

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

Synthèses



2009

Avertissement

Le présent document est destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Il est rappelé que les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles.

Sommaire

Synthèse du premier fascicule : “Les observations des juridictions financières”

- 1 Le pilotage des finances publiques dans la crise5
- 2 La détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat6
- 3 La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat8
- 4 Les cessions immobilières de prestige par France Domaine10
- 5 L'Institut national du cancer11
- 6 La gestion du GIP “DMP”13
- 7 La gestion de l'Institut géographique national (IGN)14
- 8 Les organismes autorisés pour l'adoption internationale16
- 9 L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)18
- 10 Les audits de modernisation20
- 11 L'indispensable réforme de la Documentation française et des journaux officiels21
- 12 Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt22
- 13 Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités territoriales24
- 14 Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris25

Sommaire

- 15 Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : cas de Pont Saint Esprit (Gard)27
- 16 La ligne du transport “Dieppe-Newhaven”28
- 17 Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier ..29
- 18 La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités ...31
- 19 L’Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport ..33
- 20 La rémunération du droit à l’image collective des sportifs professionnels34
- 21 La participation des employeurs à l’effort de construction36
- 22 Les dispositifs de formation à l’initiative des salariés38
- 23 La prise en compte de la demande d’asile40
- 24 Les politiques de soutien à la parentalité42
- 25 L’Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations43
- 26 Les industries d’armement de l’Etat45
- 27 La fin de l’exploitation charbonnière47
- 28 L’audiovisuel extérieur49
- 29 **Synthèse du second fascicule : “Les suites données aux observations des juridictions financières”**51
- 30 Bilan d’étape de l’intercommunalité en France55
- 31 la politique en faveur des personnes âgées dépendantes57
- 32 Les personnels des établissements publics de santé59

1 Les finances publiques dans la crise

La France a déjà connu une récession en 1993 mais la situation de ses finances publiques est aujourd'hui plus mauvaise qu'elle n'était à l'époque, avec une dette publique supérieure à 64 % du PIB à fin 2007, contre environ 40 % en 1992. Contrairement à ses partenaires européens, elle n'a pas rééquilibré ses comptes publics dans les années où la croissance fut relativement soutenue.

L'impact principal de la crise concernera les recettes publiques. Il sera en partie décalé dans le temps et atteindra sans doute son plein effet seulement en 2010. Les déficits seront aussi accrus par les mesures prises pour financer le secteur bancaire et relancer l'activité. Les premières ont pour contrepartie l'acquisition d'actifs par le secteur public et pourraient n'avoir qu'un effet limité sur le déficit. En revanche, les secondes augmenteraient le déficit public d'environ 1 point de PIB, surtout en 2009.

Le gouvernement prévoit, dans l'hypothèse du retour de la croissance en 2010, que l'endettement diminuera à partir de 2011 après avoir atteint un sommet d'environ 70 % du PIB. L'expérience de 1993 montre cependant que les conséquences de la crise pourraient être beaucoup plus importantes. De 1992 à 1997, la dette publique avait en effet enregistré une augmentation de 19 points de PIB. La répétition de ce scénario amènerait la dette à près de 85 % du PIB en 2012.

L'évolution prévue des déficits et de la dette inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle est donc **plus qu'incertaine**. En revanche, les principales orientations de cette loi, maîtrise des dépenses publiques hormis celles qui sont directement liées à la crise et absence de baisse durable des prélèvements obligatoires, restent pertinentes. Ce sont en effet les conditions d'un retour à l'équilibre des comptes publics et celui-ci est nécessaire pour permettre d'atteindre l'objectif prioritaire que doit rester la stabilisation puis la réduction de l'endettement public à moyen terme.

La maîtrise des dépenses publiques n'est elle-même pas acquise. La Cour avait déjà souligné dans son rapport de juin 2008 que les réformes alors engagées étaient insuffisantes pour limiter la croissance des dépenses à 1 % en volume, objectif du gouvernement, et ce diagnostic reste d'actualité.

De plus, cet objectif de croissance moyenne des dépenses sur l'ensemble de la période 2009-2012 suppose, pour être respecté, que les mesures de relance de l'économie soient réellement réversibles et temporaires.

La Cour présentera, dans son rapport de juin prochain, une analyse plus approfondie de la situation en 2008 et 2009 et des perspectives des finances publiques. Elle développera aussi ses recommandations sur le pilotage des finances publiques dans la crise.

2 La détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat

Les taxes directes locales ont rapporté aux collectivités territoriales 66,1 milliards de recettes en 2007. Elles sont assises sur la valeur locative des biens immobiliers possédés ou occupés par les particuliers ou les entreprises, à laquelle s'applique un taux voté par les collectivités territoriales. Les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) sont chargés de déterminer des valeurs locatives et de gérer les "bases cadastrales" qui valorisent l'ensemble des biens.

Le processus d'établissement des bases apparaît d'une extrême et inutile complexité. Il ne faut pas moins de treize étapes pour déterminer le montant de l'impôt foncier dû par un particulier. Des risques d'erreur d'appréciation, voire d'erreurs matérielles, sont présents à divers stades du processus. Le contribuable, ignorant de la chaîne d'opérations qui aboutit au montant de son impôt, a peu de moyens de le contester. La Cour recommande de mettre fin à l'opacité qui entoure l'assiette de la fiscalité locale en faisant figurer sur la feuille d'imposition du contribuable les calculs qui ont déterminé la valeur cadastrale du local concerné.

Le montant de l'imposition est par ailleurs majoré de frais de gestion correspondant à l'établissement des bases mais aussi aux dégrèvements et admissions en non valeur pris en charge par l'Etat. Les coûts ne retracent donc pas la réalité. La Cour estime nécessaire que ces coûts de gestion se rapprochent des coûts réels.

La gestion des bases est également marquée par l'obsolescence des classifications opérées qui correspondent à l'état du parc immobilier des années soixante. La révision générale des bases prévue par la loi de 1990 a été abandonnée en 1992 du fait de l'ampleur des transferts induits. Les règles sont donc encore aujourd'hui celles de 1970 pour le foncier bâti et de 1960 pour le foncier non bâti.

En outre, l'administration dispose d'instruments limités pour apprécier la valeur d'un bien : son information est généralement satisfaisante pour les opérations assorties d'un permis de construire, constructions neuves ou rénovations extérieures importantes ; en revanche, elle est très variable sur l'état réel du confort de biens plus anciens pour lesquels les services fiscaux n'ont aucun moyen de connaître les améliora-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

tions intérieures, même très significatives. De surcroît, confrontés à des règles ne correspondant pas aux réalités immobilières actuelles, les services fiscaux n'utilisent pas suffisamment les possibilités d'actualisation des valeurs locatives offertes par la réglementation existante.

La DGFIP, pour ce qui la concerne, doit sécuriser les procédures d'évaluation des valeurs cadastrales et mettre en œuvre une gestion plus dynamique des bases grâce à des vérifications plus nombreuses sur l'état réel des biens.

L'absence de révision des bases et les défaillances de l'actualisation entraînent aujourd'hui un classement des biens sans rapport avec la réalité et peu équitable.

Ces constats sont en outre préoccupants pour les ressources des collectivités territoriales dans une période où la faiblesse des constructions neuves compense plus difficilement que pendant les années de forte croissance immobilière le faible dynamisme de l'assiette fiscale représentée par le parc immobilier existant. Le risque est de voir les collectivités territoriales contraintes d'augmenter

leurs taux, de diminuer les dégrèvements et exonérations divers, ou de réclamer des dotations supplémentaires de l'Etat, pour maintenir le niveau de leurs ressources.

La Cour, sans sous-estimer les difficultés d'une réforme susceptible d'entraîner des transferts importants entre contribuables, estime nécessaire de remédier aux défauts d'un dispositif dont l'obsolescence s'aggrave d'année en année. Quels que soient les choix retenus par les pouvoirs publics, ceux-ci devraient privilégier la simplification des procédures, la transparence pour le contribuable et des garanties de stabilité pour les finances locales.

3 La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat

La trésorerie de l'Etat comprend les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat ainsi que les mouvements financiers liés à la gestion de la dette. Elle englobe également l'activité des “correspondants”, c'est-à-dire des organismes tenus de déposer leurs fonds auprès du Trésor (collectivités locales, établissements publics locaux et nationaux, principalement). Ces opérations dont le montant total est en moyenne de 23 Md€ chaque jour sont centralisées sur le compte unique du Trésor ouvert à la Banque de France.

La gestion de la trésorerie vise à honorer les engagements de l'Etat à bonne date, sans recourir à des avances de la Banque de France (conformément à l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne). Le compte unique du Trésor doit présenter, chaque jour, un solde positif après la clôture des opérations.

L'Agence France Trésor (AFT) est chargée de gérer la trésorerie ainsi que la dette de l'Etat. En tant que trésorier de l'Etat, elle établit une prévision quotidienne des flux de trésorerie, place les excédents et emprunte les ressources au meilleur coût.

L'AFT a développé depuis 2006 une gestion active de la trésorerie.

Celle-ci vise à diminuer le niveau de l'encaisse de précaution afin de réduire le niveau de la dette brute des administrations publiques en fin d'année au sens du traité de Maastricht. Toutefois, du fait des aléas pesant sur les prévisions de trésorerie, la diminution de cette encaisse peut, à certains moments, ne pas permettre à l'Etat d'assurer ses paiements dans les délais prévus. Aussi, la Cour préconise-t-elle de ne pas en faire un objectif prioritaire.

Le dispositif de prévision de la trésorerie a récemment gagné en qualité grâce aux premières retombées des mesures prises dans le cadre de la “feuille de route” adressée par le ministre de l'économie aux directeurs de son ministère le 3 mai 2007. Mais il demeure une grande incertitude sur la rentrée des recettes fiscales, le calendrier des dépenses des ministères et les mouvements de trésorerie des collectivités locales. La Cour recommande de poursuivre l'amélioration de la prévision des flux de trésorerie en responsabilisant les services de l'Etat et en impliquant l'ensemble des correspondants du Trésor (collectivités territoriales et établissements publics).

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

L'Etat tire profit du **système de centralisation des dépôts des correspondants**. L'encours des dépôts représente en moyenne entre 50 et 70 Md€ ; il aide à maintenir un solde de trésorerie positif sans avoir recours à l'endettement. Mais le comportement des correspondants est source d'aléas importants pour la trésorerie de l'Etat. La Cour recommande de repenser les principes et les conditions d'obligation de dépôts sur le compte du Trésor, dans le respect des intérêts des correspondants et de la trésorerie de l'Etat, afin d'intensifier la mobilisation des ressources de trésorerie des administrations publiques.

La fonction de trésorerie de l'Etat doit se donner pour ambition d'acquérir une visibilité satisfaisante sur l'ensemble des mouvements, de rationaliser l'exécution des dépenses et d'optimiser l'utilisation des ressources potentielles. Cela suppose que soit institué un véritable pilotage de la fonction de trésorerie : cette dimension nouvelle constitue le premier axe de la feuille de route du 3 mai 2007. La Cour préconise d'en accélérer la mise en œuvre.

4 Les cessions immobilières de prestige par France Domaine

A compter de 2005, des objectifs ambitieux de cessions immobilières ont été inscrits en loi de finances et assignés au service France Domaine, en charge de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Jusqu'en 2007, les réalisations ont toujours dépassé ces objectifs. Ces résultats sont à mettre en relation avec la recherche d'un accroissement des recettes non fiscales de l'Etat, notamment en fin d'exercice, à des fins d'amélioration du solde budgétaire. Ils n'ont pu être atteints que par la cession de biens de prestige à des sociétés d'investissement, en particulier à Paris.

La réglementation applicable n'est pas adaptée à des sorties massives du patrimoine de l'Etat. Si des principes généraux de publicité et de mise en concurrence sont applicables depuis 2004 aux ventes d'immeubles du domaine privé de l'Etat, il n'existe pas de règles procédurales précises, comme c'est le cas par exemple pour les marchés publics. Le dispositif mis en place par les pouvoirs publics pour veiller à la transparence et à la qualité des cessions immobilières de l'Etat reste à améliorer. En l'absence de règles précises, le contrôle des opérations et la sanction d'une atteinte à la transparence des procédures sont rendus quasiment impossibles.

L'enquête de la Cour a souligné **les risques associés à cette insuffisance** du cadre juridique dans lequel les ces-

sions immobilières sont actuellement réalisées. Ces risques ont été accrues par la volonté constante de dépasser l'objectif annuel de cession et par la complexité de certains circuits financiers. Enfin, il n'existait pas jusqu'à une période récente, de clause de sauvegarde dans les actes de vente (qui permet de percevoir une quote-part de la plus-value si l'acheteur revend le bien dans une période déterminée qui suit l'achat).

Les constats de la Cour ont mis en évidence que certaines procédures avaient manqué de transparence à des degrés divers, des singularités en matière de déroulement du processus ou de fixation définitive du prix ayant été notées dans le déroulement de près de la moitié des opérations examinées. En outre, dans plusieurs cas, l'existence de circuits financiers complexes, trouvant parfois leur origine dans des paradis fiscaux, a été observée.

A l'issue de son enquête, la Cour formule des recommandations de nature à mieux assurer la transparence des procédures et des circuits financiers se rapportant aux opérations immobilières de l'Etat. Ces recommandations portent en particulier sur l'adoption de textes encadrant de façon précise le déroulement des procédures d'appel à candidatures, la traçabilité de celles-ci et la systématisation de la saisine des services en charge de la surveillance de la transparence financière des transactions.

5 L'Institut national du cancer

L'INCA, groupement d'intérêt public créé en 2004, a joué un rôle phare lors du plan cancer 2003-2007⁽¹⁾. Mais la Cour a constaté que ses débuts ont été marqués par le non respect de certaines règles et bonnes pratiques de gestion. Entre 2004 et 2008 s'y sont succédé deux présidents, trois directeurs généraux, quatre directeurs administratifs et financiers, quatre agents comptables. L'institut a également connu de nombreux dysfonctionnements. Une remise en ordre a été entreprise fin 2006, mais elle reste à parfaire.

L'absence d'une mise en commun entre les membres de moyens significatifs autres que ceux de l'Etat, et depuis peu, de la CNAMTS, demeure contraire au principe même d'un GIP dont le statut a pour objectif de faciliter la concertation entre des acteurs aux motivations diverses. Les prises de décision sont mieux préservées aujourd'hui des risques de conflits d'intérêts. Le rôle de l'INCa en matière d'autorisation des activités cancérologiques appelle toutefois des précautions : les fédérations d'établissements hospitaliers publics et privés membres du GIP ne devraient

pas être mises en position d'être juges et parties sur ces décisions.

La volonté politique qui a présidé à la création de l'INCa a conduit jusqu'en 2006 à un exercice restreint de la tutelle et du contrôle a priori par l'administration centrale. Aucune lettre de mission n'a été adressée aux présidents successifs.

Les procédures administratives et comptables et le contrôle interne ont tardé à être développés. La direction des ressources humaines n'a été créée que fin 2007. L'organisation est désormais plus cohérente et la moitié de l'effectif des 170 agents a été renouvelée ce qui a permis d'en ramener la configuration et les rémunérations à un niveau plus proche de celles du secteur public. L'INCa gère maintenant mieux ses dépenses (100 M€/an). Mais les indicateurs d'efficacité et de qualité de service restent en grande partie irréalistes et appellent des modifications.

L'élaboration d'un "contrat de performance" avec l'Etat n'a été entreprise que fin 2008 et risque d'être encore retardée par les réflexions sur l'organisation de la recherche en sciences du

(1) Cour des comptes, La mise en oeuvre du plan cancer - Juin 2008.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

vivant. Un “Institut du cancer” commun au CNRS, à l'INCa et à l'INSERM a été créé au sein de ce dernier en 2008 faisant de l'Inca un des instituts “thématiques” créés dans cet organisme de recherche ; mais cela résulte encore d'une simple décision des conseils d'administration de ces établissements.

La Cour recommande un certain nombre de mesures ponctuelles permettant de poursuivre les améliorations engagées dans tous ces domaines et en particulier de clarifier dans des documents conventionnels les responsabilités des uns et des autres.

Au-delà, l'Etat doit tirer des leçons de ces mécomptes, illustrés aussi par l'exemple du GIP DMP. Le recours croissant à des centres autonomes de responsabilités bénéficiant d'assouplis-

sements des règles budgétaires et de moyens supérieurs à ceux des administrations centrales, exige que le choix des dirigeants et les contrôles soient sans failles. La clarification des responsabilités stratégiques de l'administration centrale et des fonctions opérationnelles de l'INCa doit aussi être poursuivie, dans des conditions contractuelles garantissant transparence, efficacité et mesure des performances, y compris de celles des acteurs subventionnés par lui. A défaut, son statut serait à réexaminer au profit d'une formule d'établissement public.

6 La gestion du GIP "DMP"

Le GIP DMP (Dossier médical personnel)⁽²⁾ a été créé en 2005 pour qu'un système informatique donne à chacun accès par Internet à son dossier médical. Cette petite structure (65 emplois) devait disparaître en 2011, une fois desservis quelque 500 000 professionnels de santé et la totalité des assurés. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a consacré son échec et sa disparition prochaine, en prévoyant le financement d'une agence des systèmes d'information de santé partagés (ASIP) qui reprendra le projet.

Les mises en garde sur les conditions juridiques et financières dans lesquelles était mené le projet ont été émises dès 2005 ont été ignorées. L'administration du ministère a été tenue à l'écart de la prise de décision et le conseil d'administration a été largement dessaisi.

Le GIP a dépensé moins du tiers des 242 M€ initialement prévus pour 2005-2008 à la charge de l'assurance maladie. Le ministère considère que les travaux conduits par le GIP sont en partie réussis ou prometteurs. Toutefois la maîtrise d'ouvrage a souffert de nombreux problèmes. Si des préoccupations d'assurance de qualité et de sécurité ont été intégrées, toutes n'ont pas été documentées ou mises en œuvre et restent parfois éloignées des normes internationales. Il

n'existe pas de schéma directeur informatique interne ni d'indicateurs de performance. L'absence de charte de déontologie ne permettait pas la gestion des risques de conflits d'intérêts.

Le GIP a connu quatre directeurs et trois secrétaires généraux en trois ans. Les agents n'ont pas toujours eu la formation ni l'expérience nécessaires. Il en est résulté des erreurs de gestion qu'il s'agisse des procédures d'achat, de la gestion des ressources humaines ou de l'application des règles financières. Le GIP s'est aussi engagé prématurément dans un marché de communication.

Sur décision ministérielle, la Caisse des dépôts et consignations a effectué des travaux informatiques, de pérennité incertaine, sans accord avec le GIP sur leur paiement. Le directeur a fait approuver en 2006 l'achat auprès d'un universitaire américain d'une nomenclature médicale (1,3 M€) restée depuis lors quasiment inutilisée. La Cour recommande de régler rapidement ces deux dossiers.

La Cour souligne qu'il s'agit là d'un nouvel exemple de la difficulté que rencontrent les ministères de la santé et des finances à assurer dans de bonnes conditions le démarrage des GIP ou agences très nombreux dans le domaine de la santé. Elle insiste sur la nécessité de donner à l'Agence qui va succéder au GIP les moyens nécessaires à sa gestion.

(2) Sur le projet "dossier médical personnel" lui-même, voir : Cour des comptes, La sécurité sociale, Paris, septembre 2008, Chapitre VII, L'accès en ligne aux dossiers médicaux, pages 223-262 et 459-462.

7 La gestion de l'Institut géographique national (IGN)

L'Institut géographique national (IGN) a été créé en 1940 en remplacement du service géographique des armées. La Cour a procédé à des contrôles réguliers de l'IGN en 1997, 2004 et 2008 mais l'établissement n'a que partiellement pris en compte ses observations réitérées.

Le marché de l'information géographique croît de façon très rapide ; la concurrence y est très forte. Dans ce contexte, l'IGN a su faire preuve d'innovation, notamment avec la réalisation du Géoportail mais il commercialise par ailleurs des produits (dont un GPS) dont il n'est pas certain qu'ils soient dans le cœur de ses missions.

L'IGN, comme ses tutelles, n'a pas de réflexion stratégique sur ses missions et son statut. Il continue de mêler des missions régaliennes et des activités purement concurrentielles, sans partage clair, sans véritable séparation comptable et surtout sans autre stratégie que la préservation de l'existant et le refus de toute évolution profonde. Alors que ses missions de service public ont été réaffirmées dans le décret du 22 novembre 2004, l'Etat n'apparaît pas en mesure d'indiquer ce qu'il attend d'un opérateur national dans le contexte du

marché de l'information géographique. L'établissement dispose d'un projet d'entreprise portant sur les années 2006-2015, mais ce document décline des objectifs sans données chiffrées et sans les mettre en rapport avec les moyens susceptibles d'être mobilisés sur la période. L'établissement élabore par ailleurs de nombreux documents prospectifs internes qui ne sont pas toujours articulés entre eux. Cette carence est illustrée par l'absence de signature, depuis le début de l'année 2007, d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

L'IGN demeure un établissement hybride, assurant d'une part des **missions de service public** qui justifient la subvention que lui verse l'Etat, et développant d'autre part des **activités commerciales** avec l'objectif d'augmenter le chiffre d'affaires plutôt que la rentabilité.

Le premier corollaire de cette absence de réflexion prospective est le maintien d'un modèle économique bancal. En effet, un recentrage de l'établissement sur des missions régaliennes impliquerait une part de financement accrue en provenance de l'État et l'abandon des activités commerciales. A l'in-

verse, le développement d'une logique commerciale conduirait l'IGN à accepter une plus grande transparence sur ses tarifs et à voir ses financements publics diminuer. Cette question n'est, à ce jour, toujours pas tranchée.

Le second corollaire est l'immobilisme qui prévaut sur le statut de l'établissement. Tout en aspirant à devenir un grand acteur du marché mondial de l'information géographique, l'IGN reste attaché à son statut d'établissement public administratif, inchangé depuis 1966, ce qui permet de ne pas remettre en cause le statut des personnels ou la finalité réelle de la subvention reçue de l'Etat. La Cour ne considère pas que la question du statut est un préalable, mais qu'elle doit trouver sa place dans une réflexion d'ensemble sur l'avenir de l'établissement.

En matière de gestion, la Cour émet de nombreuses critiques. L'établissement n'a pas de gestion immobilière cohérente de ses implantations dont certaines sont sous-utilisées. Le regroupement des effectifs à Saint-Mandé a été réalisé de manière précipi-

tée et s'est avéré très onéreux avec un surcoût important. L'IGN ne s'est pas non plus doté des outils permettant d'assurer une réelle gestion commerciale. Il ne tire aucune conclusion opérationnelle de la comptabilité analytique mise en place alors que plusieurs points de vente ont des résultats déficitaires. L'établissement se caractérise également par une absence de politique volontariste des ressources humaines, sans réflexion prospective, maintenant des services et en particulier un secrétariat général pléthorique. La Cour n'a pu enfin que réitérer ses critiques sur le fonctionnement et l'existence même du service des activités aériennes de l'IGN.

8 Les organismes autorisés pour l'adoption internationale

Sur les 4 000 adoptions réalisées chaque année en France, environ 1 000 sont nationales, les autres concernent des enfants nés dans un pays étranger. La France, deuxième pays d'accueil en 2003, est devenue le quatrième en 2007. Les démarches individuelles étant désormais prohibées dans les pays qui ont adhéré à la convention de La Haye, les adoptants doivent recourir à un organisme autorisé pour l'adoption (OAA), généralement de statut associatif, ou à l'Agence française de l'adoption (AFA), organisme de droit public. De taille souvent réduite, les OAA français ont chacun concentré leur intervention dans un nombre limité de pays. Leur fonctionnement est soumis à une série d'autorisations préalables : ils doivent être agréés par les présidents des conseils généraux des départements de résidence des adoptants, habilités pour chaque destination par le ministère des affaires étrangères et enfin accrédités par l'Etat d'origine de l'enfant.

La Cour a contrôlé 4 OAA (Médecins du Monde, les Amis des Enfants du Monde, les Enfants Reine de Miséricorde et Enfance Avenir) et elle constate la diversité de leurs pratiques, qu'il s'agisse de la gestion des demandes, des contributions financières ou de l'organisation à l'étranger.

Elle constate aussi que **les procédures mises en place n'ont pas été utilisées pour structurer le secteur**. L'Autorité centrale pour l'adoption internationale prévue par la convention de La Haye a comme mission d'informer, de conseiller et d'accompagner les familles. Elle a été conçue, en France, sous forme d'une commission qui est peu à même d'exercer les prérogatives de soutien et de coordination du réseau qui lui ont été confiées en 2006. Elle n'a pas pu, non plus, remédier aux insuffisances du réseau français à l'étranger. Le rattachement de cette instance au ministère des affaires étrangères devrait lui permettre d'exercer pleinement ses missions.

L'AFA, qui ne pratique aucune sélection, peut apparaître comme un recours. Elle ne se charge toutefois ni de l'aide à la constitution du dossier, parfois très complexe, ni de l'accompagnement dans le pays d'origine et des démarches afférentes sur place. La Cour recommande qu'une convention d'objectifs et de moyens soit conclue avec l'AFA.

La nature des services proposés sur place comme la complexité de certaines structures peuvent expliquer que **les frais acquittés par les parents varient fortement** (du simple au triple, selon l'OAA, pour l'adoption dans un même Etat d'origine) ; ils ne comportent jamais

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

toutefois le coût des voyages et séjours sur place qui peuvent en doubler le montant. L'AFA en revanche reçoit une subvention annuelle en contrepartie de laquelle les parents ne règlent pas, sauf exception, de frais de dossier. Ces différences rendent délicate la comparaison des “décomptes de frais” adressés aux parents. La Cour recommande l'élaboration d'un décompte type, autorisant la comparaison des prestations.

Par ailleurs, la Cour recommande le **renforcement du contrôle sur place des correspondants locaux** et de l'activité des OAA par le moyen des postes consulaires, notamment dans les Etats d'origine où la France est peu présente, afin de garantir la qualité du recrutement et la transparence des modalités de rémunération de ces correspondants. La Cour se prononce aussi pour la mutualisation des moyens des OAA français à l'étranger.

Elle appelle également l'attention sur la nécessité, pour la France, de définir une doctrine en matière de liens entre adoption internationale et action humanitaire, face aux souhaits de plus en plus fréquents des Etats d'origine de voir l'adoption internationale contribuer à l'amélioration du cadre de vie et du fonctionnement des orphelinats locaux ou de l'enfance en difficulté.

9 L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public créé en 2003. Il est chargé d'apporter la part de l'Etat dans le financement des opérations d'infrastructures de transport, avec une priorité pour tous les modes non routiers (surtout ferroviaire et accessoirement maritime et fluvial) à partir d'une mobilisation de "l'argent de la route" (à l'origine les dividendes versés par les sociétés publiques d'autoroutes et diverses taxes ou redevances payées par ces sociétés) ou par des subventions budgétaires ou le recours à l'emprunt. A partir de 2006, les investissements routiers effectués au titre des contrats de plan État-Région (CPER) ont pris une place plus importante dans les interventions de l'agence qui ont également été étendues aux transports urbains.

La décision de privatiser les sociétés publiques d'autoroutes, mise en application au premier trimestre 2006, a profondément bouleversé les perspectives financières de l'agence puisque elle a conduit à remplacer une recette récurrente et promise à une croissance régulière (les dividendes) par une dotation en

capital dont la consommation s'est achevée fin 2008.

De la sorte, les prévisions de recettes ont été nettement inférieures aux prévisions de dépenses. Ainsi, pour parvenir à un équilibre, il a d'abord fallu renoncer, pour la période 2005-2012, à près de 5 Md€ de dépenses. Le ministre du Budget a en outre été conduit, non seulement à prendre en compte de nouvelles recettes fiscales et notamment la taxe poids lourds prévue dans la loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, mais à prévoir de lourdes subventions budgétaires de l'Etat à l'AFITF dans l'attente de ces recettes fiscales.

AFITF intervient principalement par le biais des conventions de financement préparées par l'administration chargée des transports et conclues avec les maîtres d'ouvrages responsables des infrastructures en cause (par exemple Réseau Ferré de France - RFF ou Voies navigables de France - VNF ou un grand port maritime) ou avec l'Etat. 65 % des ressources de l'agence proviennent ainsi d'une subvention inscrite au budget général de l'Etat et y retournent sous forme de fonds de concours.

Cette situation conduit à s'interroger sur l'intérêt du **recours à un établissement public**. D'autant qu'un éventuel recours de l'agence à l'emprunt conduirait donc à assimiler sa dette à celle des administrations publiques.

La stratégie du Gouvernement dans le domaine des infrastructures de transport représente des enjeux financiers considérables, certains projets se chiffrant à plusieurs milliards d'euros. Ces projets ont parfois une rentabilité socio-économique très incertaine. Le conseil d'administration de l'AFITF pourrait avoir comme tâche de **hiérarchiser les projets en fonction de moyens financiers** qui sont nécessairement limités. En fait, l'agence n'a pas cherché à pallier le manque flagrant et persistant d'évaluation sérieuse, publique et contradictoire des projets d'investissement avant leur lancement.

La Cour propose donc :

- la suppression de l'AFITF et la reprise de ses activités actuelles par la direction intermodale des transports récemment créée (la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM), parfaitement à même de mener une politique de report modal volontariste au détriment de la route et au profit du ferroviaire, du maritime et du fluvial ;

- la préparation par la DGITM, en liaison avec la direction du budget, d'une programmation pluriannuelle des infrastructures de transport, par exemple à six ans, tenant compte de l'inévitable limitation des moyens financiers disponibles ;

- la mise en place autour de la DGITM d'un comité des engagements assurant la transparence des projets financés et s'assurant qu'un minimum de débat public a eu lieu sur les projets les plus controversés.

10 Les audits de modernisation

Lancés en 2005, les audits de modernisation ont été présentés comme un nouveau vecteur de réforme de l'administration.

Le dispositif a visé à moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'Etat avec pour finalités d'améliorer la qualité de service et de réaliser des gains de productivité permettant des économies substantielles. Il s'est inspiré, tout en l'améliorant, de la démarche empruntée en 2002 par les stratégies ministérielles de réforme (SMR) : le cadre méthodologique a été mieux défini ; le pilotage a été confié à une nouvelle direction d'administration centrale dédiée à la modernisation ; les différents acteurs, parmi lesquels les ministres et les secrétaires généraux des ministères ont joué un rôle central, ont été clairement identifiés. Le découpage du programme en vagues trimestrielles et l'utilisation de l'internet pour diffuser largement les travaux ont constitué deux caractéristiques originales visant à maintenir la mobilisation de l'administration à un niveau élevé. Celle-ci a toutefois été inégale selon les ministères et plutôt décroissante dans le temps, sans que la gouvernance du dispositif permette d'uniformiser l'effort de modernisation.

Le programme des audits de modernisation a donné lieu à une abondante

production : en moins de deux ans, 130 sujets ont été audités par les inspections générales de l'administration assistées de consultants issus du secteur privé. La nature des sujets proposés par les ministères, la qualité des travaux et leur contenu, en termes de préconisations concrètes, ont été très hétérogènes ; le chiffrage des économies à attendre des réformes a été, dans le cas le plus général, très approximatif ; le degré de mise en œuvre des actions par l'administration a été inégal. En dépit des avancées méthodologiques et des moyens déployés, les retombées du programme, notamment sous forme d'économies budgétaires, ont été très inférieures aux attentes. Certains audits de modernisation ont contribué à nourrir la révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de juillet 2007, mais de nombreux audits sont restés inutilisés.

La Cour recommande de procéder à un nouvel examen des propositions, en particulier celles des derniers audits, pour identifier celles qui n'ont été mises en œuvre ni dans le cadre du programme des audits ni dans celui de la RGPP mais qui restent porteuses d'économies et de projets en matière de qualité des services rendus par les administrations.

11 L'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels

La Documentation française a une mission d'information publique et de documentation généraliste en éditant et en diffusant des ouvrages et des revues de référence. Le Journal Officiel a pour mission essentielle de publier et de diffuser la norme, c'est à dire essentiellement les lois et règlements, les avis et les travaux des assemblées parlementaires, ainsi que les annonces légales.

La Cour avait insisté en 2003 sur la nécessité de mieux articuler les activités de service public et les activités concurrentielles de ces deux directions de développer leur complémentarité, voire d'envisager à terme leur fusion. Ce n'est toutefois qu'à partir de 2006 et surtout en 2008 que les bases d'une véritable restructuration ont été posées.

Une rationalisation interne des deux institutions a été engagée. Ainsi le désendettement de la Documentation Française et l'amélioration de son résultat commercial ont été rendus possibles par la réduction du nombre des emplois et la cessation d'activités insuffisamment rentables, mais aussi par une politique d'information et de coédition modernisée. Le Journal Officiel a de son côté procédé à un allègement de l'organisation du travail, notamment en généralisant la saisie informatique à la source des données à publier et plus généralement en

réduisant l'édition papier de ses publications. Ainsi, le site journal-officiel.gouv.fr a fait l'objet d'une procédure garantissant l'authentification des lois et règlements édités sous forme électronique.

Des coopérations entre les deux administrations ont été amorcées. Des services communs et un budget annexe unique ont été créés. Cette collaboration a cependant été freinée par la culture des deux administrations, chacune ayant pu arguer de sa spécificité pour éviter la mise en cause de son existence propre.

La Cour prend acte de ces évolutions significatives mais souligne à nouveau la lenteur des réformes. La modernisation de la Documentation française doit se poursuivre. L'objectif de recherche de gains de productivité au sein des Journaux officiels, délicat au plan social et appelant un dispositif conventionnel particulier, doit également être réaffirmé et les délais en être fixés.

Si la mise en place d'une mission "Publications officielles et information administrative" indique clairement un regroupement à terme des deux institutions, la définition ou la réaffirmation des métiers dont serait en charge cette nouvelle entité constitue un préalable à la poursuite des réformes.

12 Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt

Depuis quelques années, principalement depuis 2003 en raison de la remontée des taux d'intérêt, sont apparus des produits d'un type nouveau, sophistiqués, appelés "produits structurés" qui associent dans un même contrat un emprunt bancaire et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur.

Les travaux des chambres régionales et territoriales des comptes révèlent que toutes les catégories de collectivités et d'établissements publics locaux ont eu recours à des emprunts structurés, y compris des collectivités de petite taille. Certaines collectivités ou certains organismes ont même une dette constituée en quasi-totalité par ce type d'emprunt. Les organismes qui rencontrent des difficultés financières sont fréquemment les plus exposés aux produits structurés, ceux-ci leur ayant permis de reporter le paiement des charges et d'améliorer temporairement et artificiellement leur situation financière.

Il ne saurait en être déduit que la situation financière des collectivités et établissements publics locaux serait globalement préoccupante. L'intensité du risque de taux n'est pas la même pour

tous les emprunts structurés. En outre, la dette ne finance qu'une part minoritaire des investissements (moins de 15 % en moyenne) et sa place dans le budget des collectivités et établissements publics locaux est moins importante que celle des dotations de l'Etat ou de la fiscalité.

Cependant, dans certains cas, des risques excessifs ont été pris et, dans le contexte actuel, les produits structurés font peser sur l'évolution de la dette de certaines collectivités ou établissements publics de multiples incertitudes.

Il n'existe à ce jour aucune statistique fiable permettant de mesurer la part et le risque dans l'encours de dette globale. Cette impossibilité s'explique largement par l'opacité et la complexité des contrats, par **l'inadaptation des référentiels comptables** à ces nouvelles techniques et par les **lacunes de l'information transmise aux assemblées délibérantes**. Celles-ci ne disposent pas des éléments essentiels leur permettant d'apprécier la situation financière et patrimoniale de la collectivité et les gestionnaires ne sont pas toujours dotés des outils de pilotage et de contrôle des engagements et des risques auxquels ils se sont exposés.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

La Cour recommande donc de corriger l'asymétrie d'information existant entre les collectivités qui souscrivent ces emprunts et les organismes prêteurs en obligeant qu'il soit systématiquement recouru aux techniques de valorisation de l'emprunt et des charges afférentes lors de la conclusion des contrats. En outre, elle recommande un encadrement des pouvoirs de l'autorité exécutive en matière de recours à l'emprunt et une meilleure information des assemblées délibérantes afin qu'elles définissent leur stratégie de recours aux instruments

financiers. Elle recommande d'adapter le référentiel comptable applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux afin de définir les modalités de provisionnement des risques attachés à ces contrats et de compléter l'information donnée dans les annexes au compte. Enfin, elle recommande une formalisation accrue des procédures de comparaison des offres bancaires.

13 Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités territoriales

Les collectivités locales ont développé, par delà les exigences légales et réglementaires, des dispositifs de pilotage et de contrôle de leur gestion tendant à assurer non seulement la régularité et la sécurité de leurs opérations, mais aussi l'atteinte au meilleur coût des objectifs qu'elles se sont fixés. Les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes permettent de constater les efforts accomplis qui se traduisent par l'adoption de certaines bonnes pratiques.

De plus en plus, les collectivités territoriales s'attachent à améliorer la performance de leur gestion par la définition d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, inscrits au budget dans une perspective pluriannuelle, régulièrement actualisés, et déclinés en termes opérationnels servant de cadre à l'action des services et à l'évaluation de leur activité.

Elles ont également largement amélioré la sécurité de leurs procédures, par la formation et l'information de leurs agents et une meilleure organisation de leurs circuits de décision, particulièrement en matière de commande publique. De même elles prêtent désormais une grande attention à leurs relations avec les associations ou avec leurs sociétés d'économie mixte ou encore leurs délégataires de service public.

Pour être pleinement assurée, l'efficacité des diverses fonctions de pilotage et de contrôle doit reposer à la fois sur l'impulsion des dirigeants, élus ou fonctionnaires, sur **l'identification et le**

positionnement du service dédié à ce pilotage et la qualité des outils et indicateurs qu'il promet, ainsi que sur l'adhésion des services opérationnels et leur association à un dialogue de gestion.

En revanche, la connaissance des marges de manœuvre financières, et partant le pouvoir de pilotage de l'administration municipale, la comptabilité d'engagement, l'analyse des coûts ou la comptabilité patrimoniale souffrent encore de nombreuses insuffisances alors même qu'ils sont les leviers du pouvoir de pilotage des collectivités.

La Cour recommande une amélioration du contrôle interne et comptable afin de fiabiliser à l'avenir la certification des comptes des collectivités locales.

Enfin, **elle souhaite voir renforcée l'information de l'assemblée délibérante** et des citoyens pour conjuguer au mieux démocratie et performance de la gestion locale. Les informations diverses sur la situation financière et budgétaire, les engagements pris par la collectivité ou la gestion des services publics dont bénéficie l'assemblée délibérante gagneraient à être complétées par une information sur les études, rapports et évaluations susceptibles d'éclairer les choix. L'information du citoyen reste quant à elle souvent théorique, malgré les dispositions légales d'accès à de nombreux documents sur la gestion de sa collectivité et les facilités apportées par l'Internet.

14 Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris

Le réseau de chauffage urbain de la Ville de Paris est l'un des plus importants du monde. Il fournit environ 25 % de la consommation parisienne de chauffage au moyen d'un ensemble de canalisations qui empruntent le sous-sol des voies publiques pour distribuer de la chaleur sous forme de vapeur d'eau. Le délégataire de service public, la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU) est une société dont la Ville de Paris, autorité délégante, est actionnaire minoritaire. Cette délégation de service public se distingue par sa durée exceptionnelle : conclue initialement pour une durée de 40 ans, elle a été prolongée par avenants successifs et doit normalement prendre fin le 31 décembre 2017, après 90 ans d'exploitation par la même société, sans que celle-ci ait jamais été remise en concurrence.

La Cour observe que **les modalités de détermination des tarifs laissent une trop grande marge de manœuvre** au délégataire du service public. L'institution d'un prix maximum autorisé et l'obligation d'appliquer une tarification grands comptes à certains usagers ne procurent qu'un encadrement limité.

En outre, le service public délégué ne concerne que la distribution de chaleur et ne s'étend pas à la production de chaleur qui est assurée par la CPCU pour son compte propre, alors que ces deux fonctions sont indissociablement liées. Sauf à empêcher le bon exercice de la concurrence à l'issue du contrat, tout nouvel exploitant devra pouvoir disposer des moyens de production de chaleur utilisés par l'actuel gestionnaire du service dans des conditions économiques viables.

Pour financer les travaux d'entretien devenus nécessaires du fait de la dégradation du réseau, un avenant a intégré en 2004 dans les investissements indemnifiables ceux qui auront été réalisés à partir de 2001 par la CPCU sur l'ensemble des biens nécessaires à l'exécution du service, y compris d'ailleurs les usines de production de chaleur. En contrepartie, les prix de vente de la chaleur sont restés stables entre 2001 et 2004. Toutefois, l'action entreprise pour la **remise en état du réseau risque d'être trop tardive** et elle ne pourra vraisemblablement pas être achevée avant le terme de la délégation de service public.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

De surcroît, les investissements réalisés par la CPCU à partir de 2004 font l'objet d'un **contrôle insuffisant par la ville de Paris**.

Le contrôle de la ville de Paris sur la gestion du service public de chauffage urbain souffre au demeurant de plusieurs insuffisances, notamment en matière de coordination des services chargés du contrôle de l'exploitation de la délégation.

De ce point de vue, l'exemple parisien permet de tirer des enseignements pour l'ensemble des collectivités françaises souhaitant mettre en œuvre un réseau public de chaleur.

La rédaction des clauses tarifaires prend de ce point de vue une importance particulière : elles doivent garantir la juste rémunération du délégataire mais elles doivent aussi assurer à l'utilisateur

le bénéfice d'une part des gains de productivité réalisés par l'exploitant.

La préservation de l'état du réseau et des autres équipements nécessaires à l'exploitation du service, la définition rigoureuse des droits tant de la collectivité que de son délégataire sur ces équipements au terme de la délégation de service public doivent faire l'objet de la plus grande attention. De ce point de vue, le rapport annuel d'exécution de la délégation de service public constitue un outil de contrôle de gestion indispensable. Son contenu doit être défini avec soin et son analyse par les services de la collectivité délégante doit être systématique et approfondie.

15 Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : cas de Pont-Saint-Esprit (Gard)

Depuis 2006, de multiples procédures ont été mises en œuvre par la chambre régionale des comptes (CRC) de Languedoc-Roussillon concernant la ville de Pont-Saint-Esprit, commune du Gard de 9523 habitants.

Malgré une présentation apparemment équilibrée, les budgets successifs de la commune ont été votés en déséquilibre réel depuis 2006, comme l'a constaté la CRC à l'occasion de plusieurs saisines budgétaires. Les causes de ces difficultés sont structurelles, la commune ne disposant pas des ressources suffisantes pour faire face à ses dépenses. Son endettement est élevé et sa capacité d'autofinancement est insuffisante et de surcroît faussée par l'importance des travaux effectués par la commune avec ses propres moyens. En 2008, le déficit cumulé représente près d'un an de ressources fiscales. Il ne pourra être résorbé que sur plusieurs années. Le dernier plan de redressement proposé par la CRC a confirmé les précédentes propositions qui n'avaient pas été mises en œuvre par la commune, et a fixé l'échéance à 2015.

Cette situation financière dégradée a conduit à des retards importants de paiement. La chambre régionale des comptes a ainsi été saisie de demandes

émanant de l'URSSAF du Gard, d'EDF, de la Caisse d'Épargne et d'un syndicat intercommunal. Si la CRC peut mettre en demeure la collectivité d'inscrire ces dépenses obligatoires à son budget, le préfet peut, en cas de refus de la collectivité, prendre un arrêté d'inscription d'office. Toutefois, la chambre a pu constater que la commune avait bien inscrit les crédits nécessaires, donné les instructions nécessaires au paiement mais que la trésorerie disponible ne permettait pas d'y faire face.

Ce cas fait apparaître **les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire**, comme de celles relatives à **l'inscription d'office des dépenses obligatoires**. La Cour recommande l'amélioration des mécanismes de détection, par les services de l'État, des difficultés financières des collectivités, l'accompagnement des plans de redressement par des mesures permettant d'en faciliter l'exécution. Elle préconise aussi que soit envisagée la possibilité d'engager la responsabilité propre des ordonnateurs locaux en cas de manquements graves dans l'exécution d'une procédure de retour à l'équilibre financier.

16 La ligne de transport "Dieppe-Newhaven"

Le département de la Seine-Maritime a décidé de reprendre l'exploitation d'une ligne de transport maritime entre Dieppe et Newhaven (Grande-Bretagne), à la suite de la cessation d'activités du précédent exploitant privé en 1999. Cette activité a été confiée de fait, sans délibération spécifique, à un établissement public, le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT), qu'en réalité le département contrôle étroitement. Dans le même temps il se portait acquéreur des infrastructures portuaires de Newhaven par l'entremise successive de deux sociétés, l'une de droit français, l'autre de droit britannique, en invoquant les nécessités techniques de maîtriser les aménagements du terminal anglais.

Cette opération était irrégulière du fait de l'absence d'acte formel créant un nouveau service public industriel et commercial. En outre, la compétence du département en matière de transport maritime international est incertaine. Enfin, la reprise de la ligne a été présentée comme une opération de coopération internationale décentralisée, alors qu'elle n'en présente pas les caractéristiques et qu'elle n'en respecte aucune des règles.

La Cour des comptes et la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie avaient appelé préventivement l'attention, dès 2002, sur les risques encourus par le département dans cette opération.

Les conséquences financières pour le département sont très lourdes. Et la

revente des installations du port de Newhaven reste hypothétique.

Le département compense systématiquement depuis huit ans, un déficit d'exploitation en grande partie imputable à la faible rentabilité de la ligne de transport. En outre, à une grille de tarifs trop faibles s'est ajoutée la pratique de rabais abusifs.

Les charges courantes liées à la gestion de la ligne n'ont pas été maîtrisées. À partir de 2005, le syndicat mixte a procédé au recrutement direct, par contrat, de 195 marins dont la rémunération a connu une évolution très favorable. Par ailleurs, la multiplication d'accidents et d'incidents techniques, qui ont parfois entraîné des contentieux, ont constitué autant de charges nouvelles. Enfin le département a dû régler des dettes de la société anglaise propriétaire du port de Newhaven

L'acquisition de deux navires, à partir de 2004, destinés à remplacer les deux premiers bateaux du SMPAT, s'est effectuée au prix d'un montage d'une grande complexité, faisant intervenir notamment, dans le cadre d'une opération de défiscalisation, des intermédiaires financiers, pour un coût global particulièrement élevé.

Le SMPAT a confié la gestion de la ligne à un délégataire privé en 2007 mais a continué d'assumer, avec l'aide du département, les conséquences financières d'une gestion toujours déficitaire. À cette date, le département avait déjà injecté 125 M€ destinés à garantir l'équilibre de la gestion de la ligne.

17 Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier

Le contrôle et la régulation du secteur financier sont les instruments d'une politique publique dont les objectifs principaux sont la sécurité et la stabilité du système financier et la protection des épargnants. Sa mise en œuvre repose largement sur des autorités indépendantes, mais la responsabilité globale relève de l'Etat.

La loi de sécurité financière du 1er août 2003 a maintenu en France, comme c'est le cas au niveau européen, une organisation compartimentée avec un régulateur par secteur : l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour la régulation des marchés financiers, la Commission bancaire pour le contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM). En outre, il existe des autorités spécifiques chargées d'agrèer les établissements bancaires et les entreprises d'assurance.

Des évolutions institutionnelles sont souhaitables. Elles ne doivent toutefois pas remettre en cause les principes fondamentaux sur lequel a été bâti le système : distinction entre régulation des marchés et contrôle des établissements et proximité du contrôleur bancaire avec la Banque centrale. Le main-

tien d'autorités spécifiques pour l'agrément des établissements, distinctes des autorités de contrôle, ne se justifie plus. Les collèges de la Commission bancaire et de l'ACAM devraient être renforcés et associés à la fois des membres permanents, des professionnels du secteur, comme c'est déjà le cas dans certaines autorités de régulation.

La coopération devrait être renforcée, en particulier en matière de protection de l'épargne. Le rôle directeur de l'AMF dans le contrôle de la commercialisation des produits d'épargne devrait être affirmé. L'option d'une coopération institutionnalisée renforcée entre les autorités de contrôle et d'agrément, sous l'égide de l'Etat, doit être privilégiée, notamment par une extension du rôle du collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier (CACES). Des formes de rapprochement organique devraient, sous certaines conditions, être étudiées entre l'ACAM et la Commission bancaire, par exemple pour assurer la mise en commun des compétences des personnels.

L'Etat doit être fortement, et de manière permanente, impliqué dans la coordination de cette politique, notamment en opérant une clarification des compétences de contrôle et de régula-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

tion dans le domaine réglementaire, une meilleure répartition des rôles aux niveaux européen et international, et une plus grande information du Parlement pour permettre à celui-ci d'exercer son contrôle.

Des progrès sont nécessaires dans **l'organisation des fonctions de surveillance et d'enquête**, en recherchant une meilleure allocation des ressources en fonction des enjeux et de l'évaluation des risques et en cherchant à les anticiper. La démarche engagée en 2006 par l'AMF doit être amplifiée. La Commission bancaire doit faire évoluer ses pratiques, notamment par une modernisation du système interne de notation des risques et une programmation des contrôles sur place en fonction de cette notation. L'ACAM doit se préparer et préparer la profession aux modifications de la réglementation européenne qui régira les fonds propres des compagnies d'assurance et de réassurance. Les dispositifs de pilotage par objectifs et de suivi de la performance de la gestion, déjà présents à l'AMF, devraient être généralisés et l'ajustement des moyens aux besoins poursuivi.

En ce qui concerne **les sanctions**, l'effort engagé pour sécuriser et renforcer l'efficacité des procédures, y compris

par un pouvoir préalable d'injonction, doit être poursuivi dans les trois autorités. Il importe que des sanctions d'un montant réellement dissuasif soient effectivement prononcées et que la publicité devienne la norme.

La Cour recommande que les autorités de contrôle et de régulation, sous l'autorité de l'Etat soient fortement impliquées dans la modification de la réglementation rendue nécessaire par l'évolution des marchés. Cette implication passe par les instances de concertation européennes et internationales, à caractère sectoriel ou général, et doit porter en particulier sur l'adaptation des règles prudentielles, le renforcement de l'information financière et l'extension du champ de la régulation.

18 La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités

La situation du patrimoine universitaire est préoccupante. Le tiers des locaux apparaît au mieux comme vétuste, 15 % étant considérés comme inadaptés à l'enseignement et à la recherche. Les orientations données par le ministère depuis 2000 mettent l'accent sur les remises à niveau et les réhabilitations ainsi que sur la mise en cohérence des sites, mais les programmations successives n'ont pas dégagé tous les moyens nécessaires.

Les mesures mises en œuvre par le ministère ont été jusque-là trop dispersées, la fonction immobilière au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) étant elle-même éclatée entre différents niveaux hiérarchiques non homogènes. Les établissements ne sont pas mis en situation de responsabilité de la gestion du patrimoine mis à leur disposition. Ils ont dû jongler entre différents dispositifs trop peu articulés entre eux : contrats de plan Etat-régions, crédits de mise en sécurité, crédits de logistique relevant de la dotation globale de fonctionnement ou crédits de maintenance alloués dans le cadre de la politique contractuelle. Cette fragmentation n'a facilité pour les universités ni la vision d'une politique patri-

moniale ni la connaissance de son coût complet, et ne les a guère incitées à optimiser leur gestion.

La mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités -LRU-, la réforme des modalités d'attribution des dotations financières de l'Etat aux universités, ainsi que les moyens nouveaux, dont ceux dévolus à l'Opération campus, qui ont été dégagés en faveur de l'immobilier universitaire devraient faciliter les évolutions.

Toutefois, le transfert du patrimoine en pleine propriété aux universités reste optionnel dans le cadre de la loi LRU, et le peu d'empressement actuel des établissements à demander cette dévolution montre qu'ils restent dans l'attente d'une clarification de ses modalités précises. La Cour recommande **de ne pas différer ce transfert, qui permettrait aux universités de disposer de l'ensemble des moyens de leur autonomie**. En effet, la qualité des locaux est un facteur important de leur attractivité et elle contribue à la performance de l'enseignement et de la recherche que mènent les établissements. Il nécessite néanmoins la réunion de plusieurs conditions essentielles :

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

- en priorité, le **renforcement rapide de la capacité de gestion des établissements**, les rendant à même d'assurer la pleine responsabilité patrimoniale. Ceci suppose le développement et une meilleure structuration de la fonction immobilière en leur sein, la généralisation de schémas directeurs leur permettant de définir leur politique immobilière, une fiabilisation de leur comptabilité patrimoniale et une meilleure maîtrise budgétaire et financière ;

- **un pilotage central affirmé**, et des moyens d'expertise à la hauteur des enjeux. Il revient à l'Etat de s'assurer des conditions de bonne fin de ces opérations, et de garder les moyens nécessaires à une régulation efficace. La réunification à court terme de la fonction immobilière au sein de l'administration centrale contribuerait à mieux répondre à ces enjeux ; il convient par ailleurs de trancher sur le devenir de l'Etablissement Public d'Aménagement Universitaire (EPAU), créé en 2006 mais qui n'a pas été activé ;

- **l'évaluation des résultats obtenus** et l'identification des conséquences qui doivent en être concrètement tirées

dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement.

La Cour recommande notamment que la qualité du pilotage immobilier fasse l'objet d'une pondération suffisamment significative parmi les critères retenus pour la répartition des moyens aux universités.

La dynamique créée pour l'accession des universités à la pleine autonomie en matière immobilière, accompagnée de l'important effort financier consenti, devrait contribuer, dans une logique de site, à favoriser la nécessaire recomposition du paysage universitaire : la politique immobilière en constitue, par son caractère structurant, un levier important.

19 L'Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport

Le modèle français du sport repose sur une cogestion du sport entre l'Etat, qui remplit des missions régaliennes et affecte des crédits et des personnels, et "le mouvement sportif" qui organise la pratique sportive dans le cadre de la délégation qui lui est accordée. Cette organisation fait toujours l'objet d'un large consensus qui repose sur deux principes, l'unité entre les différents sports et la solidarité entre les secteurs amateur et professionnel. Dans ce contexte, l'Etat participe au financement de quatre actions prioritaires : le sport pour tous, le sport de haut niveau et la préparation olympique, la protection de la santé des sportifs et la lutte contre le dopage, enfin, la formation et le développement des métiers du sport.

Ce modèle est cependant confronté aujourd'hui à la transformation profonde du marché du spectacle sportif : développement du sport professionnel, émergence d'acteurs privés dans l'organisation du sport de haut niveau, importance des ressources tirées des droits de télévision et du sponsoring, et enfin rôle croissant des instances sportives internationales.

Dans le cadre de ses contrôles, la Cour a noté une amélioration globale de la gestion des fédérations contrôlées. Elle a toutefois relevé un développement fortement différencié de leurs ressources propres, en raison du caractère très inégal de l'exposition médiatique des compétitions qu'elles organisent, ce qui met à mal le principe d'unité du sport. En outre, la solidarité entre le secteur amateur et le secteur professionnel

apparaît très insuffisante. Enfin, les marges d'action de l'Etat ont diminué sous l'effet du cadre juridique européen et international, ainsi que de la décroissance des moyens budgétaires qu'il met en œuvre.

Par delà les réflexions en cours du conseil supérieur de l'audiovisuel sur un rééquilibrage de l'exposition médiatique des différents sports, **la Cour recommande** :

- une répartition plus sélective des moyens de l'Etat, crédits budgétaires et conseillers techniques, entre les différentes fédérations sportives, en fonction de l'importance de leurs ressources propres ;

- un net renforcement des mécanismes de mutualisation, au sein de chaque sport, entre le secteur professionnel et le secteur amateur ;

- la mise en place d'une plus grande solidarité entre les sports par une modification de la taxe "Buffet" (qui porte sur les cessions de droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives) d'une part, en élargissant son assiette grâce à la prise en compte des ressources tirées des droits commerciaux, voire, s'il y a lieu à l'avenir, des paris sportifs, d'autre part, en modulant son taux en fonction du montant des ressources propres des fédérations.

Compte tenu de l'attention particulière que l'Etat doit porter aux dimensions éthique et sociale du sport, ces évolutions devraient être engagées sous son impulsion et en concertation avec le mouvement sportif.

20 La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels

La loi du 15 décembre 2004 a défini un régime spécifique de rémunération du “droit à l'image collective” des sportifs professionnels, c'est-à-dire de leur apport personnel à l'image de leur club qui génère des droits télévisés et des produits dérivés. Ce dispositif aboutit en fait à **exonérer totalement de cotisations sociales patronales et salariales une fraction de 30 % de la rémunération** brute des sportifs professionnels, à condition que cette fraction dépasse deux fois le plafond de la sécurité sociale⁽³⁾. Son objectif explicite est de maintenir en France les meilleurs joueurs, et même de faire revenir ceux qui se sont expatriés. Contrairement à son intitulé, ce mécanisme n'a donc aucun lien avec leur apport réel à l'image collective de leur équipe. Il s'agit en fait d'un simple régime d'exonération de cotisations sociales, dont la particularité est de bénéficier aux sportifs professionnels les mieux rémunérés et dont l'avantage est d'autant plus grand que ces rémunérations sont élevées.

Comme toute exonération de cotisations de sécurité sociale, **elle est compensée par le budget de l'Etat**, 32 M€ étaient prévus à cet effet dans la loi de finances initiale pour 2008.

Cette aide accordée aux sportifs professionnels les mieux rémunérés est ainsi devenue supérieure, à elle seule, à l'ensemble des crédits budgétaires destinés au sport amateur, ou bien au total des crédits consacrés à la lutte contre le dopage et à la reconversion des sportifs de haut niveau.

Ce dispositif a donné lieu jusqu'en 2008 à diverses irrégularités budgétaires : reports de charge sur les exercices budgétaires suivants - les crédits disponibles ne servant en fait qu'à payer les dettes cumulées au titre des exercices antérieurs -, inscription sur un programme budgétaire autre que celui qui est consacré au sport. Son montant est en outre, imprévisible : plus les rémunérations des joueurs s'accroissent en raison de l'augmentation des recettes tirées des retransmissions télévisées ou des droits dérivés, et plus l'Etat doit supporter une charge accrue au titre de cette exonération de charges sociales. Enfin, ce dispositif exerce un effet d'éviction au détriment des autres actions du programme “Sport”, dont il représente désormais près du sixième du montant global.

Par ailleurs, les départs des meilleurs joueurs français vers l'étranger n'ont pas

(3) Le plafond de la sécurité sociale est de 2859€/mois en janvier 2009 : ce seuil devant être doublé dans le projet de loi de finances pour 2009.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

été interrompus ni même freinés depuis sa mise en place, et le retour massif des joueurs les plus réputés, qui était attendu, ne s'est pas produit. Compte tenu des mesures fiscales adoptées ces dernières années - baisse de la tranche marginale d'impôt la plus élevée, bouclier fiscal -, le départ ou le maintien à l'étranger des sportifs professionnels français ne s'expliquent pas par des charges fiscales et sociales nettement plus défavorables en France, mais par les rémunérations sensiblement plus élevées qu'ils perçoivent dans les grands clubs européens.

La Cour suggère donc la **suppression de ce dispositif**, dont la charge budgétaire serait plus légitimement affectée à des actions conformes aux objectifs assignés au programme "Sport", tels que, par exemple, l'accroissement de la pratique sportive découlant d'une meilleure formation des jeunes.

21 La participation des employeurs à l'effort de construction

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), communément appelée "1 % logement" est un prélèvement obligatoire, assis sur la masse salariale et collecté par des comités interprofessionnels du logement (CIL) ainsi que par certaines chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les ressources des CIL s'élèvent à plus de 4 Md€. En 2006, la Cour avait déjà critiqué certains aspects de la gestion de la PEEC : la gouvernance du système et les emplois du "1 % logement"⁽⁴⁾. En 2008, elle a constaté que la plupart des dysfonctionnements dénoncés perdurent et souligne à nouveau la nécessité d'une réforme en profondeur, annoncée au demeurant par le conseil de modernisation des politiques publiques en avril 2008.

Alors que l'UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement) représente les intérêts des collecteurs, et l'ANPEEC (Association Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) élabore les règles régissant l'activité des collecteurs et contrôle leur gestion et leur comptes,

plus de la moitié des membres de leurs conseils d'administration sont communs en tant que titulaires ou suppléants. En outre, si l'ANPEEC est en charge du contrôle de l'association Foncière Logement créée par la loi en 2002, elle n'a en fait jamais exercé de contrôle.

La Cour a aussi noté que le financement des partenaires sociaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations, représente désormais plus de la moitié des frais de fonctionnement de l'UESL.

En 2006, la Cour avait déploré **l'absence d'adaptation du réseau des collecteurs** à l'évolution de leurs missions et notamment au développement des produits dits "à droits ouverts", accessibles à tout particulier, demandeur d'emploi ou en activité, quel que soit son employeur (contributeur ou non de la PEEC). La mutualisation souhaitée n'a pas eu lieu. En outre la Cour a noté que, pour mettre en place ces nouveaux services, plusieurs collecteurs avaient contracté avec des sociétés dans des conditions coûteuses et peu transparentes.

(4) Rapport public annuel - février 2006 - La participation....

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Certes, des regroupements de collecteurs ont eu lieu mais le réseau doit gagner en cohérence et en sécurité alors que les collecteurs sont toujours nombreux, qu'ils sont régis par un statut associatif mal adapté à la gestion de groupes de sociétés et que leurs comptes ne sont toujours pas consolidés ou combinés, malgré la réforme comptable envisagée début 2009. En outre, le contexte de l'intervention de ces organismes a été modifié par les décisions qui ont été prises en matière de décentralisation de certaines aides au logement. Une réforme en profondeur du réseau des collecteurs reste indispensable.

Jusqu'en 2008, l'emploi des ressources de la PEEC a été décidé par voie de convention entre l'Etat et l'UESL **sans évaluation systématique de son utilité**. Par exemple, les risques liés à l'universalité de la garantie des risques locatifs (GRL), créée en 2006 sans condition de ressources n'ont été mis à jour qu'en mars 2008. De même, si le pass-travaux, prêt accordé pour financer les travaux d'amélioration des logements, a présenté près du quart des emplois totaux des fonds de la PEEC, rien ne permet de dire en quoi il contribue à la politique nationale du logement.

Il appartient à l'UESL et au réseau des collecteurs d'évaluer de manière régulière l'efficacité sociale comparée des différents emplois des fonds collectés.

Rapportés aux fonds publics investis et aux avantages fiscaux et fonciers consentis par l'Etat, les programmes conduits par la Foncière logement apparaissent comme peu performants.

Les ressources de la PEEC ne sont pas structurellement stables et les nouveaux emplois de fonds consistant en des subventions et non en des prêts, les ressources que constituent les remboursements de prêts sont appelés à se tarir. Dans ce contexte, l'Etat et les partenaires sociaux doivent engager sans délai un exercice de prévision de l'équilibre financier de la PEEC en fonction des priorités définies par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

22 Le dispositif de formation à l'initiative des salariés

Par opposition au plan de formation de l'entreprise, dont l'élaboration et la réalisation sont de la seule responsabilité de l'employeur, les dispositifs de formation qui sont ouverts à l'initiative des salariés relèvent d'une logique de droits opposables à l'employeur ; ils ont été mis en place dans une optique de correction des inégalités de formation.

Tout salarié engagé dans la vie professionnelle depuis une certaine durée a droit, à sa seule initiative et à titre individuel, à bénéficier d'un **congé individuel de formation (CIF)**. Ce dispositif, qui remonte à l'origine même du système de formation professionnelle, permet de suivre, en dehors de l'entreprise, une formation lourde principalement à finalité de reconversion professionnelle. En 2004, a été créée, au bénéfice des salariés, une troisième voie d'accès à la formation : **le droit individuel à la formation (DIF)**. Chaque salarié capitalise un crédit annuel de vingt heures dans la limite de 120 heures sur 6 ans qu'il peut mobiliser dès la fin de la première année (dans la limite des heures acquises).

Malgré leur commune ambition, ces dispositifs illustrent les difficultés récurrentes du système français de formation professionnelle à mettre en œuvre une stratégie coordonnée et efficace de formation tout au long de la vie.

La Cour a constaté qu'ils n'apportaient qu'une **contribution très incomplète à la correction des inégalités** d'accès à la formation professionnelle continue et à la sécurisation des parcours professionnels. Leurs priorités sont imprécises, ils ne sont pas complémentaires, ils ne sont pas ciblés sur les publics les plus fragiles et les moins formés. Ils bénéficient à un très faible nombre de personnes par rapport à la population active. En outre, le cloisonnement des organismes gestionnaires pour le CIF est à l'origine de disparités de prise en charge et la diversité des stratégies d'entreprises pour le DIF explique des résultats insatisfaisants. L'échec est particulièrement patent pour les dispositifs spécifiques ouverts aux titulaires de contrats à durée déterminée dont les besoins de formation sont pourtant majeurs.

Sur un plan financier, ces droits à formation ouverts de manière indifférenciée à la quasi-totalité de la population salariée se révèlent, notamment le DIF, représenter des sommes considérables s'il en était fait un usage plus large. Ils font ainsi peser des risques considérables sur l'ensemble du système de formation professionnelle et sur les finances publiques pour ce qui concerne la fonction publique.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Le CIF et le DIF nécessitent ainsi une réorientation profonde et rapide, sauf à accepter de laisser s'accumuler des droits à formation dont le financement se révélera à brève échéance insupportable, avec toutes les conséquences qui pourraient en résulter sur le plan économique et social.

Dans le prolongement de ses travaux antérieurs sur la formation professionnelle, **la Cour recommande de :**

- recentrer très fortement le DIF, sécuriser son financement au bénéfice des seuls publics prioritaires et dédier à son financement une fraction de la contribution acquittée par les entreprises au titre du CIF ;

- articuler étroitement CIF et DIF : la mobilisation du DIF devrait être obligatoire en cas de demande de CIF afin d'augmenter le potentiel de réponse aux demandes croissantes de CIF. Le CIF devrait être mobilisé de manière préférentielle pour les salariés en transition professionnelle ;

- fusionner les dispositifs ouverts aux titulaires de contrat à durée déterminée, en majorant la contribution des entreprises au CIF-CDD ;

- reconfigurer le réseau des organismes gestionnaires de CIF en centralisant l'ensemble de la collecte au sein d'un organisme à caractère national et interprofessionnel, en supprimant les collecteurs spécifiques, et en harmonisant les critères et les niveaux de prise en charge.

- mettre plus largement en place un système de mutualisation effectif des fonds de la formation professionnelle sur le plan national au profit du financement de parcours de formation pour les salariés prioritaires, et par la création de "fonds régionaux pour la formation tout au long de la vie".

A défaut d'une réarticulation d'ensemble, la suppression du CIF s'imposerait pour redéployer les financements au bénéfice de ceux qui restent exclus de tout accès à la formation.

23 La prise en compte de la demande d'asile

La France a été longtemps le premier pays pour les demandes d'asile ; elle occupe désormais la deuxième place, derrière la Suède. La seule prise en charge de l'accompagnement social (exercice des droits, logement, travail,...), représente la moitié des crédits du nouveau ministère chargé de l'immigration. Par rapport à ses contrôles antérieurs⁽⁵⁾, la Cour constate des progrès certains, mais note que les améliorations intervenues laissent subsister des problèmes qui pourraient être aggravés par la remontée du nombre de demandes d'asile, alors qu'il était en baisse ces dernières années.

L'organisme instructeur, l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'instance juridictionnelle, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) sont désormais séparées, conformément aux préconisations de la Cour et leur rôles respectifs ont été clarifiés.

Un service de l'asile regroupe au sein du nouveau ministère de l'intégration, de l'immigration de l'identité nationale et du développement solidaire des compétences auparavant éclatées. Le nouveau ministère est également res-

ponsable du pilotage de l'opérateur en charge du dispositif d'accueil, l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM) ; la situation n'est toutefois pas encore stabilisée puisque, bien que récemment créée, l'agence se transforme en Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Les missions de la nouvelle structure et ses relations avec les services déconcentrés de l'Etat devraient être rapidement et précisément définies.

Au-delà de l'organisation plus cohérente des structures que la Cour avait souhaitée, la prise en charge des demandeurs est améliorée grâce à une adaptation des services de premier accueil à la réalité des besoins et le regroupement des traitements des demandes d'admission au séjour à la préfecture du chef-lieu de région, réforme qui se met progressivement en place. La Cour souhaite cependant que la qualité de l'accueil dans les préfectures soit systématiquement évaluée.

Des efforts importants en vue de résorber les retards ont été faits pendant une période de rattrapage grâce au recours à des moyens temporaires en personnels, locaux et crédits. Des dispo-

(5) Rapport public annuel - février 2001 et Rapport public thématique "Accueil et intégration des populations immigrées" - Novembre 2004

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

sitifs spécifiques assurant des garanties d'instruction pour le demandeur ont été également introduits, qu'il s'agisse du traitement de dossiers en procédures prioritaires ou de l'usage des listes de pays d'origine "sûrs". Ces procédures particulières méritent un suivi attentif. Mais la Cour constate que le traitement juridictionnel évolue dans un sens opposé : alors que les recours deviennent systématiques, la durée de traitement des dossiers s'allonge.

En matière d'hébergement, en dépit de la diminution de la demande, malgré un effort incontestable d'augmentation du nombre de places et une meilleure couverture du territoire par les centres d'accueil des demandeurs d'asile, (CADA), malgré une organisation nouvelle de la gestion de ce dispositif national d'accueil (DNA) qui s'appuie sur de nombreux organismes publics ou associatifs, la Cour constate une persistance des problèmes. Le taux d'accès à l'hébergement des nouveaux demandeurs reste faible, le rythme des rotations est trop lent. Parmi les causes de ces difficultés, figure le décalage entre les évolutions des caractéristiques familiales des demandeurs et la rigidité des structures du parc immobilier. En l'absence d'hébergement, les demandeurs d'asile perçoivent l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée par l'Unédic ; le financement assuré par l'Etat risque de s'alourdir.

Après une pause en 2008 et 2009, la création de nouvelles places devra reprendre. La Cour recommande en outre que des mesures soient prises pour éviter à la fois l'engorgement en amont des CADA et la sous-occupation de certains d'entre eux. La gestion des sorties paraît en outre perfectible : le demandeur qui obtient le statut de réfugié doit disposer d'un logement pour pouvoir quitter le CADA. Sur ce point, l'intéressé se trouve en concurrence avec les immigrants mais aussi d'autres publics. Il conviendrait de recourir de manière plus fréquente à l'accompagnement personnalisé prévu par la loi de 2007. Afin d'éviter pour ceux qui ne peuvent obtenir aucune régularisation le glissement vers la clandestinité, les dispositifs de retour vers le pays d'origine devraient être améliorés.

Enfin, la Cour recommande de séparer davantage les volets social et administratif de l'accompagnement des demandeurs d'asile, au moment du premier accueil, afin d'éviter les doubles financements.

24 Les politiques de soutien à la parentalité

Les démarches de soutien à la parentalité visent à conforter les parents dans leurs missions éducatives. De nombreux dispositifs ont été mis en place dans cette perspective. Certains leur permettent de partager leurs expériences et de leur redonner s'ils le souhaitent des repères : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, lieux d'accueil parents enfants. D'autres visent à prévenir ou atténuer les conséquences d'un conflit ou d'une séparation : médiation familiale ; d'autres encore à informer les parents : conseil conjugal et familial ; un dernier ensemble vise à renouer les relations entre les parents et l'école tout en aidant les enfants : contrat local d'accompagnement à la scolarité, ou à permettre aux parents dans des situations difficiles de voir leurs enfants : espaces rencontres. Les actions de responsabilisation parentale, de nature plus coercitive, constituent la dernière étape avant une sanction (elles ne sont pas abordées dans cette insertion).

Cependant, **l'empilement de ces dispositifs, leur faible articulation entre eux et un maillage territorial inégal** rendent malaisées les démarches des parents. Les 500 "points info famille", dont la mise en place s'inscrit dans une politique d'amélioration de l'information à destination des familles, sont mal répartis sur le territoire et

offrent des services de qualité très inégale. Ils ne suffisent pas à pallier les difficultés de l'orientation des parents vers le dispositif susceptible de répondre le mieux à leurs besoins.

Les financements, évalués à 100 M€, sont principalement apportés par la branche famille de la Sécurité sociale. Les ministères, notamment le ministère de la justice et les collectivités locales, apportent des financements complémentaires.

La Cour considère qu'avant même de procéder à une évaluation des actions, rendue incertaine par l'insuffisance des remontées d'information, il est urgent de résoudre les problèmes posés par les défaillances du pilotage national comme local. Elle recommande que soit mis fin au foisonnement de comités mal coordonnés en mettant en place un pilotage unique de l'ensemble des actions de prévention. Ce pilotage devrait être assuré principalement au niveau local, afin que les décisions, y compris celles concernant leur financement, soient prises au plus près des besoins des parents.

25 L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations

Les politiques publiques concourant à la prévention, la gestion et la réparation des incendies de forêts et des inondations associent de nombreux acteurs, dont les communes, départements et leurs groupements, et l'Etat et les établissements publics. Le rôle des ministères chargés de l'environnement, de l'équipement et de l'agriculture, de l'intérieur et de l'économie est primordial pour édicter les normes de prévention, organiser le système de lutte et de secours et garantir les dispositifs d'assurance.

L'efficacité des dépenses publiques pourrait être améliorée. Les moyens financiers consacrés par l'Etat à ces actions ne sont pas clairement identifiés dans les documents budgétaires. De même les coûts de gestion des crises et leurs conséquences socio-économiques ne sont que partiellement mesurés. Ces lacunes de l'information ne permettent pas de procéder dans de bonnes conditions à l'allocation des moyens aux deux logiques : la prévention, d'une part, la gestion des crises et la réparation des dommages, d'autre part.

En outre, la coordination des services de l'Etat, tant au niveau national que déconcentré, demeure perfectible. De même, il conviendrait de remédier au caractère incomplet et parfois tardif de la mise en œuvre des préconisations

qui sont énoncées au terme des missions d'inspection que l'Etat diligente après chaque évènement majeur.

S'agissant de la prévention, des actions pourraient être mieux intégrées dans les politiques d'aménagement et de valorisation du territoire. Ainsi une exploitation accrue de la forêt méditerranéenne et la création de coupures agricoles permettraient de limiter sensiblement la propagation des incendies. Les prescriptions spécifiques en matière de feux de forêts et d'inondations sont souvent intégrées par les communes avec retard dans les documents de planification et d'urbanisme, au terme de procédures de concertation locale parfois conflictuelles. Dans ce contexte, dans certaines zones, l'exposition des constructions aux risques s'étend.

Les moyens alloués par l'Etat sont en l'espèce suffisants, mais les conventions aux prescriptions des divers documents de planification et d'urbanisme devraient être davantage réprimées.

Les travaux de prévention sont effectués avec lenteur. Les équipements (infrastructures de défense de la forêt contre les incendies, digues de rétention des crues) se dégradent parfois du fait de lacunes dans leur entretien et leur contrôle. En matière d'inondations, priorité devrait aussi être donnée aux travaux les plus structurants, comme l'aménagement des bassins ver-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

sants. Par ailleurs, le contrôle par l'État des obligations de débroussaillage opposables aux propriétaires en zones forestières devrait être accru.

Le dispositif de gestion de crise s'est amélioré de façon continue. Dans l'ensemble les moyens publics ont été correctement mobilisés pour faire face aux sinistres les plus violents. Toutefois, les décisions d'investissement pour ce qui concerne la flotte d'aéronefs de lutte contre les incendies sont insuffisamment inscrites dans une stratégie pluriannuelle. Si elle a été récemment améliorée, la doctrine d'utilisation de la flotte de la direction sécurité civile (contrôle des heures de vols ; missions de transport sans rapport avec la sécurité civile) et de gestion des pilotes (procédures d'entraînement et respect des consignes) demeure perfectible.

L'alerte météorologique a réalisé des progrès substantiels ces dernières années, grâce à des prévisions de meilleure qualité ainsi qu'à une intégration poussée des données météorologiques et hydrologiques pour l'annonce des crues, concrétisée par un rapprochement des services concernés. Cependant l'adaptation des systèmes d'alerte aux événements et aux contextes locaux n'est pas encore complètement réalisée et certaines petites communes n'ont pas encore accès à une information permettant d'anticiper avec précision la survenance des crues. Le déploiement de patrouilles financées par l'Etat en forêt méditerranéenne et visant à alerter et à agir contre les feux

en première intention a diminué ces dernières années.

Au titre de l'indemnisation et de la réparation, le régime de réassurance garanti par l'Etat des dommages causés par les catastrophes naturelles (dit CatNat) permet à tous les propriétaires d'un bien immobilier ayant une assurance dommage d'être couverts contre le risque, dès lors que l'état de catastrophe naturelle a été reconnu par arrêté. Le régime a une finalité financière et sociale, mais n'incite que peu à la prévention. Pour les feux de forêts, auquel le régime Cat Nat ne s'applique pas, il semble envisageable d'appliquer aux propriétaires ayant négligé le débroussaillage une majoration de la franchise d'assurance pour inciter à la prévention.

Les collectivités territoriales, principalement les communes, ont de nombreux biens considérés comme non assurables. La réparation de leurs biens peut alors bénéficier de la solidarité nationale grâce à des crédits du ministère de l'intérieur. La fixation, en accord avec les compagnies d'assurance, de critères communs pourrait permettre d'assurer certains de ces biens pour limiter le financement par le budget de l'État.

26 Les industries d'armement de l'Etat

Le livre blanc sur la défense et la sécurité a fixé les nouvelles bases de la politique française dans ce domaine. Il va être complété par la loi de programmation militaire pour la période 2009 à 2014. Ces deux documents introduisent une nouvelle cohérence entre les perspectives budgétaires et les programmes d'équipement des armées en prévoyant à la fois un report de dix ans de l'échéance du "schéma 2015" et une diminution simultanée des programmes d'équipement correspondants.

Cette situation aura des conséquences sur l'ensemble des industries d'armement notamment celles qui sont encore détenues majoritairement par l'État, c'est-à-dire les anciens arsenaux : SNPE (poudres et explosifs), GIAT Industries (armement terrestre), DCNS (constructions navales) et enfin le Service Industriel de l'Aéronautique (qui gère les ateliers industriels de l'aéronautique, chargés de la maintenance aéronautique), ce dernier étant le seul à demeurer exploité en régie, au sein du ministère de la défense.

La Cour constate que les évolutions enregistrées de 2001 à 2008 sont conformes aux préconisations qu'elle avait

exprimées en 2001⁽¹⁾ pour ce qui concerne GIAT Industries avec l'adoption d'un plan drastique de redimensionnement d'ensemble de la société ; elles le sont aussi pour DCNS. Des options différentes ont été prises pour SNPE (l'explosion de l'usine AZF à Toulouse a radicalement bouleversé son avenir) et pour les ateliers industriels de l'aéronautique pour lesquels la Cour préconisait une cession à l'industrie.

GIAT Industries a lancé en 2004 un plan drastique de diminution de son potentiel industriel, qui se trouve aujourd'hui concentré dans la filiale NEXTER, cette dernière étant, depuis sa création en 2006, en équilibre financier. Trois questions restent en suspens, liées aux programmes futurs, au maintien en condition opérationnelle des matériels produits par le groupe et enfin aux alliances industrielles françaises et/ou européennes.

DCNS s'est vue attribuer, lors de sa création en 2003, un périmètre industriel correctement calibré par rapport à son plan de charge prévisible et ses premiers exercices sont équilibrés. Les principaux enjeux aujourd'hui sont d'approfondir le rapprochement avec THALES et de

(6) Rapport public thématique : "Les industries d'armement de l'Etat - Octobre 2001.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

participer à la restructuration européenne du secteur de la construction navale.

SNPE s'est recentrée sur son cœur de métier et ses résultats financiers sont en net redressement. En revanche, la consolidation de l'industrie de la propulsion à poudre, dont SNPE constitue un élément essentiel au travers de sa filiale SME, n'a pas connu à ce jour d'avancée significative.

Enfin, le Service industriel de l'aéronautique a entamé un regroupement des moyens industriels de maintenance aéronautique du ministère de la défense.

La Cour considère que les évolutions stratégiques mondiales, les surcapacités industrielles existant en Europe en matière d'armement et la situation des finances publiques rendent nécessaires de nouvelles évolutions.

Elle souligne qu'**en matière de commande publique un arbitrage est nécessaire** entre les choix stratégiques de pérennité industrielle et l'impératif de réduction des dépenses publiques. L'État ne peut en effet pas exiger la poursuite d'activités qu'il n'est pas prêt à soutenir par ses commandes.

En outre, les munitions et le maintien en condition opérationnelle des équipements ne constituent souvent qu'une variable d'ajustement alors qu'ils représentent un enjeu stratégique incontestable. Une plus grande sélectivité pourrait être recherchée afin d'assurer la pérennité des activités relevant de la souveraineté, quitte à abandonner les secteurs relevant de partenariats européens, voire du marché.

Ainsi tout en poursuivant avec les partenaires industriels français et internationaux la recherche des restructurations nécessaires, l'État devra veiller, chaque fois que des enjeux stratégiques sont en cause et que c'est possible, à **conserver un moyen de contrôle au sein des nouvelles entités restructurées.**

27 La fin de l'exploitation charbonnière

Le pacte charbonnier, conclu en 1994 entre l'État et les partenaires sociaux, a prévu la fin de l'exploitation charbonnière, sans en fixer la date définitive. Celle-ci a été poursuivie, pour des raisons sociales, jusqu'en avril 2004, date de la fermeture du puits de La Houve en Lorraine. La loi du 3 février 2004 a fixé au 31 décembre 2007 la mise en liquidation du nouvel ensemble créé.

L'arrêt de l'exploitation supposait que trois défis soient relevés : un défi social, l'avenir des 16 000 personnes encore employées en 1994 ; un défi industriel, la cession des multiples filiales de Charbonnages de France (CdF) et de son patrimoine immobilier ; un défi écologique, la remise en état des sites miniers.

La réduction des effectifs a été réalisée grâce à des mesures spécifiques permettant aux mineurs de cesser toute activité, parfois la quarantaine à peine passée. La volonté de ne pas recourir à des licenciements, de fonder les départs exclusivement sur le volontariat jusqu'en 2005 et de conduire tout mineur, par des mesures adaptées, à une retraite à taux plein, a mené à la mise en œuvre de mesures d'âge exceptionnelles dans leur contenu et leur durée.

La cession des filiales et du patrimoine immobilier a été réalisée dans

des conditions convenables compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouvaient les entités à céder et de la position de vendeur obligé de CdF. La politique volontariste de cession des filiales a permis, de 2000 à 2007, de céder la quasi totalité des actifs à une valeur supérieure à leur valeur nette comptable. Les procédures de cession mises en œuvre par CdF ont par ailleurs garanti la transparence de ces opérations et le respect de conditions économiques normales.

Les travaux de remise en état des sites miniers se sont déroulés selon les dispositions du code minier. Les exigences auxquelles doit se soumettre le concessionnaire dans le cadre de la renonciation à concession sont formalisées dans un cahier des charges dont l'exécution est vérifiée par les autorités de tutelle. Conformément à ses prévisions, CdF avait quasiment achevé ces travaux le 31 décembre 2007, respectant ainsi les échéances et les budgets prévus. Toutefois, le problème des dégâts miniers affectant les terrains en surface reste entier et pèsera sur les finances de l'État d'un poids certes moindre que celui des travaux réalisés, mais qui demeure, à ce jour, impossible à chiffrer avec précision.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

La Cour a tenté d'apprécier le coût de l'après mines : suivant les hypothèses retenues, le coût de la fin de l'activité charbonnière, y compris le coût du plan social de 1990 dans le Nord Pas de Calais, peut être estimé, en euros actualisés, à 6,88 Md€ dont 1 Md€ environ de charges futures. A ces coûts, il convient d'ajouter la charge que représente la reprise d'une dette s'élevant à 2,4 Md€ en principal et 470,5 M€ en intérêts.

La Cour a constaté que la **période de liquidation de CdF** qui s'est ouverte au 1er janvier 2008 a été correctement anticipée et se déroulait dans des conditions satisfaisantes, Mais, estimant que des actions seront encore à conduire à l'issue de la période de liquidation de trois ans, elle recommande que les organismes qui les prendront en charge soient désignés rapidement.

28 L'audiovisuel extérieur

Plusieurs sociétés sont chargées de la mise en œuvre de la politique audiovisuelle extérieure : Radio France Internationale qui diffuse dans le monde des programmes radiophoniques en français et en langues étrangères, Canal France International qui fournit à des télévisions étrangères, partenaires de pays en développement, des programmes audiovisuels français ainsi qu'une aide technique, TV5 chaîne francophone de télévision qui associe la France, le Canada, le Québec, la Suisse et la communauté française de Belgique, ainsi que France 24, chaîne télévisuelle d'information continue en français, en anglais et en arabe créée à la fin de 2005. Les trois premières sont des entreprises publiques et la dernière une société de droit privé, financée par le budget de l'Etat.

Cet ensemble, qui relevait jusqu'en 2009 sur le plan budgétaire et administratif du ministère des affaires étrangères et européennes, du ministère de la culture et de la communication et des services du Premier ministre, est marqué par un défaut de cohérence et l'absence de priorités stratégiques. Son coût a crû de 41 % en 7 ans du fait, pour l'essentiel, de la création de France 24, alors que les dotations aux autres entreprises ont évolué moins vite que l'inflation.

Les mesures d'audience insuffisantes et aux résultats incertains ne permettent pas de mesurer les performances au regard d'objectifs qui restent trop généraux et insuffisamment précisés.

Une holding publique "Audiovisuel extérieur de la France" (AEF), créée en avril 2008, regroupe les financements de l'Etat à ces quatre sociétés et en exerce la direction stratégique. AEF sera rattaché au seul ministère de la culture et de la communication. Cette nouvelle organisation, qui correspond au souhait déjà exprimé par la Cour de voir le pilotage stratégique de ce secteur clarifié et son financement regroupé dans un programme budgétaire unique, donne à l'Etat les moyens d'une politique plus stable et plus cohérente.

Dans cette perspective, **la Cour formule les recommandations suivantes :**

- dans un premier temps, clarifier les missions et les priorités des entreprises concernées, en particulier RFI dont la situation a insuffisamment retenu l'attention des ministères concernés, et où les réformes et les choix nécessaires ont été trop longtemps différés ;

- formaliser les objectifs de ressources propres des quatre sociétés et identifier les synergies progressives à réaliser de leur part, pour que l'ensemble fasse l'objet d'engagements pluriannuels ;

- faire des choix dans les zones géographiques, les publics et les médias qui les desservent : à une politique de l'offre fondée sur une présence universelle doit succéder une politique ciblée, plus attentive à la demande et aux résultats mieux mesurés.

29 Les suites données aux observations des Juridictions financières

Le tome 2 du rapport public annuel est désormais traditionnellement consacré aux suites données aux précédentes interventions de la Cour. Trois ensembles le composent.

1) **Un premier ensemble** présente les suites données aux rapports sur le budget et les comptes de l'Etat ainsi qu'à celui consacré à la sécurité sociale.

La Cour a constaté que, poursuivant un mouvement déjà engagé les années précédentes, ses recommandations portant sur l'exécution budgétaire et l'information du Parlement ont été en partie prises en compte par le Gouvernement. Elle constate aussi des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la réforme comptable. Par ailleurs, cette année encore, de nombreux articles de la loi de financement de la sécurité sociale répondent à des préconisations de la Cour.

2) **Le second ensemble** est consacré à une trentaine d'exemples de suites données à de récents travaux de la Cour portant sur des politiques publiques ou des services et organismes soumis au contrôle des juridictions financières. Ils illustrent tant la diversité de leurs interventions et de la nature de leurs recommandations que la manière dont ces recommandations sont suivies ou non.

Les suites données aux observations de la Cour sur des politiques publiques :

Tout d'abord, des décisions législatives récentes répondent aux recommandations formulées par la Cour dans le domaine de la **politique de l'emploi**. Ainsi, certains allègements de charges sociales ciblés dont la Cour avait noté le manque de lisibilité et la faible efficacité ont été supprimés. Toutefois, d'autres allègements ciblés ont été mis en place et le dispositif des allègements généraux a vu sa complexité s'accroître.

On constate par ailleurs que la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les **politiques d'insertion**, en remplaçant le contrat d'avenir et le contrat d'insertion du RMI par le contrat unique d'insertion, apporte une réponse aux observations de la Cour sur l'efficacité et l'efficience des contrats aidés. Enfin, la loi de finances pour 2008 a procédé à l'abrogation du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) dont la Cour avait critiqué le manque d'efficacité et un projet de loi prévoit sa suppression outre-mer.

Dans le domaine de la **lutte contre le dopage**, la Cour a noté que des pro-

Le rapport public annuel

Les suites données aux observations des juridictions financières

grès substantiels ont été réalisés en matière de contrôle tandis que la loi a alourdi les sanctions pénales ; néanmoins, l'agence de lutte contre le dopage n'est toujours pas liée avec le ministère par un contrat de performance.

Certaines recommandations portant sur la mise en œuvre du **programme national nutrition santé** (PNNS) ont été prises en compte -dispositifs de pilotage, de suivi, de règlement de conflits d'intérêt-mais ces actions doivent être poursuivies.

Dans le domaine des transports, des engagements précis avaient été pris par le ministre en réponse aux critiques et recommandations de la Cour en matière de **peages autoroutiers**. Ces engagements (celui notamment d'une surveillance accrue des tarifs à l'occasion de la procédure annuelle d'homologation) n'ont été que partiellement tenus. La technique du " foisonnement " est encore pratiquée par certaines sociétés. La consultation des usagers est engagée mais n'est pas encore véritablement effective. La clarification du système des péages n'est quant à elle pas engagée.

Les suites données aux observations de la Cour portant sur des services de l'Etat ou des organismes publics :

En matière de réforme de services de l'Etat ou d'organismes chargés de gérer des interventions publiques, la Cour relève que des réponses favorables

ont été données à certaines de ses préconisations parmi les plus récentes.

La **réforme du statut des conservateurs des hypothèques** souhaitée par la Cour a été annoncée officiellement par le ministre. La modernisation du **système de gestion des pensions des fonctionnaires** a également progressé ; cependant, les services concernés ne sont pas engagés de la même manière dans ce chantier.

En matière de gestion de la **politique de la ville**, le travail d'actualisation (rendu obligatoire par la loi de finances pour 2008) de la carte des zones pouvant bénéficier de crédits a été engagé ; les dispositifs de gestion des crédits ont commencé à être simplifiés.

Dans un autre domaine, les ministres concernés ont marqué leur volonté de s'engager dans une profonde réforme du dispositif de versement des indemnités de congés payés aux **intermittents du spectacle**. A la suite de l'intervention de la Cour, la caisse "Les congés spectacles" et certains de ses partenaires ont procédé à des régularisations ou engagé des améliorations de procédure.

Les ministères ont par ailleurs pu prendre des mesures à l'égard des organismes qui sont sous leur tutelle en conformité avec les recommandations de la Cour :

Ainsi, le régime fiscal appliqué au **musée Rodin** a été modifié et des cré-

dits ont été alloués à l'entretien de ses immeubles dont la Cour avait souligné qu'il était à la charge de l'Etat.

Le **régime indemnitaire des agents de l'ANPE** a été régularisé conformément aux préconisations formulées par la Cour en 2008.

Le dispositif de valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et certaines des modalités d'intervention de l'**INAO** ont été profondément modifiés.

La réforme de la société d'encouragement aux métiers d'art (**SEMA**) que la Cour considérait comme nécessaire, à défaut de sa suppression, a été engagée.

Certaines réformes correspondant aux recommandations de la Cour nécessitent quant à elles des délais plus longs

La réforme de la tutelle des **CCI** engagée depuis 2005 a pris en compte bon nombre des observations convergentes de la juridiction et des autres corps de contrôle tenant à son nécessaire renforcement ; elle doit être poursuivie de même que la réorganisation du réseau des chambres.

La cessation effective de l'activité de l'**ANIFOM** (développer) interviendra en 2009, alors qu'elle n'avait plus de mission légale depuis 1997 et qu'elle exerçait en revanche des tâches étrangères à son objet statutaire. Quant au statut des **offices d'anciens combattants des territoires d'outre-mer**, il a été modifié en 2008, conformément aux recommandations formulées par la Cour en 2000.

En revanche, la dissolution de l'**établissement public chargé de la réalisation du nouveau palais de justice de Paris** n'est pas souhaitée par le ministre de la justice, contrairement à ce que recommandait la Cour.

La Cour adresse également des recommandations directement aux établissements qu'elle contrôle. Certaines sont immédiatement suivies, d'autres le sont dans un délai plus long :

On peut souligner par exemple que le **rôle de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations** a été renforcé dans le domaine des investissements par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Les décisions d'allègement du réseau des implantations départementales de **Météo France** et de transfert du siège donnent une suite positive aux observations de la Cour, les autres recommandations, tenant aux réorganisations internes ou aux efforts d'investissement nécessaires ayant également été prises en compte par l'établissement.

Si la volonté de l'**Institut de France** de mettre en œuvre les engagements qu'il a pris au terme des récents contrôles de la Cour est indéniable, elle constate que des marges de progrès existent encore pour satisfaire pleinement à ses recommandations, notamment en matière de contrôle interne, de

Le rapport public annuel

Les suites données aux observations des juridictions financières

contrôle des délégataires et des gestionnaires d'immeubles ou de valeurs mobilières.

Les décisions prises par l'**ONISEP** en matière de choix des publications correspondent à des préconisations de la Cour. En revanche, la Cour estime insuffisantes les mesures prises en matière de contrôle de gestion et de coordination avec d'autres acteurs du secteur.

La réforme du **dispositif de gestion des prêts bonifiés aux agriculteurs**, sur l'intérêt desquels la Cour émet d'ailleurs depuis plusieurs années des doutes, est lente. Les procédures de gestion restent lourdes et les contrôles demeurent difficiles et insuffisants.

Enfin, la Cour a pu constater que les travaux de la chambre territoriale de Polynésie ont été largement pris en compte par le législateur. La loi organique du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française s'est très largement inspirée pour son second volet (transparence) des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport public 2006, faisant suite aux travaux de la Chambre territoriale. Les rapports et comptes-rendus des débats parlementaires relatifs au projet de loi citent à de nombreuses reprises les travaux de

la CTC et de la Cour des comptes. En revanche, les améliorations souhaitées dans la gestion par la collectivité des fonds qui lui sont alloués ne sont pas encore à la hauteur des critiques qui avaient été portées.

La Cour émet aussi des recommandations concernant les **organismes recourant à la générosité publique**, soumis à son contrôle. Ainsi, l'avis rendu par le conseil national de la comptabilité le 3 avril 2008 prend en compte les deux exigences qu'avait formulées la Cour : distinguer dans les dépenses réalisées, et notamment dans les missions sociales, la part financée par la seule générosité du public ; permettre le suivi sur plusieurs exercices des ressources collectées non utilisées et non retracées dans les "fonds dédiés".

3) Le troisième ensemble revient sur le bilan des suites données à **trois rapports publics thématiques**.

Cour des comptes

30 Bilan d'étape de l'intercommunalité en France

SUIVI DU RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE (NOVEMBRE 2005)

Trois ans après le rapport public thématique consacré à l'intercommunalité dans lequel la Cour avait appelé à un effort de rationalisation de cette ambitieuse réforme des structures communales les juridictions financières ont estimé nécessaire de dresser un premier bilan des effets de leurs recommandations.

87 % de la population et 91 % des communes sont désormais incluses dans des structures de coopération intercommunales dotées d'une fiscalité propre. Cependant les périmètres de ces structures restent souvent inadaptés ou trop étroits ; leurs compétences sont mal définies ou peu exercées et leurs projets de développement tardifs ; leurs dépenses s'accroissent tandis que leurs structures financières se fragilisent. La réforme est plutôt un succès quantitatif, largement dû à l'effet d'aubaine des dotations financières versées en supplément par l'Etat aux communes qui se regroupent ; mais ce succès présente encore de nombreuses imperfections que l'Etat n'a pas pu corriger, malgré une forte impulsion affichée dès 2005.

La Cour reprend donc sa recommandation précédente de **parfaire la carte de l'intercommunalité**, en donnant au représentant de l'Etat dans les départements les moyens juridiques de corriger les périmètres qui ne sont pas satisfaisants ; en encourageant les fusions de communautés. En outre, des milliers de syndicats à vocation unique, multiple ou mixtes subsistent. La Cour recommande d'en diminuer radicalement le nombre en les intégrant dans les intercommunalités existantes.

A l'évidence, de **nombreuses compétences gagnent à être exercées dans un cadre intercommunal** plutôt que communal. Ce gain ne doit pas être compromis par des échelons d'administration supplémentaires, comme les "pays". Il faut, en outre, que les dépenses communales ne poursuivent pas leur augmentation parallèlement à celles des structures de coopération intercommunales, entraînant une augmentation de la pression fiscale. Pour ce faire, la Cour recommande de mettre en place des formules juridiques permettant la mutuali-

sation de moyens ; de limiter les reversements aux communes membres de la fiscalité communautaire ; de moduler les dotations d'Etat en fonction du degré d'intégration des communautés, tant sur le plan de la fiscalité que des compétences réellement exercées.

Alors que les communes comme les établissements publics de coopération intercommunale vont connaître des difficultés financières croissantes, les réflexions ouvertes par le Gouvernement sur les collectivités territoriales pourraient être l'occasion de **réorienter l'intercommunalité vers davantage de simplicité, d'économie et d'efficacité** des moyens mis en œuvre.

La Cour préconise une amélioration de l'information financière sur les comptes des établissements de coopération intercommunale et des ensembles qu'ils forment avec les communes membres et sur les moyens et les résultats des services publics locaux gérés sur le plan intercommunal.

Enfin, la prolifération des organismes intercommunaux et les modalités de désignation et de fonctionnement des conseils syndicaux ou communautaires rendent difficile **la compréhension par les citoyens de la répartition des responsabilités locales**. La Cour considère que la montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre rend nécessaire une gouvernance plus transparente, vis-à-vis de leurs usagers, de leurs contribuables et de leurs électeurs.

Cour des comptes

31 La politique en faveur des personnes âgées dépendantes

SUIVI DU RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE (NOVEMBRE 2005)

Trois ans après la publication de son rapport particulier sur les personnes âgées dépendantes, la Cour, au terme d'une enquête de suivi de ses recommandations, observe que les progrès réalisés dans ce secteur sont lents.

La prise en charge à domicile souffre toujours d'un défaut de coordination des intervenants et de l'éclatement des services de l'aide et du soin, services diversément et insuffisamment régulés par les pouvoirs publics. **L'importance du reste à charge pour les personnes les plus démunies** et les plus dépendantes limite fortement les possibilités de maintien à domicile sauf à recourir à des modalités d'aide dont la qualité reste très inégale. Si des progrès ont été enregistrés dans le soutien aux aidants, les solutions plus pérennes d'aide qu'apportent les structures d'hébergement de jour ou temporaire sont encore loin d'avoir trouvé une place significative dans le dispositif d'ensemble.

La situation de l'hébergement en institution reste marquée par diverses

insuffisances tant en nombre de places, ce qui entraîne des difficultés d'accès persistantes, qu'en termes de contrôles et de suivi de la qualité ou de transparence des tarifs. Le parc reste hétérogène, les opérations de réhabilitation n'étant conduites que très progressivement au prix parfois de fortes hausses des tarifs d'hébergement. La lutte contre la maltraitance a certes bénéficié de l'engagement d'un plan national et de la mise en place du numéro d'appel unique mais ne pourra donner toute sa mesure, notamment, que par un accroissement des contrôles inopinés dans les structures d'hébergement.

Le pilotage national de la politique a connu des avancées et une certaine rationalisation du système d'allocation des ressources grâce à l'action de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. En revanche, sur le terrain, les améliorations restent freinées par le développement inégal des structures de coordination gérontologique mais surtout par l'inertie de trop nombreuses

Le rapport public annuel

Les suites données aux observations des juridictions financières

collectivités départementales dans l'élaboration de schémas gérontologiques pourtant imposés par la loi.

De surcroît, les juridictions financières ont constaté des **disparités départementales persistantes** dans la prise en charge des personnes et dans la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elles soulignent les incertitudes qui continuent de peser sur le financement de cette allocation et, plus généralement, sur la politique en faveur des personnes âgées.

En conclusion, la Cour estime que le recentrage, recommandé dès 2005, de la politique d'aide sur les personnes les plus dépendantes et les moins aisées devrait s'accompagner d'un effort de clarification et de rationalisation du système de financement.

La réflexion en cours des pouvoirs publics sur la création d'un “cinquième risque” (le risque dépendance) gagnerait à s'appuyer sans tarder sur l'élaboration d'un compte de la dépendance, sur des enquêtes de la DREES sur le secteur de l'aide à domicile et sur le rapport d'évaluation de l'APA au Parlement, prévu dès le texte instituant cette prestation mais qui n'a toujours pas été élaboré.

32 Les personnels des établissements publics de santé

SUIVI DU RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE (MAI 2006)

Les établissements publics de santé (EPS) emploient plus d'un million de personnes, dont 94 000 médecins. A l'heure où le projet de loi "hôpital, patients, santé, territoires" annonce la redéfinition de certains équilibres et dans un contexte de dégradation de la situation financière des hôpitaux publics, la juridiction a procédé à un nouvel examen des outils, du pilotage et de la gestion des ressources humaines (GRH) des EPS, faisant suite au rapport public thématique sur "les personnels des établissements publics de santé", publié en mai 2006.

Elle observe que ses recommandations ont été dans l'ensemble partiellement entendues, mais considère que la GRH doit faire l'objet d'une attention plus soutenue encore de la part des autorités de tutelle.

Depuis 2006, **la qualité de l'information financière et statistique** s'est légèrement améliorée, traduisant la mise en œuvre de certaines des recommandations de la Cour, même si nombre de complexités et d'imperfections subsistent encore. Deux chantiers majeurs pour l'inflexion des pratiques de gestion, le développement d'une capacité de pilotage de la masse salariale et la mise en œuvre concrète d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et

des compétences dans les EPS, demeurent cependant, à ce jour, comme en 2006, des sujets de préoccupation.

Hormis la persistance de certaines anomalies déjà relevées, ainsi que l'absence de réforme significative des textes régissant les personnels médicaux, **le cadre administratif de gestion** a beaucoup évolué. La rationalisation des statuts de la fonction publique hospitalière, la modernisation des procédures de gestion des personnels, la réorganisation de l'administration centrale et la création d'un centre national de gestion traduisent la mise en œuvre de recommandations réitérées.

La Cour relève toutefois que **subsistent des difficultés importantes** dans de nombreux domaines : ainsi une politique nationale de lutte contre l'absentéisme n'a pas réellement été mise en place. Le recours à la promotion professionnelle reste très insuffisant. Les évolutions de la politique indemnitaire demeurent limitées et perfectibles, et l'examen de la productivité n'est pas systématique. Enfin, la question du temps de travail continue de constituer l'une des principales problématiques de GRH du secteur hospitalier public, en termes de bon fonctionnement des services, comme d'impact financier.