Le rapport public annuel

Synthèses

2008

Avertissement

Le présent rapport 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 L’État actionnaire : apports et limites de l’Agence des participations de l’État ................................................. 5
2 Le bilan de la gestion des défaisances ............................... 7
3 Le rôle et la stratégie du CNRS ...................................... 9
4 Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives ................................................................. 11
5 La mise en place du Fonds pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique .......................... 13
6 L’évolution des structures et des services aux demandeurs d’emploi ................................................................. 14
7 Les péages autoroutiers .................................................. 16
8 La dotation de continuité territoriale aérienne avec l’outre-mer ................................................................. 18
9 Les aides au développement agricole .................................. 19
10 La participation de la France aux corps militaires européens permanents ......................................................... 20
11 La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l’État ................................................................. 21
12 La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives ........ 22
13 L’imprimerie nationale : le coût d’une réforme mal pilotée ... 23
14 La conservation des hypothèques .................................... 25
Sommaire

15 La gestion des frais de justice .................................26
16 Les interventions en faveur de l’égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l’égalité (SDFE) .................................................27
17 La gestion des ressources humaines de l’ANPE .................28
18 Situation et perspectives de l’institut national de l’audiovisuel ..30
19 L’établissement public de santé national de Fresnes .............31
20 La gestion des Thermes nationaux d’Aix-les-Bains .............32
21 Défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des établissements publics locaux d’enseignement (EPLE) ..........33
22 La restructuration de l’immeuble des Bons Enfants .............34
23 La gestion immobilière des ministères sociaux :
  la rénovation du site Sécur/Fontenoy ............................35
24 Les opérations immobilières Kléber/Convention à Paris ......36
25 L’immeuble abritant le “pôle renseignement” du ministère de l’intérieur .........................................................37
26 Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes .................................38
27 Synthèse du second fascicule : “Les suites données aux observations des juridictions financières” .................39
L’État actionnaire : apports et limites de l’agence des participations de l’État

L’Agence des participations de l’État (APE), qui a succédé en 2004 au service des participations de la direction du Trésor, est née de la volonté de mieux identifier au sein de l’administration l’exercice de la fonction d’actionnaire des entreprises publiques ou à participation publique.

Depuis sa création, l’APE a montré un professionnalisme indiscutable dans les opérations en capital, les relations avec les services de la commission européenne et la production des comptes combinés de l’État actionnaire. Des progrès importants ont, de plus, été réalisés sous son impulsion dans la gouvernance des entreprises publiques.

Sa stratégie, avant tout financière, n’a cependant pas toujours été très claire. Le recours à des structures de financement intermédiaires a contribué à un défaut de transparence. Les projets et rapports annuels de performances, associés au compte d’affectation spéciale destiné à recevoir les produits de cession des titres ne permettent pas d’appréhender, en dehors de la contribution au désendettement, les objectifs stratégiques de l’État actionnaire.

Lorsqu’elles n’ont pas été utilisées à des fins étrangères à la politique de l’État actionnaire, les recettes de cession ont été principalement consacrées à l’apurement des passifs portés par certaines entreprises (Charbonnages de France, Entreprise minière et chimique, etc.) et au désendettement de l’État. Les investissements réalisés à partir des cessions de titres ont été l’exception. L’ouverture de capital a été la règle pour satisfaire les besoins en fonds propres des entreprises publiques. La volonté d’adosser des besoins de financement futurs à des actifs financiers, qui avait présidé à la création du Fonds de financement des retraites (FRR), n’a plus aujourd’hui sa place dans la politique de l’État actionnaire. Indépendamment de la réduction de la dette publique, il apparaît ainsi que la gestion des participations financières est surtout axée sur l’optimisation financière de la contraction du secteur public et sur sa restructuration.

Dans ce processus de désengagement, l’État actionnaire montre souvent une faible capacité d’anticipation, comme l’atteste sa difficile maîtrise des évolutions du capital des entreprises...
publiques une fois leur entrée en bourse réalisée, et son adaptation insuffisante à sa position désormais fréquente d'actionnaire minoritaire. Les faiblesses relevées sur le plan stratégique ne sont pas sans incidences sur le bilan patrimonial de certaines cessions, peu convaincantes dans le cas des sociétés concessionnaires d’autoroutes, ou non optimal dans le cas de la fusion d’Air France avec KLM.

Cet état des lieux montre les difficultés de la conciliation des préoccupations patrimoniales, et des objectifs défendus par les ministères chargés des politiques sectorielles (politique industrielle, transports, défense nationale etc.).

Pour améliorer la gestion de l’Etat actionnaire, la Cour préconise à titre principal de mettre en place les moyens d’un pilotage global des participations de l’État, de préparer dans de meilleures conditions les arbitrages politiques et de mieux faire entendre la voix de l’État actionnaire dans les entreprises publiques. Elle appelle à une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l’État dans les secteurs considérés comme stratégiques.

La Cour recommande également à l’État de mieux prendre en considération dans sa politique de cession les engagements à terme qu’il peut avoir.

Elle plaide pour une plus grande transparence des documents budgétaires consacrés aux cessions de titres, pour un rôle accru de la commission des participations et des transferts dans les fusions par échanges de titres, et pour la clarification des échanges entre le compte d’affectation spéciale des produits de cession de titres et les structures de financement intermédiaire.

La Cour préconise enfin la poursuite de l’amélioration de la gouvernance des entreprises dont l’État est actionnaire.

Le bilan de la gestion des défaisances

Au cours des années 1990, les pouvoirs publics avaient décidé d'intervenir pour limiter les conséquences de la crise dans le secteur financier public en créant des structures de défaisance (1), dans lesquelles étaient cantonnés les actifs compromis de plusieurs établissements financiers en difficulté (Crédit Lyonnais, Crédit Foncier de France, Comptoir des Entrepreneurs, Groupe des Assurances Nationales). À l’exception du Crédit Foncier de France, ces structures sont encore en place aujourd’hui, même si elles ont accompli l’essentiel de leur tâche.

L’examen par la Cour de l’évolution, de la gestion et des résultats de ces structures de défaisance depuis 2000 confirme les inconvénients de ces formules de cantonnement qu’elle avait déjà mis en évidence dans un rapport public en décembre 2000.

Tout d’abord, le choix de recourir à des structures spécifiques vouées à la disparition n’a pas permis de mettre en œuvre une stratégie de valorisation satisfaisante. Ces structures étaient mal préparées pour mener des négociations et des transactions complexes. Les responsabilités n’étaient pas bien définies du fait de dispositifs juridiques et de modes de financement particulièrement complexes. Les objectifs eux-mêmes sont restés flous, oscillant entre deux priorités : la cession rapide et la recherche d’une valorisation optimale du portefeuille. Les objectifs ne tenaient pas suffisamment compte ni des cycles de l’immobilier et du marché financier pour vendre aux meilleures conditions ni des données propres à chaque affaire.

Engagées dans un processus de réorganisation permanente, les structures ont eu du mal à maintenir la taille critique et les compétences nécessaires pour gérer des affaires complexes. Elles n’avaient aucune incitation à investir dans l’amélioration ou simplement le renouvellement des systèmes d’information, pas plus que dans la tenue des

---

(1) On désigne par structures de défaisance à la fois les sociétés où sont cantonnés des actifs compromis et les organismes qui les financent.
Le rapport public annuel
Observations des juridictions financières

comptes. De ce point de vue, il est regrettable que l’adossement de leur gestion à la Caisse des Dépôts et Consignations, envisagé dès 2000, ait finalement été réalisé aussi tardivement (1er janvier 2007 pour le Consortium de réalisation).

Dans ce contexte, il n’est guère surprenant que les frais de gestion des structures de défaillance aient été mal maîtrisés, qu’il s’agisse des honoraires (plus de la moitié des frais généraux) ou des charges de personnel, avec des conditions de départ très généreuses.

Au total, le coût de ces défaillances pour le budget de l’État, en tenant compte des recettes de privatisation des sociétés délestées des actifs compromis, est estimé à plus de 20,7 milliards d’euros en 2007. Cette estimation est inférieure à celle faite par la Cour en 2000 en valeur actualisée, ce qui mérite en tout état de cause d’être souligné.
3 Le rôle et la stratégie du CNRS

Il ressort de la nouvelle enquête effectuée sur le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), cinq ans après la précédente, que, face à la mutation du paysage de la recherche, le principal opérateur de la politique publique de la recherche n’est pas parvenu dans les dernières années à inscrire une stratégie dans la durée. Depuis 2000, quatre équipes de direction se sont en effet succédé au CNRS et trois stratégies successives ont été élaborées depuis 2002. Le premier contrat signé avec l’État n’a pas été appliqué ; la réforme en profondeur décidée en 2005 a été remise en cause au moment même où elle commençait à être mise en œuvre ; l’équipe de direction nommée en juin 2006 prépare un nouveau plan stratégique.

Aujourd’hui, le CNRS doit s’adapter à un environnement qui a profondément changé : l’affirmation du rôle de l’Union européenne, la création de deux agences sur le plan national (l’agence nationale de la recherche et l’agence d’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur) et l’autonomie croissante accordée aux universités créent un contexte nouveau que le CNRS ne peut ignorer. La période qui s’ouvre doit conduire le Centre à définir le repositionnement stratégique que nécessite l’évolution profonde de son environnement. A ce titre, la Cour souhaite mettre l’accent sur trois points.

En premier lieu, les rôles respectifs du CNRS et des nouvelles agences doivent être clarifiés. Pour ce qui est du CNRS, l’enjeu est de définir les missions qui doivent lui revenir à l’avenir et qui pourraient reposer sur trois types d'interventions appelées à se développer selon des rythmes variables : fédérateur de compétences, opérateur direct de recherche et agence de moyens au bénéfice d'une recherche conduite par les universités. Ces choix sont de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

En deuxième lieu, la modernisation engagée sur le plan comptable et budgétaire doit être poursuivie dans le sens d’une plus grande attention portée aux investissements, d’une gestion plus rigoureuse des reports de crédits et d’une résorption rapide de l’écart qui existe entre les dotations allouées aux laboratoires et celles dont dispose effectivement le Centre. C’est sur ces bases que le CNRS pourra conclure un contrat d’objectifs avec l’État assorti de perspectives financières à moyen terme.
En troisième lieu, les modes de fonctionnement de l’établissement sont appelés à évoluer pour assurer en cohérence avec l’environnement sans compliquer l’organisation du système. Il s’agit de doter le CNRS d’une organisation plus lisible, visible et efficace. Cette organisation doit pouvoir reposer sur des instruments de pilotage robustes et partagés, en matière de systèmes d’information, de politique de partenariat ou encore d’évaluation des chercheurs et des équipes de recherche. Concernant les ressources humaines, les passerelles entre l’emploi de chercheur et l’emploi d’enseignant-chercheur, et plus généralement toute autre forme d’activité, méritent d’être développées afin que puissent se construire des parcours tout au long d’une carrière mais aussi que soit garantie l’attractivité de la recherche publique française. Il convient enfin de simplifier radicalement la gestion des unités mixtes de recherche, ce qui suppose qu’elle soit assurée par l’un ou l’autre des partenaires engagés dans une unité, en lieu et place de la multiplicité des circuits administratifs existant actuellement.

Ces questions et en particulier à celle portant sur les missions du CNRS doivent recevoir une réponse dans des délais rapides, car il en va de la cohérence d’ensemble de la politique publique de la recherche.
Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives

Quatre universités ont été créées dans des villes nouvelles de l’Île-de-France en 1991 (Cergy-Pontoise, Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry Val d’Essonne et Marne la Vallée), avec pour objectif principal de désengorger les universités parisiennes au moment où la population étudiante enregistrerait un accroissement massif.

Ces universités ont répondu à un triple défi démographique, pédagogique et territorial. Établissements de taille moyenne (10 000 à 15 000 étudiants) et de proximité, ces universités enregistrent toujours des progressions significatives de leurs effectifs, alors que la population étudiante nationale commence à se stabiliser. Leur projet pédagogique est dès le départ marqué par une forte orientation sur les formations professionnelles qui constituent aujourd’hui un axe stratégique de développement de plus en plus prioritaire et qui génère une attractivité nationale de ces universités. Ainsi forment-elles en 2006, 43 % des 5700 inscrits franciliens de la licence professionnelle créée en 2000 alors qu’elles n’accueillent que 14 % des étudiants de la région.

La Cour recommande cependant, afin d’apprécier leur efficacité, que soient mis en place des indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes ainsi que des indicateurs d’insertion professionnelle.

Soucieuses de développer une recherche de qualité et intégrées dans un environnement territorial caractérisé par la présence d’établissements d’enseignement supérieur, d’entreprises et d’organismes de recherche, ces universités ont, parmi les premières, adhéré aux pôles de recherche et d’enseignement supérieur (PRES) créés par la loi du 18 avril 2006, preuve supplémentaire de leur dynamisme.

De 1991 à 2006, les universités ont bénéficié d’un programme de construction de 1,1 milliard d’euros, dont près de 50 % à la charge des collectivités territoriales. Elles offrent à leurs étudiants et chercheurs de bonnes conditions de travail, mais les équipements de vie étudiante (logement, restauration, bibliothèques, installations sportives) restent peu développés.
La Cour recommande à l'Etat de rattraper les retards pris dans la réalisation du campus de Marne la Vallée et des installations de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines dont les marges de manœuvre financières sont très limitées.

Ces établissements sont en outre confrontés à un déséquilibre devenu désormais quasi structurel, lié à des dépenses de fonctionnement évoluant à un rythme plus élevé que les recettes courantes. Cet écart demeure en raison de l'extension des surfaces, de la hausse des effectifs étudiants et de la progression des dépenses de personnels recrutés sur ressources propres pour pallier l'insuffisance des postes budgétaires, particulièrement dans les fonctions d'encadrement.

A l'exception de Cergy Pontoise, ces universités connaissent des difficultés financières liées, notamment, à l'inaadaption des dispositifs d'accompagnement utilisés par le ministère pour de jeunes universités. C'est la raison pour laquelle la Cour considère qu'un soutien spécifique est nécessaire pour accompagner leur accession à une autonomie renforcée.

Il faudra toutefois que ces établissements se dotent d'instruments de pilotage efficaces et d'un contrôle de gestion performant.
Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), créé par la loi du 11 février 2005 est alimenté par les contributions des employeurs publics assujettis à l’obligation d’employer des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de leur effectif total mais ne la respectant pas. Il a pour mission de favoriser l’emploi des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques où la proportion de personnes handicapées est évaluée à 2 % contre plus du double dans le secteur privé (4,4 %).

La crise de gouvernance qu’a connue le Fonds au printemps 2007 trouvait largement son origine dans un montage juridique ambigüé. Le FIPHFP, établissement public de plein exercice, a vu sa gestion administrative dévolue à la Caisse des dépôts et consignations. Cette situation s’est révélée inconfortable pour les deux établissements, en l’absence de convention.

Malgré ces difficultés, la mise en place du processus de recouvrement des contributions a été réussie puisqu’en 2007, près de 90 % des 13 783 employeurs publics assujettis s’étaient acquittés dans les délais de leurs obligations contributives. Malgré sa création tardive, le comité national du FIPHFP s’est attaché à mener à bien ou à initier la plupart des missions que lui confient les textes.

Reste que le FIPHFP est aujourd’hui confronté au défi de l’emploi des sommes collectées. En effet, le Fonds ne prévoyait un taux d’utilisation inférieur à 3 % des recettes collectées au titre des exercices 2006 et 2007. La disproportion devrait subsister dans le cadre législatif actuel : le niveau attendu de la ressource est estimé à plus de 250 M€ à partir de 2010 et les possibilités d’emploi actuelles du Fonds à 110 M€ par an.

Compte tenu des besoins existants, la Cour juge opportun que soient repensés et assouplis les modes d’intervention du FIPHFP. Plusieurs voies sont possibles, en lui permettant de développer des actions de communication et de mettre en œuvre sans délai les partenariats prévus par le code du travail avec l’Ageliph et les organismes de placement spécialisés du réseau Cap Emploi. Enfin, et surtout, en élargissant le champ d’action du FIPHFP que les textes actuels restreignent, pour l’essentiel, à l’aménagement des postes de travail, au détriment d’autres interventions plus en amont du recrutement des personnes handicapées.
6 L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi

Dans son rapport sur l’assurance chômage de mars 2006 la Cour avait préconisé un rapprochement entre l’Unédic et l’ANPE pour améliorer l’accueil et le suivi des demandeurs d’emploi.

Alors que le Gouvernement a décidé en 2007 de fusionner les deux réseaux, la Cour a souhaité établir avant l’amorce de cette réforme, un nouvel état des lieux.

Le rapprochement des structures

L’ANPE et l’Unédic ont prévu en 2006 un dispositif de guichet unique, mais la proportion des locaux réellement communs ou contigus reste encore faible.

Dans le domaine informatique, conformément à la recommandation de la Cour, le projet GEODE de l’ANPE qui conduisait à remettre en cause la mutualisation des informations avec l’Unédic a été abandonné. L’ANPE et l’Unédic travaillent à la mise en place d’un système d’information unique mais il est encore trop tôt pour en évaluer l’efficacité.

L’accompagnement des demandeurs d’emploi

Les délais entre le premier entretien à l’Assédic et le premier entretien professionnel à l’ANPE a été raccourci. Les modalités d’accompagnement vers l’emploi ont été profondément remaniées par l’ANPE dans le sens recommandé par la Cour : renforcement de la sélectivité des dispositifs, meilleure définition des objectifs des différents parcours.

Cependant, l’outil de profilage utilisé par les Assédic voit sa portée limitée faute de renseignement sur le niveau de formation et sur le type d’emploi recherché au motif que ces indications relévaient de la seule compétence des conseillers de l’ANPE.

Le recours à des opérateurs privés de placement

La première phase des expériences de recours à des opérateurs privés de placement a eu des résultats modestes. La seconde phase a porté sur des effectifs dix fois plus importants. Des progrès sont apparus avec une procédure formalisée d’appel à la concurrence, une meilleure organisation : de la coopéra-
L'accompagnement des cadres sans emploi par l'APEC

L'association pour l'emploi des cadres (APEC) perçoit des cotisations obligatoires et reçoit, par convention avec l'ANPE, le financement de l'accompagnement de 30 000 cadres demandeurs d'emploi. Mais l'obligation de passer par l'ANPE après l'inscription à l'Unédic est génératrice de délais.

Les études menées par l'APEC pour mesurer le taux et la vitesse de retour à l'emploi ne permettent pas de tirer des conclusions assurées quant à la supériorité de ce dispositif sur celui de droit commun.

Dans la perspective de la fusion Unédic-ANPE, la Cour recommande qu'une réflexion d'envergure soit conduite sur les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi et sur la coordination des différents acteurs qui en sont chargés.
A l’origine, l’introduction des péages dans un système routier jusqu’alors gratuit était justifiée par la nécessité de financer la construction des autoroutes. Après la réalisation des premières infrastructures, les pouvoirs publics ont largement eu recours à la méthode de l’”adossement” pour financer les suivantes. Cette méthode consiste à utiliser le produit des péages des autoroutes déjà construites pour développer le réseau. Cette pratique nécessitait l’augmentation régulière des péages des routes en service ou l’allongement de la durée des concessions existantes pour assurer des ressources suffisantes. Bien que la technique de l’”adossement” ait été jugée illégale et abandonnée depuis 1998, le mode de fixation des tarifs des péages des autoroutes anciennes n’a pas été modifié et la baisse des péages n’a pas eu lieu.

Aujourd’hui, les sociétés concessionnaires sont privatisées et les autoroutes les plus anciennes sont amorties, tandis que des préoccupations nouvelles d’environnement et de congestion du réseau sont apparues. Bien que le contexte ait fortement évolué, le dispositif des péages n’a pas été revu. Mal conçu et mal régulé par l’Etat, il permet en outre aux sociétés d’autoroutes d’établir des niveaux de péages réels supérieurs aux tarifs moyens affichés et de réaliser des augmentations de recettes supérieures aux hausses normalement autorisées.

Les liens entre les tarifs pratiqués et les coûts réels des facteurs à amortir se sont distendus. Aujourd’hui, la fixation des tarifs est dépourvue de logique économique (on ne prend pas strictement en compte les différences dans les coûts de construction, dans le trafic…) et s’avère opaque et souvent incohérente.

En outre, les hausses globales de tarifs accordées par l’Etat restent souvent supérieures à l’inflation ; elles sont soutenues par une garantie minimale d’indexation sur l’inflation dénuée de fondement et les hausses additionnelles pour investissements sont mal étayées. Le contrôle des tarifs par l’Etat a été très insuffisant jusqu’à une reprise en mains très récente, consécutivement aux travaux de la Cour, et le dispositif général reste inadapté.

L’ouverture du capital et plus encore la privatisation des sociétés d’autoroutes auraient dû être précédées d’une refonte du système des péages. Tenant compte des nouvelles préoccupations environnementales qui paraissent s’opposer à une baisse substantielle des péages sur les autoroutes déjà amorties.
La Cour recommande, à court terme, l'instauration d'une procédure de consultation avant fixation des péages, la parution d'un rapport annuel sur leurs évolutions, la publicité des tarifs au kilomètre, un examen plus rigoureux des nouveaux tarifs proposés par les sociétés avant leur homologation ainsi qu'un octroi plus mesuré des hausses annuelles. À plus long terme, elle préco-
nise que soient étudiées la suppression de la garantie de hausse minimale et de l'indexation sur l'inflation ainsi que la possibilité de simplifier et clarifier le système des péages.
La dotation de continuité territoriale aérienne avec l’outre-mer

Crée par l’article 60 de la loi de programme pour l’outre-mer du 21 juillet 2003, la dotation de continuité territoriale aérienne permet l’octroi aux collectivités d’outre-mer de financements destinés à faciliter les déplacements de leurs résidents par la voie aérienne, sous la forme d’une aide à la personne et dans des conditions déterminées par la collectivité.

Après quatre années de mise en œuvre, la politique de continuité territoriale aérienne avec l’outre-mer n’atteint toujours pas les objectifs fixés par le législateur.

En premier lieu, en l’absence de la participation financière escomptée des collectivités territoriales d’outre-mer et de l’Union européenne, la seule dotation de l’État n’a pas permis de servir l’aide aux populations concernées dans les proportions envisagées à l’origine (64 000 bénéficiaires en 2006 contre 200 000 escomptés dans l’objectif initial). Par ailleurs, dans un contexte de hausse des tarifs aériens, on peut regretter les insuffisances de l’observatoire de la desserte aérienne pour les départements d’outre-mer.


Enfin, l’État n’a pas mis en place de dispositif d’évaluation fiable de cette politique, se bornant à recevoir des collectivités d’outre-mer des bilans eux-mêmes lacunaires et tardifs.

À l’évidence, la question de la poursuite de cette politique, qui ne parait répondre ni aux attentes des populations concernées, ni aux ambitions du législateur, nécessite d’être posée.
Les aides au développement agricole, environ 100 M€ par an, sont versées à des organismes chargés de mettre au point et de diffuser dans les exploitations agricoles de meilleures techniques de production. En 2000, la Cour avait vivement critiqué la gestion de ces aides par l'association nationale pour le développement agricole (ANDA) qui regroupait l’État et la profession.

Après six ans de conflits avec les représentants de la profession et trois réformes successives, dont la création en 2002 d'un établissement public supprimé en 2005, l’État a finalement repris en main la gestion de ce dispositif et l’a nettement améliorée.

Les pratiques contestables n'ont cependant pas complètement disparu. Si le financement des syndicats d’exploitants agricoles est désormais assuré par l’État dans des conditions plus satisfaisantes, la Cour a encore relevé l’attribution d’aides au développement dans des conditions très critiquables en 2006. En outre, des associations proches du syndicalisme agricole reçoivent chaque année des subventions sans expertise suffisante de leurs projets.

Plus généralement, les aides continuent à être réparties chaque année entre les mêmes organismes sur la base des dotations passées et sans être affectées à la réalisation d’objectifs précis. Une procédure d’appel à projets a certes été instituée en 2004 et a notamment permis de financer des opérations rapprochant les organismes de développement et les organismes de recherche et d’enseignement publics. Cette procédure ne mobilise toutefois que 10 % des crédits et la Cour recommande d’augmenter cette part.

L’évaluation des aides au développement agricole est encore très insuffisante. On observe en outre depuis longtemps un foisonnement d'organismes faisant du développement agricole avec des ressources publiques d’origines très diverses sans aucune coordination.

La Cour considère que l’État doit désormais se donner une véritable politique du développement agricole avec des orientations claires, favoriser une restructuration des organismes de développement conforme à ces orientations et évaluer les résultats de cette politique. Elle recommande aussi de mieux distinguer ce qui relève des financements publics ou privés et de permettre aux chambres d’agriculture et aux instituts techniques propres à chaque filière de financer le développement sur leurs ressources propres. L’État recueillait alors ses interventions sur le soutien de projets locaux tels que ceux qui mettent en commun les moyens de plusieurs organismes de développement ou rapprochent ceux-ci des établissements d’enseignement et de recherche.


Du contrôle de ces sept entités, la Cour a abouti à trois conclusions principales :

Le fonctionnement de ces corps a été marqué par de nombreux contentieux juridiques ou fiscaux. La plupart ont été résolus, mais il a fallu plus d'une décennie aux administrations concernées pour parvenir à un accord.

Si, sur le plan de la gestion, quelques progrès ont été constatés, on ne peut que regretter l'absence d'un statut unique des forces analogue à celui de l'OTAN. Surtout, et au-delà, une réflexion sur la cohérence d'ensemble de dispositifs disparates, souvent redondants, complexes et mal articulés reste indispensable.

Le sous-emploi de ces corps internationaux dans les opérations extérieures à participation européenne, déjà critiqué par la Cour en 2004, n'a pas, sauf exception, connu d'amélioration. Certes il ne faut pas sous-estimer la lourdeur du processus de décision inhérent à ces dispositifs au sein desquels la réticence d'un seul État suffit à bloquer l'ensemble. Mais ce sous-emploi ne peut que susciter des interrogations sur l'utilité même de la plupart de ces multiples structures à caractère permanent.
La réforme et la gestion des pensions des fonctionnaires de l’État

L’attribution et la gestion des pensions des fonctionnaires de l’État continuent à être organisées de façon singulière par rapport aux autres régimes de retraite. La caractéristique principale réside dans la reconstitution, quelques mois avant le départ à la retraite, de la carrière du fonctionnaire. La préparation des 86 000 dossiers annuels (en moyenne), tâche lourde, mobilise environ 1 800 agents répartis dans tous les ministères. En aval, quelque 1 000 agents, relevant du service des pensions et du réseau du Trésor public, procèdent à l’attribution des pensions et à leur paiement (40 Md€ par an).

Dans l’ensemble fiable, cette organisation continue cependant à encourir des critiques anciennes : traitement éclaté entre de nombreux acteurs, cloisonnement des tâches, absence de stratégie et de pilotage d’ensemble, coûts élevés.

Des progrès certains, mais limités ont été réalisés, interfaçage progressif depuis 2003 des multiples applications sur lesquelles repose la chaîne de traitement, amorce de politiques de contrôle sélectif des dossiers, efforts réels mais dispersés pour améliorer les services rendus aux usagers. Ils ne peuvent masquer l’obsolescence et le coût de l’organisation.

La mise en place d’un compte d’affectation spéciale retraçant l’ensemble des flux financiers, recettes et dépenses, liés aux pensions, constitue l’amorce d’une véritable gestion financière du régime.

La création annoncée d’un compte individuel retraite (CIR) enregistrant annuellement les éléments de carrière pour chaque fonctionnaire, comme pour tout autre salarié doit permettre une évolution en profondeur de l’organisation de la chaîne des pensions. Au-delà des gains de productivité évalués par l’administration à 40 % des effectifs, le CIR devrait permettre d’offrir à moindre coût un meilleur conseil aux usagers. En outre, ces informations permettraient d’effectuer des projections tant démographiques que financières fiables.

La Cour estime qu’il est urgent de placer la réforme de la chaîne des pensions sous la responsabilité d’un pilote unique, identifié et investi d’une autorité interministérielle. Une stratégie partagée et un plan d’action concerté sont indispensables pour fédérer les actions des ministères employeurs et des services concernés du ministère chargé du budget. Des synergies sont en outre possibles avec d’autres projets de modernisation tels que celui de la création d’un opérateur national de paye (ONP) et celui de la refonte en cours des systèmes d’information des ressources humaines.
Depuis 2005, la redevance et la taxe d’habitation sont payées en même temps à partir du même avis d’imposition, ce qui est une source de simplification.

L’alignement des conditions de dégrèvement de la redevance audiovisuelle sur celles de la taxe d’habitation n’est cependant pas encore complet : de 2005 à 2007 inclus, les personnes qui étaient auparavant exonérées du paiement de la redevance audiovisuelle et qui auraient dû l’acquitter selon les nouvelles règles ont bénéficié d’un dégrèvement total. Ce dispositif vient d’être reconduit pour 2008. Il concerne environ 780 000 personnes disposant de faibles ressources financières et dont la plupart étaient âgées de plus de 65 ans au 1er janvier 2004.

La fraude à la redevance audiovisuelle a diminué, principalement sous l’effet de la sortie du champ de la redevance des résidences secondaires qui constituaient une source de fraude importante.

Dans l’administration, cette réforme a entraîné la suppression du service de la redevance, le reclassement d’un millier d’agents dans la zone géographique où ils étaient affectés ainsi qu’une réorganisation du recouvrement de la redevance. Elle a dégagé des économies de gestion de 100 M€ par an, mais en différant des suppressions de postes permises par la réforme. L’État n’en a pas tiré tous les bénéfices.

Cependant, cette réforme n’a pas apporté de réponse à la question du financement de l’audiovisuel public. Les ressources tirées de la redevance audiovisuelle ont en effet augmenté de 1 % par an en moyenne en 2005 et 2006, alors que les prévisions de dépenses figurant dans les derniers contrats d’objectifs et de moyens conclus entre l’État et les sociétés de l’audiovisuel public s’accroissent de 3,5 % par an en moyenne.

Ces besoins nouveaux ne peuvent être couverts par des recettes publicitaires supplémentaires, dont le rythme de croissance n’est actuellement pas suffisant.

La Cour recommande que la redevance, en tant qu’elle est la ressource prévue par la loi pour être affectée au financement de l’audiovisuel public, soit mise à contribution pour faire face aux difficultés financières et aux besoins croissants de ce secteur plutôt que le budget de l’État.

Enfin, la Cour formule également une recommandation destinée à améliorer la transparence des coûts budgétaires de l’audiovisuel public.
L'imprimerie nationale, qui était un service central du ministère des finances jusqu'en 1993, et employait 2 000 personnes, est devenue à partir du 1er janvier 1994 une société anonyme appartenant à l'État. Le monopole dont elle bénéficiait pour réaliser les commandes des administrations a été limité aux seuls travaux concernant des documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, tels que les titres d'identité, passeports et visas. A l'instar d'autres grands pays, la France a choisi de garder le contrôle direct de la fabrication des documents sensibles.

Le changement de statut était indispensable ; l'imprimerie nationale avait en effet des coûts de production très supérieurs aux prix du marché et les surcoûts étaient pris en charge par des clients majoritairement publics.

Le changement de statut et la réduction du champ de son monopole ont eu pour effet de placer en 1993 l'imprimerie nationale dans un environnement concurrentiel difficile. La réflexion stratégique permettant de définir les mesures propres à lui permettre de s'adapter à la concurrence n'a pas été entreprise à temps.

L'imprimerie nationale a tenté de développer ses activités sur le marché concurrentiel mais les premières pertes sont apparues en 1997 et n'ont cessé de croître ensuite. Ce n'est qu'en 2004, lorsqu'une aide de l'État est devenue nécessaire pour éviter un dépôt de bilan, qu'un plan stratégique réaliste prévoyant un repli de l'entreprise sur son noyau dur, a été établi et mis en œuvre. Il était en cours d'achèvement fin 2007.

Le plan de redressement a été coûteux pour l'État qui a consenti un apport de 197 M€, après les 150 M€ mis pour la capitalisation de la nouvelle société en 1994. Il a été globalement bien mené et a considérablement amélioré la compétitivité de l'entreprise. 2008 pourrait être la première année bénéficiaire.

Toutefois, cette amélioration tient encore largement à la partie de son activité sous monopole. La situation est toujours fragile, et l'imprimerie nationale doit améliorer sa productivité pour assurer son avenir. La disparition du monopole serait encore aujourd'hui incompatible avec la survie de l'entreprise.
Les 354 conservations des hypothèques emploient environ 5 000 agents de la direction générale des impôts qui sont chargés d’une fonction de collecte d’impôt (principalement les droits d’enregistrement) et de tenue du registre officiel des propriétés immobilières.

Le statut des conservateurs n’a que peu changé depuis 1771, date de la création de ce corps. Il repose sur le principe – cas unique dans l’administration – selon lequel les conservateurs des hypothèques sont des préposés externes à l’administration. Ils sont rémunérés par un pourcentage de la valeur des transactions ou des mutations à titre gratuit qu’ils enregistrent. Ce principe est très largement une fiction : les conservateurs étant déjà fonctionnaires avant leur nomination, ils dépendent hiérarchiquement de la direction générale des impôts et dirigent des services composés exclusivement d’agents publics. Enfin, au moment de leur départ en retraite, il leur est alloué une pension dans le cadre du régime général de la fonction publique.

Cette curiosité administrative a perduré dans l’unique objectif de permettre à la direction générale des impôts d’offrir chaque année une centaine de postes très bien rémunérés et assortis d’une pension de retraite majorée à des agents arrivant en fin de carrière.


Les rémunérations ne sont pas liées à la charge du service ou aux performances du conservateur des hypothèques. Leur niveau ne semble pas justifié par les enjeux relatifs de responsabilité.

Les conservations des hypothèques se sont modernisées tardivement. L’arrivée récente (2003) de l’informatique pour la gestion des procédures d’enregistrement a été source de gains de productivité qui n’ont pourtant pas débouché sur une restructuration du réseau, figé depuis un demi siècle. Les gains de productivité n’ont pas non plus entraîné de baisse des tarifs pour les usagers.
La Cour recommande une réforme d’ensemble du statut des conservateurs des hypothèques et notamment de leur mode de rémunération. Elle considère que la fusion annoncée des deux directions générales des impôts et de la comptabilité publique doit aussi être l’occasion d’une restructuration du réseau des conservations des hypothèques et d’un accès plus aisé, à des tarifs moins élevés, aux informations publiques qu’elles détiennent tout en continuant d’assurer avec la même qualité la parfaite sécurité juridique des transactions et des mutations des propriétés immobilières en France.
La gestion des frais de justice

Les frais de justice sont les frais que l'État prend en charge ou dont il fait l'avance, en contrepartie d'une prestation prescrite par un magistrat, ou un officier de police judiciaire (OPJ) à l'occasion d'une procédure judiciaire, par exemple des tests ADN ou des interceptions téléphoniques. Il en résulte un processus exceptionnel et complexe de gestion financière.

Les frais de justice n'avaient pas jusqu'en 2005 de plafond budgétaire (crédits évaluatifs). Leur montant global s'est trouvé en très forte croissance depuis plusieurs années et a atteint celui des dépenses de fonctionnement courant des juridictions. Depuis 2006, ils sont inclus dans l'enveloppe limitative des crédits de fonctionnement des services judiciaires, ce qui a rendu la maîtrise de leur gestion indispensable.

La Cour a noté que le ministère de la justice s'était activement employé à endiguer la croissance des frais de justice. Elle a mis l'accent sur quatre pistes à suivre pour consolider les résultats déjà atteints.

Il serait souhaitable que les frais de justice fassent l'objet d'une définition précise qui conduirait à en réduire très sensiblement la liste notamment en distinguant ceux qui se rattachent à la gestion ordinaire des services.

La dérive constatée les années précédentes paraît avoir été enrayée en 2006. L'exercice 2007 paraît devoir confirmer cette tendance. Mais il est possible qu'une partie de cette diminution s'explique par un allongement des délais de paiements, ce qui correspondrait à une augmentation des stocks de factures en instance de paiement.

La maîtrise des dépenses, améliorée sur la période récente pour certaines catégories de frais de justice doit donc encore progresser. En particulier, le ministère doit encore étendre le champ des prestations faisant l'objet d'un barème au niveau national. Il convient aussi de procéder à une actualisation régulière des tarifs. A défaut, on risquerait une diminution de la qualité des prestations ou des contournements de la réglementation. Surtout, le recours croissant à la tarification ne dispense pas la chancellerie de mettre plus fréquemment en concurrence les prestataires.

Enfin, la chaîne de la dépense, dérogeant aux règles générales, doit être modernisée et simplifiée. En particulier, l'information sur les engagements juridiques (résultant des prescriptions des magistrats et OPJ) doit être améliorée, qu'il s'agisse de l'exhaustivité des données saisies ou de la fiabilité des coûts enregistrés.
Les interventions en faveur de l’égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l’égalité (SDFE)

Créé en 1974 (après les centres d’information des femmes, qui l’avaient été en 1972), le service des droits des femmes et de l’égalité (SDFE) a accompagné les évolutions en faveur des droits des femmes engagées dans les dernières décennies grâce à une volonté politique forte et aux initiatives prises au niveau européen.

Toutefois, son rôle a été limité : des difficultés à mettre en œuvre l’interministérialité de son action ne lui ont pas permis de bénéficier des relais indispensables dans les autres administrations ; son réseau déconcentré, pourtant fort de 180 personnes, est demeuré insuffisamment structuré et réactif au regard des enjeux de terrain.

Alors que les défis à relever restent importants, le SDFE se révèle dans l’incompacité de définir ses priorités, notamment dans le cadre de la LOLF. Le programme 137 “égalité entre les hommes et les femmes”, outre qu’il est d’un montant très faible, n’assure pas une définition opérationnelle des actions dont deux sur cinq ne sont d’ailleurs pas dotés d’objectifs ou d’indicateurs. Les indicateurs définis pour les autres actions ne paraissent au demeurant pas en mesure de rendre compte de la performance du service.

Alors que certains des projets conduits par ses partenaires associatifs pourraient relayer son action auprès des femmes, le SDFE n’a pas mis en place une politique suffisamment rigoureuse de financement de ces structures, qui s’appuierait notamment sur le contrôle et l’évaluation des actions financées.

Aujourd’hui, se pose la question de la définition d’un cadre administratif adapté aux défis qu’il reste à relever en faveur des femmes.
La gestion des ressources humaines de l’ANPE

Principal acteur du service public de l’emploi, l’ANPE consacre plus d’1 milliard d’euros à ses dépenses de personnel.


Près de 10 000 recrutements ont été opérés en trois vagues successives depuis 1999. Pourtant, le nombre des entretiens avec les demandeurs d’emploi n’a augmenté que de 35 % pendant que les effectifs croissaient de 55 %. De fait, les besoins de recrutement ont été calculés largement, notamment à l’occasion de la mise en place du suivi mensuel personnalisé.

Or, le niveau des effectifs de l’ANPE est mis en question d’une part par les perspectives de stabilisation voire de diminution du chômage, d’autre part, du fait de la pyramide des âges des agents de l’ANPE.

Le contexte nouveau de fusion avec l’Unedic rend d’autant plus indispensable et urgente la mise en œuvre d’une gestion prévisionnelle rigoureuse en termes d’effectifs et de métiers.

La gestion du personnel est par ailleurs peu dynamique. La Cour a constaté que l’absentéisme est élevé. L’ANPE dit avoir conscience du problème mais n’a pas mis en place d’incitation à la réduction de l’absentéisme.

Les dépenses de formation atteignent près de 7 % de la masse salariale mais leur contenu est mal identifiable. La mobilité, géographique et entre filières, est faible. L’évaluation des agents, prévue par les textes, ne se pratique pas systématiquement. Le système d’information sur les ressources humaines, en cours de refonte, était jusqu’ici peu performant et ne permettrait pas d’appréhender le coût complet des fonctions. Une déconcentration de la gestion est certes amorcée au niveau des directeurs régionaux, mais reste à confirmer dans la future organisation.
Enfin, l'ANPE a pris des libertés dans l'application du nouveau statut pour ses agents qu'il s'agisse des taux de promotion ou des possibilités d'avancement accéléré. Elle a interprété de façon avantageuse le calcul de certaines indemnités, elle en a versé d'autres, sans base réglementaire, à ses personnels de direction et à des correspondants locaux informatiques. Les administrations de tutelle (emploi et finances) ont laissé faire.

La Cour recommande aux administrations de tutelle - actuellement réunies au sein du ministère de l’économie, des finances et de l’emploi -, d’exercer de façon beaucoup plus active et vigilante leur rôle de pilotage et de contrôle.
18 Situation et perspectives de l’institut national de l’audiovisuel

L’institut national de l’audiovisuel (INA) est chargé de conserver et d’exploiter, dans certaines conditions, les archives du secteur public de l’audiovisuel, ainsi que d’assurer le dépôt légal des émissions de télévision et de radio diffusées en France.

En 2000, la Cour avait dressé un tableau critique de l’institut, qui, pour la période précédente à 1999, ne semblait plus en mesure d’assurer ses missions dans des conditions satisfaisantes. Son avenir même paraissait pouvoir être remis en cause.

Aujourd’hui, le rétablissement de l’INA, opéré en moins de cinq ans, mérite d’être souligné. L’INA a souscrit avec l’État deux contrats d’objectifs et de moyens successifs, qu’il applique avec rigueur. Toutes les fonctions que doit assurer l’INA ont été révisées : archives, recherche, formation, exploitation commerciale, dépôt légal. Chacun de ces secteurs est géré de façon dynamique et illustre une compétence de haut niveau, reconnue par de très nombreux partenaires étrangers. Les clients de l’INA, qu’ils soient institutionnels, comme France télévisions ou Radio France, ou commerciaux, comme les maisons de production, constatent le net redressement de la qualité des prestations proposées. Le public a pu découvrir l’offre d’image et de son sur le site Internet de l’INA.

Toutefois, la Cour attire l’attention des pouvoirs publics et de la direction de l’établissement sur le risque que constitue pour l’INA le rétrécissement progressif de ses droits commerciaux sur les archives audiovisuelles. Disposant, lors de sa création, de la totalité des droits sur toutes les archives de l’ex-ORTF, il ne peut plus aujourd’hui commercialiser qu’une part des flux de production qu’il archive, et seulement sous forme d’extraits.

Pour surmonter cette difficulté, la direction de l’INA envisage de conforter son savoir-faire en matière de commercialisation d’extraits et de prospecter d’autres domaines de développement. Pour intéressante qu’elle soit, cette stratégie reste un pari économique et commercial.
L’établissement public de santé national de Fresnes


Par rapport aux 200 lits d’origine, la baisse de l’activité de l’établissement public de santé laisse ouverts aujourd’hui moins de 100 lits, dont l’avenir est incertain, à cause de la difficulté à pourvoir les postes de personnel soignant, d’une part, et à assurer la coordination avec les unités de soins extérieures, d’autre part.

En revanche, l’établissement emploie encore un effectif de surveillants (150 au 1er avril 2006), comparable à celui d’établissements pénitentiaires six fois plus importants.

La Cour relève que malgré les efforts fournis, la gestion est perfectible. Toutefois, le problème principal demeure l’absence de définition claire du projet sanitaire qui soulève la question de la mission même de l’établissement.

La situation n’est pas nouvelle : en 1991 et 1996, la Cour avait déjà formulé des observations de cette nature, mais les tutelles ne sont pas parvenues à leur donner de suites.

En tout état de cause, l’avenir de l’unité de chirurgie est désormais mis en cause du fait de la faiblesse de son activité et de la désorganisation de la responsabilité médicale. De même, l’unité d’hémodialyse ne répond pas aux normes.

Il doit être mis fin rapidement aux atermoiements pour définir la place de l’établissement, compte tenu des coûts de la configuration actuelle et surtout des risques auxquels elle expose les détenus qui y sont soignés.
La gestion des Thermes nationaux d’Aix-les-Bains

Les Thermes nationaux d’Aix-les-Bains (TNAB), établissement public national administratif transformé en établissement public industriel et commercial en 2002, n’ont pas atteint les résultats attendus de cette évolution statutaire, qu’ils portent sur le respect de la réglementation du thermalisme, la défense des parts de marché, la réduction des frais de structure ou le redressement des comptes de l’établissement.

Les TNAB n’avaient jamais obtenu les autorisations nécessaires au fonctionnement des établissements thermaux notamment faute de procédure adaptée au cas des établissements publics. Celle-ci ayant été adoptée, il est urgent que la procédure nouvelle “d’autorisation d’exploiter une source d’eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal” soit menée à son terme.

Bien que les TNAB soient spécialisés en rhumatologie, secteur en pleine expansion, leur part de marché a diminué et leur fréquentation a baissé. La baisse de fréquentation a entraîné une réduction des recettes correspondantes, non compensée par le lancement de nouvelles activités.

Les charges des TNAB, structurellement supérieures à leurs produits, continuent d’augmenter : la réduction des frais de personnel a été contrebalancée par l’augmentation de ses consommations intermédiaires : frais de sous-traitance et d’entretien, coût de fonctionnement des nouveaux thermes “Chevalley” ouverts pour abriter les activités ludiques.

Malgré les efforts réalisés, les charges de personnel restent trop élevées : les effectifs sont trop nombreux et surqualifiés ; les deux tiers du personnel travaillent à l’année alors que l’activité est saisonnière.

Pour redresser la situation de l’établissement, il paraît nécessaire d’adopter de nouveaux statuts permettant le désengagement de l’État et le recours à des partenaires privés, d’alléger les charges de personnel d’environ 10 % et de mieux valoriser l’important patrimoine immobilier mis à la disposition des TNAB par l’État.
Défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des établissements publics locaux d’enseignement (EPLE)

Pour un nombre minoritaire mais non négligeable des 7 800 collèges et lycées, la tenue de la comptabilité s’avère très impaire. La production tardive de certains des comptes aux chambres régionales des comptes, particulièrement en Île-de-France, n’autorise ni un contrôle réalisé dans des conditions satisfaisantes, ni des régularisations en temps utile. Les défauts des écritures comptables mal, empêchent les établissements de poursuivre efficacement leurs débiteurs voire pénalisent certains de leurs financeurs. Quelques détournements ont été relevés. Ces errements aboutissent parfois à des pertes financières significatives.

Les budgets des EPLE ne retracent pourtant qu’une faible partie de leur activité, excluant le fonctionnement de l’immobilier assuré directement par la région (lycées) ou le département (collèges) et les rémunérations des enseignants qui sont payées par l’État. Les règles comptables sont inutilement complexes. Face à ces difficultés, les 2 700 agents comptables sont peu formés à la comptabilité, insuffisamment appuyés par les rectorats et souvent mal secondés. Surtout, ils cumulent leur charge avec la gestion quotidienne d’un établissement et sont à ce titre subordonnés au chef d’établissement ce qui peut les empêcher d’exercer leurs fonctions avec l’indépendance requise.

Au-delà des améliorations récemment intervenues notamment dans la formation des comptables, la Cour recommande de mieux séparer les fonctions d’ordonnateur et de comptable, conformément à la règle qui prévaut en comptabilité publique, et de regrouper les agences comptables en grandes entités atteignant un seuil critique d’activité et de personnel compétent. Elle propose également une simplification des règles comptables et une harmonisation du cadre budgétaire des EPLE avec la présentation du budget du ministère issue de la LOLF pour assurer une vision d’ensemble des flux financiers concernant les établissements et élaborer des indicateurs de performance compatibles avec ceux de l’État et des autres financeurs.
La restructuration de l’immeuble des Bons Enfants

L’installation des services du ministère de la culture et de la communication dans l’immeuble des Bons Enfants aura nécessité plus de quinze ans.

Une première décennie d’attente, marquée par un conflit entre le ministère de l’économie et des finances, ancien affermage des locaux, et le ministère de la culture a vu se former et échouer plusieurs projets de réaménagement ou de cession au début des années 1990. L’opération a ensuite gelée en dépit de plusieurs arbitrages du Premier ministre. Finalement, la phase de travaux n’a démarré qu’en 1999 pour s’achever début 2005 avec 20 mois de retard, pour un coût de 70,67 M€ représentant un écart de 16,5 % par rapport aux prévisions initiales.

Si cette dernière phase a été menée dans des conditions plutôt meilleures que celles constatées à la même époque sur les grands chantiers du ministère de la culture, l’opération considérée dans sa globalité appelle un jugement critique. Les dix années perdues ont représenté un coût important (loyers, travaux abandonnés, droits à construire non utilisés...), mais surtout, l’opération menée à bien n’a pas permis le regroupement d’autant de services qu’il avait été envisagé lors de son lancement, si bien que les économies espérées demeurent largement virtuelles.

C’est la raison pour laquelle la Cour recommande comme elle l’a fait dans son récent rapport sur les chantiers culturels que ce type d’opération s’inscrive dans le cadre de documents pluriannuels d’orientation, voire de planification, afin que tous les paramètres sur lesquels reposent les opérations soient correctement identifiés, programmés et chiffrés.
23 La gestion immobilière des ministères sociaux : la rénovation du site Ségur-Fontenoy

Amorcée dès 1992, la rénovation du site Ségur Fontenoy, situé dans le 7ème arrondissement de Paris, a débuté par des travaux ponctuels de grosse maintenance, sans qu’une étude globale des besoins ait été préalablement effectuée.

Un effort de rationalisation a été engagé en 1994 et a marqué la volonté de l’administration d’abandonner la logique des opérations ponctuelles pour celle d’une rénovation d’ensemble d’un site qui devait rester occupé. Le schéma directeur architectural et technique (SDAT) qui en est résulté a été adopté en 1998. Toutefois, l’ampleur même du programme de travaux ainsi envisagé a conduit à un découpage en opérations devant être menées successivement.

Dans ces conditions, le schéma directeur qui a constitué un progrès n’a pas eu les résultats escomptés. La maîtrise d’ouvrage interne a permis de limiter les coûts des études, mais il n’y a pas eu d’engagement politique explicite ou de maître d’œuvre unique et le schéma directeur n’a donc pas été traduit dans une programmation pluriannuelle assortie d’un engagement financier.

Contraints de gérer au fil de l’eau, les services ont souvent dû s’écartier d’une stricte application de la réglementation pour mener à bien les travaux.

Alors que l’opération devait durer 8 ans (1997-2005), son achèvement est maintenant attendu pour 2011, soit une durée de 13 ans.

Le cadrage budgétaire initial s’est avéré très sous-estimé. Par rapport à l’évaluation de 1998, l’écart constaté en 2006 était de 35 %, alors qu’il restait encore plus de la moitié des travaux à engager.

Après la cession d’un immeuble parisien dont le produit sera en très grande partie affecté à l’opération, la Cour estime à près de 50 M€ les besoins de financement restant encore à couvrir.
24 Les opérations immobilières Kléber/convention à Paris

Depuis de nombreuses années, le ministère des affaires étrangères cherchait à regrouper ses services actuellement dispersés entre huit sites. Après plusieurs projets successivement abandonnés, la décision a été prise en 2006 de céder les différents immeubles occupés par les services du ministère, dont l'ensemble immobilier Kléber comprenant à la fois des bureaux et le Centre des conférences internationales, puis d'acquérir l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, situé rue de la Convention, lorsque cette opportunité s'est présentée. Au total, le produit des cessions opérées à ce jour s'élève au montant significatif de 555,90 M€.

Parallèlement, l'État a racheté en 2007, pour un montant de 325 M€ HT, l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, au groupe privé qu'il avait acquis de l'entreprise publique en 2006 pour 85 M€ HT. Si la comparaison du prix de vente et du prix d'achat de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale doit prendre en compte les évolutions du marché de l'immobilier et la restructuration complète dont le bâtiment a fait l'objet, elle montre néanmoins que l'entreprise publique a cédé cet immeuble au plus bas du marché alors que l'État l'a racheté au prix fort et en l'occurrence, ne bénéficiera pas de la fiscalité perçue sur la plus-value réalisée par le vendeur.

Cette première opération d'envergure dans le mouvement de cessions massives engagé par l'État conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- assurer un plus grand professionnalisme dans la conduite des opérations de cessions et d'acquisitions, notamment à France Domaine, désormais chargé de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;
- intégrer dans la gestion immobilière l'ensemble des enjeux financiers et fiscaux ;
- faire jouer au conseil de l'immobilier de l'État le rôle de conseil de surveillance qui lui revient ;
- promouvoir une vision et une gestion d'ensemble prévalant sur les logiques ministérielles.
L'immeuble abritant le “pôle renseignement” au ministère de l’intérieur

Le ministère de l’intérieur a décidé de regrouper la direction de la surveillance du territoire (DST), la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la division nationale anti-terroriste de la police judiciaire (DNAT) dans un même immeuble. A cette fin, début 2005, il a choisi de louer un immeuble à Levallois-Perret, le plus coûteux parmi ceux qui avaient été pré-sélectionnés.

Ayant appris que le propriétaire de l’immeuble souhaitait le céder, il a ensuite décidé de l’acquérir, mais sans crédits de paiement pour le payer comptant. Il a alors fait appel à un tiers pour monter une opération de location avec option d’achat sur un investissement de 180 M€, avec un taux d’intérêt de 7,1 % sur vingt ans, qui coûtera à l’État 186 M€ en intérêt (hors taxe). A la même époque, l’État pouvait s’endetter au taux de 4 %. Un emprunt de même montant lui aurait coûté environ 65 M€ en intérêts, soit 121 M€ de moins.

C’est pourquoi, la Cour recommande notamment :
- de rendre des crédits disponibles pour lever l’option d’achat dès que possible, ce qui sera sans incidence immédiate sur le “déficit” et la dette publique l’année de la levée d’option et bénéficiera après ;
- de dégager des économies de fonctionnement grâce à la fusion annoncée de la DST et de la DCRG, permettant de réduire le surcroît de dépenses entraîné par cette opération immobilière.
Depuis de nombreuses années, le ministère des affaires étrangères et européennes souhaitait réaliser un nouveau centre pour accueillir les archives diplomatiques. Ce projet vise à faciliter l'exploitation et l'utilisation de ces fonds documentaires aujourd'hui dispersés entre plusieurs sites. Il s'inscrit également dans une volonté de rationalisation des multiples implantations de cette administration et de réaménagement de l'immeuble historique du quai d'Orsay.

Pour mener à bien ce projet et faute de disposer des crédits budgétaires nécessaires, l'État a retenu la formule d’une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) assortie d’une convention de location. En l’espèce, la réalisation de la construction et le portage juridique et financier de l’investissement ont été confiés à une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, en contrepartie de l’engagement par l’État de lui verser un loyer annuel.

S’il permet d’éviter dans l’immédiat d’augmenter le déficit budgétaire et la dette publique au regard des critères de Maastricht, ce choix ne manquera pas, à terme, d’avoir de lourdes conséquences sur les comptes de l’État. Le coût total des loyers qu’il devra supporter sera plus élevé d’environ 41 % au coût d’un financement sur crédits budgétaires.

Plus encore que les insuffisances de pilotage du projet et les dépenses inutiles de la phase préparatoire, cette opération pose la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé notamment dans le cas des AOT. Cette formule n’apparaît guère opportune s’agissant d’un service public non marchand puisqu’en l’absence de recettes, elle fait entièrement reposer sur les finances de l’État une charge disproportionnée au regard du fait qu’elle ne pèse pas immédiatement sur le déficit et donc sur la dette publique.
Les suites données aux précédentes observations de la Cour des comptes

Pour la troisième année consécutive, la Cour rend compte, dans un fascicule distinct, des suites concrètes données à ses observations et recommandations les plus significatives des années précédentes.

Un premier chapitre regroupe les suites données aux rapports établis pour le Parlement d’une part sur les lois de finances et les comptes de l’État, d’autre part sur les lois de financement de la sécurité sociale. La Cour constate chaque année des progrès significatifs, notamment dans le domaine de la transparence de l’information budgétaire. Elle a aussi constaté, à l’occasion de la première certification des comptes de l’État, que 90% des recommandations qu’elle avait émises auparavant dans ses rapports sur l’état d’avancement de la nouvelle comptabilité ont été mises en œuvre. Quant à la loi de financement de la sécurité sociale, elle comporte cette année pas moins de 17 articles reprenant des précédentes recommandations de la Cour.

Un second chapitre est consacré aux politiques publiques. En la matière, la Cour a constaté que plusieurs lois ont consacré en 2007 des réformes qu’elle avait souhaitées.

- La protection juridique des majeurs : la loi du 5 mars 2007 contient des dispositions répondant aux préoccupations que la Cour avait exprimées à l’occasion du rapport sur “la vie avec un handicap”(2). Il en est ainsi de la création d’un nouveau dispositif social permettant de réduire le nombre de mesures de protection judiciaire, en confiant aux départements en particulier la mise en place de mesures d’aide et d’accompagnement plus efficace des personnes concernées par la tutelle et la curatelle.

- Le crédit d’impôt-recherche : son mode de calcul a été simplifié et ses procédures de gestion et de contrôle sont désormais mieux adaptées au besoin de sécurité juridique des entreprises.

- La gouvernance des universités, à propos de laquelle la Cour a fait de nombreuses observations à plusieurs

(2) La vie avec un handicap, Cour des comptes, juillet 2003
Le rapport public annuel
Suites données aux observations de la Cour

...reprises, est un des thèmes principaux de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007. Le texte législatif a ainsi prévu le renforcement des pouvoirs des présidents, l'extension de la portée de l'instrument contractuel pour gérer les relations entre les universités et le ministère et la possibilité de l'assortir d'une dotation globale incluant la masse salariale, mesures qui répondent à trois recommandations majeures des rapports récents de la Cour.

- **Les personnes sans domicile** auxquelles la Cour a consacré un rapport publié en mars 2007 constituent désormais des publics prioritaires de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable. La continuité de la prise en charge affirmée par l'article 4, répond dans son principe à l'une des critiques majeures formulées par la Cour qui soulignait que des personnes hébergées en urgence se voyaient trop peu souvent proposer une solution durable et cohérente. Des mesures non législatives vont également dans le sens des recommandations de la Cour, notamment le plan d'action renforcé de janvier 2007 qui annonce un rééquilibrage des capacités d'accueil des dispositifs d'urgence vers les hébergements plus durables.

- Enfin, la loi de finances pour 2008 met fin au dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise dont les défauts avaient été relevés par la Cour ; elle met également fin à la déduction des bénéfices imposables des amendes infligées par les autorités de régulation financière (notamment la commission bancaire) que la Cour avait critiquée.

Par ailleurs, revenant sur ses précédents rapports publics, la Cour a souhaité connaître le sort fait aux recommandations qu'ils contenaient qui portaient sur des réformes qui lui avaient semblé nécessaires, parfois urgentes, dans des domaines où des débats sont en cours.

- Dans le domaine de l'intégration des populations issues de l'immigration auquel la Cour a consacré un rapport public en novembre 2004 et, chaque année depuis, une insertion au titre du suivi de ses efforts dans le rapport annuel, les évolutions sont nombreuses et se succèdent à un rythme rapide. La Cour avait souhaité une rationalisation institutionnelle du dispositif. Ont été créées, d'une part, la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations), d'autre part, l'Acso (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances). L'objectif de simplification n'est néanmoins pas encore
atteint, ni au niveau national, ni au niveau local. Sur le sujet de l'intégration des immigrants, la Cour constate en outre que le dispositif d'accueil ne permet pas encore le parcours d'intégration souhaité.

- Autre aspect de la politique d'intégration, l'information statistique disponible sur les populations concernées a fait des progrès dans le sens souhaité par la Cour, mais les informations d'origine administrative sont encore insuffisantes. La décision du Conseil constitutionnel intervenue récemment sur cette question implique par ailleurs que la CNIL reprenne sa recommandation sur la mesure statistique de la diversité et donc de revoir les modalités de poursuite d'un certain nombre d'études.

- En matière d'assurance chômage, la Cour a noté que, conformément à sa recommandation, l'Unédic s'était dotée d'un fonds de réserve, appelé fonds de régulation, permettant de faire face aux fluctuations conjoncturelles qui influent sur sa situation financière.

- En revanche, la situation des intermittents du spectacle n'a pas connu de développement majeur et la situation continue à se dégrader.

- L'État finance la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles. Le dispositif avait fait l'objet de vives critiques de la Cour. Les mesures prises et notamment la passation de conventions plurianuelles, le réexamen des critères de répartition des subventions, la possibilité de contrôles comparables à ceux de la formation professionnelle continue vont dans le bon sens mais l'amélioration reste souvent formelle et l'objectif de transparence est loin d'être atteint.

- La Cour avait souligné les difficultés de pilotage de la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation, résultant de l'imbrication des compétences de l'État et des régions. Ces difficultés n'ont pas été résolues, l'État ayant conservé des attributions étendues dans le domaine pédagogique, en matière de validation des acquis de l'expérience et ayant maintenu l'obligation de déclaration préalable pour toute ouverture de formation sociale, concurrence avec l'agrément délivré par les régions.

- Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) a fait l'objet d'une communication de la Cour au Sénat en 2005(3). Depuis cette date, la Cour a constaté quelques améliorations de gestion, mais

Le rapport public annuel
Suites données aux observations de la Cour

peu d'évolutions significatives, alors qu'elle avait fait de nombreuses remarques. Les objectifs visés par le fonds n'ont pas été actualisés alors qu'il avait été utilisé à des opérations dont l'objectif ne figurait pas dans son objet ; les procédures d'instruction sont restées très lourdes et le traitement des dossiers très lent. L'évaluation de la politique d'aide portée par le fonds n'en est qu'à ses débuts, les résultats d'une première étude étant attendus pour la mi-2008.

- Le financement des interprofessions agricoles par les cotisations volontaires obligatoires qu'elles prélevent a fait l'objet de nombreuses critiques de la Cour. Le ministère a suivi la recommandation de la Cour de renforcer le contrôle des accords interprofessionnels et les instructions qui ont été données aux services donnent une suite aux observations formulées : obligation de veiller au descriptif des actions éligibles au financement et à l'existence d'une liste des conventions de service passées avec des tiers, appréciation de la pertinence du taux de cotisation, vérification de la représentativité des membres des interprofessions et de la publication des accords étendus. En revanche, les observations sur l'absence d'harmonisation entre les interprofessions et les offices agricoles et, dans un tout autre domaine, l'absence de notification des cotisations à la commission européenne n'ont pas connu de suites.

- Le service public de l'équarissage (SPE) a fait l'objet de nombreuses critiques et recommandations de la Cour formulées dans une communication au Sénat en janvier 2006(4). Parallèlement aux travaux de la Cour, le service connaissait une nouvelle réforme réduisant son périmètre, transférant la gestion à un office agricole, l'Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions (ONIEP), et retenant le cadre d'un marché national pour l'exécution du service. La Cour constate, deux ans après, que la formule retenue n'a pas permis de contenir les coûts du fait de la faible concurrence existant dans le secteur. En outre, les carences de l'information économique et financière, relevées par la Cour dans sa communication de 2006, ont rendu l'administration, qui redoutait une interruption du service, totalement dépendante des données fournies par les entreprises d'équarissage. Enfin, malgré les mesures d'adaptation régulièrement mises en œuvre, le financement du SPE n'est toujours pas assuré et, devenu chroniquement déficitaire, il repose toujours en dernier recours sur des contributions du budget de l'État.

Le troisième chapitre est consacré aux suites données aux observations contenues dans les rapports traitant des organismes publics et des services de l'État.

La Cour remarque que nombre de ses recommandations portant sur la gestion des organismes publics ont été suivies d'effet. Ainsi en est-il des redressements opérés dans la gestion de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'agence nationale des chèques vacances (ANCV), de l'association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH), de l'association française des volontaires pour le progrès (AFVP) ; de l'application par l'Institution nationale des invalides (INI) de son projet d'établissement qui met en place les orientations souhaitées par la Cour.

Elle a aussi pris acte de la révision du statut de la commission de recours des réfugiés qui a gagné son autonomie par rapport à l'OFPRA dont elle pouvait remettre en cause les décisions, ce qui avait fait l'objet d'une critique de la Cour.

La Cour avait noté que le cadre d'intervention de l'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) était inadapté à ses activités. La loi du 27 février 2007 a mis en place un dispositif composé désormais de deux établissements distincts pour l'exploitation et l'aménagement, assorti de la définition des règles d'urbanisation applicables au quartier de la Défense. Les irrégularités comptables existant depuis de nombreuses années ne trouveront de solution dans un nouveau cadre comptable qu'à l'occasion de la présentation des comptes 2007 si tous les accords nécessaires sont obtenus avant cette échéance.

La Cour a constaté que les réformes entreprises se sont poursuivies notamment à la Banque de France : le système de gouvernance, les modalités d'exercice de certaines missions et le régime de retraites ont été réformés ; l'adaptation du réseau est en voie d'achèvement ; la politique sociale de la Banque est en cours de réexamen et des économies substantielles ont été réalisées sur plusieurs fonctions. La Cour considère toutefois que la clarification des relations avec l'État n'est pas totalement aboutie.

Concernant l'Institut de veille sanitaire (IVS), la Cour avait critiqué l'insuffisance des réseaux d'alerte et de veille. Trois ans plus tard, et après plusieurs crises sanitaires, elle constate que de réels efforts ont été effectués, notamment en matière de partenariats et d'élaboration d'un schéma directeur des systèmes d'information et de surveillance, qui doivent être poursuivis. En revan-
Le rapport public annuel
Suites données aux observations de la Cour

che, l'Institut n'est toujours pas lié avec le ministère par un contrat d’objectifs et de moyens et la Cour y voit la conséquence des difficultés de la direction générale de la santé à assurer ses fonctions de tutelle, point sur lequel elle a déjà attiré l'attention notamment dans un rapport public récent. Elle considère que ce retard correspond à des interrogations majeures sur les missions et les objectifs de la politique de veille sanitaire, le système actuel étant le résultat de programmes mis en place pour répondre à des crises plus que d'une stratégie à long terme.

Des impulsions conformes aux préconisations de la Cour ont été données dans plusieurs domaines d'intervention du ministère de l'équipement, qui connaît à l'heure actuelle une réorganisation profonde, à la fois géographique et sectorielle. Les progrès sont cependant inégaux sur chacun d'entre eux. La gestion immobilière repose désormais sur un schéma pluriannuel, mais les outils indispensables, notamment le système d'information ou le programme de formation des agents n'en sont encore qu'au stade de leur lancement et la fonction immobilière reste dispersée dans les différentes directions. Le ministère est par ailleurs chargé de missions pour le compte de tiers : il est à la fois service constructeur et prestataire d'ingénierie, cette dernière fonction étant aussi exercée par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture. Des actions ont été engagées, mais encore insuffisantes à produire des effets notables ; en matière de construction, le ministère n'a pas pu prendre les initiatives souhaitées à l'égard des autres services ministériels, au motif selon lui des réorganisations en cours de la fonction immobilière dans l'ensemble des services de l'État. Enfin, en matière d'entretien routier, les services et le réseau scientifique et technique chargé d'organiser les compétences techniques ont été mobilisés mais il n'est pas encore possible de mesurer les effets pratiques des actions entreprises.

Les recommandations de la Cour formulées en 2002 sur la gestion des personnels et les dépenses d'action sociale de la Caisse des Dépôts et Consignations ont été en partie suivies : le régime indemnitaire a été partiellement régularisé ; le coût des accords cadre a baissé ; une structure unique a été mise en place pour assurer les activités sociales et culturelles. En revanche, des irrégularités demeurent, le coût des dépenses d'action sociale reste élevé et, malgré son engagement, la Caisse n'a pas régularisé à ce jour le fonctionnement de l'association "mission sociale groupe" (MSG).

Le contrôle du GIP "Modernisation des déclarations sociales" (MDS) créé en 2000 en substitution du projet d'unification des
supports de déclaration a été l’occasion pour la Cour de faire de nombreuses recommandations. Deux ans après, elle constate que des progrès notables ont été réalisés, en particulier, en termes de développement de l’activité, de qualité du service et de gouvernance. Le GIP a suivi les recommandations de la Cour en renonçant à certaines applications jugées trop ambitieuses, notamment la déclaration nominative individualisée. Mais la question fondamentale de la vocation du GIP, simple portail ou centre de traitement, et donc de sa valeur ajoutée par rapport aux services déjà fournis par ses membres, n’a toujours pas été tranchée.

Les fédérations sportives ont des missions de service public et sont soumises au contrôle de la Cour, qui a plusieurs fois noté les difficultés naissantes de l’emprise commerciale sur certaines de leurs activités. La Cour a déjà critiqué certaines opérations de la fédération française de football au titre de ses droits de marketing ; or, elle n’a guère été entendue et elle a constaté que les contrats qui la lient jusqu’en 2012 ont été de nouveau passés dans des conditions critiquables par la précédente équipe dirigeante.

La Cour a par ailleurs pris acte des engagements des ministres de remédier à des défauts que la Cour avait signalés. C’est le cas de l’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (INJEP) dont tant les missions que le positionnement et la gestion financière ont fait l’objet d’observations de la Cour sans qu’aucune suite ait encore été donnée. C’est aussi le cas à l’Opéra de Paris, après que la Cour ait critiqué les modalités de départ de l’ancien directeur général et l’absence d’encadrement pluriannuel de la gestion, particulièrement nécessaire compte tenu de l’activité de l’établissement.

Les contrôles que la Cour effectue sur les organismes faisant appel à la générosité publique, sont l’occasion de veiller à l’application de la réglementation et de préconiser les aménagements qui s’avéraient nécessaires. Elle a noté avec satisfaction que le décret d’application de la loi du 28 juillet 2005 remplaçant le dispositif d’autorisations administratives préalable par un régime de liberté encadrée pour que les organismes puissent bénéficier de libéralités était enfin paru. En matière de déclaration préalable d’une campagne d’appel aux dons, elle note que les services du ministère de l’Intérieur se sont effectivement mobilisés, mais elle constate que nombre d’organismes ignorent encore l’obligation qui leur est faite. Une des raisons de cette absence tient probablement à une interprétation trop restrictive mais largement partagée de la notion de campagne nationale d’appel qui appelle des précisions.