse que dans le strict respect des conditions définies par le décret du 29 novembre 1993. La mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements doit permettre, même pour les opérations qui revêtent une certaine urgence, de maîtriser les contraintes de temps sans qu'il soit nécessaire de faire appel à une procédure qui, en raison des surcoûts qu'elle entraîne, doit conserver un caractère d'exception.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'OISE

Dans son rapport consacré au recours par les collectivités territoriales et leurs établissements publics à des montages complexes anticoncurrentiels, la Cour des comptes cite le Département de l'Oise, au cas particulier de l'utilisation de la formule du marché de conception-construction pour la réhabilitation et l'extension du collège Charles FAUQUEUX à BEAUVAIS.

Les remarques formulées appellent de ma part les observations suivantes. Elles tiennent essentiellement au contexte fluctuant qui a affecté et qui continue d'affecter le code des marchés publics ainsi d'ailleurs que le fait observer la Cour lorsqu'est évoquée l'évolution du dispositif législatif et réglementaire visant à renforcer la concurrence dans la commande publique.

Evolution dont il faut souligner qu'elle est à ce jour inachevée - puisque la refonte du code des marchés publics inscrite dans le prolongement du rapport TRASSY-PAILLOGUES initié dès l'automne 1995 et déposé en mars 1996, visant principalement à rénover entièrement le code des marchés publics en le simplifiant, n'a toujours pas abouti.

En revanche, les acheteurs publics ont dû faire face depuis 1993 à une succession de textes réglementaires qui sont venus constituer ce que l'ensemble des opérateurs de la commande publique a qualifié de maquis réglementaire dans lesquels ils ont dû s'immerger au détriment d'une démarche économique de l'achat pourtant essentielle[114].

C'est ainsi que préalablement au cas particulier des montages contractuels objet du rapport annuel de la Cour des comptes, et qu'il conviendrait de dénommer plus génériquement appel d'offres avec concours, je tiens à faire observer que le droit applicable à la date à laquelle s'est posé le choix de la procédure de dévolution pour l'opération d'extension-réhabilitation du collège Charles FAUQUEUX imposait la qualification de marché de conception - construction et non de conception-réalisation - cette dernière qualification étant issue de la rédaction de l'article 304 du code des marchés publics elle-même tirée du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993.

Or, les opérations administratives qui ont encadré le marché dont il s'agit se sont déroulées au cours de l'année 1991.

---

[114] Cf. Déclaration de Yves GALLAND, ministre délégué aux finances et au commerce extérieur – La Gazette 31 Mars 1997

Cette précision est importante quant au rôle imparti au jury de concours et à l'intervention de l'organe délibérant dans le choix de l'équipe concepteur - constructeur.

Cela étant posé, c'est sur la base d'un rapport soumis au bureau du Conseil Général lors de sa réunion du 11 mars 1991 rappelant d'abord le montant des crédits inscrits par l'assemblée départementale pour cette opération, précisant ensuite, le mode de dévolution par rapport aux dispositions de l'article 302 du code des marchés publics, motivant enfin le recours à cette procédure au regard des difficultés inhérentes à la gestion du chantier du fait du maintien de l'activité enseignement pendant les travaux ce qui imposait qu'une attention toute particulière soit apportée à la réduction des "nuisances chantier" et à la recherche d'une sécurité optimale de la communauté éducative, qu'a été lancée cette opération.

La décision correspondante, transmise au contrôle de légalité le 12 mars suivant, n'a fait l'objet d'aucune observation de la part du Préfet qui a ainsi validé la motivation soumise à l'organe délibérant.

En ce qui concerne la signature du marché, il est exact que j'ai décidé de confier l'opération au groupement concepteur constructeur, que le jury - dont la composition a également été soumise à l'organe délibérant par décision du 11 mars 1991 précitée - m'avait proposé dans son rapport du 23 septembre 1991, sans que cette proposition ait été soumise à l'approbation du Conseil général ou de son bureau.

A cet égard, je citerai les dispositions de l'article 306 du code des marchés publics qui prévoyaient avant la promulgation du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 :

"Lorsque le concours porte à la fois sur l'établissement d'un projet et son exécution [ou seulement sur l'exécution d'un projet préalablement établi], l'attribution du marché est prononcée par la collectivité ou l'établissement contractant après avis du jury. Cette décision est, s'il y a lieu, soumise à approbation".

J'ajouterai, en outre, que le code dans sa rédaction antérieure au décret du 29 novembre 1993 n'a pas précisé :

"l'attribution du marché est prononcée par l'assemblée délibérante de la collectivité".

C'est donc selon des dispositions conformes aux lois et règlements en vigueur qu'a été signé ce marché dans des conditions par ailleurs validées par le contrôle de légalité.

Pour conclure, je ne puis que m'étonner du décalage entre les constats tirés en 1999 par la Cour des Comptes sur l'utilisation en 1991 d'une procédure dite conception-construction qui en novembre 1993 a été remplacée par le contrat dit de conception-réalisation pour faire l'objet d'un traitement spécifique destiné à en limiter fortement l'utilisation et par conséquent, sur la valeur pédagogique et informative de ces constats qui, pour produire pleinement ces effets, devraient être resitués dans le contexte réglementaire applicable au moment de la passation de ces montages contractuels.

REPONSE DU MAIRE DE NÎMES

1°) La Ville de Nîmes a décidé de lancer un appel d'offre conception-réalisation en procédure d'urgence pour le Parc des Expositions, compte tenu de la nécessité de livrer l'ouvrage au 1er janvier 1994, après obtention de l'accord définitif de plusieurs partenaires institutionnels (Région Languedoc-Roussillon, Département du Gard, CCI).

Afin de permettre la livraison du bâtiment dans les délais, la Ville a donc assuré la maîtrise d'ouvrage et le préfinancement de la TVA et a anticipé sur les accords financiers pour lancer le concours.

En effet, les négociations sur le montage financier n'ont abouti qu'en juin 1993.

2°) En ce qui concerne la procédure négociée mise en application conformément à l'article 312 § 2 du code des marchés publics (réf. aux Marchés Publics n° 237 octobre, novembre 1988 dont copie est jointe), elle résulte du fait que le 29 juillet 1993 le Conseil Municipal a entériné la proposition du jury de concours, à savoir retenir le groupement concepteur / constructeur SITRABA / GREGOTTI / DUVAL.

La société SITRABA a fait part à la Ville fin août, début septembre 1993, de son souhait de ne pas donner suite à son offre.

Cette entreprise connaissait des difficultés financières.

En effet, d'importantes restructurations subies par son groupe l'amenaient à ne plus faire d'opération aussi bien en qualité de mandataire d'un groupement qu'en entreprise générale.

Les membres du jury de concours, en date du 14 septembre 1993, ont émis le vœu de déclarer l'appel d'offres avec concours infructueux et compte tenu de l'urgence (la programmation des

activités est arrêtée par le Comité de la Foire un an avant leur déroulement), de traiter par voie de marché négocié en application de l'article 312 § 2 du Code des Marchés Publics.

Cette procédure négociée, dont les pièces du dossier de consultation restent identiques à celles proposées dans le cadre de l'appel d'offres avec concours, a été acceptée par le Conseil Municipal de la Ville, le 28 septembre 1993. Par décision de Monsieur le Maire, en date du 26 janvier 1994, il a été décidé de déclarer l'appel d'offres infructueux et de traiter par voie de marché négocié en application de l'article 312 § 2 du code des marchés publics.

REPONSE DU MAIRE DE VILLENEUVE-LES-AVIGNON

Je n'ai aucune observation à fournir à votre commentaire concernant la critique émise par chambre régionale des comptes, puis par la Cour, sur la pratique de mon prédécesseur en matière de marché public concernant ce marché de modernisation et d'extension de l'éclairage public de la commune.

Je ne peux en effet que prendre acte d'une situation qui m'a été imposée suite à mon élection en 1995, et pour laquelle je ne vois pas d'issue avant la fin imposée de mon contrat, en 2008. Je reste cependant, comme j'ai pu déjà en discuter avec le rapporteur de la chambre régionale des comptes, à l'écoute de toute solution que la Cour pourrait m'apporter soi pour mettre un terme, soit pour renégocier ce contrat avec la société titulaire du marché.

REPONSE DU MAIRE DE VAL DE REUIL

I. - MARCHE POUR LE RAMASSAGE DES ORDURES MENAGERES ET LE NETTOIEMENT DE LA VOIRIE (N° 93/004)

Genèse du projet

Suite au vote d'une nouvelle réglementation sur la collecte et le traitement des ordures ménagères, la Commune de Val de Reuil décide de passer un marché qui a pour objet :

- la collecte sélective des ordures ménagères

- la gestion d'une déchetterie

- la fourniture et la maintenance de réceptacles de propreté

- le lavage des conteneurs à ordures ménagères

-le balayage de la voirie publique

Ce marché prévoit aussi la reprise par l'entreprise titulaire du personnel chargé du balayage de la voirie publique. La Commune souhaite, à un moindre coût, répondre au mieux et rapidement aux nouvelles exigences environnementales. Le marché déposé en Sous-Préfecture des Andelys, le 3 décembre 1993, est passé avec la Société USP ONYX.

Il est à noter que les prestations de collecte sélective des ordures ménagères, de fourniture et maintenance des réceptacles de propreté ne seront pas notifiées, donc jamais exécutées. Ce marché a été transféré à la Communauté de Communes « Seine-Eure »le 1er janvier 1997, compétente dans le domaine des ordures ménagères et dans celui de l'entretien des voiries (délibération du Conseil municipal en date du 25 juin 1997).

Choix de la procédure

La connaissance et la maîtrise du fonctionnement des M.E.T.P. était imparfaite à cette époque. Ce marché se rapproche en effet plus d'une délégation de service public car très peu d'investissements ont été exécutés (seulement ceux qui concernent la déchetterie).

Pourtant, il y a eu mise en concurrence réelle puisque quatre entreprises ont répondu à l'appel d'offres (ce qui est supérieur au nombre de réponses de certains appels d'offres ouverts).

II. - MARCHE DE RESTRUCTURATION DE LA PISCINE MUNICIPALE (N° 95/003)

Remarque préliminaire

Il est à noter que ce marché - dont le contenu de l'appel d'offres est qualifié de particulièrement succinct, ne permettant pas aux candidats de connaître les prestations à fournir et leur durée - a correspondu à la période postérieure à 1988 où les fonctionnaires de l'Etat qui assuraient le suivi technique de la Commune ont cessé d'apporter leur concours.

Genèse du projet

Cet équipement a été construit en 1979 par l'Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle du Vaudreuil à une époque où la Commune n'existait pas encore. Le décompte définitif de l'opération s'élève à 9 056 741,57 F T.T.C.

Plusieurs erreurs de conception ont entraîné des travaux à la charge de la Ville. Par exemple, un bassin extérieur était prévu pour une utilisation continue tout l'année. Cela n'a pas pu fonctionner.

En 1988, la Commune a dû investir plus de 10 500 000 F T.T.C. pour couvrir ce bassin.

En 1994, suite aux conclusions d'une visite de la Commission de sécurité, il est apparu que la piscine municipale ne répondait plus aux normes en vigueur en terme d'hygiène et de sécurité. Cela faisait suite à de nombreux accidents (intoxication au chlore ...).

Les élus ont alors fait le choix de conserver cet équipement en fonctionnement car il s'agit d'un équipement structurant de la Ville.

Choix de la procédure

Vu l'ampleur de l'état de la dette de la ville, consécutive à la création de la ville nouvelle, vu la responsabilité encourue par les élus en cas d'accident, et vu le coût des travaux (de l'ordre de 16 M.F. T.T.C.), le choix du M.E.T.P. est apparu comme la solution la plus adéquate pour permettre à la ville de répondre rapidement au besoin.

Ce choix permet aussi de lier travaux et maintenance, et d'inciter les entreprises à prévoir des équipements et des matériaux au cycle de vie le plus long possible.

Depuis 1995, la piscine n'a connu aucun incident majeur, ce qui tend à prouver que ce choix

REPONSE DU DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE SAINT-BRIEUC

I. - DU DESEQUILIBRE ENTRE LES CONTRAINTES REGLEMENTAIRES ET DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTE

Comme la Cour des Comptes a pu le remarquer, les réformes successives du Secteur Hospitalier n'ont cessé depuis plusieurs années d'accroître les charges et obligations supportées par nos Établissements, cependant que les dotations de l'État diminuaient constamment.

En outre, les responsabilités attachées à l'exécution du Service Public imposent le renouvellement constant des équipements hospitaliers.

Ces éléments et contraintes de fonctionnement de nos Établissements ne sont pas, me semble-t-il, suffisamment pris en considération dans les critiques que formule la Cour des Comptes.

Ainsi, pour l'Établissement de Santé que j'ai l'honneur de présider, les données étaient, à l'époque des faits, les suivantes :

Dans un souci de meilleure fonctionnalité intégrant des objectifs de sécurité médicale, de sécurité incendie, et d'efficience économique, le Conseil d'Administration avait décidé en 1989 de concentrer sur un seul site, autour du Plateau Technique, des Unités d'Hospitalisation de Court Séjour, fonctionnant encore dans des locaux vétustes, non conformes et distants de 3 km de l'établissement principal.

A elle seule, cette opération de regroupement, que ses enjeux sécuritaires rendait incontournable dans toutes ses composantes, représentait pour le court et le moyen terme un coût très élevé :

- Transfert de la Maternité à proximité du Plateau Technique et du Service de Néonatologie (≅ 100 MF).

- Transfert du Service d'Hémodialyse à proximité de la Néphrologie, du Plateau Technique et de la Réanimation (≅ 30 MF).

Mais encore d'autres opérations également liées à des objectifs de sécurité médicale et de sécurité des bâtiments étaient programmées, voire déjà en cours de réalisation :

- Réhabilitation et mise aux normes des Services de Gériatrie – 455 lits (≅ 127 MF).

- Réhabilitation et extension du Service des Urgences (38 MF).

Enfin, la maintenance et l'évolution des équipements bio-médicaux – éléments déterminants de la sécurité médicale dans un Établissement pôle de référence très actif et offrant une palette de prestations très spécialisées – nécessitaient à brève échéance :

- Le renouvellement du scanner (≅ 5 MF).

- L'installation de l'I.R.M. (≅ 6,5 MF).

- Le renouvellement et le doublement de caméras à scintillation (≅ 4 MF).

- Installation d'un appareil d'angio-coronarographie numérisée (≅ 4,9 MF).

Dès lors, en 1991, les ressources d'autofinancement disponibles étaient largement hypothéquées et les perspectives d'évolution de la dette rendues préoccupantes.

C'est dans ce contexte que le Directeur nouvellement nommé a découvert que le redimensionnement des infrastructures énergétiques n'avait pas été pris en compte dans le plan directeur de l'époque, alors même qu'il conditionnait l'exploitation des nouvelles structures programmées.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'urgence à réaliser l'ensemble de ces opérations liées à la sécurité des usagers, dont aucune ne pouvait être différée, la Direction, la Commission Médicale d'Établissement et le Conseil d'Administration ont considéré que pour remédier à cette omission qui représentait un coût important (entre 20 et 25 MF), le recours au crédit-bail financé sur les économies d'énergie induites par les opérations concernant les flux énergétiques constituait l'option idéale.

Elle permettait en effet de réaliser dans un court délai le redimensionnement des infrastructures de productions énergétiques, pour permettre la mise en exploitation de nouveaux équipements hospitaliers, afin de se placer en conformité avec les normes de sécurité médicale et incendie, sans générer de surcoût, ni pour la Section d'Investissement, ni pour la Section d'Exploitation du Budget et donc sans affecter les programmes directement liés à la prise en charge des malades.

L'état des contraintes techniques, juridiques et financières, dans lequel était placé, à l'époque des faits, le Centre Hospitalier, doit être pris en compte dans l'appréciation portée.

Si les orientations adoptées à l'époque sont susceptibles de critiques juridiques, elles auront eu le mérite d'éviter à l'Hôpital d'avoir à connaître d'accidents, tel celui qui a récemment affecté les Hospices Civils de Lyon, imputable à l'état de ses locaux et des équipements de sécurité.

Le décalage entre la pratique et le droit ne doit préjudicier en aucune manière à l'usager du Service Public.

II. - DES EFFETS NEGATIFS POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EXISTENCE DE FRICHES JURIDIQUES

A titre liminaire, je rappellerai qu'en 1991, le Centre Hospitalier de Saint-Brieuc ne disposait en aucune manière d'une quelconque garantie quant à la sphère juridique en vigueur.

D'une part, la jurisprudence du Conseil d'État, relative aux financements privés des équipements par techniques particulières, telles les ventes en l'état d'achèvement, n'était pas encore établie.

D'autre part, la transposition des directives communautaires, que vous visez dans votre projet de rapport définitif, n'était pas achevée.

Une telle situation est contraire au principe de sécurité juridique, alors même que celui-ci est érigé au rang de Principe Général du Droit.

Le rapport définitif de la Cour des Comptes devra prendre en considération l'absence, au moment des faits, d'une réglementation claire et définitivement fixée.

A ce propos, je rappellerai que la Direction du Centre Hospitalier de Saint-Brieuc a constamment informé en toute transparence les Autorités de Tutelle en charge du contrôle de légalité de chacun des choix opérés.

Sa bonne foi ne peut être mise en cause quant à l'imputation de la maîtrise d'ouvrage au crédit-bailleur lorsqu'elle a réalisé la première opération (GTC) selon des modalités d'ailleurs précédemment utilisées par beaucoup d'autres Hôpitaux.

Pour ce qui concerne la seconde opération (Cogénération), et lorsqu'elle a eu connaissance de l'évolution de la réglementation et de la décision de principe du Conseil d'État sur le sujet, elle a pris, en

liaison avec la Direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, l'option qu'elle a été la première à suivre au plan national : procéder par voie de mise en concurrence pour les marchés de travaux.

S'agissant du choix du Maître d'œuvre, c'est au regard de l'urgence qui s'attachait à la réalisation de la Cogénération pour permettre l'ouverture programmée du Pavillon de la Femme et de l'Enfant qu'elle a eu recours à l'article 104-2- du Code des Marchés Publics.

On rappellera que plusieurs dizaines d'Établissements Publics de Santé ont travaillé durant cette période avec la société BERRY, sans recevoir de quelconques critiques des Chambres Régionales des Comptes, ou du Contrôle de légalité.

C'est pourtant ce qui est arrivé à notre Établissement, alors même que nous avions pris les plus grandes précautions pour éviter toute discussion.

Enfin, lorsque les effets négatifs du recours au crédit-bail se sont révélés dans leur ampleur, nous avons pris toutes les mesures pour garantir les droits de l'Établissement.

Des procédures ont été engagées.

Elles se poursuivent.

Nous vous en rendrons compte dès qu'elles seront tranchées.

REPONSE DU MAIRE DE CHAMPIGNY

« La chambre régionale des comptes observe que la commune a acquis en contrat de crédit bail sur cinq ans, une machine d'imprimerie pour un montant annuel de 249 527,62 francs par an.

Certes, a posteriori, il est incontestable que cette machine a été acquise. Mais au début de l'année 1993, lorsque la nécessité d'un nouveau matériel est apparue, l'évolution technique propre à ce matériel pouvait amener à en craindre une rapide obsolescence. Pour éviter cet écueil, la formule de crédit-bail a été préférée à une acquisition pure et simple.

Les services n'ont donc pas délibérément cherché à éviter la mise en concurrence mais plutôt à saisir l'opportunité de souplesse que leur laissait la location avec option d'achat.

La formule retenue a été celle habituellement proposée pour ce type de matériel et un contrat a été signé.

S'agissant du coût, la formule retenue était assez proche de celle d'un financement par emprunt soit 7 % environ dans les deux cas. »

REPONSE DU MAIRE DE PUTEAUX

La Cour considère que certains manquements à l'obligation de concurrence dans l'usage inapproprié de la dation en paiement, s'expliquent, parfois, par l'existence d'une relative insécurité juridique, source de difficultés d'interprétation.

En effet, il a fallu attendre un avis du Conseil d'Etat de 1995, faisant suite à un arrêt dit Midi-Pyrénées du 8 février 1991, pour savoir, dans quel cas, le recours à ce type de contrat devient illicite, et dans quel cas il demeure autorisé.

La pratique par la ville de Puteaux de la dation en paiement s'est inscrite dans les principes, souvent, dans des cas d'imbrication des locaux. Ces contrats ne sont donc entachés d'aucune illégalité.

Leur conformité à la loi se trouve confirmée par le contrôle préfectoral. Les prix ont reçu l'agrément des services fiscaux.

Les procédures utilisées, même à grande échelle, encore que les chiffres donnés soient erronés, étaient parfaitement licites. Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat aucune dation en paiement n'est intervenue. C'est à ce titre qu'il peut être fait référence à la ville de Puteaux.

REPONSE DU MAIRE DU CHESNAY

En 1988 la société GALLICA FRANCE SA a été déclarée lauréate du concours de promotion lancé par la SAEMIC, société

d'économie mixte de la ville du Chesnay pour la réalisation d'un aménagement urbain dit "Le Redingote".

La nouvelle équipe municipale, en mars 1989, modifie complètement ce dossier afin d'éviter un contentieux avec un risque financier important pour la ville. Un réaménagement du projet sur les bases de l'appel d'offres est négocié entre la municipalité du Chesnay et la société GALLICA FRANCE. La nécessité d'une nouvelle école s'impose. L'impossibilité de réaliser cette école sur un terrain dissocié de l'opération du concours amène tout naturellement à proposer une dation de l'école.

Les observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France d'octobre 1997 ne visaient que le non respect de la loi M.O.P. sur la maîtrise d'ouvrage. Elles ne mentionnaient pas le non respect du code des marchés publics. A cette époque, la définition qui figurait à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1985 est imprécise, comme l'ont souligné plusieurs jurisprudences.

Sur le fond, il pourrait être soutenu que si, aujourd'hui, l'irrégularité du recours à la technique de la dation pour la réalisation d'un ouvrage destiné à devenir rapidement et entièrement propriété publique est connue, ce n'était pas le cas à l'époque : les délibérations du conseil municipal les plus récentes dans cette affaire datent de 1990. Or, l'arrêt du Conseil d'Etat qui a attiré l'attention en matière de dation et vente en état futur d'achèvement est un arrêt du 8 février 1991, région Midi-Pyrénées. Cet arrêt a été commenté et connu ultérieurement à la signature de l'acte notarié, ce qui explique au demeurant qu'à aucun moment les services tant communaux que préfectoraux n'aient pu attirer l'attention du maire sur le caractère contestable de cette procédure.

Le service des Domaines, lui-même, avait bien validé la valeur de la dation de l'école ayant fait l'objet d'un cahier des charges précis.

Ce montage, à l'époque, n'avait pas pour but de permettre à la ville du Chesnay de s'affranchir des règles du code des marchés publics, mais seulement de pouvoir réaliser un équipement public tel qu'une école maternelle urgente pour les besoins de la collectivité, ne pouvant se réaliser qu'à l'endroit même où la collectivité aurait perdu toute propriété par des décisions d'une équipe municipale non reconnue par la population en mars 1989.

Pour toutes ces raisons, Monsieur le Premier Président, je vous demande de ne pas retenir l'exemple du Chesnay dans votre article sur les recours par les collectivités territoriales et leurs établissements publics à des montages anti-concurrentiels.

REPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

La justification du classement de la Ville de Marseille au sein de la rubrique visée plus haut tiendrait en sa qualité de maître d'ouvrage, au non respect de ses obligations en matière de publicité, relativement aux travaux menés sur l'hippodrome Borely.

L'observation de la Cour appelle les remarques suivantes :

- A travers diverses conventions, la Ville de Marseille a loué les terrains de l'hippodrome Borely à la Société Sportive de Marseille (SSM) depuis 1919 ;

- C'est encore en tant que bailleur que la Ville de Marseille est intervenue par sa délibération du 22 juillet 1996. L'objet de la délibération était double.

Tout d'abord, il s'agissait de répondre à une aspiration ancienne de la SSM de moderniser ses installations. Un long travail de préparation a été nécessaire en vue de s'assurer de la faisabilité du projet et de son financement.

La lettre jointe en annexe, en provenance du Président de la Fédération Nationale des Sociétés de Courses, indique bien qu'à la rigueur financière dans laquelle était enfermé le projet, le recueil de l'approbation des Ministères de tutelle de la SSM et de la Fédération a été constant tout au long de la préparation du projet.

Ensuite, il s'agissait de consentir un nouveau bail à la SSM afin que celle-ci puisse lancer les travaux de modernisation, dans les délais prévus.

Pour financer l'ensemble du projet, le plan de financement comportait un emprunt de 20 MF de la part de la SSM. Le nantissement de l'emprunt exigeait l'existence d'un droit réel sur les biens financés. Telle est la raison du recours à un bail emphytéotique administratif.

Ayant établi le programme et ayant diligenté les travaux de construction de l'hippodrome, la SSM était un maître d'ouvrage au sens plein du terme.

La Ville de Marseille n'est intervenue dans la construction de l'hippodrome que par le biais d'une subvention, au même titre que le Conseil Régional et le Conseil Général, et par une redéfinition de la zone occupée par la SSM.

Seuls 156.000 m^2 ont été donnés à bail à la SSM, au lieu de 256.000 m^2 précédemment. La différence a été rendue aux Marseillais sous forme de zones de loisirs ou de circulation.

L'initiative du programme de l'opération, de son financement et de sa réalisation a été en permanence du côté de la Société Sportive de Marseille. La régularité des opérations, à tous les niveaux, a été assurée en accord avec les Ministères des Finances et de l'Agriculture.

Il n'y a eu de la part de la Ville de Marseille qu'une volonté de continuer des relations constantes avec la SSM depuis 1919, tout en lui permettant de boucler le financement de son projet. Au total, pour la Ville l'hippodrome reste un ouvrage de prestige qui améliore le site. Les loyers versés ne sont pas négligeables, et les zones récupérées au profit de la population font de ce projet une bonne opération pour la Ville.

REPONSE DU MAIRE DE LOIX

Ainsi que vous m'en offrez la possibilité, j'ai l'honneur de vous faire parvenir mes observations qui concernent le 3°) du B, intitulé : le détournement du recours au bail emphytéotique.

S'il apparaît souhaitable de mettre en concurrence les entreprises, il ne peut être juridiquement reproché à la Commune de LOIX de ne pas l'avoir fait dans la mesure où il ne s'agissait pas d'un marché public et qu'à l'époque, la loi relative aux délégations de service public n'était pas encore applicable.

I – Le Conseil d'Etat réuni en Assemblée Générale (section sociale) a rendu le 16 juin 1994, l'avis n°356-101 précisant notamment : « le bail emphytéotique ne constituant pas lui-même, ni un marché de travaux public ni du moins en cas de mission limitée du preneur, une délégation de service public, les mesures de publicité et de mise en concurrence prévues aux articles 38 et 48 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 ne lui sont pas en principe applicables. Elles ne peuvent l'être que si le bail s'accompagne d'une véritable délégation de service public, dans les cas où aucun texte, ni aucun principe, ne font obstacle à une telle délégation » (…).

Dans le cas de la Commune de LOIX, l'absence de mise en concurrence dans le cadre d'une délégation de service public ne peut

pas être invoquée puisque la loi du 29 janvier 1993 a prévu en son article 47 que les dispositions relatives aux délégations de service public ne sont applicables qu'aux conventions dont la signature est intervenue à compter du 31 mars 1993, soit plus de deux ans après la convention litigieuse. Il est de règle qu'on ne peut donner à un texte une portée rétroactive.

II – La Commune observe qu'il ne s'agit pas d'avantage d'un marché public. En effet, comme l'a indiqué la Cour, un marché public suppose que la collectivité ait non seulement un pouvoir exclusif de définition du projet, mais également un pouvoir de direction et de contrôle de travaux.

Or, si la Commune de LOIX a confié au preneur du bail la réalisation de l'aménagement du terrain de camping, elle n'a, en l'espèce, assuré aucun pouvoir de direction et de contrôle des travaux.

REPONSE DU MAIRE DE LYON

Le maire de Lyon souhaite apporter les précisions suivantes concernant les observations de la Cour des comptes aux termes desquelles la formule du bail à construction, superposée à une opération de ZAC conventionnée, aurait permis à la ville de Lyon de contourner les règles de la domanialité publique et de s'affranchir des règles du code des marchés publics, notamment celles de la mise en concurrence, pour la réalisation d'ouvrages publics.

Or, la municipalité de Lyon est particulièrement attentive au respect des législations et réglementations tant nationales que communautaires notamment en ce qui concerne les marchés publics au même titre qu'aux règles relatives à la domanialité.

La complexité de l'opération de la Cité internationale de Lyon et le souci de préservation et de maintien de la qualité d'un site exceptionnel situé en rive du Rhône et longeant le parc de la Tête d'Or a conduit la ville de Lyon à privilégier la location des terrains plutôt qu'à procéder à leur vente.

La solution juridique retenue permettait, en effet, à la ville de Lyon de s'assurer ainsi que, durant la période de location, les objectifs tant architecturaux qu'environnementaux seraient pérennes.

Ceci constitue la motivation essentielle des choix entrepris et nullement la recherche d'un quelconque affranchissement des règles

des marchés publics et notamment celles relatives à la mise en concurrence.

Néanmoins un tel « montage » juridique et administratif ne peut qu'être exceptionnel et ne peut pas constituer, en tout cas pour la ville de Lyon, une solution commune et banalisée.

I. – BAIL A CONSTRUCTION – NATURE DU LOYER ET MODALITES DE PAIEMENT

Cette solution a été retenue par la ville de Lyon, par préférence à la vente, car le bail à construction lui permettrait essentiellement :

- la fixation par voie conventionnelle du programme des aménagements et des constructions ;
- la surveillance permanente du respect de ces programmes ;
- la réalisation de l'opération en fonction de délais précis ;
- la diversification des modalités de paiement du loyer (espèces, nature ou dation) ;
- la récupération du parcellaire loué et des constructions édifiées en fin de bail ;
- la pérennisation du programme de construction et le maintien de son intégration dans un site exceptionnel.

Conformément à l'article L. 251-5 du code de la construction et de l'habitation (article qui n'est pas d'ordre public : cf. art. L. 251-8 du même code) : « le prix peut constituer, en tout ou en partie, dans la remise au bailleur, à des dates et dans des conditions convenues, d'immeubles ou de fractions d'immeubles ou de titres donnant vocation à la propriété ou à la jouissance de tels immeubles ».

Le bail à construction de la Cité internationale de Lyon, tout à fait en conformité avec le texte cité, cumule ces deux éléments puisque, d'une part, le preneur à bail devait régler un loyer, et, d'autre part, la totalité des constructions édifiées doivent s'intégrer, en fin de période de location, dans le patrimoine de la ville de Lyon.

La Cour a considéré, compte tenu du fait que l'un des éléments constitutif du prix du loyer au sens de l'article L. 251-5 précité était constitué par la remise d'ouvrages, que le ou les titulaires(s) des baux à construction étai(en)t dispensé(s) du versement d'un loyer.

Or, en réalité, ainsi que ceci résulte de l'acte authentique de bail à construction, le prix du loyer a été fixé conventionnellement à 123 000 000 francs hors taxes payable pour partie en espèces à hauteur de 46 000 000 francs et à hauteur de 77 000 000 francs par la

remise d'ouvrages à la ville de Lyon en sa qualité de bailleur. Il sera noté que le montant de ce loyer est conforme à l'évaluation faite par le service des domaines dans son avis du 22 juillet 1992.

Une telle disposition aurait d'ailleurs pu être parfaitement retenue en cas de cession de terrains car le prix de vente est payable, à la volonté des parties, totalement en espèces, totalement en nature (notion de « dation ») ou pour partie en espèces et pour partie en nature.

Le bail à construction a, en outre, expressément prévu que compte tenu du fait que le loyer a été calculé en fonction de la superficie développée hors œuvre nette à construire de 76 000 m² « toute augmentation du programme de constructions qui aurait reçu l'aval du bailleur » donnerait « lieu à une augmentation proportionnelle du prix du bail ». Par contre en cas de diminution du programme aucune réduction du prix initial n'était admise.

Enfin il sera rappelé que le paiement du prix du loyer, tant pour sa partie prévue en numéraire que pour sa partie en nature, a été assorti d'une garantie de paiement sous forme de caution bancaire.

Ainsi le preneur à bail n'a pas été dispensé du paiement d'un loyer mais, au contraire, un loyer a été fixé et a été acquitté pour partie en espèces, pour partie en nature par la remise des ouvrages conventionnellement prévus.

II. – REALISATION DES EQUIPEMENTS ET MAITRISE D'OUVRAGE

L'une des particularités de l'opération de la Cité internationale de Lyon est que le preneur à bail à construction (lien contractuel avec la ville de Lyon) a également la qualité d'aménageur (lien contractuel et administratif avec la communauté urbaine de Lyon).

La communauté urbaine de Lyon en sa qualité d'autorité compétente en matière de zone d'aménagement concerté, a décidé, parmi les possibilités offertes par l'article R. 311-4 du code de l'urbanisme, de confier par convention l'aménagement à une personne de droit privé.

Ainsi, il convient de différencier, sur le plan contractuel, les relations existant entre le preneur à bail et la ville de Lyon et l'aménageur – même s'il s'agit de la même personne – avec la communauté urbaine.

Ceci a conduit à distinguer explicitement les équipements devant être remis, d'une part, en contre partie de l'exonération de la

taxe locale d'équipement et, d'autre part, en paiement d'une fraction du prix du bail à construction. Ces équipements sont parfaitement décrits et financièrement estimés dans ledit bail.

Les équipements publics qui sont visés par la Cour (parking, éléments de voirie, espaces verts) étaient donc mentionnés dans le programme des équipements publics de la ZAC de la Cité internationale initiée par la communauté urbaine de Lyon seule compétence en cette matière.

Le programme des équipements publics se présente « comme une liste des équipements indiquant pour chacun d'eux qui sera maître d'ouvrage et qui en assurera la prise en charge et la gestion « (guide des zones d'aménagement concerté édité par le ministère de l'équipement, p. 137).

Ce document n'a donc pas visé les seuls équipements représentatifs de la contre partie de l'exonération de la taxe locale d'équipement. Au contraire il comporte tous les ouvrages primaires qui ont été réalisés dans le périmètre de la ZAC.

L'article R. 311-11 du code de l'urbanisme précise alors que : « Lorsque le programme des équipements publics comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ».

Cet article admet, pour le moins, que la collectivité à laquelle sont dévolus certains équipements peut ne pas prendre la qualité de maître d'ouvrage.

Cette solution est d'autant plus évidente lorsque les équipements et aménagements de la ZAC sont difficilement individualisables, notamment, pour des raisons techniques et/ou en raison de la configuration spécifique d'un site.

Dès lors, la ville de Lyon a assuré la maîtrise d'ouvrage directe de la construction du musée d'art contemporain sur le cite de la Cité internationale. Les règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique, notamment le code des marchés publics, ont été mises en œuvre et parfaitement respectées.

Pour le reste, il a été décidé, en vertu des possibilités ouvertes par l'article R. 311-4 du code de l'urbanisme, que la réalisation des équipements incombait à l'aménageur de la ZAC.

Certes, comme le relève implicitement la Cour, les équipements considérés sont pour partie « d'infrastructure » et pour partie de « superstructure ».

a) En ce qui concerne les équipement d'infrastructure – éléments de voirie, espaces verts – l'aménageur « conventionné » a conduit leur réalisation selon ses propres procédures en application de l'article 1 de la loi du 12 juillet 1985 et de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

b) En ce qui concerne les équipements de superstructure - parking -, le parc de stationnement cité par la Cour constitue l'un des éléments immobilier incorporé dans un ensemble qui se caractérise par une imbrication physique très complexe. En effet ce parc est superposé à un autre parc privé et à divers bâtiments qui sont de droit et de maîtrise d'ouvrage privés.

Si la ville de Lyon a renoncé à une maîtrise d'ouvrage publique c'est évidemment pour les raison susindiquées mais, également, après avoir tenu compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui dans une telle situation a considéré que les règles du code des marchés publics ne pouvaient pas s'appliquer.

C'est ainsi que cette haute juridiction a admis que le preneur à bail avait la qualité de maître de l'ouvrage (dans une espèce concernant le bail emphytéotique mais les effets de ce bail étant similaires à ceux d'un bail à construction la solution est identique : 25 février 1994, req. n° 144641 et 145406, Sofat Marignan Immobilier).

Antérieurement le Conseil d'Etat avait a contrario estimé que l'imbrication technique et juridique permettait, par nécessité, de s'exonérer des règles relatives aux marchés publics (8 février 1991, req. n° 57679, région Midi-Pyrénées).

Ainsi le fait que la ville de Lyon pour la réalisation des équipements précités n'ait pas retenu les règles relatives aux marchés publics n'est nullement lié au fait qu'un bail à construction a été conclu avec un aménageur dans le cadre d'une ZAC mais simplement par application de textes et de décisions jurisprudentielles.

Cette considération a d'ailleurs été partagée par la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes dans sa lettre d'observations définitives du 19 juillet 1996 § 3.5.2. adressée à M. le président de la communauté urbaine de Lyon.

REPONSE DU MAIRE DE MERIGNAC

En 1993, la commune de Mérignac a conclu un bail à construction visant à l'édification de locaux sur le circuit automobile de Mérignac, destinés à être loués à une société d'économie mixte mandataire de la collectivité, ou, en cas de défaillance de celle-ci, la commune elle-même.

La chambre régionale des comptes estime que ce bail a eu pour conséquence d'accorder au cocontractant un droit réel sur le bien immobilier, incompatible avec le principe d'inaliénabilité du domaine public auquel ce bien appartient compte tenu de son affectation à un service public.

La conclusion d'un bail à construction par la Ville de Mérignac pour l'édification de locaux a été décidée compte tenu des avantages que présentait cette formule en termes de risques et de coût pour la collectivité. La commune a en effet considéré que les biens correspondant ne faisaient pas partie du domaine public communal. En effet, le caractère de service public d'un circuit auto-moto ne paraît nullement avéré. Il fait partie d'équipements qui, même lorsqu'ils sont la propriété des collectivités publiques, peuvent se voir reconnaître, selon la décision de la collectivité, le caractère d'équipement de service public ou non. En outre, si le caractère de service public devait s'attacher à des équipements du circuit auto-moto, il devait l'être prioritairement à la piste elle-même et non à des locaux n'ayant qu'une vocation administrative et commerciale.

Telles sont les raisons pour lesquelles la Ville de Mérignac a choisi la formule du bail à construction pour l'édification de ces locaux plutôt que d'utiliser une formule du droit public.

Si la Ville de Mérignac avait choisi une formule de droit public pour la réalisation de ces locaux, le résultat en termes de concurrence eût été comparable. La Ville de Mérignac pouvait faire réaliser ces locaux selon la formule du bail emphytéotique administratif autorisé aux communes depuis la loi du 5 janvier 1988. Les articles 13.2 et 13.4 de la loi du 5 janvier 1988 autorisent la conclusion d'un bail emphytéotique en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence. La commune de Mérignac aurait pu conclure, pour la réalisation des locaux, un tel contrat sans procédure de publicité préalable, ni mise en concurrence.

La commune de Mérignac aurait également eu la possibilité d'intégrer la réalisation des locaux dans la convention de délégation de service public conclue avec la société d'économie mixte locale. En 1993, il était loisible à la Ville de Mérignac de conclure cette

convention de délégation de service public sans procédure de mise en concurrence dans la mesure où les discussions avec la société d'économie mixte avaient été engagées préalablement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 (il n'y avait pas, dans ce cas, d'obligation de respecter la procédure imposée par la loi).

La commune de Mérignac a donc utilisé la formule du bail à construction, non pour détourner les exigences de la mise en concurrence, puisqu'elle pouvait utiliser des formules du droit public qui ne la contraignaient pas sur ce point, mais en considérant que les équipements en cause n'appartenaient pas au domaine public communal.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DU CENTRE INFORMATIQUE DE MONTREUIL-SOUS-BOIS (SICIM)

Dans le rapport annuel de la Cour sont mentionnés les marchés négociés que le SICIM a passés, sans mise en concurrence préalable, avec la Société d'Economie Mixte ETHICA.

Ces marchés, sur lesquels le contrôle de légalité n'avait fait aucune remarque, étaient passés en référence à l'article 104 - II 2ème alinéa du Code des Marchés Publics, eu égard aux nécessités techniques et aux savoir-faire particuliers dont disposait la SEM.

J'observe que c'est à bon droit que ces arguments ont été invoqués. La SEM ETHICA a mis en effet à la disposition du SICIM un personnel technique qui associe une parfaite connaissance des métiers des collectivités territoriales à une connaissance tout aussi parfaite des langages et des systèmes d'exploitation des progiciels et matériels utilisés par le SICIM, qu'il était seul à avoir.

Dans le contexte technique et institutionnel qui nous est propre, la nature des prestations et des savoir-faire mis en œuvre relevaient bien de l'alinéa 2 de l'article 104 du Code des Marchés Publics.

Quand, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes, le SICIM s'est inscrit dans une procédure d'appel public à la concurrence, le résultat de notre appel d'offres en a d'ailleurs démontré la pertinence, puisqu'ETHICA n'a eu qu'un concurrent.

Par ailleurs, la SEM ETHICA ne travaille pas qu'avec le SICIM et elle soumissionne régulièrement, dans le cadre d'appels

d'offres de prestations informatiques, émanant tant d'entreprises privées que d'autres administrations.

La SEM ETHICA a été créée par les villes pour pouvoir s'adjoindre des compétences complémentaires à celles du SICIM et parce qu'elle présente une réelle utilité.

Elle est contrôlée par des collectivités publiques pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles de certaines entreprises privées, dans le contexte actuel de la mondialisation des marchés informatiques.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES HAUTS-DE-SEINE

Je vous prie tout d'abord de noter que le département des Hauts-de-Seine s'associe sans réserve aux observations en réponse que la SEM 92 vous a adressées. Je considère en effet que le projet de rapport de la Cour des comptes constitue en réalité, en ce qu'il reprend les critiques formulées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France à l'encontre de certaines opérations réalisées par le département des Hauts-de-Seine avec le concours de la SEM 92, une remise en cause fondamentale de l'économie mixte.

Pour les raisons développées dans ses observations en réponse, il n'est pas légitime de considérer que les interventions de la SEM 92 ont constitué des atteintes à la concurrence. Il n'est pas possible en effet de critiquer les opérations du département des Hauts-de-Seine et de la SEM 92 en invoquant un cadre légal, réglementaire et jurisprudentiel qui n'existait pas quand elles ont été effectuées, qui ne les concernait pas ou qui ne leur était pas légalement applicable.

Les observations formulées et reprises sur ces points par la Cour ne nous semblent donc pas fondées, ni en droit ni en fait.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SEM 92

Les observations de la Cour des comptes sont de nature politique et non juridique. Ceci apparaît clairement dans le titre même : « Le recours par les collectivités territoriales et leurs établissements publics à des montages complexes anticoncurrentiels ».

Le terme « montage » revêt incontestablement une connotation péjorative, que le qualificatif « complexe » vient encore renforcer. Le montage est, dans l'esprit du public, un artifice. Le lecteur ne peut que penser, à la seule lecture du titre du rapport, que les collectivités locales et leurs établissements publics ont recours à des procédés sophistiqués, artificiels et opaques dont le but serait de fausser ou d'éluder les règles de concurrence. L'idée de « montage complexe » induit également l'existence d'une volonté délibérée, élaborée, de faire échec aux règles légales de concurrence.

En toute hypothèse, une telle présentation ne saurait concerner, ni de près ni de loin, le département des Hauts-de-Seine.

Cette première impression est accrue à la lecture des titres et sous-titres figurant dans le corps du rapport lui-même. Ainsi, le terme « montage » est systématiquement repris : « montages contractuels … montages anticoncurrentiels ». De même est évoquée l'« interposition de sociétés d'économie mixte ». Chacun sait qu'en droit français, l'interposition de personne a pour objet, pour but ou pour effet d'occulter aux yeux des tiers le bénéficiaire réel d'une prestation, d'un contrat, d'un avantage. Il s'agit donc bien de dissimuler, de rendre opaque.

Ces termes particulièrement choisis, qui sous-entendent une intention de faire échec à l'application des règles de mise en concurrence, ne sauraient caractériser ce que fut la pratique suivie par le département des Hauts-de-Seine dans ses rapports avec la SEM 92, ni par celle-ci avec les tiers.

Cette pratique s'inscrit très clairement dans le cadre de l'économie mixte.

L'économie mixte a en effet pour fondement même, depuis le début du siècle, de ne pas laisser la concurrence envahir le champ d'action des collectivités publiques. De ce point de vue, les critiques de la Cour pourraient être simplement tautologiques si elles ne participaient d'un mouvement plus vaste qui, notamment sous influence de la Commission européenne, tendent à la disparition de l'économie mixte.

A. - LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES NE SONT PAS JURIDIQUEMENT FONDEES.

1. La loi du 7 juillet 1983 définit les mentions minimales que doivent contenir les contrats passés entre les SEM et les collectivités locales. Elle instaure expressément une liberté contractuelle en matière de prestations de services.

Pour la première fois, en mars 1997, une cour administrative d'Appel (Bordeaux) a énoncé que cette liberté contractuelle ne faisait pas obstacle à l'application du code des marchés publics.

Quelques mois auparavant, le tribunal administratif de Rennes avait encore consacré la pratique de toutes les SEM et de toutes les collectivités en reconnaissant leur liberté contractuelle (31 janvier 1996, préfet des Côtes d'Armor c/ SEMIG 22 et département des Côtes d'Armor). Ce n'est bien qu'à partir de la décision de la CAA de Bordeaux de mars 97 que le droit a évolué.

Le revirement de jurisprudence de mars 1997 - d'ailleurs en attente de son éventuelle consécration par le Conseil d'Etat - ne saurait de bonne foi être utilisé pour contester des contrats de prestations de services passés avant cette date entre une collectivité locale et une SEM.

2. Sans doute consciente de cette difficulté, la Cour croit pouvoir trouver appui sur la directive "Services" n°92/50 du 18 juin 1992.

Mais c'est, là encore, oublier que cette directive n'a été transposée en droit interne que par la loi du 22 janvier 1997 et par les décrets du 27 février 1998 alors même que le Conseil d'Etat, contrairement à la CJCE, continue de refuser l'application directe des dispositions, mêmes claires et inconditionnelles, des Directives communautaires. A cet égard, même si la Haute Assemblée a récemment admis l'exception d'incompatibilité à l'égard des règles jurisprudentielles internes (CE, Ass., 6 janvier 1998, M. Tête), elle n'a pas pour autant remis en cause les principes mêmes de sa jurisprudence Cohn-Bendit du 22 décembre 1978.

La Cour des comptes n'a pas compétence pour imposer aux lieu et place du législateur l'application du droit communautaire dérivé aux collectivités locales.

3. Enfin, la Cour fait une lecture extensive de l'article 48-1 de la loi dite "loi Sapin", relative aux contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les SEM.

Elle considère - et elle est la seule à le faire - qu'il résulte de ce texte que tous les contrats d'études des SEM sont soumis à ses dispositions alors même qu'il résulte clairement de l'intention du législateur que ne sont visés que les contrats d'études liés aux travaux ou à la maîtrise d'œuvre lorsque, de surcroît, la SEM est titulaire d'une délégation de service public.

Là encore, le Conseil d'Etat rappelle que l'interprétation d'un texte ne peut se faire qu'en vertu de l'intention du législateur (Ass. 14 janvier 1938, SA des produits laitiers la Fleurette). Les rapports et les débats parlementaires relatifs à l'article 48-1 de la loi Sapin (AN, 16 octobre 1992 ; Sénat, 25 novembre 1992) montrent que l'interprétation de la Cour ignore l'intention du législateur.

❖

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il est clair que tous les contrats passés entre le département des Hauts-de-Seine et la SEM 92 l'ont été conformément au droit applicable au moment où ils ont été signés.

Il en est de même des contrats signés entre la SEM 92 et ses prestataires extérieurs. A cet égard, s'il est établi qu'une SEM mandataire d'une collectivité locale doit appliquer le code des marchés publics, il est choquant de constater que la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France s'étant elle-même déclarée dans l'incapacité de qualifier juridiquement de mandat un certain nombre de contrats passés entre le département et la SEM 92, en ait tout de même déduit des obligations de publicité et de mise en concurrence pour la sélection des prestataires.

Il est tout aussi étonnant de voir la Cour des comptes établir une équivalence entre les dispositions du Code des marchés publics et celles de l'article 48-1 de la loi Sapin, dont on a vu qu'ils ne concernaient que quelques contrats très particuliers, dont aucun n'a été passé par la SEM 92.

Cette confusion juridique volontairement entretenue a, en réalité, un autre objet.

B. - VERS LA FIN DE L'ECONOMIE MIXTE ?

1. C'est là le vrai débat. Lorsqu'une collectivité crée une SEM avec des partenaires privés, elle choisit un mode d'organisation et d'intervention, fondé à la fois sur la confiance dans ses partenaires et sur un contrôle strict de l'activité de la société dont la majorité du capital est obligatoirement détenue par des collectivités locales.

Le contrat de société n'est pas soumis, même en droit communautaire, à mise en concurrence. Cela n'aurait évidemment

aucun sens. Constatant cela, certains ont trouvé le moyen d'essayer d'empêcher ces sociétés de mettre en œuvre leur objet social en leur appliquant un corpus légal et réglementaire conçu pour des prestataires purement privés.

Ceci ne peut, à l'évidence, pas fonctionner, ni en termes juridiques, ni en termes économiques.

a) Sur le plan juridique, on observera que le choix par une collectivité locale de sa SEM au terme d'une procédure de mise en concurrence formelle, notamment pour l'exécution d'une prestation de services, mettrait automatiquement les élus en situation de juge et de partie.

En effet, le chef de l'exécutif local, en raison de la loi du 7 juillet 1983, assume fréquemment la présidence de la SEM ou représente la collectivité, présidente en titre du conseil d'administration.

b) Sur le plan économique, toujours en matière de prestations de services et notamment d'études, il faut relever que l'organisation d'une mise en concurrence formelle systématique n'est pas compatible avec la lecture extensive que la Cour des comptes fait de l'article 48-1 de la loi Sapin.

En effet, les SEM, pour minorer leurs frais de structure, n'ont généralement pas développé toutes les compétences internes leur permettant de répondre facilement à tous les appels d'offres. Elles ont donc fréquemment recours à la sous-traitance. Si elles devaient sélectionner leurs prestataires extérieurs au terme d'une procédure de mise en concurrence, elles ne pourraient, par conséquent, répondre aux appels d'offres des collectivités.

2. En réalité, l'application aveugle de dispositions inadaptées vise à tuer l'économie mixte à laquelle la plupart de nos partenaires européens sont réfractaires.

Si la France veut maintenir l'économie mixte, l'heure est venue d'une réforme législative ambitieuse qui pourrait s'articuler autour de deux principes :

a) Entre les collectivités et les SEM, il est nécessaire de réaffirmer une certaine liberté contractuelle déjà prévue dans la loi du 7 juillet 1983. Il s'agit ici de préciser les modalités d'exercice de cette liberté contractuelle à l'intérieur des limites fixées par le conseil constitutionnel et en prenant appui sur le concept de "droits exclusifs", du droit communautaire.

b) Dans ce cas, entre les SEM et leurs prestataires, on pourrait imaginer une extension de l'obligation de mise en

concurrence par une réécriture de l'article 48-1 de la loi Sapin. Un équilibre serait ainsi trouvé entre, d'une part, le maintien de l'économie mixte qui suppose un lien privilégié entre les SEM et les collectivités et, d'autre part, les exigences de transparence dans l'attribution des contrats.

En tout état de cause, on ne peut laisser se développer les contradictions actuelles, nées de la confusion des catégories juridiques. La Cour des comptes elle-même reconnaît l'insécurité juridique qui caractérise la matière. Elle n'hésite pas néanmoins à stigmatiser les pratiques traditionnelles des SEM. Faut-il y voir l'hostilité de principe de la Cour à l'économie mixte ? Si de telles pratiques sont aussi habituelles, ce n'est pas, comme feint de le croire la Cour, qu'elles soient la manifestation d'une volonté délibérée de contourner la loi, mais le révélateur d'une législation inadaptée.

L'économie mixte est en jeu, bien sûr, mais aussi l'efficacité et la sérénité de la gestion locale.

REPONSE DU MAIRE DE BOULOGNE BILLANCOURT

Au regard de la législation et de la jurisprudence, cette situation ne peut être contestée. Toutefois, il paraît opportun de démontrer l'attachement de la nouvelle municipalité élue en 1995 à prendre toutes les mesures nécessaires afin que la gestion de la Ville soit la plus transparente possible et respectueuse des obligations qui pèsent sur une collectivité publique.

Ainsi, par l'intermédiaire de son Maire, la Ville a eu le souci immédiat de clarifier les relations qu'elle entretenait avec les associations quelles que soient les activités que celles-ci exerçaient.

Les premières démarches entreprises dès 1995 ont consisté:

- à procéder à la dissolution des associations constituant un prolongement de l'activité municipale, par la nomination d'administrateurs provisoires,

- à faire en sorte qu'aucun élu municipal ne soit plus membre du conseil d'administration d'une association subventionnée par la Ville, afin d'éviter tous risques d'assimilation avec une gestion de fait,

- à mettre en place des conventions régissant les liens entre la Ville et les associations bénéficiant d'un montant de subvention municipale supérieur à 100.000 francs.

En ce qui concerne plus précisément l'Association pour l'Animation Culturelle de Boulogne-Billancourt, le Maire a immédiatement pris conscience du caractère irrégulier des relations entretenues avec la Ville.

Aussi, dans un premier temps, toute représentation d'un élu du Conseil Municipal au sein du conseil d'administration du théâtre a t-elle été supprimée.

Ensuite, le Maire a entrepris des démarches auprès de l'association afin de convenir avec elle des mesures conservatoires pour clarifier les conditions dans lesquelles les subventions municipales étaient utilisées par l'association.Les démarches n'ayant pas abouti, le Maire a été conduit à solliciter le contrôle de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur les comptes de l'association.

C'est ainsi qu'en application des observations de la chambre, le Maire a fait approuver par le Conseil Municipal du 8 juillet 1999, d'une part le principe de lancement d'un appel à candidatures pour la gestion du théâtre municipal, et d'autre part, le projet de convention avec l'Association pour l'Animation Culturelle de Boulogne-Billancourt visant à régulariser ses relations contractuelles avec la Ville.

L'action de la Ville s'est donc inscrite dans un contexte de volonté de clarification et de transparence, tout en préservant la continuité d'une activité à laquelle les boulonnais sont très attachés, conformément au principe de continuité du service public.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'ASSOCIATION POUR L'ANIMATION CULTURELLE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

1 – Par lettre du 30 septembre 1999, Monsieur le Président de la Cour des comptes a notifié à l'Association pour l'animation culturelle de Boulogne-Billancourt (ci-après, l'association) l'extrait du rapport public annuel concernant « le recours par les collectivités territoriales et leurs établissements publics à des montages complexes et anticoncurrentiels » où elle est nommément mise en cause, en l'invitant à présenter les observations dont l'association souhaiterait la publication au Journal officiel.

L'association, fort étonnée de se voir ainsi impliquée dans un montage complexe et anticoncurrentiel, a l'honneur de présenter les

observations, afin de démontrer que dans le cas qui la concerne, il n'y a ni montage, ni complexité, ni atteinte à la concurrence.

2 – La situation est en effet très simple et ne s'expose pas aux reproches du rapport.

Les relations actuelles de la Ville de Boulogne-Billancourt et de l'association sont régies par une convention dénommée « convention de mise à disposition », en date du 16 décembre 1994, modifiée et complétée par un avenant du 27 avril 1995.

Il en ressort en substance que la ville de Boulogne a mis gratuitement des locaux à usage de théâtre, à compter du 15 décembre 1994, à la disposition de l'association pur l'animation culturelle de Boulogne afin de permettre à cette association d'y exercer son activité de promotion du théâtre et des arts.

Par avenant n°1 en date du 27 avril 1995, il a été prévu que cette convention, consentie pour une durée de cinq ans, sera reconduite, sans réserves ni conditions, pour une période de cinq ans. En contrepartie de cette prorogation de la durée d'occupation, l'Association s'est engagée à mettre 55 places à la disposition permanente de la Ville et 120 places à chaque générale des spectacles créés au théâtre. D'autre part, à l'article 7 de l'avenant, l'association s'est engagée à laisser à la disposition de la ville de Boulogne les locaux du théâtre du 1er au 30 juin de chaque année.

3 – Cette convention, même modifiée comme elle l'a été en 1995, n'est pas un « montage complexe ». Il s'agit, ainsi que l'indique l'intitulé même du contrat du 16 décembre 1994, repris dans la décision du maire n° 94/470 du même jour, comme dans l'intitulé de l'avenant du 27 avril 1995 et dans la décision n° 95.122 qui l'approuve, d'une « convention de mise à disposition » de locaux.

Rien ne permet d'y voir un contrat de délégation de service public. En effet, « pour qu'un service puisse être délégué, il faut que l'activité soit érigée en service public » (O. Raymundie, Gestion déléguée des services publics en France et en Europe, Ed. Le Moniteur 1995, p. 64). « La convention de délégation de service public porte, par définition, sur un service public » (L. Richer, Droit des contrats administratifs, LGDJ 1995, p. 373).

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat (section des travaux publics), dans un avis du 9 mars 1995, « le terme de délégation de service public employé par les article 38 et 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993… vise les hypothèses où une personne publique chargée d'un service public confie la gestion de ce service à une personne qu'il lui appartient de choisir. La loi inclut dans son champ d'application les cas où le service public est délégué par une autorité

chargée de l'organisation du service à une personne qui reçoit pour mission de l'exécuter ».

Pour qu'il y ait délégation du service public, il faut donc d'abord qu'il existe un service public. Il ne suffit pas « qu'une action menée par une association présente un caractère d'intérêt général pour qu'elle constitue un service public ». (P. SUBRA de BIEUSSES, Associations, Droit des services publics, Ed. Du Moniteur, III.200.2.5).

Une récente décision du Conseil d'Etat vient de confirmer ces distinctions et la nécessité absolue que le contrat porte sur un service public pour que s'appliquent les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux délégations de service public. Alors que le président du Tribunal administratif de Paris avait considéré comme telle la concession d'exploitation de bâtiments à usage de café-restaurant appartenant à la ville de Paris et situés dans le bois de Boulogne (28 février 1997, société Stella Maillot Orée du bois, D. adm. 1997, n° 158), le Conseil d'Etat a annulé cette ordonnance au motif que si l'activité du restaurant en cause « contribue à l'accueil de touristes dans la capital et concourt ainsi au rayonnement et au développement de son attrait touristique, cette seule circonstance, compte tenu des modalités d'exploitation de l'établissement et de son intérêt propre, ne suffit pas à lui conférer le caractère d'un service public » (12 mars 1999, Ville de Paris, AJDA 199 p. 439, note Raunet et Rousset).

4 – Au cas particulier, rien ne permet de considérer que l'activité théâtrale a été érigée en service public par la Ville de Boulogne. Il n'existe à la connaissance des responsables de l'association aucune délibération du conseil municipal décidant de créer un service public communal du théâtre, organisant ce service et en imposant la charge, directe ou déléguée, à la commune. Certes, le théâtre peut être un service public municipal. Mais tel n'est pas aujourd'hui le cas à Boulogne, faute de décision en ce sens du conseil municipal.

Aucun élément extrinsèque ne permet donc de considérer qu'il existerait à Boulogne un service public communal du théâtre. Un tel service n'a donc pu être délégué à l'Association pour l'animation culturelle de Boulogne.

Aussi ne s'étonne-t-on pas de ne rien trouver dans la convention du 16 décembre 1994 et son avenant qui apparente ce contrat à la délégation d'un service public.

Son objet n'est pas de permettre à l'association cocontractante d'exploiter un tel service, aux lieu et place de la ville de Boulogne, mais de mettre à sa disposition des locaux pour permettre à ses membres l'exercice de leur activité (article I).

Corrélativement, aucune obligation de service public ne pèse sur l'association. Ses seules obligations sont celles de laisser des places à la disposition de la ville (article 8) et de donner 85 spectacles annuels « de qualité équivalente à ceux donnés jusqu'à présent ». Ce ne sont pas là des « sujétions de service public », comme l'indique le rapport. Sans l'ériger en service public, la ville de Boulogne a décidé d'aider et de subventionner le théâtre. Elle procure à l'association des moyens matériels et une aide financière. Il est normal qu'en contrepartie, la ville s'assure que ces aides sont employées à l'usage auquel elle les a affectées et que l'association n'ait pas l'exclusivité de l'usage de l'immeuble mis à sa disposition. Ce sont là des obligations que tout bailleur pourrait inclure dans un contrat de location, spécialement si cette location est consentie à titre gratuit.

Mais ces obligations, limitées, ne font pas de l'association une délégataire de service public. Ce qui est déterminant c'est qu'on ne trouve dans la convention aucune disposition relative au tarif pratiqué par l'association, ni au calendrier de ses représentations. Aucune obligation à caractère « social » ou en faveur de populations habituellement prises en considération par les services municipaux (enfants des écoles, personnes âgées, familles nombreuses), n'a été envisagée. La ville ne dispose d'aucune prérogative, à l'égard du cocontractant. Il n'est prévu aucune sanction en cas de manquement. L'association n'est tenue d'aucune redevance en contrepartie de la mise à disposition des locaux. La ville de Boulogne n'exerce pas sur les activités de l'association le contrôle d'un délégant. L'association n'est pas astreinte par le contrat à remettre à intervalles réguliers des rapports et des comptes.

Bref, il n'y a dans cette convention rien qui puisse la rapprocher d'un contrat de délégation du service public.

5 – Quand bien même estimerait-on qu'en raison de l'ancienneté de la prise en charge de cette activité et de l'importance des moyens qu'elle y affecte, le théâtre revêtirait à Boulogne-Billancourt le caractère d'une activité de service public, il demeure que la convention actuellement en vigueur ne charge pas l'association culturelle de Boulogne de ce service.

Il ne lui en est donné aucune délégation et, corrélativement, il ne lui est pas imposé d'obligations de service public.

Cette convention ne peut s'analyser que comme un contrat d'occupation du domaine public de la Ville. C'est notamment ainsi, que le Conseil d'Etat a qualifié un contrat qui avait mis à la disposition d'une association des bâtiments municipaux aménagés à l'usage de maison de jeunes et de la culture et ce, tout en reconnaissant qu'ils étaient affectés à un service public culturel (21 janvier 1983,

Association maison des jeunes et de la culture de Saint Maur, rec. Lebon p. 14).

En conséquence, le contrat n'étant pas une délégation de service public, il n'y avait pas lieu de suivre la procédure particulière instituée par la loi « Sapin » du 29 janvier 1993 et les articles L 1411-11 et suivants du code général des collectivités territoriales, dont aucune disposition n'a donc été méconnue.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SCIC SA

Le titre II-2 paraît éloigné du contenu du texte lui-même, et semble supposer une intention, de la part des deux parties, de porter atteinte à la concurrence, ou de réaliser un montage anticoncurrentiel. Je vous propose donc à la place du titre II-2 :

> *« LES PRESTATIONS DE SERVICE DONT L'ATTRIBUTION AURAIT DU FAIRE APPEL A LA CONCURRENCE. »*

REPONSE DU MAIRE DE BLOIS

Le rapporteur général précise qu'il arrive enfin que l'obligation de mise en concurrence pour la dévolution des délégations de service public soit éludée par un changement de délégataire déguisé sous la forme d'une « convention de gestion et d'exploitation » conclue entre le délégataire initial et un tiers.

Ainsi, il est fait état de la Ville de Blois qui a passé le 23 avril 1992 avec la SARL Sopaval une convention relative à l'exploitation du stationnement payant sur la voirie, à la concession de la réalisation du parc de stationnement Jean-Jaurès et à la concession de l'exploitation des parcs de stationnement Jean-Jaurès, Valin de la Vaissière et du château.

Par avenant en date du 17 septembre 1992 et à la demande de la Ville, la SARL Sopaval a changé de statut en devenant une société en nom collectif dont les deux associés étaient la SA Dumez et la Sté Seger. Par ce changement, la Ville obtenait la garantie de ce que les associés de la SNC Sopaval sont solidairement et indéfiniment responsables du passif de la société .

Cette condition essentielle est marquée par la convention en ce que d'une part, la transformation en SNC de Sopaval était une condition suspensive à la formation du contrat et que d'autre part, la disparition de cette garantie est une clause résolutoire (article 60 de la convention) aux torts exclusifs du concessionnaire.

L'article L 101 de la loi du 24 juillet 1996 oblige de plein droit indéfiniment et solidairement, les associés d'une SNC aux dettes de la Société. La poursuite du créancier peut s'exercer pour le tout à l'encontre de l'un ou l'autre des associés.

La Cour des comptes souligne que « le 28 décembre 1993 la SNC Sopaval délégataire du service de stationnement et la SA Seger ont passé une convention de gestion et d'exploitation sans que le conseil municipal de la ville de Blois ait été consulté et sans que la convention du 23 avril 1992 n'en porte trace ».

La Cour des comptes rappelle « qu'une délégation de service public est conclue intuitu personae et doit être exécutée personnellement par le délégataire. Aucune cession, fut-elle partielle, ne peut être effectuée à peine de nullité en l'absence d'autorisation expresse du conseil municipal ».

Enfin, la Cour des comptes précise que « l'ordonnateur de la ville de Blois soutient ne pas avoir eu connaissance de la convention intervenue entre les deux sociétés. La SNC Sopaval soutient pour sa part le contraire. Il n'a pas été possible à la chambre régionale des comptes du Centre d'établir la vérité de l'une ou de l'autre de ces affirmations ».

La Ville de Blois tient à ce stade à rappeler les remarques qu'elle avait formulées le 29 mai 1998 à la chambre régionale des comptes du Centre suite à ses observations provisoires.

A la suite des contrôles opérés par la chambre régionale des comptes auprès de la SNC Sopaval, la chambre a révélé l'existence d'une convention en date du 28 décembre 1993 entre la SNC Sopaval et son associé, la SA Seger, par laquelle la première aurait confié à la seconde la totalité de la gestion et de l'exploitation de ses installations.

La convention du 23 novembre 1992 en son article 63 marque l'interdiction de toute cession, totale ou partielle, de la concession sans délibération préalable du conseil municipal.

Cet article ne fait que reprendre d'ailleurs les principes et règles applicables en la matière.

La ville de Blois n'a pas eu connaissance de la convention qui serait intervenue entre ces deux sociétés à laquelle elle n'était pas

partie comme le soulignait la chambre et, contrairement à ce que la chambre régionale des comptes a pu supposer, la Ville n'a en rien eu connaissance implicite de ces substitutions.

L'ensemble des compte rendus remis par Sopaval dans le cadre de l'exécution de la convention de concession ne révèle pas l'existence d'une cession, totale ou partielle, des obligations de Sopaval.

Bien plus, à deux reprises, constatant incidemment l'usage de tickets de stationnement mentionnant le sigle Seger, utilisés par Sopaval, la ville de Blois a rappelé à Sopaval qu'elle se devait de mentionner ses références exactes sur ces tickets, puisque seule titulaire de la concession.

En effet, la ville, par courrier du 28 juin 1993, dénonçait la présence de tickets Seger.

Constatant que cela n'avait pas été fait, la ville par un courrier du 22 avril 1994, rappelait à Sopaval ses obligations.

Une mission d'audit, confiée par la ville à Monsieur Grison, expert comptable et expert judiciaire près la Cour d'Appel de Bourges, ne révèle en rien une sous-traitance dans le rapport remis par ce dernier le 2 novembre 1994 sur les comptes de Sopaval et communiqué à la chambre régionale des comptes lors de l'instruction.

La seule mention de Seger résultant des éléments étudiés par l'expert est son intervention dans l'entretien du matériel spécialisé, l'expert notant que cette même société effectuait déjà la même prestation avant l'entrée en force de la convention du 23 avril 1992.

Cependant, à la suite des révélations de la chambre régionale des comptes, la ville a, par un courrier du 11 mars 1997, sommé avec visa de la clause résolutoire la Sopaval de s'expliquer sur l'éventuelle cession, totale ou partielle, des droits issus de la convention.

Sopaval a, par la suite, par courrier du 18 juillet 1997, sollicité l'accord de la collectivité pour poursuivre la « convention » dont elle ne fournit pas d'ailleurs le contenu mais définissait l'intervention de Seger comme étant la réalisation des prestations suivantes :

- mise à disposition de personnels d'exploitation,
- entretien du matériel,
- tenue des registres comptables et réglementaires,
- appui commercial.

Ce serait donc en réalité non pas une sous-concession interdite que souhaitait voir accepter pour l'avenir la société Sopaval, mais simplement l'exécution par un tiers de tâches ponctuelles nécessaires à la réalisation de son exploitation.

Si la sous-traitance de certaines tâches n'est pas interdite dans le cas d'une convention de concession alors que la société Sopaval conserve la maîtrise et la responsabilité de la concession elle-même, la ville n'a pas pris position à cette époque sur cette demande en l'absence de connaissance du projet de contrat.

Sur demande de la ville, Sopaval fournira le 1er décembre 1997 un projet de contrat à intervenir entre elle et la SA Seger. Ce projet était inacceptable. En conséquence et sur demande expresse de la ville, la SNC Sopaval a repris la gestion intuitu personae de la délégation de service public.

La Cour des comptes conclut en précisant « qu'au-delà de la question de la consultation du conseil municipal, le montage auquel il a été recouru s'apparente soit à une cession, soit à une dévolution à un nouveau délégataire, sans publicité ni mise en concurrence ».

La ville de Blois tient à préciser qu'aucune cession, fut elle partielle, ni dévolution à un nouveau délégataire, n'ont été consenties par elle-même. Bien au contraire, elle a agi envers la SNC Sopaval dès qu'elle a eu connaissance de l'existence de la convention du 28 décembre 1993 par la chambre régionale des comptes du Centre lors de son investigation auprès du délégataire.

Après la sommation par la ville le 11 mars 1997 avec visa de la clause résolutoire, la Sopaval nous a apporté des explications qui ne nous ont pas satisfaits. La Sopaval a mis fin à la convention qu'elle avait conclue avec la SA Seger et à laquelle la Ville n'était pas partie prenante le 31 mars 1999.

La SNC Sopaval est à ce jour chargée de la totalité de la gestion et de l'exploitation des installations du service public de stationnement conformément à la convention du 23 avril 1992.

Par ailleurs, forte des remarques de la chambre régionale des comptes du Centre, la ville a procédé à un contrôle approfondi des éléments d'exploitation de la SNC Sopaval et elle conclura prochainement un avenant à la convention du 23 avril 1992 afin de mieux préciser l'ensemble des relations entre Sopaval et la ville de Blois et apporter ainsi toutes garanties financières pour la ville de Blois.

La ville de Blois s'est efforcée de répondre aux remarques formulées par la Cour des comptes en toute sincérité. Elle souhaite

que l'on tienne compte des remarques et précisons qui ont été apportées sur le thème traité.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE VIVENDI

Le code des juridictions financières qui fixe les compétences de la Cour des comptes n'a pas entendu les étendre à l'appréciation de la légalité des actes administratifs ni à la vérification du respect des règles de concurrence. L'imputation d'infractions aux règles de droit est réservée à d'autres organismes juridictionnels ou autorités administratives indépendantes offrant des garanties aux personnes mises en cause et contrôlées par voie d'appel, ce qui n'est pas le cas du contrôle de gestion.

Dans ces conditions, les appréciations qui sont émises sur l'illégalité ou la non conformité aux règles de la concurrence des activités de Vivendi, dans le cadre de la convention de régie intéressée du Syndicat des eaux de l'Ile-de-France, sont non seulement injustifiées sur le fond mais encore de nature à porter un préjudice extrêmement grave au groupe coté qui est le nôtre, aux collectivités locales pour lesquelles il exerce des missions de service public déléguées et aux salariés qui, par leur professionnalisme, assurent quotidiennement le fonctionnement et la sécurité des exploitations de service public dont nous avons la responsabilité.

Le groupe Vivendi demande donc instamment que ces appréciations sans portée juridique ne figurent pas au rapport public.

Cela s'impose d'autant plus que ces critiques non fondées témoignent d'une conception excessivement restrictive du principe de libre administration des collectivités locales et d'une vision inexacte des exigences du droit de la concurrence. Celles-ci imposent aux collectivités publiques le respect d'une procédure permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ou de mise en concurrence, avant de conclure respectivement les contrats de délégation de service public ou les marchés publics. Elles ne les obligent certainement pas à conclure des marchés si elles n'en ont pas l'utilité.

Les collectivités publiques n'éludent pas l'obligation de mise en concurrence quand elles confient à un délégataire de service public la réalisation de certains travaux même si les marchés conclu par ce délégataire sont privés et non soumis au code des marchés publics. Le droit français a en effet prévu une procédure, seulement

en amont, pour l'attribution de la délégation de service public. Quant la délégation porte sur les secteurs visés par la directive n° 93-38, ce qui est le cas du secteur de l'eau pris pour exemple, il y a également mise en concurrence des marchés conclu en aval par le délégataire, considéré comme entité adjudicatrice au sens du droit communautaire.

Quoi qu'il en soit, les obligations de mise en concurrence n'ont pas et ne sauraient avoir pour effet d'interdire à une collectivité publique de donner à son délégataire de service public les missions qu'elle estime opportunes et les prérogatives qui lui sont nécessaire pour les accomplir. Ceci est particulièrement vrai pour les collectivités locales en raison du principe constitutionnel de libre administration qui leur reste reconnu.

CHAPITRE VII

LE SECTEUR SOCIAL

INTRODUCTION

LE RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 1998

Conformément aux dispositions de l'article LO 132.3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a remis au Parlement, le 15 septembre 1999, son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Présenté aux assemblées avant même le dépôt, par le Gouvernement, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, ce rapport a fait l'objet de plusieurs séances de discussion au sein des commissions parlementaires, ainsi que d'auditions du Premier Président.

La comptabilité et le suivi des dépenses

Dans le prolongement des constatations faites les années précédentes, la Cour a souligné l'ampleur des progrès qui restent à accomplir pour que la maîtrise des dépenses sociales s'appuie sur des outils fiables.

La réforme visant à obtenir plus rapidement des comptes fiables et établis en droits constatés est bien engagée ; les ressources collectées par l'ACOSS sont ventilées entre les risques grâce à un outil de qualité, l'application RACINE. Mais il n'est toujours pas possible d'asseoir un diagnostic certain et précis sur l'état des comptes et d'exprimer les grands agrégats de la loi de financement (ONDAM-objectif national des dépenses d'assurance maladie et OQN,objectifs quantifiés nationaux) en droits constatés. Les parties prenantes, pouvoirs publics et institutions de la sécurité sociale, doivent consacrer des moyens accrus à l'amélioration des données comptables, notamment pour mettre en œuvre les propositions de la mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale.

S'agissant de l'information extra-comptable, des progrès sont également nécessaires pour favoriser une meilleure compréhension des phénomènes et donc mieux préparer les décisions. La critique vaut aussi bien à un niveau général d'analyse que pour les choix opérationnels. Les évaluations soumises au Parlement, de même que

celles qui pourraient être opposées aux professionnels, ne reposent pas sur des bases suffisamment précises. On ne dispose pas le plus souvent des outils permettant de prévoir le rendement financier ou le coût des mesures envisagées, de rechercher les modalités les plus adéquates d'obtenir un résultat.

La situation des finances de la sécurité sociale

La Cour constate que le régime général de la sécurité sociale est resté déficitaire en 1998, mais que son déficit s'est réduit, passant de - 33,8 milliards en 1997 à - 16,5 milliards en 1998 en encaissements/décaissements. Ce résultat a été obtenu malgré une accélération de la croissance des dépenses d'assurance maladie. Il est dû pour l'essentiel à un contexte macroéconomique favorable au rééquilibrage des régimes sociaux ; les recettes bénéficiant du dynamisme des revenus et de la reprise de l'emploi ; la progression des dépenses est limitée par la désinflation.

En matière comptable, l'enregistrement des recettes de l'ACOSS a été perturbé en 1997 et 1998 par plusieurs phénomènes liés à la mise en place de nouveaux applicatifs. Une rupture en est résultée dans la répartition des encaissements entre les branches. Toutefois, au niveau d'ensemble, ces difficultés ne remettent pas en cause le constat d'un redressement significatif du régime général, même s'il reste inachevé. En trois ans, le déficit a été ramené de 67 à 16,5 milliards.

Pour l'ensemble des régimes de base, les recettes constatées en 1998 ont été supérieures de 13,4 milliards à la prévision figurant dans la loi de financement, ce dépassement reflétant principalement un surcroît de cotisations sociales, la substitution de la CSG aux cotisations ayant augmenté les produits de 5 milliards.

Un écart de même sens et du même ordre (13,6 milliards) a été enregistré pour les dépenses par rapport aux objectifs de la loi de financement (fixés pour les régimes obligatoires de base de plus de 20 000 cotisants actifs ou retraités). L'objectif national de dépenses d'assurance maladie, qui avait été respecté en 1997, est dépassé de 9,8 milliards en 1998 (623,6 milliards contre 613,8). Ceci représente une augmentation de ces dépenses de 4% en 1998 contre 1,5% en 1997, l'accélération entre les deux années se concentrant sur les soins de ville. Par ailleurs, les dépenses de la branche famille ont enregistré l'effet de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

La maîtrise des dépenses sociales

Dans la continuité du rapport public en 1998, la Cour a approfondi son analyse des obstacles qui s'opposent à la maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

S'agissant de l'offre hospitalière, la Cour estime que la méthode retenue pour répartir la dotation globale entre régions et au sein des régions doit être aménagée si l'on veut aboutir à l'objectif recherché, une réduction des inégalités géographiques qui tienne compte des besoins sanitaires.

Dans le domaine des soins de ville, la Cour a relevé la relative inefficacité de divers outils et interventions censés favoriser la maîtrise des coûts : la formation continue légale et conventionnelle qui souffre d'un blocage institutionnel devrait être repensée ; la cessation anticipée d'activité des médecins, dont le coût sera de plus en plus élevé, ne produit pas les effets attendus ; l'aide à l'informatisation a été versée selon des modalités qui la rapprochent d'une subvention systématique ; la convention avec les chirurgiens dentistes, intéressante dans son principe, a été acquise à un prix mal évalué et sans doute élevé.

Surtout, alors que la politique de convention s'étendait et prévoyait des outils de plus en plus élaborés pour maîtriser les dépenses, le régime général a rencontré de grandes difficultés à mettre en œuvre une politique de "gestion du risque" (c'est-à-dire de régulation de l'offre médicale, par des actions sur les comportements des acteurs et par des contrôles), qui est un élément essentiel du métier d'assureur. Constamment affirmée comme un objectif central, cette politique est demeurée imprécise dans ses concepts, et mal ciblée. L'insuffisance des orientations données, de l'organisation mise en place, des instruments élaborés et des moyens dégagés a conduit à des résultats très limités.

L'activité des CODEC

En 1998, l'activité des comités départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale a connu un rythme soutenu. A l'occasion de leurs contrôles, les comités ont approfondi les sujets suivants :

- le recouvrement des cotisations dans les régimes vieillesse et maladie des non salariés non agricoles,

- les modalités de recouvrement par les URSSAF des diverses cotisations et contributions des employeurs et travailleurs indépen-dants,

- l'allocation de remplacement versée aux agricultrices en cas de maladie et de maternité,

- la politique de communication dans les CPAM et les CAF,

- la lutte contre le travail dissimulé, particulièrement insuffisante dans le domaine agricole,

- les centres d'examen de santé de la CNAMTS. L'enquête a illustré les faiblesses de la médecine préventive et son insuffisante articulation avec la médecine libérale.

❖

En conclusion de son rapport, la Cour a rappelé que, sur deux points, la situation ne pouvait rester en l'état :

- En matière de retraites, des décisions doivent être prises rapidement pour assurer la pérennité de notre système à long terme. Certaines de ces décisions, déjà adoptées, doivent être mises en œuvre (par exemple en ce qui concerne le fond de réserve créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999). D'autres, plus amples, nécessitent une concertation avec les différents acteurs. Elle s'est engagée.

- En matière d'assurance maladie également, et sans méconnaître sa dépendance à l'égard d'une politique globale de la santé, la nécessité de procéder à des changements apparaît clairement, ne serait-ce que devant les obstacles juridiques et pratiques qui ont paralysé la mise en œuvre du principe d'opposabilité établi par la loi et la poursuite d'une croissance des dépenses plus rapide que celle prévue par les loi de financement : même si le déficit s'est réduit, il reste substantiel. Quelles que soient les réformes qui interviendront, notamment à la suite des propositions de la CNAMTS, la Cour fait observer qu'il faut être attentif à ce que la distance entre les objectifs, les projets de réformes et l' « intendance » (les systèmes d'information et d'évaluation, la qualification et la gestion des personnes, l'organisation des unités,…) ne soit pas trop grande, sous peine d'inefficacité.

23

LE CONTROLE EXTERNE DES ORGANISMES GESTIONNAIRES DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

Pour des raisons de caractère historique, l'assurance chômage ne relève pas en France de la Sécurité sociale, au contraire de la situation constatée dans la plupart des Etats membres de l'Union Européenne. Le régime d'assurance chômage a été mis en place par conventions entre l'Etat et les organisations professionnelles patronales et de salariés. Il est géré paritairement par ces organisations. L'Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC, au niveau national, les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC - actuellement au nombre de 53 - ainsi que leurs groupements, le groupement des ASSEDIC de la région parisienne, GARP, et les cinq centres de services informatiques, CSIA, sont constitués sous la forme d'associations de la loi de 1901. Pour les besoins de l'accueil des ressortissants, les ASSEDIC ont ouvert plus de 600 antennes locales qui ne disposent pas de la personnalité morale. Ces organismes, régis par le droit privé, ne sont pas soumis à la tutelle des services de l'Etat. Ils disposent néanmoins de certaines prérogatives de puissance publique.

Le contrôle des institutions du régime d'assurance chômage, largement organisé en marge des règles du droit public, a fait l'objet depuis 1988 de réformes qui ont abouti à un dispositif spécifique faisant appel aux commissaires aux comptes privés ainsi qu'aux institutions publiques de contrôle.

I. - L'ORGANISATION DU CONTROLE DES INSTITUTIONS DU REGIME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

Ces institutions gèrent l'essentiel des dépenses d'indemnisation du chômage. Les allocations du régime conventionnel et les allocations de formation-reclassement, représentent plus de 100 milliards. Par ailleurs, le régime gère pour le compte de l'Etat le régime de solidarité, financé par un établissement public, le Fonds national de solidarité, créé par la loi du 4 novembre 1982, et verse les préretraites du Fonds national pour l'emploi. Au total près de 150 milliards transitent ainsi, chaque année par les organismes du régime d'assurance chômage.

En raison de leur statut de droit privé, et de l'absence de tutelle étatique sur leur gestion, les ASSEDIC et leurs groupements ne sont pas soumis aux contrôles de droit commun pour les institutions du secteur public. Ainsi, leur budgets et leurs comptes ne sont pas transmis pour approbation aux représentants des services de l'Etat. Des textes spécifiques ont prévu cependant des contrôles. L'article D-352-3 du code du travail dispose ainsi que les ASSEDIC relèvent du contrôle de l'Inspection générale des finances et des comptables supérieurs du Trésor, qui sont chargés d'arrêter la caisse et de vérifier la régularité des écritures. L'article D-352-4 prévoit que les organismes établissent des comptes et les transmettent pour information au comptable supérieur chargé des vérifications, ainsi qu'au contrôleur d'Etat. La Cour des comptes intervient en application de l'article 38 du décret du 11 février 1985 et de l'article L-111-7 du code des juridictions financières qui a institué sa compétence vis à vis des organismes qui perçoivent des concours financiers de l'Etat versés sous forme de cotisations obligatoires.

Les ASSEDIC se trouvent ainsi dans une situation différente de celle des organismes de sécurité sociale, qui, en dépit de leur statut, le plus souvent de droit privé, sont intégrés dans un dispositif complet de tutelle et de contrôle par l'Etat. La Juridiction est, en ce qui les concerne, relayée, à l'échelon local, par les comités départementaux d'examen des comptes de la Sécurité sociale, CODEC, qui regroupent, autour du trésorier-payeur général des représentants des services de tutelle, les directeurs des affaires sanitaires et sociales, et les responsables des SRITEPSA. Le réseau des CODEC est animé par la Cour des comptes qui, à cette fin, a constitué un comité de pilotage[115]. La Juridiction dispose parallèlement d'une compétence directe sur les organismes de sécurité sociale en vertu de l'article L-111-6 du code des juridictions financières.

Pendant de longues années, les contrôles sur les ASSEDIC, rares et ponctuels en pratique, n'ont pas été mis en œuvre dans des conditions optimales d'efficacité. En ce qui concerne l'intervention des comptables supérieurs du Trésor par exemple, la direction de la comptabilité publique s'était engagée à l'égard de la Cour, en 1993, à programmer le contrôle de chaque ASSEDIC au moins tous les six ans. A l'occasion de ses enquêtes, la Cour a constaté que cette périodicité n'avait pas pu être respectée.

L'Inspection générale des finances, pour sa part, n'a mis en œuvre sa compétence en ce domaine que pour le contrôle des

[115] Cf. Rapport sur la Sécurité sociale 1999 pp. 399 et suivantes.

allocations de formation-reclassement. La Cour n'a longtemps exercé qu'exceptionnellement sa compétence.

Ces constats mettent en évidence les limites des contrôles auxquels ont longtemps été soumis ces organismes. Ils n'étaient en rapport ni avec l'importance des masses financières en cause ni avec les enjeux économiques et sociaux qui s'attachent au fonctionnement des dispositifs conventionnels et législatifs considérés.

II. - LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE CONTROLE EFFICACE ET REGULIER

Conscients de ces insuffisances, désireux d'améliorer la gestion interne du régime et de contribuer à une plus grande transparence, les signataires de la convention du régime d'assurance chômage ont décidé, dés 1988, de soumettre toutes les institutions du régime à la certification des comptes par des commissaires aux comptes privés, et de développer la fonction de l'audit interne. Ce dispositif a été mis en place de manière progressive. Au cours d'une période transitoire de trois ans, 1991-1993, les ASSEDIC n'ont eu recours qu'à des missions d'audit contractuel. Les interventions des commissaires aux comptes ne pouvaient pas en effet alors déboucher sur une certification, l'état des procédures comptables des institutions d'assurance chômage ne le permettant pas. Cette période a été heureusement mise à profit pour définir les règles du contrôle interne, initier leur application, et permettre à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, en liaison avec l'UNEDIC et quelques cabinets intéressés, d'élaborer un guide de contrôle des ASSEDIC paru en 1994.

En 1993, une nouvelle étape a été franchie : la certification légale des comptes est devenue une obligation prévue par la convention Etat-UNEDIC du 13 octobre 1993. Depuis 1994, les comptes des ASSEDIC sont donc certifiés par des commissaires aux comptes privés dans les mêmes conditions que les comptes des sociétés commerciales. Chacune des associations étant alors demeurée libre de contracter avec le cabinet de son choix, il en est toutefois résulté une disparité importante dans le contenu et les résultats des missions confiées par les ASSEDIC à leurs commissaires aux comptes. Par ailleurs, les comptes des institutions du régime d'assurance chômage font désormais l'objet d'une consolidation au niveau central.

Même si le bilan de ces diverses mesures doit être considéré comme très positif, la Cour a pu constater que des améliorations étaient encore souhaitables. L'UNEDIC, consciente que les procédures définies en matière de contrôle interne n'ont pas toujours

été suffisamment prises en compte par les ASSEDIC a relancé ses travaux dans ce domaine au cours des derniers mois. Elle a ainsi mis en route un important chantier en vue de créer un « référentiel de contrôle interne et de qualité de traitement ». Sur ces bases, une nouvelle charte de contrôle interne devait entrer en vigueur en 1999. Il a été parallèlement demandé aux différentes ASSEDIC de mettre au point la même année un « plan de contrôle » appelé à être validé à l'échelon central. Parallèlement, le guide de contrôle est en voie d'être refondu.

En 2000, le réseau va se trouver confronté à une échéance importante : le renouvellement des commissaires aux comptes désignés en 1994. Un travail de réflexion est donc en cours pour la définition du contenu du cahier des charges qui sera proposé aux candidats à l'occasion de ce renouvellement. Il comportera, en particulier des dispositions concernant la validation, par les auditeurs externes, de la mise en place et de l'efficacité des procédures de contrôle interne.

La Cour s'est intéressée à cet ensemble de réflexions des gestionnaires de l'UNEDIC qui devraient conduire à doter le réseau des ASSEDIC d'un dispositif de contrôle performant, dont le respect sera garanti par l'intervention d'auditeurs privés sélectionnés sur des bases cohérentes et agissant selon des méthodes harmonisées. Elle a manifesté sa volonté d'être associée à ces réflexions suffisamment en amont, afin de pouvoir faire valoir ses besoins propres, et d'intégrer à sa propre démarche les procédures en vigueur au sein des organismes concernés. L'UNEDIC a accepté le principe d'une telle collaboration. Si celle-ci se concrétise, la Cour et les services de la comptabilité publique pourront nourrir leurs travaux des informations centralisées par l'UNEDIC, notamment en ce qui concerne l'exécution des plans de contrôle des ASSEDIC et les rapports des commissaires aux comptes sur l'exécution de ces plans. La concertation entre la Cour et l'UNEDIC s'en trouvera enrichie.

La Cour souhaite en outre contribuer à une coordination des contrôles exercés par l'Etat sur les organismes du régime d'assurance chômage. Son objectif est en effet de s'assurer de l'efficacité des dispositifs de contrôle mis en place par les gestionnaires du régime, de veiller à l'exercice de contrôles publics – par elle-même ou par les comptables supérieurs du Trésor - sur les institutions de base selon une périodicité suffisante ainsi que d'analyser régulièrement les comptes consolidés du régime. La Cour prévoit d'inscrire désormais à son programme le contrôle d'au moins deux ASSEDIC par an et de procéder à des enquêtes horizontales comme celle sur le recouvrement dont il est rendu compte ci-dessous. Elle a en outre pris contact avec la direction générale de la comptabilité publique, afin

d'examiner les mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité des contrôles publics, qu'il s'agisse de la mise en commun des outils méthodologiques ou d'une répartition plus rationnelle des tâches. La réalisation du projet visant à réduire le nombre des ASSEDIC en cours d'examen au sein de l'UNEDIC faciliterait le recentrage des moyens et la coordination des contrôles publics.

❖

Au total, si l'assurance chômage ne se situe pas dans l'orbite de la Sécurité sociale, elle n'en constitue pas moins un élément important de notre système de protection sociale. L'organisation d'un réseau de veille et d'alerte la concernant apparaît donc particulièrement opportune. Cependant, la mise en place en ce qui la concerne d'un dispositif public identique à celui qui existe pour les quelque 1000 organismes de sécurité sociale, ne serait pas justifié, le nombre d'organismes concernés étant considérablement moins élevé et leur régime juridique ne le permettant pas. En revanche, il paraît possible et souhaitable de mettre en place à leur égard, en concertation avec leurs gestionnaires, un dispositif spécifique articulant de manière appropriée l'intervention des commissaires aux comptes privés et des contrôleurs publics.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Dans son rapport consacré au contrôle externe des organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage, la Cour exprime son souhait d'être associée aux réflexions menées par l'UNEDIC sur le renforcement du contrôle interne du réseau des ASSEDIC. Elle manifeste en outre la volonté de contribuer à une coordination des contrôles exercés par l'Etat sur ces organismes.

Les observations présentées dans ce rapport concernent directement le régime paritaire d'assurance chômage dont l'autonomie par rapport à l'Etat appelle une réponse distincte de la part des organismes concernés.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité approuve pour sa part la décision des institutions gestionnaires du régime d''ssurance chômage consistant à renforcer les procédures internes de contrôle du réseau des ASSEDIC.

A cet égard, l'article 10 de la convention Etat-UNEDIC du 13 octobre 1993 qui a rendu obligatoire la certification légale des comptes marque bien la volonté du ministère d'appuyer cette démarche initiée par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, qui sont chargées de collecter des contributions obligatoires et se trouvent placées au cœur de la politique de l'emploi.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité entend, comme la Cour, être associé aux réflexions sur l'évolution des procédures internes de contrôle des institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, en amont, ainsi qu'aux résultats de ces contrôles internes, en aval.

Par ailleurs, il convient de rappeler la compétence générale de l'inspection générale des affaires sociales en matière de contrôle des ASSEDIC. En effet, l'arrêté du 30 octobre 1992 portant organisation de l'IGAS précise, dans son article 1er, que cette inspection exerce le contrôle supérieur de tous les services, établissements ou institutions qui participent à l'application des législations de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle ou qui concourent à assurer la protection sanitaire et sociale de la population.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Comme le note la Cour dans son introduction, la position du régime d'assurance-chômage en France ne peut être dissociée du contexte dans lequel il se situe. Pour des raisons historiques, la structure actuelle du régime se caractérise à la fois par son statut (constituée d'associations loi 1901) et par son mode de gestion (il s'agit d'organismes gérés de façon paritaire).

La situation actuelle des liens entre l'Etat et l'UNEDIC ne peut donc pas être dissociée de la répartition des rôles de l'Etat d'une part, et des instances paritaires, de l'autre. Il en résulte, comme le souligne la Cour, des modalités spécifiques en termes de contrôle externe. Ainsi, contrairement à celles de la Cour des Comptes, dont les interventions concernant l'UNEDIC s'insèrent dans des compétences plus larges, le contrôle des comptables supérieurs du Trésor est limité. A cet égard, les observations suivantes peuvent être formulées.

Il apparaît incontestable que le nombre de contrôles exercés par les comptables supérieurs du Trésor sur les institutions du régime de l'assurance chômage est faible (8 entre 1994 et 1998). Plusieurs éléments expliquent cette situation :

un effort important a été consenti au plan national au début des années 1990, au titre du contrôle de ces organismes ;

malgré cet effort, la hiérarchisation des priorités permettant d'optimiser l'efficacité globale du potentiel de vérification du Trésor, a conduit à ne pas respecter la périodicité de contrôle applicable à ce type d'organismes (6 ans) ;

l'exercice de ce contrôle, au périmètre restreint, s'avère délicat à mettre en œuvre. En effet, l'article D 352-3 du code du travail limite les investigations des comptables supérieurs du Trésor au contrôle de la caisse et de la régularité des écritures et de l'exacte application des textes fixant :

. le plafond des fonds détenus par les ASSEDIC ;

. les mesures propres à assurer la sécurité et la liquidité des réserves de caisse, instituées en vertu d'accords présentés à l'agrément du ministre du travail.

Il s'agit donc d'un contrôle dans le principe très limité. Dans les faits, les contrôles des inspecteurs principaux vérificateurs vont souvent au-delà des textes, posant ainsi un problème juridique.

Dans le cadre de la rénovation du dispositif de contrôles sur place, les interventions du Trésor public sur les organismes gestionnaires du régime d'assurance-chômage pourraient relever d'un prochain axe de contrôle au plan national défini annuellement par la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

De manière plus générale, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est prêt à examiner les conditions d'une collaboration accrue entre la Cour des Comptes et ses services, permettant d'assurer un contrôle adapté à l'importance économique et sociale de ces organismes.

Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une coordination des programmes de contrôle respectifs de la Cour et des services du ministère.

En outre, il apparaît indispensable de cibler les contrôles Trésor, afin d'éviter toute redondance avec les contrôles exercés par les commissaires aux comptes.

Une meilleure répartition des interventions respectives paraît en effet de nature à concilier les contraintes induites par des moyens de vérification limités et la nécessité de renforcer l'efficacité globale du dispositif de contrôle des organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage.

La réalisation d'un manuel de vérification spécifique, en collaboration avec la Cour, pourrait enfin compléter utilement cette démarche.

Par ailleurs, la Cour note une amélioration dans les modalités de certification, ainsi que dans celles du contrôle interne. On ne peut que se féliciter de ces progrès, et adhérer à l'objectif d'amélioration des normes comptables publiques de l'UNEDIC qu'évoque la Cour. En effet, ces points méritent pleinement l'attention compte tenu de l'importance des flux financiers circulant au sein du régime d'assurance-chômage. Il convient donc d'encourager l'utilisation la plus large possible des possibilités de contrôle public du régime d'assurance chômage ouvertes par la loi.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNEDIC)

L'UNEDIC, consciente de ses responsabilités, eu égard aux enjeux et risques notamment financiers, a toujours eu le souci d'assurer un contrôle efficace de son fonctionnement. A cet effet, elle a mis en place, progressivement, des solutions parfois originales par rapport à celles existant pour le contrôle du secteur étatique ou para étatique :

- dans chaque organisme dépendant de l'UNEDIC, le contrôle hiérarchique est une constante essentielle et prioritaire,

- toutes les directions de l'UNEDIC opèrent, dans leur domaine particulier, un suivi de l'application par les ASSEDIC des règles émises par l'organisme national,

- lors de chaque changement de directeur dans les ASSEDIC, le GARP ou les CSIA, un « état des lieux » est opéré. Actuellement, la quasi totalité des institutions du régime d'assurance chômage a bénéficié de cette procédure en raison de la politique de rotation des directeurs instituée depuis quelques années,

- chaque institution est dotée d'un audit interne qui applique les normes de travail de la profession,

- la direction de l'audit de l'UNEDIC vient assurer, pour le compte de la direction générale , la cohérence de tout le système de contrôle mis en place en interne : elle réalise des missions seule ou en concertation avec les auditeurs présents dans toutes les institutions.

Depuis plusieurs années, comme le rappelle la Cour, le régime d'assurance chômage a adopté le système du commissariat aux comptes et a ainsi, d'elle-même, externalisé une partie de ses propres contrôles (tiers extérieur) pour une plus grande sécurité ; il faut rappeler que tous les comptes du régime sont certifiés et que le choix, au cours de l'année 2000, des commissaires aux comptes, pour une nouvelle période de six ans, permettra de renforcer l'efficacité de ce dispositif.

Comme la Cour l'a rappelé, le contrôle interne de chaque institution vient d'être fondamentalement renouvelé avec le « référentiel de contrôle interne et de qualité des traitements ». L'année 1999 est celle de la mise en place et un point d'étape sera fait par la direction de l'audit. Cette méthode vise à obtenir une plus grande sécurité de tous les traitements opérés dans les ASSEDIC ou

le GARP avec une méthode basée sur l'approche par les risques et des principes fermement établis. Il faut noter également que toute l'organisation de l'informatique du régime d'assurance chômage rentre également dans ce système puisqu'elle s'est dotée d'auditeurs et d'une organisation destinée à assurer la sécurité des traitements propres aux techniques développées.

S'agissant des contrôles exercés par les corps ou services dépendant de l'Etat, et sans porter de commentaires sur les appréciations exprimées par la Cour, l'UNEDIC tient à rappeler que l'Inspection des finances et l'Inspection générale des affaires sociales sont intervenues et interviennent de façon ponctuelle et thématique. De même, les comptables du Trésor ainsi que les contrôleurs des URSSAF sont amenées à vérifier les aspects du fonctionnement des Institutions du régime d'assurance chômage relevant de leur champ de compétence. Enfin et principalement, la Cour intervient de façon beaucoup plus approfondie et systématique depuis cinq années. L'UNEDIC souhaite, quant à elle, une coordination des activités de vérification de l'Etat afin qu'elles soient le plus efficace possible et qu'elles ne pèsent pas trop lourdement sur la marche des services.

Elle est consciente qu'une action externe peut lui apporter une vision différente dont elle tire profit afin d'améliorer son propre fonctionnement. C'est pour toutes ces raisons qu'elle fait preuve de la plus grande transparence pour favoriser ces contrôles et qu'elle est favorable aux propositions de la Cour.

24

LE RECOUVREMENT DES COTISATIONS DU RÉGIME D'ASSURANCE CHOMAGE : COMPARAISON AVEC LA SECURITE SOCIALE

La Cour a contrôlé les conditions dans lesquelles les Assedic – pour l'Ile-de-France, le groupement des Assedic de la région parisienne (Garp) - exercent leur mission de recouvrement des cotisations du régime d'assurance chômage.

En raison de la proximité des missions de recouvrement assurées par les Assedic et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), il a paru opportun de comparer les performances respectives de ces deux types d'organismes.

Les observations de la Cour viennent à la suite des rapports publics de 1987 et 1991, dans lesquels la Juridiction avait déjà fait connaître ses constatations relatives au recouvrement des cotisations d'assurance chômage. Elles soulèvent, au-delà du cas particulier du régime d'assurance chômage, la question de l'organisation du recouvrement des cotisations sociales obligatoires dans notre pays. En effet, au moment où les pouvoirs publics s'interrogent sur la nécessité d'une réforme des réseaux de collecte de l'impôt, il a paru pertinent de suggérer des voies de réforme concernant le recouvrement des cotisations sociales. Au terme de cette réflexion, la Cour propose d'étudier les modalités d'un rapprochement, autour des Urssaf, du recouvrement des cotisations prélevées au profit de tous les régimes obligatoires, c'est-à-dire non seulement le régime général de la sécurité sociale et le régime d'assurance chômage, mais aussi les régimes complémentaires de retraite Agirc et Arrco. Une telle réforme permettrait une rationalisation du recouvrement des cotisations sociales dont on peut attendre un impact positif pour ce qui concerne tant la réduction des coûts de collecte de ces prélèvements que la simplification des tâches administratives pesant sur les entreprises.

Le premier article du code de la sécurité sociale dispose que l'organisation de la sécurité sociale garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou

de supprimer leur capacité de gain. Pour des raisons historiques, les organismes chargés de l'indemnisation du chômage n'en font pas partie, et le droit à un revenu de remplacement pour les travailleurs involontairement privés d'emploi est prévu par le code du travail (articles L. 351-1 et suivants). Ce revenu prend la forme, en particulier, d'une allocation d'assurance qui est financée par des contributions des employeurs et des salariés. Les modalités d'attribution des allocations et de recouvrement des contributions font l'objet d'accords périodiques conclus entre organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, accords qui sont agréés par arrêté du ministre chargé du travail.

Les partenaires sociaux ont choisi de confier la gestion des régimes de garantie de ressources aux travailleurs privés d'emploi à des personnes morales de droit privé, dénommées « Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce » (Assedic), coordonnées par une « Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce » (Unedic). Ils ont à cet effet signé le 31 décembre 1958 une convention instaurant un « régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi dans l'industrie et le commerce », convention qui a fait l'objet d'un agrément par décret du 12 mai 1959. Ces organismes, distincts des caisses de sécurité sociale, sont régis par la loi du 1er juillet 1901. Ils relèvent de la compétence de la Cour à raison des cotisations légalement obligatoires qu'ils perçoivent. La Juridiction a déjà examiné à plusieurs reprises les conditions dans lesquelles ces cotisations étaient recouvrées. Elle a fait connaître ses observations, notamment dans de précédents rapports publics [116] : en réponse, l'Unedic a exposé les mesures prises ou envisagées pour améliorer les performances en ce domaine. Pour apprécier les résultats obtenus, compte tenu de la proximité des fonctions assurées par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) pour le régime général de la Sécurité sociale, d'une part, les Assedic [117] d'autre part, la Cour a procédé à une comparaison de l'efficacité des deux réseaux.

Cette comparaison fait apparaître qu'en dépit de l'amélioration des résultats obtenus au cours des années 1997 et 1998, un écart se maintient en défaveur du régime d'assurance chômage. Ce dernier dispose, il est vrai, notamment quant au personnel, de moyens inférieurs. Eu égard au montant de ses recettes, il ne pourrait les accroître notablement qu'au prix d'un prélèvement excessif sur ses ressources. Dès lors, même si les progrès dans sa gestion, qu'il a

[116] Rapports publics 1987, p. 245 et 246, et 1991, p. 211 et sq.
[117] Pour la région parisienne, le Groupement des Assedic de la région parisienne (Garp).

heureusement recherchés, doivent être poursuivis sans relâche, la résorption de l'écart constaté ne paraît pas pouvoir être obtenue si les structures actuelles de recouvrement de l'ensemble des cotisations obligatoires finançant les divers régimes de protection sociale ne sont pas remises en cause.

I. – LE CADRE GENERAL DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS PAR LES ASSEDIC ET LES URSSAF

A. – LES COTISATIONS

1° LES COTISATIONS EXIGIBLES PAR LES ASSEDIC

Les Assedic recouvrent principalement les contributions du régime d'assurance chômage dues par les employeurs du secteur privé. Elles appellent en même temps les cotisations destinées à l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) et à l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS) [118]. Elles sont en outre chargées du recouvrement de la participation des employeurs au régime national interprofessionnel d'assurance conversion (AGCC)[119].

Au titre du seul régime d'assurance chômage, les Assedic ont encaissé en 1997 121,2 milliards, dont 118,5 milliards de contributions dites générales, en quasi-totalité du secteur privé ; celles des employeurs du secteur public qui peuvent user de la faculté d'adhérer au régime d'assurance chômage (article L. 351-12 du code du travail) y sont comprises pour 1,3 milliard. Les contributions encaissées au profit de l'ASF et de l'AGS n'apparaissent pas dans les comptes consolidés du régime, mais seulement dans les comptes individuels des Assedic, et représentent un encaissement supplémentaire d'environ un tiers.

Les autres sommes encaissées proviennent de contributions particulières (2,3 milliards) et accessoires qui sont essentiellement les majorations de retard (0,4 milliard). Parmi les contributions particulières, celle de l'article L. 321-13 du code du travail, dite « Delalande », est la plus importante (1,7 milliard) ; elle est due par les employeurs qui licencient des salariés âgés de plus de 50 ans.

---

[118] Ces deux associations ont fait l'objet d'une insertion au rapport public de 1992 : p. 311 et sq et p. 321 et sq.

[119] Les opérations de l'association pour la gestion des conventions de conversion (AGCC) font l'objet de comptes annuels séparés de l'assurance chômage depuis 1996. Les contributions appelées par les Assedic sont sans correspondance dans la sécurité sociale et ne sont pas examinées ici.

Les contributions générales des employeurs et des salariés sont assises sur les rémunérations brutes, dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Sauf dérogations, l'assiette de ces contributions est identique à celle des cotisations de sécurité sociale, telle que la définit l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale. Du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1999, le taux de la contribution générale est de 6,18 %, dont 2,21 % à la charge du salarié. Ce dernier est astreint à une contribution complémentaire de 0,5 % pour les rémunérations comprises entre une et quatre fois le plafond.

Les contributions affectées à l'ASF financent les conséquences, sur les régimes complémentaires de retraite, de l'ordonnance du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de liquidation de la pension de vieillesse. Celles qui sont destinées à l'AGS, à la charge exclusive de l'employeur, assurent les salariés contre le risque de non-paiement, en cas de procédure de redressement ou de liquidation judiciaires, des sommes qui leur sont dues en exécution de leur contrat de travail. L'assiette de ces deux cotisations est celle du régime d'assurance chômage. Le taux de la contribution à l'ASF est, depuis le 1er janvier 1994, de 1,96 %, pour les rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale, et de 2,18 % pour celles au-delà, jusqu'à quatre fois ce plafond. Pour l'AGS, il est depuis le 1er juillet 1996 de 0,25 % sur les rémunérations, dans les mêmes limites.

Pour le recouvrement de l'ensemble de ces contributions, les institutions du régime adressent périodiquement des avis de versement aux employeurs, à charge pour eux de régler les parts patronales et salariales. Les déclarations des rémunérations ainsi que le paiement des cotisations afférentes doivent être faits aux mêmes dates que le paiement des cotisations dues au régime général de sécurité sociale (article R. 351-4 alinéa 1 du code du travail). Toutefois, à la différence de la sécurité sociale, les petits cotisants peuvent s'acquitter par un règlement annuel et les cotisants trimestriels bénéficier depuis le 1er janvier 1995 d'une procédure simplifiée. Cette dernière ne s'adresse qu'aux employeurs de moins de 10 salariés, qui peuvent n'effectuer qu'une seule déclaration des salaires par an et régler leurs contributions en quatre acomptes prévisionnels égaux, la régularisation ayant lieu en début d'année suivante. Dans certaines circonscriptions, 80 % des entreprises concernées ont choisi la procédure simplifiée.

2° COMPARAISON AVEC LES URSSAF

De leur côté, les Urssaf et, dans les départements d'outre-mer, les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ont encaissé 1 032 milliards en 1997, soit 6,4 fois plus que les Assedic. L'effet de

taille permet au régime de sécurité sociale de réaliser des économies d'échelle par rapport à l'assurance chômage.

Le champ des cotisants sur lequel s'exerce la compétence des Urssaf est plus large que celui des Assedic. Il inclut l'ensemble des employeurs du secteur public ainsi que, notamment, les employeurs et travailleurs indépendants pour les cotisations d'allocations familiales, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). La comparaison des versements des employeurs aux Assedic et aux Urssaf conduit à ne considérer que les cotisants communs aux deux organismes : les employeurs du secteur privé.

Outre les cotisations à la branche des accidents du travail et les versements de transport perçus au profit des collectivités, auxquels ils sont assujettis de manière variable, les employeurs du secteur privé sont tenus en principe au versement de cinq catégories de cotisations aux Urssaf, au titre des assurances maladie, vieillesse et veuvage, des allocations familiales et des allocations de logement, auxquelles s'ajoutent la CSG et la CRDS. Sauf deux dont l'assiette est plafonnée, ces prélèvements sont calculés en pourcentage de la totalité des rémunérations brutes bénéficiant aux salariés, après réduction de 5 % pour la CSG et la CRDS [120].

Dans le cadre des dispositifs d'allégement de cotisations sur les bas salaires, des réductions s'appliquent aux cotisations d'allocations familiales depuis le 1er juillet 1993 et aux cotisations patronales d'assurance maladie depuis le 1er septembre 1995. En 1997, la réduction fixée par l'article D. 241-8 du code de la sécurité sociale est maximale pour les rémunérations égales au Smic, avec un abattement de 18,2 % correspondant aux taux des deux cotisations susvisées, respectivement 5,4 % et 12,8 %. Elle devient progressivement nulle jusqu'à 1,33 fois le salaire minimum.

Les taux des cotisations versées aux Assedic et aux Urssaf sont rapprochés dans le tableau ci-contre, en fonction des périodes de validité et des tranches de rémunérations. Il n'est tenu compte des exonérations qu'à leur niveau maximal.

Sur l'ensemble de cette période, selon la tranche de rémunérations considérée, les cotisations exigibles par les Urssaf sont de 2,9 à 5,5 fois plus élevées que celles exigibles par les Assedic. L'importance des exonérations consenties en faveur des bas salaires

[120] L'assiette de la CSG ne coïncide pas exactement avec celle des cotisations sociales (V. rapport 1995 du Conseil des impôts sur la CSG).
Les deux cotisations calculées dans la limite du plafond de la sécurité sociale sont la cotisation d'assurance vieillesse, sauf la cotisation patronale de 1,6 %, et la cotisation de base au fonds national d'aide au logement (Fnal).

se traduit par des cotisations dues aux Urssaf qui n'atteignent que 2,9 à 3 fois celles des Assedic pour les rémunérations au Smic, contre 5 à 5,5 fois pour les rémunérations non exonérées inférieures au plafond de la sécurité sociale. Pour les rémunérations supérieures, et jusqu'à quatre fois ce plafond, le rapport entre ces cotisations revient entre 3 et 3,3. Au-delà, les entreprises cessent d'être assujetties aux versements aux Assedic, non pas aux Urssaf.

Un rapport de 1 à 4,8 a été constaté en 1996 entre les cotisations effectivement liquidées sur les employeurs du secteur privé par le Groupement des Assedic de la région parisienne (Garp) et celles de l'Urssaf de Paris, organismes qui liquident presque 30 % du total des cotisations de leur dispositif respectif. Les cotisations sont en effet assises principalement sur la tranche des rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale : en 1997, les contributions d'assurance chômage ont été encaissées sur cette tranche pour plus de 83 % d'entre elles.

Pourcentages de rémunérations brutes versés aux Assedic et aux Urssaf [1]

Désignation	Du 1/1/93 au 30/6/93	Du 1/7/93 au 31/12/93	Du 1/1/94 au 31/1/96	Du 1/2/96 au 30/6/96	Du 1/7/96 au 31/12/96	Du 1/1/97 au 31/12/97
I. Rémunérations exonérées de cotisations sociales au maximum (SMIC) (à partir du 1/7/1993)						
Pourcent. versé aux Assedic (1)		8,75 %	8,91 %	8,91 %	8,81 %	8,39 %
Pourcent. versé aux Urssaf (2)		26,03 %	26,03 %	26,51 %	26,51 %	26,16 %
Rapport (2) / (1)		**3,0**	**2,9**	**3,0**	**3,0**	**3,1**
II. Rémunérations inférieures au plafond (hors cas d'exonérations de cotisations aux Urssaf)						
Pourcent. versé aux Assedic (3)	7,85 %	8,75 %	8,91 %	8,91 %	8,81 %	8,39 %
Pourcent. versé aux Urssaf (4)	43,00 %	44,23 %	44,23 %	44,71 %	44,71 %	44,36 %
Rapport (4) / (3)	**5,5**	**5,1**	**5,0**	**5,0**	**5,1**	**5,3**
III. Rémunérations supérieures au plafond et inférieures à quatre plafonds						
Pourcent. versé aux Assedic (5)	8,55 %	9,50 %	9,68 %	9,68 %	9,58 %	9,11 %
Pourcent. versé aux Urssaf (6)	28,15 %	29,38 %	29,38 %	29,86 %	29,86 %	29,51 %
Rapport (6) / (5)	**3,3**	**3,1**	**3,0**	**3,1**	**3,1**	**3,2**
IV. Rémunérations supérieures à quatre plafonds						
Pourcent. versé aux Assedic	-	-	-	-	-	-
Pourcent. versé aux Urssaf (6)	28,15 %	29,38 %	29,38 %	29,86 %	29,86 %	29,51 %

(1) : Cas des entreprises de plus de neuf salariés.

Sont considérées les cotisations des assurances maladie (18,3 % en 1997 pour les rémunérations inférieures au plafond de la sécurité sociale), vieillesse (16,35 %) et veuvage (0,1 %), d'allocations familiales (5,4 %) et au fonds national d'aide au logement (0,1 % de cotisation de base et 0,4 % à la charge des entreprises de plus de neuf salariés), ainsi que la CSG et la CRDS (3,4 % et 0,5 % respectivement, sur 95 % des rémunérations).

Ne sont pas considérés le versement de transport, ni la cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, ni la remise forfaitaire vieillesse en vigueur jusqu'au 31 août 1995.

B. – L'ORGANISATION TERRITORIALE DU RECOUVREMENT

Cent cinq Urssaf perçoivent les cotisations sociales en métropole, contre quarante institutions du régime d'assurance chômage. Hors l'Urssaf de Paris et celle d'Ajaccio, qui couvrent, l'une sept des huit départements d'Ile-de-France, et l'autre les deux départements de la Corse, les Urssaf ont toutes une compétence de champ géographique départemental ou infra-départemental. Quatorze départements métropolitains sont partagés entre trente Urssaf. Les circonscriptions des soixante-treize autres unions coïncident chacune avec un département.

Contrairement aux Urssaf, qui sont spécialisées dans le recouvrement, les institutions du régime d'assurance chômage sont compétentes tant en matière de recouvrement que de prestations. Toutefois, en région parisienne, les sept institutions départementales du régime d'assurance chômage qui couvrent la même circonscription que l'Urssaf de Paris n'assurent que le service des prestations, alors que les recouvrements correspondants sont assurés par un organisme spécialisé, le Garp. De même, l'Assedic de Metz est compétente en matière de prestations seulement, l'Assedic de Nancy effectuant pour elle le recouvrement en Moselle.

Sur les quarante-huit institutions du régime d'assurance chômage en métropole, quarante participent à ce jour au recouvrement des cotisations. Leur compétence s'exerce sur un département au minimum, sauf six plus petites, qui se partagent quatre départements. Dix Assedic exercent leurs attributions dans la circonscription d'une région tout entière. Cette organisation a été peu modifiée depuis la création du Garp en 1968. Des études pouvant conduire à d'autres regroupements étaient en cours au moment de l'enquête.

Pour comparer valablement les cotisations liquidées et les recouvrements des deux régimes au niveau local, la Cour a retenu trente-huit circonscriptions dont les établissements sont affiliés à un même groupe d'Urssaf et d'Assedic.

Par dérogation au principe d'affiliation territoriale, les entreprises, dont la paie du personnel est effectuée en un même lieu pour différents établissements situés dans plusieurs circonscriptions, peuvent, depuis 1970, être autorisées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) à verser les cotisations de sécurité sociale à une seule Urssaf (article R. 243-8 du code de la sécurité sociale). Cette possibilité est également offerte depuis 1976 par l'assurance chômage, où cette procédure est qualifiée de « paiement groupé ». Pour y avoir accès, les entreprises doivent, au préalable, avoir été autorisées à verser leurs cotisations de sécurité

sociale en un lieu unique (VLU). Toutes les entreprises admises au VLU par l'Acoss ne versent donc pas nécessairement leurs contributions d'assurance chômage en paiement groupé. Plus de 80 000 établissements bénéficient du versement en lieu unique dans la sécurité sociale. Les trois quarts versent également leurs contributions d'assurance chômage à une seule Assedic.

C. – LE SYSTEME D'INFORMATION COMPTABLE

Dans la sécurité sociale comme dans l'assurance chômage, les écritures qui retracent les sommes dues et payées par les employeurs constituent la comptabilité auxiliaire des comptes des cotisants, qui est la base du service des comptes de produits en comptabilité générale.

Le régime d'assurance chômage a réorganisé ces deux comptabilités à partir de l'exercice 1996. Jusqu'alors, la comptabilité générale était une comptabilité d'encaissement, complétée par l'enregistrement, lors des écritures d'inventaire, du montant des contributions à recevoir des cotisants. Depuis 1996, les produits sont en adéquation permanente avec la comptabilité auxiliaire. Les comptes appellent trois observations :

- les contributions inscrites en produits ne distinguent pas les années au titre desquelles elles ont été émises ;

- les contributions admises en non-valeur sont enregistrées globalement, sans distinguer leur ancienneté ;

- les contributions accessoires qui font l'objet de remises gracieuses viennent en diminution des produits.

Ces défauts, constatés dans les comptes des Assedic, se retrouvent dans les comptes consolidés du régime d'assurance chômage, soumis à la certification légale depuis l'exercice 1994. Ils limitent la portée de l'information comptable : les taux des contributions restant à recouvrer ne peuvent être tirés directement des comptes des organismes.

Alors que le recouvrement du régime d'assurance chômage ne donne lieu à un suivi méthodique que depuis 1995, limité à l'exercice courant et à seule fin d'information interne, celui du régime général de sécurité sociale fait l'objet d'études sur les restes à recouvrer et l'évaluation de ratios[121]. Les difficultés de comparaison des deux régimes tiennent, d'une part, à l'exploitation des comptes des cotisants par catégories dans la sécurité sociale (secteur privé, secteur public, employeurs et travailleurs indépendants, etc.), dont les

[121] Voir rapports annuels au Parlement sur la sécurité sociale (septembre 1995, pages 33 à 46, et septembre 1997, pages 110 à 139).

résultats exacts ne sont connus qu'avec un décalage d'une année, d'autre part, aux limites de la comptabilité de l'assurance chômage, qui ne permet pas de distinguer l'évolution dans le temps du recouvrement des contributions par catégories (contributions générales, particulières et accessoires).

II. – LES RESULTATS COMPARES DES DEUX REGIMES

A. – LES TAUX DE RESTE A RECOUVRER AU TITRE DE L'EXERCICE COURANT

Le taux de reste à recouvrer de l'exercice courant mesure la part des cotisations non recouvrées à la clôture des comptes par rapport aux cotisations liquidées au titre de cet exercice. Il permet d'apprécier la qualité du recouvrement, notamment la capacité de l'organisme à recouvrer les cotisations dues dans l'année au cours de laquelle la créance est née. Il devrait en principe être établi à partir des comptes de l'année courante. Il est cependant réajusté dans le régime d'assurance chômage afin d'intégrer, en plus des encaissements de l'exercice, des versements de régularisation effectués en mars de l'année suivante, après la période d'inventaire de deux mois [122]. Pour rester en cohérence avec les taux établis et suivis par l'Unedic, ces versements tardifs sont également pris en compte ici [123].

Les cotisations considérées sont, d'une part, dans l'assurance chômage, les contributions principales et particulières, d'autre part, dans la sécurité sociale, les cotisations de toutes les catégories de cotisants. Les taux de reste qui s'en déduisent sont, par rapport au taux de reste des seules contributions principales d'assurance chômage et à celui des cotisations sociales des employeurs du seul secteur privé, supérieurs d'une même proportion dans les deux régimes [124]. Les opérations des organismes outre-mer ne sont pas

[122] Le régime d'assurance chômage impute les cotisations à l'année correspondant à la période d'emploi. Celles émises en janvier sont imputées à l'année précédente. La période d'inventaire permet de prendre en considération les cotisations que ce régime encaisse au titre de l'exercice après le 31 décembre. Cette période, qui allait jusqu'au 15 mars pour la clôture des comptes 1995, a été réduite jusqu'à la fin février pour les comptes des exercices suivants. Pour leur part, les Urssaf retiennent la date de versement des salaires comme fait générateur des cotisations depuis 1996. Les taux de reste sont calculés pour eux au 31 décembre, sans période d'inventaire.

[123] Les encaissements de régularisation considérés après la période d'inventaire pour calculer les taux de reste de l'exercice courant dans l'assurance chômage sont de 746 millions après le 15 mars 1996 pour l'exercice 1995, de 682 millions après le 28 février 1997 pour 1996 et de 244 millions après le 28 février 1998 pour 1997.

[124] Le taux de reste à recouvrer en fin d'exercice sur les cotisations de l'ensemble des cotisants à la sécurité sociale est supérieur de 14 % en 1996 à celui sur les employeurs du secteur privé. Pour le régime d'assurance chômage, le taux de reste sur les

retenues : leurs résultats ne sont pas comparables à ceux de la métropole.

Les taux de restes à recouvrer sont présentés d'abord globalement pour les Assedic et les Urssaf, pour les exercices 1995 à 1997, puis au niveau local.

1° RESULTATS D'ENSEMBLE

Cotisations liquidées au titre de l'exercice courant par les Assedic et les Urssaf et cotisations correspondantes restant à recouvrer en fin d'exercice

(Montants en millions de francs)

Année N	1995	1996	1997
I. Assedic (contributions d'assurance chômage générales et particulières, hors ASF et AGS)			
Cotisations liquidées au titre de l'exercice courant N	119 993	122 657	112 009
Reste à recouvrer fin février N+1 (encaissements de régularisation en mars N+1 pris en compte)	3 454	3 887	2 738
Taux de reste	2,88 %	3,17 %	2,44 %
II. Urssaf (cotisations et contributions tous régimes, non compris les majorations)			
Cotisations liquidées au titre de l'exercice courant N	944 065	980 946	1 018 820
Reste à recouvrer au 31 décembre N	17 060	18 939	14 049
Taux de reste	1,81 %	1,93 %	1,38 %
III. Comparaison des taux de reste			
Taux de reste Assedic - Taux de reste Urssaf	+ 1,07 %	+ 1,24 %	+ 1,06 %
Taux de reste Assedic / Taux de reste Urssaf	1,59	1,64	1,77

Les taux de reste à recouvrer dans le régime général de sécurité sociale, examinés sur une période longue, varient sensiblement d'une année sur l'autre. Ils sont ainsi passés de 1,76 % en 1987 à 1,38 % en 1997, taux minimal de la période, avec un maximum de 2,25 % atteint en 1993, année de nette récession économique. On ne dispose pas de séries statistiques aussi longues dans l'assurance chômage.

Après une augmentation de 1995 à 1996, le taux de reste des Assedic s'est fortement réduit en 1997, tombant de 3,17 % à 2,44 %.

contributions générales et les particulières est supérieur de 13 % à celui sur les seules contributions générales.

Cependant, l'écart relatif avec les Urssaf, qui ont également amélioré leurs performances, s'est accru, le rapport entre les taux passant de 1,64 à 1,77.

Sur l'ensemble de la période, le taux de reste à recouvrer des Assedic a été supérieur de 67 % à celui des Urssaf. S'il avait bénéficié du taux de recouvrement de celles-ci, le régime de l'assurance chômage aurait encaissé chaque année, au titre de l'exercice, des montants supplémentaires de 1,297 milliard en 1995, 1,567 milliard en 1996 et 1,288 milliard en 1997.

Pour évaluer le supplément de ressources réel du régime, il y a toutefois lieu de tenir compte des recouvrements de cotisations afférentes à un exercice donné postérieurs à la date de calcul des restes à recouvrer précisée ci-dessus.

Il n'est pas possible de procéder à une évaluation précise de l'incidence de ces recouvrements tardifs. Elle est au demeurant variable selon la date à laquelle on se place pour apprécier les performances des deux réseaux. Généralement plus efficaces que les Urssaf au cours de l'exercice qui suit la date de calcul susvisée, les Assedic le sont sensiblement moins par la suite. La Cour estime que les recouvrements tardifs au total sont loin de compenser l'écart des taux à la clôture de l'exercice et que des performances de recouvrement comparables à celles des Urssaf procureraient à l'assurance chômage un supplément de recettes substantiel, auquel s'ajouterait l'avantage de trésorerie procuré par l'accélération des encaissements.

Selon les informations fournies par l'Unedic, les taux de reste en 1998, année dont les comptes n'ont pas été examinés par la Cour, se sont établis à 1,59 % dans le régime d'assurance chômage et 1,24 % dans le régime général de sécurité sociale. Ces chiffres font apparaître une sensible amélioration de la performance du premier : le taux de reste aurait diminué d'environ un tiers et l'écart relatif avec les Urssaf aurait été ramené de 77 % à 28 %. Toutefois, pour une part, ces résultats sont la conséquence de la dégradation des performances de l'Urssaf de Paris, dont le taux de reste, alors qu'il diminuait pour les Urssaf dans le reste du pays, a augmenté, sans doute en raison de la perturbation produite par l'introduction dans cet organisme important d'un nouveau système informatique. En dehors de la région parisienne, les taux de reste en métropole auraient atteint 1,51 % dans les Assedic et 0,93 % dans les Urssaf, l'écart entre les deux régimes s'élevant ainsi à 62 %.

2° RESULTATS AU NIVEAU LOCAL

L'indicateur principal retenu par la Cour pour mesurer les performances des deux réseaux de recouvrement est le taux de reste à recouvrer à la clôture de l'exercice sur les cotisations liquidées au titre de cet exercice. Il est aisément établi à partir des comptes des régimes et de leurs institutions.

Il est calculé dans le tableau ci-dessous pour les Assedic et les Urssaf compétentes sur une même circonscription territoriale, en général celle d'une Assedic [125].

[125] Seules deux circonscriptions constituées par la Cour comportent plusieurs Assedic. Ont ainsi été regroupées d'une part les Assedic du département du Nord, d'autre part les Assedic de la région lyonnaise et de la région roannaise.

Taux de reste à recouvrer au titre de l'exercice des Urssaf (cotisations uniquement, toutes catégories confondues) et des Assedic (contributions générales et particulières)

(En %)

Circonscription Assedic de référence	1995		1996		1997	
	Urssaf	Assedic	Urssaf	Assedic	Urssaf	Assedic
Bas-Rhin	1,27	1,45	1,24	1,29	0,86	1,10
Haut-Rhin	1,38	1,25	1,64	1,08	0,96	1,30
Sud-Ouest	1,68	3,05	1,64	3,08	1,30	2,81
Bassin-de-l'Adour	1,58	2,01	1,66	2,78	1,12	3,01
Région Auvergne	1,06	1,59	1,28	1,84	0,82	1,34
Bourgogne	1,42	1,24	1,28	1,86	0,88	1,39
Bretagne	1,11	3,55	1,06	2,61	0,77	1,75
Région d'Orléans	0,86	1,71	1,15	2,11	0,77	1,21
Eure-et-Loir	1,25	2,57	1,36	1,81	1,16	1,73
Maine Touraine	1,00	2,66	1,08	1,76	0,75	1,82
Champagne Ardenne	1,32	1,82	1,57	2,16	1,08	1,68
Région Corse	12,45	14,23	14,89	16,98	9,03	13,99
Doubs-Jura	1,37	2,26	1,44	1,67	1,06	1,70
Belfort Montbéliard Hte Saône	0,89	1,00	0,93	0,86	0,74	1,01
GARP	2,53	4,23	2,76	4,43	1,97	3,11
Seine-et-Marne	2,15	3,51	2,47	3,54	1,75	2,96
Languedoc-Roussillon-Cévennes	1,92	3,92	2,19	5,03	1,74	4,21
Marche-Limousin	1,24	1,88	1,18	2,99	0,65	2,65
Nancy	1,39	2,15	1,66	1,90	1,09	1,58
Midi-Pyrénées	1,41	1,52	1,78	3,47	1,14	2,20
Nord	0,89	2,11	0,93	1,88	0,67	1,56
Pas-de-Calais	1,10	1,21	0,77	1,21	0,59	1,17
Basse-Normandie	1,13	2,51	1,13	2,09	0,88	2,08
Haute-Normandie	1,21	2,33	1,30	2,04	0,98	1,55
Région havraise	1,36	1,71	1,46	2,14	1,31	1,85
Atlantique-Anjou	0,96	1,91	1,09	1,68	0,75	1,25
Aisne	1,77	1,93	1,71	1,69	1,32	1,68
Oise-et-Somme	1,46	1,85	1,56	1,89	1,16	2,06
Poitou-Charentes	1,42	1,68	1,68	2,94	1,06	2,60
Val-de-Durance	2,87	3,28	2,61	5,79	2,09	4,87
Alpes-Maritimes	2,90	4,56	2,94	6,00	2,13	4,68
Bouches-du-Rhône	3,75	5,83	3,50	7,27	2,20	5,33
Var	2,35	5,55	2,41	6,88	3,50	6,41
Ain-et-deux-Savoie	1,64	1,52	1,49	2,28	1,14	2,23
Ardèche-Drôme	1,91	1,26	1,73	2,61	1,28	1,46
Isère	1,76	1,57	1,83	2,99	1,13	1,80
Saint-Etienne	1,24	0,58	1,31	1,17	0,91	1,83
Région lyonnaise et région roannaise	1,50	1,07	1,45	1,51	1,17	1,94
Total	1,81	2,88	1,93	3,17	1,38	2,44

Les taux de restes portés en grisé dans le tableau correspondent aux organismes d'assurance chômage dont les performances ont été, dans ce domaine, meilleures que celles des Urssaf situées dans le même ressort. Sept sont dans ce cas en 1995, quatre en 1996 et aucun en 1997.

En 1997, dans toutes les circonscriptions observées, les taux des cotisations restant à recouvrer par l'assurance chômage sont supérieurs à ceux de la sécurité sociale, au moins de 14 %, au plus de 308 %, respectivement dans deux petites circonscriptions, celles des Assedic Ardèche-Drôme et Marche-Limousin. Dans douze circonscriptions, représentant un quart des liquidations, les taux de reste des Assedic sont plus du double de ceux des Urssaf. Comme on le verra ci-dessous, le passage à une nouvelle application informatique a été, au moins en partie, à l'origine de la dégradation relative des performances du régime d'assurance chômage. En effet, sur les sept Assedic dont les résultats étaient, en 1995, meilleurs que ceux des organismes de sécurité sociale correspondants, six ont vu leurs résultats se dégrader consécutivement à l'introduction de cette application informatique dans leur circonscription. Toutefois, les Assedic qui fonctionnent avec l'application de recouvrement Contribull ont des taux de reste en moyenne supérieurs de 66 % à ceux des Urssaf.

B. – LES COTISATIONS RESTANT A RECOUVRER AU TITRE DES EXERCICES ANTERIEURS

Comparer les résultats du recouvrement des Assedic et des Urssaf suppose d'examiner l'évolution des cotisations restant à recouvrer en fonction de leur ancienneté. Les conditions de tenue des comptes des Assedic ne permettent pas une telle approche, notamment parce que, jusqu'en 1995, les créances admises en non-valeur étaient portées en diminution des produits. En outre, depuis 1996, les créances contentieuses de l'assurance chômage font l'objet d'un nouveau classement par ancienneté, non plus par catégories de créances, mais par catégories de procédures.

Or l'évolution dans le temps des restes à recouvrer du régime d'assurance chômage diffère sensiblement selon les catégories de créances. Ainsi, en 1997, les contributions principales encaissées jusqu'au 31 décembre 1998 le sont à 85 % au titre de l'exercice courant et à 15 % au titre de l'exercice précédent. Il n'y a pratiquement pas d'encaissement relatif à des exercices plus anciens. Mais seuls 66 % du montant encaissé dans l'année touchant les contributions particulières concernent celles émises au titre de l'exercice courant. Celles-là, comme les contributions accessoires,

sont recouvrées plus difficilement que les principales la première année, mais pendant un temps plus long.

Le régime d'assurance chômage avait, à la fin de l'exercice 1996, 16,8 milliards de créances à recouvrer au titre des exercices 1996 et antérieurs, contre 69,6 milliards pour les Urssaf [126]. Les restes à recouvrer des Urssaf représentent 4,1 fois ceux des Assedic, alors que les cotisations liquidées par les premières sont 6,5 fois supérieures [127]. Dans ces conditions, le taux de reste à recouvrer du régime d'assurance chômage, tous exercices confondus, est supérieur de plus de 50 % à celui des Urssaf.

C. – LA COMPARAISON SUR PLACE DE COMPTES DE COTISANTS

Les comptes du régime d'assurance chômage faisant apparaître un taux de recouvrement inférieur à celui des Urssaf, la Cour s'est efforcée d'illustrer ces résultats par l'examen d'échantillons de créances d'employeurs. Cinq institutions du régime d'assurance chômage ont été choisies en raison de leur représentativité en matière de contributions liquidées, de reste à recouvrer et de système informatique. La situation des cotisants redevables de contributions à l'assurance chômage a été rapprochée de leur situation auprès de l'Urssaf [128].

S'agissant des employeurs ne faisant pas l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires, 26 % des redevables à l'Assedic sont des employeurs non débiteurs à l'Urssaf : il s'agit de cotisants plus faiblement endettés que les autres à l'Assedic, en retard de paiement d'une seule échéance[129] ; l'examen

[12] Les valeurs comparées ici sont légèrement hétérogènes. Il s'agit d'une part pour le régime d'assurance chômage des restes à recouvrer sur contributions (principales, particulières et accessoires) en métropole et dans les départements d'outre-mer, et d'autre part pour la sécurité sociale, des restes sur cotisations (y compris les majorations et pénalités) en France métropolitaine uniquement.

[127] Ce rapport de 1 à 6,5 entre les cotisations liquidées par les Assedic et les Urssaf ne tient pas compte des contributions à l'ASF et à l'AGS. Il est calculé pour l'année 1996.

[128] Les institutions du régime d'assurance chômage choisies ont été le Garp et les Assedic de Loire-Atlantique-Anjou, Hauts-de-France, Bouches-du-Rhône et Languedoc-Roussillon-Cévennes. Les cotisants redevables auprès de ces institutions ont été tirés au hasard, sauf à l'Assedic Languedoc-Roussillon-Cévennes où ils ont été pris dans l'ordre des plus importants redevables, parmi les employeurs ne faisant pas l'objet d'une procédure collective et qui sont affiliés respectivement aux Urssaf de Paris (92 employeurs), Nantes (60 employeurs), Lille (86 employeurs), Marseille (73 employeurs) et Nîmes (72 employeurs). Les comptes des employeurs en redressement ou en liquidation judiciaires ont été considérés à part, respectivement au nombre de 48, 61, 27, 47 et 68, pris dans l'ordre des plus importants redevables à l'assurance chômage.

[129] Les dettes ont été constatées mi-janvier 1999, l'échéance la plus récente examinée étant celle du 15 octobre 1998. Les cotisants avaient disposé d'au moins trois mois pour les régler.

de l'évolution dans le temps des échéances dues dans l'assurance chômage rend probable un règlement ultérieur de ces débiteurs. 35 % des cotisants redevables à l'un et l'autre organisme peuvent être considérés comme assurément plus mauvais payeurs à l'Assedic qu'à l'Urssaf [130]. S'il est certain que se trouvent aussi des cotisants plus mauvais payeurs à l'Urssaf qu'à l'Assedic, dans une proportion d'environ 15 %, le poids de leur dette à l'Urssaf ne modifie pas le constat d'un moindre recouvrement des institutions du régime d'assurance chômage.

La dette des employeurs en procédure collective n'apparaît en moyenne que 2,7 fois plus élevée dans les Urssaf que dans les Assedic, sans tenir compte des contributions particulières ni de celles dues à l'AGCC. Au regard des cotisations liquidées, ces employeurs sont donc relativement plus endettés auprès des Assedic que des Urssaf.

III. – LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR LE RECOUVREMENT DES COTISATIONS

A. – LES MOYENS JURIDIQUES

Les Assedic et les Urssaf ne disposent pas exactement des mêmes moyens juridiques. La tendance au rapprochement des règles applicables aux cotisations de sécurité sociale et aux contributions d'assurance chômage, qu'il s'agisse de champ d'application, d'assiette ou encore de périodicité du paiement, se retrouve en matière de techniques de recouvrement. Deux éléments favorisent encore cependant les Urssaf : le privilège garantissant le paiement des cotisations et la disposition d'un corps d'agents de contrôle.

1° LA CONTRAINTE

Alors qu'elle a été introduite dès 1951 en matière de cotisations sociales, la procédure de contrainte, prérogative de puissance publique, simple et rapide n'a été étendue aux Assedic que plus de quarante années plus tard : une loi du 31 décembre 1992 a alors autorisé les directeurs d'organismes d'assurance chômage à délivrer des contraintes pour le recouvrement des contributions et des majorations de retard lorsque la mise en demeure est restée sans effet à l'expiration d'un délai de 15 jours. À défaut d'opposition devant

[130] Les débiteurs communs aux deux organismes ont été considérés plus mauvais payeurs à l'Assedic qu'à l'Urssaf dès lors que leur dette à l'Urssaf ne dépassait pas 2,9 fois celle à l'Assedic. En effet, ce coefficient correspond au rapport minimal des cotisations Urssaf / Assedic au cours de la période considérée (Cf. tableau infra des pourcentages de rémunérations brutes versées aux Assedic et Urssaf).

le tribunal compétent, la contrainte comporte tous les effets d'un jugement.

Toutefois, seules les Assedic ont à ce jour la possibilité de notifier leurs contraintes par lettre recommandée avec accusé de réception[131]. De leur côté, les Urssaf doivent signifier leurs contraintes par voie d'huissier. Certaines institutions du régime d'assurance chômage utilisent peu cette faculté de notifier leurs contraintes. Ainsi, le Garp ou l'Assedic de Nantes, par exemple, les font systématiquement signifier. À l'occasion d'un contrôle du Garp, la Cour s'est interrogée sur la portée et l'efficacité réelles de la signification par voie d'huissier pour des créances d'un montant inférieur à 2 000 francs, le coût de la procédure pouvant représenter une partie non négligeable de la somme à recouvrer, de 70 francs à 350 francs par signification. La Juridiction a observé par ailleurs la progression continue des frais d'huissier qui constituent le premier poste de dépenses du contentieux de cet organisme, passant de 10,6 millions en 1994 à 15,1 millions en 1996. Cette forte augmentation devrait conduire le Garp à prendre des mesures tendant à limiter leur progression.

Pour la gestion de leurs relations avec les huissiers de justice, certaines Assedic ont passé une convention avec un huissier-pilote, pour disposer d'un interlocuteur unique au sein de cette profession. Ce dernier procède au ramassage des contraintes et se charge de répartir les actes à effectuer entre ses confrères. Il perçoit pour cette mission des honoraires spécifiques qui s'ajoutent aux frais d'actes facturés par ailleurs.

Cette solution a notamment été retenue par le Garp. La Cour a constaté que le coût de la procédure d'huissier-pilote n'avait pas fait l'objet d'une évaluation suffisante de la part de cet organisme. Les rémunérations versées à cet officier ministériel sont apparues élevées : 2 777 192 F en 1994 ; 2 661 222 F en 1995 ; 3 224 805 F en 1996. De surcroît, le Garp a versé, de 1995 à 1997 inclus, des rémunérations ne correspondant à aucun service fait à un ancien huissier-pilote du groupement. En l'absence d'étude précise, la valeur ajoutée apportée par ce dispositif est incertaine.

De leur côté, les Urssaf expérimentent actuellement, avec l'appui de l'Acoss, un système d'échanges de données informatisées avec les huissiers qui permet notamment un engagement plus rapide des poursuites et une réduction du coût de gestion des dossiers.

[131] Dans son rapport 1997 au Parlement sur la sécurité sociale (proposition n° 17 p. 146), la Cour a recommandé que soient étudiées les conditions d'une extension aux Urssaf du droit qu'ont les Assedic de notifier les contraintes par lettre recommandée avec accusé de réception.

2° LE PRIVILEGE

Les Urssaf se voient reconnaître un privilège général sur les biens meubles du débiteur, garantissant le paiement des cotisations pendant un an à la date de leur exigibilité. Dès que les sommes dues dépassent 80 000 francs, le privilège doit être inscrit, dans le délai de trois mois suivant l'échéance, au greffe du tribunal de commerce si le débiteur est commerçant, au greffe du tribunal de grande instance s'il s'agit d'une personne morale de droit privé non commerçante.

Compte tenu de la similitude de nature des cotisations de sécurité sociale et d'assurance chômage, il serait souhaitable que ce privilège, qui améliore la position des Urssaf dans les procédures collectives, soit étendu aux Assedic.

3° LES AGENTS DE CONTROLE

Les Urssaf disposent d'un corps d'agents de contrôle, sans correspondance dans le régime d'assurance chômage. La loi du 25 juillet 1994 a conféré aux Urssaf le contrôle de l'application des dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux recettes du régime général et en particulier à leur assiette. Jusqu'à cette date, les agents des Urssaf remplissaient cette tâche par délégation des pouvoirs de l'État confiés aux inspecteurs des affaires sanitaires et sociales (art. 6 de la loi). Ces agents, qui reçoivent une formation spécifique, sont agréés par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales et sont tenus au secret professionnel. Ils prêtent serment devant le tribunal d'instance.

Des indicateurs mesurent les performances de ces agents de contrôle. Environ 8 % des employeurs du secteur privé sont contrôlés chaque année, dont un sur trois fait l'objet d'un redressement. Les redressements opérés représentent 0,3 % des cotisations liquidées au titre du régime général.

Un décret du 28 mai 1999 a modifié la procédure de contrôle et renforcé son caractère contradictoire. Il serait opportun qu'une modification de la réglementation applicable prévoit que les informations recueillies lors de ces contrôles soient systématiquement communiquées aux organismes de l'assurance chômage.

B. – LES MOYENS HUMAINS ET MATERIELS

Le personnel et l'informatique représentent les principaux moyens dont disposent les Assedic et les Urssaf pour le recouvrement. Les charges qui en découlent sont couvertes par un prélèvement opéré sur les cotisations.

1° LE PERSONNEL

Les institutions du régime d'assurance chômage mobilisent 1 200 agents, sans tenir compte des services généraux, pour assurer le recouvrement des contributions dues par 1,7 million d'affiliés au régime d'assurance chômage, soit un agent pour 1 400 comptes environ. Du côté de la Sécurité sociale, la branche « recouvrement » du régime général de sécurité sociale emploie dans les Urssaf de métropole 12 500 agents pour gérer 5 millions de comptes d'affiliés, dont près de 60 % d'employeurs et travailleurs indépendants et de particuliers employant des salariés à leur service. Ces effectifs incluent 1 400 agents de contrôle. Hors ces derniers, le ratio s'établit à un agent pour 450 comptes environ.

Le nombre de comptes gérés par les agents chargés du recouvrement dans les Assedic est donc égal au triple de celui constaté dans les Urssaf. Ce rapport ne tient pas compte, il est vrai, des fonctions de soutien et de la complexité plus grande des procédures dans le régime général de sécurité sociale. Il n'est cependant pas douteux que les moyens humains affectés au recouvrement sont nettement plus importants dans ce dernier que dans le régime d'assurance chômage.

2° L'INFORMATIQUE

a) Coût de l'informatique

L'organisation de l'informatique dans l'assurance chômage repose sur treize unités de production, regroupées dans cinq structures à vocation régionale appelées centres de soutien informatique des Assedic (CSIA). Comme les Assedic, ces organismes partagent leur activité entre le traitement des prestations et celui du recouvrement. Par ailleurs, le développement des applications est confié à deux centres nationaux de développement (CND). L'Unedic répartit analytiquement les charges de ses centres informatiques entre les différentes fonctions qu'elle assume (1 106 millions pour les CSIA et 222 millions pour les centres nationaux de développement en 1997). La part revenant au recouvrement s'élève en 1997 à 290 millions (199 millions pour les CSIA et 91 millions pour le développement).

L'Acoss, pour sa part, a organisé la gestion de l'informatique des Urssaf autour de neuf centres de traitement. Le développement est effectué par un centre national. Le coût de l'informatique de la branche de recouvrement de la sécurité sociale est de 448 millions en 1997, dont 380 millions en fonctionnement et 68 millions en investissement.

L'effet de taille joue, à l'évidence, en faveur des Urssaf. En effet, celles-ci gèrent un nombre de comptes d'affiliés trois fois plus grand que les Assedic, avec un budget informatique supérieur seulement de moitié.

La coopération entre le régime général de sécurité sociale et le régime d'assurance chômage est insuffisante. En effet, alors que les logiciels développés répondent aux mêmes finalités (prélever des cotisations sur des assiettes quasiment identiques), cette coopération demeure limitée aux échanges d'information entre les fichiers d'affiliés.

b) Les systèmes de recouvrement de l'assurance chômage

Alors que l'informatique de l'Acoss repose depuis 1998 sur une seule application de production, le système national SNV2, les applications de recouvrement de l'Unedic sont au nombre de deux, en fonction de l'équipement des CSIA. L'assurance chômage a rencontré dans ses efforts de réduction du nombre des applications de l'espèce des difficultés récurrentes qui se sont traduites par des fortes perturbations dans sa mission de recouvrement.

A l'occasion du contrôle qu'elle a effectué sur le Garp en 1997, la Cour a ainsi constaté qu'une mise en œuvre précipitée du logiciel Contribull avait perturbé la fonction de recouvrement dévolue à cet organisme tout au long de la période allant de 1990 à 1996. Des difficultés se sont manifestées dans plusieurs domaines : gestion du fichier des affiliés, comptabilité et relations avec les cotisants. Le mauvais fonctionnement de ce logiciel avait ainsi engendré l'envoi anarchique de lettres de rappel aux employeurs. Devant les protestations de ces derniers, le Garp a gelé l'envoi de telles correspondances tout au long du premier semestre 1993. En raison de ces dysfonctionnements, aucune mise en demeure n'a pu alors être envoyée, bloquant ainsi le déclenchement des procédures contentieuses. Il n'est donc pas excessif d'affirmer que, durant cette période, le Garp n'a pas été en mesure d'assurer la mission de recouvrement qui lui est confiée. Après plusieurs mois de paralysie, la situation ne s'est ensuite améliorée que très lentement, des difficultés persistant jusqu'en 1997. Les conséquences de ces dysfonctionnements n'étaient pas totalement effacées au moment du contrôle de la Cour. Ainsi, des créances d'un montant total de près de 4 millions de francs datant de 1993 demeurent exigibles auprès de 760 affiliés. Malgré le caractère imminent de la prescription des créances – elle intervient dans le délai de cinq ans -, le GARP n'était pas alors intervenu pour les recouvrer.

Des observations similaires ont été faites lors de la mise en place du logiciel Gaia (Gestion automatisée et intégrée des affiliés). Cette application est l'équivalent sur les plates-formes IBM du logiciel Contribull. Mais, alors que le second a été mis en service dès 1993, le premier n'a été installé qu'à partir de 1996. Comme au Garp trois années plus tôt, le démarrage de cette application s'est traduit par le ralentissement, et même dans certains cas, par l'arrêt des procédures précontentieuses et contentieuses. Ainsi, à l'Assedic Ain-et-Deux-Savoie, Gaia a été mis en place en juin 1996. L'envoi des mises en demeure et des contraintes a été arrêté jusqu'à la mi-novembre de l'année considérée. À l'Assedic de Saint-Étienne, les mises en demeure ont été suspendues d'avril à octobre 1996. Émises ultérieurement, ces dernières ont dû faire l'objet d'un examen individuel avant envoi et ont été pour partie abandonnées. Dans cette Assedic, aucune contrainte n'a pu être diligentée en 1996 au titre de l'année 1996. A l'Assedic du Var, les mises en demeure pour les appels de mars à août 1996 n'ont été expédiées que le 21 octobre 1996 et celles de septembre à décembre 1996 l'ont été les 20 janvier et 1er avril 1997. Des situations semblables ont été observées dans les autres Assedic dotées de l'application Gaia.

Ces perturbations ont été liées pour partie aux défauts certes rapidement corrigés des premières versions de l'application Gaia. Elles paraissent également imputables à une généralisation hâtive d'un logiciel insuffisant. Les difficultés rencontrées ont eu un impact perceptible sur le taux de recouvrement des Assedic concernées comme le montre le tableau ci-dessous.

Taux comparés des restes à recouvrer de l'exercice courant entre les Urssaf (cotisations uniquement, toutes catégories de cotisants confondues) et les Assedic (contributions générales et particulières)

Circonscriptions de référence		I. CSIA Bull	II. CSIA IBM	TOTAL I + II
1995	URSSAF ASSEDIC	1,73 % 3,03 %	1,97 % 2,53 %	1,81 % 2,88 %
1996	URSSAF ASSEDIC	1,89 % 2,99 %	2,03 % 3,58 %	1,93 % 3,17 %
1997	URSSAF ASSEDIC	1,34 % 2,22 %	1,46 % 2,95 %	1,38 % 2,44 %
1995/ 97	URSSAF ASSEDIC	1,65 % 2,76 %	1,81 % 3,03 %	1,70 % 2,84 %

Les Assedic fonctionnant sous système Bull n'ont connu aucun changement d'application de 1995 à 1997. L'écart des taux de reste à recouvrer avec les Urssaf correspondantes est relativement stable et s'établit entre 0,88 et 1,30 point. S'agissant des Assedic sous IBM, qui ont migré vers l'application Gaia à partir de 1996, l'écart avec les Urssaf qui n'était en moyenne que de 0,56 point en 1995 passe à 1,55 point en 1996 et se maintient au niveau élevé de 1,49 point en 1997. S'il n'est pas possible de quantifier rigoureusement la part revenant au démarrage de Gaia dans cette dégradation, la concomitance des deux phénomènes ainsi que l'ampleur des dysfonctionnements précédemment décrits laissent penser que l'introduction de cette application pourrait être l'une des causes principales de l'augmentation des taux de reste à recouvrer des Assedic concernées.

Le régime d'assurance chômage a ainsi connu, à deux reprises, les mêmes difficultés lors de la phase de démarrage d'un logiciel. Celles-ci, lentement surmontées, se sont traduites dans les deux cas par une perturbation importante de la fonction de recouvrement.

Il convient de veiller à ce que la mise en service prochaine d'un nouveau dispositif informatique – Aladin - évite des difficultés analogues au départ.

C. – LE TAUX DE PRELEVEMENT SUR LES COTISATIONS

Le taux de prélèvement sur cotisations encaissées exprime la part des cotisations qui est affectée aux moyens mis en œuvre pour

le recouvrement. Il dépend à l'évidence du montant des cotisations encaissées.

Pour réaliser un encaissement de contributions principales d'assurance chômage s'élevant à 118,5 milliards en 1997, auxquelles s'ajoutent celles recouvrées pour les tiers (ASF et AGS), 40 milliards environ, le régime d'assurance chômage a dépensé 1,2 milliard de francs, essentiellement en charges de personnel et d'informatique, soit un taux de prélèvement brut de 0,75 %. Corrigé de la rémunération des tiers portée en atténuation des dépenses, le fonctionnement du service du recouvrement de l'assurance chômage revient à un prélèvement de 0,56 % des contributions. De son côté, la branche recouvrement du régime général de sécurité sociale a encaissé au niveau local 1 032 milliards, pour un coût de 5,4 milliards, soit un taux de prélèvement de 0,52 %, ramené à 0,49 % compte tenu des rémunérations des tiers, taux ainsi inférieur à celui du régime d'assurance chômage.

Le recouvrement est donc relativement un peu plus onéreux dans les Assedic que dans les Urssaf. Il l'est d'autant plus que les Assedic enregistrent un reste non recouvré relativement plus important que les Urssaf.

❖

La fonction « recouvrement » est désignée dans le régime d'assurance chômage fonction « entreprises » ou « employeurs ». Cette appellation illustre le fait que le recouvrement a longtemps été considéré dans le régime d'assurance chômage comme une tâche non prioritaire, surtout technique et ne faisant que rarement l'objet de débats au sein de ses instances de gestion.

L'enquête de la Cour fait apparaître que ses performances sont inférieures à celles du régime général de sécurité sociale. Malgré un taux de prélèvement sur les cotisations encaissées plus lourd jusqu'en 1997, dernière année contrôlée par la Juridiction, l'écart entre les taux de reste à recouvrer des Assedic et des Urssaf a été au minimum de 1,06 point au détriment des premières. La réduction de cet écart qui aurait été enregistrée en 1998, selon les gestionnaires de l'assurance chômage, si elle traduit les efforts réels réalisés par ce régime pour améliorer son recouvrement, paraît cependant largement liée à une dégradation ponctuelle des résultats de l'Urssaf de Paris, consécutive à l'installation d'une nouvelle application informatique (SNV2).

Une partie de cet écart s'explique par des faiblesses dans la gestion du recouvrement des cotisations d'assurance chômage : certaines difficultés informatiques rencontrées par le régime, notamment lors de la mise en place de nouvelles applications ainsi

que des insuffisances en matière de recouvrement contentieux et de contrôle. Une autre partie de l'écart est liée à des économies d'échelle dans une large mesure irrémédiables. Recouvrant un montant de cotisations plus élevé, le régime général de sécurité sociale peut, à l'évidence, consacrer des moyens nettement supérieurs à ceux mis en œuvre par le régime d'assurance chômage pour recouvrer ses cotisations. Pour un même nombre d'employeurs du secteur privé, le régime général de sécurité sociale dispose ainsi de trois fois plus d'agents en charge du recouvrement que le régime d'assurance chômage ce qui lui permet d'effectuer un suivi personnalisé de ses cotisants. Un redéploiement du réseau des Assedic, s'il peut permettre une opportune amélioration des performances du régime d'assurance chômage en matière de recouvrement ne peut, quel qu'il soit, qu'apporter une solution partielle.

En conséquence, la Cour recommande la mise à l'étude d'un rapprochement aussi étroit que possible des fonctions de recouvrement de l'ensemble des régimes complémentaires obligatoires, c'est-à-dire non seulement la sécurité sociale et l'assurance chômage, mais aussi les régimes de retraite Arrco et Agirc. Une telle réforme, s'inscrivant dans la direction préconisée par la Cour dans son rapport public de 1991, présenterait deux types d'avantages. Elle contribuerait d'une part à l'amélioration du recouvrement de l'ensemble des régimes paritaires, qui bénéficieraient ainsi de moyens supérieurs à ceux qu'ils peuvent actuellement consacrer à cette fonction. D'autre part, elle allégerait significativement le poids des formalités pesant sur les entreprises en réduisant le nombre de leurs paiements aux différents régimes de protection sociale.

A plus court terme, et indépendamment d'une telle réforme, le régime d'assurance chômage dispose assurément, à organisation inchangée, d'une marge de progression appréciable en matière de recouvrement. Celle-ci serait favorisée par la reconnaissance à l'assurance chômage de moyens juridiques comparables à ceux du régime général de sécurité sociale. L'octroi aux Assedic d'un privilège général sur les biens meubles du débiteur, identique à celui dont bénéficient les Urssaf, paraît à cet égard particulièrement souhaitable. Par ailleurs, la coopération entre les deux régimes pourrait être encouragée, notamment par le biais d'un renforcement des dispositions réglementaires relatives aux échanges d'informations entre le régime général de sécurité sociale et l'assurance chômage (cf. décret du 13 décembre 1993 pris en application de l'article L. 351-21 du code du travail). La possibilité pour les Assedic de bénéficier systématiquement des résultats des contrôles sur place des Urssaf s'inscrirait dans cette logique. Ces mesures permettraient au régime

d’assurance chômage de poursuivre l’amélioration de ses performances en matière de recouvrement.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Dans son rapport consacré au recouvrement des contributions d'assurance chômage, en comparaison avec le recouvrement des cotisations sociales du régime général de sécurité sociale par les URSSAF, la Cour note un écart de performance en défaveur du régime d'assurance chômage tant pour le taux de recouvrement que pour le montant des prélèvements sur cotisations opérés par les deux régimes.

Deux types d'explications contribuent à expliquer cet écart. D'une part l'effet de taille permet au régime général de sécurité sociale de réaliser des économies d'échelle : le rapport des masses recouvrées est de 6,5 pour les URSSAF contre 1 pour les ASSEDIC. D'autre part les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage ne disposent pas des mêmes moyens juridiques que les URSSAF dans les opérations de recouvrement : le régime d'assurance chômage ne dispose pas d'un corps d'agents de contrôle en charge du recouvrement ; les URSSAF jouissent d'un privilège général sur les biens meubles du débiteur, garantissant le paiement des cotisations pendant un an à la date de leur exigibilité.

De nombreuses observations présentées dans ce rapport concernent directement le régime paritaire d'assurance chômage dont l'autonomie par rapport à l'Etat appelle une réponse distincte de la part des organismes concernés. Le ministère de l'emploi et de la solidarité limitera donc ses réponses aux seuls aspects contenus dans le rapport dont il est responsable directement ou indirectement.

Il est souhaitable, comme le préconise la Cour, de rapprocher les conditions de recouvrement des deux régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage, par un renforcement des moyens juridiques dont bénéficient ces institutions, en cohérence avec la tendance des dernières années au rapprochement des règles applicables aux cotisations de sécurité sociale et aux contributions d'assurance chômage (champ d'application, assiette, périodicité de paiement).

Le Gouvernement entend en particulier favoriser, par une modification législative soumise au Parlement, sous réserve de l'avis de la CNIL, la transmission systématique aux institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage des conclusions des résultats des contrôles effectués par les URSSAF (moyennant une redevance pour service rendu). Cette mesure renforcera la base juridique des conventions passées entre certaines URSSAF et

certaines ASSEDIC afin de leur faire bénéficier des résultats du contrôle effectué par les unions de recouvrement. Elle permettrait de pallier l'absence d'un corps d'agents de contrôle spécifique au régime d'assurance chômage.

Par ailleurs, il est vrai que le faible recours des institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage aux procédures de redressement ou de liquidation judiciaire trouve une explication dans le fait que ce régime n'y a qu'un intérêt modéré sur le plan financier. Le bilan coûts/avantages de ces procédures est souvent défavorable car les ASSEDIC ne bénéficient pas du privilège général sur les biens meubles du débiteur dont jouissent les URSSAF pour la récupération des cotisations. Or il s'agit, pour le régime d'assurance chômage comme pour la sécurité sociale, de contributions imposées par la loi. Dans le cadre de la réforme en cours des procédures collectives, et en concertation avec les partenaires sociaux, le Gouvernement examinera l'opportunité de rendre ces organismes bénéficiaires de moyens juridiques identiques à ceux des URSSAF. Il importe cependant d'inscrire cette démarche dans la réflexion d'ensemble sur le statut et le nombre important des privilèges déjà existants, afin de ne pas nuire à leur efficacité.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La Cour des Comptes effectue entre les ASSEDIC et les URSSAF une comparaison qui est à la fois pertinente et riche d'enseignement.

Elle est pertinente car la logique comparative utilisée dans ce rapport concerne effectivement des organismes recouvrant des contributions assises sur des assiettes relativement proches. Des exercices similaires de comparaisons ont été menés sur l'efficacité de recouvrement des administrations fiscales françaises et étrangères ; ils ont permis d'apporter un éclairage utile aux réflexions menées sur l'évolution de ces administrations.

Les enseignements tirés des ces comparaisons par la Cour sont multiples. Tout d'abord, l'efficacité du recouvrement des ASSEDIC est inférieure à celles des URSSAF. Cet écart aurait coûté plus d'un milliard par an sur la période 95-97. Il serait en partie lié à des différences en termes de rang de créance (les créances des

URSSAF ont un rang supérieur à celles des ASSEDIC). Il s'explique aussi par les moyens humains mis en œuvre (un agent pour 1400 comptes dans les ASSEDIC contre 1 pour 450 comptes dans les URSSAF). La Cour n'analyse pas le « retour sur fonds investis » du recouvrement (rapport entre les moyens mis en œuvre et le surplus de retours constatés), mais elle établit un « taux de prélèvement sur cotisations », qui s'établit à 0,56% par les ASSEDIC et 0,49% pour les URSSAF. La Cour souligne également une tendance à l'uniformisation de l'écart de performance entre les ASSEDIC et les URSSAF : en 1995, 7 ASSEDIC enregistraient des performances supérieures à l'URSSAF située dans le même ressort, ce nombre passant à 4 en 1996 et aucune en 1997. Il est vrai que le suivi et le contrôle de la performance en terme de recouvrement sont plus récents au sein de l'UNEDIC et que des changements dans les systèmes informatiques ont également perturbé momentanément les procédures.

Toutefois, la Cour observe à juste titre qu'il existe des synergies potentielles importantes entre les deux réseaux de recouvrement des ASSEDIC et des URSSAF. En conséquence, le rapport recommande la mise à l'étude d'un rapprochement aussi étroit que possible des fonctions de recouvrement de l'ensemble des régimes complémentaires obligatoires. Une telle initiative relève de la compétence des instances représentatives des institutions concernées. Néanmoins, compte tenu des gains potentiels d'un éventuel rapprochement, aussi bien en termes financiers qu'en termes de simplification administrative, ce point mérite une attention à la hauteur des enjeux -techniques et institutionnels- qu'il soulève.

En effet, sous un angle technique, l'idée d'un rapprochement mérite un examen approfondi, tenant compte des points suivants :

- sa réalisation peut s'envisager sous des formes diverses (amélioration des échanges d'information, regroupement des cas contentieux, regroupement total ou partiel des fonctions de recouvrement). Des études approfondies seraient sans doute nécessaires pour comparer et chiffrer les modalités les plus efficaces ;

- la mise en commun de moyens nécessiterait également d'étudier précisément le coût de fonctionnement des « parties communes », ainsi que sa juste répartition entre les organismes ;

- au demeurant, la situation actuelle n'empêche pas de rechercher des gains de productivité au sein de chaque réseau, autant par l'alignement sur les meilleures pratiques que par une mise à plat de l'existant, qu'il s'agisse de procédures communes à l'UNEDIC et à l'URSSAF ou spécifiques à l'un de ces organismes.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DE L'UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE (UNEDIC)

I. - S'AGISSANT DES PERFORMANCES COMPAREES DE LA SECURITE SOCIALE ET DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

A. - LE TAUX DE RESTES A RECOUVRER

L'UNEDIC reconnaît « l'écart » des années passées en sa défaveur eu égard aux résultats des URSSAF. Même si le taux global reste au cours des trois dernières années supérieur à celui des URSSAF, il faut noter, comme le montre le tableau ci-après, que le régime d'assurance chômage a divisé par deux son propre taux et que l'écart a été divisé par 3,5. Le différentiel constaté par la Cour s'est considérablement réduit et tout permet d'affirmer que le régime d'assurance chômage réduira cet écart, sans augmenter les prélèvements de gestion (cf. les réformes en cours ci-après).

	TAUX DE RESTES A RECOUVRER		
	RAC	*ACOSS*	*ECART*
1996	*3,17 %*	*1,93 %*	*1,24 point*
1997	*2,44 %*	*1,38 %*	*1,06 point*
1998	*1,59 %*	*1,24 %**	*0,35 point*

**Pour 1998, les chiffres sont issus de la note mensuelle de conjoncture publiée par l'ACOSS, (n° 99 de janvier 1999).*

Le rappel de ces chiffres démontre la capacité du régime d'assurance chômage à améliorer ses performances et, avec la politique mise en place, cette tendance sera poursuivie au cours des exercices ultérieurs. Pour l'année 1998, les résultats au niveau local confirment amplement l'évolution positive puisque toutes les ASSEDIC (sauf une avec une augmentation de 0,02 point) ont amélioré leurs résultats et parfois dans des proportions fort appréciables. Quant aux cotisations restant à recouvrer au titre des années antérieures, il faut noter que le taux de récupération de créances de l'exercice N à la fin de l'exercice N+1 s'établit à 42,9 % pour 1996 et 46,9 % pour 1997. De plus, entre les exercices 1997 et 1998, les créances globales du régime ont baissé de 17 MF à 14 MF (- 17,2 %). Si l'on considère les seules créances actives, c'est-à-dire

réellement solvables (hors entreprises en règlement ou liquidation judiciaire) leur taux de récupération s'établit à 64,8 % pour 1996 et 65,5 % pour 1997.

Du fait du rapprochement sensible des taux de restes à recouvrer entre les deux systèmes, l'UNEDIC affirme que les évaluations de la Cour portant sur le supplément de cotisations qui reviendraient au régime d'assurance chômage, s'il bénéficiait du même taux de recouvrement que les URSSAF (évaluation qui s'élève à 1,2 milliard de Francs en 1997 selon la Cour) ne peuvent être retenues ; en raison des recouvrements ultérieurs, ce chiffre s'établit à 0,5 milliard, soit 0,41 % des encaissements du régime d'assurance chômage ou 9,25 % du coût de gestion des URSSAF.

B. - LES RATIOS DE GESTION

1° LE TAUX DE PRELEVEMENT SUR LES COTISATIONS

La Cour, dans son étude, compare les taux de prélèvement de chaque organisme ; elle aboutit pour le régime d'assurance chômage à 0,56 % et pour les URSSAF à 0,49 %, soit un différentiel de 0,07 point. L'UNEDIC estime, comme la Cour elle-même, que cette différence « dépend à l'évidence du montant des cotisations encaissées » (en 1997, 118,5 milliards pour le régime d'assurance chômage contre 1 032 milliards pour l'ACOSS, soit de 1 à 8,7). Il faut noter que ce mode de comparaison est extrêmement sensible aux variations des taux de cotisations : si le régime d'assurance chômage n'avait pas réduit ses cotisations en Janvier 1997, le constat de la Cour aurait été inverse.

2° LES FRAIS DE PERSONNEL

Ils constituent l'essentiel (avec les frais informatiques) d'un budget d'un organisme social. Il faut néanmoins souligner, comme le note la Cour elle-même, que les ratios de gestion sont à l'avantage du régime d'assurance chômage, puisque pour un nombre d'affiliés trois fois supérieur :

- les URSSAF utilisent dix fois plus de personnel,

- les URSSAF disposent d'un budget 4,5 fois plus élevé,

- qu'un agent du Régime d'Assurance Chômage gère « environ 1.400 comptes », alors que le même agent n'en gère que 450 dans les URSSAF.

A l'évidence, les ratios globaux de gestion du régime d'assurance chômage sont en ce domaine, bien meilleurs que ceux des URSSAF.

3° LES APPLICATIONS INFORMATIQUES

Il faut tout d'abord noter que le budget informatique de l'ACOSS en ce domaine est supérieur de 54 % à celui du régime d'assurance chômage (290 millions pour le régime d'assurance chômage contre 448 millions pour l'ACOSS en 1997), alors que les coûts de développement sont évidemment les mêmes, quel que soit le nombre de cotisants.

La Cour relève que des perturbations se sont produites dans la mise en œuvre de nouvelles applications informatiques - CONTRIBULL (BULL), GAIA (IBM) -. L'UNEDIC reconnaît que cette mise en œuvre a eu des conséquences temporairement négatives sur le recouvrement. Il faut cependant relever que, si des retards ont pu être momentanément constatés, (notamment en matière de procédures pré-contentieuses et contentieuses), ils ont pu être récupérés ensuite.

L'appréciation de la Cour, quant à l'exécution de la mission par le GARP, ne peut être retenue puisque, si des retards ont pu être relevés, le temps de modifier les programmes et d'en résorber les conséquences, la mission de cette institution a continué à être exercée en dépit des difficultés rencontrées. Les performances actuelles du GARP, supérieures à celles de l'URSSAF de Paris, confirment le rétablissement de la situation.

Quant aux difficultés imputables à la mise en place de l'application GAIA, il faut mettre en évidence qu'elles ont été résolues rapidement et que les ASSEDIC ont pu, ainsi, surmonter les problèmes rencontrés. Le taux de recouvrement, tant global que pour chaque institution concernée, va ainsi pouvoir encore s'améliorer dans le futur, comme on peut déjà le constater pour l'exercice 1998.

La Cour relève que, à la différence des URSSAF, le régime d'assurance chômage dispose actuellement de deux applications de recouvrement. La réforme en cours (ALADIN) vise à n'en avoir plus qu'une seule, ce qui procurera, dès l'année 2000, de nombreux avantages : facilité d'utilisation, réactivité meilleure dans la modification des programmes, gains financiers ce qui contribuera à améliorer encore les ratios de gestion du Régime, mais surtout amélioration des procédures de recouvrement à travers la mise en œuvre, dans toutes les ASSEDIC, de modules automatisés de pré-contentieux et de contentieux.

II. - S'AGISSANT DES MOYENS A DISPOSITION DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

A. - LA CONTRAINTE

Le retard de plusieurs années dans l'octroi de la contrainte aux ASSEDIC montre que ces dernières, même si la contrainte est simple d'utilisation, ne viennent que récemment de bénéficier de ses avantages ; en particulier la perception qu'ont les cotisants de la rigueur réelle, (mais qui sera encore renforcée par d'autres moyens) de la politique de recouvrement par les organismes de d'assurance chômage, tarde à se modifier ; il en est donc de même du comportement de ces cotisants.

Le fait de notifier les contraintes par lettre recommandée est effectivement une facilité. Le régime d'assurance chômage va donc réexaminer l'intérêt de recourir dans de grandes proportions aux huissiers. Cela permettra, si l'efficacité des contraintes signifiées par lettre recommandée est confirmée dans la durée, de limiter les coûts de gestion, notamment au GARP.

Toutefois, il ne faut pas négliger le fait que la présence d'un huissier reste un facteur important d'efficacité, la lettre recommandée n'ayant pas, pour une proportion non négligeable de cotisants, le même poids que celui d'un huissier.

B. - LE PRIVILEGE

L'UNEDIC est très favorable à ce que les institutions du régime d'assurance chômage se voient dotées du système du privilège, ce qui ne manquera pas de permettre l'amélioration de ses taux de recouvrement, en particulier par la modification de l'image du Régime d'Assurance Chômage en ce domaine.

C. - LES AGENTS DE CONTROLE

Le régime d'assurance chômage n'a pas souhaité se doter d'un corps de contrôle qui serait, en partie, redondant avec celui des URSSAF. L'UNEDIC est tout à fait favorable à ce que les résultats des enquêtes de ce corps lui soient, en toute légalité, communiqués systématiquement afin que les cotisations qui sont dues au régime, lui soient versées. L'UNEDIC vient à nouveau de se mettre en rapport avec l'ACOSS à ce sujet.

III. - S'AGISSANT DES VOIES DE REFORME SUGGEREES PAR LA COUR EN VUE D'UNE RATIONALISATION DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS SOCIALES

Tout en respectant le point de vue de la Cour, l'UNEDIC souhaite apporter au débat les éléments suivants :

1° Les performances du régime d'assurance chômage en matière de recouvrement ont fait l'objet d'une amélioration très sensible que reconnaît la Cour. Elles peuvent encore progresser. Les moyens juridiques évoqués par la Cour, ainsi qu'une coordination avec les URSSAF, devraient être de nature à contribuer progressivement à cette évolution positive.

L'attention portée au sein du régime d'assurance chômage sur les opérations de recouvrement et les réformes engagées à cet effet,

- amélioration de la gestion interne des services de recouvrement par :

✹ l'élaboration du référentiel organisant la fonction recouvrement : définition d'une organisation type (portefeuille), les bonnes pratiques à respecter,

✹ la mise en place de la gestion en flux des dossiers,

✹ la mise en œuvre d'une politique de relance par téléphone des débiteurs,

✹ l'analyse sur place, ASSEDIC par ASSEDIC, de l'organisation et des résultats du service recouvrement (ce travail doit aboutir, soit à un constat de conformité avec les objectifs fixés par l'UNEDIC, soit à un plan d'action permettant de les atteindre),

✹ un plan de formation pour la totalité du personnel de la fonction recouvrement au cours de l'année 2000.

- suivi, par l'UNEDIC, d'indicateurs de performance détaillés dont certains sont fixés à l'occasion de l'attribution du budget par l'UNEDIC.

ont déjà commencé à porter leurs fruits et seront poursuivies avec détermination.

Ces actions seront complétées par une politique de recouvrement contentieux plus sévère par l'utilisation plus systématique des procédures de règlement ou liquidation judiciaire et par la gestion automatisée des procédures pré-contentieuses et contentieuses et notamment des huissiers ; l'utilisation de la procédure du privilège, s'il est accordé aux ASSEDIC, comme le

recommande la Cour, contribuera à améliorer notablement les taux de restes à recouvrer du régime d'assurance chômage. De plus, la mise en place, en l'an 2000, d'un applicatif unique pour le recouvrement regroupant les avantages des deux applicatifs actuels est de nature à accroître encore l'efficacité des services de recouvrement.

Enfin, les projets de restructuration du réseau des ASSEDIC, actuellement en cours de décision, permettront de constituer des Institutions de taille susceptibles de se doter de ressources humaines performantes dans le domaine du recouvrement évitant « un prélèvement excessif sur les ressources », comme semble le craindre la Cour.

2° Les évolutions techniques, notamment dans le domaine informatique, devraient permettre d'apporter l'unicité d'interface entre les entreprises et les organismes de recouvrement tout en évitant le rapprochement institutionnel de ces organismes.

A cet égard, il faut noter que :

- la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) vise à homogénéiser les déclarations à destination des ASSEDIC, des caisses de retraite complémentaires et des URSSAF. Elle se présente sous forme papier ou par Minitel ; la DUCS EDI va permettre à l'entreprise, après modification du logiciel paie, de transmettre directement à chaque organisme les éléments de sa déclaration et de son télépaiement.

- la structure EDI SOCIAL a permis la normalisation des fichiers dans le cadre de DUCS et la définition avec les organismes financiers d'un paiement démutualisé utilisable soit par Minitel, soit par EDI.

- le projet NET ENTREPRISE permettra sur Internet d'offrir des services nombreux ; ce dispositif :

✹ incorpore immédiatement les déclarations DUCS et Déclaration Unique d'Embauche (DUE) et Déclaration Annuelle de Données Sociales (DADS),

✹ veut étendre la dématérialisation à au moins 15 formalités (dont les arrêts maladie ou accidents du travail),

✹ souhaite augmenter, sous l'impulsion des pouvoirs publics, le nombre des organismes concernés (mutualité sociale agricole, prévoyance collective notamment),

✹ veut fédérer, à travers des modules communs de sécurité, toutes les formalités effectuées à travers Internet (déclarations sociales, paiement aux organismes, voire déclarations fiscales et douanières).

- le régime d'assurance chômage a institué une procédure spéciale pour « les petits » cotisants. L'ACOSS est en train de l'adopter.

Enfin, sans être un obstacle dirimant, les différences de statut des personnels ne manqueraient pas de constituer des difficultés en cas de rapprochement. Encore l'UNEDIC n'entend répondre, ici, que pour ce qui la concerne puisque les recommandations de la Cour visent tous les régimes sociaux obligatoires, y compris les régimes complémentaires de retraite.

En outre, à partir des résultats déjà atteints par le régime d'assurance chômage, la poursuite des efforts actuels et les résultats attendus des actions en cours et prévues, ne peuvent que réduire le montant des restes à recouvrer.

Aussi, il paraîtrait tout à fait disproportionné de remettre en cause les structures des régimes paritaires (AGIRC, ARCO, UNEDIC) et confier leur recouvrement au régime général de sécurité sociale pour réduire un différentiel de taux de restes à recouvrer déjà limité, qui doit progressivement être diminué.

25

L'INTERVENTION DE L'ETAT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOCIALE

Apparu à la fin du 19ème siècle pour désigner l'ensemble des activités économiques qui ne relèvent ni des collectivités publiques ni de l'économie marchande, le terme d'économie sociale regroupe aujourd'hui non seulement les mutuelles, et les coopératives mais aussi l'ensemble du secteur associatif.

La multiplicité des statuts et la diversité des activités poursuivies par ces organismes ne facilitent pas la délimitation de ce secteur. Lors de sa séance du 23 juin 1995, le comité consultatif de l'économie sociale n'en a pas moins assuré que « l'économie sociale regroupe 1 712 858 salariés dans plusieurs dizaines de milliers d'entreprises ; elle concerne 22 millions de personnes protégées par des mutuelles de prévoyance, 12,5 millions de personnes protégées par les mutuelles d'assurances, 3 millions de coopérateurs, 730 000 associations employant 1,2 million de salariés ; elle représente 50 % du marché de l'assurance automobile, 35 % des dépôts bancaires, 30 % du marché de l'agro-alimentaire et 13 % du commerce de détail ».

Bien que malaisé à cerner, ce secteur est, en raison de son enjeu économique et social, au centre des préoccupations actuelles des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de restaurer le lien social, notamment par le développement de services de proximité, d'assurer la réinsertion professionnelle des publics en difficulté ou encore de favoriser le développement de nouvelles activités créatrices d'emplois.

La Cour a contrôlé le dispositif administratif spécifique que l'Etat a mis en place, à partir de 1981, pour encourager le développement de l'économie sociale. Ses constatations ont fait apparaître que les réalités n'étaient pas à la mesure des ambitions affichées.

Il convient désormais de mieux connaître la réalité et de clarifier les conditions de gestion d'un secteur qui intervient dans tous les domaines d'activités, y compris concurrentielles et qui continue, dans le même temps, à bénéficier d'un volume d'aides publiques important.

Les organismes en charge du développement de l'économie sociale juxtaposent la délégation interministérielle à l'innovation et à l'économie sociale (DIISES) et un instrument financier privé – l'Institut de développement de l'économie sociale (IDES) – chargé notamment de gérer quatre fonds de garantie. Le contrôle de la Cour – qui a déjà présenté des observations sur la gestion d'unions d'économie sociale[132] - n'a pas permis d'établir clairement leur efficacité. L'importance du secteur de l'économie sociale, notamment en matière de cohésion sociale et de création d'emplois, qui semble faire l'objet d'un large consensus, nécessiterait une meilleure perception des responsabilités mises en œuvre.

I. - LES ORGANISMES EN CHARGE DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOCIALE

A. - LA DELEGATION CHARGEE DU DEVELOPPEMENT DE L'ECONOMIE SOCIALE

A la suite de travaux du comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives, l'économie sociale a donné lieu dans les années 1980 à la mise en place d'une organisation administrative spécifique ayant pour mission d'aider au développement des mutuelles, des coopératives, et des associations ayant des activités de production les assimilant à ces organismes.

Un décret du 15 décembre 1981 a créé auprès du Premier ministre une délégation à l'économie sociale, chargée de jouer un rôle de concertation, de coordination et d'impulsion dans le secteur de l'économie sociale en liaison avec les départements ministériels concernés. A cette fin, la délégation assurait le secrétariat du conseil supérieur de la coopération et bénéficiait de l'appui d'un comité consultatif de l'économie sociale. Ses attributions ont ensuite été élargies à plusieurs reprises.

[132] Rapport public 1997, pp. 250 et 253, sur deux unions d'économie sociale examinées à l'occasion du contrôle de la caisse centrale de mutualité sociale agricole et rapport public particulier sur le dispositif de lutte contre la toxicomanie (1998), p. 117.

Le décret du 28 octobre 1991 l'a remplacée par une délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale, rattachée au ministre des affaires sociales. Son responsable pouvait présider, par délégation du ministre, le conseil supérieur de la coopération et le comité consultatif de l'économie sociale. Il assurait également le secrétariat du conseil national de la vie associative (CNVA)[133], assumant ainsi une compétence interministérielle au regard notamment du ministère chargé de la jeunesse et des sports, dont les services gèrent le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA)[134]. Des correspondant ont été nommés dès 1982 auprès des préfets de région, les compétences qu'ils exercent à ce titre ne sont toutefois pas exclusives d'autres attributions.

Plus récemment, la délégation, qualifiée d'interministérielle par le décret du 5 octobre 1995, s'est fixé pour objectif d'accompagner les politiques de lutte contre l'exclusion et pour la création d'emplois. Un décret du 27 mai 1998 a précisé que le délégué interministériel peut se voir confier toute mission relative au développement et à la promotion de l'économie sociale. La circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative a de plus confirmé que la délégation a désormais compétence pour assurer la coordination interministérielle des questions relatives à toutes les associations.

Tandis que ses compétences ne cessaient de s'élargir, la délégation interministérielle à l'innovation et à l'économie sociale (DIISES) voyait ses moyens d'intervention se réduire.

Son personnel a toujours été limité à un effectif inférieur à 10 agents : 9 emplois budgétaires de 1983 à 1986, puis 7 de 1987 à 1998, parfois complétés par des agents mis à disposition, dont le nombre n'a jamais été supérieur à 2. Un renforcement est toutefois intervenu en 1999 avec le recrutement de 2 chargés de mission et de 2 secrétaires ainsi que de quelques nouvelles mises à disposition.

Cette administration centrale, dont la dimension demeure ainsi très modeste, n'a pas toujours bénéficié de relais suffisants au plan local. Pour faire suite aux travaux du conseil national de la vie associative et en application d'une circulaire du Premier ministre du 28 juillet 1995, des délégués à la vie associative ont toutefois été

[133] Créé par le décret du 25 février 1983, modifié par le décret du 13 mai 1996, le conseil national de la vie associative est une instance consultative chargée de promouvoir le développement de la vie associative et d'en établir le bilan.

[134] En application de l'article 62 de la loi de finances pour 1985 , qui a ouvert un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds national pour le développement de la vie associative », le décret du 6 mai 1985 a créé le conseil de gestion du fonds national de développement de la vie associative dont le secrétariat est assuré par le ministère chargé de la jeunesse et des sports.

désignés dans chaque département de la métropole et d'outre-mer. Il est, selon la DIISES, difficile d'établir un bilan de leur action. Leur appartenance quasi exclusive aux services chargés de la jeunesse et des sports ne paraît pas avoir facilité l'interministérialité de leur action.

L'organisation des assises nationales de la vie associative en février 1999 les a mobilisés pour la préparation de forums départementaux organisés par les préfets. Il a été indiqué à la Cour que leur rôle serait à l'avenir précisé et articulé avec la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA) dont la création dans chaque département a été annoncée par le Premier ministre lors desdites assises.

Les moyens financiers de la délégation ont, de même, enregistré une constante diminution : après avoir atteint 36 MF en 1985, les crédits ouverts en loi de finances n'ont cessé de se réduire, passant de 23,8 MF en 1992 à 8,5 MF en 1998. Les mesures de régulation intervenues en 1997 ont encore contribué à réduire les moyens de la délégation qui, sur le chapitre « Innovation sociale » du budget de l'action sociale et de la solidarité, n'a disposé que de 7,65 MF, soit 5,9 MF au niveau central et 1,75 MF au niveau déconcentré, les dépenses nettes s'élevant respectivement à 5,9 MF et 1,53 MF en 1997 et à 6,98 MF et 1,51 MF en 1998. L'organisation des assises nationales de la vie associative a, dès lors, nécessité, en 1998, un décret de virement de 4,5 MF.

Il est prévu pour le budget 2000 un renforcement des moyens de la DIISES et notamment une augmentation sensible de ses crédits d'intervention pour favoriser le développement de la vie associative, le soutien à l'innovation sociale et les actions dans les régions dans le cadre des contrats de plan Etat - régions 2000-2006.

B. - LES FONDS DE GARANTIE GERES PAR L'IDES

Présenté au comité consultatif de l'économie sociale, le rapport « Epargne et financement de l'économie sociale », qui concluait à la nécessité de renforcer les fonds propres du secteur, a abouti, d'une part, à la loi du 3 janvier 1983 sur le développement de l'investissement et la protection de l'épargne et, d'autre part, à la création de l'Institut de développement de l'économie sociale (IDES). De nature privée, cette institution financière a bénéficié d'une participation de l'Etat de 27,38 MF représentant 28,3 % de son capital.

Dès sa création, l'IDES a été chargé par l'Etat de gérer un fonds de garantie en faveur de certaines structures de l'économie sociale ; il a toutefois été mis fin à ce dispositif dès 1986. L'IDES s'est par la suite vu confier par l'Etat la gestion de quatre fonds de garantie

spécialisés : le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) en 1989, le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique (FGIE) en 1991, le fonds de garantie aux associations (FGA) en 1993 et le fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP) en 1996.

Au 1er janvier 1999, le FGIF avait bénéficié d'un apport total de l'Etat de 9 MF. Un nouvel abondement de 1,5 MF était alors prévu. Ce fonds a pour objet de garantir, à hauteur de 60 %, les prêts contractés auprès des banques, pour une durée maximum de sept ans et dans la limite de 150 000 F, par les femmes qui souhaitent créer, reprendre ou développer une entreprise. Les prêts garantis doivent avoir pour objet de financer des besoins en fonds de roulement ou des investissements. Les demandes de garantie, présentées par les établissements de crédits après visa de la chargée de mission aux droits des femmes, au niveau départemental puis régional, sont examinées par un comité des engagements composé de représentants du secrétariat d'Etat chargé du droit des femmes, du fonds d'action sociale, de l'IDES, de la direction de l'artisanat et de la direction du commerce intérieur[135]. Depuis 1991, les engagements ne peuvent excéder 2,25 fois les sommes disponibles.

Le FGIE a bénéficié d'un apport total de l'Etat de 7 MF pour garantir dans la limite de 50 % les prêts souscrits par les structures d'insertion par l'économique soit pour couvrir leurs besoins en fonds de roulement soit pour financer leurs investissements. La durée maximale des prêts est respectivement de sept et douze ans et leur montant maximal de 800 000 F et 400 000 F. La demande des entreprises doit transiter par le conseil départemental de l'insertion par l'économique[136], qui émet un avis. Le coefficient d'engagement du FGIE est fixé à trois fois le montant des sommes disponibles.

Deux conventions signées en 1996 entre l'Etat, l'IDES et l'ADIE[137], d'une part, l'IDES et l'ADIE, d'autre part, ont ouvert le bénéfice du FGIE à des prêts bancaires cautionnés par l'ADIE. D'un montant maximal de 30 000 F, les prêts sont garantis par l'ADIE à hauteur de 70 % et peuvent être garantis à 100 % après intervention du FGIE. Le montant des contre-garanties de l'ADIE est plafonné à 15 MF.

---

[135] Ces deux directions ont été fusionnées par décret du 2 novembre 1998.

[136] Cf. article 16 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

[137] Créée en 1990 , l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) aide les chômeurs créateurs d'entreprises : elle vise les populations les plus démunies pour lesquelles l'accès au crédit serait impossible sans le soutien de l'association.

Le FGA a été doté de 5 MF afin de lui permettre de garantir, à hauteur de 50 %, les prêts contractés pour une durée maximale de cinq ans et dans la limite de 500 000 F par les associations ayant un budget annuel égal ou inférieur à 3 MF, en vue de financer exclusivement leur fonds de roulement. Le coefficient des engagements est fixé à cinq fois le montant des sommes disponibles.

Le FGAP, doté par l'Etat de 10 MF a pour objet de garantir à concurrence de 50 % les prêts contractés dans la limite de 1 MF par les ateliers protégés pour les travailleurs handicapés en vue de financer leur fonds de roulement ou leurs investissements. La durée des prêts ne doit pas excéder respectivement cinq et douze ans. Le coefficient d'engagement du fonds peut atteindre cinq fois le montant des sommes disponibles. Chaque dossier présenté doit comporter l'avis du directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Pour chacun de ces fonds, la procédure comporte l'intervention d'un comité des engagements, composé notamment de représentants des administrations concernées, de l'IDES et d'établissements de crédit, en particulier du secteur mutualiste ou coopératif.

Chacun des fonds de garantie est assorti d'un fonds mutuel alimenté par une contribution de l'emprunteur représentant 2 % du total du prêt, sauf pour le FGAP (1 %) et les dossiers présentés par l'ADIE au FGIE (0,5 %).

Dans tous les cas, l'évaluation des sommes disponibles considérées pour vérifier le coefficient d'engagement tient compte des crédits et des débits imputés au fonds de garantie et au fonds mutuel mais également de l'évaluation prévisionnelle des pertes éventuelles pouvant résulter de la défaillance des débiteurs.

Pendant la période contrôlée par la Cour, la rémunération de l'IDES était assurée par :

- le versement par l'organisme prêteur d'une commission d'engagement représentant soit 1 % du montant du prêt (FGIF et FGA), soit 1 ,5 % (FGAP), soit 0 ,5 % de l'encours garanti (FGIE) ;

- une part des produits financiers du fonds (20 % pour le FGIF et le FGIE et 30 % pour le FGA et le FGAP) ;

- le cas échéant la perception de frais de dossier auprès de l'emprunteur (500 F pour le FGIF, 3 000 F pour le FGAP dans la limite de 20 % du montant des produits financiers).

II. - L'EFFICACITE DES MOYENS D'INTERVENTION DE L'ETAT

L'efficacité des moyens d'intervention de l'Etat affectés à la DIISES et aux fonds de garantie, qui ne reflètent pas la totalité de l'effort des pouvoirs publics en faveur du développement de l'économie sociale, reste à établir.

A. - L'UTILISATION DES MOYENS BUDGETAIRES D'INTERVENTION DE LA DIISES

Les moyens budgétaires d'intervention de la DIISES ont, en principe, pour objet principal de favoriser des projets innovants dans le secteur des emplois de proximité, de l'insertion par l'économique et , d'une façon générale, de l'économie sociale. Les financements attribués ont toutefois pu aussi concourir à la réalisation d'études ou à l'organisation de colloques.

1° L'INSUFFISANCE DE CONTROLE SUR LES ACTIONS SUBVENTIONNEES

En dépit de la forte réduction des crédits, intervenue entre 1992 et 1997 pour les dépenses non déconcentrées d'innovation sociale (de 18,8 MF à 5 ,9 MF soit une diminution de 68,6 %) - les crédits ouverts en 1998 s'étant cependant établis à 7 MF -, le nombre d'associations directement subventionnées par la DIISES n'a diminué que de 36 % passant de 47 à 30, ce qui révèle la difficulté d'interrompre le financement public de certaines d'entre elles, malgré parfois l'importance de leurs ressources propres. C'est ainsi que sur la période de six années contrôlée par la Cour (1992 – 1997), huit organismes ont été financés chaque année , trois organismes pendant cinq ans, un pendant quatre ans et deux pendant trois ans.

Les montants les plus élevés ont été attribués aux organismes suivants : Fédération nationale de la mutualité française (7,35 MF répartis sur 3 ans) ; Ligue française de l'enseignement (6,16 MF répartis sur deux ans) ; Confédération des sociétés coopératives de production (5,07 MF répartis sur 5 ans) ; coopératives d'artisans (3,75 MF répartis sur 6 ans) ; Union nationale interfédérale des œuvres et organismes sanitaires et sociaux, UNIOPSS, (2,2 MF répartis sur 6 ans).

La DIISES fait valoir que, confrontée à une réduction de ses moyens, elle a estimé plus efficace de financer des « têtes de réseaux » (unions et fédérations), qui assurent un meilleur relais de son action.

Il faut regretter une insuffisance de contrôle sur les actions subventionnées durant la période contrôlée par la Cour. L'objet des conventions passées à l'occasion de l'attribution d'une subvention était souvent imprécis et se limitait généralement à rappeler l'objet de l'association. L'utilisation des concours précédents n'était pas vérifiée avant l'attribution d'une nouvelle subvention. L'aspect innovant de certaines actions subventionnées n'est pas évident. Le caractère désintéressé du secteur associatif bénéficiaire de ces aides n'était pas toujours établi si l'on en juge par le niveau de rémunération de certains responsables, alors même que l'instruction du 15 septembre 1998 de la direction générale des impôts retient cet élément au nombre des critères du caractère désintéressé de la gestion des organismes sans but lucratif.

Sur ces différents points, la DIISES a informé la Cour que la préparation de la loi de finances pour l'an 2000 avait été l'occasion de préciser les objectifs de ses interventions, qui s'opéreront désormais sur la base d'un appel à projets. Par ailleurs, elle envisage de généraliser les actions d'évaluation, notamment dans le cadre de conventions pluri-annuelles et de définir des méthodes de repérage, d'identification, d'évaluation et de diffusion des expériences, lui permettant de mieux apprécier le caractère innovant des projets.

S'agissant du niveau de rémunération de certains dirigeants, la DIISES déclare se référer à l'instruction fiscale précitée du 15 septembre 1998 et tenir compte du niveau des responsabilités exercées et des usages dans le secteur professionnel concerné.

2° LA PART DES INTERVENTIONS DE LA DIISES DANS L'AIDE DE L'ETAT A L'ECONOMIE SOCIALE

Les moyens - très modestes - de la DIISES ne reflètent pas la totalité de l'aide financière de l'Etat au secteur de l'économie sociale.

L'aide financière de la délégation n'est pas en effet exclusive de toute autre subvention. Dès lors, les financements publics au secteur de l'économie sociale sont bien souvent redondants : au cours des exercices 1995 à 1997, 13 associations ont ainsi reçu une ou plusieurs subventions d'autres services du seul ministère chargé de l'emploi et des affaires sociales.

L'attribution de plusieurs subventions continuera à être fréquente si un même ministère bénéficie de lignes budgétaires dont l'objet est proche : les crédits inscrits dans la section « emploi » du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité permettent ainsi de financer, d'une part, des actions de promotion de l'emploi, souvent sous la forme d'études, et, d'autre part de participer au coût de la

conception et du suivi de projet de création d'emplois dans le cadre du dispositif « nouveaux services-emplois jeunes ». La généralisation d'une convention financière unique entre l'Etat et l'organisme subventionné permettrait d'éviter les cumuls des financements et de mieux mesurer l'effort public.

Une autre source de financement direct au secteur de l'économie sociale est constituée par le fonds national de développement de la vie associative dont le Premier ministre a annoncé, lors des assises nationales, un accroissement des moyens de 24 MF à 40 MF en 1999. Les nouvelles responsabilités confiées à la DIISES dans la gestion de ce fonds, en application de la circulaire du 14 septembre 1998, doivent s'accompagner d'une meilleure coordination dans l'attribution des aides financières.

Il convient enfin de souligner que l'aide financière de l'Etat ne se réduit pas à l'attribution de subventions et peut prendre des formes plus diffuses ; un recensement exhaustif et précis de ces aides permettrait d'évaluer l'ampleur de l'intervention de l'Etat en faveur du secteur de l'économie sociale, qu'il s'agisse des mesures spécifiques d'exonération de charges (pour l'emploi d'un premier salarié ou pour les emplois d'aide à domicile), du coût pour l'Etat des contrats de travail aidés dans le secteur non marchand (contrats emploi-solidarité, contrats emplois consolidés, emplois-jeunes), voire des concours en personnel ou en moyens matériels apportés par l'Etat, en particulier au profit de mutuelles du secteur public.

B. - L'IMPACT DES FONDS DE GARANTIE

Malgré la multiplication des fonds de garantie et la sophistication de leur mode de fonctionnement, ces derniers n'ont pas eu l'effet de levier escompté.

1° Le FGIF n'a examiné de 1989 à 1997 que 1840 dossiers et n'a accordé sa garantie qu'à 1000 d'entre eux. Dans ces conditions, le coefficient d'engagement n'a jamais été atteint, son montant maximum ayant été de 1,87 en 1995. De surcroît, seuls 604 prêts ont été mis en place, dont 141 ont donné lieu à contentieux.

Les informations transmises à la Cour tant par l'IDES que par les différentes administrations concernées ont toutefois fait apparaître une reprise de l'activité de ce fonds pour les premiers mois de l'année 1999 ; le plafond d'engagement aurait été atteint. Un nouvel abondement de 1,5 MF a donc été décidé par avenant du 17 juin 1999 ; cet avenant vise à rendre le fonds plus attractif, en portant le taux de garantie à 70 % du prêt et en diminuant de moitié pour l'emprunteur la contribution au fonds mutuel. Désormais, le montant des engagements peut atteindre trois fois le montant des sommes

disponibles. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a souligné que le nouveau dispositif d'incitation à la création d'entreprises par les bénéficiaires de minima sociaux prévu par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et mis en œuvre par le décret du 29 décembre 1998 confortait l'intérêt du FGIF.

Il convient toutefois de souligner que l'avenant précité double le montant de la commission d'engagement et porte à 1 000 F les frais de dossier dans la limite de 30 % des produits financiers.

2° L'activité du FGIE a été plus restreinte encore : 83 dossiers examinés de 1992 à 1997 dont 63 acceptés. En revanche, l'activité a été plus importante en ce qui concerne la contre-garantie des prêts cautionnés par l'ADIE qui se sont élevés à 819 à fin 1997. Néanmoins le coefficient d'engagement des sommes disponibles reste modeste : 1,3 en 1997, bien au-dessous du coefficient de 3 autorisé.

La fragilité du secteur de l'insertion par l'économique et le soutien apporté par d'autres opérateurs (collectivités locales ou fonds de garantie locaux) sont avancés pour expliquer le relatif échec de ce fonds[138].

Compte tenu des dispositions la loi du 29 juillet 1998, les administrations concernées ont, par avenant du 17 juin 1999 , élargi la garantie de ce fonds, d'une part, aux prêts accordés aux bénéficiaires de l'avance remboursable pour la création ou la reprise d'entreprises (art. L 351-24 du code du travail) et, d'autre part, aux prêts destinés directement ou par le biais d'associations à la création ou la reprise d'entreprises par des chômeurs, des allocataires du revenu minimum d'insertion ou toutes autres personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle. Sur ce dernier point, des conventions particulières peuvent être passées avec des établissements de crédit. L'avenant conforte également la possibilité pour le FGIE d'intervenir en contre-garantie de prêts déjà garantis par des associations ou d'autres intervenants. A cet égard, la nouvelle convention IDES-ADIE du 17 juin 1999 prévoit que le total des garanties ne pourra excéder 80 % du montant du prêt et fixe à 28,2 MF le montant total des contre-garanties.

L'IDES perçoit désormais 30 % des produits financiers du fonds, 2 % du montant du prêt et 4 000 F par dossier, dans la limite de 20 % de ces produits (1 000 F dans le cas où l'établissement est lié par convention).

---

[138] La Cour a présenté au rapport public de 1998 ses observations sur les structures d'insertion par l'économique (pp. 245 à 276).

3° Le FGA n'a jamais vraiment fonctionné, aucun des six dossiers qui lui ont été présentés ne remplissant les conditions d'éligibilité. Plusieurs explications de cet échec ont été avancées : démarrage trop lent du fonds ; recours plus facile des associations aux prêts bancaires ; amélioration des délais de paiement des subventions de l'Etat ; recours plus fréquent aux conventions pluri-annuelles ; utilisation plus fréquente de la procédure Dailly de nantissement des créances ; ouverture de la SOFARIS aux associations. La complexité du dossier et son coût pour l'organisme prêteur et l'emprunteur ont également été soulignés.

Si certaines de ces explications peuvent être retenues, il n'en demeure pas moins que les responsables concernés ont tardé à opérer les aménagements nécessaires. Ce n'est en effet que le 17 juin 1999 que ce fonds a été supprimé, les 7,8 MF alors disponibles étant versés au FGIE dont 1,5 MF pour transfert au FGIF.

4° Le FGAP n'a eu à examiner que six dossiers en 1998, donnant lieu à cinq acceptations. Le coût de la garantie de l'IDES expliquerait sa sous-utilisation. Un avenant du 17 juin 1999 fixe la cotisation au fonds mutuel à 1 % de l'encours garanti et atténue la commission d'engagement : 1 % du montant garanti (1,5 % si la durée du prêt est supérieure à 3 ans). Cet avenant crée également une solidarité entre les fonds du FGIE et du FGAP, compte tenu de la surévaluation initiale de ce dernier.

Il apparaît donc que, depuis la date de leur mise en œuvre, les fonds de garantie n'ont connu qu'une activité restreinte fort éloignée des ambitions affichées. Plus généralement, les moyens spécifiques effectivement mobilisés par l'Etat pour le développement de l'économie sociale sont hors de proportion avec les enjeux allégués et les ambitions affichées.

III. - LES ENJEUX ACTUELS DE L'ECONOMIE SOCIALE

Le poids économique des mutuelles et coopératives, secteur de référence de l'économie sociale, mais également désormais celui du secteur associatif sont mal connus sur le plan statistique. Les contours de l'économie sociale sont imprécis, en raison notamment de la coexistence d'organismes ayant des statuts différents (mutuelles, sociétés coopératives, unions d'économie sociale, associations, sociétés anonymes) et poursuivant des activités diverses. Dans ces conditions, la délivrance par les pouvoirs publics d'un « label » pourrait utilement faciliter le repérage des organismes relevant véritablement de l'économie sociale.

Compte tenu des enjeux, une clarification des responsabilités en ce domaine et un renforcement de l'interministérialité apparaissent aujourd'hui nécessaires.

A. – L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU SECTEUR DE L'ECONOMIE SOCIALE

1° L'INFORMATION STATISTIQUE

Malgré l'intérêt suscité par l'économie sociale, ni le Parlement, ni le gouvernement, ni la recherche publique, ni les organismes professionnels ne disposent d'un outil statistique permettant de bien connaître ses structures, le nombre de salariés concernés et ses secteurs d'intervention ainsi que de mesurer l'origine, le volume, la nature et la répartition des aides publiques qui lui sont octroyées.

Consciente de cette insuffisance, la DIISES a souligné, lors de l'enquête de la Cour, l'intérêt du rapport de novembre 1998 de la mission « Associations de la loi de 1901 » mise en place auprès du conseil national de l'information statistique. Fruit de deux ans de travaux, ce rapport pose un diagnostic critique de l'existant et expose « une stratégie pour mettre en place progressivement un dispositif d'observation statistique de l'acteur privé non marchand qui articule des propositions d'ordre technique et institutionnel dans un cadre cohérent ». Il convient désormais de mettre en œuvre cette stratégie.

2° LA CLARIFICATION DES ACTIVITES ET DES REGLES

Une clarification des activités conduites par le secteur associatif paraît d'autant plus souhaitable que ce dernier bénéficie de financements publics alors même qu'il intervient dans un champ désormais investi parallèlement par des entreprises privées, en ce qui concerne notamment l'aide aux personnes.

L'arrêté interministériel d'homologation, après avis du conseil national de la comptabilité et validation du comité de la réglementation comptable, du projet de plan comptable des associations et des fondations, prévu par la loi du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises a été publié en mai 1999.

Par ailleurs, l'obligation de respecter le droit de la concurrence a été rappelé par la Cour de justice des communautés européennes dans un arrêt du 15 novembre 1997. Celle-ci a notamment précisé « qu'un organisme à but non lucratif, gérant un régime d'assurance-vieillesse destiné à compléter un régime de base

obligatoire, institué par la loi à titre facultatif et fonctionnant dans le respect des règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation, est une entreprise au sens des articles 85 et suivants du traité instituant la Communauté européenne ».

La nécessité de clarifier la nature des activités conduites par le secteur associatif a été prise en compte à la suite d'un rapport demandé par le Premier ministre sur la fiscalité applicable aux associations. Mise au point en concertation avec la DIISES, l'instruction fiscale du 15 septembre 1998 applicable aux organismes sans but lucratif, complétée par l'instruction du 19 février 1999, permet de garantir le respect des règles de la concurrence avec les entreprises commerciales en définissant les cas dans lesquels une association doit être imposée dans les conditions de droit commun.

Une association peut ainsi être assujettie aux impôts commerciaux si sa gestion est intéressée, c'est-à-dire si des rémunérations ou des avantages significatifs sont consentis aux dirigeants ou à des tiers ou si elle développe une activité exercée par une entreprise lucrative, dans la mesure où elle vise le même public, pratique des prix comparables ou a recours à des méthodes commerciales.

La date d'application de cette instruction, initialement fixée au 1er avril 1999, a toutefois été reportée au 1er janvier 2000 comme le Premier ministre l'a annoncé lors des assises nationales de la vie associative tenues en février 1999.

Il conviendra dès lors d'observer les conséquences qui en résulteront en matière d'attribution d'aides publiques ou d'emplois aidés aux associations fiscalisées dans les conditions de droit commun.

Sur ce point, la délivrance d'un « label », précédemment évoquée, pourrait servir de guide à l'action des pouvoirs publics.

B. – LA CLARIFICATION DE LA REPARTITION DES RESPONSABILITES

Tant l'extension des compétences de la DIISES au champ associatif opérée par le décret du 27 mai 1998 que la mission qui lui a été donnée par la circulaire du 14 septembre 1998 d'assurer le pilotage d'une politique réellement interministérielle et cohérente en faveur du développement de la vie associative conduisent à s'interroger sur le partage des responsabilités entre cette délégation et le ministère chargé de la jeunesse et des sports. Pour « assurer la cohérence des actions conduites par les différents ministères dans un

secteur qui couvre un large champ d'activités[139] », la DIISES a vu son caractère interministériel réaffirmé, chaque ministère étant chargé de désigner au sein de son cabinet et de ses services des correspondants privilégiés.

La DIISES est actuellement chargée du secrétariat des principales instances consultatives du secteur de l'économie sociale - conseil supérieur de la coopération, comité consultatif de l'économie sociale dont le délégué interministériel peut même assurer la présidence, conseil national de la vie associative -, ce qui est de nature à favoriser l'interministérialité. En revanche, il subsiste un partage ambigu des responsabilités pour ce qui concerne la gestion du fonds national de développement de la vie associative, dont la réforme est annoncée par la circulaire du 14 septembre 1998 précitée. Ainsi, s'il appartient au ministre de la jeunesse et des sports de présider le conseil de gestion de ce fonds, la DIISES est, pour sa part, chargée « d'animer ce conseil en veillant à une bonne coordination interministérielle en proposant au conseil les orientations annuelles en faveur de la vie associative, en instruisant les demandes d'aides financières des associations et en faisant procéder à l'évaluation des actions subventionnées ». Le ministère de la jeunesse et des sports demeure toutefois l'ordonnateur des crédits.

❖

Au total, le développement de l'économie sociale n'a pas encore atteint le niveau annoncé, depuis le début des années 1980, dans nombre de rapports, colloques et publications. « Tiers secteur » à mi-chemin entre le public et le privé, l'économie sociale est aujourd'hui confrontée à des interrogations fondamentales. La réforme de la fiscalité associative amorcée en septembre 1998 a révélé nombre d'ambiguïtés et de contradictions de son statut. Le droit communautaire de la concurrence, qui s'impose désormais en France, remet en cause divers avantages acquis par les entités la constituant.

Le relais que constitue ce secteur pour l'action des pouvoirs publics, les espoirs qu'il fait naître en matière de créations d'emplois, notamment pour les jeunes, comme le montant des aides publiques qu'il reçoit conduisent à souhaiter un renforcement de l'appareil statistique le concernant et une coordination plus affirmée de l'ensemble des services de l'Etat qui interviennent en sa faveur.

[139] Circulaire du Premier ministre du 14 septembre 1998 relative au développement de la vie associative.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Le FGAP qui est de création récente (convention du 27 décembre 1996) n'a effectivement examiné que peu de dossiers (6 dossiers en 1998). La mise en place tardive du comité des engagements, la complexité du dossier de demande de garantie, le taux de cotisation au fonds mutuel et le montant de la commission d'engagement expliquent le recours limité aux FGAP. La simplification du dossier, la modification du taux de cotisation et l'atténuation de la commission d'engagement sont de nature à favoriser à l'avenir l'accès au Fonds.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité veillera à ce que les ateliers protégés aient une pleine connaissance des possibilités offertes par le FGAP afin qu'ils puissent faire face aux enjeux économiques auxquels ils sont de plus en plus confrontés. Il s'attachera aussi à ce que le comité des engagements et le comité d'orientation et de contrôle, dans le cadre de leurs conditions de fonctionnement prévues par la convention du 27 décembre 1996, assurent le développement du dispositif.

S'agissant du FGIE, la Cour fait état d'un « relatif échec de ce fonds » dont le coefficient d'engagement des sommes disponibles reste modeste. Il convient d'observer que c'est en vue d'une meilleure utilisation du fonds que l'avenant du 17 juin 1999 a élargi la garantie de ce fonds aux prêts accordés aux bénéficiaires de l'avance remboursable lesquels sont tenus d'apporter un financement complémentaire correspondant à la moitié du montant de l'avance. La montée en charge du dispositif EDEN au titre duquel 400 MF sont inscrits en PLF 2000 aura par conséquent un effet mécanique sur le volume d'appels en garantie du fonds.

Parallèlement, la croissance des postes de travail en structures d'insertion par l'économique dont le nombre doit doubler d'ici à fin 2000 en application du programme gouvernemental de lutte contre les exclusions jouera dans le même sens, dès lors que les besoins de financement des structures existantes ou à créer connaîtraient un développement sensible.

Les observations de la Cour relatives au FGAP et au FGIF n'appellent pas de remarques complémentaires du ministère de l'emploi et de la solidarité.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Fonds de garantie gérés par l'IDES

La Cour note que l'activité du fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique (FGIE) a été restreinte de 1992 à 1997.

L'objet initial du FGIE était de garantir des prêts contractés par les employeurs visés à l'article L 322-4-16 du code du travail, c'est-à-dire les structures d'insertion par l'économique. Ce dispositif a fonctionné de manière satisfaisante au cours des quatre premières années de son existence (1992-1995). Un ralentissement a été constaté depuis 1996. Il ne semble pas lié au fonctionnement du FGIE mais plutôt à la situation des structures d'insertion par l'économique qui n'ont pas connu le développement escompté. La politique d'engagement du FGIE a par ailleurs veillé à éviter des prises de risque excessives afin de préserver les deniers publics.

Deux évolutions récentes contribuent à relancer l'activité du FGIE :

- *la récente loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 comporte un certain nombre de mesures en faveur des structures d'insertion par l'économique, qui pourraient avoir pour effet d'accroître l'activité du FGIE.*

- *Par ailleurs, prenant acte du faible niveau d'activité ainsi que du développement de nouveaux modes d'intervention visant à favoriser l'insertion par l'emploi et notamment la création d'entreprise, l'IDES a étendu ses interventions à de nouveaux organismes.*

Ainsi la convention mise en place le 7 août 1996 avec l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui prévoit que le FGIE accorde une contre-garantie aux cautions apportées par l'association à des prêts bancaires octroyés à des personnes en difficulté souhaitant créer une entreprise, est une expérience réussie. Une nouvelle convention en date du 17 juin 1999 prévoit donc d'augmenter la part du FGIE consacrée à la contre-garantie, pour la porter de 15 à 25 MF.

De nouvelles conventions ont été conclues le 17 juin 1999 entre d'une part le FGIE et la Caisse Sociale de Développement Local et d'autre part le FGIE et la Caisse Solidaire du Nord-Pas-de-Calais, ces organismes s'étant engagés dans une activité de crédit solidaire en faveur de personnes en difficulté d'insertion professionnelle créateurs de leur propre emploi.

Cette activité nouvelle du FGIE permet de répondre à une demande réelle, qui devrait s'accroître avec la mise en place du dispositif des avances remboursables d'aides à la création d'entreprises au bénéfice des populations visées par la loi emploi-jeunes et la loi relative à la lutte contre les exclusions. Les avances remboursables doivent en effet être complétées de crédits bancaires (ou autres apports privés) à hauteur d'au moins 50 % du montant de l'aide.

Enfin, les réflexions menées sur l'avenir du Fonds de garantie des associations (FGA), dont l'activité était limitée, ont permis d'affecter les sommes disponibles du FGA au financement du FGIE et de mettre fin à la convention du 26 mars 1993 entre l'IDES et le FGA. Cette nouvelle convention a été signée le 17 juin 1999 par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et la Ministre de la Jeunesse et des Sports.

Pour ce qui concerne le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) on peut noter une reprise de l'activité depuis le début de l'année 1999 puisque 125 dossiers ont été reçus et 87 d'entre eux ont été acceptés en garantie pour un montant de 9,5 MF. De plus, un avenant à la convention en date du 17 juin 1999 vise à rendre le FGIF plus attractif : la quotité de taux de garantie a été portée à 70 % du prêt et le coût de mise en place de la garantie est diminué.

CHAPITRE VIII

ENTREPRISES PUBLIQUES

INTRODUCTION

L'EVOLUTION DU SECTEUR PUBLIC EN 1999

Le secteur public évolue en permanence selon plusieurs modalités. L'Etat peut reclasser les titres qu'il détient à l'intérieur du secteur public en les transférant à une ou plusieurs autres personnes publiques, il peut céder ses actifs minoritaires, autoriser la cession d'actifs de second rang, nouer des accords industriels ou financiers avec des partenaires en échangeant des actifs, ouvrir le capital des sociétés qui lui appartiennent à d'autres actionnaires. Il peut également transférer la majorité du capital des sociétés dont il est propriétaire au secteur privé. Ces opérations sont régies pour la plupart d'entre elles, par la loi du 6 août 1986 et la loi du 29 juillet 1993 qui a autorisé et fixé les conditions de la privatisation de 21 entreprises du secteur concurrentiel.

L'Etat a cédé en février 1999 une partie des actions qu'il détenait dans Air France. 2,4 millions de particuliers et des investisseurs institutionnels ont souscrit à l'offre à prix ferme pour un total de 4,2 milliards. Les salariés ont répondu massivement à l'offre puisqu'ils détiendront à l'issue de l'opération 15 % des actions de la compagnie, l'Etat restant néanmoins l'actionnaire majoritaire avec 53 % des actions.

Le transfert de la majorité du capital d'Aérospatiale du secteur public au secteur privé est effectif depuis juin 1999 grâce à la fusion avec Matra. Lagardère SCA obtient 33 % du capital d'Aérospatiale. L'accord conclu entre le secteur public et Lagardère SCA prévoit également des clauses de préemption au profit de l'Etat et de Lagardère, ainsi que des dispositions relatives à l'administration et à la direction de la société assurées par un conseil de surveillance et un directoire. Le capital de la nouvelle société Aérospatiale-Matra est désormais ainsi constitué : secteur public 47,7 %, Lagardère SCA 33 %, investisseurs particuliers et institutionnels 17 %, salariés 2,3 %.

Le Crédit Lyonnais a été privatisé en juillet 1999. L'Etat conserve 10 % du capital de la société, le reste des actions étant dévolu aux membres du groupe des actionnaires partenaires[140] (GAP)

[140] Le GAP est composé ainsi : Crédit agricole (10 %), AGF-Allianz (6 %), AXA (5,5 %), Commerzbank (4 %), Banco Bilbao Vizcaya (3,75 %), Banca Intesa (2,75 %) et CCF (1 %).

qui en possède 33 %, aux salariés et anciens salariés de la banque (5 %), ainsi qu'aux investisseurs particuliers et institutionnels (52 %).

Enfin les Caisses d'Epargne ont racheté à la Caisse des dépôts 90,5 % du capital qu'elle détenait dans le Crédit Foncier de France (CFF) pour un montant de 4,5 milliards.

La restructuration – privatisation du secteur financier est donc en voie d'achèvement ; seule la situation de la banque Hervet, qui figurait sur la liste des entreprises susceptibles d'être privatisées, n'est pas encore réglée.

Sous l'effet des privatisations qui se sont succédé depuis 1986, la France dispose désormais d'un secteur public national à peu près comparable à celui des principaux pays occidentaux. Au 31 juillet 1999, selon une estimation du ministère des finances, l'Etat contrôlait majoritairement directement ou indirectement 100 entreprises de premier rang et 1 500 entreprises de 2ème et 3ème rangs. Au sein de cet ensemble composé principalement de sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital et d'établissements publics, trois grandes entreprises publiques, EDF, GDF, La Poste, vont connaître, à court ou moyen terme, des évolutions importantes, car elles doivent graduellement s'adapter à la concurrence à mesure que s'appliquent les directives européennes.

En ce qui concerne EDF, la loi sur la modernisation du secteur de l'électricité a été votée en première lecture à l'Assemblée Nationale. La transposition de la directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité devrait être effective à la fin 1999 ou au début de l'an 2000. En attendant le vote de la loi, un régime transitoire a été mis en place. Les clients dont la consommation d'énergie dépasse les 100 gwh peuvent d'ores et déjà recourir au fournisseur de leur choix, le seuil devant être abaissé à 40 gwh en 1999, 20 gwh en 2000 et 9 gwh en 2003 (1 100 sites). La réforme prévoit également la création d'un gestionnaire de transport autonome mais intégré à EDF, la mise en place d'une autorité de régulation et la diversification accrue de l'opérateur historique EDF dans le marché des services énergétiques aux clients éligibles.

Dans le domaine du gaz, la date limite de transposition en droit français de la directive européenne est fixée à août 2000. Dès cette date, les clients consommant plus de 25 millions de m^3 de gaz par an et par site pourront s'approvisionner directement auprès des producteurs. Le gouvernement ayant lancé une vaste concertation sur l'organisation du secteur gazier, il reste à préciser les modalités de création de l'autorité de régulation, commune ou non, aux secteurs du gaz et de l'électricité, ainsi que les conditions d'accès des tiers au réseau de transport et éventuellement aux centres de stockage.

S'agissant de La Poste, plus de la moitié de son chiffre d'affaires est déjà réalisé dans le secteur concurrentiel. La collecte, le tri, le transport et la distribution des colis d'un poids inférieur à 1 kg bénéficiaient tout récemment de droits exclusifs. En application de la directive postale, cette limite a été abaissée dans le courant de l'année 1999 à 350 g. De nouvelles étapes de libéralisation sont prévues pour 2003 : ouverture du marché de la publicité adressée, achèvement de la libération des flux transfrontaliers.

Quant à France Télécom, son capital est désormais ouvert, le marché de la téléphonie fixe et mobile est libéralisé et concurrentiel, et le développement d'Internet modifiera encore plus la physionomie de ce secteur déjà soumis à une vive compétition.

26

AVANTAGES ACCORDES A DES DIRIGEANTS OU CADRES D'ENTREPRISES PUBLIQUES A L'OCCASION DE LEUR DEPART

A plusieurs reprises dans le passé, la Cour a formulé des observations sur les conditions dans lesquelles des dirigeants ou cadres supérieurs d'entreprises publiques avaient perçu des indemnités de départ ou de fin de carrière au moment de la cessation de leurs fonctions, ou encore avaient bénéficié de retraites complémentaires de façon irrégulière. Le dernier exemple analysé par la Cour concernait le secteur de la communication[141], mais d'autres cas avaient été précédemment relevés concernant divers secteurs, relevant notamment de la tutelle des ministères de la défense, de l'équipement et de l'industrie.

Lors de contrôles récents des comptes et de la gestion de plusieurs entreprises publiques placées sous la tutelle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour a constaté que des avantages importants avaient été consentis dans des conditions critiquables à des dirigeants ou à des cadres de haut niveau, au moment de leur départ de ces entreprises.

Elle a relevé notamment que, dans de nombreux cas, les décisions prises étaient le résultat de transactions passées avec les bénéficiaires, dépassant les limites des dispositions conventionnelles dont ceux-ci pouvaient se prévaloir, et dans des conditions telles que l'information des conseils d'administration et de la tutelle n'était pas assurée.

Le manque de clarté des dispositions en vigueur à l'égard des dirigeants d'entreprises publiques, voire certaines contradictions existant entre ces dispositions et les règles générales applicables aux sociétés commerciales, que la Cour avait déjà antérieurement dénoncés, expliquent sans les justifier les situations ainsi constatées. Afin d'empêcher à l'avenir le renouvellement de ces abus, un dispositif réglementaire approprié et d'interprétation incontestable devrait être défini en ce qui concerne notamment le régime des indemnités de départ, et les autorités de tutelle devraient veiller à sa stricte application.

[141] Voir le rapport public 1998, « la gestion de France-Télévision », pages 713 et suivantes.

Des attributions d'avantages importants ont été constatées à l'occasion de trois contrôles récents :

- celui du Groupe des assurances nationales (G.A.N.), pour les exercices 1991 et 1996, conduit avant que cet ensemble de sociétés soit privatisé en juillet 1998 ;

- celui du Groupe du Crédit foncier de France (C.F.F.), pour les exercices 1996 et 1997 ; cette institution financière spécialisée, dont les dirigeants étaient nommés par l'Etat mais dont le capital était d'origine privée jusqu'à décembre 1996, date à laquelle il avait été racheté par la Caisse des dépôts et consignations à la demande de l'Etat, est ainsi entré dans le champ de compétence de la Cour jusqu'à sa reprise par les caisses d'épargne en 1999.;

- celui enfin de la Française des Jeux (F.D.J.), société d'économie mixte créée en 1978 et reprenant les activités de l'ancien service de la Loterie nationale, dont la Cour a contrôlé la gestion en 1999.

Bien que comportant certaines similitudes, les observations de la Cour portent sur des situations diverses qui traduisent des pratiques soit criticables seulement au regard des principes d'une bonne gestion, soit franchement irrégulières, mais qui toutes mettent en évidence l'imprécision des règles applicables et parfois l'insuffisante vigilance de la tutelle.

I. - LES CONSTATATIONS DE LA COUR

A. - INDEMNITES DE DEPART

1° Au Groupe des assurances nationales, de très nombreux cas d'indemnités versées à des dirigeants ou à des cadres supérieurs écartés de leurs fonctions au cours de la période 1992-1996 ont été relevés. Dans les sociétés d'assurance constituant le groupe, dix cas ont été recensés pour lesquels le total des versements dépasse 35 millions de francs. Leur montant unitaire était généralement important : trois d'entre eux dépassaient 4 millions, deux étaient supérieurs ou égaux à 5 millions, l'un atteignait 7 millions. Ces montants élevés s'expliquent de deux manières : d'une part, des clauses contractuelles très généreuses consenties lors de l'entrée dans le groupe ont conduit à verser des sommes importantes à ces bénéficiaires, dont certains n'avaient passé que peu d'années dans l'entreprise ; d'autre part, dans plusieurs cas, les indemnités allouées en contrepartie de la rupture d'un contrat de travail, et fondées sur

l'ancienneté, ont été complétées par des versements substantiels censés réparer un préjudice dont le fondement n'est pas démontré.

Aucune information n'a été donnée aux conseils d'administration ni à la tutelle sur ces versements et aucune déclaration n'a été faite à l'administration fiscale des indemnités ou parties d'indemnités transactionnelles, dont cette dernière est en droit d'apprécier, sous le contrôle du juge, le caractère de réparation d'un préjudice, ce qui peut la conduire à les qualifier en tout ou en partie de complément de rémunération soumis à l'impôt.

Sur le fond, la Cour formule les constats suivants :

a) Dans la majeure partie des cas, ces versements sont intervenus dans une période où le G.A.N. connaissait de sérieuses difficultés dans ses activités d'assurance, en faveur de dirigeants ou de cadres ayant une part de responsabilité dans les pertes qu'a enregistrées la compagnie. Précisément, dans la plupart des conventions passées, il est fait état de la perte de confiance encourue par les personnes remerciées. Jamais cependant le licenciement pour faute n'a été invoqué. Pendant les années 1992 à 1996, le GAN a subi de lourdes pertes, dues à une politique commerciale aventurée, pour une large part élaborée et mise en œuvre par des dirigeants licenciés au moment où elle a dû être abandonnée. Ces dirigeants, dont certains étaient entrés dans le groupe peu de temps auparavant, avaient obtenu des clauses contractuelles de départ très avantageuses. Cette pratique s'est révélée très onéreuse à l'époque où la compagnie a pâti de mauvais choix stratégiques. En outre, des erreurs de gestion graves ont été commises et ont entraîné des licenciements, qui ne méritaient pas la générosité avec laquelle ils ont été effectués, notamment lorsque des compléments sont venus s'ajouter aux indemnités prévues par les conventions collectives et les contrats individuels de travail.

La situation ainsi décrite peut être illustrée par le cas d'un dirigeant de la banque interne du groupe, par ailleurs directeur d'une des compagnies d'assurance, qui a réussi à faire comptabiliser toute son ancienneté acquise dans la profession bancaire, incluant plus de vingt années précédant son entrée dans le groupe. Malgré le manque de clarté du contrat d'embauche sur ce point, l'employeur a accepté de prendre en compte cette période, déjà indemnisée au moment où le bénéficiaire avait quitté son précédent employeur pour entrer au GAN, et a versé un complément d'un an de salaire prévu par un avenant au contrat de travail, après en avoir contesté le bien fondé ; au total, l'indemnité s'est élevée à 4,5 millions de francs pour sept ans de présence dans le groupe, soit plus de deux ans et demi de rémunérations d'activité.

b) Dans d'autres cas, des versements ont eu lieu au bénéfice de dirigeants auxquels on ne peut imputer de responsabilité dans les pertes importantes subies par le groupe. Ils n'échappent pourtant pas à la critique : ainsi un fonctionnaire détaché, président d'une importante filiale, a perçu une indemnité de 5 millions de francs nonobstant les dispositions explicites contenues dans le statut général de la fonction publique, qui paraît proscrire tout avantage de cette nature : l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 exclut en effet tout fonctionnaire détaché du bénéfice des dispositions du Code du travail relatives au licenciement ainsi que de « toute disposition législative, réglementaire ou conventionnelle prévoyant le versement d'indemnités de licenciement ou de fin de carrière ». En réponse aux observations de la Cour, l'entreprise et l'intéressé ont fait valoir que la transaction intervenue devait être regardée comme allouant des dommages et intérêts réparant le préjudice moral et de réputation résultant de la décision du président du GAN de ne pas renouveler un mandat qui arrivait à expiration.

Selon les analyses juridiques invoquées, une telle transaction ne serait pas formellement contraire au statut de la fonction publique. La Cour observe cependant que l'intéressé a donné sa démission dix-neuf jours avant la fin de ce mandat, et qu'il ne pouvait faire valoir aucun droit à son renouvellement.

En outre, l'indemnité a été versée par la société-mère du groupe, dont il était administrateur, et non par la filiale, sans qu'une convention particulière soit soumise à l'approbation du conseil d'administration de cette société en application de l'article 101 de la loi de 1966 sur les sociétés commerciales ; le conseil d'administration de la filiale, compétent pour déterminer tous les éléments de la rémunération de son président, en tant que mandataire social, n'a pas été informé.

2° A la Française des Jeux, onze cadres supérieurs ont fait l'objet entre 1991 et 1998 de mesures de "licenciement transactionnel", recevant à cette occasion des sommes importantes s'élevant globalement à quelque 14 millions de francs. Aux indemnités conventionnelles résultant de "clauses parachute" instituées par avenants aux contrats de travail ont été substituées des indemnités transactionnelles, à titre de dommages et intérêts, dont le montant est le plus souvent inférieur ; ce faisant, la société a certes évité tout contentieux avec ses anciens salariés, même dans les cas où elle aurait pu faire prévaloir ses intérêts devant les juridictions compétentes, mais elle a fait échapper un montant globalement élevé d'indemnités aux charges fiscales et sociales qu'aurait entraînée l'application des "clauses parachute" prévoyant des compensations à la perte de rémunération, normalement imposables. Ne déclarant pas

ces versements à l'administration fiscale, la société a privé celle-ci de la possibilité d'en requalifier éventuellement une partie.

La Cour a relevé qu'un cadre appartenant à la fonction publique a perçu une indemnité au moment de son départ alors qu'il a été réintégré immédiatement dans son administration d'origine. Après dix-neuf ans passés dans l'entreprise, dont six en détachement et treize en position hors cadre, l'intéressé a touché une indemnité de licenciement qui a pris en compte la totalité de la période pendant laquelle il avait été employé. Là aussi, l'interdiction contenue dans le statut de la fonction publique a été méconnue, comme le reconnaît l'entreprise, alors qu'elle avait été mentionnée dans le contrat signé au moment de l'embauche de ce fonctionnaire par la Française des Jeux.

Enfin, le cas d'un ancien président de la société retient particulièrement l'attention. Lorsqu'il a été mis fin à ses fonctions, par décret, en décembre 1993, l'intéressé a perçu une indemnité équivalente à deux années de rémunération, soit deux millions de francs, sur décision du ministre du budget qui lui a été notifiée directement et a été appliquée par la société, sans que le conseil d'administration ait eu à en débattre ou même en ait été informé, alors qu'il s'agissait d'un mandataire social. Cette qualité ne lui conférait aucun droit à indemnisation au regard du droit des sociétés, en dehors de la reconnaissance d'un préjudice ouvrant droit à dommages et intérêts, ce que la jurisprudence n'admet que dans des cas très exceptionnels. Or la décision des pouvoirs publics d'interrompre le mandat du président de la Française des Jeux s'appuyait sur des appréciations très défavorables portées sur sa gestion, dont certains aspects ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire aboutissant notamment à sa mise en examen.

Il convient toutefois de préciser que la direction générale des impôts a requalifié en complément de rémunération la plus grande partie de cette indemnité et l'a soumise en conséquence à l'impôt sur le revenu, avec intérêts de retard.

B. - AVANTAGES DE RETRAITE

En application des dispositions du statut de la fonction publique, seuls les fonctionnaires en position de disponibilité ou hors-cadres peuvent adhérer à un régime de retraite dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Les fonctionnaires en position de détachement - sauf dans le cas particulier du détachement pour l'exercice de fonctions électives - conservent leur droit à l'avancement et continuent d'acquérir de l'ancienneté dans leur corps d'origine ; ils restent assujettis au code des pensions civiles et

militaires, leurs employeurs et eux-mêmes continuant à verser des cotisations à ce titre ; ils ne peuvent être affiliés à un autre régime de retraite, sous peine de suspension de la pension de l'Etat.

La Cour a constaté que le Crédit Foncier de France avait institué depuis 1955 un système spécifique, connu sous le nom de "bénévolences", qui enfreint cette règle à l'égard de ses dirigeants dont la quasi-totalité depuis cette date appartenaient à la fonction publique et se trouvaient précisément en situation de détachement. Les anciens gouverneurs, sous-gouverneurs et secrétaires généraux bénéficiaient ainsi d'une mesure qui, présentée dans la délibération initiale du conseil d'administration comme une "libéralité", présentait toutes les caractéristiques d'un avantage de retraite, calculé en fonction du nombre d'années de présence et indexé sur le traitement d'activité, réversible sur le conjoint survivant et déclaré à l'administration fiscale au titre des pensions et rentes viagères. La tutelle avait parfaitement connaissance de l'existence des "bénévolences" puisqu'elle était représentée au conseil d'administration.

La concession de cet avantage, décidée au cas par cas par le conseil en faveur des dirigeants comptant au minimum trois années de présence au Crédit Foncier, et à l'occasion de la cessation de leurs fonctions, était à la charge exclusive de l'établissement, aucune contribution n'étant demandée antérieurement aux intéressés. Cette charge était d'un montant non négligeable, puisqu'elle était en 1997 de 2,8 millions de francs pour onze bénéficiaires, anciens fonctionnaires détachés ou veuves d'anciens gouverneurs. Le montant le plus élevé atteignait 585 000 francs, plusieurs autres attributions se situant à des niveaux comparables voire supérieurs à celui des pensions de retraite des plus hauts cadres de la fonction publique alors qu'elles s'ajoutaient aux retraites normalement perçues de l'Etat.

En réponse aux observations de la Cour, l'établissement et l'administration de tutelle ont reconnu l'irrégularité de ce système au regard du droit de la fonction publique et ont décidé de mettre fin à la pratique des "bénévolences". Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a fait connaître que cette suppression serait effective pour l'ensemble des anciens dirigeants du Crédit foncier de France au cours du premier semestre de l'année 2000.

II. - LES INSUFFISANCES DE LA REGLEMENTATION

A. – DES REGLES QUI NE CONSTITUENT PAS UN DISPOSITIF JURIDIQUE COHERENT

1° Dans le cas général des sociétés commerciales relevant de la loi du 24 juillet 1966, laquelle concerne également les sociétés anonymes appartenant au secteur public sauf dispositions spécifiques de même valeur juridique, deux catégories de dispositions très différentes s'appliquent en cas de départ provoqué par l'employeur, selon que l'intéressé est salarié ou mandataire social. Dans le premier cas, s'il n'existe dans le contrat de travail aucune clause relative au départ, la rupture du lien contractuel à l'initiative de l'employeur impose à ce dernier une réparation qui est fonction de l'ancienneté du salarié. Si le contrat de travail a prévu les conditions du licenciement, ces dispositions sont appliquées. Dans le second cas, en raison du principe de libre révocabilité, le mandataire social ne reçoit aucune indemnisation lorsqu'il est mis fin à son mandat. Mais il peut, si le conseil d'administration le décide, recevoir une réparation pour le préjudice éventuellement subi à l'occasion de la fin de son mandat, si des circonstances exceptionnelles ont entouré ce départ de sorte qu'une faute grave peut être prouvée à l'encontre de la société ; le conseil peut également octroyer une indemnité s'analysant comme une rémunération exceptionnelle, mais elle doit alors faire l'objet d'une convention particulière régie par les dispositions de l'article 101 de la loi de 1966 (rapport spécial des commissaires aux comptes ; ratification par l'assemblée générale).

2° S'agissant des entreprises publiques ayant la forme de sociétés anonymes, le décret du 9 août 1953 relatif au contrôle d'Etat sur les entreprises nationales dispose que le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre de tutelle intéressé ont le pouvoir de fixer la rémunération des dirigeants (présidents, directeurs généraux) ainsi que "les autres éléments d'activité et retraite". C'est en vertu de ces dispositions que, dans les sociétés dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat, dites "de premier rang", cette prérogative est exercée par l'autorité de tutelle à l'égard des mandataires sociaux, et non par le conseil d'administration comme dans les sociétés privées. Cependant, le décret ne mentionne pas expressément les indemnités de licenciement ou pour préjudice subi à la suite d'une révocation : il n'est ainsi pas clairement établi que le ministre puisse décider le principe et le quantum d'une indemnité de départ telle que celle dont a bénéficié le président de la Française des Jeux en 1993.

Des décisions ultérieures ont eu pour but de compléter le dispositif : une lettre du directeur du budget en date du 1er janvier

1980 avait d'abord rappelé que "les dirigeants d'entreprises publiques étant révocables *ad nutum* ne peuvent prétendre à aucune indemnité lorsqu'il est mis fin à leurs fonctions". Puis, une lettre du Premier ministre au ministre délégué au budget du 4 mars 1982 a admis, pour les dirigeants n'appartenant pas à la fonction publique et dont le mandat serait interrompu, le maintien de la rémunération pendant une période de six mois à un an, selon l'ancienneté, sauf reprise d'une activité rémunérée ou mise à la retraite. Une décision du ministre des finances du 28 janvier 1986 a aménagé ces dispositions : d'une part, toute indemnité de départ, quelle qu'en soit la nature, est interdite si elle n'est pas autorisée par le ministre ; d'autre part, les dirigeants non fonctionnaires et dont le mandat est interrompu ou n'est pas renouvelé, hormis le cas de démission volontaire ou de faute, peuvent se voir allouer par le ministre un capital brut égal à 70 % de la rémunération annuelle brute antérieure. Ce capital est remboursable *prorata temporis* en cas de reprise d'activité rémunérée dans le secteur public ou admission à la retraite dans les douze mois après la cessation des fonctions.

Selon les réponses des directions du budget et du Trésor aux observations de la Cour, tel est bien le régime actuellement applicable aux mandataires sociaux non-fonctionnaires. Mais il ne repose pas sur un texte de valeur réglementaire, alors que le texte de base concernant des dirigeants d'entreprises publiques demeure le décret du 9 août 1953 précité ; son application souffre des exceptions comme le montre le cas du président de la Française des Jeux, qui a bénéficié d'une indemnité d'un montant très supérieur, quel que soit le mode de calcul, à celui qui est prévu ; enfin et surtout, d'importantes lacunes subsistent, qui font échapper nombre de décisions au contrôle des autorités de tutelle.

B. – UN DISPOSITIF INCOMPLET ET MAL ENCADRE

1° En ce qui concerne les dirigeants proprement dits, c'est-à-dire les mandataires sociaux, les dispositions qui précèdent, outre qu'elles s'articulent difficilement avec les dispositions générales du droit des sociétés, ne s'appliquent qu'aux entreprises de premier rang, détenues directement et majoritairement par l'Etat. Aucune règle particulière n'a été fixée pour les entreprises de deuxième rang, dont les dirigeants ne relèvent pas des dispositions du décret de 1953 ni des décisions postérieures ; dans le cas du président de la filiale du GAN, fonctionnaire en détachement, la direction du budget a souligné que, bien que ce dirigeant ait été nommé en conseil des ministres en vertu de dispositions antérieures abrogées en 1995 –ce qui avait justifié que le ministre fixe à l'origine sa rémunération-, ce dernier "s'est trouvé privé de tout support juridique lui permettant de se

prononcer sur la rémunération et les conditions de départ de l'intéressé". Il y a lieu d'observer en outre que l'Etat n'est représenté que dans les conseils d'administration des entreprises de premier rang, et qu'il ne dispose pas d'informations directes sur les délibérations des conseils des filiales ; la situation au GAN montre d'ailleurs que ceux-ci sont laissés à l'écart des décisions quant aux conditions de départ des dirigeants.

Cette impossibilité d'intervenir est d'autant plus regrettable que la filialisation de certaines activités des entreprises publiques s'est considérablement étendue dans la période récente pour de nombreuses raisons, tenant par exemple à l'organisation de partenariats et au respect des obligations du droit communautaire en matière de concurrence. Dès lors il apparaît nécessaire que l'Etat actionnaire se dote des moyens d'information et de contrôle adéquats, prenant en compte les prérogatives des organes sociaux où sont représentés les actionnaires minoritaires. La direction du Trésor a indiqué que "l'édition de règles relatives aux indemnités de départ dans les entreprises de second rang devrait permettre d'éviter à l'avenir que des indemnités soient attribuées dans des conditions que la Cour pourrait, a posteriori, juger contestables".

2° En ce qui concerne les cadres supérieurs des entreprises publiques constituées en sociétés, il n'existe pas de dispositions spécifiques et les conditions de leur recrutement, de leur rémunération, de leur retraite et de leur licenciement relèvent du Code du travail et des conventions collectives dès lors qu'un statut particulier n'en dispose pas autrement ; mais cette situation comporte une exception notable s'agissant des fonctionnaires en position de détachement, qui sont soumis aux règles régissant la fonction exercée sauf celles qui concernent le licenciement et le régime de retraite. Sur ce point, il importe que l'administration veille au respect du statut de la fonction publique –ce qui ne fut pas le cas pour le système de retraite *sui generis* du Crédit foncier- et précise en tant que de besoin ses dispositions s'agissant de l'interdiction des indemnités visant à compenser un éventuel préjudice à l'issue du détachement : du point de vue de la Cour, ce principe paraît clairement établi mais l'absence de disposition expresse dans l'article 45 de la loi du 10 janvier 1984 a pu, comme on l'a vu, être invoqué pour justifier une décision abusivement favorable dans le cas d'un dirigeant du GAN.

Dans le cas général, la situation des cadres relève donc du pouvoir d'administrer la société et de l'engager vis-à-vis des tiers, qui appartient à son président. Toutefois, le conseil d'administration peut prendre une délibération précisant les actes sur lesquels le président doit recueillir son accord préalable ; dans le cas des sociétés du GAN, aucune limitation aux pouvoirs du président n'avait été prévue, ce qui

a permis que les conseils d'administration ne soient ni consultés, ni même informés sur les décisions d'indemnisation dont certaines apparaissent abusives. Des mesures d'encadrement devraient être prises par les conseils d'administration des entreprises publiques, par exemple la fixation d'un seuil au-delà duquel les indemnités de départ seraient soumises à leur approbation préalable : dans sa réponse à la Cour au sujet du GAN, la direction du Trésor a estimé souhaitable cette orientation.

Enfin, il importe que les dispositions nouvelles introduites dans le code général des impôts par l'article 3 de la loi de finances pour 2000, précisant le régime fiscal des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail, ainsi que des indemnités versées aux mandataires sociaux à l'occasion de la cessation de leurs fonctions, soient exactement appliquées dans les entreprises publiques. La Cour, pour sa part, a communiqué à l'administration fiscale les éléments en sa possession sur les cas qu'elle a examinés, afin que la qualification de complément de rémunération justiciable de l'impôt sur le revenu puisse être éventuellement donnée, sous le contrôle du juge, à tout ou partie des indemnités versées.

❖

Il n'est pas contestable que l'évolution de la stratégie des entreprises, l'adaptation de leurs structures ou les redressements de gestion à opérer imposent à certains moment le départ provoqué des dirigeants ou des cadres supérieurs dont le maintien serait un obstacle à la réalisation des nouveaux objectifs. Une compensation équitable doit pouvoir leur être accordée, si elle est justifiée dans un cadre juridique clair : il appartient aux autorités de tutelle de le définir, en tous cas de remédier aux imprécisions et aux lacunes du dispositif, et d'apporter une vigilance accrue à son application.

C'est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de protéger contre des abus, dont la Cour a relevé des exemples, un patrimoine qui appartient directement ou indirectement à l'Etat, lequel, est de surcroît est appelé à intervenir par des transferts de fonds publics lorsque les entreprises enregistrent des pertes importantes, comme ce fut le cas à de nombreuses reprises, au cours des dernières années, dans le secteur financier public.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La Cour des Comptes a mis en lumière le caractère excessif ou irrégulier de certains avantages accordés à l'occasion de leur départ à des dirigeants et cadres du groupe GAN et de la Française des Jeux.

Elle estime que le dispositif encadrant les indemnités de départ n'est ni cohérent, au plan juridique, ni complet et que ses lacunes expliquent que les autorités de tutelle et parfois le conseil d'administration n'aient pas été informés de ces avantages.

Les observations de la Cour, auxquelles il est répondu ci-dessous, font apparaître la nécessité d'un renforcement du contrôle exercé sur la pratique des indemnités de départ.

1 - Les indemnités transactionnelles versées à des cadres supérieurs de la Française des Jeux et du groupe GAN

La Cour déplore que des indemnités transactionnelles importantes versées de 1991 à 1998 à 11 cadres de la Française des jeux et, de 1992 à 1996, à 10 cadres du groupe GAN n'aient pas été déclarées à l'administration fiscale, celle-ci se trouvant privée de la possibilité d'en requalifier éventuellement une partie.

La Française des Jeux et les sociétés du groupe GAN n'ont pas effectué de déclaration fiscale considérant que les dommages et intérêts, dès lors qu'ils indemnisent notamment un préjudice moral ou professionnel, ne sont pas soumis à l'impôt.

En l'état actuel du droit applicable, le régime au regard de l'impôt sur le revenu des indemnités versées aux salariés (ou mandataires sociaux) à l'occasion de la cessation de leurs fonctions repose, en effet, sur l'application au cas par cas d'un principe général selon lequel toutes les sommes versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail (ou du mandat social) sont imposables dans la mesure où elles ne réparent pas un préjudice, notamment d'ordre moral ou professionnel, distinct de celui résultant pour les intéressés de la seule perte de rémunération.

Pour apprécier la part représentative du préjudice non financier (et donc hors du champ d'application de l'impôt sur le revenu) de ces indemnités de rupture, la jurisprudence du Conseil d'Etat retient divers critères tels que l'âge du contribuable, son ancienneté dans les fonctions occupées, les conditions de la

cessation des fonctions, notamment si elles sont abusives ou de nature à porter atteinte à sa réputation professionnelle, ses perspectives de réinsertion professionnelle compte tenu en particulier de sa formation et de son âge.

Ce n'est que dans la mesure où les indemnités versées, selon l'appréciation nécessairement subjective portée par les parties, compensent une perte de rémunération qu'elles sont déclarées à l'administration fiscale en application des dispositions de l'article 87 du code général des impôts et de l'article 39 de son annexe III.

L'administration fiscale conserve bien entendu la possibilité, à l'occasion notamment d'opérations de contrôle externe (vérification de comptabilité ou examen contradictoire de situation fiscale personnelle), de requalifier le versement de telles indemnités en complément de rémunération.

2 - Cas des indemnités versées à un cadre de la Française des Jeux et à un mandataire social d'une filiale du groupe GAN appartenant à la fonction publique

La Cour a relevé qu'un cadre de la Française des jeux appartenant à la fonction publique, après avoir passé dix-neuf ans dans l'entreprise, dont six en position de détachement et treize en position hors cadre, a perçu une indemnité de licenciement qui a pris en compte la totalité de la période pendant laquelle il avait été employé.

Elle souligne que les dispositions de l'article 45 du statut général des fonctionnaires interdisant le versement d'indemnités de licenciement à un fonctionnaire en position de détachement ont été méconnues.

L'infraction aux dispositions susmentionnées n'est pas contestable et, dans sa réponse ci-jointe, le président de la Française des Jeux reconnaît d'ailleurs que la période de détachement a été à tort intégrée dans le décompte de l'ancienneté prise en compte pour le calcul de l'indemnité de licenciement.

La Cour souligne également que le président d'une importante filiale du groupe GAN a perçu une indemnité de cinq millions de francs, nonobstant les dispositions explicites de l'article précité du statut général des fonctionnaires.

L'entreprise et l'intéressé ont soutenu que la transaction intervenue avait pour objet de réparer le préjudice moral et de réputation résultant du non renouvellement du mandat du président démis. De plus, l'indemnité a été versée par la société-mère et non

par la filiale, sans qu'aucun des deux conseils d'administration n'en soit informé.

S'agissant des dirigeants et cadres qui sont des fonctionnaires en position de détachement et auxquels l'article 45 du statut général des fonctionnaires interdit la perception d'indemnités de licenciement ou de fin de carrière, le problème que pose, au regard de la disposition précitée, l'attribution d'indemnités visant à réparer un éventuel préjudice à l'issue du détachement sera examiné en liaison avec le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

S'il s'avère juridiquement fondé de demander le reversement par les fonctionnaires en détachement des indemnités de départ qui leur ont été attribuées, une telle procédure sera mise en oeuvre.

3 - Cas d'un ancien président de la Française des Jeux

La Cour évoque enfin le cas d'un ancien président de la Française des Jeux qui a, sur décision du ministre du budget, perçu, en décembre 1993, une indemnité équivalente à deux années de rémunération, alors que, compte tenu des raisons ayant conduit les pouvoirs publics à interrompre son mandat, il n'avait aucun droit à indemnisation au regard du droit des sociétés.

Elle souligne, par ailleurs, que la décision du ministre du budget a été notifiée directement à l'intéressé puis a été appliquée par la société sans que le conseil d'administration ait eu à en débattre ou même en ait été informé.

Il est sans doute regrettable que le conseil d'administration n' ait pas été informé de la décision du ministre du budget mais l'analyse selon laquelle le conseil aurait dû en débattre est contestable.

En effet, la Française des Jeux est une entreprise publique de premier rang soumise à ce titre au décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales aux termes duquel, dans les entreprises entrant dans son champ d'application, le traitement et les autres éléments de rémunération d'activité et de retraite des dirigeants sont, nonobstant toutes dispositions contraires, fixés par décision conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre intéressé.

Dépourvu de compétence à l'égard de la rémunération et de la retraite de son président, le conseil d'administration de la Française des Jeux ne peut être considéré comme étant habilité à débattre de l'indemnité de départ susceptible de lui être allouée.

4 - L'encadrement des indemnités de départ des dirigeants et cadres d'entreprises publiques

Sur la base des cas mis en lumière, la Cour estime que le dispositif régissant actuellement les indemnités de départ des dirigeants d'entreprises publiques est, d'une part, dépourvu de base juridique et, d'autre part, incomplet dès lorsqu'il ne s'applique pas dans les entreprises publiques de second rang.

Elle observe, par ailleurs, qu'il n'existe pas de dispositions spécifiques pour les cadres supérieurs des entreprises publiques constituées en société.

4-1 S'agissant des dirigeants des entreprises publiques de premier rang, la fixation des indemnités de départ relève du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre intéressé. Il a été décidé que ceux d'entre eux qui ne sont pas fonctionnaires et dont le mandat est interrompu ou n'est pas renouvelé peuvent, hormis le cas de démission volontaire ou de faute, se voir allouer par les ministres de tutelle un capital brut égal à 70 % de la rémunération annuelle brute antérieure ; ce capital est remboursable prorata temporis en cas de reprise d'activité rémunérée dans le secteur public ou d'admission à la retraite dans les douze mois après la cessation des fonctions.

Comme en atteste le fait que les dirigeants fonctionnaires, y compris ceux se trouvant en position hors cadre ou en disponibilité, ne peuvent en bénéficier et qu'il est susceptible d'être remboursé prorata temporis en cas de reprise d'activité rémunérée dans le secteur public ou d'admission à la retraite, ce capital présente les caractéristiques d'une rémunération de substitution.

Dans ces conditions, l'analyse de la Cour selon laquelle son attribution par les ministres de tutelle ou par le seul ministre chargé de l'économie et des finances dans le cas des entreprises publiques placées sous sa tutelle serait dépourvue de base juridique ne peut être partagée.

Comme il a été rappelé précédemment au sujet de l'ancien président de la Française des Jeux, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre intéressé sont en effet habilités, en vertu du décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié, à fixer la rémunération des dirigeants des entreprises publiques de premier rang.

Ils sont donc, sur cette même base juridique, habilités à attribuer une rémunération de substitution. Le capital versé aux dirigeants à l'occasion de leur départ constitue en effet une rémunération de remplacement et ne vise pas à la réparation d'un préjudice. Il peut donc être attribué sur le fondement du décret du 9 août 1953 précité.

Pour autant, le dispositif en vigueur n'est pas totalement satisfaisant. L'évolution de ce dispositif a donc été engagée, avec comme objectif d'en renforcer la cohérence, d'en accroître la transparence et d'en clarifier les modalités.

La cohérence d'ensemble du dispositif va être renforcée grâce à la circonscription très claire du périmètre des dirigeants indemnisables. Le versement d'indemnités de départ sera réservé aux dirigeants non-fonctionnaires et aux dirigeants ayant choisi de quitter la fonction publique au moment de prendre la direction d'une entreprise. Cette règle sera portée de façon explicite à la connaissance des intéressés.

La transparence des mécanismes présidant à la détermination du montant de l'indemnité auquel peut prétendre un dirigeant sera accrue. Les modalités de détermination de l'indemnité seront désormais fixées au moment de sa nomination. Elles feront intervenir de façon plus systématique une prise en compte attentive des pratiques observées sur le marché dans des secteurs comparables et de la situation de l'entreprise et du poste occupé. Cette procédure permettra également de recueillir, le cas échéant, l'avis du comité des rémunérations du conseil d'administration de l'entreprise.

Les modalités de versement des indemnités de départ seront clarifiées. Le régime de versement des indemnité sera réexaminé dans l'optique d'une unification des conditions de versements. En outre, les éventuelles ambiguïtés du régime fiscal applicable aux indemnités de départ vont être levées à l'occasion du projet de loi de finances pour 2000 (cf infra). Le nouveau régime fiscal va être notifié de façon claire à l'ensemble des dirigeants concernés.

4-2 S'agissant des cadres non dirigeants des entreprises de premier rang et des dirigeants et cadres des filiales de celles-ci, les décisions relatives aux indemnités de départ relèvent de la compétence de la direction générale ou des organes sociaux des filiales. Les présidents des sociétés de premier rang seront invités à veiller à la transparence et à la cohérence des pratiques en la matière au sein de leur groupe, sur la base des orientations indiquées ci-dessus. En outre, si l'entreprise entre dans le champ du contrôle d'Etat, les contrôleurs d'Etat, qui ont compétence sur la société de tête et, souvent, sur ses principales filiales, seront sensibilisés aux questions relatives aux indemnités de départ, notamment au régime applicable en matière de déclaration à l'administration fiscale.

Dans les filiales qui ne sont pas soumises au décret du 9 août 1953, il sera demandé aux administrateurs représentant l'Etat de veiller au respect de la loi du 24 juillet 1966, notamment de son article 101. Dans certains cas, les administrateurs représentant l'Etat

pourront également être invités à proposer la création d'un comité des rémunérations issu du Conseil, ayant notamment pour vocation de débattre de la politique d'indemnisation des cadres et dirigeants démis de leurs fonctions et de se prononcer sur les projets d'indemnités transactionnelles.

4-3 Sur les aspects fiscaux, il a été rappelé à propos des indemnités versées à des cadres supérieurs de la Française des Jeux et du groupe GAN (cf. §2) l'état du droit applicable. Il est souligné en outre que, par amendement au projet de loi de finances pour 2000 examiné en première lecture, l'Assemblée nationale a voté, avec l'avis favorable du Gouvernement, une disposition prévoyant que toutes les indemnités versées à l'occasion de la cessation de leurs fonctions aux salariés ou mandataires sociaux, dirigeants et personnes visées à l'article 80 ter du code général des impôts constituent une rémunération imposable.

Il n'est fait exception à ce principe d'imposition, en ce qui concerne en particulier les mandataires sociaux, qu'en cas de cessation forcée des fonctions, notamment en cas de révocation : les indemnités précitées sont alors exonérées dans la limite la plus élevée de 50 % de leur montant ou de deux fois la rémunération annuelle brute du dirigeant concerné, sans que cette fraction exonérée ne puisse toutefois excéder la moitié de la première tranche du tarif de l'impôt sur la fortune (2,35 MF pour les indemnités versées en 1999).

Ainsi, alors qu'actuellement, le régime fiscal des indemnités versées aux dirigeants d'entreprises publiques dépend largement de l'appréciation subjective portée sur les circonstances de leur départ, même lorsqu'il est volontaire, à compter du 1er janvier 1999, seules les indemnités perçues à l'occasion d'une cessation réellement forcée des fonctions seront exonérées, dans la limite, qui ne pourra en tout état de cause excéder, en l'état actuel du projet précité, 2,35 MF en 1999, de deux années de rémunération brute ou de 50 % de l'indemnité perçue. En outre, c'est l'intéressé qui aura la charge de la preuve du caractère forcé de la cessation de fonctions.

REPONSE DU MINISTRE
DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION

La situation des fonctionnaires détachés ou placés en position hors-cadres est régie selon les règles statutaires définies par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour ce qui est de la fonction publique de l'Etat.

Ainsi, le fonctionnaire en position de détachement, aux termes de l'article 45, est exclu du bénéfice des dispositions du code du travail dans ses articles L 122-3-5, L 122-3-8 et L 122-9 et de « toute disposition législative, réglementaire ou conventionnelle prévoyant des indemnités de licenciement ou de fin de carrière ».

Les dispositions des articles L 122-3-5, L 122-3-8 et L 122-9 relatives à certaines garanties salariales et indemnitaires en matière de suspension, rupture et expiration des contrats de travail ne sont donc pas applicables aux fonctionnaires détachés.

Par ailleurs, l'exclusion du bénéfice de toute disposition législative, réglementaire ou conventionnelle prévoyant des indemnités de licenciement ou de fin de carrière vise les garanties établies par l'accord national interprofessionnel du 10 décembre 1977 concernant les indemnités légales de licenciement et les indemnités de départ à la retraite.

En conséquence, l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 n'exclut pas le versement d'indemnités de nature à compenser un préjudice réel, au sens du code civil.

Il revient, toutefois, aux services gestionnaires des agents concernés, comme d'ailleurs aux services du contrôle d'Etat s'agissant d'entreprises publiques, de s'assurer de l'existence et de l'effectivité d'un préjudice justifiant du versement de telles indemnités.

En ce qui concerne le fonctionnaire en position hors-cadres, l'article 49 dispose qu'il « est soumis aux régimes statutaires et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position ».

La Cour des comptes souhaite qu'il soit prévu un dispositif réglementaire approprié et d'interprétation incontestable en ce qui concerne le versement d'indemnités faisant l'objet d'une transaction ; cette question ne peut être examinée au seul regard du dispositif législatif régissant le droit de la fonction publique.

En revanche, la rédaction d'une circulaire conjointe des ministres chargés du budget et de la fonction publique serait l'occasion de rappeler les règles applicables aux fonctionnaires au moment où il est mis fin à leur position de détachement ou de hors-cadres.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE LA FRANCAISE DES JEUX

La Cour fait état de constatations concernant des cadres supérieurs relevant du secteur privé, un cadre issu de la fonction publique et un ancien Président de la société.

La Française des Jeux a été conduite à se séparer d'une dizaine de cadres supérieurs pendant la période de huit années évoquée par la Cour. Ces décisions sont intervenues dans un contexte marqué, à partir de 1994, par de profondes réorganisations du mode de fonctionnement, des méthodes et des structures de la société, qui ont imprimé un nouveau cours par rapport à la gestion antérieure. Ces évolutions ont pu, dans certains cas, conduire à des difficultés de positionnement, faire apparaître des divergences sur le sens de l'action à mener, ou mettre en évidence la nécessité de renouveler les équipes. Pour autant ces constats n'impliquent en rien que des fautes professionnelles aient pu être reprochées aux intéressés. Dès lors, leur licenciement a donné lieu au versement de dommages et intérêts en vue de compenser le préjudice moral et professionnel subi. Ces attributions sont intervenues dans un cadre transactionnel, incluant par ailleurs l'abandon des clauses parachutes incluses dans le contrat de travail, après analyse de la jurisprudence issue de cas analogues, et se substituent aux dommages et intérêts que les intéressés auraient pu obtenir au contentieux. Les dommages et intérêts ne sont pas imposables, qu'ils résultent d'une décision de justice ou d'un accord entre les parties, dès lors qu'ils couvrent bien un préjudice moral ou professionnel. La Française des Jeux n'était donc pas tenue de déclarer le versement de ces sommes à l'administration fiscale.

En définitive, les dispositions transactionnelles retenues se sont montrées, à l'exception d'un seul cas, datant de 1991, plus favorables à l'entreprise que l'application stricte des clauses de départ des contrats de travail. Aussi a-t-il été jugé préférable d'y recourir

plutôt que poursuivre des contentieux incertains et coûteux avec d'anciens collaborateurs qui, généralement, n'avaient pas démérité.

D'une façon générale, la Française des Jeux ne s'est pas écartée, tant dans le choix des procédures que dans la fixation des montants, des pratiques couramment mises en œuvre par les entreprises de droit privé. Parmi les cadres du secteur privé, un seul cas, déjà mentionné précédemment, sur les dix recensés par la Cour, se signale par une attribution nettement plus élevée, qui représente à elle seule environ le quart du total : il remonte à 1991. En revanche, les dommages et intérêts versés depuis 1994 ont été limités à des montants raisonnables et conformes aux usages du marché du travail. Pour cette raison, il n'apparaît pas à la société que ces versements, dont la régularité n'est pas contestée, soient critiquables au regard des principes d'une bonne gestion.

La Cour s'est penchée sur la situation d'un cadre issu de la fonction publique, salarié pendant dix neuf ans par la Française des Jeux, dont six en détachement et treize en position hors cadres. La Française des Jeux reconnaît qu'une appréciation inexacte des droits de l'intéressée a été faite, en intégrant, à tort, la totalité du temps passé dans l'entreprise dans le décompte de l'ancienneté prise en considération pour le calcul des indemnités légales et conventionnelles de licenciement, alors que, selon les textes en vigueur, seule la période effectuée en position hors cadres aurait dû être prise en compte. Cette erreur, commise de bonne foi, provient d'une transposition trop rapide des règles générales applicables aux salariés du secteur privé à l'un des rares fonctionnaires employés par l'entreprise, relevant, en cette qualité, comme le souligne la Cour, de dispositions statutaires spécifiques.

La Cour relève enfin le versement d'une indemnité équivalente à deux années de rémunération lors du départ d'un ancien Président de la société, en décembre 1993.

Le principe et le montant de cette indemnité ont été arrêtés et notifiés, pour mise en œuvre, à la Française des Jeux, par le Ministre du Budget, pendant la période séparant la cessation des fonctions de l'ancien Président de la nomination de son successeur. Il n'appartient pas à la société de porter une appréciation d'opportunité sur une décision de niveau ministériel. Cette décision est intervenue sur le fondement du décret du 9 août 1953 qui dispose que les « traitements et autres éléments d'activités et de retraite » de Présidents d'entreprises publiques sont fixés par décision ministérielle, sans prévoir d'information particulière du conseil d'administration. Le Ministère du Budget considère que ces dispositions donnent pouvoir au Ministre d'allouer un complément de rémunération en fin de mandat.

Ce cas particulier illustre les difficultés d'application qui peuvent survenir de l'articulation entre les règles générales régissant les sociétés commerciales (loi du 24 juillet 1966) et les dispositions spécifiques propres aux entreprises publiques (loi du 26 juillet 1983 et décret du 9 août 1953 notamment).

27

LES COMPTES ET LA GESTION DE LA SOCIETE FRANCAISE DE PRODUCTION ET DE CREATION AUDIOVISUELLES (SFP)

Issue de l'éclatement de l'ORTF, la SFP n'est pas parvenue, dans un environnement économique de plus en plus concurrentiel, à concilier les impératifs que lui imposait son statut de société publique, notamment en matière de gestion du personnel, avec la nécessaire évolution de son activité et la recherche de son équilibre financier. En cinq ans, de 1993 à 1998, quatre présidents se sont succédé à la tête de la société, au gré des hésitations de l'Etat-actionnaire sur l'avenir de la SFP.

En 1996, notamment sous la pression des autorités européennes, les conditions d'exercice de l'activité de la SFP ont été complètement modifiées : l'ouverture du secteur audiovisuel à la concurrence et les mécanismes de soutien financier créés au bénéfice des sociétés de production indépendantes des chaînes de télévision ont durablement déstabilisé la SFP. La société a ainsi perdu le bénéfice du versement, chaque année, d'une partie de la redevance de l'audiovisuel et a été contrainte de trouver auprès de ses clients l'intégralité de ses ressources. Dans le même temps, et bien que son capital continue d'être en totalité détenu par l'Etat, la SFP était dotée d'un régime juridique plus proche du droit des sociétés commerciales que les autres entreprises de l'audiovisuel public.

En 1987, puis de nouveau en 1994, la Cour avait souligné dans son rapport public annuel que les conséquences de la modification des conditions d'activité de la SFP n'avaient pas été tirées, notamment en matière de situation du personnel, et s'était inquiétée de la dégradation continue du chiffre d'affaires et de la progression constante des pertes comptables annuelles. Elle rappelait que la stratégie de redressement mise en place avec retard en 1989 se heurtait à de sérieuses déficiences de gestion. Constatant que la SFP n'avait pas apporté de réponse claire à deux questions essentielles, la stratégie et la rentabilisation de ses investissements en production et le redressement de son activité

de prestations, la Cour incitait vivement les ministères compétents à définir enfin un schéma clair de redressement de la société.

Ces dernières observations n'ont pas perdu leur actualité : la modification des conditions d'emploi à la SFP, considérée alors par le ministre de la Communication comme une condition préalable au redressement de l'entreprise, n'a jamais pu être menée à bien. Une révision de la convention collective des personnels des entreprises publiques de l'audiovisuel aurait touché non seulement la SFP mais aussi les deux grandes chaînes de télévision publiques, France 2 et France 3.

Pour tenter de redresser les comptes de l'entreprise, l'actionnaire a finalement décidé de réduire de plus de moitié les effectifs de la SFP, au prix d'un coût très élevé, entièrement supporté par l'Etat. 850 MF supplémentaires ont alors été versés à l'entreprise.

Au total, depuis 1986, l'Etat a versé 3,6 milliards à la SFP.

Conformément à la loi du 30 septembre 1986 et en application de ses statuts, la Société Française de Production et de Création Audiovisuelles (SFP) est « chargée de produire ou de faire produire des œuvres et des documents audiovisuels » et « de fournir des prestations, notamment pour le compte des sociétés nationales de programme », c'est-à-dire principalement France 2 et France 3.

Depuis 1992, l'organisation de la SFP a été constamment modifiée : alors qu'elle ne constituait jusqu'alors qu'une seule et même société, elle a éclaté en neuf filiales en 1993. Ces filiales seront elles-mêmes regroupées en trois pôles d'activité en 1994. Après l'échec d'une première tentative de privatisation en 1996, puis d'une deuxième en 1997, les trois pôles seront finalement fusionnés en 1998, revenant ainsi à la forme initiale d'une entité sociale unique.

Chaque changement d'orientation était justifié par une nouvelle et grave dégradation de la situation financière, mais jamais aucun plan n'a pu aboutir et les pertes ont continué de s'accumuler. Ces réorganisations ont perturbé l'activité et occulté la nécessaire réflexion sur le principe et les conditions du maintien, sur un marché concurrentiel, d'une société publique de production audiovisuelle.

Le dépôt de bilan a été constamment évité par des recapitalisations d'un montant de plus en plus élevé. En 1996, ces aides ont été, à hauteur de 1,1 milliard, déclarées « illégales et incompatibles avec le traité de Rome » par la Commission

européenne. Celle-ci a cependant accepté, en janvier 1998, que le gouvernement français verse une subvention additionnelle de 850 MF destinée à financer « un ultime plan de restructuration ». Malgré ce soutien financier constant, la rentabilité de l'activité de la SFP n'est pas assurée. A la fin de l'année 1998, le résultat d'exploitation était négatif pour - 140,6 MF et le résultat net pour – 133,7 MF.

I. - LES DIFFERENTES STRATEGIES DE L'ETAT DEPUIS 1992

A. - LES PROJETS DE L'ETAT-ACTIONNAIRE

1° LE PLAN DE RELANCE DE L'ACTIVITE EN 1992

En 1992, l'Etat décide une première fois de relancer l'activité. Une importante réorganisation des structures de l'entreprise conduit à la création de neuf filiales, correspondant aux différents métiers de la SFP. Mais ce découpage n'est qu'un éclatement apparent. La société-mère conserve tous les pouvoirs de décision, notamment la maîtrise de la commercialisation des produits et des prestations de services : elle contrôle encore 65 % des activités commerciales du groupe et en facture directement 49 %.

Ce plan s'accompagnait de mesures d'assainissement financier qui ont toutes échoué. La vente du siège social des Buttes-Chaumont, qui aurait dû procurer 450 MF à la société, n'interviendra que cinq ans plus tard pour 165 MF. L'opération de crédit-bail portant sur le site de Bry-sur-Marne, nouveau siège social de la SFP, qui devait faire entrer 180 MF supplémentaires dans la trésorerie de la société, n'a pas non plus abouti.

Seul le plan social sera effectivement mis en œuvre, permettant le départ de 250 personnes, mais l'objectif de réduire les effectifs à 950 personnes, défini en janvier 1992, n'a pas été atteint. La société comptait, pour y parvenir, sur la cession de certaines activités, cession qui ne s'est jamais réalisée.

Pourtant, sans attendre les résultats des mesures que le président en exercice était chargé de mettre en œuvre, l'Etat-actionnaire s'engageait formellement à assurer la continuité de l'activité. Il demandait également aux chaînes de télévision publiques de consentir à la SFP des avances non rémunérées, à hauteur de 50 MF, et de conclure des contrats triennaux, par lesquels elles s'engageaient à réaliser tous les ans plusieurs centaines de millions de francs de chiffre d'affaires avec la SFP. Cet engagement sera d'autant moins respecté qu'il était contraire à l'esprit de la réglementation, qui oblige par ailleurs les chaînes de télévision à

réserver l'essentiel de leurs commandes d'œuvres audiovisuelles à des entreprises ne dépendant pas du même actionnaire.

Ainsi, non seulement le plan proposé ne comportait pas de mesures visant à restaurer durablement les positions commerciales de la SFP, mais l'Etat mettait celle-ci en porte-à-faux avec ses plus puissants clients, contraints dans le même temps de la retenir comme prestataire, de contribuer au rééquilibrage de ses comptes, et de continuer à faire jouer néanmoins la concurrence. A l'occasion des procédures engagées par la Commission européenne, ces contrats triennaux seront considérés comme incompatibles avec le traité de Rome et devront être abandonnés.

2° LA TENTATIVE D'OUVERTURE DU CAPITAL DES FILIALES EN 1994

Dès 1993, la dégradation des comptes conduit l'Etat à annoncer son intention de privatiser la société. Le nouveau président de la SFP est chargé de la réorganiser en vue d'ouvrir le capital de certaines filiales à des partenaires privés et de leur céder ultérieurement l'activité. Trois " pôles " d'activité sont constitués, le pôle Productions, qui coproduit des œuvres audiovisuelles et cinématographiques, le pôle Studios, qui vend des prestations techniques audiovisuelles, et le pôle Vidéo, qui assure des retransmissions d'événements sportifs, culturels ou institutionnels. La privatisation globale ayant été reportée, le président tente de céder séparément les activités mais échoue devant l'impossibilité de trouver un acquéreur à SFP-studios.

Cependant, l'organisation mise en place en 1994 est maintenue. Elle recèle d'importantes contradictions qui vont peser sur la gestion de la SFP au cours des années suivantes. L'activité des trois pôles, qui continue de décliner, demeure étroitement interdépendante, de même que leur financement, alors que la nouvelle architecture du groupe rend sa gestion de plus en plus complexe.

3° L'ECHEC DE LA PRIVATISATION EN 1997

Face à ce constat d'échec, l'Etat-actionnaire décide de laisser à d'autres le soin de restructurer la SFP et cherche alors un acquéreur pour l'ensemble du groupe. Pour y parvenir, il acceptera de recapitaliser l'entreprise et de financer le plan social qui sera mis en œuvre par le repreneur.

Entre-temps, la Commission européenne a ouvert une procédure pour examiner la compatibilité avec le traité de Rome des aides versées par l'Etat français à la SFP. Le remboursement des sommes déjà versées aurait mis inévitablement l'entreprise en

situation de dépôt de bilan. La privatisation de la SFP devient une urgence, et la loi du 3 avril 1996 ajoute donc la SFP à la liste des sociétés privatisables.

Malgré une large consultation entreprise au printemps 1996, une seule société dépose officiellement sa candidature dans les délais et engage avec le gouvernement une négociation sur les conditions de reprise. Celles-ci sont assorties d'une soulte très importante, 1,2 milliard, permettant d'absorber les coûts de départ de deux-tiers des effectifs, d'apurer la situation comptable et de financer le retour à l'équilibre d'exploitation sous deux ans. Après un première prorogation des délais de dépôt de candidature, la Compagnie générale des eaux, pressentie, fait également connaître son intérêt et s'allie à HAVAS pour présenter une nouvelle offre au mois de décembre 1996.

Entre-temps, le 2 octobre 1996, la Commission européenne déclare illégales et incompatibles avec le traité de Rome les aides versées à la SFP entre 1993 et 1996 par le gouvernement français, soit 1,110 milliard. Cette décision intervient alors que la situation de l'entreprise justifierait pourtant une nouvelle intervention de son actionnaire. La SFP est en tout état de cause incapable de procéder au moindre remboursement.

L'entreprise traverse à la fin de 1996 une période critique: c'est *in extremis* que le gouvernement français obtient de Bruxelles l'autorisation de lui verser une aide d'urgence de 350 MF. La Commission accepte également de suspendre l'exécution de la décision condamnant l'entreprise au remboursement des aides antérieures. Pour obtenir cette décision de report, le gouvernement français a été contraint de faire connaître sa préférence pour l'offre déposée par le consortium HAVAS-CGE. Celle-ci, cependant, est assortie d'une condition suspensive importante: l'approbation préalable par le personnel de l'entreprise du volet social du protocole, comportant le départ de 480 salariés. Un référendum est organisé dans l'entreprise par le futur repreneur le 27 mars 1997 : 80 % des suffrages exprimés se prononcent contre cette offre.

La procédure de privatisation est immédiatement suspendue. Elle sera officiellement abandonnée en octobre 1997.

Malgré l'ampleur des pertes cumulées, la diminution constante des parts de marché et l'impossibilité pratique de modifier les conditions d'emploi des personnels, l'actionnaire décide au cours de l'été 1997 de donner à l'entreprise " une ultime chance de survie ". Un nouveau président est nommé. Il est chargé de proposer un plan de restructuration, financé par une nouvelle subvention d'un montant

de 850 MF. Ce plan est accepté par la Commission le 21 janvier 1998. Il est actuellement en cours d'exécution.

B. - LE CONTENTIEUX AVEC LA COMMISSION EUROPEENNE

Dès 1990, la Commission européenne demandait au gouvernement français des informations sur les concours financiers dont avait bénéficié la SFP, soit 987 MF de 1987 à 1990. Elle rappelait à cette occasion à la France l'obligation de notifier les aides d'Etat, conformément à l'article 93 §3 du traité de Rome.

En 1992, le gouvernement français s'était formellement engagé à ne plus verser aucune aide à la SFP. Cependant, en juin 1994, à la suite d'une plainte déposée par deux producteurs audiovisuels français, la Commission relevait que, nonobstant ses engagements, l'Etat français avait à nouveau comblé en 1993 le déficit de financement de la SFP, pour 460 MF, et aurait l'intention de lui verser 400 autres MF avant la fin de l'année 1994.

Le 16 novembre 1994, soulignant qu'aucun plan de restructuration approprié de la SFP ne lui avait été soumis pour justifier les subventions antérieures, la Commission décidait d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93 § 2 du traité. Elle invitait le gouvernement français à fournir un plan de restructuration complet et réaliste et à s'engager à ne pas mettre d'autres fonds publics à la disposition de la SFP sans son autorisation préalable.

En janvier 1996, de nouveaux concours financiers sont nécessaires pour poursuivre l'activité et la Commission accepte un versement de 250 MF, afin que l'opération de privatisation en cours ne soit pas interrompue par une cessation des paiements.

La privatisation de l'entreprise prend cependant du retard. A la fin du mois d'août 1996, les autorités françaises, qui s'étaient engagées à procéder avant octobre 1996 à la cession de la SFP, adressent la seule offre reçue à la Commission. Celle-ci, qui attendait depuis novembre 1994 un plan de restructuration, souligne le caractère irréaliste du calendrier prévu et l'état incomplet du dossier qui lui est présenté : il ne comprend ni le plan de restructuration définitif, ni l'évaluation exacte des aides versées par l'Etat, ni les moyens à mettre en œuvre pour sortir de la convention collective des personnels de l'audiovisuel public.

Le 2 octobre 1996, elle déclare « illégales et incompatibles avec le marché commun les aides versées », soit 1,3 milliard de francs, intérêts de retard compris, et demande leur remboursement par la SFP, mettant ainsi un terme à la procédure de l'article 93 § 2 ouverte le 16 novembre 1994.

L'échec de la privatisation au printemps 1997 imposait définitivement la mise en œuvre de la décision de remboursement des aides antérieurement versées par l'Etat à la SFP, prise par la Commission le 2 octobre 1996. L'Etat français a cependant obtenu un nouveau délai pour présenter un plan de restructuration qualifié de " draconien " et démontrant " de façon crédible " la viabilité de l'entreprise. Ce plan, adopté par le gouvernement en novembre 1997, sera présenté à la Commission le 24 novembre. Le 21 janvier 1998, celle-ci donnera officiellement son accord et mettra un terme aux procédures en cours. Elle demandera en contrepartie que le gouvernement lui fasse rapport tous les six mois sur l 'avancement du plan, que les autorités françaises ne favorisent pas la SFP en contraignant les chaînes publiques à lui passer des commandes et que cette aide soit la dernière.

Une nouvelle subvention de 850 MF, qui s'ajoute à l'aide d'urgence de 350 MF consentie en décembre 1996, peut alors être versée par l'Etat. Au total, les concours publics à la SFP depuis 1986 se seront élevés à plus de 3,6 milliards de francs, dont 3,2 versés directement par l'Etat et 410 MF versés par les chaînes de télévision publiques.

II. - L'EFFONDREMENT DU CHIFFRE D'AFFAIRES ET DES RESULTATS

En six ans, les recettes provenant de l'activité de la SFP ont diminué de près de 40 %, passant de 780 MF en 1993 à 480 MF en 1998. Alors que les budgets de programmes des chaînes de télévision sont en constante progression et que le nombre de chaînes proposées aux téléspectateurs a connu une très rapide augmentation, la SFP a constamment perdu des parts de marché. Pour la seule année 1998, le chiffre d'affaires connaît une nouvelle chute brutale de 20 %, passant de 550 à 428 MF. Il continue à baisser en 1999.

A. – L'EVOLUTION PAR SECTEURS D'ACTIVITE

Le chiffre d'affaires du secteur « Variétés - jeux - divertissement » qui constituait le socle traditionnel de l'activité de la SFP s'est effondré, passant de 240 MF par an en moyenne à 179 MF en 1998. Les animateurs des émissions de variétés et de jeux ont imposé aux chaînes de télévision leur propre outil de production. Les sociétés de télévision ont ainsi délaissé les studios et les équipes de tournage de la SFP au profit de structures qu'elles contribuaient d'ailleurs largement à financer.

Le chiffre d'affaires du pôle « vidéo », seul secteur tout juste rentable jusqu'en 1997, connaît un fléchissement de 8 % en 1998. Dans ce secteur, la SFP subit la concurrence d'autres sociétés publiques, France 3 et TDF, sans que l'Etat-actionnaire ait jamais indiqué quelles étaient ses priorités.

Les produits d'exploitation du pôle « Productions » ont été divisés par 2,5. L'activité « cinéma », dont les pertes cumulées de 1992 à 1996 s'élèvent à 64 MF, a été mise en sommeil. L'activité de production audiovisuelle n'a jamais trouvé un positionnement commercial satisfaisant :

- la possibilité d'obtenir, depuis 1996, des avances de trésorerie auprès du Centre national de la cinématographie a détourné de la SFP les producteurs les plus dynamiques qui étaient à la recherche de financements complémentaires ;

- le maintien d'une activité de production a également eu pour effet de troubler l'image de la SFP sur le marché audiovisuel: loin d'être un simple prestataire technique des producteurs, elle se trouve en compétition avec ses propres clients dans les appels d'offres ouverts par les chaînes de télévision ;

- cette activité n'a jamais réussi à trouver son équilibre financier: bien que le pôle Studios ait travaillé à pertes pour le pôle Productions, ce dernier est resté constamment déficitaire. SFP-Productions n'est parvenu à maîtriser ni ses recettes, ni ses dépenses. En ce qui concerne les recettes, les projets ont été trop souvent sous-financés, la commercialisation du catalogue surestimée et les coproducteurs de la SFP défaillants. En ce qui concerne les dépenses, SFP-Productions ne contrôlait pas la production exécutive, qui restait de la compétence du pôle Studios ;

- la part des sociétés de télévision publiques dans le chiffre d'affaires n'a cessé d'augmenter et représente désormais plus de 60 % de l'activité. A elle seule, France 2 assure 55 % du chiffre d'affaires, exposant la SFP à tout changement de la grille de programmes et à tout renouvellement de contrat. Ainsi, la SFP, qui assurait la fabrication des « bandes-annonces » de la chaîne depuis trois ans, a perdu au printemps 1999 ce marché, confié à la suite d'un appel d'offres à un prestataire privé.

Ces constatations traduisent une évolution très inquiétante pour la SFP et illustrent l'extrême précarité de la situation de l'entreprise: toute la restructuration actuelle est fondée sur le maintien du chiffre d'affaires à 450-480 MF. Ce montant n'a pas été atteint en 1998, le chiffre d'affaires s'étant élevé à 428 MF. Une nouvelle baisse pourrait menacer la restructuration actuelle, l'équilibre d'exploitation devenant de plus en plus difficile à atteindre. En 1998, la SFP a

continué à perdre ses marchés traditionnels sans en conquérir de nouveaux. Selon les indications fournies par la société, cette situation aurait commencé à s'inverser en 1999.

Les résultats d'exploitation sont demeurés constamment négatifs. Les pertes d'exploitation consolidées du groupe SFP représentent en moyenne 25 % du chiffre d'affaires de la société, soit environ 150 MF par an. En 1998, les pertes d'exploitation s'élèvent même à 33 % du chiffre d'affaires, compte tenu de la chute de celui-ci.

Ces déficits d'exploitation sont caractérisés par une grande permanence : entre 1993 et 1997, les produits d'activité et les charges d'exploitation ont diminué au même rythme, soit de 30 % en cinq ans. En effet, l'évolution des charges de personnel temporaire, constituées par les rémunérations des intermittents du spectacle, couramment employés dans la production audiovisuelle, suivait la diminution du montant des contrats signés. Par contre, la masse salariale des agents permanents de la SFP est demeurée stable jusqu'en 1998, constituant l'essentiel des pertes d'exploitation. Au cours de ce dernier exercice, les produits d'activité ont chuté de 17 % en une seule année, au même rythme que les charges d'exploitation.

Les pertes comptables cumulées de la SFP ont ainsi atteint 1,347 milliard à la fin de l'exercice 1997, avant la recapitalisation opérée en 1998.

B. – LA SITUATION FINANCIERE

Deux importantes restructurations des fonds propres de la société ont été nécessaires en trois ans pour éviter à l'entreprise le dépôt de bilan :

1. En novembre 1995, 1,4 milliard d'avances d'actionnaires a été incorporé au capital, alors même que ces avances faisaient l'objet à concurrence de 860 MF d'une procédure au titre de l'article 93-2 du traité de Rome.

A l'issue de cette opération, les chaînes de télévision publiques, mais aussi TF1, sont sorties du capital, et l'Etat est devenu l'unique actionnaire de la SFP.

Cette opération n'a cependant pas suffi pour reconstituer les fonds propres : après incorporation des pertes de l'exercice (244,4 MF), les capitaux propres au 31 décembre 1995 demeuraient fortement négatifs, pour 203 MF, ce qui ne permettait pas à la SFP de repartir sur des bases financières saines. L'activité restait gravement sous-financée, la Commission européenne s'opposant à toute nouvelle aide.

En 1997, la situation financière, à nouveau très dégradée, a justifié une nouvelle recapitalisation, de même montant, intervenue en juillet 1998 après accord de la Commission européenne. A l'issue de cette seconde recapitalisation, la situation financière de l'entreprise est saine et les capitaux propres ont absorbé les pertes de 1998, soit 133,7 MF. A la clôture de l'exercice 1998, les capitaux propres s'élèvent à 347 MF. Ils devraient, si le plan d'affaires est respecté, assurer le financement de l'activité jusqu'en 2001, date à laquelle l'entreprise devra faire la preuve définitive de sa rentabilité.

L'endettement de la société, très élevé au début de 1993, a considérablement diminué, grâce aux avances d'actionnaires versées par l'Etat qui ont notamment permis de rembourser le prêt - relais de 250 MF consenti à la SFP dans l'attente de la cession du site des Buttes - Chaumont.

Parmi les dettes figure une avance de 50 MF consentie par France 2 en mai 1993 et financée sur des recettes de redevance. L'Etat-actionnaire a ainsi versé de la redevance, sans autorisation parlementaire, à une société qui n'y avait pas droit. La loi du 30 septembre 1986, dans son article 53, précise en effet que c'est le Parlement qui « approuve la répartition du produit attendu de la redevance » entre les sociétés de l'audiovisuel qui exercent une mission de service public. La SFP ne figure pas dans cette liste. Des pratiques identiques ont été mises en œuvre lors du versement des avances d'actionnaires consenties de 1989 à 1995 à la SFP par France 2, France 3 et la Sept :

- l'avance consentie par France 3 a été financée à hauteur de 29,4 MF par de la redevance ;

- La Sept a été invitée à utiliser les sommes que lui avaient reversées le Centre national de la cinématographie, soit 69 MF, correspondant à des cotisations indûment versées au cours des deux exercices précédents. Ces cotisations avaient été financées sur des recettes de redevance et leur remboursement aurait dû être réintégré dans le budget de La Sept. Cette opération s'analyse comme un transfert de redevance contraire à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

2. Un autre versement de 20 MF a été effectué par l'INA, via le budget de La Sept, alors que cette somme correspondait à une subvention inscrite au titre IV du budget de la culture pour financer la création du « dépôt légal des œuvres audiovisuelles ».

III. – LES DEFAILLANCES DE LA GESTION

A. - L'IMPORTANCE DES DEPENSES DE PERSONNEL

La SFP a consenti d'importants efforts financiers pour ajuster ses effectifs à l'évolution de son chiffre d'affaires. L'effectif des salariés permanents est passé de plus de 2000 en 1989 à 996 à la fin de 1997. Pourtant, à cette même date, 72 % du personnel avait encore plus de 20 ans d'ancienneté dans l'entreprise. Dans un secteur d'activité composé de petites et moyennes entreprises caractérisées par la jeunesse et le très fort taux de rotation des effectifs, la SFP fait figure d'exception.

En 1998, avec l'accord de la Commission européenne, un nouveau plan social, d'un coût de 550 MF, a été mis en œuvre, et les effectifs de l'entreprise sont passés à 440 salariés en moins de six mois. Pour parvenir à ce résultat, l'entreprise a financé avec le soutien de son actionnaire des dispositifs de pré-retraite particulièrement avantageux.

1° LES MESURES D'AGE

Un dispositif exceptionnellement favorable et particulièrement onéreux de " dispense d'activité indemnisée " (DAI) a été mis en place. Il a permis à 70 % des salariés âgés de 51 à 55 ans de quitter l'entreprise, tout en continuant de percevoir 70 % de leur salaire antérieur brut. A 55 ans et 2 mois, le salarié rentre dans le régime de pré-retraire du Fonds national pour l'emploi.

Si le salarié trouve un nouvel emploi, il perd le bénéfice de la DAI mais conserve le droit à ses indemnités conventionnelles de licenciement et perçoit de surcroît une indemnité complémentaire dont le montant, fonction de l'âge, va de 50 à 250 000 francs.

La DAI posait cependant un problème de continuité avec le dispositif FNE qui lui succédait. En effet, l'application de la réglementation existante aurait dû conduire à verser aux salariés concernés une pré-retraite égale à 45 % de leur salaire antérieur, ce qui ne semblait pas acceptable par le personnel. L'Etat a autorisé la SFP à contourner cette disposition en réintégrant pour ordre les salariés concernés, pendant l'année précédant leur entrée dans le FNE. Leur pré-retraite est ainsi calculée sur leur salaire à taux plein, ce qui augmente d'environ 80 MF le coût du dispositif pour l'Etat.

Enfin, un dispositif complexe a été mis en place par la SFP avec l'accord de l'Etat pour garantir la pérennité du financement de la DAI et du FNE, quelque soit l'avenir de la SFP. Ce dispositif est très critiquable : il apparaît en effet, d'après les études menées par

l'administration elle-même, que, si la SFP venait à être liquidée, l'Etat pourrait être contraint de verser une seconde fois à la SFP les sommes nécessaires au financement de la DAI, soit 245 MF .

2° LES AIDES AU RECLASSEMENT

Les aides au reclassement et à la création d'entreprises, qui ont concerné 83 personnes, étaient exceptionnellement avantageuses : l'embauche d'un salarié de la SFP par une autre entreprise pouvait donner lieu, en application des accords, au versement d'une aide allant jusqu'à 498 000 francs par personne. Les indemnités de licenciement pouvaient également être majorées de 50 000 à 375 000 francs suivant l'âge du salarié.

Dans le cadre des aides à la création d'entreprise, les subventions de la SFP pouvaient aller jusqu'à 525 000 francs, compte tenu de la majoration de l'indemnité de licenciement et sans compter le bénéfice des aides accordées au même titre par l'Etat. Enfin, la SFP met pendant deux ans un conseil qu'elle rémunère à la disposition du salarié concerné afin de l'accompagner " en permanence " dans la création et le développement de son projet.

En cas de départ volontaire enfin, et dans le cas d'un reclassement au sein du secteur public de l'audiovisuel, les indemnités de licenciement étaient majorées de 250 000 francs. Les autres entreprises de l'audiovisuel public, dont les effectifs sont également nombreux, n'ont accueilli que 12 salariés de la SFP.

Tous ces dispositifs ont été financés par la SFP grâce à une nouvelle subvention versée par l'Etat. Pour parvenir à réduire de 60 % les effectifs permanents, 550 MF ont été nécessaires : chaque départ a coûté 1 MF à la SFP, et 1,5 MF au total si l'on inclut les coûts supportés par le FNE. En six mois, l'entreprise est passée de 980 à 440 salariés. Ceux qui sont demeurés en activité en son sein continuent pour leur part à bénéficier du statut et des avantages que leur accorde la convention collective des personnels de l'audiovisuel public.

B. - LES ERREURS COMMISES EN MATIERE DE PRODUCTION

En 1992, l'objectif prioritaire de la SFP est clairement énoncé par l'actionnaire comme par les dirigeants de l'entreprise: il s'agit de faire tourner l'outil industriel et d'occuper des personnels encore nombreux. La question de la rentabilité de l'exploitation demeure secondaire par rapport au maintien de l'activité. C'est dans ce contexte que des décisions d'investissement vont être prises en

matière de production, qui s'avéreront ensuite constituer de lourdes erreurs.

1° LE RACHAT DE LA SOCIETE IMA

La SFP entreprend en 1992 une importante opération de croissance externe et décide de racheter à ses fondateurs le groupe IMA, composé principalement de deux sociétés de production, l'une de fictions télévisées (IMA-Production), l'autre de longs métrages (IMA-Films). Le groupe IMA est alors en cessation de paiements et cherche un partenaire prêt à réinvestir dans l'activité pour sauver la société de la faillite.

L'acquisition est présentée par la SFP comme ne requérant qu'un apport financier limité à 15 MF. En fait, aucun audit d'acquisition n'a été véritablement mené. Seule une mission d'expertise a confirmé, à tort, les prévisions financières des dirigeants d'IMA et le résultat réel de l'exercice 1992 sera nettement plus déficitaire que prévu : -33,8 MF contre une estimation initiale de - 12,9 MF. De même, le montant ajusté des capitaux propres est évalué à fin 1992 à - 31,2 MF, montant sur lequel la SFP va conduire sa négociation d'acquisition. Le montant constaté à la clôture sera en fait de - 51,8 MF en 1992 et l'insuffisance de financement s'élèvera à - 131,2 MF à la même date.

Malgré la situation financière critique d'IMA, la SFP n'a pas jugé utile d'attendre la clôture des comptes de l'exercice 1992 pour procéder à son rachat et n'a inclu dans les actes d'acquisition ni clause résolutoire, ni garantie de passif, contrairement aux recommandations des commissaires aux comptes.

Les administrateurs de la SFP n'ont exigé pour leur part aucun chiffrage précis, n'ont posé aucune condition à cette acquisition et ont approuvé en conseil d'administration un rapport qui passe sous silence la gravité de la situation financière du groupe IMA. Ce document de deux pages n'est assorti d'aucun commentaire, ni sur l'évolution du chiffre d'affaires, ni sur le niveau de la marge brute d'exploitation, des charges de structure, des frais financiers ou des coûts de développement des projets de films. La nécessité de restructurer les fonds propres de l'entreprise n'est pas abordée et les charges correspondantes, provisions, pertes exceptionnelles, frais financiers, ne sont pas évaluées. L'acquisition a été néanmoins réalisée en mars 1993.

Les relations entre les fondateurs d'IMA et la SFP vont aussitôt connaître une inquiétante dégradation, les deux partenaires ne s'étant préalablement accordés sur aucun objectif stratégique commun. Pour les fondateurs d'IMA, il s'agissait d'abord de renflouer

les comptes du groupe et de poursuivre leur activité. Pour la SFP, cette acquisition devait contribuer directement à alimenter le chiffre d'affaires de SFP-Studios.

Au moment où le désaccord devient patent, la SFP prend la mesure des difficultés réelles de la société: des retards interviennent dans la réalisation du plan de restructuration de la dette, les pertes sont plus importantes que prévu, le rendement du catalogue de droits plus faible... Dès la fin de l'année 1993, la SFP consent à IMA des avances en compte courant et, en 1994, elle est contrainte de recapitaliser cette société à hauteur de 65 MF. Un audit chiffrera à 107 MF la perte définitive de la SFP réalisée à l'occasion du rachat d'IMA, due en grande partie à la gestion antérieure à la reprise.

Au cours de l'été 1994, les deux fondateurs d'IMA quittent la société. Pour éviter un conflit ouvert et public, la SFP leur consent des conditions financières de départ exceptionnellement avantageuses :

- toutes les clauses de non-concurrence et de dédommagement établies au profit de la SFP sont annulées ;

- la SFP autorise les deux fondateurs à recréer immédiatement leur propre société de production et à reprendre la principale production en cours, ainsi qu'à utiliser le nom commercial d'IMA ;

- les projets de films en cours de développement leur sont cédés sans contrepartie immédiate. Les investissements préalablement consentis ne seront remboursés qu'à concurrence de 12 % de leur montant à la SFP ;

- enfin, la SFP confie à l'un des deux producteurs, pour trois ans, la gestion d'un catalogue de six films et lui verse à ce titre 950 000 francs " d'avance sur recettes de commercialisation ". Ce montant est six fois plus élevé que les recettes attendues sur ces films.

Malgré des conditions de départ d'autant plus exceptionnelles que des pertes très importantes, antérieures à la reprise, avaient été constatées postérieurement à l'acquisition, la SFP assurait le financement du démarrage des nouvelles activités des fondateurs d'IMA.

Sur tous ces points, plusieurs contentieux sont aujourd'hui en cours.

2° LA PRODUCTION DE PROGRAMMES AUDIOVISUELS ET DE FILMS DE CINEMA

En matière de production audiovisuelle et cinématographique, la SFP a également commis de graves imprudences, doublées parfois d'irrégularités manifestes.

- La coproduction de la série « Chlorophylle »

France 3 et SFP-Productions s'étaient engagées à produire avec la société de production « Damned » une série de 52 émissions dont le financement était estimé à 45 MF. Les tournages ont eu lieu en 1992 et 1993. Mais à la suite d'un jugement prononçant la liquidation de la société Damned, l'administrateur judiciaire a assigné SFP-Productions au motif qu'elle n'aurait pas respecté ses engagements envers cette société.

En effet, pour obtenir auprès du Centre national de la cinématographie des subventions plus importantes, Damned et la SFP, qui invoquent à ce propos certaines pratiques de la profession avaient établi un faux devis et un plan de financement fictif d'après lequel la SFP apportait non pas 5 MF mais 12,2 MF. Un accord confidentiel précisant que l'investissement de la SFP ne s'élevait en réalité qu'à 5 MF avait bien été signé avec Damned, mais cette dernière prétend aujourd'hui l'avoir fait sous la contrainte.

C'est cet apport que le liquidateur, mais aussi les auteurs de la série réclament à la SFP, lui reprochant de ne pas avoir satisfait à ses obligations contractuelles et d'avoir ainsi entraîné la liquidation de Damned.

La remise des comptes de cette série d'émissions au Centre national de la cinématographie, signée par les coproducteurs, a également été falsifiée afin de justifier le devis initial. Elle fait état de 11,7 MF de dépenses pour la SFP alors que seuls 4,3 MF apparaissent dans les comptes de SFP-Productions. En réalité, les dépenses effectives de la SFP sont nettement plus élevées que celles inscrites dans les comptes de SFP-Productions : elles se monteraient à 8,5 MF, la différence correspondant à des prestations qui, bien que fournies, n'ont jamais été facturées.

Ainsi, pour ne pas perdre de contrats, alors qu'elle exerce son activité dans un secteur concurrentiel, la SFP a été conduite non seulement à adopter des méthodes illicites, mais également à rendre des prestations à titre gratuit, alors même que son chiffre d'affaires s'effondrait et que son activité n'était maintenue qu'au moyen de concours financiers toujours renouvelés de l'Etat.

L'objectif principal des activités de production de la SFP n'était pas de rentabiliser les projets mais de maintenir en faveur de SFP-Studios un certain niveau d'activité. Ce contexte, propice aux dérives de gestion, a conduit la SFP à s'engager contractuellement avec des individus peu scrupuleux, dans des procédures de financement aléatoires, et sans chercher à préserver ses intérêts patrimoniaux. Deux exemples illustrent les risques de telles stratégies.

- La coproduction du film « La nuit et le moment »

SFP-Cinéma, filiale de SFP-Productions, a conclu en septembre 1993 avec une société de droit anglais un contrat de coproduction déléguée en vue de la production d'un long métrage intitulé "La nuit et le moment". SFP-Cinéma, conjointement avec la société « RIMB-Productions », assurait la production exécutive. Le tournage a eu lieu du 11 octobre au 3 décembre 1993, avec un budget de 40 MF.

Il est apparu dès juillet 1994, à la suite de nombreuses plaintes, que les sommes investies dans le film provenaient de prêts obtenus frauduleusement auprès de plusieurs centaines de personnes, pour un montant d'environ 60 MF.

- La coproduction du film « Les dames de jeu »

A l'automne 1994, une société italienne, la société « CINEX », prend contact avec la SFP pour lui proposer un projet de film intitulé « Les dames de jeu ». La société CINEX ne parvenant cependant pas à réunir les financements prévus, un nouvel accord est signé en décembre 1994 et SFP-Cinéma devient seul producteur délégué du film.

Dès le début du tournage, SFP-Cinéma est contrainte de se substituer à CINEX qui ne peut assurer le paiement des salaires de l'équipe de tournage. Pour ne pas perdre les subventions versées par les autorités italiennes, SFP-Cinéma va procéder à des avances de trésorerie au profit de CINEX. Le directeur de production de la SFP aurait ainsi versé en quatre fois, entre février et mai 1995, 600 000 francs à CINEX, dont 80 000 francs en espèces et 520 000 francs par virement bancaire.

Ce n'est cependant que le 30 septembre 1996, soit un an et demi plus tard, que SFP-Productions réclame les pièces justificatives de ces avances, qui ne pourront être fournies. La SFP a porté plainte contre X le 2 juin 1997 pour chefs d'abus de confiance, escroquerie, faux et usage de faux.

C. - LA VENTE DE L'ANCIEN SIEGE SOCIAL DES BUTTES-CHAUMONT

La SFP a quitté l'immeuble des Buttes-Chaumont en octobre 1993 sans que le projet de cession ait pu aboutir. Ce n'est que le 29 juillet 1997, soit plus de 5 ans après la première promesse de vente, que la vente a pu être signée, pour un montant de 165 MF, finalement très éloigné des ambitions initiales: le premier protocole d'intention, signé le 10 janvier 1992, avait permis à la SFP d'espérer une recette nette de 400 MF.

Dans cette affaire, la SFP a subi des déconvenues successives. Privée de toute marge de manœuvre en raison de ses pertes considérables, de la récession durable du marché immobilier et de la perspective de privatisation rapide de l'entreprise, elle n'est pas parvenue à préserver ses intérêts patrimoniaux.

Le premier projet de cession, signé en 1992, a échoué en raison d'un avis négatif de l'administration des domaines qui avait alors considéré que le prix proposé (400 MF) était insuffisant. Or ce projet était accompagné d'un montage financier consistant à contracter, pour alimenter la trésorerie, un emprunt-relais de 250 MF, dont les frais financiers, 97 MF au total, ont ensuite lourdement pesé sur les comptes de la société. Ainsi, non seulement la cession de l'immeuble était retardée par l'Etat, alors que le marché immobilier connaissait une importante récession, mais la SFP allait supporter pendant plus de 4 ans les intérêts de cet emprunt destiné à pallier la faiblesse de ses fonds propres.

A la suite de l'abandon des premières négociations, la valeur vénale du site a été réestimée à 255 MF seulement, les surfaces constructibles ayant été revues à la baisse. Finalement, un compromis de vente a pu être conclu le 22 juillet 1994, pour un prix de cession de 253 MF.

Le programme immobilier projeté initialement a cependant subi d'importantes modifications à l'occasion de l'examen des permis de lotir et de construire par la Ville de Paris, qui a imposé la construction de logements aidés et d'équipement sociaux supplémentaires. A la suite d'avenants successifs à la promesse de vente initiale, le prix de cession a finalement été ramené à 200 MF, soit une baisse de plus de 20 %.

Le permis de lotir ne sera finalement délivré qu'en janvier 1996 et les permis de construire au cours du premier semestre de la même année. Dès le mois de février 1996 cependant, plusieurs recours contentieux sont déposés contre ces permis, tant pour des vices de forme que pour des contestations au fond. Faute d'avoir pu

lever les recours des tiers, la SFP n'a pu réaliser la promesse de vente avant la date butoir du 31 décembre 1996.

La vente de l'immeuble n'a définitivement été acquise qu'en juillet 1997, au prix d'une nouvelle baisse de 17 % du prix de cession, soit un prix de 165 MF, l'acquéreur prenant à sa charge les risques contentieux.

La SFP s'est ainsi dessaisie de son principal actif sans en tirer aucun profit. Les avantages attendus en terme de trésorerie ont été largement annulés par le retard pris dans cette opération qui a duré plus de 5 ans et par le montant des frais financiers dus au titre du prêt relais. Une fois déduits les coûts de démolition, les frais financiers, les dépenses de conseil et d'expertise exposées depuis la première promesse de vente, ainsi que les frais de gardiennage, d'entretien, d'assurance des bâtiments vides, le bénéfice réel est quasi-nul.

L'actionnaire de la SFP s'étant révélé impuissant à prendre les décisions de restructuration qui s'imposaient pour redresser la rentabilité de l'entreprise, la SFP a dû céder à bas prix son patrimoine immobilier. La décision de privatiser au plus vite l'entreprise, tout en donnant en apparence satisfaction aux autorités européennes, n'a pas permis de trouver les solutions d'attente autorisant le report de la cession de cet immeuble afin d'en tirer, dans une conjoncture immobilière plus propice, un meilleur prix.

IV. - LES INCERTITUDES ACTUELLES

Pour financer le plan de restructuration en cours, l'Etat a versé en juillet 1998 2,150 milliards à la SFP : 850 MF pour financer la relance de l'activité et le plan social et 1,3 milliard d'aide à la restructuration financière.

A. - LA SFP ET LES CONDITIONS DU MARCHE

Les commandes passées par les chaînes publiques ont longtemps été soutenues par une politique active des autorités de tutelle qui ont contraint ces sociétés à conclure avec la SFP des contrats triennaux prévoyant un volume annuel de plusieurs centaines de millions de francs de chiffre d'affaires. Ces contrats sont arrivés à échéance en 1997 et n'ont pas été renouvelés, la Commission européenne ayant fait valoir leur irrégularité au regard des dispositions du traité de Rome. Les contrats passés avec les grandes chaînes généralistes, outre qu'ils n'ont pas amélioré le positionnement de la SFP, n'ont de toute façon jamais pu être respectés. Les " retards " accumulés par les différentes chaînes ont nourri de part et

d’autre un ressentiment peu propice au développement de relations commerciales satisfaisantes.

Par ailleurs, la législation mise en place pour protéger le marché français de la production audiovisuelle a favorisé les entreprises privées de production audiovisuelle au détriment de la SFP. La création en 1986 du compte de soutien à l’industrie des programmes a favorisé les entreprises de petite taille qui peuvent désormais envisager de coproduire avec les chaînes de télévision des programmes qu'elles ne pouvaient auparavant financer. De même, la création en 1990 de l’obligation, mise à la charge des télévisions, d'investir 15 % de leur chiffre d'affaires dans la production d’œuvres audiovisuelles françaises va constituer une seconde étape décisive: pour utiliser cette ressource, de nombreuses sociétés privées ont été créées, venant directement concurrencer la SFP. De surcroît, l'essentiel de ces commandes leur est de droit réservé: le décret de 1990 fait en effet obligation aux chaînes d'investir les deux tiers de ces sommes dans des programmes produits par des sociétés qui ne dépendent pas du même actionnaire. Les chaînes publiques étant également détenues par l'Etat, la SFP ne remplit pas cette condition et se trouve de ce fait exclue d'une partie notable du marché.

Enfin, les entreprises privées de production audiovisuelle peuvent avoir largement recours au régime social des intermittents du spectacle. La SFP reste en revanche soumise à la convention collective des personnels de l'audiovisuel public, ce qui, d’après les études réalisées par l’administration, a renchéri de 33 % ses coûts salariaux entre 1990 et 1995. La coexistence dans l’entreprise de salariés permanents au statut très avantageux et de personnels intermittents aux conditions d’emploi beaucoup plus précaires ne peut que compliquer la gestion et rendre plus difficile l’utilisation de toutes les possibilités ouvertes par la réglementation.

Dans ces conditions, les parts de marché de la SFP ont diminué à vive allure, aussi bien en matière de production que dans le domaine des prestations techniques. Le maintien de la SFP dans la sphère publique en 1998 ne s’est pas accompagné d’une remise en cause de ce contexte, qui conditionne pourtant largement le succès de la relance.

Dans le même temps, il importe de souligner l’absence de synergies entre les entreprises publiques qui opèrent sur le marché audiovisuel. L'Etat-actionnaire n'a manifestement pas souhaité imposer une meilleure cohérence des politiques de développement aux présidents des sociétés publiques de l'audiovisuel et une concurrence très vive règne entre celles-ci :

- la SFP est concurrencée par France 3 qui a financé avec l'accord de l'Etat un outil de production et de post-production très important, notamment dans les régions. France 3, lors de la négociation des contrats de programmes passés avec des sociétés privées de production, impose à ses cocontractants l'emploi de ses propres moyens techniques, au détriment de la SFP. France 3 a également acquis des cars-régies, ce qui restreint d'autant le marché des prestations de vidéo-mobile pour la SFP ;

- la société TDF constitue également un concurrent actif de la SFP. Sur le marché de la prestation, TDF a regroupé les filiales appartenant auparavant à France Télécom, dont les principaux concurrents du pôle Vidéo, au sein de « TDF Vidéo Service », et vend des prestations de régie de diffusion et de vidéo-mobile. TDF Vidéo Service, par l'intermédiaire de « France 102 Studio », gère également les plateaux 101 et 102 de la Maison de la Radio ;

- d'autres sociétés publiques détiennent leurs propres studios, telle la Française de Jeux, ou même la Cinquième chaîne, qui dispose de son propre plateau alors que son cahier des missions et des charges lui interdit de produire ses propres émissions.

A plusieurs reprises, les dirigeants de la SFP ont demandé à l'Etat de faire des choix et de donner à ces entreprises publiques des objectifs de développement compatibles avec les siens. Aucune action n'a cependant été conduite en ce sens et la restructuration entreprise en 1998 n'a pas permis de lever ces hypothèques.

B. - LE NOUVEL EFFORT DE RESTRUCTURATION

La France a obtenu en janvier 1998 la possibilité de renflouer les comptes de la SFP pour financer un ultime plan de restructuration : 550 des 990 salariés ont quitté l'entreprise à la fin de l'année 1998.

Si le cap de la clôture des comptes de l'exercice 1997 a ainsi pu être passé sans dépôt de bilan, cette situation d'urgence n'a pas permis à l'actionnaire de peser toutes les conditions d'une continuation de l'activité.

Le plan d'entreprise reprend dans leurs grandes lignes les projets précédents, avec toutefois moins d'audace: la sortie de la convention collective de l'audiovisuel n'est plus évoquée, l'activité de production est maintenue. Il s'agit en fait très classiquement de licencier et de recapitaliser l'entreprise, en faisant l'économie d'une réflexion pourtant nécessaire sur le recentrage de l'activité, la reconquête des marchés et la baisse des coûts internes. Au cours de l'année 1998, aucune communication n'a été faite sur ces points

essentiels au conseil d'administration de la SFP. L'actionnaire, qui a pourtant réinvesti 850 MF dans la continuation de l'activité, n'a pas exigé au préalable la production d'un plan stratégique permettant de faire des choix forts pour l'entreprise.

Le plan d'entreprise, rédigé dans l'urgence en 1997, prévoit le retour à l'équilibre financier sous trois ans. Cette perspective repose cependant sur une étude de marché sommaire, justifiée par la seule croissance du secteur audiovisuel, alors qu'au cours des dix dernières années le développement rapide du marché de la production et des prestations n'a jamais ralenti l'effondrement de la SFP.

Le plan d'entreprise considère comme acquis que la SFP dispose d'un grand savoir-faire, l'objectif étant désormais de le faire savoir: " Les atouts de la SFP sont nombreux mais ne font pas l'objet d'une promotion suffisante ", indique le document soumis au conseil d'administration de la SFP. Cette présentation occulte le fait que la société a perdu 280 MF par an en moyenne et plus du tiers de son chiffre d'affaires entre 1992 et 1998.

Le plan proposé ne traite pas des conditions d'activité qui sont pourtant une des causes principales de l'absence structurelle de rentabilité de l'entreprise. Ces conditions sont directement liées à l'application des dispositions de la convention collective des personnels de l'audiovisuel public.

Les méthodes de réorganisation de l'entreprise après le départ de la moitié de ses effectifs n'ont été explicitées qu'un an plus tard. Les modalités et le calendrier des changements dans l'organisation du travail et le régime des rémunérations ont été éludées au motif que la société fonctionnera avec plus d'intermittents. Un plan de redressement a finalement été présenté au personnel en janvier 1999. Il est en cours d'exécution.

Le nouveau plan de relance, préparé dans la hâte pour respecter les délais imposés par la Commission européenne, ne repose pas sur une analyse convaincante des marchés de la SFP et de la façon de les reconquérir. La question du retour à la rentabilité n'est pas traitée.

C'est sur ces bases incertaines que l'Etat a décidé de relancer l'activité, avant même de définir les conditions dans lesquelles cet objectif pouvait être raisonnablement atteint. De ce fait, les efforts entrepris ensuite pour donner une rationalité économique à ce projet trouvent évidemment leurs limites.

❖

En six ans, de 1992 à 1998, l'Etat-actionnaire a plusieurs fois changé de stratégie et n'est jamais parvenu à mettre en œuvre

durablement les orientations qu'il avait préalablement arrêtées: la filialisation des activités en 1992, puis leur regroupement en 1994 en vue d'une privatisation par pôle, et enfin la tentative de privatisation en bloc menée en 1996 et 1997 ont échoué. Finalement, l'entreprise a été restructurée en 1998, et 850 MF ont été investis dans cette nouvelle relance.

Au cours de cette période, l'Etat a versé plus de 3,6 milliards à la SFP afin d'éviter son dépôt de bilan et de maintenir l'activité traditionnelle de cette entreprise dont les missions n'ont pas été revues depuis l'éclatement de l'ORTF en 1974, alors que l'environnement économique a radicalement changé. Finalement, seuls 440 emplois, sur les 3000 salariés que comptait initialement l'entreprise, ont pu être maintenus, pour un coût moyen exorbitant de près de 10 MF par emploi sauvé.

Malgré cet effort considérable, l'Etat-actionnaire n'a pu éviter un véritable effondrement de la SFP. L'activité n'a cessé de régresser et la rentabilisation de l'exploitation est devenue chaque année un objectif plus inaccessible : les produits d'exploitation sont passés de 780 MF en 1993 à 440 MF en 1998, et les pertes d'exploitation ont représenté en moyenne 25 % du chiffre d'affaires annuel et même 33 % en 1998.

La SFP, devenue une « PME » de l'audiovisuel public, a désormais épuisé toutes les possibilités de recevoir de nouveaux secours publics. Elle est contrainte de faire la preuve de sa viabilité, ou, à défaut, de disparaître.

REPONSE DE LA MINISTRE
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La Cour souligne les causes des difficultés de la SFP qui ont conduit au plan de restructuration et à la mise en place du plan social de 1998 actuellement en cours d'exécution.

Les années prises en compte dans le rapport ont été effectivement difficiles et décisives pour une entreprise dont le dépôt de bilan serait devenu inéluctable sans un plan de restructuration de grande ampleur, appuyé sur une stratégie claire, fermement soutenue par l'Etat-actionnaire devant la commission de Bruxelles.

Aujourd'hui, l'Etat ne peut que se féliciter de la mise en place d'un plan de restructuration qui a permis à l'entreprise de retrouver une dimension plus appropriée à sa place sur le marché des prestations techniques même si, comme le souligne la Cour, il est encore trop tôt pour mesurer pleinement l'impact des mesures retenues sur le chiffre d'affaires d'une société soumise à une très forte concurrence.

Le rapport de la Cour appelle quelques remarques de forme et des remarques générales concernant la mise en place et la finalité du plan de restructuration de 1998.

I. – REMARQUES QUANT A LA FORME

Elles figuraient déjà dans la réponse du SJTIC, du 6 septembre dernier, et concernant notamment les phases successives qui ont précédé le plan de restructuration de 1998 (plan de relance de 1992, tentative d'ouverture du capital des filiales en 1994, tentative de privatisation de 1996/1997 et plan de restructuration de 1998).

1) La Cour dénonce l'absence de stratégie de l'Etat-actionnaire à propos de la transformation capitalistique de 1994. Or, toutes les tentatives n'avaient pour but que de maintenir l'entreprise dans son intégrité et de renforcer la synergie entre les filiales pour enrayer la dégradation des comptes. En cela la détermination de l'Etat-actionnaire a toujours été la même y compris lors de la recherche d'un repreneur global en 1996, malgré les difficultés inhérentes à une telle démarche.

2) L'Etat-actionnaire n'a jamais envisagé de recapitalisation avant l'annonce du projet de privatisation de 1996. Cette décision n'a

été prise qu'une fois toutes les offres des repreneurs (au nombre de quatre) présentées et rendues publiques.

3) Sur la cession de l'ancien siège social des Buttes-Chaumont, la Cour dit que la « SFP a dû céder à bas prix son patrimoine immobilier » liant la baisse du prix de la cession à la lenteur de l'Etat à s'engager dans une restructuration globale de l'entreprise. Un tel rapprochement est inexact. L'effondrement du marché immobilier durant la période concernée (octobre 1993 à juillet 1997) est un fait reconnu. Par ailleurs, la SFP a, malgré elle, et notamment du fait de modifications successives du plan d'occupation des sols, lors de la négociation des permis de construire, subi les aléas d'un programme immobilier plusieurs fois remanié, indépendamment de la dégradation de sa situation financière.

4) Sur la politique d'investissement de SFP/Production, l'acquisition de la société IMA, et plus généralement sur les « erreurs » commises dans le domaine de la production, la Cour s'est régulièrement montrée critique sur les capacités de l'entreprise à rentabiliser ce secteur d'activité. S'il est vrai que ses résultats financiers ont été globalement négatifs, ils doivent être rapportés aux résultats de l'ensemble du groupe prestataire.

5) En matière de respect du droit du travail, à la demande de la ministre de la culture et de la communication, les contrôles de l'inspection du travail ont été renforcés dans ce secteur, où certains des concurrents de la SFP semblent ne pas toujours respecter les règles existantes, notamment en matière de durée du travail et de paiement des heures supplémentaires.

II. – REMARQUES QUANT AU FOND

1) Le personnel de la SFP relève d'une convention collective dont la dénonciation unilatérale, en dehors des conditions très strictes prévues, serait contraire au droit du travail. Même si l'Etat avait dénoncé en temps utile cette convention, mesure politiquement et socialement très lourde qui n'aurait pu être prise qu'en évaluant les conséquences globales, dépassant de loin la seule SFP, ses dispositions auraient continué à s'appliquer pendant six ans… C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a préféré la voie de la révision de cette convention. Depuis juin 1997, deux modifications importantes de la convention collective ont d'ailleurs été signées, ce qui a permis d'aboutir à deux accords, l'un sur les conditions de révision, l'autre sur la restauration collective. En outre, les négociations se poursuivent sur la révision du système d'avancement, et l'association des employeurs de l'audiovisuel public a adressé un projet de révision aux organisations syndicales. Enfin, les négociations en cours sur la

réduction du temps de travail pourraient être l'occasion de parvenir à de nouvelles améliorations du dispositif conventionnel.

En outre, la Cour semble ignorer le fait que la plupart des avantages qu'elle dénonce ne relèvent pas de la seule convention collective, mais sont intégrés aux contrats de travail des salariés.

2) En aucune manière, une remise en cause des avantages des salariés n'aurait permis d'éviter la réduction des effectifs (57 %). La non coïncidence entre les charges de fonctionnement de la SFP et son chiffre d'affaires allait bien au-delà d'un simple surcoût lié à la convention collective. La survie de l'entreprise, imposait de réduire les effectifs de façon drastique (996 à 430 personnes). Le plan social qui accompagne le plan de restructuration était donc inévitable.

La Cour critique le dispositif du plan social qu'elle trouve « particulièrement avantageux pour les salariés ». Il convient en premier lieu de noter que c'est parce que les mesures d'âge « classiques » étaient insuffisantes pour ramener la SFP au ratio chiffres d'affaires/effectifs nécessaires pour assurer son équilibre qu'il a fallu recourir au mécanisme, au demeurant classique, « de dispense d'activité indemnisée » (DAI).

De plus, lorsque la Cour relève que le maintien de l'emploi se serait fait « à un coût exorbitant, entièrement supporté par l'Etat », il faut remarquer que le coût a été partagé entre l'Etat et l'entreprise, mais, que l'Etat étant actionnaire à 100 % de la SFP, il a donc partagé le coût avec lui-même.

La Cour semble contester la décision de l'Etat, au cours de l'été 1997 de « donner une ultime chance de survie à l'entreprise ». Il convient de rappeler la situation dans laquelle se trouvait l'entreprise en juin 1997 : la SFP affichait un déficit structurel de 200 à 250 MF pour un chiffre d'affaires de 580 MF, et vivait « sous perfusion » depuis plusieurs années. Elle était proche de la cessation de paiement, soumise à la menace d'une demande de remboursement d'un montant de 1,2 milliard d'aides versées entre 1993 et 1996, ce qui aurait déclenché un dépôt de bilan. Sans la vente d'un terrain, à des conditions très peu avantageuses pour la société, la cessation de paiement aurait déjà été effective depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, et à plusieurs reprises, depuis la fin 1996, le Gouvernement précédent s'était engagé à soumettre à la Commission européenne un plan de restructuration industrielle et financière dans les meilleurs délais. Ces engagements n'avaient pas été tenus, et la commission menaçait (lettre du 16 juillet 1997) d'obliger la SFP à rembourser à l'Etat les aides jugées illégales, soit 1,11 milliard. Une telle décision aurait inexorablement amené la SFP au dépôt de bilan, l'Etat se serait retrouvé dans une situation inédite, et il est loin d'être

certain que la liquidation judiciaire d'une entreprise détenue à 100 % en direct par l'Etat aurait été juridiquement possible. De toutes façons, conduisant à mille licenciements, elle aurait été extrêmement coûteuse, d'un prix au moins comparable à celui du plan finalement mis en œuvre.

Les tentatives de privatisation menées au cours des mois précédents n'avaient pas abouti : les offres reçues dans ce cadre appelaient toutes un concours massif de l'Etat et présentaient des risques, soit que les perspectives d'activité semblaient mal évaluées, soit que les tours de table n'étaient pas assurés, soit qu'on ait pu contester la pertinence de leur projet industriel. Refus politique, mais sans doute aussi impossibilité juridique de la liquidation, échec de la privatisation, qui aurait de toutes façons coûté très cher à l'Etat ; il ne restait qu'à tenter de restructurer l'entreprise pour la ramener à l'équilibre. Lors d'une rencontre à Bruxelles avec le commissaire en charge de la concurrence, M. Van Miert, la ministre la culture et de la communication l'avait convaincu de la volonté du gouvernement français d'aboutir très rapidement à une solution, et avait obtenu un délai extrêmement court - un mois - pour présenter un plan de restructuration.

Ce plan, q'un nouveau président, M. Roland Fiszel, avait été chargé de concevoir et de mettre en œuvre, devrait poursuivre un triple objectif :

- d'abord, assurer la survie de l'entreprise, en tenant compte de la réalité concurrentielle du secteur dans lequel intervient la SFP ;

- ensuite mettre l'action de l'Etat en cohérence en évitant que les entreprises publiques se fassent concurrence entre elles (des instructions seront données en ce sens au président de France 3), et veiller à un traitement adéquat du dossier de l'intermittence, permettant aux entreprises publiques de ne pas devoir subir une concurrence déloyale. Un accord précisant les conditions de recours du CDD d'usage a d'ailleurs été signé le 12 octobre 1998 ;

- enfin, veiller à ce que la restructuration se fasse dans le respect des personnes, dans de bonnes conditions humaines et sociales.

Il est incontestable que ce plan a été conçu « dans l'urgence ». Il n'en a pas moins été accepté par la commission européenne. Le commissaire Van Miert a d'ailleurs écrit à Madame Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, le 9 janvier 1998 : « Je souhaite vous remercier de votre visite du 24 novembre dernier, et la véritable transmission rapide du plan

détaillé de restructuration de la SFP, qui a été présenté à la commission. Une première analyse de ce plan m'a conforté dans l'idée que, cette fois-ci, un retour à la viabilité de la SFP devrait être possible ». Le commissaire ajoute, point qui confirme l'importance du plan social, « toutefois, la réalisation du programme de réduction du personnel prévu dans le plan apparaît être une condition sine qua non du succès de celui-ci ».

Même conçues dans l'urgence, cette restructuration s'est accompagnée d'un véritable plan industriel susceptible de conforter la SFP sur les marchés où elle dispose de capacités réelles, et de lui donner des perspectives d'avenir. Or, la Cour se montre fortement critique sur les résultats escomptés du plan. De fait les premiers résultats obtenus sur les années 1998 et 1999 prouvent que les prévisions du plan sont assez proches de la réalité (520 MF en 1998 de recettes prévues pour 532 réalisées). Même si la forte concurrence du marché des prestations ne permet pas d'anticiper sur les capacités de l'entreprise à concrétiser rapidement le retour à l'équilibre visé, la réduction très sensible des charges rend le déroulement du plan approuvé en 1998 tout à fait crédible.

Grâce au travail accompli par l'ensemble de ses salariés et par sa direction, la société française de production, qui a pour, la dernière fois, bénéficié d'aides de l'Etat, peut désormais envisager l'avenir, et utiliser ses nombreux atouts, son savoir faire et ses compétences reconnues.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL DE LA SFP

La SFP est une société qui a beaucoup souffert, ses effectifs passant de 3000 personnes environ à sa création à actuellement 430 personnes, des résultats constamment déficitaires et des pertes cumulées depuis sa création en 1974 de 2700 millions, un chiffre d'affaires en baisse. Cela signifie-t-il, comme la Cour l'écrit, que les efforts entrepris pour parvenir à faire de la SFP une entreprise équilibrant ses comptes trouvent leurs « limites » et qu'il n'y a pas de rationalité économique à maintenir son activité, celle-ci étant définitivement compromise par la préservation des avantages acquis liés à la Convention Collective de l'audiovisuel public que suit l'entreprise ?

L'action entreprise depuis octobre 1997 par l'équipe de direction s'inscrit dans un cadre clair, à l'opposé de cette vision fataliste qui condamne la SFP. Pour nous, il n'y a pas de vice caché et pourvu que l'entreprise accepte de s'adapter totalement au marché, en terme d'offre au client, d'organisation, de coût, elle peut et elle va survivre dans un secteur fortement concurrentiel, difficile, et cette survie va donc demander beaucoup d'efforts. Sans revenir sur l'ensemble des points soulevés par la Cour, je souhaite exprimer mon opinion sur les critiques qui me paraissent les plus importantes.

1. - LE PLAN DE REDRESSEMENT

Suivant une démarche qui s'efforce d'être logique, le plan de novembre 1997 part de l'étude des marchés de la SFP et en déduit une prévision d'activité, puis évalue les moyens nécessaires à la réalisation de cette activité ce qui se traduit par une prévision des charges et de l'organisation et aboutit à un compte d'exploitation prévisionnel.

Le plan est un plan à trois ans –1998-1999-2000.

La Cour critique, à la fois le manque d'audace du plan, l'absence de réflexion sur le recentrage de l'activité, la reconquête des marchés et la baisse des coûts internes, « le caractère sommaire » de l'étude de marché et la rédaction « dans l'urgence du plan ».

L'action mise en œuvre se fonde sur un constat simple :

La SFP reste l'entreprise la plus importante du secteur de la prestation audiovisuelle, leader en terme de parts de marché et de technicité mais, marquée par son passé d'ancien monopole, elle a des pratiques vis à vis de ses clients, ou en termes d'organisation et d'effectifs, qui ne sont plus adaptées à la réalité de fin 1997. Avec un chiffre d'affaires voisin de 500 MF la SFP est une PME de taille moyenne, dans un marché difficile et stagnant, elle doit être au service de ses clients, ouverte, souple et réactive, ses dépenses doivent être inférieures à ses recettes prévisionnelles.

La survie de l'entreprise est axée sur le service des clients et des marchés actuels de la SFP, sans hypothèses irréalistes sur d'éventuels « nouveaux marchés ». Le plan d'action commerciale sur les six principaux marchés de la SFP (sports, grands événements, institutionnel, variétés jeux divertissements, fictions légères, fictions lourdes) décrit, pour chaque marché, l'environnement, la position de la SFP, le plan d'action sur ce marché, les prévisions de chiffre d'affaires sur trois ans. Le redressement n'est nullement prévu grâce à une croissance de l'activité, les produits projetés en 2000 (606 MF) étant inférieurs à ceux de 1997 (635 MF). Au demeurant, sur la première année du plan, cette prévision n'a pas été si mauvaise puisqu'en 1998 pour 520 MF de recettes prévues, les produits d'exploitation réels ont été de 532 MF.

Le chiffre d'affaires étant prévu en baisse, compte tenu de la stagnation prévisible du marché et de l'intensité de la concurrence, l'effort porte sur la réduction des charges à la fois de personnel et des achats externes. La réduction des effectifs résultante est considérable. Ils passent de 1000 à 450 personnes. Elle s'accompagne d'une simplification des structures, en supprimant les filiales internes et la holding, génératrices de coûts et de facturations inutiles. La diminution des effectifs n'est nullement uniforme mais est fondée sur une réflexion industrielle et d'adaptation au marché : diminution très forte des structures, moindre réduction des techniciens, quasi suppression des postes dits artistiques à vocation intermittente car très personnalisés (chefs décorateurs, directeurs photo, maquilleuses, cadreurs…).

Le compte d'exploitation prévisionnel aboutit à la séquence suivante de résultat :

1998	*1999*	*2000*
- 158 MF	*- 67 MF*	*28 MF*

En 1998, la SFP aura effectivement perdu 134 MF. Au 30 juin 1999, la perte réelle de la SFP est de 16 MF. Compte tenu de l'intensité de la concurrence, de la fluctuation des marchés, il est à cette heure risqué et illusoire d'affirmer que les résultats seront conformes aux prévisions du plan mais ils sont, sur les dix huit premiers mois d'application, meilleurs que ce qui avait été prévu.

Le plan présenté au Gouvernement en novembre 1997 est approuvé par la Commission Européenne le 21 janvier 1998 qui considère le projet comme réaliste, et d'un coût financier comparable à ceux des repreneurs privés comme Havas-CGE, bien qu'avec un décalage de plus d'un an et donc des pertes de l'entreprise supplémentaires.

Il est assez paradoxal de voir critiquer la rapidité avec laquelle le plan a été conçu, décidé, mis en œuvre. Car la situation de la SFP à fin 1997 nécessite l'action la plus rapide et déterminée possible. Non seulement la Commission Européenne exige alors qu'un plan lui soit soumis dans un délai d'un mois, faute de quoi l'entreprise doit rembourser les aides indûment versées par l'Etat (1300 MF) mais plus encore, l'entreprise perd environ 12 MF par mois, et est structurellement déficitaire. Avec des recettes de 500 MF et des dépenses de personnel de 400 MF, l'équilibre ne peut être atteint que par une réduction très sensible des charges en particulier de personnel, pour les mettre en regard de l'activité.

Le plan social qui est résulté de l'approbation du plan a été négocié entre janvier et mai 1998, et dès que la certitude de sa mise en œuvre a été acquise et les personnes devant quitter l'entreprise connues, l'étude de la réorganisation de l'entreprise et de ses méthodes de travail a été faite avec l'aide de la société McKinsey, expert mondialement reconnu dans ce type d'aide à la restructuration. D'août à fin 1998, McKinsey a organisé des groupes de travail dans l'ensemble de l'entreprise, aboutissant à un plan d'action de redressement préconisant 26 chantiers regroupés suivant sept thèmes :

1) Avoir un plan d'attaque commercial,

2) Optimiser le coût des opérations,

3) Réduire le coût des achats/locations,

4) Rendre possible la mise en place des tableaux de bord,

5) Rendre plus réactive la prise de décision,

6) Définir une vision stratégique,

7) Faire évoluer le système de rémunération.

Ce plan a été présenté et discuté en janvier 1999 avec l'ensemble du personnel, par groupes de 40 personnes environ, et mis en œuvre en 1999. Si, compte tenu de l'importance des chantiers, des développements informatiques nécessaires, toutes les mesures ne sont pas, en octobre 1999, effectives, la majorité est aujourd'hui mise en œuvre et il est pour le moins étonnant que la Cour ait maintenu dans son rapport public l'affirmation que « les méthodes de réorganisation de l'entreprise après le départ de la moitié de ses effectifs n'ont pas été explicitées… ». Tout au plus et après beaucoup d'insistance a-t-elle consenti à ajouter « une étude a finalement été menée , présentée et mise en œuvre ». La SFP entend mener à bien sa restructuration nécessaire. Compte tenu de l'évolution des marchés, des techniques, elle devra constamment étudier, améliorer ses pratiques et elle entend le faire en permanence grâce à un contrôle de gestion renforcé. Face à cette détermination et à la pratique depuis octobre 1997, l'appréciation de la Cour sur l'absence d'étude et de réflexion n'est pas conforme à la réalité.

2. - LE PLAN SOCIAL

La Cour estime que les aides aux dispositifs de préretraite sont « particulièrement avantageuses » et que les aides au reclassement sont « exceptionnellement favorables ». Ces appréciations n'explicitent pas la base de la comparaison et le caractère « avantageux » doit être apprécié au regard de la nécessité pour l'entreprise, pour assurer sa survie, de priver, le plus souvent contre leur gré, plus de 550 personnes d'un emploi.

Le plan respecte les obligations prévues par l'article L. 321.1.4.1 du code du travail et la jurisprudence sociale développée ces dernières années sur le sujet.

Cet article impose à l'entreprise de faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne pourrait être évité, notamment celui des salariés âgés ou présentant des caractéristiques sociales ou de qualification rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile.

La SFP se caractérise par un faible turnover de ses salariés (centré sur la mobilité dans l'audiovisuel public) et donc une moyenne d'âge particulièrement élevée (moyenne d'âge 1997 : 49 ans).

Les suppressions d'emploi, comme il a été explicité lors de la présentation du plan de redressement, ont répondu à un besoin industriel et non à des mesures uniformes de licenciement. L'aspect relationnel et très personnalisé du marché demandait à ce que les départs se fassent largement parmi les personnels les plus âgés, les clients de la SFP (producteurs, chaînes de télévision) ayant un personnel beaucoup plus jeune et préférant les interlocuteurs plus proches de leur âge qu'ils trouvent chez les concurrents de la SFP.

A la fois les besoins industriels et de rajeunissement et l'importance des suppressions d'emplois nécessaires (plus de la moitié des effectifs) rendaient impossible de se contenter d'un plan social classique fait de retraites, de préretraites FNE et de départs volontaires.

En effet, des départs très importants s'avéraient nécessaires pour des populations entre 51 et 55 ans, ne pouvant bénéficier de système de préretraite et dont les chances de reclassement durable dans des sociétés extérieures étaient très aléatoires compte tenu du marché de l'emploi. Le licenciement sec de ces personnels ne s'avérant ni juridiquement ni moralement possible, la SFP a proposé le système de la dispense d'activité indemnisée, qui prend en charge à 70 % les personnes entre 51 et 56 ans, à qui l'entreprise demande de partir. Des systèmes semblables ont été mis en œuvre par des entreprises aussi différentes qu'IBM France, Kodak France, la Presse Parisienne, le Crédit Foncier, les Arsenaux, la Seita. Ce sont effectivement des systèmes très coûteux pour l'entreprise, mais il est difficile de dire que l'avantage est exorbitant pour le salarié ou contraire au droit. Consciente de ce coût, la SFP a cherché à encourager les bénéficiaires de la DAI à en sortir définitivement ou temporairement en retrouvant du travail.

Le plan social devrait coûter environ 530 MF à la SFP, plus de la moitié de ce coût (275 MF) provient de la DAI (dispense d'activité indemnisée) car la SFP supporte la charge d'un salarié à 70 % pendant trois à cinq ans jusqu'au départ en préretraite. Ce coût est suffisamment important sans rajouter, comme le fait la Cour, que l'Etat risque un débours supplémentaire de 245 MF si la SFP venait à être liquidée. Le dispositif mis en œuvre tout en sécurisant les salariés, préserve l'Etat de toute charge supplémentaire.

Quant aux aides au reclassement, qualifiées d'exceptionnellement avantageuses, la SFP ne retrouve pas dans son plan les montants figurant dans le rapport de la Cour. Hors indemnité de licenciement, les aides maximales sont données en cas de création d'entreprise, et le cumul maximal (qui dans la réalité ne s'est jamais réalisé) est de 435 000 francs. Ces aides diverses figurent aujourd'hui dans la plupart des plans sociaux présentés par les entreprises, et

dans la réalité les aides complémentaires aux indemnités de licenciement ont été en moyenne de 272 000 francs par individu aidé à partir, loin des chiffres affirmés par la Cour.

3. - LA CONVENTION COLLECTIVE DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A plusieurs reprises dans le rapport, est affirmé que tous les efforts entrepris sont inutiles puisque la SFP est condamnée par les « avantages » dont bénéficient ses salariés grâce à leur appartenance à la Convention Collective de l'audiovisuel public.

Cette affirmation mérite d'être argumentée, et je ne suis pas sûr de comprendre la pertinence de la phrase « la convention collective a renchéri, d'après les études réalisées par l'administration, de 33 % les coûts salariaux de la SFP entre 1990 et 1995 ». Est-ce par rapport aux concurrents ? Est-ce l'évolution des salaires entre 1990 et 1995 ? Les comparaisons actuelles, aussi difficiles qu'elles soient, entre des entreprises qui ne publient pas leurs comptes, ne montrent pas de tels écarts et les pertes de la SFP sont largement plus dues au sureffectif qu'à sa structure salariale. Quant à l'évolution des salaires, depuis 1997, et compte tenu du déséquilibre d'exploitation de l'entreprise, il n'y a eu aucune augmentation salariale.

Il n'en demeure pas moins que comme toute convention collective ancienne, la Convention Collective est en partie inadaptée à la situation de la SFP dans son marché actuel. Les classifications sont anciennes et rigides, la hiérarchie salariale trop liée à l'ancienneté, la cyclicité à la fois dans l'année et dans la semaine de l'activité de la SFP, plus forte en week-ends, et certains jours fériés, peu prise en compte. Une actualisation de cette convention est souhaitable tandis que la négociation sur la réduction du temps de travail doit être l'occasion de parvenir avec les partenaires sociaux à un accord qui améliore la compétitivité de l'entreprise, simplifie le régime des primes de l'entreprise, en contrepartie de davantage de temps libre pour les salariés.

❖

Comme pour toute entreprise, l'avenir de la SFP est « incertain ». Réussira-t-elle à équilibrer ses comptes, réussira-t-elle à garder ses clients, à en convaincre de nouveaux de faire appel à ses services, grâce à une offre technique constamment renouvelée, grâce aux Studios de Boulogne qu'elle vient d'acquérir, chargés d'histoire et entièrement modernisés, très proches de ses clients, et surtout grâce à la volonté de servir ses clients par l'offre de service la plus complète de la profession ? Seul l'avenir le dira.

Le succès dépendra bien sûr de l'évolution du marché, de la structure de la concurrence où sévit à fin 1999 une sévère guerre des prix mais surtout de la motivation de l'ensemble du personnel de la SFP, employés, cadres et dirigeants à s'adapter constamment en choisissant d'écouter leur instinct de survie et de conquête. Contrairement à la Cour, je pense que l'avenir de la SFP est entre ses mains et non dans la « définition par l'Etat des conditions dans lesquelles l'activité pouvait être raisonnablement relancée ». Les actions mises en œuvre depuis octobre 1997 montrent que, même s'il reste beaucoup à faire, même si l'entreprise, tout en étant en avance sur son plan, n'est pas encore à l'équilibre, elle a trouvé l'énergie en elle-même pour se restructurer, elle est, avec l'aide de son actionnaire l'Etat, une société financièrement saine, et elle regagne sur les neuf premiers mois de l'année 99 des parts de marché.

Les 434 personnes de la SFP espèrent ainsi faire mentir ceux qui ne voyaient, en octobre 1997, que pour seule issue la liquidation de la société. Cette liquidation, aurait été au moins aussi financièrement coûteuse que la restructuration engagée et aurait conduit à des incertitudes juridiques, un gâchis industriel et humain, qu'avec beaucoup d'énergie et un peu de chance, la SFP a toute raison d'éviter.

Comme l'exprime la Cour, la SFP est devenue une PME de l'audiovisuel. Sa viabilité dépend d'elle et elle entend bien l'assurer.

REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA SFP

Après avoir rappelé que ma gestion, en tant que président de la SFP, a commencé le 28 février 1996 et s'est achevée le 13 octobre 1997, je développerai les points suivants :

1. Ma démission a été motivée, comme j'ai eu l'occasion d'en informer Madame la Ministre de la culture, le 31 juillet 1997, par l'abandon définitif du processus de privatisation. Ma décision était fondée sur la constatation d'un fait : l'Etat ne peut être l'actionnaire qui assure le redressement durable de la SFP. L'expérience des 23 années d'existence de la SFP a montré que l'Etat, quelle que soit l'orientation politique générale qui l'inspire, n'était pas à même d'assurer dans un environnement de plus en plus concurrentiel, la viabilité de la SFP.

J'illustrerai cette appréciation par deux constats « massifs » pris dans un passé récent :

- la non exécution par les entreprises publiques de diffusion de leurs engagements commerciaux à l'égard de la SFP. Dans le cas de la Sept/Arte, la réalisation fut, en 1995, de 7 MF pour un engagement de 72 MF. Le retard de France 2, en 1997, était de l'ordre d'une centaine de millions de francs ;

- le développement rapide, au sein du groupe France Telecom, d'un pôle public de prestations directement concurrent de la SFP. Cette concurrence s'est, en juillet 1997, intensifiée avec la prise de participation majoritaire - autorisée par le ministre de l'industrie - de TDF Video Service dans le groupe Visual Concept. Le concurrent public de la SFP disposait, après cette acquisition, d'un potentiel en matière de vidéo mobile équivalent voire supérieur à celui de la SFP.

L'inadéquation de l'Etat à son rôle d'actionnaire de la SFP est illustrée par le fait qu'au sein du conseil d'administration figuraient, à cette époque, des représentants de France Télévision, de la Sept/Arte et du ministère de l'industrie.

J'estime donc que la restructuration de la SFP doit, concomitamment à sa réalisation, être accompagnée d'un transfert de son management, avec toutes les responsabilités que cela comporte à un groupe concurrentiel de premier plan. A défaut, la restructuration, comme celle tentée au début de la présente décennie, risque de déboucher sur un nouvelle crise, celle-ci fatale à la SFP.

2. La cession, intervenue courant juillet 1997, du terrain des Buttes Chaumont s'est inspirée, comme j'ai eu l'occasion de l'exposer

tant au conseil d'administration qu'au comité d'entreprise, des considérations suivantes :

J'ai vérifié auprès des commissaires aux comptes du groupe que cette cession, compte tenu de la situation financière du groupe, ne constituait pas un moyen ruineux - et comme tel passible de sanctions judiciaires - de procurer des fonds à l'entreprise. Cette question devait être posée puisque le service des domaines estimait, début 1992, que la valeur du terrain était supérieure à 400 MF. Les commissaires aux comptes ainsi que le notaire de la SFP consultés m'ont conforté dans l'appréciation que cette cession ne constituait pas un moyen ruineux de procurer des fonds à l'entreprise. En effet, le terrain n'était pas nécessaire à l'exploitation du groupe, alors qu'un défaut dans la surveillance de ce qui était un terrain vague pouvait entraîner la mise en cause du groupe s'il survenait un accident que cette surveillance n'aurait pu empêcher. A cela s'ajoutait le fait que les expertises demandées - et tenues à la disposition tant du conseil d'administration que de l'expert comptable chargé d'assister le comité d'entreprise - ont validé le caractère réaliste de l'évaluation faite de la valeur , à la date de la cession, de ce terrain. A cela se sont enfin ajoutés deux éléments :

- l'obtention de l'acheteur du terrain d'une clause de complément de prix valable pour les cinq ans suivant la transaction. Cette clause aurait pour effet - si elle trouve à s'appliquer compte tenu de l'évolution sur cette période de la réglementation et du marché immobilier - de faire bénéficier la SFP d'un complément de prix calculé selon une formule qui est apparue conforme à l'équité et au droit aux experts consultés : à savoir le notaire du vendeur, celui de l'acheteur et le professeur Aynes ;

- le fait que renoncer à cette cession aurait ouvert un conflit majeur avec le groupe Bouygues, actionnaire tant de l'acheteur, la société Stim Bâtir, que du diffuseur TF1 qui constitue l'un des principaux clients de la SFP.

*3. La lettre de mission qui m'avait été adressée, en mars 1996, ne comportait pas la responsabilité de trouver des acquéreurs pour la SFP ; la liaison avec les acquéreurs potentiels étant exclusivement pilotée par la direction du tré*sor. *Je n'ai eu à intervenir à la demande de cette direction que deux fois : pour approcher le groupe allemand Bertelsman, qui ne s'est pas déclaré intéressé, et pour faire visiter les installations de la SFP aux dirigeants du groupe néerlandais NOB.*

Concernant mes relations avec l'actionnaire, je fournis les indications suivantes :

L'option initialement retenue par l'actionnaire consistait à céder la SFP sans qu'elle ait été préalablement redressée ou qu'à tout le moins son exploitation ait été rapprochée de l'équilibre. Le redressement était, dans cette optique, l'affaire du repreneur auquel la puissance publique apportait les fonds nécessaires à ce redressement. Dans cette optique, s'agissant d'une décision de la seule puissance publique, le comité d'entreprise n'avait à être saisi ni de la cession ni du plan de redressement qui lui était associé. Il m'est apparu, dès ma prise de fonction, que ces options soulevaient un problème majeur qui pouvait s'exprimer en ces termes :

- soit le candidat repreneur avait le profil d'un aventurier, au bon sens du terme, c'est à dire d'un investisseur personne physique prêt à assumer le risque du redressement en contrepartie des deniers publics qu'il recevait à cet effet. Dans cette hypothèse, la pérennité de l'entreprise, postérieurement à cette cession, n'était pas assurée par la surface du repreneur. L'emploi des deniers publics risquait donc de ne pas atteindre le but recherché ;

- soit le repreneur était un groupe industriel et financier puissant. Dans cette hypothèse, la pérennité de la SFP postérieurement à la cession était sécurisée par la surface du repreneur et l'emploi des deniers publics mieux justifié que dans la première hypothèse. Mais cette option se heurtait à un obstacle dirimant. Comment en effet un groupe puissant, coté en bourse, pouvait-il justifier auprès de ses actionnaires et des analystes financiers tant de la place de Paris que des places étrangères la reprise d'une société dans l'état où se trouvait la SFP ? Cette reprise ne pouvait être justifiée que si préalablement à l'acquisition étaient précisées - au plan social comme au plan industriel - ses conséquences.

Cette analyse m'a conduit, dès l'été 1996, à entreprendre deux démarches :

- la première a été immédiatement couronnée de succès. Bien que dans le cas d'une privatisation, la saisine du comité d'entreprise ne soit pas de droit, le gouvernement, fin août 1996, a exaucé ma demande de prendre l'initiative d'informer et de consulter le comité sur les projets qui me seraient transmis. Ces consultations ont permis de prendre la mesure des difficultés de tous ordres que soulève l'option d'une ouverture du capital antérieurement à l'assainissement de l'entreprise ;

- la seconde a abouti à l'issue du retrait de l'offre présentée conjointement par les filiales de deux groupes industriels puissants. Le gouvernement m'a en effet demandé de lui soumettre des propositions permettant de conduire le redressement de la SFP

parallèlement à l'ouverture de son capital. Cette demande a été rendue publique dans un communiqué en date du 30 avril 1997. Il est en effet indiqué dans ce document : « En vue de pouvoir arrêter les conditions dans lesquelles le processus de privatisation sera poursuivi et le redressement de l'entreprise engagé, le gouvernement a demandé à M. Bayle, président de la SFP, d'étudier les solutions qui paraissent envisageables pour atteindre ces objectifs et de lui présenter des propositions. »

Mes propositions ont été détaillées dans un document transmis au gouvernement, avec une note de présentation, le 29 mai 1997. Ces propositions s'articulaient autour du recentrage de la SFP sur deux entités. Il était indiqué dans ce document :

«- l'une, de loin la plus importante, [serait] dédiée aux marchés Variétés Jeux Divertissements et Sports institutionnels et Evénements qui ont en commun d'être des activités de flux. Cette entité emploierait 370 salariés permanents pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 330 MF. Par la nature de ses activités, son fonds de commerce et ses conditions d'exploitation, elle bénéficierait d'une position concurrentielle très comparable à celle de VCF, premier prestataire privé français, filiale de la Compagnie Luxembourgeoise de Télévision ;

- l'autre, beaucoup plus petite,[serait] dédiée à l'activité fiction avec un effectif de l'ordre de 70 salariés permanents pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 50 MF.

La cession de la SFP ainsi recentrée pourrait en fonction des opportunités qui se présenteraient, concerner les deux entités. Elle pourrait aussi s'opérer avec deux repreneurs l'un pour les flux, l'autre pour la fiction :

- l'entité flux, avec les caractéristiques relevées plus haut, constituerait un investissement attractif pour un prestataire de services notamment étranger opérant dans l'Union européenne, et décidé à acquérir une position significative en France. La reprise de cette entité recentrée permettrait à ce type d'investisseur de disposer d'emblée d'un outil industriel et d'un fonds de commerce de premier plan sur le marché français. Une marque d'intérêt d'un investisseur de ce profil a d'ailleurs déjà été recueillie ;

- l'entité fiction constituerait un investissement intéressant pour un opérateur présent sur les métiers de production, souhaitant compléter son catalogue de droits audiovisuels et cinéma, disposer d'un complément appréciable de COSIP, et s'appuyer sur une équipe compacte de professionnels de haut niveau dans les métiers de prestations associées (construction décors, post-production et tournage film). »

J'ajoute que l'entreprise néerlandaise NOB était disposée à étudier avec un préjugé favorable la reprise de l'entité flux ; quant à l'entité production il est clair qu'elle aurait dû être reprise par l'un des opérateurs du secteur public français. NOB est une entreprise de tout premier plan appartenant au secteur public de l'audiovisuel néerlandais et gérée selon des principes strictement concurrentiels qui lui permettent de dégager une marge bénéficiaire importante. J'ai eu l'occasion de vérifier, dans le cours de ma carrière, que ce type d'investisseur constitue un repreneur motivé pour une entreprise française souffrant d'une gestion défectueuse mais disposant d'un réel savoir faire sur des créneaux précis.

4. En l'absence d'accord explicite de l'actionnaire sur une restructuration en profondeur de la SFP, celle-ci ne pouvait être entreprise. En revanche des actions plus limitées ont été engagées. Il m'avait paru nécessaire, sans attendre que les options de fond aient été prises, d'engager une adaptation sur trois points :

- la planification des ressources humaines ;

- le suivi des matériels ;

- la post-production.

Ces adaptations ont en commun de s'inspirer de considérations d'efficacité immédiate et de ne préjuger en rien de l'organisation future du groupe. Quelles que soient les réformes ultérieurement engagées, ces trois adaptations étaient nécessaires. J'ajoute qu'en ce qui concerne le suivi des matériels, l'étude que j'avais demandée à Lyon Consultants avait souligné le caractère impératif de la remise en ordre. Cette étude datée du 26 septembre 1997, indiquait : « L'enceinte du site SFP est livrée à tout pillage.....Impression générale de laisser aller. »

Concernant l'action commerciale, il y a lieu de distinguer entre :

- les activités de flux où la SFP, malgré une concurrence aiguë, disposait de parts de marché importantes et où elle a pu faire face à cette concurrence grâce à des démarches effectuées à tous les niveaux de la hiérarchie auprès des entreprises clientes ;

- et les activités de production où la SFP est structurellement inadaptée à la concurrence notamment pour le cinéma.

J'ajoute que le secteur production de la SFP m'a paru nécessiter en priorité une clarification des circonstances ayant conduit à des choix délibérés qui ont entraîné un préjudice grave au plan financier comme au plan moral pour l'entreprise. Dans un document destiné au comité d'entreprise et communiqué par mes soins à la

Cour, j'avais indiqué, en reprenant les conclusions de l'audit, réalisé à ma demande, par le commissaire aux comptes du groupe :

« Il y a lieu d'établir les faits, d'en mesurer la portée, de déterminer enfin si ces faits sont de nature à appeler des sanctions sur le plan disciplinaire comme sur le plan judiciaire à l'encontre du ou des responsables. Les conditions dans lesquelles s'est opérée la reprise par la SFP du groupe de production IMA, m'ont conduit à appliquer ces principes. En effet l'acquisition du groupe IMA par la SFP s'est avérée un échec qui a coûté directement 119 MF, pouvant être ramenés à 107 MF en tenant compte de l'estimation de l'activité apportée à SFP studios entre 1993 et 1996. Afin de situer l'ordre de grandeur que représentent ces chiffres, je précise que le total des investissements du groupe au titre des studios, de la vidéo-mobile et de la post-production s'est élevé à 155 MF sur cette période. En ce qui concerne les anciens dirigeants d'IMA, la rupture entérinée par les accords passés en juillet-août 1994 a eu pour effet de les libérer de quasiment toute contrainte à l'égard de la SFP. Il leur a donc été possible de relancer de nouvelles affaires. Leur passage au sein de la SFP aura été, en ce qui les concerne, particulièrement heureux puisqu'ils y seront entrés en état de faillite et en seront ressortis sans dettes, celles ci, pour un montant de l'ordre de 100 MF, ayant été entièrement épongées par le groupe SFP. »

Au total, sur le sujet des difficultés spécifiques de la filiale production, j'indiquais dans ce même document :

« les investigations conduites pour mettre à plat les conditions d'entrée dans le groupe SFP puis de sortie des dirigeants d'IMA ainsi que les conditions dans lesquelles s'est effectuée la surveillance du dirigeant de la SFPC mis en cause au titre de la procédure pénale....ont perturbé le fonctionnement de la filiale de production. Ces investigations sont nécessaires, s'agissant de l'emploi des deniers publics ; elles doivent permettre d'établir avec précision les faits avant de déboucher, si nécessaire, sur des décisions concernant les personnes ayant eu à connaître de ces affaires. Les délais inhérents à la conduite de ces investigations sont la contrepartie de la présomption d'innocence qui fonde le droit disciplinaire et pénal français. »

Sur l'affaire IMA, le responsable du secteur production a, dans sa réponse au rapport du commissaire aux comptes, indiqué :

« le maintien de l'équipe en place sur la base de ses projets aurait probablement conduit à une crise financière majeure au niveau du groupe SFP dans son ensemble si ce n'est à un scandale public, alors que dans le cadre de la séparation rapide qui s'est produite, les

pertes ont été diluées sur quatre exercices et une certaine discrétion a pu être respectée, préservant l'image du groupe. »

Cette indication sur la présentation des comptes de la filiale « production » lesquels avaient impacté ceux du groupe ainsi que l'ensemble des éléments en ma possession, m'ont conduit, après avoir reçu le texte de la consultation de l'avocat du groupe, à informer par écrit, le 9 octobre 1997, le président pressenti de la SFP.

REPONSE DU PRESIDENT DE FRANCE 3

La Cour des comptes estime dans son rapport que la SFP est directement concurrencée par France 3 qui a financé avec l'accord de l'Etat un outil de production et post-production dans les régions. France 3 a également acquis des cars régies, ce qui restreint d'autant le marché des prestations de vidéo mobile pour la SFP.

L'activité de France 3 en matière de production date de l'éclatement de l'ORTF en 1975. A cette époque, France 3 a hérité de dix unités régionales de production implantées à Lille, Lyon, Marseille, Rennes, Toulouse, Strasbourg, Limoges, Bordeaux, Nancy et Dijon. L'effectif de ces unités de production était de 600 personnes ; quant aux moyens de production, ils se composaient de 9 cars vidéo mobile, 7 équipes de fiction, et 15 équipes légères.

En 1987, le car vidéo mobile de Bordeaux n'a pas été renouvelé. En 1990, ce sont les cars vidéo mobile de Dijon et de Limoges qui ont été retirés de l'exploitation et définitivement arrêtés. Lors du plan social de France 3 en 1992, les centres de production de Dijon et de Limoges ont été fermés. A la même époque, trois équipes légères et deux équipes de fiction ont été supprimées.

Ces mesures ont eu pour conséquence de ramener les effectifs des unités de production de 600 à 470 personnes.

Actuellement, les six unités régionales de production (Lille, Lyon, Marseille, Rennes, Bordeaux-Toulouse et Nancy-Strasbourg) comprennent 470 personnes et disposent de 6 cars de vidéo mobile, 5 équipes de fiction et de 12 équipes légères.

Il a été fixé comme objectif à ces unités de production régionales, de poursuivre la politique de clarification des coûts et d'amélioration de la productivité entreprise depuis plusieurs années tout en affirmant le rôle de ces unités comme outils d'aménagement du territoire.

Ce ne sont donc pas les évolutions des moyens de la filière production de France 3 qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées par la SFP.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU CENTRE NATIONAL DE LA CINEMATOGRAPHIE

Les sociétés Damned Production et SFP ont présenté au CNC en 1991 un projet de série de fiction pour la jeunesse de 52 épisodes d'une durée de 13 minutes. Cette série, écrite et réalisée par Michel Marin, a été produite pour France 3.

Ce projet apparaissait à l'époque, et encore aujourd'hui, particulièrement innovant à plus d'un titre. Il s'agissait d'une part d'une série d'épisodes de 13 minutes, format jusqu'alors très rarement utilisé notamment en fiction, impliquant une forme d'écriture et de scénarisation originale.

D'autre part, la fiction jeunesse était et demeure un genre très rare sur le marché français. Les chaînes, faute de projets nationaux ambitieux, se tournent vers des productions étrangères. Cette pénurie de programmes dans ce domaine a conduit le ministre de la communication de l'époque à mettre en place un fonds d'aides aux programmes jeunesse auprès du CNC. C'est dans ce cadre que le projet Chlorophylle a pu être soutenu.

Enfin, tourné en 35 mm, ce film faisait appel à des techniques de tournage particulières, comme l'utilisation de marionnettes et d'animaux vivants, qui impliquent une phase de préparation très importante (fabrication des marionnettes, décors, dressage…), une main d'œuvre très spécialisée et des conditions de tournage très contraignantes.

Le coût définitif de production s'est établi à 48,5 MF, financé de la manière suivante :

- France 3 : 6 MF
- SFP : 11,7 MF
- Damned : 5,7 MF
- CNC : 14 MF
- Participations fournisseurs et techniciens : 2 MF
- Coproducteur canadien : 9 MF

L'aide du CNC se répartissait en deux types de subvention :

- 5 MF au titre d'une subvention de réinvestissement accordée à la SFP au titre de son compte de soutien automatique,

- 9 MF au titre d'une subvention d'investissement accordée à Damned après avis de la commission professionnelle placée auprès du CNC. La demande déposée était de 11,2 MF.

Ces aides ont été accordées sur la base du dossier fourni par les coproducteurs, comportant notamment un devis et un plan de financement correspondant aux apports des différents partenaires. Tous ces financements étaient justifiés par des contrats entre les différents partenaires, notamment par un contrat de coproduction signé entre la SFP et Damned prévoyant un apport respectif de 11,7 MF et 5,7 MF.

Les critères fixés par la réglementation en vigueur (décret n° 86-175 du 6 février 1986) étaient respectés et le CNC n'a pas eu connaissance de documents infirmant les pièces qui lui avaient été officiellement remises par les coproducteurs. Par ailleurs, les coûts de production annoncés n'ont pas paru excessifs au regard des contraintes de production évoquées ci-dessus. Il faut souligner qu'une grande majorité des dépenses (plus de 80 %) a été effectuée sur le territoire français ce qui est très rare sur ce type de programme. Enfin, le projet était cofinancé par une société canadienne, ce qui entraîne inévitablement des surcoûts liés aux exigences des autorités canadiennes en matière de dépenses sur leur territoire.

Il faut rappeler que très peu de projets de cette ambition voient le jour sur le marché français et que les chaînes hésitent considérablement à initier ce type de production. Le projet Chlorophylle a donc semblé particulièrement novateur, y compris pour les professionnels siégeant à la commission d'aides sélectives pour les programmes jeunesse.

Dans ces conditions, une subvention de réinvestissement de 5 MF a été accordée à la SFP et une subvention d'investissement de 9 MF a été accordée à Damned.

La comparaison avec des dossiers équivalents, c'est à dire plutôt haut de gamme et assez coûteux, aidés par le CNC à cette époque montre que les aides accordées pour le projet Chlorophylle se situent dans la moyenne :

- Chlorophylle : durée : 52 x 13' ; coût : 48,5 MF soit 4,3 MF de l'heure ; aides CNC : 14 MF, soit 1,2 MF de l'heure

- Le trésor des templiers, production F Productions : Durée : 13 x 26' ; coût : 30 MF, soit 5,3 MF de l'heure ; aides CNC : 9,9 MF, soit 1,7 MF de l'heure

- Chip et Charly, production France animation : durée : 26 x 24' ; coût : 29,4 MF, soit 2,8 MF de l'heure ; CNC : 7,5 MF, soit 0,7 MF de l'heure

REPONSE DU PRESIDENT DE TELEDIFFUSION DE FRANCE

TDF par souci de transparence et d'efficacité a regroupé ses activités de services vidéo dans des filiales placées sous l'égide d'une holding indépendante TDF Vidéo Service. TDF Vidéo Service a deux activités principales : les régies de diffusion et le tournage, principalement en vidéo mobile. TDF Vidéo Service n'a plus en France d'activités spécifiques de post-production après la vente de Labo de Bry et de TéléEurope précédemment filiales de France Télécom.

L'activité régie de diffusion est une activité historique de TDF, assurée dès la création de la société dans ses locaux de la rue Cognaq-Jay. Cette activité a été filialisée en 1996 avec la création de la société Cognacq-Jay-Image dont le principal concurrent est aujourd'hui VCF. La SFP n'est pas présente sur ce marché.

L'activité tournage principalement en vidéo mobile est jugée sensible pour le groupe France Télécom. Assurée par la société Visual, elle est complémentaire des activités de transmissions de contribution (par satellite ou réseaux terrestres) sur lesquelles France Télécom connaît la concurrence d'opérateurs internationaux tels que British Telecom ou Intrax.

28

LES SERVICES EN LIGNE GRAND PUBLIC DE FRANCE TELECOM

Dans son rapport public de 1989, la Cour avait dressé un état du lancement du programme Télétel à la date du 31 décembre 1987. Le bilan financier faisait apparaître un déficit de 5,4 milliards, largement imputable à la décision initiale de mise à disposition gratuite des terminaux Minitel. Une actualisation à la date du 31 décembre 1990 avait permis à la Cour de prolonger son analyse et d'évaluer ce déficit à 5,6 milliards.

Alors que le programme Télétel est arrivé dans une phase de maturité, un récent contrôle a conduit la Cour à dresser un nouveau bilan pour la période 1991-1996. Le Télétel amorce désormais une phase de réduction de son chiffre d'affaires. La politique tarifaire poursuivie par les prestataires de services, en essayant de maximiser les gains financiers à court terme, contribue à accélérer la baisse d'activité. Les dépenses restent à un niveau élevé. Si les investissements sont désormais assez faibles, en revanche l'ampleur des dépenses de fonctionnement montre le poids des charges de personnel chez l'opérateur public. Enfin, ce dernier continue à supporter le coût des 3,6 millions de terminaux Minitel qui restent mis gratuitement à disposition du public.

Les charges du programme Télétel ont globalement absorbé toutes les rentrées directes sur la période 1991-1996. Ce n'est qu'en considérant la marge que France Télécom a dégagée sur certains revenus annexes (économies sur le service des renseignements et sur l'annuaire imprimé, publicité sur l'annuaire électronique, reversement à Transpac) que ce programme a pu procurer à l'opérateur public un solde financier positif de plus de 4 milliards sur cette période de six ans.

En ajoutant ce bilan à celui fait antérieurement, il apparaît, donc, que le programme Télétel n'a atteint son équilibre financier que dans le courant de 1998 sans faire mieux que couvrir en 14 ans les lourds investissements, des premières années. Il est vrai qu'il a, aussi, permis d'absorber, pendant tout ce temps, de considérables charges de personnel et de réseau.

Au cours du même contrôle, la Cour a réalisé un premier bilan financier de l'Audiotel, produit encore en pleine expansion et

nécessitant peu d'investissements, pour lequel les taux de marge s'avèrent nettement plus favorables que pour le Télétel. L'Audiotel a dégagé un bénéfice de 4,2 milliards sur la période 1991-1996.

La Cour a enfin examiné la stratégie de France Télécom pour les services en ligne. Elle a constaté que le choix de développer une offre Internet grand public (Wanadoo) avait été tardif et non sans comporter des incohérences, mais que cette option semblait aujourd'hui sur le point de réussir.

Peu de grands services publics ont autant évolué depuis dix ans que celui des télécommunications. La direction générale des télécommunications du ministère des postes et télécommunications, dont les opérations étaient retracées dans le budget annexe des PTT, est devenue par la loi du 2 juillet 1990 " l'exploitant public " France Télécom. Celui-ci a été, ensuite, transformé en une " entreprise nationale " par la loi du 26 juillet 1996 qui a précisé que l'Etat détiendrait directement plus de la moitié du capital social. En octobre 1997, puis en novembre 1998, deux grandes opérations de cession de titres au marché et au personnel, qui ont porté sur 38,8 milliards au total, ont ramené la part de l'Etat dans le capital à 75 puis 62 %. Dans le même temps, les activités de télécommunications passaient, en quelques étapes, d'un régime de monopole national à un système ouvert à la concurrence mais régulé par une autorité administrative indépendante. Le pas décisif était accompli par la loi du 26 juillet 1996 qui assurait la transposition dans le droit français de plusieurs directives européennes. Cette loi faisait de France Télécom " l'opérateur public chargé en France du service universel des télécommunications " et créait l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

La Cour a suivi, par ses contrôles, les transformations de ce service public qui n'avait jamais cessé d'être, aussi, une " entreprise ". Elle a observé comment le statut juridique de celui-là a progressivement correspondu à la " réalité économique " de celle-ci au point de s'y identifier. Elle a, année après année, en analysant les comptes, en étudiant les programmes, en contrôlant les nombreuses sociétés de ce qui est devenu le groupe France Télécom, tenté de mesurer, pour le compte de l'Etat, la qualité du portefeuille d'activités et les enjeux de développement d'un ensemble dont le devenir a toujours été lié aux technologies les plus modernes. Ses critiques de stratégies ou de diversifications mal menées qui avaient conduit à des pertes, ses observations sur des pratiques comptables, des actes de gestion ou des relations avec l'Etat contestables car contraires, les uns et les autres, à la logique économique, anticipaient, dans un

monde que le monopole et une rareté instituée rendaient assez facile pour les gestionnaires, les attentes et exigences de création de valeur qui sont aujourd'hui celles des acteurs des marchés, alors que règnent désormais l'ouverture des marchés et la concurrence internationale.

Le rappel des observations que la Cour a choisi de rendre publiques au cours de cette décennie est à cet égard révélateur. Le rapport public de 1989 développait des critiques du plan câble et du programme Télétel. Celui de 1990 étudiait l'échec de la participation de France Câbles et Radio dans la société américaine ARCO. Le rapport public de 1991 revenait sur la contre-performance du plan câble, commentait sévèrement l'insuccès d'organismes créés pour développer la vente de produits de l'industrie électronique française aux Etats-Unis qui avaient été pris en charge par la société France Câbles et Radio, et présentait les analyses de la Cour relatives aux recettes d'exploitation des télécommunications dénonçant des déviations importantes par rapport aux principes généraux de la comptabilité. Le rapport public de 1992 traitait des difficultés des programmes de satellites de télévision directe TDF1 et TDF2 peu après la reprise de TDF par France Télécom. Celui de 1993 étudiait les déboires de la société Télésystèmes, filiale du Groupe France Télécom spécialisée dans les services informatiques. Le rapport public de 1994 posait la question de l'inapplication par les services fiscaux de la taxe sur certains services télématiques ou téléphoniques qui avait été instituée par deux lois du 30 décembre 1987 et du 29 décembre 1989. Dans le rapport public de 1995 la Cour analysait deux activités de France Télécom : la téléphonie mobile et le programme Visiopass. Elle notait à cette occasion que l'évolution des structures imposait à France Télécom " d'obéir à une logique d'entreprise dont elle n'avait jusqu'ici pas l'habitude ". Ses critiques étaient cependant de même nature que celles qui avaient été faites cinq ou six ans plus tôt : absence de structure appropriée, insuffisances dans la préparation et la gestion des programmes, ….. Le rapport public de 1996, enfin, critiquait les arriérés de paiement des services de l'Etat à l'égard de France Télécom[142].

En 1998 et 1999, la Cour a examiné les comptes et la gestion de la société Transpac, puis de France Télécom Multimédia Holding, filiale de Cogecom, elle-même filiale de France Télécom, et mené une enquête sur les services en ligne grand public de France Télécom. Ces divers contrôles lui ont permis de revenir sur le programme Télétel, de dresser un bilan du programme Audiotel, et

[142] Rapport public 1989, pp. 26-35, et pp. 36-44. Rapport public 1990, tome II, pp. 229-238. Rapport public 1991, pp. 133-138, pp. 139-144, et pp. 115-132. Rapport public 1992, pp. 223-234. Rapport public 1993, pp. 547-557. Rapport public 1994, pp. 137-141. Rapport public 1995, pp. 225-236. Rapport public 1996, pp. 49-54.

d'étudier la façon dont France Télécom avait abordé le développement d'Internet. Sur ces trois points ses constats lui ont semblé susceptibles d'intéresser un plus vaste public que celui des administrations et des responsables de l'entreprise.

I. - LE PROGRAMME TELETEL

A. - UN PROGRAMME PARVENU A MATURITE

1° LA STABILITE DE L'EQUIPEMENT EN TERMINAUX ET LA DIMINUTION DE L'OFFRE DE SERVICES

Après une période de lancement, le parc de terminaux Minitel a progressé jusqu'en 1993. Il est passé de 88 000 en 1982 à 6,5 millions en 1993. Il a, alors, commencé à décliner. Il n'était plus que de 5,9 millions en 1998. Seul le développement rapide des cartes d'émulation sur micro-ordinateur (1,9 millions en 1998) permet aujourd'hui de compenser cette baisse et de maintenir le parc de terminaux donnant accès au Télétel aux environs de 7,8 millions en 1998. La baisse du nombre de fournisseurs de services Télétel (- 19 % en deux ans) et celle du nombre de codes de services (- 10 %) confirment le repli de ce produit arrivé à maturité.

Le trafic baisse également (- 5 % de minutes de communication depuis quatre ans). Cette réduction affecte aussi bien le trafic commercial (- 3 %) que l'annuaire électronique (-13 %). Les consommateurs ont tendance à se connecter moins longtemps (48 secondes de moins par appel en huit ans), alors que le nombre total d'appels reste stable (environ 1 800 millions par an). Le prix moyen par appel a baissé de 6,0 F en 1994 à 5,6 F en 1998.

2° L'INCIDENCE DE LA POLITIQUE TARIFAIRE SUR LA CONSOMMATION

Le renchérissement du prix à la minute, passé de 0,9 F en 1990 à 1,3 F en 1998, explique une part importante de cette baisse de la consommation. Les fournisseurs de services ont privilégié une stratégie plus financière que commerciale en choisissant de placer leur offre sur des paliers de tarification plus élevés. Or ces services Télétel sont parfois en concurrence avec des services gratuits sur Internet (c'est le cas, par exemple, pour la SNCF dont le tarif est passé, en 1997, de 1,01 F à 1,29 F par minute).

Cette évolution tarifaire a diminué la part du chiffre d'affaires revenant à France Télécom, qui réalise une marge proportionnellement moins importante sur les paliers de tarification les plus

élevés. Le trafic mensuel généré par Minitel a diminué de 22 % en six ans. L'opérateur public a subi pleinement l'effet-volume négatif de la hausse de la tarification, alors que l'effet-prix profitait essentiellement aux fournisseurs de services.

B. – LA BILAN FINANCIER 1991-1996

1° PRESENTATION GENERALE

Bilan financier du Télétel (1991-1996)

(en MF 1996)

Activités	**Produit**		**Charges**	
	montant	**(en %)**	**montant**	**(en %)**
Trafic Télétel	9 500	(53 %)	5 411	(30 %)
Services	647	(4 %)	134	(1 %)
Services à valeur ajoutée	248	(1 %)	260	(2 %)
Terminaux	4 951	(27 %)	8 376	(46 %)
Annuaire électronique	2 683	(15 %)	3 728	(21 %)
Total	**18 029 (100 %)**		**17 909 (100 %)**	

Le chiffre d'affaires du télétel regroupe les produits des différentes activités qui y sont liées : le trafic proprement dit, les droits d'usage payés par les fournisseurs de codes de service, les services à valeur ajoutée (SVA) du Télétel (code 3614 MGS, service de messagerie Minicom), les revenus des locations et ventes de terminaux et le rendement des connexions à l'annuaire électronique. Le total des produits correspondants a été de 18 milliards sur l'ensemble de la période 1991-1996. Ce chiffre d'affaires, dont la répartition est résumée ci-dessus, provient pour la moitié du trafic et pour un quart des terminaux. Le 3611 ne rapporte que 15 % des recettes et les rentrées des services Télétel comme des services à valeur ajoutée restent marginales.

La fourniture et la gestion des terminaux représentent la première source de charges directes, avec 46 % du total. Mais cette activité ne procure que 27 % des produits. Inversement, le trafic, qui représente 53 % des produits, n'engendre que 30 % des charges.

L'analyse par nature de charges révèle trois catégories principales de dépenses : les charges de personnel (31 % du total), les charges d'usage des équipements spécifiques (28 %) et les charges de réseau (11 %).

D'un montant total de 5,6 milliards sur la période, les frais de personnel ont constitué la première source de dépenses pesant sur le

programme Télétel, devant le coût des terminaux ou des points d'accès Videotex (PAVI). Pour le seul trafic Télétel, les charges de personnel ont représenté 300 millions par an environ, soit 2 milliards sur la période, du fait de la charge d'entretien du réseau et des frais de commercialisation.

Ces importantes dépenses sont probablement accentuées par les particularités de la comptabilité analytique de France Télécom. Elle a tendance à charger en frais de personnel les centres de coûts du programme Télétel. Le rapport des frais de personnel au chiffre d'affaires, qui est de 28 % pour l'ensemble de l'activité de France Télécom, est de 31 % pour le programme Télétel. Il est ainsi possible de considérer que l'un des intérêts majeurs du programme Télétel est de créer un surcroît d'activité et de chiffre d'affaires pour France Télécom qui lui permet de mieux répartir les charges structurelles. Un constat identique vaudrait d'ailleurs, dans une moindre mesure, pour le réseau. Les charges de réseau restent considérables chez l'opérateur public.

Les charges d'amortissement représentent un peu plus d'un quart des charges directes, avec 5,1 milliards sur la période, dont 3,6 milliards pour les seuls terminaux (71 % du total), 750 millions pour l'annuaire électronique (15 % du total), et 710 millions pour le trafic Télétel (14 % du total, essentiellement pour des PAVI).

2° ANALYSE PAR ACTIVITE

Les différents produits liés au Télétel ont des taux de marge contrastés.

Le trafic Télétel

Avec 9,5 milliards de produits sur la période, le trafic Télétel a procuré un peu plus de la moitié du chiffre d'affaires du programme. Mais le maximum des rentrées a été atteint en 1994 avec 1,7 milliard, et depuis elles ont tendance à baisser régulièrement. Elles n'ont plus été que de 1,6 milliard en 1996. Les charges liées au trafic Télétel restent néanmoins stables à un niveau supérieur à 800 millions par an : elles comprennent à la fois des dépenses de personnel importantes correspondant à l'entretien du réseau et aux frais de commercialisation, des charges de réseau, et des charges d'un coût moyen annuel de 300 millions qui reflètent principalement le coût de l'amortissement des points d'accès (PAVI). Sous l'effet de l'inflexion du trafic et de la stabilité des charges, la marge sur le trafic Télétel (4,1 milliards sur la période) a tendance à baisser.

Les services Télétel

Les recettes à ce titre correspondent aux droits d'usage pour ouvrir un service Télétel. Elles sont marginales par rapport à celles du trafic (647 millions sur la période). La légère hausse des rentrées de ces services (+ 5 % en deux ans) est due au déplacement des fournisseurs de services vers les paliers de tarification les plus élevés, mais elle a été loin de compenser l'effet de l'augmentation des tarifs sur la consommation. La faiblesse des charges pesant sur les services Télétel (134 millions sur la période) explique que la marge sur cette activité ait été positive (500 millions sur la période).

Les services à valeur ajoutée

Marginales également ont été les rentrées des " services à valeur ajoutée ", dont le produit a fondu de moitié de 1994 à 1996. Les charges directes ont augmenté continûment sur la période, non pas tant au titre des coûts de réseau et de personnel que des frais de recherche et développement. Compte tenu de ces charges, les rentrées des services à valeur ajoutée ne couvraient pas les frais directs, hors coûts de personnel et de réseau. Leur marge était devenue largement négative, avec une perte de 13 millions sur la période. La décision de les clore, prise en 1999, a permis de supprimer une source de perte pour une activité qui n'absorbait que peu de charges de personnel et de réseau.

Les terminaux Minitel

En dépit de la mise à disposition gratuite, au titre du lancement du programme, de près de la moitié du parc actuel, les produits procurés par les terminaux sont, avec 4,9 milliards sur la période, le second poste de produits, après celui du trafic proprement dit. Ces recettes sont constituées essentiellement du revenu de la location de 2,5 millions de terminaux, les ventes restant marginales (3 000 terminaux Minitel par an).

Critiquée par la Cour dans ses précédents rapports, la mise à disposition gratuite de terminaux Minitel pèse encore lourdement sur les comptes du programme Télétel. France Télécom a tenté de mettre en oeuvre une politique de diversification commerciale qui n'a pas permis de reconstituer les conditions de l'équilibre financier, puisque, en regard des produits perçus (5 milliards sur la période), les coûts directs sont restés largement supérieurs (8,4 milliards sur la période). Les coûts commerciaux, de l'ordre de 200 millions par an pour les seuls terminaux loués, comprennent la charge d'entretien du parc : chaque fois qu'un terminal Minitel change de locataire, il doit faire l'objet d'une révision, de réparations et d'une remise en état du

boîtier, et 10 % du parc total de terminaux changent chaque année d'affectation.

Bien que cette rubrique ne soit plus aujourd'hui déficitaire, la vente et la location de terminaux Minitel se sont soldées sur la période 1991-1996 par une perte cumulée de 3,4 milliards. Les terminaux gratuits, pour l'essentiel des Minitel 1, ont été achetés par France Télécom en 1989. Le parc vieillit et le taux d'aliénation des terminaux Minitel 1 augmente. Sur la seule année 1997, 150 000 terminaux Minitel 1 ont été sortis du circuit commercial. Personne ne semble pouvoir dire aujourd'hui si et comment sera renouvelé ce parc de Minitel dont l'existence a conditionné le succès populaire du programme Télétel.

L'annuaire électronique

En regard des 2,7 milliards de produits sur la période, l'annuaire électronique est resté marqué par de lourdes charges. Celles d'investissement et de développement ont été considérables : 2 milliards, dont 1,4 milliard d'équipements spécifiques, PAVI et commutateurs dédiés, et 0,4 milliard de recherche et développement. S'y sont ajoutés 1,2 milliard de charges de personnel et 0,5 milliard de charges de réseau. La gratuité des trois premières minutes de connexion, sur laquelle il semble difficile de revenir, tant elle est associée au Télétel depuis sa création, explique également que les pertes enregistrées au titre de cette activité aient atteint 1 milliard pour la période.

3° LES GAINS INDIRECTS REALISES SUR LA PERIODE 1991-1996

Certains flux engendrés par le Minitel ont toutefois constitué des sources de profits indirects pour France Télécom. Ils doivent être intégrés pour dresser un bilan financier complet du programme Télétel.

Les économies sur le service des renseignements

Les économies à réaliser sur le service national des renseignements ont été l'une des grandes motivations du lancement du programme Télétel. Le " 12 ", recourant à un personnel nombreux, avait toujours constitué une source de coûts importants. Après le passage des opératrices aux commutateurs pour les appels téléphoniques, le glissement du " 12 " vers le Télétel devait permettre de réduire les charges de personnel de l'ancienne administration des télécommunications.

Les économies obtenues restent néanmoins difficiles à évaluer : 20 % seulement des appels à l'annuaire électronique

peuvent être considérés comme des appels détournés du “ 12 ”. Des estimations très différentes ont été faites pour évaluer cette diminution des dépenses acquises. Elles peuvent néanmoins être retenues pour un montant moyen de 900 MF pour l’ensemble de la période 1991-1996.

Les économies sur l’annuaire imprimé

Les évaluations des économies sur l’annuaire imprimé sont plus aisées à faire. 27 millions d’abonnés sont en droit de recevoir les annuaires “ pages jaunes ” et “ pages blanches ”, même si tous (administrations, sociétés) ne l’exigent pas en pratique. France Télécom ne fournit plus que les “ pages jaunes ” aux abonnés d’un Minitel, ce qui l’exonère de la livraison d’environ 5,5 millions d’annuaires “ pages blanches ”, sur un total de 40 millions de volumes distribués. Au prix moyen de 30 F par volume, cela a permis une économie de 900 millions sur la période.

Les versements à Transpac

Les versements à la société Transpac, filiale de France Télécom qui assure le transport des données Télétel sur son réseau, sont de l’ordre de 440 millions par an. Il est possible de considérer que les facturations faites à France Télécom pour cette prestation ont créé chez Transpac un bénéfice de 780 millions sur la période, dont le montant doit être intégré dans le bilan financier complet du Télétel.

Les recettes publicitaires de l’annuaire électronique

Enfin, les recettes publicitaires de l’annuaire électronique, recueillies par la société ODA, sont reversées partiellement à France Télécom. Ces reversements, dont les montants sont assez stables, d’une année à l’autre, ont représenté des recettes supplémentaires pour France Télécom d’un montant total de 1,9 milliard de francs sur la période 1991-1996.

Bilan global

Cette analyse rétrospective permet de dresser aujourd’hui un bilan financier global du programme Télétel.

Dans son rapport public de 1989, la Cour, tout en notant le succès technique et commercial du lancement de ce programme, avait déjà constaté qu’à l’issue de la quatrième année, soit à la fin de 1987, celui-ci avait conduit à une perte cumulée de 5,4 milliards du fait notamment de l’amortissement des terminaux mis gratuitement à la disposition du public. Par la suite, elle avait relevé qu’à la fin de 1990, soit trois ans après et alors que le parc de terminaux était passé de

3,4 à 5,6 millions d'appareils, cette perte était restée au niveau voisin de 5,6 milliards de francs.

Sur la période de six ans qui a suivi, soit de 1991 à 1996, et en francs de 1996, le programme Télétel atteint tout juste l'équilibre si l'on prend en compte les seules ressources directes. La marge positive dégagée sur le trafic proprement dit (4 milliards) et sur les services (0,5 milliard) ne fait que compenser les déficits engendrés par la gestion des terminaux (- 3,4 milliards) et par celle de l'annuaire électronique (- 1 milliard). Ce n'est qu'avec les gains indirects de la publicité sur l'annuaire électronique, les réductions de dépenses sur l'annuaire imprimé et le service de renseignements, ainsi qu'avec les bénéfices procurés à la filiale Transpac, que le programme accède à un solde bénéficiaire de 4,6 milliards.

La perte de 5,6 milliards constatée à la fin de 1990 équivaut à 6,3 milliards aux prix de 1996 ; le bilan global du Télétel à fin 1996 se solde donc encore par une perte cumulée de 1,7 milliard. Mais, compte tenu de la marge désormais positive, il est possible de situer dans le courant de 1998 le moment où, pour la première fois depuis son démarrage en 1984, le programme a enfin atteint un point d'équilibre.

Il convient toutefois de préciser que pour être vraiment complet, ce bilan financier du programme Télétel devrait aussi prendre en compte le coût des capitaux, notamment pour la constitution du parc de terminaux au cours des premières années. Ce programme aura certainement couvert l'amortissement de ses investissements et ses charges d'exploitation. Il ne permettra sans doute jamais de rémunérer totalement les capitaux qui y ont été investis.

II. - LE PROGRAMME AUDIOTEL

A. - LE BILAN FINANCIER 1991-1996

A la différence du Télétel, l'Audiotel n'est pas une particularité française, puisqu'il connaît, sous des formes identiques, un vif succès dans la plupart des pays occidentaux. La Cour a déjà étudié ce programme au tout début du lancement de ce qui s'appelait alors le kiosque téléphonique. En 1991, le chiffre d'affaires approchait le milliard et le glissement de serveurs de l'ancien système de l'Audiphone vers l'Audiotel avait entraîné le quintuplement du prix.

L'Audiotel s'est développé rapidement, puisque son chiffre d'affaires a augmenté de 50 % en 5 ans et a représenté en 1998 près de 40 % du chiffre d'affaires du Télétel. Les fournisseurs de services

se sont multipliés à un rythme supérieur à celui du Télétel, passant de 610 en 1993 à 1 354 en 1998. Le même constat peut être dressé pour les codes de services, dont le nombre a doublé de 1993 à 1998. Ils représentent désormais le quart du nombre de serveurs Télétel. Le développement rapide de ces services a été comparablement beaucoup plus facile que pour le Minitel. Les investissements ont été nettement moins lourds pour des services techniquement moins élaborés.

Le nombre d'appels a progressé dans des proportions considérables (694 millions en 1998 contre 477 millions en 1993) pour représenter plus de 50 % des appels sur Télétel (hors annuaire électronique, soit 1 204 millions). En nombre d'heures de connexion, le rattrapage du Télétel semble néanmoins hors de portée, puisque les services sur Télétel totalisent encore près de quatre fois plus d'heures de connexion, annuaire électronique compris (25,8 millions d'heures d'Audiotel en 1998 contre 104,7 millions d'heures de Télétel).

Ce produit n'est pas encore arrivé à maturité : il reste dans une phase de développement, qui laisse espérer un nouvel accroissement du chiffre d'affaires réalisé par France Télécom.

L'Audiotel est un produit dont le prix moyen par appel, après une forte augmentation en 1994 (4,94 F), a baissé sensiblement (4,25 F en 1998), soit 1 F de moins que pour le Télétel. La baisse du prix de la minute explique cette évolution (2,41 F par minute en 1994, 1,90 F en 1998). Cette politique, qui contraste avec l'augmentation observée sur le Télétel, a fait que la durée moyenne d'un appel a augmenté de 1993 à 1998 (+ 9 % en 5 ans) alors que, dans le même temps, la durée moyenne d'un appel sur le Télétel (hors annuaire) baissait de 24 %.

Le bénéfice qu'en tire France Télécom est conforté par la répartition du chiffre d'affaires de l'Audiotel. La part revenant à France Télécom est stable par rapport à la part reversée aux serveurs. Inférieure de 10 points à celle constatée pour le Télétel en 1993, elle lui est désormais quasiment égale, du fait de la baisse de la marge de France Télécom sur le Télétel. Or les engagements financiers supportés par France Télécom pour les terminaux Minitel sont très supérieurs aux investissements qui ont été nécessaires pour l'Audiotel.

B. - LES CHARGES

1° LE TRAFIC AUDIOTEL

Les rentrées du trafic Audiotel ont été considérables ; elles représentent 5,7 milliards sur la période. Les résultats sont d'autant plus appréciables qu'à la différence du Télétel les charges sont assez faibles, en particulier les charges d'investissement et d'entretien. Le coût des équipements spécifiques est seulement de 199 millions sur la période 1991-1996.

La marge est donc largement excédentaire. Alors que les charges de réseau sont proportionnellement plus importantes que pour le Télétel, et que le produit de l'Audiotel représente en moyenne 60 % de celui du Télétel, la marge a été du même ordre de grandeur que celle du Télétel.

Au total, sur la période 1991-1996, le trafic Audiotel a généré 4,1 milliards de marge, soit à peu près autant que le Télétel. La comparaison est d'autant plus favorable à l'Audiotel que les investissements initiaux ont été minimes, à la différence du programme Télétel qui a dû supporter le poids des terminaux. La très forte rentabilité de ce programme permet d'absorber une part importante des charges du réseau général et des charges de personnel, dans une proportion encore supérieure à ce qu'elle est pour le trafic Télétel.

2° LES SERVICES AUDIOTEL

Reflet de l'augmentation du nombre de fournisseurs de services et de codes de service, les rentrées augmentent continûment depuis 1991. Au total, 185 MF ont été dégagés sur la période. Les charges directes sont très limitées et se répartissent sur quelques postes : coûts de conception et de recherche et développement, charges de réseau, charges de commercialisation, équipements spécifiques, soit 122 millions, dont un tiers de charges de personnel. La marge est positive et ne cesse de s'améliorer depuis 1991. Au total, ces services procurent la moitié de la marge dégagée sur les services du Télétel pour cinq fois moins de codes. Les services Audiotel, quoique marginaux, sont donc une source de profit qui renforce le constat favorable que l'on peut dresser pour le trafic Audiotel.

C. - LA RENTABILITE FINANCIERE DE L'AUDIOTEL DEPUIS SA CREATION

Le bilan financier de l'Audiotel est positif : 4,2 milliards de bénéfices dégagés en 6 ans. Ce succès s'explique essentiellement par la hausse continue du trafic et la faiblesse des charges d'exploitation supportés par France Télécom. Le développement de l'Audiotel semble ne pas être achevé. Ce produit a su devenir la source de profit que ne pourra jamais être le Télétel.

III. - LA NOUVELLE STRATEGIE DES SERVICES EN LIGNE DE PARTICULIERS CHEZ FRANCE TELECOM

France Télécom a développé depuis 1995 une offre de services en ligne pour les particuliers " en procotole de transmission Internet ", appelé mode IP (*Internet Protocol*).

La Cour a relevé que le choix de développer une offre Internet grand public (Wanadoo) avait été tardif et n'avait pas été sans comporter des incohérences. Mais elle a constaté, aussi, qu'il semblait sur le point de réussir tant financièrement que commercialement. Cette stratégie, désormais rentable, devrait conforter l'entreprise nationale.

A. – LES CONDITIONS DU CHOIX CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE INTERNET GRAND PUBLIC

Même si des décisions essentielles ont été prises en 1995, Internet n'a été une véritable priorité pour France Télécom que depuis l'exercice 1998. Cette priorité n'a été clairement affirmée qu'à la fin de 1997 dans la lettre de cadrage budgétaire du président de France Télécom.

Dans une première phase, France Télécom, comme beaucoup d'opérateurs de télécommunications, n'a pas cru au succès d'Internet. Ce temps d'incrédulité a duré jusqu'en septembre 1995, soit beaucoup plus longtemps que chez d'autres opérateurs. Les Scandinaves ou Deutsche Telekom avaient opéré un mouvement vers Internet plus rapidement. Deutsche Telekom a su de cette façon gérer la fin de sa télématique qui était à bout de souffle. Les 2 millions de clients de l'équivalent du Minitel ont vu leur matériel (des micro-ordinateurs équipés de modem et non des terminaux dédiés) et leurs services basculer en mode Internet. De ce fait, Deutsche Telekom est devenu le numéro 1 en Europe pour l'accès à Internet.

Pourtant, sa tentative d'implantation du Minitel aux Etats-Unis, au début des années 1990, aurait dû, dès 1993, aider France

Télécom à prêter une attention soutenue et informée au phénomène Internet. Il est dommage qu'elle n'ait pas su analyser les raisons de son échec outre-Atlantique. Cette année là, dans un climat dominé par les débats sur les autoroutes de l'information, US West, septième compagnie régionale américaine de téléphone, avait mis fin à son partenariat avec France Télécom sur le Minitel pour s'allier avec Time Warner afin de développer des services multimédias.

A la fin de 1995, France Télécom ne disposait d'aucun réseau général en mode IP, les quelques flux IP étant " encapsulés " dans des flux aux normes dites X25. Elle ne proposait aucun service en ligne en mode IP.

Comme beaucoup de grandes compagnies de télécommunications, France Télécom avait eu, sans doute, des raisons d'hésiter : des évolutions techniques dont le sens n'était pas toujours évident se succédaient à un rythme rapide ; les incertitudes tenant aux comportements des consommateurs restaient fortes et tendaient à imposer, probablement de façon transitoire, une phase de gratuité. Internet pour les particuliers s'est, en effet, développé sur la base de la gratuité parce que les outils techniques du réseau ont été payés par les institutions américaines de recherche et que le coeur de réseau a été financé par les entreprises pour leurs besoins d'échange de données.

L'entrée de France Télécom sur le marché de l'Internet grand public, décidé en septembre 1995, ne s'est néanmoins pas accompagnée de décisions cohérentes avec ce choix.

L'infrastructure de transport n'a pas été adaptée comme il aurait convenu. Le réseau de transport de données n'était pas préparé à absorber une utilisation massive de données en protocole Internet. Le coeur du réseau à haut débit s'est révélé sous-dimensionné au début de 1996, alors que Wanadoo n'était pas encore commercialement ouvert, du fait de la forte demande des entreprises pour des services en ligne. Le lancement de Wanadoo s'est opéré sur une infrastructure surchargée et techniquement mal adaptée au transport de données Internet.

De même, le nombre d'accès en mode Internet au réseau de transport de données s'est révélé rapidement insuffisant pour permettre une bonne qualité de service. Cette situation a beaucoup nui à la qualité de l'Internet grand public en France. Tous les fournisseurs d'accès à Internet et non pas seulement le nouveau service de France Télécom furent ainsi pénalisés.

Une meilleure coordination entre les branches concernées de France Télécom aurait pu éviter cette situation.

La réforme de la tarification a été contradictoire et préjudiciable à l'image de France Télécom. En octobre 1997, France Télécom a procédé à une réforme de sa tarification résidentielle : en contrepartie d'une hausse de l'abonnement, la plupart des tarifs des communications locales, nationales et surtout internationales, ont baissé.

Annoncée dès le printemps de 1997, cette réforme a déclenché un fort mouvement de protestation des internautes[143]. Cette protestation a été rapidement relayée par la presse et France Télécom a été accusé de chercher à freiner la progression d'Internet en France alors que sa stratégie était exactement inverse.

En réponse, France Télécom a dû lancer, en catastrophe et en deux temps, un tarif primaliste Internet (réduction de 40 % puis 50 % sur le nouveau tarif nuit) pour rétablir sa réputation et ne pas défavoriser les internautes tant courtisés par ailleurs par Wanadoo.

Au total, grâce à l'offre primaliste, l'internaute avisé n'y aura pas perdu. France Télécom n'a donc pas cherché à " ralentir " la progression d'Internet. Il est clair néanmoins que la présentation de la réforme tarifaire a été pour le moins maladroite vis-à-vis des internautes et que la source de cette erreur " de communication " est bien venue d'un défaut de conception initial.

B. - LE LANCEMENT DE WANADOO

L'essentiel des moyens investis par France Télécom dans le domaine de l'Internet grand public (plus de 200 MF à fin 1997) ont été consacrés au lancement de Wanadoo, le service d'accès à Internet.

Sur un plan étroitement financier, le choix de France Télécom a pu étonner. Tous les grands fournisseurs d'accès à Internet ont perdu beaucoup de capitaux et ont fini par être rachetés. On pouvait se demander s'il était bien nécessaire que France Télécom se lançât dans un tel investissement.

De fait, les pertes de France Télécom Interactive, la filiale de France Télécom chargée de développer et d'exploiter le service Wanadoo, ont été supérieures au chiffre d'affaires en 1996 et 1997. Ces pertes étaient dues aux charges de commercialisation et, dans une moindre mesure, aux charges techniques (réseau, service d'assistance aux utilisateurs, système de gestion des entrées) ainsi qu'à la faiblesse des recettes. Les baisses de prix et la suppression des frais de mise en service en décembre 1997 les ont encore

[143] A fin 1997, le premier sujet de mécontentement " des Français " relevé sur le site Internet de Matignon concernait la réforme de la grille tarifaire de France Télécom.

accrues, mais elles ont permis au service de “ décoller ” commercialement.

L’intérêt stratégique pour France Télécom était, en revanche, incontestable. Pour s’en tenir aux arguments ayant une portée financière, être fournisseur d’accès à Internet permet à un opérateur tel que France Télécom :

- d’être présent sur ce réseau au cas où la technologie y rendrait la téléphonie rentable pour le grand public ;

- d’avoir un outil de “ convergence ” entre ses secteurs audiovisuel et télécom ;

- d’être présent sur le marché qui va remplacer l’essentiel de l’actuel Minitel ;

- d’acquérir un fichier de clients fortement consommateurs, disposant de moyens et susceptibles d’accueillir favorablement les nouveautés technologiques offertes par le groupe.

L’offre Internet grand public trouvait dans ces conditions sa justification malgré les pertes constatées. Il faut, en outre, tenir compte de l’intégralité des recettes pour le groupe en considérant deux éléments : l’internaute consomme des communications locales qui lui sont facturées ; les charges de Wanadoo incluent des frais facturés par le groupe France Télécom, notamment des frais de transport à haut débit payés à la filiale Transpac.

La Cour a constaté que, plus que les marges faites par d’autres filiales du groupe, le point essentiel concernait celle acquise sur les communications locales. Celle-ci était en mesure de compenser les pertes enregistrées par France Télécom Interactive.

France Télécom perçoit, enfin, sauf exception (accès par câble ou par réseau satellitaire) le prix des communications locales de l’offre Internet de ses concurrents en échange de l’utilisation par ceux-ci des accès locaux aux abonnés. Contestée devant l’ART, cette “ rente ” risque d’être éphémère.

Il demeure que, depuis le rajustement tarifaire de décembre 1997, Wanadoo est devenu en 1998 le fournisseur d’accès à Internet le plus dynamique. La Cour observe que ces bons résultats de l’opérateur public sont le fruit d’un effort commercial soutenu et d’une stratégie de conquête de parts de marché menée désormais avec vigueur. France Télécom se constitue ainsi un fichier de clients gros consommateurs de prestations, qui n’est pas sans intérêt pour la commercialisation d’autres services en ligne à valeur ajoutée, et protège les revenus de ses annuaires (France Télécom Interactive

propose sur Wanadoo la mise en ligne des annuaires de France Télécom).

❖

France Télécom s'est lancé plus tardivement que d'autres opérateurs sur le marché de l'Internet grand public. Mais, une fois la décision prise, en septembre 1995, le mouvement a été conduit avec l'ambition de réussir ce pari. Grâce au succès de Wanadoo, le retard de France Télécom semble en voie d'être rattrapé, d'autant que dans le même temps les ménages français ont accru leur équipement en micro-ordinateurs.

Ce programme n'a pas constitué, à l'origine, une priorité du groupe. Il en est résulté des difficultés pour adapter l'infrastructure du réseau et réformer la tarification qui ont pénalisé tous les acteurs du marché et non pas seulement l'opérateur public. Mais elles se sont traduites pour ce dernier plus par des pertes d'image que par une véritable sanction commerciale.

L'objectif affiché d'une part de marché de 50 % en 2002 de l'accès grand public à Internet est raisonnable. France Télécom n'est pas mal placée pour réussir sa stratégie d'audience du nouveau média Internet. Mais elle doit poursuivre son effort sans relâche.

L'adossement d'un fournisseur d'accès à un propriétaire et gestionnaire d'infrastructures locales possède, en effet, une logique économique forte. L'investissement Wanadoo devrait être rentable pour France Télécom dès 1999. Mais surtout, parce que Internet est un nouvel usage des télécommunications qui ne se substitue que modérément aux services existants, il devrait apporter beaucoup à France Télécom, et ce, soit par Wanadoo, soit par les concurrents qui utiliseront le réseau de transmission de données et dont les clients se serviront de la boucle locale.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Un bilan du développement des services en ligne grand public de France Télécom est dressé dans le rapport public de la Cour des comptes, dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les principales observations.

Il apparaît en effet que le programme Télétel est arrivé à maturité et connaît désormais un tassement de l'offre et du trafic. Le bilan financier du Télétel montre aussi que la mise à disposition gratuite des terminaux du Minitel aura notamment pesé sur la rentabilité de ce programme. A contrario, le bilan financier de l'Audiotel, qui supporte le développement de services téléphoniques, montre bien que ce produit est aujourd'hui très rentable pour l'entreprise : il bénéficie en effet toujours d'une croissance du trafic et n'a pas nécessité d'investissements initiaux lourds, contrairement au programme Télétel.

Nous partageons tout particulièrement l'analyse des perspectives liées au développement de l'Internet et qui sont soulignées par le rapport. Ces perspectives ont maintenant conduit l'entreprise à inclure les nouveaux services associés à l'accès à l'Internet comme l'une de ses priorités stratégiques : le Gouvernement, qui est favorable à un développement accéléré de l'Internet et des nouvelles technologies de l'information et de la communication, partage cette priorité. L'offre d'accès à l'Internet de l'opérateur public au travers du service Wanadoo s'inscrit dans cette nouvelle stratégie, et enregistre actuellement une très forte croissance : le nombre d'abonnés bénéficiant de ce service d'accès à Internet Wanadoo a été ainsi multiplié par cinq en 1998, avec 500 000 abonnés fin 1998, et près de 800 000 abonnés à la mi-1999 qui représentent de l'ordre de 40 % du marché français.

De plus, le développement de l'offre Internet grand public par France Télécom permet de répondre à la convergence technologique croissante du secteur des télécommunications, de l'informatique et de l'audiovisuel qui offre de nouvelles opportunités de croissance et de forte création de valeur pour l'entreprise et l'actionnaire. Ces opportunités concernent en particulier le développement des portails d'accès à Internet et l'essor potentiel des services liés au commerce électronique, sur lesquels l'opérateur public s'est déjà positionné. Ces opportunités concernent également les perspectives ouvertes prochainement par le développement de services à hauts débits à partir de la téléphonie fixe avec le prochain lancement commercial de l'ADSL, comme à partir de la téléphonie mobile avec le

développement programmé des normes GPRS en 2000 puis de l'UMTS en 2002 : l'ensemble de ces nouvelles technologies permettront l'émergence de nouveaux usages et services utilisant des hauts débits, tant dans le domaine de la téléphonie que de la transmission de données et en particulier celles liées à Internet.

REPONSE DU PRESIDENT DE FRANCE TELECOM

L'analyse faite par la Cour de la stratégie de développement d'Internet par France Télécom la conduit finalement à porter une appréciation positive sur l'activité de l'entreprise nationale dans ce domaine, en particulier pour Wanadoo.

La Cour estime que le développement d'une offre Internet Grand Public n'est véritablement devenu prioritaire qu'en 1997 alors que les travaux ont été entamés dès 1996. France Télécom conteste d'autre part la comparaison avec Deutsche Telekom qui aurait su mieux gérer la fin de sa télématique. France Télécom précise qu'elle n'a en effet jamais eu pour stratégie de fermer brutalement le service Télétel pour lui substituer le plus rapidement possible des offres Internet. Il y avait, en 1998, un parc de 5,9 millions de minitels installés, terminaux dédiés, dont près de la moitié ont été distribués gratuitement. Seule une politique commerciale de baisse des prix des micro-ordinateurs permettra une accélération de la pénétration d'Internet. Télétel offre l'accès à une large gamme de services en ligne, notamment pour des utilisateurs peu familiers de l'utilisation d'un micro-ordinateur ou pour lesquels le coût de celui-ci est encore dissuasif.

Les critiques de la Cour sur l'inadaptation des infrastructures de transport sont fondées, mais sévères. En effet, en 1995 la construction d'un réseau IP aurait constitué un investissement très lourd pour France Télécom, alors que les investissements précédents n'étaient pas totalement amortis et alors que de nouvelles technologies plus prometteuses n'étaient encore qu'en cours d'expérimentation. Il convient d'ailleurs de préciser qu'aucun opérateur européen ne disposait d'un réseau IP en 1995.

Aujourd'hui, grâce à l'ADSL enfin mis au point, France Télécom peut proposer à ses clients des débits très élevés (indispensables pour la transmission correcte des images) en adaptant ses infrastructures locales à un moindre coût.

Enfin, il conviendrait sans doute de resituer la réforme tarifaire de France Télécom d'octobre 1997 dans son contexte. Certes la Cour constate qu'aucune mesure spécifique n'était prévue pour les internautes, et France Télécom avait sous-estimé l'impact de leur mobilisation. Mais cette réforme s'inscrivait dans une stratégie plus globale visant à répondre à une concurrence de plus en plus agressive.

Concernant le bilan du service Audiotel, France Télécom prend acte de l'appréciation positive de la Cour sur la rentabilité du service.

S'agissant du bilan du programme Télétel, la Cour fait une bonne analyse du produit qui arrive maintenant à maturité. France Télécom prend acte de la reconnaissance par la Cour de l'atteinte en 1998 d'un point d'équilibre du programme malgré des difficultés inhérentes notamment à l'impact des baisses tarifaires.

La Cour s'interroge, avec juste raison, sur le sort réservé au parc de Minitel 1, gratuits et vieillissants. France Télécom continuera de commercialiser des minitels (gamme Sillage par exemple) dans les agences commerciales tant que la demande du public pour ce produit restera suffisante. En complément, France Télécom promeut activement le dispositif d'émulateur minitel sur micro-ordinateur.

29

EOLE ET METEOR
(1989–1999)

Dans son rapport public de 1995, la Cour avait évoqué la décision des pouvoirs publics de réaliser conjointement EOLE et METEOR. Elle avait alors estimé que ces deux projets apporteraient d'incontestables améliorations aux transports collectifs en région parisienne, mais qu'ils étaient « fort coûteux et partiellement concurrents ». Observant les premières dérives de coût, elle avait relevé que le syndicat des transports parisiens n'avait pas rempli la mission de coordination qui est en principe la sienne et que la région restait à l'écart du dispositif institutionnel, les textes législatifs qui avaient pour objet de la faire participer à l'organisation des transports n'ayant pas été suivis d'effet.

La Cour a poursuivi ses premières investigations par un nouvel examen des projets EOLE et METEOR couvrant les dix années 1989-1999. En effet, les deux opérations sont maintenant parvenues au terme de leur première phase, et un premier bilan venant en complément des enseignements tirés des contrôles périodiques effectués sur les comptes et la gestion des entreprises exécutantes, SNCF et RATP, peut être utilement dressé. En outre, un examen comparé des deux projets depuis leur origine est possible et souhaitable : ils ont plusieurs objectifs communs, leurs délais d'exécution sont du même ordre, leurs modes de financement identiques.

La Cour s'est attachée particulièrement à rechercher les raisons qui ont guidé le choix des pouvoirs publics et à étudier les bases sur lesquelles la décision d'investir a été prise. Elle a aussi examiné la qualité des méthodes de prévision et de suivi utilisées par les entreprises publiques maîtres d'ouvrage. Elle s'est efforcée enfin de mesurer l'ampleur et de déterminer l'origine de la dérive des coûts constatée, en se demandant, notamment, comment, à partir d'un plafond de dépenses fixé en 1987 à cinq milliards en francs de l'époque, on avait pu passer à un coût final estimé en 1999 à près de 20 milliards en francs 1997.

La réalisation conjointe du projet « Est-Ouest Liaison Express » (EOLE) de la SNCF et du projet Métro Est-Ouest Rapide (METEOR) de la RATP a été décidée en octobre 1989. Les premières dépenses ont été engagées en 1990 et les travaux de génie civil ont débuté en 1992. La ligne 14 du métro parisien, issue de METEOR dans sa première phase entre la station Bibliothèque et la station Madeleine, est entrée en service en octobre 1998 et devrait parvenir à la station Saint-Lazare dans le courant de 2003. La ligne E du RER, aboutissement d'EOLE, a été inaugurée en juillet 1999 entre la gare Haussmann-Saint-Lazare et les communes de Chelles et Villiers, à l'est de Paris.

Dix ans après la décision gouvernementale, alors que les deux opérations sont parvenues au terme de leur première phase, il apparaît que la réalisation conjointe d'EOLE et de METEOR a été décidée sur des bases sommaires et des prévisions erronées, et a été menée à bien au prix d'importants dépassements qui ont porté le coût de ces opérations et le financement nécessaire bien au-delà de ce qui était prévu à l'origine.

I. - LA DECISION D'INVESTIR

La décision de réaliser EOLE et METEOR a été prise au cours du conseil des ministres du 13 octobre 1989. L'Etat, en effet, a joué un rôle essentiel dans cette décision, en raison de sa place prééminente dans l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France, de la tutelle qu'il exerce sur les entreprises publiques exploitantes et de sa contribution importante à leur financement, avec la région.

A. - LES OBJECTIFS

La préoccupation première des pouvoirs publics était de remédier à la situation très préoccupante de la ligne A du RER. Mais d'autres objectifs sont venus s'y ajouter, à l'initiative des organismes et collectivités impliqués dans la gestion des transports franciliens.

Durant les années soixante-dix et quatre-vingt, la population de l'agglomération parisienne s'est sensiblement accrue, majoritairement au nord et à l'est de Paris. Dans le même temps, les emplois se sont développés dans le centre et à l'ouest, de telle sorte que le nombre des déplacements journaliers en région Ile-de-France est passé de 17,6 millions en 1976 à 21,7 millions vingt ans plus tard.

Malgré un développement rapide, surtout après la décision prise en 1972 de réaliser l'interconnexion des réseaux de la SNCF et de la RATP, le RER n'a pu faire face de façon satisfaisante à

l'accroissement de la demande de transport, particulièrement sur les transversales est-ouest (ligne A) et nord-sud (ligne B). Sur ces deux lignes, la fréquentation s'est accrue de plus de 56 % entre 1975 et 1980 et de plus de 40 % entre 1980 et 1985. Dès 1985, la ligne A est parvenue à saturation dans sa partie centrale entre les stations Auber et Gare de Lyon. En 1989, sur ce tronçon, pour une capacité estimée à 44 000 voyageurs à l'heure la plus chargée[144], des pointes de plus de 50 000, voire 60 000 voyageurs, ont été constatées. La RATP prévoyait alors un trafic en heure de pointe de 60 000 à 70 000 voyageurs en 1995, et de 70 000 à 75 000 voyageurs à l'horizon 2000-2005.

La RATP et la Ville de Paris souhaitaient mieux desservir les 12ème et 13ème arrondissements, où de nouvelles zones étaient en cours d'aménagement ou en projet, notamment la ZAC Paris-rive gauche. L'Etat était intéressé par la desserte de la future bibliothèque nationale et du ministère de l'économie et des finances situés respectivement dans le 13ème et le 12ème arrondissements.

La SNCF souhaitait moderniser et développer son réseau de la banlieue Est, et rapprocher les usagers, ainsi que ceux du réseau de la banlieue Nord, du centre de la capitale. Elle entendait également offrir aux voyageurs des futurs TGV Nord et TGV Est un accès aisé au centre de Paris.

Les deux entreprises publiques de transport étaient désireuses d'améliorer les liaisons existant dans Paris, notamment la relation entre les gares du Nord, de l'Est et de Saint-Lazare ainsi que la section très chargée de la ligne 13 du métro entre Gennevilliers et Miromesnil.

La région Ile-de-France, dans une perspective d'aménagement régional, soutenait tout projet visant à faciliter les relations domicile-travail entre la banlieue et Paris.

B. - LE CONTENU ET LES CONDITIONS DE LA DECISION

Confrontées à l'accroissement rapide de la demande de transport collectif en région parisienne depuis le début des années quatre-vingt, les entreprises publiques de transport ont d'abord envisagé et mis en œuvre des mesures relativement légères, sans création d'infrastructure nouvelle. Puis, en 1987, devant la surcharge grandissante de la ligne A du RER, un groupe de travail a été constitué sous l'égide du syndicat des transports parisiens (STP), qui a reçu du ministre chargé des transports mission de rechercher les

[144] Il s'agit de l'heure de pointe du matin, les retours du soir étant généralement plus étalés.

moyens de délester cette ligne d'au moins 13 000 personnes/heure pour un coût ne dépassant pas 5 milliards. Plusieurs projets et contre-projets successifs ont été présentés soit au sein de ce groupe de travail, soit dans le cadre de missions d'expertise commandées par le ministre de tutelle, en particulier au conseil général des ponts et chaussées. A l'issue de cette phase préparatoire, le gouvernement a eu à choisir entre plusieurs projets de portée et de coûts fort différents :

- le projet de la RATP avec ses deux variantes : METEOR 1 dont le tracé doublait la ligne A en suivant la Seine, et METEOR 2, variante plus développée, passant par l'est de Paris et desservant les gares de l'Est et du Nord ;

- le projet EOLE de la SNCF, complété par un système de desserte des 12ème et 13ème arrondissements ;

- une combinaison des deux projets proposée en juillet 1989 par le président du conseil régional d'Ile-de-France et connue sous l'appellation « METEOLE ».

C'est finalement une formule proche de cette dernière proposition, combinant METEOR 1 et EOLE, qui a été retenue. Le 13 octobre 1989, le gouvernement autorisait le lancement de la première phase d'EOLE reliant Saint-Lazare à Chelles et Villiers, à l'est de la capitale, d'une part, et de l'opération METEOR dans un tracé parallèle à la Seine, allant de Saint-Lazare à Maison-Blanche dans le 13éme arrondissement, via Châtelet, Gare de Lyon et Bercy, d'autre part.

1° LA COMBINAISON DE DEUX PROJETS

En se ralliant au concept METEOLE, proposé par la région, le Gouvernement a finalement retenu une combinaison de projets pourtant présentés jusqu'alors comme concurrents. Ainsi un choix clair n'a pas été fait en faveur d'une opération reposant sur un projet unique ou, du moins, ayant pour dominante un seul projet, soit EOLE complété par une liaison spécifique entre la Gare de Lyon et le 13ème arrondissement, soit le projet METEOR 2 de la RATP qui permettait d'atteindre, avec l'appoint de la ligne D, les deux grands objectifs des projets : décharger la ligne A et desservir les 12ème et 13ème arrondissements. En outre, si la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations avait été confiée à une seule entreprise, il eût été possible de faire l'économie d'une nouvelle gare à Saint-Lazare[145].

[145] Le coût de la gare Haussmann-Saint-Lazare, départ de la ligne E du RER (EOLE), est de plus de 1 800 MF, celui de la future station Saint-Lazare de la ligne 14 (METEOR) devrait être d'environ 400 MF.

Dès lors, l'investissement ne pouvait être que d'une grande ampleur, nécessitant de longs délais de réalisation et un financement étalé sur au moins deux contrats de plan Etat-région.

L'une des raisons de la décision finale du gouvernement de réaliser simultanément les deux projets a été le souci de ménager les intérêts divergents de la SNCF et de la RATP. Chacune des deux entreprises publiques a poussé à la réalisation de son projet, dans lequel elle voyait l'occasion de mobiliser et motiver son personnel. A cet égard, l'automatisation de METEOR était, pour la RATP, une innovation technologique intéressante pour l'exploitation des lignes existantes et pour l'exportation. De son côté, la SNCF, rompant à partir de 1988 avec sa politique traditionnelle, souhaitait « défendre » son réseau, à Paris et en banlieue, face à la concurrence de la RATP.

En outre, la région Ile-de-France et les deux ministères de tutelle penchaient en faveur d'EOLE. Dans ce contexte, il était logique que le projet de la SNCF l'emportât en définitive. Et c'est bien ce que montre le libellé de la communication du conseil des ministres du 13 octobre 1989, présentant EOLE comme l'opération devant doubler la ligne A. Mais comme celle-ci, même complétée par l'achèvement de la ligne D entre Châtelet et Gare de Lyon, ne pouvait seule décharger suffisamment la ligne A ni desservir les 12ème et 13ème arrondissements, il était inévitable de lui adjoindre tout ou partie de METEOR.

L'absence d'autorité organisatrice des transports juridiquement définie en Ile-de-France n'a pu que contrarier la clarté des choix. En effet, comme la Cour l'a relevé à diverses reprises[146], l'article 46 la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982, aux termes duquel les transports franciliens doivent faire l'objet de « dispositions législatives spéciales », n'a jamais été mis en œuvre.

Bien que l'article 6 de la loi du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région Ile-de-France ait prévu que celle-ci « après avoir recueilli l'avis des conseils généraux, définit la politique régionale de circulation et de transport de voyageurs et assure sa mise en œuvre » et, bien que la région soit le principal financeur des grands projets régionaux d'investissement, le conseil régional n'est pas représenté au STP, seule instance de coordination et de consultation au niveau régional en matière de transports collectifs.

En l'état du droit et des pratiques, la véritable « autorité organisatrice » des transports en Ile-de-France est l'Etat. Mais l'expérience montre que celui-ci exerce son pouvoir d'arbitrage de

[146] Notamment dans le rapport public de 1995 p. 141.

façon diffuse et parfois contradictoire à travers les administrations de tutelle, la RATP, la SNCF et le STP.

2° UNE DECISION PRISE SUR DES BASES FRAGILES

Le gouvernement a tranché au vu de dossiers élaborés par la SNCF et la RATP, chacune en ce qui les concerne, très sommaires et peu précis. Ils présentaient brièvement en une vingtaine de pages les objectifs du projet, le secteur desservi, les caractéristiques techniques, tarifaires, commerciales et financières et l'intérêt du projet. L'estimation des coûts, en particulier, était réduite à sa plus simple expression : un montant pour les infrastructures, un autre pour le matériel. Aucun tableau n'indiquait une quelconque décomposition de ces montants. Qu'il s'agisse d'EOLE ou de METEOR, les prévisions de trafic qui sous-tendaient les projets n'étaient pas explicitées. Elles ne se référaient pas aux enquêtes sur le comportement de la clientèle. Les gares nouvelles ne faisaient pas l'objet d'une évaluation distincte.

En outre, les quelques données alors utilisées souffraient de l'insuffisance des études préliminaires. Les évaluations des entreprises exploitantes reposaient en effet sur des estimations forfaitaires et sommaires de coûts à l'unité (pose de voie au km, coût d'une station, etc.) naguère retenus pour la construction des lignes A et B du RER mais dont l'obsolescence est rapidement apparue. Du reste, la SNCF a reconnu que « la préparation amont n'a pas bénéficié de tout le degré de précision et d'achèvement qui aurait été souhaitable » [147]. L'insuffisance des études préliminaires a été l'une des principales causes des dérives de coût constatées par la suite.

Il apparaît, aujourd'hui, que les prévisions alarmantes de croissance du trafic du RER faites en 1989 pour justifier la réalisation d'infrastructures nouvelles ne se sont pas vérifiées. La progression attendue de la demande de transport collectif à moyen terme avait été alors évaluée entre 2 et 3 % par an en extrapolant la croissance du trafic constatée depuis 1975. L'évolution réelle du trafic après 1989 n'a en rien confirmé ces prévisions. Au contraire, la tendance s'est brutalement renversée dès 1990, avec une stagnation voire, certaines années, un recul de la fréquentation de tous les transports parisiens. Ainsi, le trafic des lignes banlieue de la SNCF a été, en 1998, le même qu'en 1990. De même, et bien que les phénomènes de saturation à l'heure de pointe sur la ligne A du RER n'ait pas disparu, la fréquentation des lignes A et B du RER a été inférieure en 1997 à ce qu'elle était en 1990. Ce n'est que depuis 1998 qu'un

[147] Conseil d'administration de la SNCF du 26 mars 1997.

redressement, dont la pérennité n'est pas certaine, a pu être constaté dans la fréquentation du métro et du RER.

Le défaut d'anticipation de ce retournement à partir de 1990 s'explique principalement par l'insuffisance des méthodes de prévision et des bases statistiques relatives aux transports en Ile-de-France. En particulier, les modèles de prévision mis en œuvre respectivement par la RATP, la SNCF et la direction régionale de l'équipement (DRE) présentent aujourd'hui encore de sérieuses lacunes : ils traitent des comportements des voyageurs sans pouvoir prévoir les grandes tendances de la demande de transport, ni l'évolution d'un type particulier de trafic, comme celui du RER. Surtout, ils sont fondés sur des hypothèses de base relatives à l'emploi et l'habitat fournies par la DRE, obtenues par extrapolation des tendances passées, infléchies en fonction des perspectives d'urbanisation, générales et aléatoires, résultant du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

II. – LE DEROULEMENT DES OPERATIONS

A. - LES MODIFICATIONS DU CONTENU DU PROJET EOLE

Le projet EOLE a connu de nombreuses et coûteuses modifications par rapport à l'avant-projet approuvé par les collectivités assurant son financement.

1° L'INSUFFISANCE DES ETUDES TECHNIQUES PREALABLES

Les études préalables au commencement des travaux ont connu des retards et des lacunes qui ont conduit notamment à ne définir les choix techniques et architecturaux relatifs aux deux gares souterraines que postérieurement à l'approbation du projet. Des reprises d'études ont été nécessaires. Surtout, les changements de spécifications, alors que les marchés étaient passés et les travaux de génie civil des gares souterraines engagés, ont contribué à perturber le déroulement des chantiers et à développer des contentieux avec les titulaires des marchés. Ainsi le montant du principal marché de génie civil, concernant la gare Haussmann Saint-Lazare, a été accru de 30 %, soit de plus 300 MF, principalement à cause des insuffisances des études initiales.

De même, les études d'exploitation ferroviaire n'ont été complétées qu'après l'approbation du projet, ce qui a conduit à engager la mise à quatre voies de la gare Magenta, opération d'un coût de 50 MF qui n'était prévue qu'en deuxième phase. Or la finalisation ultérieure des études devait révéler que les besoins

d'exploitation ne justifiait pas ces travaux, le nombre de liaisons prévues en heure de pointe étant revu à la baisse (12 au lieu de 18).

Selon la SNCF, l'insuffisance des études préalables à la décision, qui se sont pourtant poursuivies pendant deux ans, puis au début de la réalisation d'EOLE, serait due principalement au fait que la capacité d'ingénierie de l'entreprise était alors largement mobilisée par d'autres programmes d'investissements, en particulier l'élaboration du schéma directeur TGV.

2° L'INTEGRATION D'ELEMENTS NON PROGRAMMES

Des éléments ne figurant pas explicitement au projet approuvé et dont l'utilité ou l'imputation au projet étaient parfois discutables ont été ajoutés à EOLE, entraînant des surcoûts dont le total représente environ 470 MF valeur 1991.

Ainsi, la SNCF, de sa propre initiative, a décidé en 1994 de réaliser un prolongement des tunnels d'EOLE à partir de la gare Haussmann Saint-Lazare, travaux d'un montant de 36 MF valeur 1991. De plus, le rehaussement des quais de la banlieue nord-est, opération inscrite dans le cadre général de la modernisation de ce réseau et qui était nécessaire même en l'absence d'EOLE, a été imputé dans sa totalité à ce projet, soit, une dépense supplémentaire de 158 MF, en francs de 1991, alors qu'EOLE ne faisait que rendre cette adaptation plus urgente. Bien que la SNCF affirme être prête à intégrer ces travaux dans son programme d'investissements normal, ils ont été estimés trop complémentaires de ceux déjà réalisés et financés dans le cadre du projet EOLE pour ne pas lui être rattachés.

B. - LA REALISATION DES PROJETS

1° L'ORGANISATION INTERNE DES ENTREPRISES

Les modalités de pilotage de projet retenues par les deux entreprises diffèrent sensiblement et se sont révélées d'une inégale efficacité.

A la RATP, une organisation reposant, d'une part, sur un chef de projet unique, responsable des délais, des coûts et du contenu des travaux, d'autre part, sur la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, a été mise en place dès le lancement du projet, et semble avoir donné satisfaction.

En revanche, la SNCF n'a pas confié le pilotage du projet à une structure unique, mais à l'agence Ile-de-France, pour les travaux dans Paris, et à la direction régionale Paris-Est, pour les travaux en banlieue. Le suivi des coûts y était effectué selon des modalités

différentes, ce qui s'est révélé source d'erreurs. De plus, l'insuffisante séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, en particulier au sein de la direction régionale de Paris-Est, ont été à l'origine de dysfonctionnements et de dépassement des budgets prévisionnels. Des améliorations tardives ont été apportées par la SNCF, notamment à la demande de l'établissement public Réseau ferré de France, qui s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage d'une partie des travaux d'EOLE à partir de 1997.

2° LA DETERMINATION ET LE CONTROLE DES BUDGETS ET DES COUTS

Le contrôle des coûts des projets en cours d'exécution a souffert de l'absence de référentiel budgétaire précis et stable.

Le seul document de référence est l'avant-projet, qui ne présente, pour EOLE comme pour METEOR, qu'une ventilation grossière, en une dizaine de rubriques, du coût global de chaque projet. Insuffisamment précises, ces estimations sont de plus incomplètes ; par exemple, s'agissant d'EOLE, elles ne prennent pas en compte les frais d'études. Les rubriques de coût définies dans l'avant-projet d'EOLE n'avaient qu'un caractère indicatif, des dépenses de même objet pouvant être imputées sur des rubriques différentes.

Les documents de suivi des coûts par opération ne se fondaient pas sur un coût d'objectif de référence, mais sur la notion de coût final estimé, réévalué trimestriellement, ce qui rendait plus difficile l'appréciation des écarts.

Deux catégories de coûts illustrent les errements qui ont découlé de l'insuffisante rigueur des règles de leur contrôle.

Les frais généraux d'EOLE, dans leur acception la plus large (frais de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, frais généraux proprement dits) n'ont pas été précisément évalués par l'avant-projet, ni *a fortiori* individualisés par opération. Les financeurs se sont ainsi privés d'une indication sur l'efficacité de l'organisation du pilotage du projet ; ils se sont exposés en outre à un risque d'augmentation incontrôlée des frais généraux facturés par la SNCF. En l'occurrence, le taux de frais généraux est passé de 15 % à 16,3 %.

L'estimation des provisions pour aléas s'est également révélée déficiente pour EOLE. L'avant-projet ne prévoyait qu'un taux de 5 %, sur le seul poste génie civil, ce qui est faible pour un projet d'une telle ampleur.

C. - LE SUIVI DES PROJETS PAR LES COLLECTIVITES PUBLIQUES

1° L'INFORMATION DE L'ETAT ET DE LA REGION

Les instances compétentes pour suivre les projets n'ont pu contrôler efficacement les conditions de leur réalisation. Le comité de gestion du contrat de plan Etat-région et le comité des investissements à caractère économique et social (CIES) n'ont pas été en mesure d'en apprécier les dérives, tandis que les ministères de tutelle s'en remettaient aux seules expertises du conseil général des ponts et chaussées, dont les travaux ne pouvaient avoir qu'un caractère ponctuel.

De même, aucune provision n'a été constituée en matière foncière, alors que la revente, après 1992, d'immeubles acquis antérieurement, a été affectée par le retournement de la conjoncture dans ce domaine.

Pour ces raisons, les tutelles n'ont pas été alertées à temps des risques de dérives des coûts et ont été informées parfois très tardivement des dérives constatées par les entreprises de transport. Ainsi, la SNCF n'a fait part aux financeurs d'un dépassement de l'enveloppe initiale d'EOLE de près de 18 % qu'en juin 1996, alors qu'elle avait connaissance depuis janvier 1995 d'un excédent de dépenses de 611 MF, soit déjà de plus de 10 %.

La disposition figurant dans la lettre du 22 novembre 1991 du directeur des transports terrestres au président de la SNCF portant approbation de l'avant-projet d'EOLE, selon laquelle « *toute modification significative de ces dispositions devra donner lieu à un dossier complémentaire et être soumise à (…) approbation* » du directeur des transports terrestres, n'a pas été suivie d'effet, puisque les modifications apportées en cours de projet par la SNCF n'ont pas été soumises à l'approbation par la tutelle.

2° LA MISE EN PLACE DE CONVENTIONS DE SUIVI

Constatant l'insuffisance des modalités de suivi des projets par les financeurs, et après que le conseil général des ponts et chaussées en eut rappelé à plusieurs reprises l'intérêt, la préparation de conventions spécifiques pour chaque projet a été envisagée.

En ce qui concerne EOLE, un projet a été préparé à partir de 1996, prévoyant une clause de responsabilisation de la SNCF au respect du coût du projet, pour le solde des opérations restant à effectuer, et une définition plus précise du périmètre des travaux pris en charge par les financeurs. Faute d'accord entre l'Etat et la région

sur le financement des dépassements observés, ce projet de convention n'a pas abouti.

En revanche, la réalisation du tronçon Madeleine-Saint Lazare, deuxième phase de METEOR, a donné lieu à la signature d'une convention apportant des améliorations sensibles, notamment pour la définition des engagements de la RATP en termes de coût, de suivi des engagements de dépenses et des coûts prévisionnels, et de responsabilisation financière. Le dispositif de suivi ainsi complété souffre encore de certaines insuffisances car il ne permet pas de préciser certains postes de dépenses : frais généraux, provisions pour aléas. De plus, il n'est prévu en cas de dépassement important de coût qu'un report de l'achèvement de l'opération, et non une révision des engagements pris.

D. - LES RETARDS

Les deux projets ont été menés à bien avec des retards importants : la durée des travaux, initialement fixée à cinq ans, a été d'environ sept ans. Si la complexité inhérente à des chantiers souterrains en milieu urbain explique pour partie ces retards, d'autres éléments sont à prendre en compte.

L'achèvement d'EOLE a ainsi été retardé d'environ six mois par suite d'un effondrement de terrain survenu rue Papillon le 22 décembre 1995, qui a entraîné un arrêt prolongé du tunnelier. Cet incident, qui a déjà coûté 96 MF à la SNCF, entraînera un surcoût supplémentaire de 60 à 150 MF, selon le résultat des contentieux en cours, qui détermineront définitivement les responsabilités respectives de la SNCF et de l'entreprise pilotant le tunnelier.

En ce qui concerne METEOR, les crues de la Seine de 1993-1994 ont également perturbé les chantiers de génie civil. Toutefois, l'aléa le plus important a été l'annulation, sur recours d'un particulier, de la déclaration d'utilité publique du 10 mai 1991 qui a entraîné l'arrêt des travaux à la station Châtelet pendant six mois et un surcoût de 64 MF.

Enfin, les contraintes de financement public, évidentes dès l'été 1991, ont amené les financeurs à étaler dans le temps les travaux des deux projets[148]. Ainsi, en 1995, a-t-il été décidé de repousser à 1998 le début des travaux du tronçon Madeleine-Saint Lazare de METEOR.

[148] Rapport du 5 août 1991 du groupe de travail dirigé par le directeur régional de l'équipement.

III. – LES MARCHES

A. - LA PASSATION DES MARCHES

Alors que la conjoncture dans le secteur des travaux d'infrastructures souterraines était particulièrement soutenue au début des années quatre-vingt dix, plaçant les entreprises concernées en position de force, et que le nombre d'entreprises françaises capables d'assurer la réalisation de travaux de l'importance de ceux d'EOLE et de METEOR était réduit, la SNCF comme la RATP ont peu fait appel à la concurrence internationale.

Si la plus grande partie des appels d'offres a bien été lancée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 11 décembre 1992 imposant un appel d'offres international pour certains marchés publics, les entreprises avaient néanmoins la faculté de solliciter des entreprises étrangères, afin d'obtenir les prix les plus adaptés. Cette ouverture internationale a été limitée, la RATP soulignant que « *peu d'entreprises étrangères ont véritablement concouru* » et la SNCF invoquant « *le manque de référence* » de celles-ci.

La RATP a dû déclarer infructueux un grand nombre de marchés en raison de prix jugés anormalement élevés. Pour autant, il n'a pas été procédé à de nouvelles mises en concurrence, éventuellement élargies, mais à la passation de marchés négociés, pratique qui ne permet de faire jouer la concurrence que de façon limitée.

B. - L'EXECUTION DES MARCHES D'EOLE

Certaines modalités de gestion des marchés propres à la SNCF méritent, à cet égard, d'être relevées :

- La SNCF, qui n'est pas soumise au code des marchés publics, définit une enveloppe de travaux supplémentaires à prix unitaires, pouvant être engagés sans modification du marché initial, dans la limite de 25 % du montant du marché notifié au titulaire[149]. Cette marge de dépassement ne peut avoir que des effets « inflationnistes » dans l'exécution du marché, même si elle est réputée ne pas être connue du titulaire.

- En matière de détermination de prix nouveaux comme de fiches modificatives de marchés sans prix nouveaux, la maîtrise d'œuvre dispose de très larges prérogatives. De plus, la SNCF n'a pas mis en œuvre des dispositions suffisantes de contrôle des marchés pour limiter les risques. Ainsi, jusqu'en 1998, l'approbation

[149] Pour les marchés passés jusqu'en 1997. Depuis, cette marge a été réduite à 5 %.

des marchés d'un montant inférieur à 5 MF était du ressort de la maîtrise d'œuvre.

- Quel que soit le montant du marché en cause, une seule personne, en l'occurrence le directeur de l'agence Ile de France, a reçu compétence pour déclarer un appel d'offres infructueux.

C. - LE MARCHE DE L'AUTOMATISATION DE LA LIGNE 14

Afin de renforcer la fiabilité du service par une régularité accrue de la circulation des trains et d'améliorer l'accueil et le développement des emplois qualifiés, la RATP, dès 1987, a avancé l'idée de créer une ligne complètement automatisée. Pour autant, le choix de l'automatisme n'a fait l'objet à aucun moment d'études destinées à en apprécier les performances économiques, tant à l'investissement qu'en fonctionnement.

Après avoir lancé, le 15 octobre 1987 un concours d'idées en vue de l'étude d'un système d'automatisation intégrale d'une ligne existante, dont découlèrent deux marchés, proches de marchés de définition, avec Matra, d'une part, Alsthom, d'autre part, la RATP sollicita, en 1990, à nouveau les deux entreprises, cette fois sur la base du projet d'une ligne nouvelle : METEOR. Le choix de Matra, fruit d'une négociation directe, ne s'est pas fait selon des critères précis, alors que le projet de 1990 différait sensiblement de celui de 1987.

Le marché initial a été signé le 13 avril 1992 pour un montant de 703 MF. Le coût global final du système d'automatisation s'est élevé à près de 950 MF.

L'exécution du marché fait apparaître des difficultés certaines à tenir les délais prévus, tant du fait de la RATP que de Matra. Quoi qu'il en soit, Matra a été en mesure d'achever la qualification des différents lots à la date limite du 1er août 1998. Si les modifications de calendrier avaient jusqu'alors été conclues sans incidences financières au dépens de l'un ou l'autre des partenaires, il n'en a pas été de même de l'ultime retard imputable à la RATP, qui a conduit à reporter la mise en service du 1er août au 15 octobre 1998. Face à une demande d'indemnisation de Matra, pour un montant de 372 MF, la RATP a accepté une transaction à hauteur de 109 MF, soit 15 % du coût du marché initial. Or la RATP n'a pas été en mesure de vérifier la réalité des charges supplémentaires induites selon Matra par ce décalage.

La RATP a aussi concédé des conditions financières particulièrement favorables à Matra, puisqu'une avance de 15 % lui a été versée, soit environ 117 MF, au lieu des 5 % qu'aurait entraîné

l'application du code des marchés publics. Un avantage de trésorerie non négligeable en a résulté, compte tenu des délais de réalisation des premiers travaux.

Alors que l'exécution du marché a fait apparaître des lacunes dans l'évaluation initiale des coûts, il est regrettable que la RATP n'ait pas fait application de l'article 17 du marché qui lui ouvrait la possibilité de mener une analyse des coûts de revient du titulaire et de ses sous-traitants, ce qui l'a privée d'éléments objectifs de référence pour de futurs projets d'automatisation, dans un contexte de quasi-monopole de Matra.

D. - LE MARCHE DU MATERIEL ROULANT D'EOLE

Conformément à la pratique en matière de transport collectif en Ile-de-France, le coût d'acquisition du matériel supplémentaire nécessaire au fonctionnement d'une nouvelle ligne échoit à l'entreprise de transport qui l'impute sur son programme propre d'investissement.

Alors qu'il était prévu initialement d'acquérir cinq éléments automoteurs Z2N, matériel éprouvé, déjà exploité par la SNCF, pour un coût de 180 MF valeur 1991, la décision a été prise de concevoir et de fabriquer un nouveau train. Le nouveau matériel devait être destiné à circuler à la fois sur les lignes de RER de la RATP et sur les lignes de la SNCF, dont la ligne E.

Cette décision a été prise malgré les risques inhérents à la conception d'un matériel mixte, répondant aux besoins spécifiques de la SNCF et de la RATP, et dont témoignèrent dans le passé les difficultés rencontrées dans la réalisation et l'exploitation des trains MI79.

Seules trois sociétés, toutes françaises, ont été consultées en 1991 en vue de la réalisation de ce nouveau matériel, et deux offres ont été reçues, qui ont été jugées excessives par rapport aux prévisions de prix. L'appel d'offres a été dès lors déclaré infructueux et la RATP et la SNCF ont engagé une négociation avec les deux sociétés concernées, GEC-Alsthom et ANF Industrie. Malgré l'existence de constructeurs étrangers compétents, la RATP ni la SNCF n'ont jugé opportun de procéder à un appel d'offres international.

La négociation avec les deux constructeurs français, qui s'étaient regroupés, ce qui interdisait toute possibilité de baisse de coût par effet de mise en concurrence, n'a pas permis d'obtenir une offre compatible avec les prévisions des maîtres d'ouvrage ni même une réduction significative des prix par rapport aux offres initiales.

Finalement, pour la SNCF, le dépassement par rapport aux prévisions est de 13 % pour le coût unitaire du matériel proprement dit, et de 11 % pour les frais fixes et d'études.

Au regard des prévisions de l'avant-projet, fondées sur l'utilisation d'un matériel existant, le dépassement du coût du matériel roulant affecté à EOLE est de 45 %, le prix unitaire hors frais fixes de chaque élément automoteur s'élevant à 57,1 MF valeur 1991 au lieu de 39,5 MF.

IV. – LES DERIVES DE COUT

L'évaluation du coût des opérations EOLE et METEOR a considérablement évolué depuis l'approbation en 1990 de leurs schémas de principe par le syndicat des transports parisiens jusqu'à l'achèvement de leurs premières phases en 1998 et 1999.

A. – L'EVALUATION INITIALE DES PROJETS

Le schéma de principe de METEOR approuvé par le conseil d'administration du STP le 5 avril 1990 a évalué le coût de la première phase du projet (Saint-Lazare-Maison Blanche) à 5,24 milliards de francs 1989, matériel roulant inclus. Le 3 juillet 1990, le conseil d'administration du STP prenant en considération la première étape du schéma de principe d'EOLE entre Saint-Lazare et Magenta, en estimait alors le coût à 4,98 milliards, matériel roulant et mise à quatre voies des quais de la gare Magenta inclus. Le coût global prévisionnel des deux projets était donc alors de 10,22 milliards, évaluation qui s'est révélée par la suite cohérente avec les autorisations de programme qui ont été ensuite inscrites aux contrats de plan Etat-région pendant la période 1989-1999, soit 10,25 milliards de francs 1989.

Mais ces estimations, qui représentaient pourtant plus du double de la contrainte financière (5 milliards) fixée en 1987, ont été rapidement dépassées. Comme cela a été reconnu au conseil d'administration de la RATP en octobre 1991 : « dans la concurrence initiale entre les projets EOLE et METEOR, les coûts ont vraisemblablement été sous-estimés de part et d'autre ».

La dérive est apparue très tôt dans le cas de METEOR. Bien qu'une provision pour aléas au taux de 15 % ait été intégrée aux évaluations du schéma de principe, dès l'avant-projet, c'est-à-dire un peu plus d'un an après, le coût prévisionnel de l'opération a été fortement réévalué, passant à 5 195 MF en francs 1990 hors matériel roulant, alors que dans le même temps la substance du projet était réduite par diminution de la longueur des tunnels (8,6 km au lieu de

10,1 km) et du nombre des stations (7 au lieu de 10). A structure constante, l'estimation de l'avant-projet était supérieure de près de 40 % à celle du schéma de principe, ce qui demeure considérable même si l'on tient compte du caractère nécessairement sommaire des études à ce premier stade.

S'agissant d'EOLE, la dérive des coûts n'est pas apparue au niveau de l'avant-projet, en octobre 1991 – celui-ci donnait une évaluation de 5 110 MF 1989 avec le matériel roulant, supérieure de 2,6 % seulement à celle du schéma de principe - mais en cours d'exécution. A partir de 1995, en effet, des audits internes de la SNCF et des expertises du conseil général des ponts et chaussées réalisées à la demande de l'Etat et du conseil régional devaient progressivement révéler un important glissement : 5,818 milliards de francs courants en mars 1995, 7 milliards de francs courants en décembre 1996, 8,013 milliards de francs courants en avril 1997. La dégradation était telle qu'en novembre 1998, à la demande du STP, un avant-projet rectificatif a été établi, qui a arrêté le coût final de l'opération à 8,125 milliards de francs 1997.

Aux conditions économiques de juillet 1991, ce montant représente une augmentation de 36,7 % par rapport aux prévisions du premier avant-projet.

Une partie de la dérive (20 % environ) est imputable à des aléas exceptionnels, tels que, par exemple, l'incident de la rue Papillon mentionné ci-dessus, mais l'essentiel provient d'une sous-estimation de la complexité des opérations et d'une mauvaise préparation des travaux, notamment ceux des gares Haussmann-Saint-Lazare et Magenta (environ 40 %). A cela se sont ajoutées des défaillances dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de la SNCF (près de 15 %).

B. - LES COUTS REELS

En ce qui concerne METEOR, les évaluations de l'avant-projet ont été à peu près respectées : en février 1999, quelques mois après l'ouverture de la ligne 14, le coût de l'infrastructure hors matériel roulant pour la Madeleine-Bibliothèque s'élevait à 6 172 MF, soit, aux conditions économiques du 1er janvier 1990, 4,1 % au-dessus du coût prévu à l'avant-projet. Il convient cependant d'y ajouter deux compléments importants : le matériel roulant (810,90 MF) et la salle d'échanges construite entre la ligne 14 et la nouvelle gare Masséna de la ligne C du RER (191,30 MF). La liaison Madeleine-Saint-Lazare, à réaliser d'ici 2003, devrait coûter 872 MF 1997 d'après la convention tripartite conclue entre la RATP, l'Etat et la Région.

Quant à EOLE, son coût final devrait être celui de l'avant-projet rectificatif, auquel il convient d'ajouter le surcoût résultant de l'accroissement de parc du matériel roulant lié au projet, soit 733 MF en francs de 1997.

La décomposition du coût final estimé des deux opérations, au 31 décembre 1998, est la suivante :

	MF valeur 1997
METEOR	
1ère phase (Madeleine-Bibliothèque)	6 387
2ème phase (Madeleine-Saint-Lazare)	872 (1)
Matériel roulant	814
Salle d'échanges Masséna	195 (2)
TOTAL METEOR	**8 268**
EOLE	
1ère phase	8 125
Surcoût en matériel roulant dû à EOLE	733 (3)
TOTAL EOLE	**8 898**
TOTAL EOLE ET METEOR	**17 166**

(1) Evaluation de la convention tripartite du 15 janvier 1999.
(2) Part imputée sur le budget RATP.
(3) Y compris dépenses liées, financée hors enveloppe.

Cependant cette estimation ne correspond pas au coût complet des deux opérations. Celui-ci doit prendre en compte le coût du transfert de la gare Masséna de la ligne C jusqu'à la station Bibliothèque (630 MF 1997), qui n'aurait pas été réalisé si METEOR n'était venu croiser cette ligne. On peut aussi y ajouter le coût de l'achèvement de la ligne D. Mis en service le 24 septembre 1995 entre Gare de Lyon et Châtelet-Les Halles, ce tronçon qui a contribué à soulager sensiblement le trafic de la ligne A a coûté près de 2 milliards de francs valeur 1997. Ainsi défini, l'investissement global avoisine les 20 milliards en francs valeur 1997.

Ce montant peut être rapproché des 5 milliards de francs valeur 1987 (6,33 milliards de francs valeur 1997) fixés comme objectif en 1987 au moment où ont été entamées les études préparatoires.

On peut aussi comparer le coût des deux opérations au sens strict, tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, aux évaluations faites dans le cadre des schémas de principe, qui ont suivi de peu la décision gouvernementale du 13 octobre 1989 et à celles des avant-projets, qui ont juridiquement engagé les entreprises.

L'écart en francs constants entre les évaluations de schémas de principe et les coûts finaux estimés à la fin de 1998 est de + 50,5 % pour EOLE et + 56,6 % pour METEOR, étant précisé que ces taux sont obtenus en rapprochant les coûts constatés de ceux prévus dans les schémas de principe à consistance égale. En ce qui concerne METEOR, le schéma de principe se réfère à un projet allant de Saint-Lazare à Maison Blanche, alors que le coût final estimé actuel ne prend en compte que la portion Saint-Lazare-Bibliothèque. Il convient donc de déduire du montant prévu à ce schéma le coût de la section Bibliothèque-Maison Blanche, soit 800 MF en francs de 1989.

	MF valeur 1989	MF valeur 1997
METEOR		
Schéma de principe (Saint-Lazare-Maison Blanche) (avril 1990)	5 240	6 236 (1)
Schéma de principe (Saint-Lazare-Bibliothèque) (avril 1990)	4 440	5 284 (1)
Avant-projet (octobre 1991)	6 527	7 767 (1)
Coût final estimé fin 1998		8 268
augmentation :		
a) par rapport au schéma de principe		+ 56,5 %
b) par rapport à l'avant-projet		+ 6,4 %
EOLE		
Schéma de principe (juillet 1990)	4 980	5 926 (1)
Avant-projet (octobre 1991)	5 110	6 081 (1)
Coût final estimé fin 1998		8 898
augmentation :		
a) par rapport au schéma de principe		+ 50,2 %
b) par rapport à l'avant-projet		+ 46,3 %

(1) Après actualisation en fonction de l'indicateur d'érosion du pouvoir d'achat du franc publié par l'INSEE.

C. – L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT ET DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

EOLE et METEOR ont été financés principalement par l'Etat et la région, selon les modalités définies aux contrats de plan 1989-1993 (subvention de l'Etat : 40 %, subvention de la région : 40 %, prêt bonifié de la région : 20 %) et 1994-1999 (subvention de l'Etat : 30 %, subvention de la région : 50 %, prêt bonifié de la région : 20 %). A ce financement principal, se sont ajoutées une subvention de la ville de

Paris (450 MF) et des dotations du fonds d'action régional de l'Ile-de-France (FARIF) pour 503 MF.

Les crédits ouverts pour ces deux opérations dans les contrats de plan étaient considérables : dotés de 4 840 MF d'autorisations de programme, EOLE et METEOR mobilisaient plus de 50 % de l'enveloppe « transports collectifs » du Xème contrat de plan. Au XIème plan, sur une enveloppe de 11 575 MF affectée aux transports en commun, EOLE et METEOR recueillaient encore 6 131 MF, soit 53 % du total.

L'alourdissement des coûts a contraint les collectivités publiques à accroître leur participation au-delà de ce qui était prévu. Le Xème contrat de plan Etat-région a été exécuté à 105 % en ce qui concerne METEOR et 106 % en ce qui concerne EOLE. Le XIème contrat de plan a été exécuté à respectivement 137 % et 162 %. Dès la fin de 1994, les dépenses des entreprises en 1994 excédaient de 389 MF les versements de la région effectués conformément aux engagement du contrat de plan. On prévoyait alors qu'il manquerait sur la durée du plan 898 MF pour l'ensemble des opérations de transports collectifs. Ceci a eu pour conséquence, d'une part, de retarder de plusieurs années le démarrage de la liaison Madeleine-Saint-Lazare de METEOR et, d'autre part, d'inciter le conseil régional à limiter ses versements aux entreprises publiques maîtres d'ouvrage. Celles-ci ont dû ainsi financer un important besoin de trésorerie sur la durée restante du plan.

D. - L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE

L'évaluation socio-économique des projets d'infrastructure de transport collectif repose sur une analyse coûts-avantages, qui permet de présenter au schéma de principe et à l'avant-projet une estimation des taux de rentabilité immédiate et interne[150], ainsi que du bénéfice actualisé.

Cependant, la fiabilité de ces calculs et des comparaisons qu'ils permettent a été amoindrie par l'utilisation de modèles de prévision de trafic différents, propres à la RATP, à la SNCF et à la direction régionale de l'équipement. De plus, les hypothèses nécessaires aux calculs, rarement explicitées, divergent dans certains cas d'un projet à l'autre. Enfin, les gains de confort qui, jusqu'alors, n'avaient jamais été incorporés dans ce type d'évaluation et ont été

[150] Il s'agit de taux de rentabilité socio-économiques, et non financiers, qui prennent en compte (soit sur la durée de vie de l'investissement, soit au cours de la première année d'exploitation) les avantages pour les usagers, les gains pour la collectivité, les effets sur les autres modes de transport, etc.

pris en compte à l'initiative du syndicat des transports parisiens, sont particulièrement difficiles à mesurer.

Les prévisions ainsi obtenues font apparaître une forte rentabilité de chacun des projets : les taux de rentabilité interne se situent au stade des schémas de principe entre 18,8 % (METEOR complet) et 21,3 % (EOLE).

En ce qui concerne METEOR, le bilan socio-économique actualisé en 1997 fait apparaître que le taux de rentabilité interne serait en fait de 14,4 %. Pour EOLE, la révision de ce taux en novembre 1998 se traduit également par un recul sensible, à 12,7 %. De plus, la réintégration du coût de la mise à quatre voies de la gare Magenta, dont la SNCF a justifié la réalisation dès la première phase réduit ce taux de trois points supplémentaires.

E. - LE BILAN FINANCIER DE L'EXPLOITATION DES NOUVELLES LIGNES

Le bilan financier de l'exploitation des nouvelles lignes a un impact direct sur le niveau du versement de l'indemnité compensatrice par l'Etat et les collectivités locales. Or il s'avère que les déficits d'exploitation des infrastructures nouvelles seront beaucoup plus élevés que prévu.

La RATP estimait que la mise en service de METEOR se traduirait en première année de fonctionnement par une augmentation de l'indemnité compensatrice de 132 MF. En fait, le besoin généré par la ligne réduite à la liaison Madeleine-Bibliothèque François Mitterrand, sera de 266 MF, dont 34 MF imputables, selon la RATP, aux effets négatifs du phasage de l'opération.

La ligne EOLE devait induire un besoin financier supplémentaire de 99 MF en première année de fonctionnement. L'augmentation de l'indemnité compensatrice doit finalement, selon les actualisations effectuées en novembre 1998, atteindre 211 MF.

Le fonctionnement des deux lignes devrait donc être deux fois plus coûteux pour les finances publiques qu'initialement prévu.

❖

Il est probable aujourd'hui qu'EOLE et METEOR resteront longtemps encore inachevés. A ce jour, seul le prolongement de la ligne METEOR en service a été décidé. Le tronçon Madeleine-Saint-Lazare, en cours de réalisation, devrait être achevé en 2003, permettant la réalisation presque complète de l'infrastructure initialement envisagée, avec sept années de retard. Initialement estimé à 950 MF, soit un prix au kilomètre de ligne double de celui constaté pour la première phase, le coût de ce prolongement a été

réduit à 872 MF. La complexité des échanges et des correspondances à la station Saint-Lazare et l'encombrement du sous-sol dans cette zone n'ont apparemment pas permis de réduire davantage ce montant.

Le prolongement de METEOR vers le sud, en l'occurrence la station Tolbiac-Nationale, rebaptisée Olympiades, a été décidé. Le financement de ces travaux devrait être assuré dans le cadre du contrat de plan Etat-région 2000-2006 avec une participation de la ville de Paris.

Quant aux autres extensions de ligne prévues aux schémas de principe des deux opérations, elles sont à l'heure actuelle très hypothétiques, compte tenu de changements intervenus dans les priorités (liaisons interbanlieues, tramways, etc.) et du souhait de beaucoup d'élus du conseil régional d'Ile-de-France de faire place à d'autres projets, moins ambitieux mais aussi utiles qu'EOLE et METEOR.

En ce qui concerne METEOR, la liaison de Saint-Lazare à Port de Gennevilliers, qui devrait emprunter la branche ouest de la ligne 13 et la prolonger de trois stations, est pour l'instant abandonnée. Le coût de cette opération a été estimé à 5 100 MF en 1992. De même, au sud, la liaison Olympiades-Maison-Blanche prévue au schéma de principe de METEOR ne verra pas le jour durant le XIIème Plan.

S'agissant d'EOLE, le prolongement vers l'est de la ligne E jusqu'à Tournan devrait intervenir en 2000. En revanche, aucune échéance n'est fixée pour l'éventuelle réalisation de la partie ouest initialement prévue en direction de Versailles rive droite et Saint-Nom-La Bretèche.

L'inachèvement des deux opérations est particulièrement regrettable, dans la mesure où seule leur réalisation complète permettrait d'atteindre l'objectif premier : la décharge de la ligne A.

REPONSE DU MINISTRE
DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Le rapport de la Cour retrace fidèlement le déroulement des projets EOLE et METEOR durant la dernière décennie. Ces deux projets de transport collectif d'une ampleur, d'une complexité et d'une durée rarement égalées, ont présenté, dans le contexte d'un retournement de conjoncture économique imprévisible, les évolutions techniques et financières importantes relevées par la Cour. A la lumière des analyses de la Cour et à l'heure où le développement des transports collectifs constitue une priorité du gouvernement pour le contrat de plan en cours de négociation, il est essentiel de consolider ou d'élaborer, avec les collectivités concernées et les entreprises publiques, les outils permettant de mieux piloter les projets qui s'inscrivent dans cette priorité.

D'ores et déjà, une série de dispositions de fond ont été prises en ce sens ou sont en préparation. Elles concernent l'ensemble des domaines financiers, techniques et institutionnels.

Sur le plan financier, sont systématiquement signées depuis maintenant plus de deux ans, avant l'engagement des projets, des conventions entre co-financeurs et maîtres d'ouvrage. Elles permettent de responsabiliser les signataires en définissant les modalités de mise en place des financements et de suivi du projet par les co-financeurs, ainsi que les modalités de pénalisation des maîtres d'ouvrages en cas de dépassement.

Ce dispositif financier est complété sur le plan technique par un renforcement du contrôle de la maîtrise d'ouvrage par le syndicat des transports parisiens, dont les moyens en la matière doivent être confortés à l'occasion de la réforme des transports collectifs en Ile-de-France. Le recours, régulier depuis quelques années, à l'expertise technique du conseil général des ponts et chaussées pour éclairer les pouvoirs publics s'est vu récemment renforcé par l'intervention, sous l'égide de celui-ci, d'experts internationaux.

Sur le plan institutionnel, le chantier de la réforme des transports collectifs en Ile-de-France est en bonne voie. Son objectif essentiel est l'entrée au syndicat des transports parisiens de la région d'Ile-de-France. Cette dernière pourra ainsi remplir, au côté des autres acteurs, lors des choix en matière de transports collectifs, un rôle à la hauteur de son implication financière dans ce domaine capital pour la qualité de vie des Franciliens. Le dispositif législatif nécessaire sera présenté au Parlement au printemps 2000.

Enfin, dans le cadre du programme pluriannuel de modernisation de mon ministère, qui s'inscrit dans le processus de réforme de l'Etat, j'ai lancé un chantier de développement, au sein de mes services, de la culture d'évaluation. J'attends de ce chantier qu'il contribue à l'efficacité des politiques publiques conduites par mon ministère. Ainsi, l'ensemble de ces démarches, aujourd'hui largement avancées, me paraît réunir les conditions d'une pleine efficacité de l'action publique en matière de développement des transports collectifs, axe prioritaire de l'action de mon ministère.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

L'examen de la réalisation des projets EOLE et METEOR sur la période 1989/1999 conduit la Haute Juridiction à faire diverses remarques qui appellent les observations ci-dessous :

S'agissant des conditions de la prise de décisions, le ministère de l'économie et des finances a souligné à plusieurs reprises les problèmes posés par la réalisation simultanée de ces deux grands nouveaux projets de transport collectif en Ile de France. Notamment, en octobre 1989, le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué au budget sont intervenus pour rappeler le poids financièrement très lourd pour un avantage collectif incertain d'une réalisation simultanée d'EOLE et de METEOR.

De même, lorsqu'en avril 1991 la prise en considération de l'avant-projet modifié de METEOR en révélait les surcoûts, ils ont posé à nouveau la question de l'opportunité de la réalisation simultanée des deux projets concourant aux mêmes objectifs, EOLE et METEOR.

Les très importantes dérives de coûts par rapports aux évaluations présentées par les entreprises en 1990, lors de l'approbation des schémas de principe, proviennent pour l'essentiel d'une sous-évaluation initiale des projets et ont fait l'objet d'une information défaillante des tutelles par les entreprises. Toutefois, il convient de distinguer le cas de METEOR de celui d'EOLE.

Pour METEOR, la RATP a révisé dès le printemps 1991 le coût initial du projet lors de l'adoption par le Syndicat des transports parisiens (STP) de l'avant-projet. Cette nouvelle évaluation, qui a en

effet conduit à un renchérissement sensible du projet, devrait, comme le remarque la Cour des Comptes, être respectée.

Pour EOLE, la SNCF a tardivement et imparfaitement informé les tutelles des modifications et des surcoûts intervenus dans la conduite du projet. En premier lieu, la SNCF n'a pas indiqué aux autorités de tutelles lors des études relatives à ce projet que les délais étaient insuffisants ce qui avait conduit à l'élaboration d'un schéma de principe et d'un avant-projet plus que sommaire et imprécis.

Les autorités de tutelle financière de la SNCF souhaitent en revanche souligner le rôle qu'elles ont joué dans la révélation et la précision des surcoûts liés à la réalisation du projet EOLE à travers les différents outils à sa disposition (présence au conseil d'administration, mission de contrôle économique et financier des transports, comité des investissements à caractère économique).

Suite à une note du 16 mars 1996 de la mission de contrôle économique et financier des transports, sur les premiers surcoûts du projet, la SNCF a précisé lors de la réunion préparatoire à la tenue du Fonds de développement économique et social (FDES) du printemps 1996 qu'ils étaient liés essentiellement aux acquisitions foncières. Concomitamment, un représentant de la tutelle a fait état de présomption d'un surcoût important lors du conseil d'administration de la SNCF du 24 avril 1996.

Ceci a conduit cette entreprise, lors de son conseil d'administration du 22 mai 1996, à proposer une première évaluation des surcoûts et à lancer une mission d'audit interne dont les conclusions ont été connues en décembre 1996.

La Mission de contrôle a alerté à nouveau les autorités de tutelle sur la réalisation de travaux imprévus. Ceci a conduit à une seconde expertise menée par le Conseil général des ponts et chaussée sur l'ensemble du projet.

A la suite de cette mission, une réunion spécifique du comité spécialisé transport du Comité des investissements à caractère économique (CIES) s'est tenu en juin 1997 afin de constater la totalité des surcoûts et de mettre en place un plan de financement. Ces éléments ont conduit le Syndicat des transports parisien à adopter en décembre 1998, un schéma de principe rectificatif prenant en compte la totalité des surcoûts liés au projet EOLE.

Globalement, du fait d'un manque d'information de la part de l'entreprise à ses tutelles, le contrôle et le suivi du projet n'ont pas été efficaces, même si les représentants des administrations financières au conseil d'administration de la SNCF ont pu finalement obtenir les informations sur l'évolution du coût du projet EOLE.

Aussi, diverses mesures ont été prises visant à aboutir à un engagement précis des entreprises sur le coût indiqué lors de l'adoption des avant-projets et l'incidence sur les coûts d'exploitation et à un meilleur suivi de la réalisation des projets de nouvelles infrastructures ou d'extensions :

Le Comité des investissements à caractère économique (CIES), qui a été substitué par le décret du 27 novembre 1996 au FDES, a, lors de sa réunion de décembre 1996, décidé de clarifier la présentation des programmes d'investissement des entreprises sur lesquels il se prononce. Ainsi, les entreprises sont dorénavant tenues de présenter, pour chaque projet ou programme pluriannuel supérieur à 500 MF (ou, dans l'hypothèse où l'application de ce critère aboutit à un nombre de projets inférieur à trois, les projets les plus importants en terme économique ou stratégique), une évaluation retraçant notamment le coût et le calendrier des paiements, la rentabilité socio-économique et la rentabilité financière du projet. Cette règle ne préjuge évidement pas des demandes qui peuvent être formulées par les différentes administrations sur un projet précis.

Des conventions de financement doivent dorénavant être systématiquement prévues après adoption des avant-projets, entre le maître d'ouvrage et les financeurs afin de préciser les subventions, l'échéancier et les pénalités en cas de dépassement du coût global de l'opération. Dans le cadre de la réforme des transports parisiens qui devrait se traduire par une contractualisation de l'exploitation entre la RATP, la SNCF Ile de France et le STP, il sera demandé aux entreprises de s'engager dès l'avant-projet sur les coûts d'exploitation des extensions ou infrastructures nouvelles.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Dans son rapport public de 1995 la Cour avait évoqué ces deux projets et estimé qu'ils étaient « fort coûteux et partiellement concurrents ».

La présente insertion a pour objet notamment de rechercher les raisons qui ont motivé leur réalisation simultanée, d'examiner la qualité des méthodes de prévisions et de suivi des entreprises maîtres d'ouvrage, et de mesurer l'ampleur de la dérive des coûts.

Ce rapport très détaillé et très complet dans son analyse, fait ressortir en particulier l'insuffisance des études préalables à la

décision de réalisation, ainsi que la nécessité d'assurer un suivi plus rigoureux et plus fréquent dans l'exécution des travaux.

Ces éléments ont été pris en compte dans la préparation du contrat de plan 2000 - 2006. En effet toutes les opérations nouvelles font l'objet d'un comité de suivi piloté par le Syndicat des Transports Parisiens (STP) pour l'élaboration du schéma de principe. En outre l'estimation des dépenses fait le plus souvent l'objet d'un contrôle effectué par le Conseil général des ponts et chaussées aussi bien pour l'élaboration du schéma de principe que pour celle de l'avant-projet.

Après l'approbation de l'avant-projet et avant l'engagement des travaux, une convention est passée entre l'entreprise maître d'ouvrage et les financeurs, précisant notamment l'estimation détaillée des travaux, et l'échéancier prévisionnel des dépenses.

L'engagement de l'entreprise porte sur un coût d'objectif assorti pour toute dérive supérieure à 5 % d'un système de bonus malus plafonné à 15 % du montant des frais de maîtrise d'œuvre.

Chaque année, l'entreprise doit présenter au comité technique rassemblant les représentants des signataires de la convention, l'état d'avancement des travaux et des marchés, et les conséquences sur l'estimation et l'échéancier de financement.

Le prolongement de la ligne C à Pontoise et le prolongement de Météor à Saint Lazare ont été les premières opérations pour lesquelles une telle convention a été signée. La signature de la convention pour la Grande Ceinture Ouest (GCO) devrait intervenir prochainement.

Par ailleurs dans le cadre du financement des surcoûts du déplacement de la gare Masséna (RER C) en correspondance avec Météor - Bibliothèque François Mitterrand, le système du bonus malus va être appliqué à cette opération, bien que la SNCF n'ait pas signé une telle convention.

L'expérience « onéreuse » d'Eole et de Météor aura eu le mérite d'engager le STP et les financeurs dans une procédure d'élaboration et de suivi de projets beaucoup plus rigoureuse.

REPONSE DU PREFET DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

Le choix final des projets majeurs en Ile de France, dont la valeur correspond à la création d'une ligne grande vitesse ou d'un long tronçon autoroutier, appartient nécessairement à l'Etat et à la Région qui financent directement ou indirectement l'essentiel de ces investissements.

Dans le cas d'Eole et de Météor, la multiplicité des études diligentées par le STP et par l'Etat illustre la difficulté du choix compte tenu des priorités différentes des trois collectivités principales d'Ile de France concernées (Etat, Conseil Régional, Ville de Paris) et de la volonté d'analyser complètement tous les aspects des problèmes posés.

L'affirmation selon laquelle les deux projets étaient directement concurrents est toutefois réductrice, car s'ils répondent bien au même objectif de soulager la ligne A du RER, ils desservent des clientèles bien différentes, plus parisienne (mais pas exclusivement) pour Météor qui améliore la desserte des 12ème et 13ème arrondissements, plus régionale pour Eole qui permet un accès direct de l'Est francilien au quartier d'affaires de Haussmann-Saint Lazare.

Le STP est naturellement soucieux d'exercer au mieux la mission de coordination des investissements de transports collectifs qui lui est confiée en Ile de France. A ce titre, il veille à éclairer les financeurs sur les critères essentiels à prendre en compte au moment d'arrêter les choix : coûts du projet, prévisions de trafic, rentabilité socio-économique, dépenses de fonctionnement induites.

S'agissant de la sous évaluation initiale des coûts, il convient de rappeler que la précision des éléments qui permettent d'apprécier le projet varient en fonction de l'avancement des études et des difficultés techniques rencontrées. La Cour, pour déterminer l'évolution des coûts, se réfère essentiellement à l'objectif fixé en 1987, avant les premières études préparatoires, et aux schémas de principe adoptés en 1990, peu de temps après la décision prise par le gouvernement de réaliser Eole et Météor le 13 octobre 1989. Or, le schéma de principe ne comprend qu'une « estimation très sommaire des dépenses évaluées par référence à des ouvrages similaires », comme le précise le Cahier des Charges de la RATP. C'est en fait l'avant-projet, intervenant après la Déclaration d'Utilité Publique et des études détaillées d'approfondissement du projet, qui vaut décision de lancer la réalisation effective de l'opération et fixe le montant de la dépense autorisée. Il n'est donc pas anormal que des écarts surviennent entre le schéma de principe et l'avant-projet et

l'évaluation de la dérive des coûts par rapport à cette deuxième étape apparaît donc plus significative.

Il convient de rappeler aussi que la réalisation de ces projets a nécessité des travaux difficiles, en souterrain profond dans la nappe phréatique, dont les coûts sont plus délicats à appréhender et nécessairement soumis à des aléas plus importants.

Toutefois, même si elle doit être relativisée à la lumière des points précédemment rappelés, l'augmentation des coûts au cours de la réalisation aura été trop importante et supérieure à la marge de 20 %, habituellement admise par rapport au schéma de principe. Aussi, le STP a d'ores et déjà tiré les enseignements des difficultés rencontrées dans la gestation et la réalisation de ces deux projets et a pris des dispositions spécifiques qui vont dans le sens d'une plus grande rigueur et d'une plus grande précision au cours de la procédure d'instruction des projets. C'est ainsi qu'ont été mises en place des commissions de suivi pour la préparation des schémas de principe et des avant-projets qui, en réunissant tous les acteurs intéressés à l'instruction d'un projet, permettent de donner des orientations plus claires aux spécialistes techniques qui les préparent. Des conventions de financement sont désormais signées entre les financeurs du contrat de plan Etat/région et les maîtres d'ouvrage des projets inscrits dans ce contrat. Elles ont pour objectif notamment de contractualiser les engagements des maîtres d'ouvrage sur les coûts et les délais, engagements assortis d'un système de bonus/malus, et devraient éviter la révélation tardive de dérives éventuelles. Le STP s'attache également à renforcer sa propre capacité d'expertise en renforçant ses compétences et en faisant développer un modèle de simulation des déplacements destiné à pallier les inconvénients des modèles existants.

Concernant le bilan financier de l'exploitation des nouvelles lignes, l'accroissement des dépenses de fonctionnement a effectivement été sous-estimé, mais l'évolution en 10 ans des besoins en matière de qualité de service et de sécurité a conduit notamment à renforcer le nombre de personnels dans les stations et gares pour répondre aux attentes de la clientèle. Plus globalement, la procédure de contractualisation, engagée avec les entreprises de transport dans le cadre de la réforme du STP, devrait à l'avenir contribuer à la maîtrise des charges.

Conformément à la loi d'orientation des transports intérieurs du 31 décembre 1982, le STP a engagé l'organisation des études de bilan a posteriori d'Eole et de Météor mais on peut d'ores et déjà noter que les trafics relevés après un an de fonctionnement pour Météor (ligne 14) et quelques mois pour Eole (RER E) sont supérieurs aux dernières prévisions faites avant les mises en service.

Enfin, en ce qui concerne les prolongements de la ligne 14 et du RER E, il convient de rappeler qu'aucune décision d'abandon, ni même d'ajournement sine die, n'a été prise.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE LA RATP

De façon générale, la RATP souligne sa pleine adhésion à l'essentiel des observations et des préconisations de la Cour en matière de progrès dans la gestion des projets de grandes infrastructures, notamment :

- le renforcement du rôle de l'autorité organisatrice ;

- l'organisation interne, avec séparation maîtrise d'ouvrage - maîtrise d'œuvre, qu'elle a mise en œuvre dès le début de METEOR, et étendu aux autres grands projets ;

- la nécessité d'être plus précis dans l'évaluation des schémas de principe ; elle s'efforcera à l'avenir d'affiner ce type d'évaluation dans la mesure du possible ;

- le nécessaire progrès pour l'évaluation socio-économique et les taux de rentabilité, dont les premières évolutions ont été conduites sur l'initiative de la RATP, qui a ensuite saisi le Syndicat des Transports Parisiens.

Quelques précisions de la RATP sur le rapport de la Cour :

Le trafic observé sur les 10 premiers mois 1999 confirme la reprise de la croissance amorcée dès 1997, la tendance par rapport à la même période de 1998 étant de +3,2% pour l'ensemble RATP, avec +3,4% sur le Métro et +5,5% sur le RER RATP. Le redressement cité par la Cour se poursuit donc de façon marquante.

Au paragraphe sur le marché de l'automatisation de la ligne 14 passé avec Matra, la Cour regrette que la RATP n'ait pas effectué l'analyse des coûts de revient dont la possibilité était réservée à l'article 17 du marché. La RATP a bien envisagé cette analyse, mais a jugé préférable d'y renoncer, car une telle enquête, eu égard aux difficultés rencontrées par Matra, aurait fait apparaître des surcoûts qui auraient hypothéqué les négociations de prix pour les extensions futures.

S'agissant de la pratique en matière de financement du matériel roulant nécessaire aux lignes nouvelles ou aux extensions de lignes, la RATP renouvelle sa suggestion, présentée à plusieurs reprises, que ce matériel roulant soit financé au moins partiellement par subvention – comme c'est le cas en général pour les autres opérateurs de transport – c'est-à-dire en évitant le recours de l'entreprise à l'emprunt pour ne pas alourdir le financement de son fonctionnement.

La RATP observe que les décisions de réaliser les grandes infrastructures de transport collectif se prennent en fait en plusieurs étapes : chaque étape nouvelle précise davantage les objectifs de coût et de délai et permet aux décideurs de réorienter éventuellement le projet, ou de le confirmer, voire de l'abandonner. Pour METEOR, par rapport à l'avant-projet (étape finale de décision), la RATP a pratiquement respecté ses engagements, comme la Cour l'a mentionné, les écarts se situant à l'intérieur de la marge de tolérance admise de 5 %.

Quant au bilan financier de l'exploitation de METEOR, il s'est effectivement alourdi par rapport à l'évaluation initiale notamment du fait de la nécessité, apparue pendant la réalisation de l'opération, de renforcer la présence du personnel dans les stations pour répondre plus efficacement aux attentes des voyageurs (accueil, information, convivialité, sentiment de sécurité…). Et le suivi de la qualité de service perçue par les voyageurs sur la ligne 14 confirme que ce point est très apprécié.

Enfin METEOR – ligne 14 – procure déjà une décharge de la ligne A du RER de 3 000 voyageurs à l'heure de pointe sur le tronçon le plus fréquenté, en attendant de faire mieux encore lorsque la correspondance sera possible avec le RER C à la station Bibliothèque (septembre 2000), et lorsque le prolongement Madeleine – St-Lazare sera ouvert (2003).

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SNCF

I. – OBSERVATIONS GENERALES

Au terme de l'examen attentif qu'elle a conduit sur le projet d'insertion au rapport public de la Cour des comptes relatif aux projets EOLE et METEOR, la SNCF reconnaît la pertinence d'une majorité

des constatations et appréciations contenues dans ce document et concernant le projet EOLE. Toutefois, sur un certains nombre de thèmes, elle estime nécessaire d'apporter des précisions ou explications complémentaires. Le détail en est repris dans les chapitres suivants mais la SNCF désire, dans ce premier chapitre, mettre l'accent sur certaines d'entre elles ou les compléter de considérations de portée plus générale.

En premier lieu, si la SNCF ne conteste pas le niveau trop sommaire des études sur la base desquelles le projet EOLE a été lancé, elle tient à affirmer que cette situation a résulté, pour une large part, de la précipitation dans laquelle elle a dû conduire ces études pour répondre au calendrier imposé à l'époque par les autorités publiques. D'autre part, la SNCF confirme que cette contrainte de délai s'est trouvée aggravée par le fait que la capacité d'ingénierie de l'entreprise était déjà largement mobilisée par d'autres programmes d'investissements très importants (élaboration du schéma directeur TGV, en particulier), sans pouvoir être accrue avec la rapidité nécessaire compte tenu de la spécificité des disciplines concernées.

En second lieu, la SNCF souhaite faire observer que les évolutions de programmes intervenues postérieurement à la décision d'approbation ministérielle n'ont pas majoritairement découlé de l'imperfection précédemment évoquée des études, mais tiennent pour une large part à des données de contexte que le projet a dû prendre en compte en cours de réalisation. Ainsi en va-t-il :

▪ des aménagements résultant de l'application des politiques d'amélioration de la qualité du service qui, avec l'accord des autorités organisatrices, étaient déployées sur l'ensemble du réseau de l'Ile de France et qu'il eût été inconcevable de en pas mettre en œuvre sur EOLE. Celles-ci ont notamment porté sur l'information et la sécurité des voyageurs (INFOGARE, IRIS, vidéosurveillance), l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et le rehaussement des quais.

▪ des adaptations dues au fait que la deuxième étape du projet EOLE a été retardée par rapport aux prévisions initiales. Ceci concerne principalement l'allongement des tiroirs de la gare Haussmann et l'équipement des quatre voies à quai de la gare Magenta qu'il n'avait pas été jugé, à l'origine, indispensable de réaliser dans le cadre de la première étape, dès lors que l'exploitation de celle-ci devait être de courte durée. En tout état de cause, ces aménagements ne constituent qu'une anticipation sur les ouvrages nécessaires à la mise en œuvre de la deuxième étape et contribuent à améliorer la fiabilité de l'exploitation actuelle

▪ des modifications de choix techniques qui ont été apportées, sur le secteur de Paris-Est, dans le but d'assurer la compatibilité du

projet EOLE avec celui du TGV Est dont les pouvoirs publics annonçaient régulièrement la réalisation comme imminente. Ceci a conduit la SNCF a décider l'adoption de mesures conservatoires destinées à faciliter, voire à préserver, la faisabilité du projet de TGV Est et, très vraisemblablement, personne n'aurait compris à l'époque qu'une attitude différente soit tenue.

Si, pour certaines d'entre elles, ces décisions peuvent être critiquées sur le plan des procédures, elles ont été prises en toute connaissance de cause par la SNCF qui était prête à en assurer le financement dans le cadre des programmes "normaux" d'investissements dont elle avait la responsabilité. A cet égard, si le rapport du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) a préconisé d'incorporer un certain nombre d'évolutions ou compléments d'aménagements dans le projet d'EOLE, cela ne correspondait pas à une demande de la SNCF.

En troisième lieu, la SNCF tient à préciser que les méthodes et l'organisation mises en place pour assurer la conduite et le suivi des opérations sur le projet EOLE ne différaient pas, dans leur principe, de celles qui avaient été jusque là pratiquées avec succès pour d'autres opérations.

Par ailleurs, s'il n'est pas contestable que ce dispositif n'a pas permis, compte tenu de la complexité et de l'environnement spécifiques du projet, d'éviter les dérives constatées par la Cour, la SNCF souhaite souligner qu'elle a bien pris conscience de cet état de fait et mis en œuvre les mesures utiles : ainsi, en s'appuyant sur un audit interne réalisé de juillet à septembre 1996 inclus, dont les conclusions ont d'ailleurs été ensuite globalement validées par l'audit du CGPC, elle a procédé dès 1996 à une réorganisation en profondeur du pilotage du projet qui s'est traduite par une implication renforcée de la direction générale de l'entreprise, par une séparation organique de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage déléguée et par une formalisation rigoureuse des procédures de gestion (suivi des coûts, gestion des plannings, modes de reporting entre les différents échelons, …).

Ces mesures, dont il convient d'observer qu'elles ont été prises à la seule initiative de la SNCF, se sont depuis lors inscrites dans une démarche plus générale que l'entreprise a conduite au cours de ces dernières années dans le domaine du management de projet et dont le déploiement effectif se généralise progressivement dans l'ensemble du périmètre d'activité concerné.

En quatrième lieu, la SNCF estime utile d'appeler l'attention sur le fait que l'ensemble de la dévolution des travaux s'est déroulée dans le respect des règles qui lui étaient applicables à l'époque pour

la passation des marchés, plusieurs audits internes et les investigations conduites dans le cadre d'une mission animée par un haut fonctionnaire de la Cour des comptes permettant d'étayer cette affirmation.

Plus encore, la SNCF tient à souligner que l'appel à la concurrence étrangère a été sollicité sans attendre la transposition en droit français de la directive européenne 90/531 relative à la passation de marchés de fournitures et de travaux. Ainsi, dès avril 1992, c'est à dire pour la presque totalité des lots de génie civil, les consultations ont ainsi été lancées auprès d'entreprises étrangères (pour l'essentiel belges, allemandes et italiennes). Si la plupart de ces candidatures, notamment sur le lot génie civil de la gare Haussmann, n'ont finalement pas été retenues c'est uniquement parce qu'elles ne présentaient pas des expériences ou compétences suffisantes. On ne saurait donc reprocher à la SNCF de ne pas avoir suffisamment sollicité la concurrence internationale.

Enfin, pour ce qui concerne les coûts et les délais, la SNCF insiste pour rappeler la part incombant aux éléments externes, non maîtrisables par elle, dans les dérives constatées. Ainsi en matière de délai, la SNCF fait observer que sur les deux ans de retard qu'a subis la réalisation du projet, la moitié provient de la décision prise par les pouvoirs publics d'étaler le financement de l'opération, le solde correspondant pour l'essentiel à l'arrêt du chantier imposé par l'incident géotechnique de la rue Papillon sur l'origine duquel une procédure est en cours pour déterminer d'éventuelles responsabilités. De même, pour ce qui est des coûts, la SNCF tient à préciser que, hors aléas exceptionnels (renversement de la conjoncture foncière et incident Papillon) et à périmètre de programme équivalent, la dérive de coût liée à une sous-estimation de l'avant-projet ressort finalement à environ 20 %, et donc bien en deçà des 48 % affichés (ces aspects sont détaillés au chapitre V ci-après).

II. - OBSERVATIONS DETAILLEES DE LA SNCF SUR LE I « LA DECISION D'INVESTIR »

▪ Concernant les prévisions de trafic

Il est aisé de constater, dix ans après, que les hypothèses adoptées sur la croissance économique, sur l'évolution de l'emploi et sur sa localisation ont été en partie démenties par les événements. Mais il est non moins évident que, sur de telles périodes, des événements difficilement prévisibles se produisent, faisant peser sur toute prévision un certain degré d'aléa. A cet égard, il est tout de même symptomatique de constater, ainsi que le fait remarquer la

Cour, que les différents modèles de prévision utilisés respectivement par l'administration, la SNCF et la RATP ont tous été pris en défaut

Par ailleurs, il convient d'observer que des projets d'infrastructures aussi lourdes qu'EOLE et METEOR ont un impact en matière d'aménagement du territoire, qui ne peut être valablement apprécié que sur une durée de plusieurs décennies. De ce point de vue, la saturation effective de la ligne A et celle de nombre de lignes SNCF a pu avoir une influence significative sur l'évolution démographique relativement défavorable de l'Ile-de-France par rapport au reste du pays (cf. dernier recensement) et contribuer par elle-même à infléchir les tendances prévisionnelles prise en compte par les deux projets.

En fait, la SNCF considère que la décharge de la ligne A était nécessaire dès les années 80, et qu'il aurait fallu que les décisions d'investissement soient prises avant la fin des années 70 pour qu'il soit répondu à ce besoin de façon satisfaisante.

▪ *Concernant la précision des études « amont »*

La SNCF ne peut que reconnaître que les études « amont » d'EOLE (schéma de principe et avant-projet) n'avaient pas atteint le degré d'achèvement souhaitable lorsque la décision d'investir a été prise par les financeurs.

Pour l'essentiel cette situation regrettable a résulté de la conjugaison des deux éléments suivants :

- d'une part, le calendrier très tendu imposé par les pouvoirs publics,

- d'autre part, les difficultés que la SNCF a éprouvées pour disponibiliser rapidement les moyens nécessaires, alors même que son potentiel d'études était déjà largement engagé sur d'autres programmes de développement très lourds à l'échelon national.

▪ *Concernant la « compétition » de la SNCF et de la RATP sur leurs projets respectifs*

La SNCF a certes un réseau en Ile-de-France qu'elle souhaite développer, mais elle exploite aussi un réseau grandes lignes (et, notamment, de TGV) aboutissant à Paris dans des gares en cul de sac. Aussi a-t-elle pu mesurer, depuis des décennies, tout l'intérêt qu'elle avait à disposer de transports collectifs urbains qui facilitent les « correspondances » nécessitant une traversée de Paris et qui permettent un accès (et une diffusion) aisée des Parisiens aux gares de son réseau grandes lignes. De ce point de vue, la SNCF ne pouvait être que favorable à la réalisation conjointe de deux projets

dont la complémentarité, plus que la concurrence, présentait un intérêt indiscutable pour la promotion de ses activités.

III. - OBSERVATIONS DETAILLEES DE LA SNCF SUR LE II « LE DEROULEMENT ET LE SUIVI DES OPERATIONS »

Le déroulement et le suivi des opérations liées à la construction d'Eole ont fait l'objet en 1996 d'un audit interne de l'entreprise. C'est à l'occasion de cet audit que les dépassements de coûts ont été précisément identifiés et mesurés. Une présentation de cet audit a été faite au conseil d'administration du 17 décembre 1996. L'étude du conseil général des ponts et chaussées a dans l'ensemble confirmé les résultats de l'audit interne. C'est également à cette date que la direction générale a pris des mesures de réorganisation concernant les procédures internes et notamment la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre qui sont évoquées dans les développements qui suivent.

Insuffisance des études techniques préalables

La Cour attire l'attention sur l'insuffisance des études préalables au commencement des travaux et sur l'importance des modifications qui en ont résulté après approbation du projet.

Ainsi que cela a déjà été évoqué, les contraintes fortes qui s'exerçaient sur les délais dans les années 1990 ont effectivement conduit la SNCF à faire approuver un avant-projet dont toutes les interfaces avec son environnement n'avaient pu être finalisées (en particulier les émergences diverses en voirie et les correspondances avec la RATP). La SNCF a donc dû finaliser la définition de ces ouvrages en parallèle avec les études de projet détaillé des gares.

Pour ce qui est de la gare Haussmann Saint-Lazare, il convient toute fois d'observer que la modification de programme la plus importante intervenue après l'approbation ministérielle provient de l'opération immobilière IDF 2000 qui s'est déclenchée en 1992 sur le site de cette gare, en dehors de toute initiative de la SNCF. Ces deux opérations superposées interagissant fortement l'une sur l'autre et ne pouvant être conduites simultanément en l'état, la SNCF s'est ainsi trouvée dans l'obligation d'apporter des adaptations significatives à son projet.

En ce qui concerne la gare Magenta, la décision de procéder à l'équipement des quatre voies a été prise par la SNCF dans le but d'assurer, dès la première étape du projet, une qualité d'exploitation optimale. Au demeurant, cet aménagement ne constituait qu'une anticipation sur les travaux programmés dans la deuxième étape du

projet qui, à l'origine, devait suivre de très près celle de la première étape.

L'intégration d'éléments non programmés

Le rapport de la Cour fait état d'éléments qui ne figuraient pas dans l'avant-projet d'Eole et dont l'adjonction serait intervenue dans de conditions d'utilité ou d'imputation discutables.

A partir des exemples évoqués dans le rapport, il apparaît que cette observation vise pour l'essentiel deux catégories d'aménagements :

▪ ceux découlant directement de la mise en œuvre sur EOLE des politiques d'amélioration de la qualité du service qui, avec l'accord des autorités organisatrices, étaient déployées sur l'ensemble du réseau de l'Ile-de-France et concernaient notamment l'accueil des personnes handicapées, le rehaussement des quais, l'information et la sûreté des voyageurs (INFOGARE, IRIS, vidéosurveillance).

▪ ceux rendus souhaitables ou nécessaires du fait que la deuxième étape d'EOLE avait été retardée par rapport aux prévisions initiales. Ceci concerne notamment l'allongement des tiroirs de la gare Haussmann (de même que l'équipement des quatre voies à quai de la gare Magenta, déjà évoqué) qu'il n'avait pas été jugé, à l'origine, indispensable de réaliser dans le cadre de la première étape, dès lors que l'exploitation de celle-ci devait être de courte durée. En tout état de cause, ces aménagements ne constituent qu'une anticipation sur les ouvrages nécessaires à la mise en œuvre de la seconde étape.

La SNCF confirme qu'elle avait estimé que les aménagements de la première catégorie ressortissaient à un financement spécifique qu'elle se proposait de dégager sur les programmes "normaux" d'investissements qu'elle gérait par ailleurs.

C'est sur proposition du conseil général des ponts et chaussées, et non à la demande de la SNCF, que ces aménagements ont été portés à la charge du projet EOLE.

Le suivi des projets et l'organisation interne de l'entreprise

Le choix de confier la responsabilité du projet à deux structures distinctes découle de la grande différence des compétences et des organisations à mettre en place pour suivre des projets selon qu'ils se situent hors ou sur site ferroviaire exploité. Ainsi :

▪ la partie centrale, hors exploitation ferroviaire et représentant financièrement 90 % du projet, a été confiée à une structure entièrement dédiée (Agence Ile-de-France), dont

l'organisation distinguait bien les missions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre et qui, dès 1993, était dotée d'un schéma directeur de la qualité définissant nettement les rôles des différents intervenants ainsi que les processus principaux de suivi du projet ;

▪ le secteur de Paris-Est, les travaux a été pris en charge par la structure territoriale existante, de façon à assurer une bonne coordination entre le nécessaire maintien de l'exploitation et la conduite des chantiers (phasage des travaux, mesures de sécurité vis-à-vis des circulations, etc…).

Cette dualité s'est effectivement traduite par une différence de méthode dans le suivi des coûts, provenant des règles comptables et budgétaires de l'entreprise à cette époque (en particulier dans la prise en compte de frais généraux). Mais, si l'agrégation des éléments de suivi budgétaire des deux entités n'a pas été suffisamment formalisée pendant les premières années du projet et si des inexactitudes ont pu être relevées dans les premiers documents de synthèse, on peut cependant affirmer ceci n'a pas donné lieu à des erreurs dans la comptabilisation effective des dépenses (double comptabilisation de frais généraux).

Par ailleurs, la Cour critique l'insuffisante séparation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Sur ce point, la SNCF tient à souligner que, dès le début 1996, elle a pris conscience des difficultés auxquelles la confrontait l'organisation mise en place et, sur les bases d'un audit interne dont les conclusions ont d'ailleurs été ensuite globalement validées par l'audit du CGPC, elle a procédé à une profonde restructuration de la conduite du projet.

Cette restructuration s'est traduite par une implication renforcée de la direction générale, par la séparation organique des rôles de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage déléguée et par une formalisation rigoureuse des procédures à appliquer dans la gestion des projets (suivi des coûts, des plannings, reporting entre les différents échelons,…). Ces mesures, dont la SNCF tient à souligner qu'elles ont été prises à sa seule initiative, ont bien évidemment dû tenir compte des nécessités de la continuité d'un chantier sur lequel les principaux marchés étaient déjà passés. Par ailleurs, elles se sont inscrites dans une démarche plus générale que la SNCF a conduite au cours de ces dernières années dans le domaine du management de projet et dont le déploiement effectif se généralise progressivement dans l'ensemble de l'entreprise.

La détermination et le contrôle des budgets et des coûts

Parmi les observations formulées dans ce chapitre, il est notamment fait mention d'une maîtrise insuffisante des frais généraux dont le taux aurait dérivé de 15 à 16,3 %.

La grande complexité du projet rendait à l'évidence peu aisée la détermination, à l'origine, d'un taux de frais généraux.

Néanmoins, par référence aux pratiques habituelles de l'ingénierie et au guide d'application de la loi MOP, un taux de maîtrise d'œuvre de 12 à 13 % semble adapté à une opération de cette nature.

En ce qui concerne les dépenses de maîtrise d'ouvrage ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, les comparaisons sont plus délicates car les missions concernées sont beaucoup moins normées. Toutefois, un taux de 3 à 3,5 % ne paraît pas déraisonnable si l'on tient compte du fait que ces missions incluent l'établissement des dossiers d'enquête préalable (DUP), le contrôle technique et la coordination SPS, le règlement des contentieux et les négociations foncières.

Au total, la SNCF estime ainsi qu'un taux de fais généraux compris entre 15 % et 16,5 % était justifié pour le projet.

Par ailleurs, la SNCF tient à faire observer que le taux de frais effectivement appliqué devrait être déterminé en rapportant les dépenses d'ingénierie au montant total des dépense majorées (et non minorées) du montant des recettes foncières, car à l'évidence la revente du foncier génère également un coût d'ingénierie et de mandat foncier. Sur ces bases, le taux constaté des dépenses d'ingénierie s'établit alors à 15,2 %, soit une valeur se situant dans le bas de la fourchette précédemment définie.

Les retards

La SNCF tient à souligner que deux événements majeurs expliquent à eux seuls la quasi-totalité du retard de deux ans enregistrés dans la réalisation du projet EOLE, à savoir :

- l'effondrement de terrain de la rue Papillon et ses conséquences,

- l'étalement des financements par les Pouvoirs Publics.

Ces événements difficilement prévisibles ne pouvaient bien évidemment pas être intégrés dans les délais de réalisation envisagés à l'origine du projet.

IV. - OBSERVATIONS DETAILLEES DE LA SNCF SUR LE III « LES MARCHES »

La passation des marchés

La Cour regrette que la concurrence internationale n'ait pas été suffisamment sollicitée afin de renforcer la pression sur les prix.

La SNCF tient à faire observer que, sans attendre la transposition en droit français de la directive européenne 90/531 relative à la passation des marchés de fourniture et de travaux (par la loi du 11 décembre 1992), elle avait entrepris des actions de sensibilisation pour l'application de cette directive. Dans ce cadre, elle avait notamment préconisé de faire appel, chaque fois que cela était possible, à la concurrence étrangère. C'est ce qui a été largement fait pour Eole dès les premiers marchés, puisque sur 10 lots principaux de génie civil, 8 ont été ouverts à la concurrence étrangère.

Dans une majorité de cas, cette ouverture s'est effectivement révélée peu fructueuse, la procédure mise en œuvre, quelque peu innovante, n'ayant sans doute pas été considérée avec tout le sérieux nécessaires par le milieu professionnel étranger et les entreprises candidates ne présentant en général pas les références requises pour la réalisation d'ouvrages souterrains de grande complexité.

Dans d'autres, par contre, des résultats positifs ont été enregistrés. C'est ainsi que :

- la réalisation du tunnel central, après une première consultation déclarée infructueuse pour prix trop élevé, a fait l'objet d'une seconde consultation en 1992 et a été attribuée à un groupement franco-italien, l'entreprise italienne apportant notamment la compétence technique en matière de pilotage de tunnelier ;

- plusieurs marchés de génie civil ont été attribués à des entreprises étrangères, en particulier pour les traitements de sols (secteur d'activité dans lequel les entreprises françaises sont pourtant très performantes) ;

- dans le domaine de l'équipement des gares (escaliers mécaniques, ascenseurs), une entreprise allemande a été retenue après appel d'offre lancé au niveau mondial.

Eu égard au contexte qui prévalait à l'époque, la SNCF estime donc ne pouvoir accepter le reproche d'avoir négligé l'appel à la concurrence étrangère.

Le suivi et l'exécution des marchés

La Cour exprime la crainte que la gestion des marchés d'EOLE ait été influencée par les conditions de formalisation de ceux-ci en indiquant que la SNCF, non soumise au code des marchés publics, définit une enveloppe de travaux supplémentaires pouvant être engagés sans modification de marché initial à concurrence de 25 % du montant du marché notifié au titulaire.

La SNCF tient à rappeler que si elle n'est pas soumise au code des marchés publics, son activité marché est réglementée par un cahier des clauses et conditions générales approuvé par son conseil d'administration au sein duquel siègent des représentants de l'Etat et dont la rédaction tient compte de l'avis de la Commission centrale des marchés.

Par ailleurs, tous les marchés d'un montant important sont soumis à une commission des marchés (dans laquelle sont également présents des représentants de l'Etat) ou au conseil d'administration lui-même, qui détermine au coup par coup la marge de manœuvre déléguée au responsable du marché.

L'utilisation de cette marge, dont le niveau est bien évidemment inconnu du titulaire du marché, est elle-même soumise à un ensemble de règles précises dont le respect est régulièrement audité par le "Contrôle Général des Marchés", service autonome directement rattaché à la direction de l'entreprise.

D'autre part, la Cour estime que la gestion des évolutions des marché est insuffisamment encadrée, la maîtrise d'œuvre disposant de larges prérogatives et ayant notamment eu, jusqu'en 1998, le pouvoir d'approbation des marchés d'un montant inférieur à 5 MF.

La SNCF fait observer que, si les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre n'étaient pas organiquement séparées au démarrage du projet, les missions étaient quant à elles correctement identifiées et s'appuyaient sur des processus de décision clairement spécifiés dans un référentiel de procédures. Dans ce cadre, il existait en particulier un système précis de délégations qui confiait, notamment, un pouvoir d'approbation de marchés au directeur des travaux.

Lorsque la séparation organique de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre a été rendue effective, le directeur des travaux a pris la responsabilité de la maîtrise d'œuvre générale et à ce titre, n'a plus disposé d'un quelconque pouvoir de signature.

Le marché du matériel roulant d'Eole

▪ En premier lieu, la SNCF souhaite affirmer que le choix de réaliser un matériel commun à la SNCF et la RATP, qui impliquait des difficultés accrues pour concilier les contraintes liées aux besoins spécifiques des deux entreprises, présentait un double intérêt : celui de disposer d'un matériel très fonctionnel et apte à des interconnexions entre les deux réseaux, d'une part, celui d'obtenir des prix avantageux par un effet de série, d'autre part.

Si, sur le premier point, les objectifs ont été atteints, ce choix n'a pas eu l'effet escompté sur le second. Ceci ne conduit pas à considérer que la stratégie retenue était mauvaise, mais seulement à constater que la procédure d'appel d'offres n'a pas donné des résultats satisfaisants et que les négociations difficiles engagées avec les constructeurs n'ont pas permis de ramener leurs prétentions au niveau escompté.

▪ A cet égard, la Cour regrette que la SNCF et la RATP n'aient pas relancé un nouvel appel d'offres international après avoir déclaré le premier appel d'offres infructueux.

Trois constructeurs ont été consultés lors du premier appel d'offres, les sociétés GEC-ALSTOM, ANF-INDUSTRIES et DE DIETRICH. Seuls, les deux premiers ont répondu, GEC-ASLTOM sur la totalité du matériel à fournir et ANF-INDUSTRIES sur les parties « caisse » et « bogie » seulement.

Comme l'indiquait la direction du matériel de la SNCF dans sa note du 5 octobre 1992 adressée aux membres du conseil d'administration, ces trois sociétés étaient les « seules firmes ayant actuellement suffisamment de compétences et d'expérience dans le domaine pointu des éléments automoteurs électriques à 2 niveaux pour pouvoir répondre efficacement à notre demande dans les délais très courts que nous souhaitions ». La construction de trains à deux niveaux s'inscrivant dans le gabarit SNCF constituait en effet un « challenge » difficile.

Relancer une nouvelle consultation n'était donc pas compatible avec les contraintes de délais, comme l'a d'ailleurs précisé le Président de la RATP lors de la séance du conseil d'administration de la RATP du 21 octobre 1992.

En conséquence, la SNCF et la RATP ont demandé aux deux constructeurs de revoir leurs propositions. Ceux-ci se sont groupés et ont présenté une offre groupée, jugée encore trop élevée. C'est alors que des négociations ont été engagées avec les deux constructeurs. Ces négociations ont permis d'obtenir une réduction du prix total de 4,4 %.

La SNCF tient toutefois à préciser que depuis le milieu des années 1990 , elle recourt systématiquement à des appels d'offre européens pour l'achat de ses matériels ferroviaires (Thalys, X-TER, Autorail TER, locomotive fret),

▪ En ce qui concerne le prix unitaire du matériel la Cour note que le prix des MI2N s'est élevé à 57,1 MF/éléments hors frais fixes en francs valeurs 1991 et le compare au coût unitaire de 39,5 MF (aux mêmes conditions économiques) du matériel Z2N initialement pris en compte dans le projet. La SNCF considère que cette comparaison est trop sommaire dans la mesure où les deux matériels sont très différents et considère que l'écart doit s'analyser en prenant en compte :

- les fonctionnalités supplémentaires de la MI2N par rapport à la Z2N : la première comporte en effet 5 caisses (au lieu de 4) offrant 25 % de capacité supplémentaire, chaque caisse est équipée 3 portes d'une largeur de 2 m (au lieu de 2 portes de 1,30 m à 1,80 m), et le système de freinage plus performant (commande électrique du freinage électrique au lieu du freinage pneumatique). Le surcoût correspondant peut être estimé à 12,2 MF par rame,

- le passage d'une cadence de 3 rames/mois à 2 rames/mois et le démarrage d'une nouvelle chaîne de production. Le surcoût peut en être évalué à 2,4 MF par rame.

Ainsi, sur des bases « fonctionnelles » identiques à celle du matériel MI2N, le coût de référence de la rame Z2N se voit porté à (39,5 +12,2 + 2,4) MF, soit 54,1 MF

Au total, et compte tenu de l'ensemble des éléments précédents, l'écart de prix entre les deux matériels est donc d'environ 3 MF par rame, soit 5,5 %.

V. - OBSERVATIONS DETAILLEES DE LA SNCF SUR LE IV « LES DERIVES DE COUTS »

La sous-évaluation initiale des projets

Compte tenu des diverses raisons évoquées précédemment, les dérives de coûts concernant le projet EOLE n'ont pu être mises en évidence dès le stade de l'avant-projet. En particulier, la SNCF n'a disposé que d'un délai de huit mois entre la prise en compte du schéma de principe et la présentation de l'avant-projet ce qui, à l'évidence, ne permettait pas de remettre à plat un dossier aussi complexe.

Les évolutions successives du projet ont finalement conduit à un surcoût de l'ordre de 2 000 MF par rapport à l'estimation de 1991 reprise à l'avant-projet ministériel (qui a déterminé le budget initial de l'opération).

La SNCF tient à préciser que, sur ces surcoûts :

- certains proviennent d'aléas difficilement prévisibles. C'est le cas notamment de « l'effondrement » des prix de l'immobilier entre l'acquisition et la revente de biens, de l'incident de la rue Papillon et de la contrainte imposée à la SNCF sur l'évacuation des déblais. Ces éléments représentent à eux seuls un surcoût d'environ 600 MF.

- d'autres proviennent, comme relevé par la Cour dans le paragraphe II.2, de l'intégration d'éléments non programmés pour une valeur de 470 MF environ dont la SNCF rappelle qu'elle avait prévu leur financement sur son budget propre d'investissement.

Les coûts réels

La Cour compare dans son rapport l'estimation reprise dans le schéma de principe avec le coût final global de l'opération en intégrant pour le matériel roulant les « dépenses liées » qui concernent en fait des projets connexes que la SNCF a financé par ailleurs (sous-station de Noisy, atelier du matériel de Noisy).

La SNCF considère que la comparaison des coûts initiaux et finaux du projet devrait se faire sur un périmètre équivalent. Dans cette hypothèse, il conviendrait de retrancher du coût final les 470 MF valeur 91 (soit 533 MF valeur 97) des aménagements complémentaires que la SNCF envisageait de financer hors projet. Le coût de 5 rames ayant été retenu dans l'estimation initiale, le coût final à périmètre équivalent devient ainsi, en valeur 97 :

$$(8\,125 - 533) + (5 \times 71{,}9) = 7\,951{,}5 \text{ MF}$$

Dans ces conditions, le surcoût de l'opération s'élève à 34 % par rapport à l'estimation du schéma de principe et à 31 % par rapport à celle de l'avant-projet ministériel (qui détermine le budget initial de l'opération).

Enfin, déduction faite des aléas difficilement prévisibles, constitués par l'incident de la rue Papillon et la chute des prix de l'immobilier (de l'ordre de 600 MF), la dérive de coût directement liée à une sous-estimation de l'avant-projet ressort à environ 20 %.

COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Annexe au rapport public de la Cour des comptes

1999

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières dispose que la Cour présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes et publié au Journal officiel de la République française.

Le présent rapport traite de l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière du 1er octobre 1998 au 31 octobre 1999. Cette présentation permet de rendre compte de l'évolution la plus récente de l'activité et de la jurisprudence de la juridiction.

1. ACTIVITE DE LA COUR

Par rapport à la période antérieure, les années 1995 à 1997 avaient été marquées par une forte augmentation du nombre d'affaires portées devant la Cour. Alors qu'en 1994 vingt et un déférés ou saisines avaient été enregistrés, ceux-ci se sont élevés à trente-trois en 1995, trente et un en 1996, trente-quatre en 1997.

En 1998, vingt-quatre affaires ont été portées devant la juridiction soit une diminution de près d'un tiers par rapport à 1997. Cette évolution est confirmée pour 1999 qui, avec une vingtaine d'affaires enregistrées au 31 octobre 1999, retrouve le niveau de 1994.

Pendant la période sous revue, c'est-à-dire du 1er octobre 1998 au 31 octobre 1999, vingt-deux affaires ont été portées devant la Cour. Sur ce total, huit proviennent de la Cour des comptes, cinq des chambres régionales des comptes, deux de membres du Gouvernement et une du Procureur général de la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière ; six autres affaires résultent de saisines par des créanciers sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980, relative à l'inexécution ou à l'exécution tardive d'une décision de justice.

Durant cette même période, douze affaires ont été mises à l'instruction alors que vingt-quatre l'avaient été pendant l'année civile 1998 et cinq arrêts ont été rendus.

Pour les raisons déjà mentionnées lors des rapports précédents, tenant aux délais d'instruction et de procédure, le stock des affaires en cours reste élevé (soixante et onze au 31 octobre 1999) mais il est en décrue de plus de 20 % par rapport à septembre 1998. Cette évolution résulte de la diminution du nombre de déférés et de classements plus nombreux par le ministère public.

Le nombre d'affaires à l'instruction et l'indisponibilité de plusieurs rapporteurs ont rendu nécessaire la nomination de 10

rapporteurs supplémentaires par décret du 5 novembre 1998 et de 10 autres par décret du 26 octobre 1999.

2. QUESTIONS DE PROCEDURE

L'une des affaires jugée en 1999 l'a été après que le Conseil d'État eut cassé, le 30 octobre 1998, un premier arrêt rendu par la Cour.

La Cour avait exposé dans son rapport d'activité de 1997 qu'en application de l'arrêt Maubleu du Conseil d'Etat du 14 février 1996, elle offrait depuis 1996 aux personnes citées à comparaître la possibilité de demander une audience publique. En 1998, saisie d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de la Cour, le Conseil d'Etat a jugé que celle-ci, pouvant infliger des amendes prévues par le code des juridictions financières, doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'« accusations en matière pénale » au sens de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'elle doit, dès lors, siéger en séance publique sans que puissent y faire obstacle les dispositions de l'article L. 314-15 du code des juridictions financières selon lequel les audiences de la Cour ne sont pas publiques.

Tirant les conséquences de cette décision, la Cour a décidé que ses audiences seraient désormais publiques.

Il est rappelé que ses arrêts peuvent être consultés au greffe de la Cour et qu'ils sont publiés au recueil Lebon.

Pour une autre affaire la Cour a jugé une nouvelle fois que les condamnations prononcées par un tribunal de grande instance dans le cadre de l'opération dont elle a à connaître ne font pas obstacle au renvoi devant elle des personnes condamnées par le tribunal, en application de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières. Au demeurant les condamnations prononcées par le tribunal étaient fondées, en l'espèce, sur des infractions différentes de celles pour lesquelles les intéressés comparaissaient devant elle.

3. ARRETS DE LA COUR

La Cour a statué à cinq reprises au cours de la période sous revue. Les quatre arrêts rendus après la décision du Conseil d'Etat mentionnée ci-dessus ont été lus en séance publique.

Dans plusieurs cas, les irrégularités étaient établies mais les circonstances de l'espèce ont conduit à relaxer les personnes en cause.

I - Dans une première affaire (arrêt du 14 octobre 1998), la Cour a jugé le chef d'un service public rattaché à un établissement public administratif de l'État.

Professeur des universités atteint par la limite d'âge, il avait été maintenu en activité sur le fondement de la loi du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'État, pour exercer les fonctions de chef de service, ce que ne permet pas la loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière. En l'espèce l'intéressé avait exercé ses fonctions pendant plus de quatre ans au delà de sa limite d'âge.

De plus la Cour a relevé que certains des travaux du service avaient été soumis à redevance en l'absence de tout texte l'habilitant à percevoir des recettes et en fixant le régime et le montant. L'encaissement de ces recettes n'avait pas été précédé de l'émission de titres de recettes, en méconnaissance de l'article 23 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Ces irrégularités avaient été relevées par l'agent comptable de l'établissement public auquel le service était rattaché et par la Cour des comptes qui avait formulé des avertissements demeurés sans effet.

La Cour a jugé qu'en se maintenant à son poste au-delà de la limite d'âge, en continuant à ordonnancer les dépenses du service sans en avoir le pouvoir et en n'émettant pas de titres de recettes réguliers pour les redevances facturées par son service, l'intéressé avait engagé sa responsabilité sur le fondement des articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières. Elle a toutefois prononcé sa relaxe, en raison de la carence tant de l'établissement public de rattachement que des ministères de tutelle qui n'avaient pas pris les mesures et exercé les contrôles nécessaires.

II - Dans une deuxième affaire (arrêt du 31 mars 1999), la Cour a jugé les anciens présidents d'une association ayant pour objet de produire et de diffuser des programmes audiovisuels, qui avait bénéficié du concours financier d'un établissement public de l'État dont ils étaient en outre les directeurs des programmes audiovisuels, ainsi que deux anciens directeurs généraux de cet établissement public.

L'association avait rémunéré jusqu'en 1994 des personnes travaillant pour l'établissement public, ce qui n'était pas conforme à son objet. Ces dépenses étaient couvertes par une partie de la subvention qu'allouait l'établissement public, en méconnaissance de la spécialité des crédits. En procédant de la sorte, les dirigeants en cause avaient enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'établissement public d'une part, celles de l'association d'autre part.

Cependant la Cour a relevé que les faits incriminés préexistaient à l'entrée en fonctions des deux directeurs généraux de l'établissement public renvoyés devant elle et que cette situation avait reçu l'accord de collaborateurs directs du ministre de la culture et du ministre du budget. Elle a aussi pris en considération le fait que, lors de la préparation des projets de lois de finances depuis 1990, le directeur général de l'établissement public avait demandé, sans résultat, aux ministres concernés de régulariser la situation de certains des agents ainsi rémunérés. S'agissant des deux présidents elle a observé que leur fonction à la tête de l'association était la conséquence de celles qu'ils exerçaient au sein de l'établissement public et qu'ils avaient reçu des instructions précises des directeurs généraux successifs de celui-ci, sous l'autorité hiérarchique desquels ils étaient placés en leur qualité de directeur des programmes audiovisuels, à l'effet de prendre en charge les rémunérations d'agents d'une partie du personnel de l'établissement public.

La Cour a jugé que l'ensemble des circonstances retracées ci-dessus était de nature à exonérer les personnes renvoyées devant elle de la condamnation à l'amende.

III - Une troisième affaire (arrêt du 16 juin 1999) a été jugée après que le Conseil d'État, par décision du 30 octobre 1998, eut annulé un premier arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière et renvoyé l'affaire devant elle pour des motifs de procédure, ainsi qu'il a été exposé plus haut. Elle concernait le directeur général d'un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, auquel étaient reprochés le fractionnement systématique de marchés passés sans mise en concurrence, une tenue défaillante de l'inventaire des immobilisations corporelles et la signature de "bons à payer" pour des prestations qui n'avaient pas été exécutées. Sur les deux premiers points, la Cour n'a pas relevé d'infraction, considérant dans le premier cas que les règles enfreintes avaient été fixées par l'établissement lui-même, dans le deuxième que des efforts avaient été déployés pour remédier aux insuffisances constatées.

Sur le dernier point, elle a pris en considération tant le fait que les visas pour bon à payer avaient été apposés par le directeur au vu de la certification par l'autorité compétente que le service avait été fait,

que les conditions difficiles, relevées au cours de l'instruction, dans lesquelles il avait été amené à exercer sa mission durant la brève existence de l'établissement. Elle a, en conséquence, prononcé sa relaxe.

IV **-** Dans une quatrième affaire (arrêt du 29 septembre 1999), la Cour a jugé un ancien chargé de mission auprès d'un ministre, un ancien chef du service d'information du même ministère, un ancien directeur général adjoint d'établissement public et un ancien secrétaire général de délégation interministérielle.

Un comité interministériel avait confié au ministre en juillet 1993 la responsabilité d'organiser un débat national. Il avait notamment été décidé de produire un film publicitaire.

L'opération était pilotée par le chargé de mission auprès du ministre ; le service d'information du ministère était chargé de sa réalisation ; les marchés avaient été passés par l'établissement public ; une partie de la dépense était prise en charge par une délégation interministérielle.

a) Le ministère avait confié au président d'une société anonyme, en même temps gérant d'une société à responsabilité limitée (SARL), la conception du synopsis d'un film et le suivi de sa réalisation, sans fixer par écrit le montant de sa rémunération. Deux factures avaient été émises le même jour, adressées la première par la société anonyme au service d'information, la seconde par la SARL à la délégation interministérielle ; l'année suivante, deux autres factures avaient été adressées au service d'information, l'une par la société anonyme, l'autre par la SARL. Le montant global de ces quatre factures excédait notablement le plafond fixé par le code des marchés pour des achats sur factures.

La Cour a jugé qu'un découpage artificiel de prestations avait ainsi été opéré en vue de s'affranchir des prescriptions du code des marchés publics. Il a été établi en outre que le chargé de mission auprès du ministre avait passé la commande oralement, sans mise en concurrence. Enfin, le contrôleur financier près le ministre n'avait pas été saisi du dossier, contrairement à la loi du 10 août 1922 relative au contrôle des dépenses engagées.

La Cour a retenu la responsabilité du chargé de mission auprès du ministre pour avoir engagé des dépenses de l'État sans avoir qualité pour le faire, en méconnaissant de plus les règles applicables en matière de contrôle financier et de marchés publics. Le chef du service d'information aurait dû veiller, pour sa part, au respect des règles relatives à l'engagement des dépenses et au contrôle financier. Si le secrétaire général de la délégation avait enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'État en autorisant le paiement

d'une facture résultant d'une commande orale, l'urgence alléguée de la prestation, qui conditionnait les phases suivantes de réalisation du film, et la position de l'auteur de la commande au sein du cabinet du ministre étaient des circonstances de nature à exonérer sa responsabilité ; en outre, il n'avait pas eu à connaître de la facture émise le même jour par la société anonyme auprès du service d'information.

b) La consultation et le choix de la société de production du film n'avaient pas non plus été conformes au code des marchés publics puisque seule la société retenue avait été mise en situation de négocier ses tarifs, sur des critères non spécifiés dans l'appel d'offres.

La Cour a jugé que le chargé de mission auprès du ministre avait été l'initiateur et le principal acteur de cette procédure de choix.

c) Ont été relevées enfin des irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés relatifs à la réalisation du film : quatre marchés ont été passés pour une même prestation, certains marchés ont été signés après l'exécution des prestations correspondantes, sans mise en concurrence préalable et sans consultation de la commission spécialisée des marchés.

La Cour a jugé qu'il appartenait au chargé de mission auprès du ministre, nonobstant le fait qu'il ne fût pas membre de la fonction publique, d'observer et de faire observer les règles d'engagement et d'exécution des dépenses de l'État, ce qu'il n'avait pas fait. Le chef du service d'information a lui aussi engagé sa responsabilité en décidant, sans solliciter d'instructions écrites, de scinder en plusieurs marchés une même opération que des contraintes budgétaires ne permettaient pas d'imputer en totalité sur une seule année.

Enfin, la Cour a jugé que le directeur général adjoint de l'établissement public avait enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'État pour avoir signé quatre marchés qui correspondaient à une même opération ; certains des marchés avaient été signés après la réalisation des prestations. Toutefois il agissait sur mandat du ministère, qui devait certifier le service fait et ordonnancer le montant des dépenses correspondantes au profit de l'établissement public. Le transfert tardif des crédits nécessaires à la conclusion des marchés a été retenu comme une circonstance de nature à exonérer cet agent de sa responsabilité.

En définitive, la Cour a condamné le chargé de mission auprès du ministre et le chef du service d'information à des amendes de 30 000 F et 10 000 F respectivement. Les autres personnes renvoyées devant elle ont été relaxées.

V - Dans la dernière affaire (arrêt du 29 septembre 1999), la Cour devait juger d'anciens responsables d'établissements bancaires. Saisie de conclusions aux fins de sursis à statuer et de supplément d'information, la Cour a décidé la disjonction des incidents du fond.

Les personnes renvoyées faisaient valoir que certains des faits soumis à l'appréciation de la Cour faisaient parallèlement l'objet de plusieurs informations judiciaires et soutenaient qu'elle devait surseoir à statuer dans l'attente d'une décision du juge pénal. La Cour a rejeté cette demande car ni l'article L. 314-18 du code des juridictions financières ni aucun autre texte ne l'autorisent à subordonner son jugement à l'intervention d'une décision du juge pénal ; en outre, l'article 4 du code de procédure pénale, en vertu duquel il est sursis au jugement d'une action exercée devant une juridiction civile tant qu'il n'a pas été prononcé sur l'action pénale, n'est pas applicable à la Cour de discipline budgétaire et financière qui n'est pas une juridiction civile.

Faisant valoir qu'elles ne pouvaient exercer les droits de la défense en raison du contrôle judiciaire, qui leur interdisait de recevoir ou de rencontrer les personnes avec lesquelles elles entretenaient des relations dans le cadre de leurs activités au moment des faits, ou d'entrer en relation avec elles de quelque manière que ce fût, les personnes mises en cause demandaient aussi à la Cour de surseoir à statuer jusqu'à la levée du contrôle judiciaire ou, à défaut, d'ordonner un supplément d'information.

La Cour a constaté que, par ordonnances de modification du placement sous contrôle judiciaire, le magistrat instructeur du dossier pénal a autorisé les personnes renvoyées devant elle à rencontrer les personnes qu'elles n'étaient jusqu'alors pas autorisées à rencontrer, dans le cadre des audiences fixées par la Cour ou à l'occasion des réunions organisées par elle. Elle a jugé que cet aménagement permettait aux personnes renvoyées de préparer leur défense sans attendre la levée complète du contrôle judiciaire. En conséquence elle a renvoyé l'affaire devant le rapporteur, pour complément d'instruction, à l'objet de confronter les personnes déférées avec celles dont elles avaient sollicité le témoignage et de procéder, le cas échéant, à des mesures d'instruction complémentaires.

4. DECISIONS DE CLASSEMENT DU PROCUREUR GENERAL

En application du code des juridictions financières, le Procureur général a la faculté de classer les affaires à trois stades différents de la procédure s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites : à la réception de la saisine (L. 314-3), à l'issue de l'instruction (L. 314-4), après l'avis du ou des ministres concernés (L. 314-6).

Sur la période examinée, trente-huit affaires ont été classées : vingt avant l'instruction, dix-huit après instruction dont deux après avis des ministres concernés.

Parmi ces décisions de classement, neuf étaient relatives à l'application de la loi du 16 juillet 1980, dont deux après instruction.

❖

Le présent rapport a été délibéré à la Cour le 24 novembre 1999.

Ont délibéré : M. Joxe, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Massot, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président ; M. Fouquet, conseiller d'État ; MM. Gastinel et Capdebosq, conseillers maîtres.

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

Fait à la Cour des comptes, le 24 novembre 1999.

Pierre JOXE