

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre I

Les missions et les travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes 5

- I – L'activité de jugement des juridictions financière 8
- II – Les obligations des juridictions financières 10
- III – Les types de contrôles exercés 12
- IV – Une mission particulière : la mission d'assistance au Parlement
de la Cour des comptes 17
- V – Le contrôle interne des juridictions financières 19

Chapitre II

Les effets des interventions des juridictions financières 23

- I – Les interventions de la Cour des comptes 25
- II – Les interventions des chambres régionales et territoriales des comptes . 38

Chapitre III

Le déroulement des contrôles 49

- I – Les procédures contradictoires devant les juridictions financières 51

Chapitre IV

L'activité internationale 63

Chapitre V

Les chiffres clés

69

I – Le personnel	71
II – Les moyens financiers	75
III – L'activité des juridictions financières	77

Cour de discipline budgétaire et financière :

Rapport au Président de la République

83

I

*Les missions et les travaux
de la Cour des comptes
et des chambres régionales
et territoriales des comptes*



Les missions des juridictions financières¹ s'exercent dans le cadre législatif du code des juridictions financières résumé dans le tableau ci-dessous. Elles se sont étendues récemment comme le montre l'introduction des articles L. 111-7 et 8, mais les missions traditionnelles, notamment l'assistance au Parlement, ont également connu des développements importants.

CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : LES MISSIONS DE LA COUR DES COMPTES

- *jugement des comptes des comptables publics (L. 111-1)*
- *assistance du Parlement et du gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (L. 111-2)*
- *vérification de la régularité des dépenses et des recettes et contrôle du bon emploi des crédits, fonds et valeurs publics (L. 111-3)*
- *vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques – et des rapports des délégataires de service public (L. 111-4)*
- *contrôle des institutions de la sécurité sociale (L. 111-5)*
- *contrôle de l'application de la législation de la sécurité sociale par les administrations de l'Etat (L. 111-6)*
- *contrôle sur les organismes bénéficiant de concours financiers publics français et européens ou habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature, des cotisations légalement obligatoires et des versements libératoires d'une obligation légale de faire (L. 111-7)*
- *contrôle du compte d'emploi des ressources collectées par les organismes faisant appel à la générosité publique ; contrôle de la conformité entre les objectifs et les dépenses des organismes recevant des dons ouvrant droit à un avantage fiscal ; contrôle de divers organismes nommément cités (L. 111-8)*
- *contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (L. 132-3)*

ET CELLES DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

- *jugement des comptes des comptables publics (L. 211-1)*
- *vérification de la régularité des dépenses et des recettes décrites dans les comptabilités, de l'emploi régulier des crédits fonds et valeurs (L. 211-3)*
- *vérification des comptes des organismes et de leurs filiales recevant un concours financier des collectivités territoriales ou dans lesquels elles détiennent la majorité du capital ou des voix ou exercent un pouvoir prépondérant (L. 211-4 et 5)*
- *contrôle des organismes similaires à ceux visés au L. 111-7 (L. 211-6)*
- *concours au contrôle budgétaire des collectivités et de leurs établissements (L. 211-7)*

1) Le rôle et l'activité de la CDBF font l'objet d'un rapport distinct.

- *examen de la gestion des collectivités territoriales et des organismes dont les comptes sont soumis au jugement de la CRTC concernée (L. 211-8)*
- *contrôle des comptes et examen de la gestion des GIP où les collectivités territoriales ou leurs établissements sont présents (L. 211-9)*

Ainsi les juridictions financières développent une activité de contrôle qui aboutit soit à des jugements des CRC ou des arrêts de la Cour, soit à des observations et conclusions communiquées aux responsables publics et administratifs selon diverses modalités.

I – L'activité de jugement des juridictions financières

Les comptes des comptables publics sont jugés soit par la Cour des comptes soit par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Ce sont les chambres régionales qui en jugent le plus grand nombre : 41 000 comptes environ relèvent de leur compétence. Leur nombre a diminué nettement en 2003, du fait de l'extension du recours à la procédure d'apurement administratif (c'est-à-dire au contrôle par les comptables supérieurs du Trésor) pour les comptabilités des « petites » collectivités, des associations syndicales et des associations de remembrement dès l'exercice 2002 : ont ainsi été extraits de leur compétence près de 30 000 comptes, ne représentant toutefois qu'un faible montant financier. La diminution du nombre de jugements consécutive à ces modifications ne peut être que progressive ; au contraire, on assiste actuellement à une progression de ce nombre du fait du processus d'apurement des comptes transférés.

La Cour, quant à elle, est compétente pour juger environ un millier de comptes, concernant l'Etat (payeurs et receveurs), les divers établissements publics nationaux et de très nombreux groupements d'intérêt public (GIP) dotés d'un comptable public. Si le nombre de comptes est très inférieur à celui des collectivités territoriales, le volume financier moyen y est beaucoup plus grand.

La loi a autorisé la délégation par la Cour aux chambres régionales et territoriales des comptes du jugement des comptes (et du contrôle de la gestion) d'un certain nombre de catégories d'établissements publics ou de GIP (principalement des établissements d'enseignement supérieur et certaines chambres consulaires). Ces délégations sont effectuées région par région et sont décidées par le Premier président après avis de la chambre régionale des comptes territorialement concernée.

Lorsque des fonds publics sont maniés par des personnes physiques ou morales qui ne sont pas des comptables publics et n'y sont donc pas habilitées, elles doivent rendre des comptes. La juridiction compétente les déclare « comptables de fait », leur demande leurs comptes et les juge : de 1999 à 2004, la Cour a eu à traiter 62 affaires nouvelles à ce titre. Lorsque les comptes ne sont pas correctement établis ou justifiés, le comptable est, au terme d'une procédure contradictoire (voir chapitre III) mis en débet par la juridiction (c'est-à-dire qu'il doit rembourser à l'organisme public concerné les sommes en cause). Au total, le nombre des débits, rapporté à celui des jugements, est relativement faible. En effet, la procédure, parfois longue, peut être mise à profit par le comptable pour apporter les justifications ou opérer les redressements évitant le débet (voir chapitre III).

En jugeant en première instance les comptes qui lui sont présentés par les comptables publics en 2003 et 2004, la Cour a respectivement prononcé 64 et 86 débits concernant, outre l'Etat, 12 et 22 établissements publics ou GIP, pour des montants totaux s'élevant à 39, 16 M€² et 11, 76 M€. Les débits concernant l'Etat se sont élevés à 1,09 M€ en 2004 (15,12 M€ en 2003) et concernaient 9 trésoreries générales ainsi que 3 directions des services fiscaux (respectivement 7 et une en 2003). Sur les deux années, 74 comptables ont été concernés. Ces débits sanctionnent avant tout des dépenses irrégulières ou indues (47 % du montant total en 2003, 61 % en 2004), mais également des pertes de recettes dues à la négligence des comptables (36 % en 2003, 17 % en 2004) et des déficits ou manquants constatés dans les caisses (17 % en 2003, 22 % en 2004).

Pour leur part les CRC ont prononcé en 2003 et 2004, respectivement 448 et 253 débits. Quantitativement, le paiement irrégulier des dépenses est aussi la première cause de mise en jeu de la responsabilité des comptables des collectivités territoriales et de leurs établissements. Plusieurs chambres notent que les dépenses de personnel sont une source majeure de mise en cause de cette responsabilité. La deuxième cause est celle du non-recouvrement des recettes. Il revient au comptable d'effectuer les diligences nécessaires au recouvrement ; or, il apparaît de manière encore fréquente que les diligences ne sont pas effectuées dans un délai raisonnable, ce qui compromet définitivement le recouvrement. Les chambres sont souvent conduites à rappeler que l'admission en non-valeur par les organes dirigeants d'un organisme (qui éteignent ainsi une créance) n'exonère pas le comptable de sa responsabilité à raison de l'absence ou de l'insuffisance de ses diligences pour le recouvrement. Enfin, certains désordres récurrents dans la comptabilité sont à l'origine de débits, par exemple lorsque les soldes anormalement débiteurs ne peuvent être justifiés.

2) Dont 21,9 M€ au titre du seul établissement Aéroports de Paris.

II – Les obligations des juridictions financières

1 – En l'état de la législation, jusqu'à fin 2004, le jugement des comptes publics était systématique : les juridictions financières devaient en effet juger tous les comptes qui leur étaient produits. A défaut de jugement, les comptables publics, qui sont soumis à un régime particulier de responsabilité, ne pouvaient voir lever les garanties constituées en sûreté de leur gestion. Le nouveau régime de prescription qui sera applicable en vertu de la loi de finances rectificative pour l'exercice 2004 du 30 décembre 2004 ne remet pas en cause le principe fondamental de la reddition des comptes et de leur jugement, mais celui-ci ne peut être prononcé que dans un délai désormais restreint.

Les juridictions financières satisfont à leur obligation en regroupant les exercices jugés. Le rythme constaté aujourd'hui est en moyenne de quatre ans dans les chambres régionales et territoriales des comptes et de six ans à la Cour des comptes.

LA PRESCRIPTION POUR LES COMPTABLES PUBLICS

La nouvelle rédaction de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 supprime la décision juridictionnelle jusqu'ici indispensable pour statuer sur la situation du comptable en cas de prescription : la décharge et le quitus seront réputés acquis au comptable dès lors qu'un délai de six ans à compter du 1^{er} janvier suivant la production du compte à la Cour ou à la chambre régionale ou territoriale des comptes compétente se sera écoulé sans qu'une charge ait été notifiée au comptable concerné.

Cette disposition nouvelle produit ses effets immédiatement ; elle concerne donc les comptes déjà produits au 31 décembre 2004 mais non jugés par les juridictions financières.

2 – Sont également obligatoires les contrôles des comptes des entreprises publiques dites de « premier rang », quel que soit leur statut.

La Cour se prononce ainsi tous les trois ou quatre ans sur les comptes des entreprises nationales.

3 – Deux catégories de travaux relèvent pour la Cour d'une obligation législative : il s'agit de l'élaboration des rapports annuels au Parlement sur l'exécution des lois de finances et les comptes de l'Etat, d'une part, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, d'autre part.

4 – Les CRTC peuvent être saisies par des autorités administratives. Dans ce cas, les CRTC doivent répondre en émettant des recommandations en forme d'avis.

Lorsqu'une collectivité n'a pas voté son budget dans les délais ou que celui-ci n'a pas été adopté en équilibre réel ou qu'un déficit apparaît à la clôture de l'exercice, le préfet saisit la CRTC. Il peut en outre le faire, de

même que le comptable ou le créancier concerné, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget : la chambre adresse alors, le cas échéant, une mise en demeure à la collectivité ; le préfet procède, en cas de refus, à l'inscription d'office.

Les cas les plus nombreux de saisine des CRTC concernent l'absence d'équilibre réel du budget et le défaut d'inscription de dépenses obligatoires.

De fait, les chambres sont parfois confrontées à des situations financières dégradées et une grande part de leurs avis sont consacrés à énoncer des mesures de redressement souhaitables, pour lesquelles un suivi est ensuite assuré par le préfet ou la chambre elle-même. Attentives à rechercher les moyens d'un équilibre réel, concernant le budget de la collectivité et les budgets annexes qui lui sont attachés, les chambres analysent l'équilibre de chacune des sections : ainsi tout emprunt doit être couvert par des ressources propres, et les dépenses de fonctionnement de l'année doivent être couvertes par des recettes de fonctionnement de l'année. Les chambres privilégient la diminution des dépenses et ne préconisent l'augmentation des recettes que lorsqu'il s'agit de services publics industriels et commerciaux. En cas de déficit structurel grave, qui ne peut être résorbé durant l'exercice budgétaire, les chambres préconisent des mesures qui s'apparentent à de véritables plans de redressement pluriannuel.

Les chambres sont très souvent sollicitées par les préfets et leur avis est recherché. Il leur arrive ainsi fréquemment de constater qu'il n'y a pas lieu d'arrêter des mesures budgétaires, notamment parce que le déséquilibre n'est pas constaté.

Il en va de même en matière de dépenses obligatoires. Dans ce domaine, les cas où les chambres sont saisies sont très divers : règlement des dépenses de scolarisation d'élèves accueillis dans une commune tierce, participation d'une commune au financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), créances d'organismes divers.

Le préfet peut aussi demander à la chambre d'analyser les modalités de passation ainsi que l'économie et l'équilibre financier de marchés publics ou de conventions de délégations de service public.

Enfin, sur demande motivée soit du préfet, soit de l'autorité territoriale concernée, la CRTC peut assurer la vérification de la gestion d'une collectivité ou d'un organisme. Elle n'a toutefois aucune obligation et peut ne pas donner suite à la demande. Le produit de l'intervention des chambres dans ce cas ne se distingue pas de celui des examens de la gestion initiés par la chambre elle-même.

5 – Pour tous les autres travaux, et notamment le contrôle de la gestion, (sous réserve de la plupart des demandes d'avis citées ci-dessus), les juridictions financières déterminent librement les contrôles qu'elles engagent, dans le cadre d'un programme triennal et d'un programme annuel.

Cette liberté d'initiative résulte du principe d'indépendance des juridictions financières qui a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel à propos de la Cour des comptes.

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA LOLF (25 JUILLET 2001)

« Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ;

Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle ; que, par suite, l'obligation qui est faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son programme de contrôles aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance ; qu'il s'ensuit que le premier alinéa de l'article 58 n'est pas conforme à la Constitution ».

III – Les types de contrôles exercés

La typologie des contrôles retenue par la Cour, exposée dans son rapport public annuel 2003, correspond à la définition internationalement reconnue de l'audit de la performance. Si les CRTC doivent se référer à une définition législative formulée différemment, les mêmes rubriques se retrouvent dans toutes les juridictions financières. Au-delà de l'efficience et de l'efficacité, cette typologie fait toutefois une place spécifique à la régularité, c'est-à-dire à la conformité des actes de gestion aux lois et règlements, qui inclut le jugement des comptes publics. L'évaluation de politiques publiques est un objectif des contrôles et les juridictions financières entendent y participer pleinement.

Les contrôles de régularité, d'efficience et d'efficacité donnent lieu à des travaux simultanés, mais les observations des juridictions insistent, évidemment, plus ou moins sur l'un ou l'autre de ces aspects.

A – Régularité

Le contrôle de la régularité porte non seulement sur les recettes et les dépenses effectuées à l'occasion du jugement des comptes, mais aussi sur l'ensemble des actes de gestion. Au cours des exercices récents, les remarques suivantes sont apparues :

→ Régularité de la gestion :

- *Les chambres régionales et territoriales des comptes ont noté le non-respect de dispositions législatives ou réglementaires régissant une activité (par exemple les services de télécommunication), des règles fixées par les délégations de service public, du cadre des relations entre collectivité et sociétés d'économie mixte, ou celui de leurs statuts par des associations, notamment en matière de vie sociale mais aussi de procédures internes.*
- *La Cour a plusieurs fois été conduite à souligner la fragilité juridique des relations qui lient les administrations, certains établissements publics nationaux et les collectivités locales à des associations participant à la gestion publique et aux missions de service public ; des concours importants de nature diverse (subventions d'exploitation, et/ou d'investissement, apports de personnel, de matériels et d'équipements, mise à disposition de locaux) sont encore alloués sans que des conventions soient passées avec les associations, ni que les personnes publiques concernées veillent au respect des principes devant régir ces relations : préserver l'autonomie de l'association, préciser les missions confiées, prévoir les droits et obligations respectifs des parties dans une convention qui garantisse l'équilibre financier des rapports et évite d'imputer indûment à l'administration les coûts de fonctionnement de l'association. La Cour mentionne les risques de gestion de fait encourus lorsque le lien de dépendance entre l'autorité publique et l'association est établi.*
- *En matière de primes et indemnités, la Cour relève la faible prise en compte des mérites et performances des personnels ; elle regrette aussi pour certains la forfaitisation du paiement des primes qui, réglementairement, devraient être liquidées sur le fondement d'un service effectué dans des conditions spécifiques. A la suite d'observations antérieures, la Cour note que si le régime des indemnités dans la fonction publique a donné lieu à de nombreuses régularisations, des irrégularités persistent.*
- *En ce qui concerne la commande publique, la Cour attire régulièrement l'attention des personnes publiques, ces dernières années, sur les nouvelles dispositions du code des marchés publics qui rendent désor-*

mais obligatoires, d'une part, la passation de marchés publics avec les autres personnes publiques, prestataires de services ou de fournitures, d'autre part, leur mise en concurrence ; elle rappelle que, pour participer à des appels d'offres publics, les personnes publiques doivent être en mesure, au moyen notamment d'une comptabilité analytique suffisante, de faire la preuve qu'elles ne bénéficient pas d'avantages structurels propres à constituer un abus de position dominante ou à porter atteinte au principe d'égalité des concurrents.

Dans le présent rapport, elle donne deux exemples des irrégularités commises dans ce domaine, d'une part par le ministère des affaires étrangères, d'autre part, à l'occasion des travaux de désamiantage du campus de Jussieu.

→ Régularité des comptes :

Au titre de sa compétence sur les comptes des **entreprises publiques et établissements non soumis aux règles de la comptabilité publique**, la Cour apprécie le respect dans les comptes sociaux des grands principes prévalant en cette matière. Le présent rapport inclut à ce titre une présentation des observations que la Cour a pu faire sur les comptes d'EDF.

En 2004, la Cour a adressé aux organismes concernés 29 rapports particuliers exposant ses observations sur les comptes d'entreprises publiques contrôlées en application de l'article L. 113-1 du code des juridictions financières. Elle a de même établi 4 rapports particuliers concernant des sociétés, organismes ou personnes morales bénéficiant de concours publics et relevant de sa compétence au titre de l'article L. 133-2. Dans tous les cas, elle a exprimé son avis sur la régularité et la sincérité de ces comptes conformément aux dispositions de l'article L. 135-3.

Dans 18 cas, la Cour est d'avis que, dans la limite des investigations auxquelles elle a procédé, ces comptes sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise au terme de chacun des exercices étudiés.

Parfois, la Cour assortit son avis positif d'observations de nature variée : défaut de clarté de la comptabilisation des remises et ristournes, importance des écarts d'acquisition des actifs incorporels et des immobilisations financières dont l'évaluation était, il est vrai, particulièrement délicate. Elle a parfois prononcé des recommandations : utilité d'établir des comptes consolidés au niveau d'une holding intermédiaire, amélioration nécessaire de l'appréciation du chiffre d'affaires, (d'autant que les méthodes comptables appliquées pour apprécier la valeur comptable des écarts d'acquisition, bien que conformes aux normes et règles alors en vigueur, étaient peu adaptées à sa situation).

En outre, dans deux cas, elle a considéré que les comptes qui lui étaient soumis étaient certes réguliers et sincères, mais qu'ils ne donnaient pas une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise. Ces avis étaient justifiés, pour une

entreprise, par l'absence d'indication dans l'annexe des informations nécessaires sur les engagements de retraites et, pour un établissement public, par l'existence de nombreuses anomalies dans la gestion de ses comptes, qu'il s'agisse des produits et charges d'exploitation, des charges exceptionnelles, de la comptabilisation des actifs, des amortissements et des provisions sur titres de participations.

Pour deux établissements, elle a considéré que les premiers comptes de la période contrôlée n'étaient ni réguliers ni sincères et ne donnaient pas une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat, mais que les derniers comptes ne présentaient plus ces défauts, grâce aux redressements opérés. Pour trois établissements, elle a constaté l'absence de régularité, de sincérité et de fidélité de l'image sur l'ensemble de la période. Cet avis était justifié dans deux cas, par la comptabilisation totale ou partielle de certaines opérations en compte de tiers et non au compte de résultat, et à la sous-évaluation de créances et dans un autre cas par la comptabilisation, notamment, pour certaines opérations, des seuls encaissements et décaissements, la compensation entre charges et produits, l'enregistrement comme charges de simples avances.

En ce qui concerne les comptes des organismes relevant de la comptabilité publique, les juridictions financières apprécient tout autant la manière dont ces grands principes sont appliqués, tout en faisant droit aux spécificités de la gestion publique.

Le présent rapport expose les remarques des chambres régionales et territoriales des comptes sur la régularité des comptes locaux : elles ont constaté que l'application de certaines règles comptables est déviée dans le sens d'une surévaluation des résultats, soit que les pertes ne soient pas constatées, soit que les charges soient reportées sur l'exercice suivant, que l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable ne sont pas tenus ou ne concordent pas, que des confusions ont lieu entre le patrimoine propre et celui des tiers notamment à l'occasion des opérations effectuées sous mandat.

Les obligations du comptable sont strictement définies et les sanctions qui les assortissent ne conviennent pas toujours en cas d'insuffisances de la tenue de la comptabilité. Les attentes nouvelles en cette matière, illustrées par l'introduction de la certification des comptes de l'Etat à partir de 2006, conduisent à une exigence supplémentaire en matière de comptes publics. La Cour a ainsi souhaité que soit engagée une réflexion sur ce qu'elle considère comme une nécessaire adaptation du système de responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs.

B – Efficience

Ce type de contrôle vise à évaluer la consommation des moyens par rapport à l'activité produite.

- *La Cour a consacré en décembre 2004 un rapport public particulier à la question du maintien en condition opérationnelle des armées, dans lequel elle analyse l'adéquation entre les moyens consacrés à cette fonction au sein du budget du ministère de la défense et les résultats constatés en matière de disponibilité des matériels.*
- *Dans le présent rapport, on trouvera l'analyse par les CRTC de la manière dont la départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours a été mise en place postérieurement à la loi du 3 mai 1996.*
- *Au cours de leurs contrôles, les CRTC relèvent de nombreuses situations qui compromettent l'efficacité de la gestion : absence d'ajustement des subventions versées à des établissements ou des associations à leur situation financière réelle ; absence de suivi de la réalisation de projets pourtant très largement financés par la collectivité ; absence de mise en recouvrement de recettes dues aux termes de conventions ; absence de récupération de TVA ; absence d'analyse préalable des projets.*

C – Efficacité

Cette dimension des contrôles est celle qui compare les résultats obtenus aux objectifs visés par les actions publiques.

- *On en trouvera des exemples dans le présent rapport sur les comités régionaux du tourisme, sur la holding France-Télévisions. Le travail effectué sur les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi analyse la manière dont l'administration cherche à évaluer sa propre efficacité.*
- *Des CRTC ont examiné les centres de gestion de la fonction publique territoriale, en mettant en regard missions, moyens et résultats ; sur l'aménagement d'un aéroport pour lequel la chambre, au-delà de nombreuses remarques de gestion, a fait valoir que les résultats ne correspondaient pas aux objectifs recherchés ; sur des actions menées en matière de développement économique, la chambre concernée s'étant attachée à établir un bilan global de l'opération et à déterminer le seuil à partir duquel les avantages compensent la dépense publique.*
- *A de nombreuses reprises, la Cour est intervenue pour déplorer l'absence ou les difficultés du pilotage de politiques interministérielles ou d'activités associant les administrations nationales et les services déconcentrés ; la multiplicité des intervenants, leurs initiatives non coordonnées, la lenteur des arbitrages ont des répercussions négatives sur les résultats obtenus, favorisent la dilution des responsabilités et sont souvent génératrices de surcoûts de la gestion publique.*

IV – Une mission particulière : la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes

Pour ce qui concerne l'Etat :

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a fait évoluer profondément la mission d'assistance au Parlement assignée par la Constitution à la Cour des comptes. L'article 58 de la loi complète et précise cette mission ; il a créé une fonction nouvelle de la Cour en lui confiant la certification des comptes de l'Etat.

ARTICLE 58 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOÛT 2001

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la constitution comporte notamment : 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

* La Cour, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution, assure le suivi du pilotage des réformes budgétaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

- Elle a ainsi alimenté les réflexions et propositions du Parlement sur le projet de nomenclature budgétaire soumis par le Premier ministre en janvier 2004 et développé ses observations sur cette nouvelle structuration du budget de l'Etat, sur la définition et la mesure de la performance et sur les nouveaux modes de la gestion publique dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2003, publié en juin 2004.
- Elle constate que, depuis lors, la nouvelle maquette budgétaire présentée par le gouvernement au Parlement à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2005 s'est sensiblement améliorée, notamment sur l'appréhension des politiques publiques de sécurité, d'éducation nationale ou d'aménagement du territoire, dont le traitement initial avait fait l'objet de critiques convergentes du Parlement et de la Cour. Pour autant, la Cour estime que cette maquette peut encore gagner en cohérence et lisibilité.
- S'agissant de la réforme de la gestion publique, la Cour a estimé que les missions, y compris les missions interministérielles, pourraient constituer un niveau pertinent d'appréciation de la performance, alors que jusqu'à présent a prévalu une conception plus restrictive selon laquelle les missions ne constituent pas un support opérationnel pour le pilotage des politiques publiques.
- Elle a par ailleurs relevé une insuffisante mobilisation des services déconcentrés sur les questions posées par la gestion des programmes.

* La Cour a en outre participé aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur : la journée d'appel au ministère de préparation à la défense et sur les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics.

* Au titre de l'article 58-2, la Cour, au cours de l'année 2004, a communiqué :

- à l'Assemblée nationale : des rapports portant sur les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux, le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des impôts, les enseignants, la société de gestion du fond de garantie de l'accession sociale (FGAS) et les frais de gestion des collecteurs du 1 % logement, les moyens consacrés à la sécurité maritime et au contrôle des navires ;
- au Sénat : un rapport portant sur la direction des constructions navales.

Pour ce qui concerne la sécurité sociale :

La Cour doit aussi assistance au Parlement dans le domaine de la sécurité sociale. Le parallélisme des formes entre Etat et sécurité sociale est désormais complet. La création en 1996 des lois de financement de la sécurité sociale s'est accompagnée de l'obligation faite à la Cour de dépo-

ser chaque année un rapport sur l'application de cette loi préalablement au dépôt du projet de loi suivant. Comme dans le domaine budgétaire de l'Etat, la Cour peut être saisie par les commissions en charge des affaires sociales pour effectuer des contrôles. La loi du 13 août 2004 a donné la possibilité à chaque assemblée de créer une mission d'évaluation et de contrôle dans le domaine social, ce qui a été fait par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

V – Le contrôle interne des juridictions financières

A – La mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes

La Cour des comptes est chargée, depuis la loi du 5 janvier 1988, d'une mission permanente d'inspection des vingt-six chambres régionales et territoriales des comptes.

Cette fonction est assurée par une « mission permanente d'inspection » rattachée directement au Premier président de la Cour des comptes, composée de magistrats de la Cour des comptes et présidée par un magistrat ayant au moins le grade de conseiller maître (article 1^{er} de la loi du 21 décembre 2001). Dans la pratique, les magistrats participant à cette mission en 2004 ont été des conseillers maîtres.

Le rôle de la mission d'inspection est de faire rapport périodiquement au Premier président de la Cour des comptes sur le fonctionnement interne de chaque chambre régionale des comptes et sur les conditions dans lesquelles celle-ci exerce ses différentes attributions. Etabli à partir des réponses à un questionnaire écrit et à la suite d'une visite sur place, le rapport examine d'une part la gestion des moyens humains et matériels, d'autre part l'exercice des fonctions de contrôle au travers de la programmation des travaux, de leur exécution, du suivi des procédures et des méthodes utilisées. Il donne lieu à une réponse écrite du président de la chambre concernée et à un entretien de conclusion avec le Premier président.

Les chambres régionales et territoriales des comptes font l'objet d'une inspection tous les quatre à cinq ans. Les membres de la mission d'inspection peuvent faire, entre deux inspections approfondies, une visite intermédiaire afin de mieux suivre l'activité des juridictions régionales. En 2004, cinq missions d'inspection et deux visites intermédiaires ont été réalisées. Par ailleurs, le Premier président de la Cour des comptes peut demander à la mission d'inspection de mener toute enquête particulière qu'il estime utile.

Les constats et recommandations résultant des inspections permettent d'attirer l'attention du président de la chambre concernée sur les améliorations qu'il est souhaitable d'apporter au fonctionnement de la juridiction dont il a la responsabilité ainsi qu'aux diligences assurées dans l'exercice des contrôles. Ils permettent également d'informer le Premier président de la Cour des comptes des difficultés que peuvent rencontrer les chambres et de formuler diverses suggestions d'ordre général concernant leur gestion.

A la Cour, sur initiative du Premier président, une mission d'inspection a été constituée, dont les attributions concernent les seuls services administratifs.

B – Le rôle du Parquet général

Indépendant de la Cour tout en lui étant étroitement associé, le parquet général a notamment pour mission de veiller à l'application des règles de droit par la juridiction et à surveiller l'exécution de ses travaux.

A ce titre, le procureur général présente des conclusions écrites sur la quasi-totalité des rapports de la Cour avant l'examen de ceux-ci par les formations délibérantes. Ces conclusions contribuent au contrôle de la qualité des travaux. En effet, elles restituent le rapport dans le cadre de l'exécution du programme, vérifient la compétence de la Cour et le respect des procédures au cours de l'instruction et se prononcent sur la nature et l'étendue des procédures contradictoires ainsi que le type de suites qui lui paraissent s'imposer. Traditionnellement, les conclusions examinent avec soin les questions juridiques soulevées par les rapporteurs au regard des règles de droit et de la jurisprudence, tout en vérifiant sur pièces la solidité des observations formulées. Mais au-delà, elles peuvent également se prononcer sur les méthodes utilisées, hiérarchiser les observations selon leur portée et les analyser dans le contexte de l'actualité administrative.

Par ailleurs, une fois par an, le parquet général établit pour la Cour un bilan statistique de son activité : dépôt et examen des rapports, temps de travail qui leur est consacré, évolution des effectifs et productivité, rythme de jugement des comptes au regard de leur production, nombre et délai d'élaboration des arrêts et des communications administratives, analyse des contentieux et de l'exécution des décisions juridictionnelles de la Cour.

Une mission de contrôle de même nature est confiée aux commissaires du Gouvernement qui, auprès de chaque chambre régionale ou territoriale des comptes, exercent le ministère public. Comme le Procureur général, les commissaires du Gouvernement, par leurs

avis, leurs conclusions et leur participation aux travaux des chambres, contribuent à la solidité des décisions prises par celles-ci. Dans un souci de sécurité juridique, d'homogénéité et d'égalité de traitement, la loi a en outre confié au Procureur général la mission d'orienter et d'harmoniser l'action des commissaires du Gouvernement dont le Parquet général anime en permanence le réseau. Cette animation prend la forme des réunions nationales et interrégionales des commissaires, de recommandations générales formulées à leur intention par le Procureur général, de réponses ponctuelles aux questions qu'ils posent, de réflexions conjointes sur les procédures et la jurisprudence ainsi que de mise en commun documentaire.

II

*Les effets des interventions
des juridictions financières*



Les juridictions financières sont régulièrement interrogées sur les suites données à leurs contrôles par les administrations ou organismes interpellés. L'absence d'un pouvoir d'intervention directe, voire de sanction³, dès lors que l'on est dans le domaine du contrôle de la gestion et de l'audit de performance, conduit en effet à se demander si ce type de contrôle est efficace.

Le présent chapitre consacré aux effets des interventions, rend compte de quelques-unes de ces « suites ». Les considérations qui suivent n'ont pas pour objet, à la différence des insertions au rapport public ou des rapports publics particuliers, de dresser un bilan complet des constatations formulées par la Cour ou les chambres à l'occasion de leurs contrôles, mais de présenter les quelques résultats factuels significatifs constatés après les contrôles.

I – Les interventions de la Cour des comptes

A – Le rapport sur les comptes de l'Etat pour 2003

Pour l'exercice 2003, la Cour des comptes a scindé son rapport sur l'exécution des lois de finances en deux tomes. Le rapport sur les comptes de l'Etat pour 2003 s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui donne mission à la Cour des comptes de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat.

Le rapport sur les comptes 2003, publié en juin 2004, comportait 36 recommandations. La Cour des comptes effectuera un suivi de la mise en œuvre effective de ses recommandations dans le rapport sur les comptes de l'Etat pour 2004. Dans le cadre de ce rapport d'activité, la Cour des comptes présente les dates de mise en œuvre annoncées de ces recommandations, telles qu'elles ont été validées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale de la comptabilité publique). 86 % des recommandations du rapport sur les comptes 2003 sont annoncées comme devant être mises en œuvre avant ou avec l'entrée en vigueur complète de la LOLF le 1^{er} janvier 2006.

Certaines recommandations ont été appliquées dès 2004. Ainsi, les lacunes constatées par la Cour des comptes en matière de gestion des risques de sinistres pour les applications comptables de l'Etat ont été en partie corrigées avec la mise en place d'un site national de secours à Marseille.

3) Seule la CDBF, dont le rapport d'activité est distinct de celui de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, dispose à cet égard d'un pouvoir de sanction.

Il convient en outre de préciser que la majorité des observations faites par la Cour des comptes après ses audits sur les comptes annuels ne sont pas reprises dans le rapport publié, car elles sont mises en œuvre avant même la clôture de l'exercice sous revue.

Le taux élevé de mise en œuvre des recommandations du rapport sur les comptes et la réactivité accrue de l'administration pour tirer les conséquences des observations comptables de la Cour avant même leur publication peuvent être considérés comme des conséquences positives de l'extension, par la LOLF, des prérogatives de la Cour des comptes. En lui donnant à terme la mission d'émettre chaque année une opinion sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat, la nouvelle loi organique a d'ores et déjà accru l'autorité qui s'attache à ses recommandations en matière comptable.

B – Suites données aux contrôles des comptes présentés par les comptables de l'Etat

La Cour juge chaque année environ le tiers des 108 comptes des comptables supérieurs de sa compétence, parfois au terme de contrôles conjoints des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des impôts.

Dans le cadre des suites données à ces contrôles, les points suivants peuvent être particulièrement évoqués pour 2004.

1 – Le contrôle de la dépense : les dépenses de personnel

La Cour a consacré deux rapports publics particuliers à la fonction publique de l'Etat, en décembre 1999 et en avril 2001, dans lesquels elle a dénoncé de nombreuses irrégularités. Elle en a tiré les conséquences sur le plan juridictionnel en mettant en jeu la responsabilité des comptables.

S'agissant notamment des irrégularités dans le régime indemnitaire dont bénéficiaient en particulier les chefs de services déconcentrés du ministère de l'équipement, elle a prononcé des débet à l'encontre de trésoriers-payeurs généraux qui avaient payé à ceux-ci la prime de service et de rendement à un taux supérieur à celui qui était prévu par les textes réglementaires. En l'espèce, ces comptables n'avaient pas vérifié, avant paiement, l'exactitude des calculs de liquidation.

A la suite des arrêts de la Cour, le ministère de l'équipement a modifié les textes régissant les primes de service et de rendement des chefs de services déconcentrés.

2 – Le recouvrement

a) Les procédures collectives

La Cour contrôle les diligences exercées par les comptables pour recouvrer les cotisations d'impôt non acquittées spontanément par les entreprises qui font l'objet d'une procédure collective. Elle s'assure que les comptables publics ont produit les créances auprès des liquidateurs et des juges commissaires. Elle prononce des injonctions de versement quand les comptables ne déclarent pas leurs créances dans les délais réglementaires. La production des créances ne peut en effet être acceptée par les juges commissaires qu'au cas où le comptable apporte la preuve qu'il ne disposait pas, dans le délai imparti, des éléments nécessaires à la justification de la créance. Il est rare que la Cour ait besoin d'aller jusqu'au débet, les trésoriers-payeurs généraux veillant avec rigueur à ce que les comptables chargés du recouvrement accomplissent leur tâche. En 2003-2004, deux débets de ce type seulement, d'un montant de 100 000 € ont été prononcés.

b) Les rappels réitérés de leurs obligations aux comptables

De manière continue, aussi bien lors de l'instruction que dans ses arrêts souvent appuyés d'interventions administratives, la Cour rappelle aux comptables leur obligation d'avoir à exercer toutes les diligences réglementaires afin de ne laisser se prescrire aucune créance.

A cet égard, la Cour peut se prévaloir que, par son action, des sommes, dans certains cas de montant élevé, ont été recouvrées par les réseaux du Trésor et des Impôts. Près de 27 M€ sont ainsi rentrés dans les caisses publiques de janvier 2003 à juin 2004, dont 23,5 M€ durant le 1^{er} semestre 2003. Les recouvrements ont concerné toutes les catégories d'impôts : taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires, impôt sur le revenu et taxes foncière et d'habitation.

3 – Les contrôles conjoints

Un cycle de contrôles avait été engagé, en 2002, dans le cadre du plan de modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour vérifier les résultats obtenus par le rapprochement entre les réseaux du Trésor et des Impôts.

Le contrôle a été effectué dans cinq départements de la région parisienne (Val-de-Marne, Hauts-de-Seine, Yvelines, Seine-Saint-Denis et Essonne), ainsi que dans le Loiret, la Marne, le Rhône, le Pas-de-Calais, les Ardennes et l'Aisne.

Globalement, il a été constaté que la coopération préconisée par les directives communes des deux directions générales des impôts et de la comptabilité publique, adressées aux services en 1998, avait été modeste. Les dossiers sélectionnés par les deux réseaux en vue d'une action commune, entre une douzaine et une trentaine par an selon les départements, ont abouti à des résultats parfois positifs mais en définitive peu significatifs parce que non inscrits dans une action de longue durée.

La création de la direction des grandes entreprises, ainsi que les évolutions structurelles opérées dans le cadre de l'opération « Bercy en mouvement », (transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires aux Impôts, instauration de pôles de recouvrement contentieux locaux par chacune des directions générales, refonte et adaptation de la carte des centres et des recettes des impôts ou des trésoreries) obéissent à des logiques propres à chaque réseau.

C – Organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur

La Cour a mené plusieurs contrôles dans le domaine du commerce extérieur au cours des dernières années : direction des relations économiques extérieures (DREE), Centre français du commerce extérieur (CFCE), association Ubifrance. A cette occasion, la Cour a constaté plusieurs grandes évolutions allant dans le sens des observations qu'elle avait émises au cours des précédents contrôles.

a) La DREE a été le terrain d'expérimentation de la procédure des contrats d'objectifs (cinq contrats depuis 1991) qui concerne maintenant toutes les grandes directions du ministère des finances. Du fait de la globalisation des crédits, de la garantie pluriannuelle partielle qu'ils assurent et de la mise en place d'indicateurs de gestion, ces contrats successifs ont contribué à améliorer la gestion de la DREE et à en accroître la productivité. Ils ont également permis de tester au préalable quelques-unes des innovations apportées par la loi organique relative aux lois de finances.

b) Un réseau unique des missions économiques a été constitué, conformément au souhait exprimé par la Cour, ce qui va permettre d'accroître encore l'efficacité des réseaux préexistants de la DREE et de la direction du Trésor. Ainsi ont déjà été fortement développées les comparaisons internationales de politiques publiques et ont été rendues plus efficaces les contributions aux négociations multilatérales, sans qu'en pâtissent les services rendus aux entreprises pour la conquête des marchés extérieurs. Toutefois, le redéploiement géographique des effectifs des pays européens vers les pays émergents, notamment asiatiques, doit être poursuivi.

c) La fusion au sein du nouvel établissement public Ubifrance, agence française pour le développement international des entreprises, du CFCE et de l'ancienne association Ubifrance a été opérée par la loi du 1^{er} août 2003. La Cour avait de longue date préconisé ce rapprochement pour valoriser les synergies entre ces structures d'appui aux exportateurs.

d) S'agissant des procédures financières gérées en ce domaine par le ministère des finances (garanties de crédits et de change notamment), la Cour a récemment constaté que leur gestion a été améliorée, en particulier en ce qui concerne leurs résultats financiers et les délais. Elle considère que les indicateurs de résultats économiques doivent être améliorés.

e) La Cour avait demandé de longue date que soit envisagée un rapprochement voire une fusion des services de l'administration centrale du ministère des finances compétents en matière internationale, en particulier au regard de la politique d'appui du commerce extérieur. La création par le décret du 15 novembre 2004 de la direction générale du Trésor et de la politique économique par fusion des anciennes directions de la prévision et de l'analyse économique, des relations économiques extérieures, et du Trésor va évidemment en ce sens, d'autant plus que l'arrêté concomitant définissant l'organisation de cette nouvelle structure prévoit un service des relations bilatérales et du développement international des entreprises regroupant toutes les compétences jusqu'alors éparses.

f) La Cour avait souligné les difficultés de gestion du corps de l'expansion économique à l'étranger et les difficultés résultant de l'existence au sein du même ministère du réseau des attachés et conseillers financiers relevant d'un autre type de gestion. La Cour a donc pris acte positivement des textes récents ou encore en cours de mise au point, visant à créer un corps unique de conseillers économiques appelés à servir dans les services à l'étranger du ministère.

D – La direction des constructions navales (DCN)

De 1999 à 2001, la Cour avait procédé à une série de contrôles de la direction des constructions navales (DCN) du ministère de la défense, devenue entre temps (avril 2000) le service à compétence nationale DCN. Ses recommandations ont été synthétisées dans un rapport public particulier relatif aux industries d'armement de l'État publié en novembre 2001, dans lequel elle soulignait que les atouts dont la DCN disposait encore ne seraient préservés que si des restructurations majeures étaient menées à bien.

Le contrôle effectué par la Cour en 2004 sur les conditions dans lesquelles a été réalisée sa transformation en une société anonyme conduit à constater que les préconisations de la Cour ont été, dans l'ensemble, largement prises en compte.

Dès octobre 1999, une instruction interministérielle avait fixé les termes d'une charte de gestion affichant un objectif de convergence avec les normes applicables aux sociétés commerciales. La transformation du service DCN en une société anonyme à capitaux entièrement détenus par l'Etat a été décidée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001.

Les opérations préalables à la constitution de la nouvelle société ont été effectuées selon des modalités proches des recommandations de la Cour :

a) Les actifs de l'ancienne DCN ont fait l'objet d'une sélection, visant à n'apporter à la nouvelle société que ceux qui lui sont nécessaires. Certes, tous les établissements de DCN ont été apportés à la nouvelle société, malgré les limites de certains plans de charge. Mais, dans tous les cas, des perspectives réelles existent, qu'il s'agisse à Cherbourg, de la poursuite du programme de sous marins lanceurs d'engins de la nouvelle génération et du lancement prévu du nouveau sous marin d'attaque Barracuda, ou à Ruelle, des lanceurs verticaux du missile Aster. Les terrains, bâtiments, et outillages ont fait l'objet d'une sélection rigoureuse, conduisant soit au maintien de leur propriété au ministère de la défense, soit à l'apport proprement dit.

b) Les personnels ouvriers sous statut d'Etat ont été mis à la disposition de la nouvelle entreprise sans limitation de durée, sauf s'ils optent volontairement pour un contrat de travail relevant de la convention collective applicable à DCN.

c) Le recours en 2002 à la structure intérimaire « DCN développement » et à la procédure du commissariat aux apports que cette structure a rendu possible a permis de clarifier la situation, notamment sur les aspects liés à la pollution des sous-sols, sur les questions de propriété et d'emprises foncières, ainsi que sur la valorisation de certains actifs patrimoniaux et intellectuels, qui n'auraient probablement pas été analysés de manière aussi objective si l'opération avait été conduite sans l'intervention d'experts indépendants.

d) Enfin, le niveau des fonds propres et le rythme de libération du capital social de la nouvelle entreprise semblent répondre correctement au niveau et au risque des activités de la nouvelle société.

La Cour se félicite que la recommandation d'ensemble qu'elle avait formulée dans son rapport public de « ne pas recommencer les erreurs

commises lors de la création de GIAT industries », ait été suivie d'effet. DCN paraît engagée sur un chemin prometteur, comme en attestent les résultats meilleurs que prévu de l'exercice 2003. Encore faudra-t-il, pour que ce début favorable se consolide, que les programmes nouveaux (frigates multi missions, sous marin d'attaque de nouvelle génération, deuxième porte avions) soient intégralement réalisés.

E – Emploi des moyens dans l'enseignement supérieur

La Cour a eu l'occasion, au cours de ses contrôles récents, de constater à trois reprises dans des établissements d'enseignement supérieur l'existence de « réserves » qui étaient constituées à son usage par la direction de l'enseignement supérieur à partir de subventions fictivement accordées à ces établissements. Un contrôle récent a montré que ce phénomène n'avait jamais cessé ces dernières années, les dispositifs existant concurremment ou successivement. A la suite de son intervention, il a été mis fin aux « réserves » occultes que la Cour avait constatées.

Elle a pris acte de l'engagement de la direction de ne plus recourir à ces mécanismes entachés d'irrégularités multiples : extraction irrégulière de fonds des caisses de l'Etat, imputation de dépenses contraires à l'objet des établissements publics servant de supports, incompétence des fonctionnaires de l'administration centrale pour agir au nom des ordonnateurs de ces établissements publics (signature des bons de commande, attestation du service fait), absence de caractère libératoire du règlement, les créanciers du ministère ne pouvant être considérés comme créanciers des établissements publics, défaut d'attestation régulière du service fait.

F – La protection judiciaire de la jeunesse – PJJ

Le suivi du rapport public particulier sur la protection judiciaire de la jeunesse publié en juillet 2003 a été effectué, d'une part, dans le cadre de la réalisation du rapport d'exécution de la loi de finances 2003, d'autre part, grâce au questionnement de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, qui s'est affirmée attachée « au suivi qu'elle assure des répercussions effectivement données aux travaux de la Cour ». En réponse à ces questions, le ministère a adressé à la Cour, en février, trois dossiers très détaillés d'actions « pour rassembler la DPJJ autour de lignes directrices », « pour adapter l'administration des agents de la DPJJ » et « pour affermir le cadre d'organisation et les références de fonctionnement de la DPJJ ». Une mise à jour a été dressée en juin 2004 à l'intention de l'Assemblée, à partir de 28 fiches de suivi, relatives à autant d'engagements pris par le ministre.

Il apparaît, bien qu'il soit prématuré d'en faire une synthèse ou une évaluation d'ensemble, qu'un travail important a été mis en chantier, sur la base, non exclusive, des recommandations de la Cour ; toute la gamme des moyens administratifs a été utilisée, des moins formels (réunions, missions, groupes de travail) aux plus officiels, sous la forme réglementaire, en passant par des expérimentations régionales ou locales.

C'est ainsi, pour donner quelques exemples, que l'administration centrale de la PJJ a commencé sa restructuration (arrêtés du 7 juillet 2003), notamment par la création d'une sous-direction des ressources humaines et que l'amélioration de la gestion des corps de la PJJ a été entreprise, notamment par une modification du statut particulier du corps des éducateurs de la jeunesse (décret du 5 janvier 2004).

Le décret du 22 octobre 2003, relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux inclut les structures du secteur associatif de la PJJ dans cette catégorie et introduit plusieurs innovations dans la présentation et la gestion budgétaires, qui devraient permettre un meilleur contrôle de ces structures.

Les relations entre Etat et collectivités territoriales pour la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire de la jeunesse ont été abordées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La loi, d'une part, confie l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale aux collectivités territoriales, tout en réservant à l'Etat la définition des orientations pour certains établissements, notamment les structures PJJ (art. 50). La loi, d'autre part, prévoit l'expérimentation pour quelques départements de l'extension des compétences des conseils généraux en matière d'exécution des décisions juridictionnelles dans le domaine de l'assistance éducative (art.59).

D'autres initiatives ont été prises sur le plan réglementaire (projets de décrets, dispositifs statistiques, informatiques et immobiliers, définition de référentiels de métiers, etc.). La délocalisation du CNFE à Roubaix est entrée dans une phase active avec la mise en place d'une cellule de projet. Enfin, de nombreuses régularisations ont été entreprises : la dissolution de l'association d'études et de recherches de l'éducation surveillée (AERES), a été acquise pendant le contrôle ; 110 associations para-administratives ont été dissoutes également en 2003 et 2004 ; la régularisation de 58 autres, la normalisation de la situation de l'établissement régional de la Ferme de Champagne, notamment par le départ de plusieurs associations, et la clarification des rôles et responsabilités des multiples intervenants sur le site complètent l'effort en cours, conformément aux recommandations de la Cour.

G – Le ministère des affaires étrangères : le réseau diplomatique

Parmi les contrôles menés dans les services du ministère des affaires étrangères et les organismes qui lui sont rattachés, dont certains ont fait l'objet d'observations dans les récents rapports publics⁴, la Cour a conduit depuis dix ans plusieurs enquêtes sur une trentaine de postes diplomatiques et consulaires dans vingt pays étrangers. Les principales remarques formulées à cette occasion ont visé l'organisation administrative du réseau, l'adaptation des règles budgétaires et comptables et les modalités de gestion des personnels.

Malgré les dispositions du décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger, la Cour a noté que les chefs des missions diplomatiques n'étaient pas en situation de rassembler entre leurs mains l'ensemble des moyens leur permettant de diriger la totalité des services français implantés dans le pays auprès duquel ils sont accrédités. De manière générale, elle a observé que les réseaux à l'étranger évoluaient sans concertation interministérielle satisfaisante, malgré les procédures prévues par le décret du 5 février 1994 instituant le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger.

Au cours de ces dernières années, le ministère a engagé plusieurs réformes touchant à l'organisation de ses services. En correspondance avec l'observation de la Cour relative à la densité et à la complexité du réseau diplomatique et consulaire, ont ainsi été mises en œuvre des opérations de redéploiement des consulats en Europe, la transformation de plusieurs consulats généraux en sections consulaires installées dans les ambassades, une certaine diminution de la taille de postes en Afrique et en Asie, ainsi que l'expérimentation d'antennes diplomatiques communes avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. En outre, la mise en place des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein des ambassades, consécutive à la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération, a été menée à son terme et le regroupement des fonctions des SCAC et des établissements culturels a été engagée, notamment en Allemagne.

Sur les plans budgétaire et comptable qui avaient fait l'objet de nombreuses critiques de sa part, la Cour a constaté des évolutions importantes.

4) Structures administratives et gestion des crédits du ministère des affaires étrangères (rapport public de 1994, p. 13) et du ministère de la coopération (rapport public de 1996, p. 13), effectifs, rémunérations et gestion des personnels du ministère des affaires étrangères (rapport public de 2002, p. 7), l'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence française pour l'enseignement français à l'étranger (rapport public de 2003, p. 81).

Certes avec un retard de deux ans sur le calendrier initialement prévu, l'organisation des structures et des procédures comptables a été unifiée au 1^{er} janvier 2004, en application d'une réforme décidée en 1996 à la demande de la Juridiction. Le trésorier payeur général pour l'étranger est désormais le seul comptable principal et peut jouer ainsi le rôle d'un véritable chef de réseau. La création à titre expérimental d'un département comptable ministériel, conséquence de la loi organique relative aux lois de finances, confié au même trésorier payeur général pour l'étranger, va conduire à apporter des modifications à cette nouvelle organisation, alors même que des simplifications de procédure restent encore à mettre en œuvre.

La gestion des personnels en poste et le régime des rémunérations ont fait l'objet d'observations fréquentes et insistantes. La Cour a pris acte de l'engagement pris par le ministère de procéder au recensement complet des agents qui lui sont rattachés d'une manière ou d'une autre, à l'occasion de la définition du périmètre du plafond d'emplois créé pour mettre en œuvre la loi organique, tenant compte des personnels des établissements culturels ou de recherche dotés de l'autonomie financière.

Les modalités de règlement des frais de représentation des chefs de missions diplomatiques et consulaires ont été révisées afin de respecter le droit commun de la dépense publique. Plusieurs réformes concernant certains éléments de rémunération des personnels ont été mises en œuvre à la suite d'observations de la Cour. Il en est ainsi en particulier de la clarification des avantages familiaux, de la mise en place d'un plan d'action en faveur des recrutés locaux, de la réforme des modalités de calcul des émoluments versés aux agents en poste à l'étranger, ou de l'actualisation du classement des pays en fonction du coût de la vie, qui sert de base à la détermination des indemnités de résidence.

A la suite des remarques de la Cour, le ministère des affaires étrangères a également entrepris deux réformes simplificatrices : d'une part, la mise en place d'une forfaitisation totale de l'indemnité de changement de résidence, qui remplacera la procédure de versement de 80 % de l'indemnité avec règlement d'un solde sur présentation de justificatifs ; d'autre part, la mise en place d'une indemnité de voyage pour remplacer la délivrance de billets de congés payés à l'issue de chaque temps de séjour à l'étranger. Les réformes de la rémunération des personnels en congés de maladie et de la fixation des majorations familiales restent, elles, encore à mettre en place.

Enfin, un contrôle de l'organisation des déplacements administratifs des agents du ministère a révélé les conditions irrégulières des surclassements de certains d'entre eux et de leur mode de financement. Par décret

du 21 juillet 2004, de nouvelles règles de prise en charge de ces frais de déplacement ont été fixées, permettant ainsi de mettre fin aux irrégularités constatées.

H – Les politiques d'aide à l'emploi

La fusion des CES et des CEC :

Dans son insertion relative aux contrats emploi consolidé (CEC) figurant au rapport public 2002, la Cour recommandait la fusion des dispositifs CES (contrats emploi solidarité) et CEC, en considérant que celle-ci « pourrait accroître la flexibilité des mesures d'aides à l'emploi dans le secteur non marchand » Il est rappelé que les CEC, dont la durée peut atteindre cinq ans, concernent des personnes ayant au préalable bénéficié d'un ou plusieurs CES et faisant partie des publics prioritaires.

Cette préconisation a été également énoncée, en 2002, par le rapport du Conseil national de l'évaluation consacré aux aides à l'emploi dans le secteur non marchand.

S'inspirant de ces recommandations, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale⁵ prévoit « la simplification et la rationalisation » des dispositifs de contrats aidés dans le secteur non marchand en procédant à la fusion des CES et des CEC en un seul contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE), tandis qu'un seul dispositif, le contrat initiative emploi (CIE), continuera de concerner le secteur marchand. Dès le budget 2005, les crédits correspondant à ces deux types de contrats seront regroupés en une enveloppe unique, gérée au niveau régional par le préfet de région avec sa direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Par ailleurs, est prévu pour les bénéficiaires de minima sociaux un contrat d'activité, d'une durée de six mois renouvelable dans la limite de deux ou trois ans, dans le cadre d'une convention passée entre une collectivité territoriale et un employeur du secteur non marchand. Le contrat d'accompagnement vers l'emploi et le contrat d'activité sont exonérés de cotisations sociales, comme l'était le CEC.

Le renforcement des dispositifs de contrôle de la recherche d'emploi par les demandeurs d'emploi :

Dans le rapport public 2003, la Cour avait rendu compte des défaillances constatées dans les dispositifs de contrôle de la recherche d'emploi par les demandeurs d'emploi indemnisés. Elle avait notamment souligné

⁵) En cours de discussion au Parlement au moment de la rédaction de la présente note.

que ce contrôle était de la compétence des services de l'Etat, (directions départementales du travail et de l'emploi), alors que les opérateurs de terrain (ANPE, institutions de l'assurance chômage) ne pouvaient prendre que des mesures provisoires.

Les articles de la loi de programmation pour la cohésion sociale modifiant le code du travail (article L. 351-18) reconnaissent officiellement le rôle des agents de l'ANPE et des institutions de l'assurance chômage dans ce domaine et annoncent un décret qui fixera l'étendue de leurs pouvoirs d'investigation, notamment en matière d'accès aux fichiers.

Les mêmes articles prévoient que le revenu de remplacement est supprimé ou réduit dans les conditions prévues par l'article L. 351-17 par le représentant de l'Etat qui statue dans le cadre d'une procédure administrative contradictoire.

I – Les institutions du monde des courses

Au cours des dernières années, la Cour des comptes a contrôlé la quasi-totalité des organismes de l'institution des courses en terminant par le PMU. Ces contrôles ont donné lieu à diverses interventions auprès des organismes vérifiés et de leurs tutelles. Ils se sont traduits par une insertion au rapport public de 2003. A la suite de ces interventions, un certain nombre d'actions ou d'orientations ont été mises en œuvre, ainsi qu'il ressort des indications fournies par le ministère de l'agriculture en novembre 2004.

S'agissant des encouragements, qui représentent la principale charge des sociétés de courses (hors frais de gestion du pari mutuel), la Cour notait que leur indexation automatique sur l'évolution des enjeux de l'année précédente avait l'avantage de la simplicité mais pouvait se traduire par des variations fortes et peu prévisibles d'une année à l'autre. La Cour suggérait la définition « d'une règle conduisant à une évolution plus lisse ». Ce principe a été retenu dès 2004 et sera maintenu dans l'accord de partenariat 2005-2007 conclu entre l'Etat et l'institution des courses. La progression des encouragements a été fixée d'avance pour l'ensemble de la période.

S'agissant du PMU, qui regroupe l'essentiel des moyens en personnel de l'institution, la Cour notait l'augmentation des coûts de fonctionnement de ses services centraux et leur configuration éclatée peu fonctionnelle. La décision vient d'être prise de regrouper ces services centraux sur un site unique dans Paris, le déménagement pouvant intervenir dès le printemps 2005. En outre, conformément à une remarque exprimée par la Cour, le nombre de sociétés membres du GIE PMU sera limité.

J – Les contrôles sur le tourisme

Entre 1999 et 2004, la Cour a examiné les politiques publiques en faveur du tourisme et contrôlé les principaux services et organismes chargés de leur mise en œuvre.

- Le fascicule budgétaire consacré au tourisme ne rassemble pas, loin s'en faut, toutes les dépenses de l'Etat en faveur de ce secteur. Aussi est-il regrettable que l'engagement pris par le Gouvernement en novembre 2000 de présenter, en annexe du projet de loi de finances, un « jaune » récapitulant les concours de l'Etat en faveur du tourisme n'ait pas été mis en œuvre. Pour l'avenir, la proposition de développer, dans le cadre de la LOLF, une « mission » interministérielle relative au tourisme, qui aurait permis de retracer l'effort budgétaire direct de l'Etat en faveur du tourisme n'a pas été retenue. Toutefois, à la suite des remarques de la Cour, la direction du tourisme a mis sur pied une enquête interne qui vise à rassembler dans un document d'information les données budgétaires disponibles quelle qu'en soit l'origine. Cette enquête a été effectuée pour la première fois en 2003 sur les crédits de l'année 2002.
- Il n'existe pas de directive nationale d'orientation propre au ministère délégué au tourisme. Le conseil interministériel du tourisme qui s'est tenu le 9 septembre 2003 a toutefois clarifié, comme le souhaitait la Cour, les objectifs de la politique de l'Etat en faveur du tourisme.
- L'une des priorités du secrétariat d'Etat est de participer à la promotion de la France à l'étranger. Depuis le contrôle effectué en 2000 par la Cour, la réforme de la nomenclature du budget du tourisme a permis une concentration sur quelques lignes budgétaires, évitant l'éparpillement des crédits qui existait auparavant.
- En 2001, le rapport public de la Cour des comptes avait critiqué le financement des stations de sports d'hiver des Alpes du sud, à la suite d'un contrôle de la CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Cour constate que ses préconisations ont été suivies en ce qui concerne l'évolution de la structure du service d'étude et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM). Cet organisme, après avoir été transformé en service à compétence nationale (décret n° 97-464 du 9 mai 1997, arrêté du 20 septembre 2001) pourrait dans un deuxième temps être intégré à l'agence française d'ingénierie touristique (AFIT), tout comme l'observatoire national du tourisme.
- La réorganisation de la direction du tourisme décidée à l'automne 2000 n'a connu son aboutissement juridique qu'avec la publication de deux arrêtés datés du 18 juillet 2001. Il en résulte une clarification de la répartition des compétences et une amélioration du suivi des organismes sous tutelle. Pour les trois principaux organismes rattachés (Observatoire national du tourisme, AFIT, Maison de la France), les procédures de

conventionnement et de versement des subventions ont été modifiées à compter de l'exercice 2003. Cette réforme permet d'éviter les paiements tardifs et d'améliorer la gestion de la trésorerie des organismes. Depuis l'année 2000, le budget du tourisme dans sa structure s'est par ailleurs stabilisé, comme le souhaitait la Cour.

- A la suite des remarques formulées par la Cour, l'administration a admis que le positionnement juridique des délégations régionales au tourisme était incertain et leurs moyens insuffisants. En 2004, ces délégations ont été supprimées. Des correspondants administratifs et techniques du tourisme sont mis à disposition du préfet de région et placés au sein des SGAR.
- Le contrôle des organismes sous tutelle a mis en évidence l'éparpillement des ministères et des actions, et fait apparaître des défaillances de gestion. Ces constats plaident en faveur de la constitution de pôles autour de la Maison de France, de l'AFIT et de l'ANCV afin de consolider les interventions de l'Etat dans les domaines de la promotion touristique, de l'ingénierie et de la gestion du droit aux vacances. Ces orientations sont en cours d'examen par le ministère délégué.

II – Les interventions des chambres régionales et territoriales des comptes

A – Les suites données par les collectivités territoriales au contrôle par les CRTC de leurs opérateurs privés

Pour la mise en œuvre de leurs politiques publiques, les collectivités territoriales peuvent avoir recours à des « opérateurs »⁶, c'est-à-dire à des organismes distincts qui agissent, pour leur compte, dans un but d'intérêt général. Les collectivités territoriales ont confié dès le dix-neuvième siècle à des entreprises privées l'exécution même du service public, en particulier la distribution de l'eau et du gaz. Mais le rôle des opérateurs ne se limite pas à la gestion d'un service public. Quand, par exemple, une collectivité locale fait appel à une société d'économie mixte pour réaliser une opération d'aménagement ou quand elle subventionne une association qui organise une manifestation culturelle, elle a également recours à des « opérateurs ».

La notion d'« opérateur privé » utilisée ici ne se limite pas aux entreprises privées mais englobe les sociétés d'économie mixte et les associations dépendant largement des financements apportés par les collectivités territoriales.

6) Pour l'application de la LOLF, les « opérateurs » de l'Etat sont définis d'une manière différente.

Les relations entre les collectivités territoriales et les opérateurs privés qui interviennent pour leur compte peuvent revêtir deux formes : soit un contrat qui prévoit l'existence de droits et obligations réciproques dans le cadre de l'exécution même d'un service public, soit une convention, explicite ou implicite, par laquelle la collectivité accorde un soutien financier à un organisme privé qui poursuit un but d'intérêt général. Depuis le début des années 1990, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour préciser et encadrer les liens juridiques entre les collectivités et leurs opérateurs.

Les observations des juridictions financières sur les opérateurs privés des collectivités territoriales ont été nombreuses ces dernières années. Le rapport public particulier de décembre 2003 consacré à la gestion du service public de l'eau et de l'assainissement aborde largement la question des relations des collectivités territoriales avec leurs délégataires.

Les chambres régionales et territoriales des comptes s'assurent en premier lieu du respect des textes applicables et veillent ainsi à la transparence des relations entre les collectivités et les opérateurs. Elles vérifient non seulement que les obligations de publicité et de mise en concurrence ont bien été respectées pour les délégations de service public mais également que des conventions ont été conclues avec les associations ou encore que les contrats spécifiques aux SEMI d'aménagement et de construction obéissent au droit en vigueur.

En second lieu, les chambres s'intéressent à l'équilibre économique et financier des délégations de service public pour que ni la collectivité ni l'usager ne soient lésés.

1 – Les CRTC s'assurent du respect des règles applicables aux relations entre les collectivités territoriales et leurs opérateurs privés

a) L'obligation de publicité dans le cas des délégations de service public

En définissant la notion de délégation de service public dans la loi du 11 décembre 2001, le législateur a répondu à un certain nombre d'interrogations soulevées notamment par les CRTC dans leurs travaux. Une délégation de service public est matérialisée par un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité, à un délégataire, public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Si l'on associe généralement de manière trop réductrice délégation de service public et gestion de l'eau et de l'assainissement ou des déchets ménagers, il convient de ne pas perdre de vue que les délégations de service public concernent les secteurs les plus divers allant des

parcs de stationnement aux équipements sportifs, culturels ou touristiques, en passant par les transports, voire les casinos. Les délégataires de leur côté sont très divers dans leur taille et leur organisation.

La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a soumis l'attribution des délégations de service public à une procédure de publicité. Malgré cette obligation, les CRTC rencontrent encore des contrats passés sans publicité préalable ou contenant des clauses, notamment de reconduction, favorisant les délégataires en place.

Dans d'autres cas, c'est la qualification des rapports avec une association qui permettent d'échapper aux règles de publicité et de mise en concurrence. En Auvergne, un centre communal d'action sociale avait qualifié de subventionnement ses relations avec une association gestionnaire de la restauration scolaire. Après intervention de la chambre, la collectivité a fait savoir qu'une convention formalisant les relations entre la commune et l'association était à l'étude. Le même cas de figure a été relevé en Alsace à l'occasion de la création d'équipements pour les jeunes enfants. Inversement, la chambre de Lorraine a considéré que le contrat conclu pour la gestion des transports en commun n'était pas une délégation de service public comme l'avait analysé l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné mais un marché public. A l'échéance du contrat, l'EPCI a réexaminé les modalités d'intervention de l'entreprise et a conclu un marché public, suivant en cela les préconisations de la chambre. Les CRTC s'intéressent aussi à l'égalité de traitement des candidats lors des procédures d'attribution des délégations de service public.

Compte tenu des engagements contractuels en cours, les suites réservées aux observations des chambres dans ce domaine ne peuvent pas toujours être immédiates, mais progressivement, les collectivités territoriales prennent des mesures qui tendent à ce que leurs actes soient conformes aux textes. Conjuguée à ces préconisations, l'alerte donnée par les CRTC sur les éventuelles conséquences pénales des illégalités ou des irrégularités constatées contribue à inciter les ordonnateurs à être vigilants en matière de respect de la régularité. Quoi qu'il en soit, sauf entorses graves aux dispositions légales et réglementaires, les CRTC s'inscrivent plutôt dans un rôle pédagogique destiné à faire corriger, à l'occasion de la modification des contrats, les anomalies constatées.

b) Les conventions conclues sans obligation de publicité avec les associations

En soutenant une initiative prise par une association, une collectivité peut l'associer au secteur public. Tel est le cas des associations subventionnées dès lors qu'elles poursuivent pour leur compte une activité privée

préexistante à l'intervention financière de la collectivité et qu'en contrepartie de cette aide, elles s'engagent à faire coïncider leur action avec les objectifs, contraintes et contrôles que leur impose la collectivité locale. Cela reste vrai même si le projet associatif se trouve être un projet d'intérêt général dans un domaine où l'administration pourrait aussi intervenir. Ce dispositif ne requiert pas de mise en concurrence.

Toutefois, les relations entre la collectivité et l'association subventionnée sont formalisées dans une convention qui précise l'objet et le montant de l'aide, les obligations du bénéficiaire, les conditions d'utilisation des subventions et des contributions en nature. Cette pratique de bonne gestion recommandée de manière récurrente par les juridictions financières⁷ a été rendue obligatoire par la loi du 12 avril 2000, pour toute subvention dont le montant excède 23 000 €. Cette mesure est désormais assez bien appliquée par les collectivités territoriales, même si des irrégularités ou omissions subsistent, corrigées dès que les chambres régionales les relèvent. C'était le cas d'une commune de Midi-Pyrénées qui subventionnait deux associations, le comité des œuvres sociales et le comité des fêtes, en l'absence de toute convention. Suite au constat fait par la chambre, la commune s'est engagée à conclure des conventions d'objectifs.

Il est souhaitable, lorsqu'elles existent, que ces conventions ne revêtent pas un caractère purement formel et ne se limitent pas à l'énoncé de principes généraux. Ainsi, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine a-t-elle recommandé à une commune, qui s'y est engagée, de préciser le contenu de ses conventions, notamment leur objet, les conditions de leur exécution, les modalités de paiement de la subvention, le budget global concerné, les obligations comptables de l'association, le contrôle et l'évaluation de la réalisation des actions par la collectivité et les conditions de résiliation.

Lorsque du personnel est mis à la disposition d'associations, la collectivité d'origine et l'organisme d'accueil doivent passer une convention prévoyant notamment les conditions de remboursement des rémunérations versées. Une commune de Franche-Comté a ainsi mis à la disposition d'une association culturelle divers personnels municipaux sans valoriser cette aide dans ses documents budgétaires. De surcroît, la mise à disposition de ces personnels était effectuée sans convention et la renonciation par la commune au remboursement de leur rémunération n'avait jamais été décidé par l'assemblée délibérante. A la suite du contrôle de la chambre régionale, la ville a fait cesser cette mise à disposition.

7) Rapport public de la Cour des comptes 1991.

Les collectivités territoriales doivent exercer les pouvoirs de contrôle qu'elles détiennent en vertu des dispositions du décret-loi du 30 octobre 1935 selon lequel toute association ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Une commune d'Aquitaine a mis en place, à la suite d'un contrôle de la chambre régionale, un pôle de coordination de la vie associative en vue d'obtenir une plus grande transparence des prestations en nature attribuées aux associations et, d'une manière générale, de la politique municipale en matière de subventions versées aux associations.

c) Les contrats spécifiques aux SEML d'aménagement et de construction

Des incertitudes sur les engagements juridiques des collectivités territoriales vis-à-vis de leurs sociétés d'économie mixte ont été relevées à plusieurs reprises par les juridictions financières et évoquées dans le rapport public annuel de la Cour. Elles tiennent à une distinction mal effectuée entre les mandats de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) et les conventions publiques d'aménagement, appelées concessions d'aménagement avant la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Ainsi, une commune de Bretagne avait confié la conduite d'une opération d'aménagement à une SEML créée à cet effet. La chambre a considéré que la convention dite de concession avait, en l'absence de toute responsabilité de la SEML, les caractéristiques d'une convention de mandat. En réponse, la ville s'est engagée à modifier par avenant la convention initiale pour introduire une clause de responsabilisation de la société précisant le régime des pénalités applicables en cas de défaillance ou de mauvaise exécution du contrat.

Les conventions publiques d'aménagement (CPA)

Par le passé, les juridictions financières ont souvent dénoncé l'octroi d'aides aux sociétés d'économie mixte en contradiction avec les règles de l'interventionnisme économique. Depuis, la loi SRU a prévu que la participation de la commune au déficit des opérations d'aménagement devait être approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité. De plus, la loi du 2 janvier 2002 relative aux sociétés d'économie mixte a autorisé le versement d'avances aux SEML dans le cadre d'une convention publique d'aménagement. Après avoir rappelé ces nouvelles règles et obligations, la chambre d'Ile-de-France a dénoncé l'ambiguïté des avances accordées par une commune à une SEML d'aménagement ce qui a conduit la commune à préciser la nature des versements effec-

tués : ces avances, qui ne sont ni des avances de trésorerie au sens de la loi de 2002 ni des participations au sens de la loi SRU, sont destinées à financer, à terme, l'acquisition de charges foncières.

Les conventions de mandat de la loi MOP

La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée définit les conditions dans lesquelles les maîtres d'ouvrage publics peuvent confier certaines de leurs attributions à un mandataire qui agit en leur nom et pour leur compte. Les SEML figurent au nombre des personnes privées pouvant bénéficier d'une telle mission.

Cette loi, confirmée par l'ancien code des marchés publics en vigueur en septembre 2001, permettait aux collectivités locales d'attribuer un mandat à la SEML choisie par la collectivité pour effectuer des opérations de maîtrise d'ouvrage publique sans recours à une procédure de publicité ou de mise en concurrence. Mais, tirant les conséquences de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le nouveau code, issu de la loi du 7 janvier 2004, rend la mise en concurrence obligatoire. Les CRTC mettent donc régulièrement en garde les collectivités territoriales sur les conséquences à tirer de ces modifications.

En application de la loi MOP, le maître d'ouvrage doit définir préalablement à la signature de la convention, la nature de l'opération, le programme et l'enveloppe financière. Les CRTC s'assurent que les organes délibérants des collectivités territoriales mandantes sont bien intervenus pour procéder à cette définition ainsi qu'aux modifications éventuelles du programme postérieurement à la signature du contrat. La chambre de Champagne-Ardenne a ainsi constaté qu'une commune avait confié à sa SEML la définition du programme de construction d'un équipement public, dans le cadre d'un mandat. L'intervention du contrôle de légalité a permis une modification rapide du contrat en cause.

2 – Les CRTC contribuent à la préservation des intérêts des collectivités territoriales dans leurs relations avec les opérateurs privés

La délégation d'un service public à un opérateur du secteur privé concurrentiel conduit la collectivité délégante à transférer le risque de l'exploitation au cocontractant. Elle doit donc rechercher le meilleur équilibre du contrat à établir. Mais lorsqu'elle a recours à un opérateur qu'elle a souhaité créer à cette fin, SEML ou association, le transfert du risque n'est que temporaire ou apparent. En effet, compte tenu des liens privilégiés qu'elle entretient avec l'opérateur (participation au capital, majorité des voix dans les instances délibérantes, garanties d'emprunts, garanties

d'équilibre des opérations d'aménagement, aides diverses), la collectivité supportera en définitive les risques de l'exploitation. L'utilité du recours à ce mode de gestion doit alors être démontrée. L'information financière et technique à fournir par l'opérateur privé doit, dans tous les cas, permettre à la collectivité de mesurer l'efficacité du service ou de l'opération.

a) L'équilibre économique et financier des délégations de services publics

L'équilibre de la convention

Pour apprécier l'équilibre du contrat, les CRTC peuvent émettre un avis sur demande du représentant de l'Etat. Elles interviennent, toutefois, généralement dans le cadre de leur mission d'examen de la gestion des collectivités délégantes.

Dans le cadre général de cette mission, elles peuvent aussi être sollicitées par les parties au contrat de délégations de service public pour se prononcer sur leur différend. Elles jouent alors un véritable rôle d'expert. La chambre de Midi-Pyrénées a ainsi estimé qu'un contrat de délégation du service de l'assainissement d'une ville était porteur d'un déséquilibre financier provenant de différentes clauses contractuelles et d'une surestimation des charges figurant au compte financier. Elle a estimé le montant de ce déséquilibre et a invité la commune à restaurer un équilibre conforme à l'intérêt des usagers. A l'issue de négociations avec le délégataire, un avenant a été passé conformément aux propositions de la chambre régionale.

Dans d'autres cas, l'équilibre initial peut être rompu par une évolution des coûts significativement différente de celle prévue au contrat. Selon la chambre de Bretagne, la rémunération de l'exploitant du service transport d'un E.P.C.I comportait une dotation forfaitaire assortie d'une formule d'indexation ne reflétant pas l'évolution des coûts du service. Dans la nouvelle convention, les parties ont adopté une formule de révision plus adaptée.

La durée de la convention

La durée des contrats fait l'objet d'un examen quasi systématique par les CRTC. Sur cet aspect, les chambres constatent que les durées des conventions sont parfois supérieures aux durées d'amortissement des investissements à réaliser par les délégataires ou aux durées des emprunts souscrits pour financer ces investissements. Il a pu être observé, en matière de stationnement payant, des durées très longues dépassant largement les durées d'amortissement des emprunts. Une

commune de la région lorraine concernée par ce constat a précisé dans sa réponse que la renégociation des contrats en cours avait débuté par la mise à niveau de toutes les données concernant les concessions, l'état des immobilisations en cours et l'appréciation des travaux périodiques, permettant de négocier sur une base précise.

La rémunération du délégataire

Les CRTC ont fréquemment mis en évidence des pratiques qui consistent à limiter les risques pesant sur le délégataire et, dans une certaine mesure, à vider de son sens la notion même de délégation de service public.

La rémunération versée au délégataire par l'autorité délégante constitue quelquefois une véritable subvention d'équilibre qui supprime totalement l'aléa économique de l'exploitation du service. La chambre de Picardie a ainsi observé que pour l'exploitation d'une piscine la participation de la collectivité ne résultait pas d'une évaluation annuelle des charges telle que prévue au contrat, mais correspondait purement et simplement à une subvention allant même au-delà de l'équilibre financier. Cette situation a été revue après l'intervention de la chambre. Plus souvent, la rémunération est calculée de sorte qu'elle réduise amplement les risques du délégataire. En Bretagne, la chambre a constaté que les risques liés à l'exploitation d'un réseau de transport étaient entièrement supportés par le délégant. Son intervention a abouti à un partage plus équitable des risques entre le délégant et le délégataire.

b) L'efficacité du recours aux SEML et associations

Les objectifs souvent affichés par les collectivités locales pour recourir à une SEML ou à une association sont la recherche d'une compétence ou de méthodes de gestion performantes. Cependant, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs affichés. En effet, les juridictions financières ont souvent constaté par le passé que la création d'une SEML ou d'une association, sous le couvert d'une plus grande efficacité, pouvait conduire au démembrement de l'administration locale et à l'affranchissement de certaines règles régissant les finances publiques ou la fonction publique territoriale.

Même si ces anomalies sont moins fréquentes aujourd'hui, des interrogations subsistent encore sur la motivation de la création de certaines SEML, sur les compétences qu'elles exercent et sur les coûts générés.

La création de SEML sans moyens propres peut conduire à en confier la gestion à une entreprise dont les intérêts risquent d'entrer en conflit avec ceux de la collectivité. La gestion d'un parc aquatique en Ile-de-France

a été confiée à une SEML spécialement créée à cet effet. Par contrat, la gestion de cette SEML a été confiée à une entreprise du secteur privé dont le directeur a été nommé directeur général de la SEML. L'utilité de la SEML n'a pas été démontrée. De surcroît, les déficits permanents de l'exploitation ont fait naître des conflits d'intérêts, tranchés au profit de l'exploitant et au détriment de la SEML. A la suite du contrôle de la chambre, le conseil municipal a refusé d'accorder une nouvelle subvention, conduisant la SEML à une liquidation judiciaire.

Les observations des juridictions financières, conjuguées à la volonté nouvelle des collectivités territoriales, ont conduit à assainir, lorsque le besoin s'en faisait sentir, la situation de certains opérateurs privés, gestionnaires de services publics locaux. En conséquence, le recours à certaines SEML ou à certaines associations a été abandonné, entraînant, de fait, la disparition de ces entités.

Au cours des années 2003 et 2004, 22 % des SEML examinées par les chambres régionales et territoriales des comptes ont cessé leur activité en laissant une charge financière aux collectivités actionnaires.

c) La bonne information des collectivités territoriales et des citoyens

Les comptes rendus établis par le délégataire de service public

Depuis la loi du 8 février 1995, le délégataire de service public doit produire chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant les comptes qui retraçent les opérations afférentes à l'exécution de la délégation et une analyse de la qualité du service. Ces documents doivent être communiqués à l'assemblée délibérante.

Or, les chambres observent fréquemment que les comptes du délégataire ne sont pas produits. Dans cette hypothèse, l'intervention de la chambre peut être décisive. Ainsi, dans une commune de la région Ile-de-France, les comptes de plusieurs exercices n'avaient pas été transmis par le délégataire, malgré les relances, au demeurant tardives, de la ville. Les rapports n'ont été obtenus qu'après une demande expressément formulée par la chambre, qui souhaitait contrôler les comptes de la délégation, conformément aux attributions qui lui sont données par le code des juridictions financières.

De nombreux comptes produits par les délégataires restent par ailleurs sommaires, ce qui ne permet pas à la collectivité de porter une appréciation sur le niveau et la pertinence de ses contributions ou du prix payé par l'usager.

La loi n'a toutefois pas précisé les rubriques minimales qui doivent figurer dans les comptes du délégataire et les juridictions financières ont régulièrement attiré l'attention des pouvoirs publics sur les lacunes du dispositif actuel. Mais à ce jour, les dispositions réglementaires envisagées n'ont pas été prises. Cependant, à la suite des contrôles et des préconisations des chambres, les collectivités ont pu obtenir une amélioration de la présentation et du contenu du compte du délégataire et la mise en place d'outils d'analyse des coûts du service. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, une association qui gère un palais des congrès communal s'est engagée à mettre en place une comptabilité détaillant les résultats par type d'activité et par manifestation.

Les comptes rendus par les SEML

Par ailleurs, les sociétés d'économie mixte locales doivent produire annuellement des comptes rendus annuels d'activité à la collectivité (CRAC) relatifs aux opérations qu'elles réalisent pour le compte de ces collectivités. Les chambres ont très souvent noté soit l'absence de ces documents soit le caractère optimiste de leurs prévisions.

Malgré les nouvelles obligations comptables concernant les conventions publiques d'aménagement et les CRAC, les chambres constatent encore des anomalies. La CRC Pays de la Loire a ainsi rappelé à une société d'économie mixte ses obligations en la matière. La société a garanti que ce document serait désormais systématiquement produit et a mis en place, à cette fin, une procédure informatique ne permettant pas l'édition de ses documents sociaux en l'absence de CRAC.

De surcroît, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale actionnaire d'une SEM doit se prononcer au moins une fois par an sur le rapport écrit qui lui est soumis par ses représentants au sein du conseil d'administration de la société. La chambre de Lorraine a relevé qu'une commune actionnaire n'avait jamais soumis au conseil municipal le rapport sur la SEML. Elle a rappelé, à cette occasion, que les représentants de la commune au conseil d'administration de la SEML doivent rendre compte de l'exécution de leur mandat. A la suite de son intervention, le rapport annuel sur la SEML a été présenté pour la première fois devant le conseil municipal.

De façon plus générale, les chambres recommandent aux collectivités de se donner les moyens de contrôler les opérations confiées au secteur privé. Ainsi, en Ile-de-France, une commune, après intervention de la chambre et faute de moyens internes, a mandaté un cabinet privé pour contrôler une délégation de service public en matière de chauffage.

L'information de l'assemblée délibérante, de l'utilisateur et du citoyen

Les CRTC s'assurent que les documents budgétaires des collectivités comprennent bien les informations relatives aux opérateurs privés : bilans, subventions, prestations en nature, comptes de la délégation, garanties d'emprunt, cessions immobilières des SEML. Ainsi, elles contribuent à l'information des assemblées délibérantes ainsi que des citoyens.

Les chambres régionales ont constaté que les annexes aux documents budgétaires ne contiennent que rarement une évaluation financière des prestations en nature accordées par la collectivité. Incitées à le faire, les collectivités ont pris conscience de la portée de cette préconisation. Tel fut le cas d'une commune de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui s'est engagée à les valoriser.

Les chambres ont aussi observé que les flux financiers entre le délégant et son délégataire n'étaient pas toujours suivis de façon distincte et ne permettaient pas à l'assemblée délibérante de connaître de façon claire le coût total du service pour la collectivité. En Bretagne, sur recommandation de la chambre, un EPCI a mis en place un budget annexe pour appréhender le coût total du service de transport.

Enfin, les chambres favorisent l'information et la participation des citoyens en demandant aux collectivités de respecter les textes relatifs aux commissions consultatives des services publics locaux. Ces commissions sont loin d'être toutes opérationnelles. Il a ainsi été relevé qu'une commune de la région Centre n'avait jamais réuni la commission consultative des services publics locaux en raison d'une organisation complexe. A la suite du contrôle de la chambre, elle a mis en place une nouvelle commission.

Au total, les lois adoptées depuis le début des années 1990 ont incontestablement amélioré l'information des collectivités territoriales et du citoyen sur l'action des opérateurs privés. Pour leur part, les chambres régionales, garantes du bon fonctionnement de la démocratie locale et de la surveillance nécessaire de leurs opérateurs par les collectivités, sont particulièrement soucieuses du respect des textes en la matière. Les rapports d'observations définitives des chambres sont d'ailleurs également eux-mêmes une source d'information pour les collectivités territoriales et le citoyen.

III

Le déroulement des contrôles



I – Les procédures contradictoires devant les juridictions financières

La durée des travaux des juridictions financières est due en partie aux obligations que les textes imposent aux juridictions financières en matière de contradiction. De fait, s'il n'y a aucune norme possible, le champ des vérifications étant très varié, un contrôle qui associe celui des comptes et celui de la gestion dure environ un an. Ce temps est nécessaire pour mener à bien les phases successives qui composent le contrôle, de l'instruction effectuée par le rapporteur à la rédaction des décisions et conclusions finales délibérées à la suite des échanges avec la personne (physique ou morale) contrôlée, ainsi que, le cas échéant, ses organismes de tutelle et les autres personnes mises en cause.

Cette phase d'échanges, qui constitue « la contradiction », est organisée par des textes législatifs et réglementaires dans la plupart des cas.

La contradiction est un principe de bonne administration du contrôle. Le rapporteur doit avoir, au cours de son travail d'instruction, recueilli les informations et validé les faits et les données à propos desquels il propose à la collégialité des observations. Après un premier délibéré, celles-ci sont ensuite transmises « à titre provisoire » au représentant de l'organisme contrôlé, à ses tutelles et aux tiers mis en cause pour recueillir leurs remarques ; ils ont ainsi le droit et la possibilité de faire valoir leur propre argumentation ou d'apporter des données nouvelles, de telle sorte que la juridiction puisse ensuite confirmer, nuancer ou infirmer ses observations et les émettre alors « à titre définitif ». Sécurité et transparence, équilibre des parties au cours du contrôle sont ainsi assurés.

A – La contradiction dans les procédures juridictionnelles

La procédure contradictoire en matière juridictionnelle s'exerce à travers la règle du double arrêt en matière de contrôle des comptes publics : le premier contient des dispositions provisoires, le dernier des dispositions définitives. Chacun est notifié au comptable, à l'ordonnateur concerné, au ministre de l'économie et des finances et, le cas échéant, au ministre de tutelle de l'établissement ou groupement concerné.

1 – Les dispositions provisoires

En l'absence de charges, la Cour, ou la CRC, prononce un arrêt « blanc » qui donne directement et définitivement décharge et éventuellement *quitus* au comptable.

En revanche, si à l'issue de l'examen du rapport d'instruction et après avoir pris connaissance des conclusions du ministère public, la juridiction retient une charge à l'encontre du ou des comptables concernés, celle-ci donne lieu à un arrêt (à la Cour) ou un jugement (en CRTC) provisoire qui l'explicite de manière argumentée ; la juridiction enjoint alors éventuellement au comptable le reversement de la somme payée à tort ou non recouvrée faute des diligences appropriées.

L'arrêt – ou le jugement – contient l'ensemble des éléments justifiant la décision de la juridiction. Il est appuyé d'un dossier (dit « dossier liasse rapport ») regroupant les pièces à l'appui qui forment autant d'éléments de preuve. Ainsi, après avoir reçu l'arrêt ou le jugement provisoire, le comptable (ou son représentant) peut consulter ces pièces au greffe de la chambre : un mandat par exemple, ou une pièce justificative.

Toute communication entre la juridiction et le comptable s'effectue par écrit. Le délai de réponse imparti est en général de deux mois, mais le comptable peut obtenir de la juridiction le bénéfice d'un délai supplémentaire.

Les échanges peuvent se poursuivre sur la base d'arrêts contenant des dispositions provisoires tant que la juridiction le juge utile avant de se prononcer à titre définitif. Avec les arrêts « blancs, ceci explique que le nombre d'arrêts rendus chaque année par la Cour soit au moins le double du nombre de comptes sur lesquels elle se prononce.

2 – Les dispositions définitives

Les chambres statuent définitivement au terme de ces échanges, soit en levant les charges retenues à titre provisoire et en prononçant la décharge du comptable, éventuellement son *quitus* s'il a quitté le poste pour lequel il a présenté les comptes concernés, soit, le cas échéant, en prononçant un débet, c'est-à-dire en mettant à sa charge le versement de la somme litigieuse. Ces décisions, prises au nom du peuple français, sont exécutées par la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor qui dispose à cette fin de pouvoirs appropriés.

La décision juridictionnelle définitive, une fois notifiée, peut être contestée par le comptable débiteur, par l'ordonnateur concerné ou par le ministre de l'économie et des finances ou le ministre de tutelle et, pour les jugements définitifs de CRTC, par le ministère public (appel de jugement de CRTC devant la Cour des comptes, pourvoi en cassation d'un arrêt de la Cour des comptes devant le Conseil d'Etat). Ces procédures de recours ouvrent alors de nouvelles phases contradictoires permettant aux parties de se faire entendre du juge.

3 – La gestion de fait

Impliquant des personnes qui ne sont pas des comptables publics, la procédure appliquée en matière de « gestion de fait » a été remodelée ces dernières années sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour chacune de ses phases : déclaration de gestion de fait, jugement sur les comptes, amendes.

Tout en maintenant la règle du double arrêt, l'institution d'un droit d'audition préalable puis, quelques années plus tard, d'une audience publique avant toute décision définitive a introduit des éléments de procédure orale. Cette novation, qui prévaut aussi en matière d'amende pour retard dans la production des comptes ou dans la réponse aux injonctions, est assortie de l'absence du rapporteur au délibéré de tous les arrêts ou jugements, provisoires comme définitifs. La superposition d'une procédure orale élaborée à une procédure écrite conduit à poser désormais la question de la pertinence du maintien de la règle du double arrêt, cette règle ayant été conçue comme une garantie pour l'exercice de la contradiction dans une procédure totalement écrite.

B – La contradiction lors des contrôles de la gestion effectués par la Cour

1 – La règle : communication et réponse

La Cour intervient dans ce domaine par une « communication administrative », par laquelle elle fait part à une autorité administrative de ses observations : lettre du président de chambre ou communication du Procureur général à une autorité administrative, référé du Premier président à un ministre, envoi d'un rapport particulier concernant une entreprise publique. Chacune d'entre elles appelle une réponse écrite dans un délai de deux à trois mois, mais la Cour n'a aucunement l'obligation de délibérer à nouveau au vu de cette réponse. L'absence de réponse n'est assortie d'aucune sanction.

2 – Le recours préalable au document provisoire

Quand la Cour a hérité en 1976 des fonctions de l'organisme spécialement chargé de contrôler les entreprises publiques, elle a maintenu dans ce champ de compétences la procédure de cette instance : la Cour adresse un rapport provisoire aux dirigeants de l'entreprise et à ses administrations de tutelle ; chacun des destinataires doit faire une réponse écrite et a la possibilité d'être entendu par la Cour ; enfin, la Cour procède à la rédaction du rapport définitif, dit « rapport particulier », comprenant un avis sur les comptes et la gestion.

Ce recours au document provisoire a ensuite été progressivement étendu à l'ensemble des contrôles effectués par la Cour. Il ne s'agit toutefois aucunement d'une obligation.

Les observations provisoires permettent de présenter les bases de l'argumentation dans des domaines complexes ou sur des constats pouvant mener à émettre des critiques graves, susceptibles de déboucher sur des suites contentieuses, de façon à permettre à la personne (morale aussi bien que physique) de contester une présentation des faits ou une critique et de fournir tous éléments susceptibles de convaincre la Cour.

Dans tous les cas, les destinataires des observations provisoires de la Cour peuvent accéder au dossier des pièces qui fondent ces observations.

Dans la pratique, plus des deux tiers des contrôles donnent lieu chaque année à un relevé de constatations provisoires.

En outre, la Cour peut organiser, à son initiative ou à la demande des intéressés, des auditions au cours desquelles elle entend les remarques ou commentaires que les responsables des administrations ou organismes contrôlés ou les personnes mises en cause peuvent être conduits à faire. L'audition doit avoir été proposée lorsqu'il y a publication ultérieure ou communication au Parlement du document élaboré par la chambre, après délibéré sur les observations définitives.

3 – Les observations définitives

Qu'elles soient arrêtées après échanges sur un document provisoire ou non, les observations définitives sont délibérées par la collégialité composée du président, des conseillers-maîtres et du ou des rapporteurs, au vu d'un rapport établi par un rapporteur faisant état, lorsqu'il y a eu relevé de constatations provisoires, des réponses reçues et au vu, le cas échéant, des conclusions du Procureur général.

Ces observations sont portées dans les communications administratives prévues par le code des juridictions financières.

4 – La confidentialité

La confidentialité des travaux de la Cour est la règle. Elle s'exprime toutefois de manière différente aux étapes successives d'un contrôle.

Le travail des rapporteurs est couvert, à l'égard des tiers, par le secret de l'instruction et, à l'égard de tous, par le secret du délibéré. En conséquence, le rapport du rapporteur n'est pas communicable. Ce principe connaît une exception dans les cas où le rapporteur ne participe pas au délibéré. Le relevé de constatations provisoires qui sert de support aux échanges est un document confidentiel : pour sa part, la Cour ne peut

en faire état auprès de tiers, à l'exception des autorités judiciaires à leur demande ; les fonctionnaires qui les reçoivent sont eux-mêmes soumis au secret professionnel, et les autres destinataires sont tenus à la confidentialité. En l'absence de sanction, ce principe relève de la précaution : le relevé de constatations provisoires n'est qu'une étape d'un processus qui peut conduire à des modifications, parfois importantes, à l'issue de la contradiction.

Quant aux communications administratives, la Cour n'en assure aucune publicité. Toutefois elle peut les commenter lorsque des questions de principe y sont traitées : ainsi, elle publie chaque année un recueil des extraits les plus significatifs des arrêts, jugements et notifications des juridictions financières. On remarquera enfin que tous les référés et les rapports particuliers qui sont obligatoirement transmis au Parlement pourraient être rendus publics si le Parlement décidait d'en faire connaître la teneur.

Les réponses reçues à une communication administrative permettent à la Cour d'apprécier les suites apportées par l'organisme contrôlé ; elles sont exploitées lors du contrôle suivant.

5 – Les contestations éventuelles

Alors qu'un arrêt de la Cour peut être contesté devant le Conseil d'Etat, il n'en va pas de même des communications administratives provisoires ni même définitives. Le Conseil a reconnu que les communications administratives, lorsqu'elles ne sont pas publiques, ne font pas grief et sont donc insusceptibles de recours.

Le Conseil d'Etat a confirmé (CE, 19 janvier 2000, société Distribileu) sa compétence pour examiner les demandes tendant à la rectification de rapports provisoires de la Cour (CE, 12 février 1993, Mme Gaillard) dès lors que ces informations ont été divulguées, mais se réserve le droit d'en apprécier le bien-fondé.

6 – Un cas particulier : les rapports publics

Dans les cas où la Cour décide de publier ses observations au terme des contrôles, le code des juridictions financières prévoit des précautions particulières.

Un droit à audition préalable doit pouvoir être exercé par les dirigeants des organismes ou par les représentants des administrations concernées ainsi que par les personnes mises en cause. En pratique, presque tous les projets de publication portent sur des dossiers entrant dans les cas où la contradiction a été recommandée ; si la publication a été envisagée suffisamment tôt, cette étape a permis aux contrôlés de se faire entendre

au cours d'une audition. Si ce n'a pas été le cas, le droit à audition peut être exercé lors de la phase ultérieure, le projet de publication ou des extraits étant obligatoirement communiqués pour réponse.

La réponse écrite de chacune des autorités et de chacun des responsables d'organismes qui a été contrôlé est en effet sollicitée et publiée en même temps que le texte de la Cour.

Il convient de souligner par ailleurs que la Cour peut publier des observations issues des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes. Dans ce cas également, il est demandé aux représentants des collectivités et organismes concernés une réponse au projet de publication.

C – La contradiction dans le domaine des activités non juridictionnelles des CRTC

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) procèdent à l'examen de la gestion des collectivités territoriales selon des procédures définies par le code des juridictions financières. Les règles procédurales sont différentes et les délais plus courts lorsque les CRTC rendent des avis sur les actes budgétaires ou sur certaines conventions.

Le code des juridictions financières précise, à la différence de ce qui est prévu pour la Cour des comptes, que les observations définitives des CRTC sont adoptées à l'issue d'une procédure contradictoire.

1 – Une pratique éprouvée des procédures contradictoires

Depuis 1982, l'examen de la gestion a connu une double évolution qui a conduit au renforcement des compétences et des pouvoirs des chambres régionales, mais qui s'est accompagnée également d'un accroissement des garanties procédurales offertes aux organismes contrôlés.

La procédure écrite a été complétée par des éléments d'oralité. Ainsi, la loi du 5 janvier 1988 a-t-elle introduit, en fin d'instruction, l'obligation d'un entretien entre l'ordonnateur et le rapporteur, préalablement au délibéré de la chambre. Cette formalité a été étendue aux anciens ordonnateurs par la loi du 6 février 1992. Ce texte a également rendu obligatoire la notification d'observations provisoires, afin que les ordonnateurs soient en mesure d'y répondre par écrit, avant la formulation des observations définitives. La loi du 15 janvier 1990 a prévu la communication de ces dernières aux assemblées délibérantes contribuant ainsi à l'information des citoyens. Cette publicité des observations a renforcé l'intérêt de la procédure contradictoire. Enfin, la loi du 29 janvier 1993 a consacré le principe de l'audition à la demande des personnes concernées avant d'arrêter les observations définitives.

Le déroulement de la procédure permet de préserver les intérêts des personnes concernées mais apporte aussi une sécurité à la chambre :

L'entretien dit « préalable »

L'entretien avec l'ordonnateur, prévu par la loi du 5 janvier 1988, à la fin du travail d'instruction, permet au rapporteur de préciser ses propositions d'observations. Bien qu'il soit facultatif, avec les dirigeants des établissements non soumis aux règles de la comptabilité publique, les rapporteurs le proposent systématiquement.

Des observations provisoires avant les observations définitives

Lorsque des observations, motivées et explicitées sont formulées à titre provisoire par la chambre, les ordonnateurs ou dirigeants concernés, ainsi que les tiers nominativement et explicitement mis en cause disposent alors de la faculté d'adresser au greffe une réponse écrite dans un délai généralement fixé à deux mois par la juridiction. Les observations ne peuvent être arrêtées définitivement qu'après réception de cette réponse ou, à défaut, à l'expiration du délai prévu. Par ailleurs, les destinataires des observations provisoires peuvent demander au greffe de la chambre à consulter et à prendre copie des pièces et documents du dossier sur lesquels sont fondées les observations les concernant.

Depuis 1993, les observations définitives sur la gestion sont arrêtées par la chambre après l'audition éventuelle, à leur demande, des dirigeants des personnes morales contrôlées et de toute personne nominativement ou explicitement mise en cause. Une étude, réalisée au début du deuxième semestre 2004, a permis de constater que ces auditions sont relativement peu nombreuses au regard du nombre de lettres d'observations provisoires envoyées annuellement ; leur nombre reste stable dans le temps, en moyenne trois à quatre par chambre et par an.

Des procédures internes et des précautions supplémentaires

Les modalités d'organisation et les règles de fonctionnement interne des juridictions financières participent également au respect du principe du contradictoire. Ainsi, les personnels de contrôle doivent-ils observer la discrétion et sont-ils tenus au secret professionnel et les CRTC doivent-elles prendre toutes dispositions pour garantir le secret de leurs investigations.

En outre, le ministère public, exercé par le commissaire du Gouvernement, peut présenter des conclusions écrites et assister aux séances ; il veille notamment au respect de la procédure contradictoire.

2 – Des garanties procédurales renforcées

La loi du 21 décembre 2001 a introduit une définition de l'examen de la gestion : celui-ci porte sur « la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant, l'opportunité de ces objectifs ne [pouvant] faire l'objet d'observations ».

Outre cette définition du champ ouvert aux CRC, la loi comporte des dispositions élargissant les garanties procédurales. Elle marque ainsi une nouvelle étape destinée à renforcer le principe du contradictoire et à sécuriser les contrôles des CRTC. Elle a été étendue par la loi organique et l'ordonnance du 27 février 2004 à la Polynésie française, et par l'ordonnance du 22 juillet 2004 à la Nouvelle-Calédonie.

Le délai de réponse accordé aux destinataires des observations provisoires

Lorsque la chambre formule des observations provisoires, les destinataires disposent désormais d'un délai légal de deux mois pour remettre une réponse écrite au greffe de la chambre. Ainsi les observations ne peuvent être arrêtées définitivement qu'après réception de cette réponse ou, à défaut, à l'expiration du délai précité. Cette disposition consacre la pratique ancienne des chambres puisque le délai accordé pour formuler une réponse aux observations de la chambre était déjà très généralement de deux mois.

Une étape supplémentaire avant la notification définitive

Le rapport d'observations définitives est maintenant transmis en deux temps aux organes contrôlés. D'abord, les observations définitives sont communiquées aux exécutifs successifs de la collectivité locale ou aux dirigeants de l'établissement. Les destinataires disposent d'un mois pour envoyer une réponse écrite au greffe de la chambre. Lorsqu'elle a été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage la seule responsabilité de son auteur, est jointe aux observations. L'ensemble devient le rapport d'observations définitives qui est notifié à l'ordonnateur et, le cas échéant, au président en fonction. Ce dernier est chargé de communiquer le rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante et de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion ; ce document doit être joint à la convocation et donne lieu à débat. Lorsque l'ordonnateur n'est pas le président de l'assemblée délibérante (cas des établissements de soins notamment), c'est au président qu'est communiqué le « ROD », aux mêmes fins.

Cette procédure est encore plus exigeante lorsque les observations concernent les organismes dont le contrôle n'est pas obligatoire (associations et SEML) car elles sont alors notifiées à la fois aux représentants légaux des organismes et aux collectivités de rattachement. En ce cas, le droit de réponse est simultanément ouvert à l'organisme contrôlé et à la collectivité.

Les demandes en rectification d'observations définitives

Les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause ont la possibilité de demander à la CRTC la rectification d'observations définitives dans le délai d'un an suivant la communication du rapport définitif à l'assemblée délibérante de l'organisme concerné.

La demande en rectification doit comporter l'exposé des faits, les motifs invoqués et être accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde. Elle fait l'objet d'une contradiction avec toutes les parties concernées selon des règles précises. La chambre se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. A compter de sa réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives.

Dans son avis Chabert du 15 juillet 2004, le Conseil d'Etat a précisé le régime juridique des observations des chambres régionales et territoriales des comptes. Elle ne sont pas réputées faire grief et ne sont donc pas susceptibles de donner lieu à un recours pour excès de pouvoir. En revanche, les personnes concernées par les rapports d'observations définitives peuvent demander à la chambre de les rectifier. Cette dernière est seule compétente pour statuer sur une telle demande. Le Conseil d'Etat a précisé, dans le même avis, qu'un refus opposé à une demande de rectification est susceptible de recours devant le juge administratif.

Dans ce cas, le juge opère le contrôle de la régularité de la procédure suivie et la vérification de l'exactitude des faits sur lesquels reposent les observations dont la rectification est demandée, et du respect par la chambre de l'étendue de son pouvoir de rectification. Il ne peut aller jusqu'à se prononcer sur le bien-fondé de l'appréciation que la chambre a portée dans le cadre de ses attributions légales en matière d'examen de la gestion. A ce jour, il n'y a eu qu'une demande en rectification d'observations définitives.

La suspension de la procédure en période électorale

Soucieux d'éviter l'exploitation qui pourrait être faite des rapports d'observations durant des périodes sensibles de la vie démocratique, le législateur a souhaité instaurer une période de neutralité avant les échéances électorales : « le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires, ou à des tiers, à compter du premier jour du troisième mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise ». Ainsi, à l'occasion des élections cantonales et régionales des 21 et 28 mars 2004, les chambres régionales et territoriales des comptes ont-elles suspendu la notification des rapports d'observations définitives à compter du 1^{er} décembre 2003, jusqu'à la date de l'élection des présidents des assemblées concernées.

Ce dispositif consacre une pratique déjà ancienne des chambres régionales et territoriales des comptes qui s'absteignent déjà, spontanément, de notifier leurs lettres d'observations définitives durant ces mêmes périodes.

La prise en compte et la publication des réponses

La procédure contradictoire explique probablement qu'un ordonnateur en fonction sur deux n'adresse pas de réponse aux observations définitives, acquiesçant ainsi aux observations formulées ou considérant qu'elles rendent compte convenablement des contrôles effectués. Ceux qui répondent rappellent, en général, le contexte dans lequel les décisions ont été prises, afin de minimiser la portée critique et l'importance des observations et annoncent très souvent des changements conformes aux préconisations de la chambre. Le nombre de réponses réellement critiques est très faible. En effet, elles concernent moins de 2 % de l'ensemble des rapports d'observations notifiés par les chambres au cours de l'année 2003 et ce faible taux confirme le fait que la contradiction a été complètement exercée.

3 – Les effets pratiques de ces nouvelles procédures

Ce renforcement des procédures entraîne un allongement de la durée des contrôles et de leurs suites, même si les CRTC s'attachent à formuler leurs observations dans des délais raisonnables.

Les chambres régionales et territoriales se sont adaptées aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires en modifiant ou complétant leurs procédures internes. Elles ont appliqué la loi du 21 décembre 2001

d'autant plus rapidement qu'elles avaient déjà mis en place certaines procédures comparables à celles édictées, notamment lorsque ces procédures étaient plus favorables aux ordonnateurs ou aux représentants légaux des organismes contrôlés.

Néanmoins, les modifications législatives et réglementaires ont augmenté la charge de travail des juridictions financières. Avant la loi du 21 décembre 2001, le contrôle d'un organisme donnait lieu à l'envoi d'une seule lettre informant l'ordonnateur de l'ouverture du contrôle. Désormais, une lettre d'ouverture de contrôle est également adressée aux anciens ordonnateurs. Par suite, leur nombre s'est accru en moyenne de 50 %. De même, une augmentation importante du nombre de destinataires du rapport d'observations définitives a été enregistrée. Sur la période la plus récente, les chambres ont notifié leurs observations définitives à deux personnes en moyenne par organisme contrôlé pour leur offrir la faculté de répondre.

Pourtant les CRTC ont réussi à maîtriser les délais de procédure. La mise en place d'un circuit de traitement des réponses efficace a permis de procéder aux notifications des rapports d'observations définitives environ trois semaines après la réception des réponses. Alors même que la procédure d'examen de la gestion s'est alourdie, sans apport de moyens supplémentaires, elles ont poursuivi à un rythme soutenu leur mission d'examen de la gestion.

En 2003, la valeur médiane du délai de réponse aux observations définitives a été d'environ vingt-sept jours. Mais compte tenu du délai de traitement de ces réponses, le délai qui s'écoule entre les dates des deux notifications des observations définitives et qui mesure l'allongement de la durée de la procédure, s'établit en moyenne à cinquante jours.

On peut donc considérer que l'allongement des procédures, inévitable du fait de procéder à une seconde notification du rapport d'observations accompagné des éventuelles réponses de l'ordonnateur en fonction au cours de la période examinée et du dirigeant actuel, a pu être contenu.

4 – La contradiction dans les autres procédures non juridictionnelles

Les chambres régionales et territoriales des comptes sont légalement chargées de fournir des avis au représentant de l'Etat sur les actes budgétaires des collectivités territoriales ou sur certaines conventions de délégation de service public, ou de marchés publics qu'elles projettent d'établir. Ces avis doivent être formulés dans un délai généralement fixé à un mois.

Les avis sont délibérés et adoptés collégalement, selon une procédure contradictoire, définie par le code des juridictions financières qui tient bien évidemment compte du caractère urgent de la mission confiée dans ce cadre aux CRTC.

Lorsque les CRTC proposent des mesures de redressement suite à l'examen d'un budget en déséquilibre, ou mettent en demeure une collectivité d'inscrire une dépense obligatoire à son budget, elles ont l'obligation de soumettre ces avis aux assemblées délibérantes qui ont ainsi la possibilité de s'y conformer ou non. Dans cette dernière hypothèse, c'est le représentant de l'Etat qui est chargé de régler le budget.

Bien que le juge administratif ne sanctionne pas le défaut de procédure contradictoire, celle-ci est généralement menée avec l'ordonnateur de la collectivité concernée. Toutefois, la jurisprudence administrative n'exige pas que cette procédure soit suivie avec la collectivité créancière.

L'ordonnateur de la collectivité est informé de la saisine par le président de la chambre régionale et de la possibilité, à sa demande, de présenter oralement ses observations et d'être assisté par une personne de son choix. Dans le même temps, il est invité à présenter ses remarques dans un délai compatible avec les délais de la procédure mise en œuvre.

En cours d'instruction, le magistrat chargé de l'affaire est très généralement conduit, au cours d'entretiens et de visites sur place, à recueillir le point de vue de l'ordonnateur et du comptable public avant de soumettre son rapport à la collégialité.

Lorsque la chambre propose des mesures de redressement d'un budget en déséquilibre, le président de la chambre notifie à l'ordonnateur l'avis demandant à l'organe délibérant de la collectivité concernée une nouvelle délibération rectifiant le budget dans le délai d'un mois. Lorsqu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, le président notifie à l'ordonnateur de la collectivité concernée l'avis comportant la mise en demeure. La collectivité dispose d'un mois pour procéder à l'inscription de la dépense obligatoire.

IV

L'activité internationale



La Cour des comptes participe activement, avec les chambres régionales des comptes, à la coopération très active entre les diverses institutions supérieures de contrôle, en particulier par la présence dans les organisations internationales qui les regroupent (INTOSAI et EUROSAI en particulier). Par ailleurs, les juridictions financières françaises ont des relations bilatérales particulièrement fructueuses avec les homologues étrangers, Cours des comptes ou autres institutions de contrôle.

Mais l'activité internationale la plus importante des juridictions financières demeure, depuis de nombreuses années, leur implication dans le commissariat aux comptes de diverses organisations internationales.

En effet, le Premier président de la Cour des comptes est depuis vingt ans le commissaire aux comptes de diverses organisations : l'Organisation météorologique mondiale jusqu'en 2004, l'Organisation des Nations unies (de 1986 à 1989 puis de 2001 à 2010), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme alimentaire mondial (de 1994 à 2002), INTERPOL (depuis 2004).

Le mandat auprès de l'ONU, qui ne sera pas renouvelable immédiatement après l'échéance de 2010, est actuellement exercé au sein d'un Comité des commissaires aux comptes, où siègent également les Auditeurs généraux des Philippines et de la République sud-africaine. Chacun assure le contrôle externe d'un tiers du système des Nations unies. Les contrôles sont effectués sur la base des normes internationales et d'une méthodologie commune. Les rapports résultant des contrôles sont délibérés collégalement lors de deux sessions annuelles, dont la dernière s'est tenue à Paris en décembre 2004.

Leur objectif est non seulement de certifier les comptes de l'ONU, mais aussi de contribuer à l'amélioration de sa gestion, en prolongeant les observations par des recommandations dont la mise en œuvre est régulièrement elle-même contrôlée.

Un comité des opérations d'audit coordonne en permanence les travaux ; le Premier président y est représenté par un conseiller maître en résidence à New York, directeur de l'audit externe de l'ONU. En raison de la durée du mandat et du nombre important d'organismes à contrôler – plus d'une vingtaine, avec des implantations dans les 191 Etats membres et quelques autres territoires – la Cour a également affecté à temps plein à cette mission trois directeurs adjoints de l'audit interne, en poste à Genève, New York, et Paris, et un chef d'équipe à Genève. Deux des expatriés sont des magistrats de la Cour des comptes, et les deux autres, des conseillers de chambre régionale. La directrice adjointe en poste à Paris est un agent contractuel provenant d'une grande société d'audit du secteur privé.

Quarante et une lettres d'observations ont été rédigées en 2004, à la suite de missions de contrôle menées aux sièges de New York, Genève, Vienne, La Haye et dans tous les continents. Ces missions ont mobilisé de nombreux rapporteurs, pendant un temps représentant globalement l'équivalent de 382 semaines de travail. Cette charge a été assurée pour 30 % par le directeur et les directeurs-adjoints de l'audit externe, pour 25 % par des membres de la Cour des comptes, pour 23 % par des membres des chambres régionales des comptes, et pour le reste par des experts, en activité ou retraités compétents principalement en informatique et en logistique militaire, issus de la fonction publique et du secteur privé ainsi que d'institutions étrangères francophones.

Les équipes françaises ont notamment conduit des contrôles thématiques sur la formation des personnels et sur la cohérence des stratégies informatiques de l'ensemble des organismes relevant de l'Assemblée générale de l'ONU.

Dans les deux cas, dirigeants et Etats membres ont été attentifs aux recommandations portant sur la nécessité de remédier aux insuffisances de coordination et à l'absence fréquente de comparaisons entre organismes, faute d'indicateurs cohérents de coûts et de produits. Le Comité a déploré la multiplication de très onéreux systèmes informatiques de gestion, acquis par chaque composante de l'ONU auprès de fournisseurs différents et à des époques différentes, alors que les données à gérer et à produire sont similaires. Il a souligné de multiples problèmes de sécurité informatique et des perturbations comptables dues à des basculements insuffisamment maîtrisés vers de nouveaux systèmes.

Dans une approche similaire, les équipes françaises ont mené quelques contrôles simultanés de bureaux de terrain de plusieurs organismes de l'ONU dans un même pays. Elles ont souligné des insuffisances de coordination, tant en matière d'approvisionnement en fournitures et services, d'implantations immobilières dispersées, qu'en ce qui concerne les actions conduites.

Les lettres d'observations demeurent confidentielles, mais les rapports en résultant sont disponibles sur le site de la Cour des comptes, en version française, ainsi que sur le site de l'Assemblée générale de l'ONU. En particulier, le « résumé concis des principales constatations, conclusions et recommandations figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes » (*Rapport A/59/162*, 43 pages, juillet 2004 et annexes) apporte une idée d'ensemble des observations et recommandations les plus marquantes.

Dans le souci de rendre le comité des commissaires aux comptes plus transparent et plus compréhensible pour le public, le Premier président a

obtenu que, pour la première fois, le Conseil de sécurité de l'ONU publie, y compris en français, le rapport réalisé par une équipe de la Cour sur les comptes et la gestion de la Commission d'indemnisation des Nations unies (CINU).

Dans un souci de cohérence et d'optimisation des moyens, le Premier président et ses équipes ont périodiquement rencontré les responsables des services d'audit interne de l'ONU et de son corps d'inspection. Des magistrats ont participé à quelques-uns de leurs stages de formation. C'est, de surcroît, à Paris que se sont tenues les réunions annuelles, d'une part, des commissaires aux comptes de l'ensemble de l'ONU et de ses organismes spécialisés, d'autre part, des services d'audit interne en présence d'un observateur de la Cour, qui mettent ainsi en commun leurs préoccupations et leurs meilleures pratiques.

En plus des sessions d'examen des rapports par les instances de l'ONU, des réunions d'information ont été tenues avec divers groupes de représentants permanents auprès de l'ONU : pays africains, pays francophones, Union européenne. Une assistance technique est également apportée aux services de traduction, afin de renforcer la précision des versions françaises des rapports.

La Cour a par ailleurs adopté, avec l'ensemble des institutions supérieures de contrôle réunies par INTOSAI, à Budapest, en octobre 2004, un ensemble de préconisations quant à l'organisation et à la conduite des commissariats aux comptes d'organisations internationales.

V

Les chiffres clés



I – Le personnel

Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Premier président	1	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	7
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3	3	3	3
Avocats généraux	3	3	3	3	3	3
Personnels de contrôle						
Conseillers maîtres (*)	112	104	100	106	109	106
Conseillers référendaires	50	47	46	70	84	76
Auditeurs	20	20	26	18	14	16
Rapporteurs à temps plein	49	63	57	48	56	60
Assistants	77	81	77	80	84	83
Total agents à temps plein	321	328	319	335	360	344
Rapporteurs à temps partiel	40	43	48	34	26	37
Total personnels de contrôle	361	371	367	369	386	381
Personnels administratifs						
Personnels administratifs	265	258	246	253	258	256
Total Cour des comptes	628	631	615	624	644	649

(*) Y compris les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Position administrative des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes (1)	213
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-Président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27
Mis à disposition auprès d'une administration	10
Détachés dans une administration ou un organisme public	91
En disponibilité	49
Hors cadre	6
Total	396

(1) Y compris le Premier Président et le Procureur général.

Il est à noter, que la quasi-totalité des postes prévus pour le statut d'emploi de rapporteur à temps plein à la Cour des comptes sont pourvus (décret du 9 septembre 2002). Sur les 60 rapporteurs, 51 sont actuellement en détachement dans le statut d'emploi et 9 sont mis à disposition.

**Evolution des effectifs en activité dans les
chambres régionales et territoriales des comptes**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Présidents et vice-Président	25	25	25	27	27	27
Personnels de contrôle						
Magistrats	345	335	317	330	323 *	342 *
Rapporteurs			11	7	7	7
Assistants	335	342	335	325	328	337
Total personnels de contrôle	680	677	663	662	658	686
Personnels administratifs	472	464	466	467	474	474
TOTAL CRTC	1 152	1 141	1 129	1 129	1 155	1 187

* Dont 292 magistrats des CRTC et 50 fonctionnaires détachés dans ce corps.

Dans les chambres régionales des comptes, l'effectif des personnels de contrôle augmente sensiblement. Ce phénomène est en grande partie du à l'augmentation du nombre de fonctionnaires détachés dans le corps des conseillers, notamment pour effectuer leur mobilité statutaire.

Répartition des magistrats des chambres régionales des comptes

Présidents de section	51
Premiers conseillers	198
Conseillers	43

Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	Effectif au 31 octobre 2004
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	292
Congé formation	1
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art. 212-5 du CJF)	50
Mis à disposition à la Cour des comptes	5
Mis à disposition auprès d'une administration	5
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	79
En disponibilité	8
Hors cadre	1
Total	441

(1) Dont 4 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes.

**Répartition des effectifs par chambre au 31 octobre 2004
(Hors président de CRTC)**

Chambres	1 Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	2 Assistants de vérification	3 Agents administratifs	4 Total de 1-2-3
ALSACE	10	9	16	35
AQUITAINE	18	18	22	58
AUVERGNE	8	10	17	35
BOURGOGNE	10	9	18	37
BRETAGNE	18	16	20	54
CENTRE	13	12	21	46
CHAMPAGNE-ARDENNE	8	9	16	33
CORSE	4	6	12	22
FRANCHE-COMTÉ	7	10	12	29
ILE-DE-FRANCE	53	46	43	142
LANGUEDOC-ROUSSILLON	13	13	19	45
LIMOUSIN	4	5	14	23
LORRAINE	14	14	22	50
MIDI-PYRÉNÉES	14	15	21	50
NORD-PAS-DE-CALAIS	21	18	25	64
BASSE-NORMANDIE	9	10	15	34
HAUTE-NORMANDIE	10	7	16	33
PAYS-DE-LA-LOIRE	19	19	21	59
PICARDIE	10	11	15	36
POITOU-CHARENTES	10	10	15	35
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	28	22	31	81
RHÔNE-ALPES	27	28	31	86
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	9	7	15	31
RÉUNION	5	5	11	21
NOUVELLE-CALÉDONIE	4	5	2	11
POLYNÉSIE FRANÇAISE	3	3	4	10
TOTAL	349	337	474	1160

II – Les moyens financiers

Evolution des dépenses des Juridictions financières

(en M€)

	Dépenses		
	2002	2003	2004
Personnel :	89,07	92,40	95,49
– dont rémunérations nettes	60,21	59,68	61,18
– dont indemnités	22,12	25,38	26,97
– dont cotisations et prestations sociales	6,74	7,34	7,34
Fonctionnement :	20,14	19,12	20,00
– dont informatique	4,73	3,70	3,00
– dont matériel et fonctionnement	15,41	15,42	17,00
Dépenses ordinaires	109,21	111,52	115,49
Dépenses en capital (CP)	1,89	1,49	1,50
TOTAL	111,1	113,01	116,99

**Rémunérations nettes moyennes des magistrats
de la Cour des comptes en 2004**

(en €)

	Traitement net moyen 2004	Primes nettes moyennes 2004	Rémunération totale nette moyenne
Premier président, Procureur général et Présidents de chambre	72 489	56 843	129 332
Conseiller maître	57 210	36 944	94 155
Secrétariat général	53 507	43 591	97 098
Parquet	53 507	43 591	97 098
Conseiller référendaire de 1 ^{re} classe	44 726	30 742	75 468
Conseiller référendaire de 2 ^e classe	37 571	24 805	62 376
Auditeur	24 266	19 816	44 081

**Rémunérations nettes moyennes des magistrats
des chambres régionales et territoriales des comptes en 2004**

(en €)

Grade	Traitement net moyen 2004	Primes nettes moyennes 2004	Rémunération nette totale moyenne
Présidents	50 169	41 606	91 775
Président de section	45 501	26 234	71 735
Premier conseiller	39 892	20 955	60 847
Conseiller	22 871	16 198	39 069

III – L'activité des juridictions financières

A – La Cour des comptes

Les communications administratives de la Cour des comptes

Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
	2000	2001	2002	2003	2004
Référés	39	49	27	39	41
Communications du procureur général	97	141	103	122	88
Lettres du président	211	231	269	316	235
Rapports particuliers	32	36	35	34	33
Relevés de constatations provisoires	288	252	345	238	239
SOUS-TOTAL	667	709	779	749	636
Communications du Procureur général demandées par les CRTC	37	43	14	33	48
Affaires pénales transmises par la Cour	3	4	7	2	4
Affaires pénales transmises par les CRTC	43	26	15	22	26
TOTAL GENERAL	750	782	815	806	714

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2000	2001	2002	2003	2004
Arrêts	308	425	378	377	373
Arrêts d'appel	44	76	52	39	40
Amendes	5	11	5	2	3
Gestion de fait	30	32	24	22	14
Arrêts de débet	70	85	34	20	34

B – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code Général des collectivités territoriales – CGCT)	2000	2001	2002	2003	2004
Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2 du CGCT) – Saisines	129	72	83	125	146
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) – Saisines	131	197	185	134	153
Rejet du compte administratif (art. L. 1612-12 du CGCT) – Saisines	48	56	33	58	57
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) – Saisines	150	189	175	190	160
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (L. 1612-15 du CGCT) – Saisines	467	501	331	336	325
Total des saisines	924	1 015	807	843	841
Total des avis (1^{er} et 2^e stades)	1 165	1 161	989	998	968

Le jugement des comptes

	2000	2001	2002	2003	2004
Jugement des comptes des comptables publics :					
– Nombre de jugements prononcés dont	18 629	18 635	15 643	24 995	25 122
– Nombre de débets prononcés	531	561	468	448	253
Gestions de fait :					
– Nombre de jugements prononcés	59	51	36	43	48
– Nombre de déclarations provisoires	19	14	14	12	10
– Nombre de déclarations définitives	15	18	13	8	14
– Nombre de débets prononcés	8	5	0	1	5
Condamnations définitives à l'amende :					
– Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	81	76	85	39	34
– Amendes pour gestion de fait	15	3	2	8	10

Interventions administratives des CRTC
Répartition par catégorie de destinataires

	2000	2001	2002	2003	2004
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique :					
– Collectivités territoriales :					
• Rapports d'observations définitives	336	244	224	272	256
• Autres interventions administratives	237	179	220	107	99
– Etablissements publics locaux					
• Rapports d'observations définitives	228	144	100	223	197
• Autres interventions administratives	164	125	146	129	228
– Etablissements publics spécialisés					
• Rapports d'observations définitives	150	134	190	98	143
• Autres interventions administratives	163	183	269	80	67
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique :					
– Sociétés d'économie mixte					
• Rapports d'observations définitives	42	23	22	28	43
• Autres interventions administratives	23	7	6	8	29
– Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier					
• Rapports d'observations définitives	57	33	33	37	47
• Autres interventions administratives	28	13	13	15	17
Total					
Rapports d'observations définitives	813	578	569	659	686
Total					
Autres interventions administratives	615	507	654	339	443

Activité de chacune des CRTC en 2003 et 2004

	Nombre d'avis émis en contrôle des actes budgétaires		Nombre de jugements rendus		Nombre de rapports d'observations définitives	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
ALSACE	2	2	587	795	25	27
AQUITAINE	31	25	2 033	1 304	55	56
AUVERGNE	17	34	617	791	25	17
BOURGOGNE	27	26	992	1 773	34	32
BRETAGNE	36	11	1 449	865	31	31
CENTRE	34	29	1 134	1 040	12	17
CHAMPAGNE-ARDENNE	29	60	688	1 198	14	19
CORSE	38	37	68	206	6	8
FRANCHE-COMTÉ	18	28	1 642	693	5	8
ILE-DE-FRANCE	82	60	1 690	1 829	58	71
LANGUEDOC-ROUSSILLON	40	46	1 188	1 081	14	17
LIMOUSIN	15	10	392	443	10	16
LORRAINE	34	28	1 710	1 273	33	42
MIDI-PYRÉNÉES	69	39	1 407	1 298	40	41
NORD-PAS-DE-CALAIS	28	36	973	759	14	24
BASSE-NORMANDIE	10	19	567	686	22	17
HAUTE-NORMANDIE	14	19	495	1 039	39	19
PAYS DE LA LOIRE	9	17	1 277	1 327	32	33
PICARDIE	30	53	1 343	1 326	15	27
POITOU-CHARENTES	32	12	900	1 640	32	31
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	38	48	1 542	811	38	24
RHÔNE-ALPES	86	93	2 003	2 686	63	55
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	258	220	137	132	14	14
RÉUNION	18	12	63	69	20	11
NOUVELLE CALÉDONIE	3	4	44	26	4	5
POLYNÉSIE FRANÇAISE	0	0	54	32	4	24
TOTAL	998	968	24 995	25 122	659	686



COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

*Rapport au Président
de la République*

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières dispose que la Cour présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes et publié au *Journal officiel* de la République française.

Le présent rapport traite de l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière au cours de l'année 2004.

I – Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

Instituée par la loi du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant la codification de 1995, la Cour de discipline budgétaire et financière sanctionne la méconnaissance ou la violation des règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses de la collectivité publique (Etat ou collectivité locale) ou de l'organisme public considéré (articles L. 313-1 à L. 313-4) ainsi que l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6) et l'omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (article L. 313-5).

La loi du 25 novembre 1995 a en outre introduit un nouvel article L. 313-7-1 faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

Depuis la loi du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir à un double titre en cas d'inexécution des décisions de justice :

- d'une part, elle peut être conduite à sanctionner toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public à une astreinte, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (article L. 313-7 du code des juridictions financières) ;
- d'autre part, elle peut être saisie par toute personne éprouvant des difficultés pour obtenir d'une personne morale de droit public l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée la condamnant au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même (article L. 313-12 du code des juridictions financières).

Dans le premier cas, les juridictions compétentes adressent au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière leurs jugements de condamnation à l'astreinte et le Procureur général apprécie l'opportunité d'engager des poursuites eu égard à l'importance de l'astreinte et aux circonstances de l'espèce.

Dans le second cas, le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière prend contact avec la personne morale concernée afin d'obtenir au plus tôt l'exécution de la décision de justice. Le plus souvent, cette démarche est couronnée de succès, ce qui se traduit par le classement de l'affaire, le créancier à l'origine de la saisine ayant obtenu satisfaction. Si l'action amiable échoue ou si la gravité des faits le justifie, le procureur général prend un réquisitoire afin de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière.

Les ordonnateurs élus locaux, agissant dans le cadre de leurs fonctions sont, depuis 1993, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière s'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12. En outre, ils le sont également lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et enfreint les dispositions de l'article L. 313-6.

L'activité de la Cour doit donc être appréciée à la fois à la lumière des arrêts rendus par la juridiction et des décisions de classement du Procureur général relatives à des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980, lesquelles témoignent de l'efficacité de la juridiction qui réussit, dans la plupart des cas, à faire exécuter des décisions de justice sans condamnation.

II – Activité de la Cour

Sur les dix-huit affaires portées devant la juridiction en 2004, cinq proviennent de la Cour des comptes, une d'une chambre régionale des comptes, les douze autres résultant de saisines par des créanciers sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980.

Durant cette même période, quatre affaires ont été mises à l'instruction et quatre arrêts ont été rendus.

Dix nouveaux rapporteurs ont été nommés par décret en date du 19 août 2004.

**Tableau présentant l'activité de la Cour de discipline budgétaire
et financière depuis 1994**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déférés enregistrés au Parquet	21	33	31	34	24	20	18	18	10	13	18
– dont affaires de la loi de 1980	8	10	4	8	4	6	13	14	3	10	12
Classement avant instruction (art. L. 314-3)	6	4	12	12	10	14	5	17	13	18	12
– dont affaires de la loi de 1980	5	3	7	6	4	4	4	15	8	13	11
Affaires mises à l'instruction	10	20	18	18	24	4	5	0	6	4	4
– dont affaires de la loi de 1980	0	1	1	2	3	0	0	0	0	0	1
Classement après instruction (art. L. 314-4 et L. 314-6)	2	2	2	5	4	21	2	7	10	6	3
– dont affaires de la loi de 1980	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0
Décisions de renvoi	4	3	5	11	5 ⁽¹⁾	3	0	7	2	3 ⁽²⁾	2
Arrêts rendus	4	3	4	7	7	4	1	3	4 ⁽³⁾	4 ⁽⁴⁾	4
Nombre total des affaires en cours de procédure	33	58	71	81	84	66 ⁽⁵⁾	76	67	49	35	35 ⁽⁶⁾
– dont affaires de la loi de 1980	5	12	8	10	9	9	17	15	10	8	9

1) Y compris la décision du Conseil d'Etat en date du 30 octobre 1998, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 13 octobre 1993 et renvoyant l'affaire devant elle ;

2) Y compris la décision du Conseil d'Etat du 4 juillet 2003, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 4 avril 2001, en tant qu'il concerne M. X ;

3) Un arrêt unique pour 2 affaires ;

4) Un arrêt unique pour 2 affaires ;

5) Y compris l'affaire jugée le 29 septembre 1999 pour laquelle la Cour a prononcé le renvoi devant le rapporteur pour supplément d'instruction ;

6) Y compris l'affaire transmise par arrêt de la Cour du 15 juin 2004 au Conseil d'Etat.

Le nombre limité des affaires portées devant la Cour depuis 4 ans (3 à 7 en dehors des saisines au titre de la loi de 1980) et des affaires jugées (3 à 4 par an) tient à des difficultés de fonctionnement déjà évoquées dans les rapports précédents. La Cour a transmis au Gouvernement, au premier semestre 2004, un projet de réforme réglementaire destiné à remédier à ces difficultés par des dispositions visant à élargir la composition de la Cour et à aménager son organisation.

III – Arrêts de la Cour

La Cour a rendu quatre arrêts qui ont été lus en séance publique et peuvent être consultés au greffe de la Cour.

La première affaire (arrêt du 23 mars 2004) a été jugée après annulation et renvoi par le Conseil d'Etat, le 4 juillet 2003, d'un précédent arrêt de la Cour (du 4 avril 2001) en ce qu'il concernait le directeur d'un office public intercommunal d'HLM.

Le Conseil d'Etat avait jugé que le directeur de l'office était fondé à soutenir que l'arrêt de la Cour avait été rendu dans des conditions irrégulières, deux de ses membres, conseillers maîtres à la Cour des comptes, ayant participé au délibéré de la chambre du conseil qui avait adopté le rapport public de la Cour des comptes pour 1995 dans lequel le directeur de l'office était mis en cause explicitement en des termes qui donnaient à penser que les faits décrits étaient d'ores et déjà établis et que leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes à appliquer était reconnu.

Dans son nouvel arrêt, dans une composition conforme à la décision du Conseil d'Etat, la Cour a jugé que la responsabilité du directeur était engagée parce que les décisions d'octroi de compléments de rémunérations, non délibérées par le conseil d'administration, avaient été préparées par ses services tout comme les mandats y afférents. En outre, la Cour a retenu qu'il avait lui-même bénéficié de plusieurs primes irrégulières. Elle l'a condamné à une amende de 1 500 €. L'arrêt n'a pas été publié au *Journal officiel* de la République française.

Dans une deuxième affaire (arrêt du 23 mars 2004), la Cour a statué, pour la première fois, sur un recours en révision prévu à l'article L. 315-3 du code des juridictions financières. Ce recours était présenté par le directeur général d'une institution de sécurité sociale, condamné à une amende de 700 € par un précédent arrêt de la Cour du 4 décembre 2002, à raison de manquements graves à son devoir de surveillance de la gestion de son subordonné, directeur général adjoint de l'institution.

Le directeur général demandait la révision de l'arrêt en se fondant sur une note rédigée par un administrateur de l'institution qui n'avait pas été produite lors de l'instruction et qui mettait en évidence le système dualiste de la chaîne de commandement de l'institution et la difficulté pratique dans laquelle il se trouvait pour contrôler l'activité de son adjoint.

La Cour a constaté que ce document était connu du directeur général avant sa condamnation et considéré que les éléments invoqués ne constituaient donc ni des faits nouveaux ni des documents de nature à établir sa non responsabilité. Elle a en conséquence déclaré le recours irrecevable.

L'arrêt n'a pas été publié au *Journal officiel* de la République française.

Dans une troisième affaire (arrêt du 15 juin 2004), la Cour devait juger le directeur d'un centre hospitalier spécialisé, pour des irrégularités relevées dans la gestion dudit centre.

Elle a relevé que, dans son rapport public annuel de novembre 1997, la Cour des comptes mentionnait les anomalies relevées dans la gestion du centre hospitalier et mettait explicitement en cause son directeur pour des actes qualifiés d'irréguliers.

La Cour a constaté que ce rapport public avait été adopté par la chambre du conseil de la Cour des comptes dans laquelle siégeaient notamment le premier président de la Cour des comptes, à l'époque président de chambre, ainsi que les deux conseillers maîtres participant à la formation de jugement de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Elle a considéré que ces magistrats ne pouvaient délibérer sur le fond de cette affaire sans que la composition de la formation de jugement soit entachée d'irrégularité.

La Cour a soulevé ce motif d'office et constaté que le quorum requis par l'article L. 314-13 du code des juridictions financières pour délibérer valablement ne pouvait être atteint.

Considérant que le directeur mis en cause devant elle avait droit à ce que sa cause fût entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial, la Cour a transmis l'affaire au Conseil d'Etat afin que celui-ci, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de régulation de l'ordre judiciaire administratif, donne à cette transmission les suites appropriées et, le cas échéant, se prononce lui-même au fond de l'affaire.

Dans une quatrième affaire (arrêt du 15 juin 2004), un directeur d'un autre centre hospitalier était renvoyé devant la Cour pour deux motifs :

- d'une part, il lui était reproché d'avoir enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'établissement en ayant recours, en application de l'article L. 104-2 du code des marchés publics en vigueur à l'époque, à une procédure de marché négocié pour la restructuration thermique et la gestion de l'énergie de l'établissement ;

- d'autre part, il lui était reproché d'avoir visé une facture d'acompte, sans avoir vérifié l'objet du paiement ni l'exécution de la prestation, contrairement aux dispositions de l'article 162 du même code alors en vigueur. Ce visa avait entraîné le paiement, par la société de crédit-bail à laquelle le centre hospitalier avait eu recours, d'un acompte à l'entreprise maître d'œuvre, laquelle, mise en règlement judiciaire, n'avait pas reversé cet acompte aux sociétés effectuant les travaux, contraignant ainsi le centre hospitalier à chercher d'autres fournisseurs pour terminer le chantier, ce qui avait entraîné un préjudice financier pour lui.

La Cour a considéré, en premier lieu, que le recours à un marché négocié n'était pas irrégulier au cas d'espèce du fait :

- des difficultés auxquelles le centre hospitalier était confronté ainsi que des considérations urgentes de sécurité des usagers de ce service public ;
- de la non-opposition des autorités de tutelle ;
- du fait aussi qu'il n'était pas prouvé qu'une entreprise autre que celle qui a été retenue aurait été en mesure, au moment des faits, de fournir les prestations demandées dans les conditions de rapidité et de technicité requises.

En second lieu, elle a considéré qu'en délivrant un bon à payer sur la facture, le directeur avait violé de façon caractérisée les règles d'exécution des dépenses du centre hospitalier et procuré un avantage injustifié à autrui alors que, en tant qu'ordonnateur, il était responsable des certifications qu'il délivrait, en application de l'article 7 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Mais elle a jugé que plusieurs éléments constituaient des circonstances absolutoires de responsabilité :

- le visa de la facture n'aurait pas eu d'effet si la société de crédit-bail avait appliqué la convention qui la liait au centre hospitalier, convention qui prévoyait diverses conditions suspensives au paiement ;
- le directeur a pris diverses mesures pour demander à l'entreprise maître d'œuvre de justifier la réalisation du service quand il est apparu que le motif invoqué par elle pour obtenir la certification de la facture était inexistant ;
- la responsabilité pénale de l'entreprise a été retenue par le juge judiciaire qui a relaxé le directeur du chef de recel d'abus de bien social ;
- les efforts ultérieurs entrepris par le directeur pour mener à bien les travaux ont permis la mise en place d'une installation de cogénération dans des délais satisfaisants avec un bilan *a posteriori* positif ;

- l’encadrement juridique du recours au crédit-bail par une personne morale de droit public était particulièrement complexe au moment des faits ;
- enfin, il y avait lieu de tenir compte des états de services du directeur. L’arrêt n’a pas été publié au *Journal officiel*.

IV – Décisions de classement

Au cours de l’année 2004, quinze affaires ont été classées par le procureur général.

Douze de ces décisions ont été prises avant instruction, sur la base de l’article L. 314-3 du code des juridictions financières. Onze d’entre elles concernaient des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980. Les classements sont donc pour la plupart intervenus après que l’exécution de la décision de justice a été obtenue par le procureur général. Dans les autres cas, le classement résulte de l’irrecevabilité de la saisine.

Trois classements ont été décidés après instruction, pour deux d’entre eux sur le fondement de l’article L. 314-4 du code des juridictions financières (classement après dépôt du rapport d’instruction) et pour le dernier, sur celui de l’article L. 314-6 du même code (classement motivé après avis des ministres intéressés).

Dans ces dossiers, l’instruction a révélé soit que les infractions n’étaient pas suffisamment caractérisées, soit qu’elles n’étaient pas aisément imputables à des personnes déterminées, soit qu’elles avaient été commises dans un contexte qui rendait improbable la condamnation des personnes mises en cause, au regard de la jurisprudence de la Cour.

Dans un cas, le classement trouve également son origine dans le décès, en cours de procédure, de l’une des personnes poursuivies.



Le présent rapport a été délibéré à la Cour le sept janvier deux mille cinq. Ont délibéré : M. Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Fouquet, président de la section des finances du Conseil d’Etat, vice-Président ; MM. Martin et Ménéménis, conseillers d’Etat et MM. Capdeboscq et Lefoulon, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

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

Philippe SÉGUIN

344870200-000105– Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris

Edition : janvier 2005.
Dépôt légal : février 2005.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COUR DES COMPTES

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

**suivi des réponses des administrations, collectivités,
organismes et entreprises**

2004

**OBSERVATIONS DES
JURIDICTIONS FINANCIÈRES**

Sommaire

	Délibéré.....	Page 7	
		Rapports de la Cour des comptes	Réponses des administrations et des organismes intéressés
		Pages	Pages
1	Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat.....	9	43
2	Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères.....	65	91
3	Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu.....	103	130
4	L'évolution du rôle de la direction générale de la santé.....	141	169
5	Les transformations du service public de la transfusion sanguine.....	171	204
6	Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat.....	221	250
7	Les spécificités d'EDF et leur traduction comptable	253	275
8	L'évolution du groupe France Télévisions.....	289	310
9	L'Union nationale des associations familiales (UNAF).....	341	352
10	Les libéralités, ressources de la générosité publique..	371	383
11	Les services départementaux d'incendie et de secours.....	389	421
12	Les comités régionaux du tourisme des régions du Grand Est.....	439	451
13	La fiabilité des comptes des collectivités territoriales	493	517

DÉLIBÉRÉ

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

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

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

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Delafosse, Cieutat, Carrez, Bénard, Pichon, Picq, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Gastinel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Limouzin-Lamothe, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Bonacossa, Bady, Cretin, Berthet, de Mourgues, Paugam, Kaltenbach, Babusiaux, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Rémond, Chabrol, Ganser, Martin, Schneider, Lefoulon, Hernandez, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Briet, Mme Bellon, MM. Moreau, Freches, Moulin, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Banquey, Mme Fradin, M. Levy, Mme Dayries, MM. Phéline, Coudreau, Gautier Jean, Vialla, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, Moati, MM. Cossin, Diricq, Couty, Sabbe, Oudin, Pétel, Maistre, conseillers maîtres, MM. Lazar, d'Albis, Doyon, Audouin, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

M. Descheemaeker, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, était présent pour l'insertion « La fiabilité des comptes des collectivités territoriales » ; M. Valat, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de Corse était présent pour l'insertion « Les services départementaux d'incendie et de secours ».

Enfin, était présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, Procureur général de la République, assistée de M. Bertucci, premier avocat général.

N'ont pas pris part aux délibérations :

M. d'Albis, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne « Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères »,

M. Ménasseyre, président de chambre maintenu en activité, et M. Maistre, conseiller maître, en ce qui concerne « Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu »,

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne « L'évolution du rôle de la direction générale de la santé »,

M. Banquey, conseiller maître, en ce qui concerne « Les transformations du service public de la transfusion sanguine »,

M. Courtois, conseiller maître, en ce qui concerne « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat »,

MM. Maistre et Phéline, conseillers maîtres, en ce qui concerne « L'évolution du groupe France-Télévisions »,

MM. Lesouhaitier et Kaltenbach, conseillers maîtres, en ce qui concerne « L'Union nationale des associations familiales »,

M. Couty, conseiller maître, MM. Audouin et Cultiaux, conseillers maîtres en service extraordinaire, en ce qui concerne « Les services départementaux d'incendie et de secours ».

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

Fait à la Cour, le 10 février 2005.

1

Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat

PRESENTATION

Depuis plusieurs années, la Cour a conduit un cycle de contrôles sur le thème de la fonction publique et de l'Etat-employeur, dont les conclusions ont été rassemblées dans deux rapports publics particuliers, en décembre 1999 et avril 2001, puis dans le rapport public annuel de 2002.

Au nombre des thèmes d'investigation, figuraient les régimes indemnitaires des agents dont les caractéristiques étaient alors d'être souvent irréguliers au plan juridique, peu transparents, d'une excessive complexité et de ne prendre suffisamment en compte ni les fonctions exercées ni la manière de servir.

Les travaux menés par la Juridiction ont permis d'apporter de la transparence sur les régimes existants et ont contribué à un mouvement d'ensemble de régularisation juridique des primes et indemnités.

En effet, avant même la publication en 1999 du premier rapport public particulier, et alors que les observations provisoires de la Cour avaient été communiquées au Gouvernement, une circulaire interministérielle du 1^{er} octobre 1999 rappelait aux différents ministères que les indemnités devaient être prévues par une loi ou un décret et publiées au Journal officiel. Tous les ministères se sont alors engagés dans une entreprise de « refondation » des régimes indemnitaires avec pour objectif initial la publication pour la fin de l'année 2001 de l'ensemble des textes indemnitaires : cette orientation a été confirmée par le comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001, qui a cependant repoussé à la fin du 1^{er} semestre 2002 l'échéance de publication des textes. Mais le comité a tenu à souligner, rejoignant ainsi les souhaits de la Cour, que si « la publication des textes indemnitaires améliore la transparence du système de rémunération des personnels de l'Etat, elle doit toutefois être complétée par un effort de simplification et par la recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande équité, dans un souci d'efficacité de la gestion publique, et notamment pour favoriser la mobilité des agents publics ».

Après deux bilans d'étape¹ des suites données par diverses administrations à ses interventions publiques, la Cour a considéré que le moment était venu de dresser, au terme de cinq années, un bilan plus large de la « refondation » indemnitaire tant au niveau interministériel que pour les ministères ou parties de ministères dont les systèmes indemnitaires avaient été examinés dans ses communications publiques. Ses investigations ont porté sur les régimes mis en place au plan interministériel sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et sur les administrations suivantes : économie et finances (administration centrale, directions à réseau et INSEE), intérieur (police nationale), justice (administration centrale, services judiciaires et administration pénitentiaire), équipement (services communs) et affaires sociales et emploi.

L'objectif poursuivi était double. Il s'agissait d'abord d'établir un état actualisé de la régularisation juridique des primes et indemnités aux fins de déterminer si, deux années après l'expiration du délai prescrit par le CIRE, celle-ci est effectivement achevée. Il s'agissait ensuite, sur un plan plus qualitatif, de savoir si, au-delà de la seule régularisation juridique, une refonte de la substance même des systèmes indemnitaires avait été engagée afin de parvenir à "un système plus simple, transparent, assurant un traitement plus homogène entre agents exerçant des fonctions analogues et donc favorisant la mobilité intra et interministérielle, modulé en fonction de critères objectifs et mis au service des priorités imposées par la modernisation de l'Etat"². Cette exigence de bonne gestion rejoint l'objectif de performance de l'action publique exprimé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

Seront successivement examinées la régularisation juridique des primes et indemnités et les irrégularités et imperfections qui demeurent, puis l'état de la refonte des régimes indemnitaires et de la prise en compte, en leur sein, des fonctions et de la manière de servir des agents.

1) Dans le rapport public particulier d'avril 2001 (p. 9 à 18) et le rapport public annuel de 2002 (pages 65 à 79). Ces insertions portaient aussi sur la sincérité budgétaire des rémunérations.

2) Rapport public 2002 (page 78).

I – La régularisation juridique des primes et indemnités

Les différents contrôles de la Cour avaient mis en évidence de multiples irrégularités en matière indemnitaire : primes sans texte, dépassement des montants autorisés par des lettres du ministère du budget ou encore absence de publication des textes. Cinq ans après sa première intervention publique, le nombre des régularisations, souvent accompagnées d'augmentations des dotations budgétaires, s'avère très substantiel. Cependant, persistent des irrégularités ou des imperfections qui concernent souvent les situations qui étaient les plus délicates.

A – L'état des régularisations

1 – Aperçu général

Le bilan quantitatif global de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique de l'Etat, pilotée par la DGAFP pour le compte du ministère chargé de la fonction publique, est d'une ampleur incontestable : au 26 juillet 2004, ce ne sont pas moins de 216 textes, dont 65 décrets et 151 arrêtés d'application, qui ont été publiés.

- D'une part, cette entreprise visant à donner une base régulière aux paiements, a conduit en 2002³ à une importante réforme des primes à caractère interministériel indemnisant les travaux supplémentaires des corps administratifs et assimilés. Concernant plusieurs dizaines de milliers d'agents, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés et dans les établissements publics à caractère administratif, quatre décrets du 14 janvier 2002 et 70 arrêtés d'application ont permis de régulariser la plupart des majorations de primes, sauf en catégorie A de l'administration centrale⁴, et aussi de mettre fin à la forfaitisation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Simultanément, un nouveau dispositif de rémunération des heures supplémentaires réelles, toujours dénommées indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), mais dont l'accomplissement doit désormais être contrôlé, a été institué par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

3) Ce point a déjà été abordé dans l'insertion au rapport public annuel de 2002, page 72.

Des textes indemnitaires à caractère transversal ont aussi été publiés pour les conducteurs automobiles et chefs de garage (décret n° 2002-1247 du 4 octobre 2002) ainsi que pour les assistants de service social (décret n° 2002-1105 du 30 août 2002).

- D'autre part, la régularisation des primes et indemnités propres à chaque ministère a impliqué la publication d'environ 60 décrets et 80 arrêtés.

Parmi les ministères qui ne font pas l'objet de développements particuliers dans la suite du présent chapitre, on peut relever l'institution de primes régulières remplaçant de simples lettres du ministère du budget, par exemple, en faveur du secrétaire général et du conseiller diplomatique du gouvernement du ministère des affaires étrangères (décret n° 2002-469 du 5 avril 2000), au bénéfice des membres de l'inspection générale des affaires culturelles (décret n° 2004-39 du 7 janvier 2004), des inspecteurs généraux de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale (décret n° 2003-227 du 13 mars 2003) et des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (décret n° 2004-170 du 18 février 2004).

De même, pour les ingénieurs de l'armement du ministère de la défense, le décret n° 2000-1292 du 26 décembre 2000 et ses arrêtés d'application ont remplacé des textes non publiés tandis que pour les membres de certains corps du ministère chargé de l'agriculture, le décret n° 2000-239 du 13 mars 2000 a instauré une prime spéciale remplaçant les ex-rémunérations d'ingénierie publique budgétisées en 2000.

2 – Analyse dans les ministères et administrations examinés

Au ministère chargé de l'économie et des finances, la Cour avait constaté dans ses rapports antérieurs l'extraordinaire complexité des primes, les multiples irrégularités, le poids déterminant des particularismes de chaque direction ainsi que le manque de transparence, tant au sein du ministère que vis-à-vis de l'extérieur.

La remise en ordre juridique des primes et indemnités a été réalisée grâce à la publication au Journal officiel du 4 mai 2002 de deux décrets et treize arrêtés indemnitaires prenant effet au 1^{er} janvier 2003. A l'« étage interministériel » commun à l'ensemble des administrations⁵, s'est ajouté

4) Voir infra, I B.

5) Décrets du 14 janvier 2002 sur les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

un « étage ministériel » composé de la prime de rendement prévue par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945, désormais versée en respectant le plafond de 18 % du traitement le plus élevé du grade ou de l'emploi, de l'allocation complémentaire de fonction (ACF), instituée par le décret n° 2002-710 du 2 mai 2002, et de l'indemnité différentielle, mise en place par le décret n° 2002-711 du 2 mai 2002, dispositif de nature transitoire destiné à garantir que la réforme ne se traduise par aucune perte en termes de rémunération brute annuelle globale.

L'ACF est la prime qui a permis la régularisation juridique du système indemnitaire. Elle est différenciée, d'une part, selon les catégories ou les niveaux des agents et, d'autre part, selon les fonctions exercées, classées au regard de quatre critères (responsabilité, expertise, sujétion, contrôle). Cette double différenciation se traduit par un barème de « taux de référence annuels » exprimés en points. La manière de servir de l'agent et les caractéristiques de la fonction exercée sont, selon le décret, prises en compte via un « coefficient multiplicateur d'ajustement » compris entre 0 et 3, appliqué au taux de référence annuel.

Le produit du taux de référence par la valeur annuelle du point détermine le montant de l'ACF versée.

Des arrêtés d'application ont décliné la mise en œuvre de l'ACF selon des modalités propres à chaque réseau ou ensemble de services, voire service ou corps : de plus, ces arrêtés sont eux-mêmes accompagnés de « barèmes de gestion » propres à chaque entité.

Au ministère chargé de l'intérieur, la Juridiction avait relevé, dans le rapport public particulier de décembre 1999, la pratique consistant, jusqu'en 1996, à accorder des avantages sans base juridique suffisante ou à ne pas publier au Journal officiel les textes instituant ou modifiant les indemnités des corps actifs de la police nationale. Différents textes demeuraient ainsi irréguliers.

Depuis lors, les textes nouveaux relatifs au régime indemnitaire des agents gérés par la direction générale de la police nationale (DGPn) font l'objet d'une publication régulière. Quant aux dispositions antérieures, elles ont fait l'objet d'une abrogation ou d'une publication, parfois sous la forme d'un décret « recréant » le régime.

Parmi les principales indemnités concernées entre 1999 et 2003, on peut relever, la prime « OPJ 16 » instituée au profit des agents du corps de maîtrise et d'application par un décret n° 99-708 du 3 août 1999, la prime de fidélisation instaurée au profit de l'ensemble des corps de personnels actifs par un décret n° 99-1055 du 15 décembre 1999, l'indemnité pour services supplémentaires, instituée au profit des officiers du corps de commandement et d'encadrement et des agents de maîtrise et

d'application par un décret n° 2000-194 du 3 mars 2000, l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques servie aux personnels des SGAP⁶ de Paris et Versailles, instaurée au bénéfice des agents du corps de maîtrise et d'application par un décret n° 2001-721 du 31 juillet 2001 ou encore la modification des taux de l'indemnité pour sujétions spéciales de police (ISSP) par un décret n° 2003-291 du 25 mars 2003.

Ce mouvement a été concomitant d'une très vive progression des dépenses indemnitaires de la police nationale qui ont crû de 41,5 % entre 1999 (832 M€) et 2003 (1 177 M€), après une hausse de 25 % entre 1994 et 1998. Intervenue à effectifs globalement constants, cette évolution traduit une amélioration significative du régime servi à chaque agent de sorte qu'entre 1999 et 2003, le taux des primes par rapport aux rémunérations principales est passé de 31,9 % à 42 %. Cette évolution s'explique, entre autres facteurs, par le fait que la régularisation juridique des primes et indemnités s'est accompagnée d'une amélioration de situations préexistantes, qu'il s'agisse, par exemple, de la majoration du taux de l'ISSP, de la création en 2003 d'une allocation de maîtrise se substituant à différents dispositifs ou de l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques en Ile-de-France qui a remplacé trois indemnités antérieures.

Au ministère chargé de la justice, la Cour avait constaté dans le rapport public particulier de décembre 1999, pour l'administration centrale, que comme dans d'autres administrations, le versement des indemnités pour travaux supplémentaires était forfaitisé et la prime de rendement était servie sur la base de lettres du ministère du budget autorisant le dépassement des taux plafonds réglementaires.

La refondation indemnitaire a reposé sur les décrets interministériels du 14 janvier 2002 et leurs arrêtés d'application, tandis que les dépenses indemnitaires de l'administration centrale connaissaient une croissance soutenue, de 33 % entre 1999 et 2003 pour une augmentation des effectifs de 14,6 %.

Pour les services judiciaires, avaient été notamment critiquées les distorsions entre les taux servis et les taux plafonds de la prime de fonction des magistrats judiciaires.

La refondation de cette prime, qui représentait 93 % des indemnités des magistrats judiciaires en 2003, a été réalisée par plusieurs décrets du 7 janvier 2002. Les arrêtés d'application ont précisé les taux par fonction, fixés jusqu'alors irrégulièrement par une simple circulaire de février 1996.

6) Secrétariat général pour l'administration de la police nationale.

Enfin, dans le cas de l'administration pénitentiaire, la Cour avait relevé l'absence de publication des textes concernant les primes les plus importantes, comme la prime pour sujétions spéciales, l'indemnité de responsabilité en détention et l'indemnité pour charges pénitentiaires et la création de certaines primes, comme la prime pour astreinte de nuit, par voie de simple circulaire.

Depuis 1999, une base juridique adéquate a été donnée aux primes et indemnités : ainsi, la prime de sujétions spéciales (PSS), principale prime des personnels de l'administration pénitentiaire puisqu'elle en représente la moitié, a été régularisée de manière extrêmement laborieuse à compter d'un premier décret n° 99-902 du 25 octobre 1999, ce texte puis d'autres ayant été annulés à la suite de recours devant le Conseil d'Etat, en raison de l'existence de critères géographiques inappropriés de modulation, avant que le ministère parvienne finalement à déterminer un système plus adapté. Les autres primes, comme l'indemnité de responsabilité (décret n° 99-903 du 25 octobre 1999 et ses arrêtés d'application, puis décret n° 2003-1102 du 19 novembre 2003) ou l'indemnité pour charges pénitentiaires (décret n° 99-900 du 25 octobre 1999 et ses arrêtés d'application, puis décret n° 2001-1005 du 2 novembre 2001) ont aussi été régularisées. De surcroît, il peut être relevé qu'en contrepartie de l'abandon d'une prime de sujétions particulières, mise en place en 1998, le bénéfice de la PSS a été étendu aux personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire par la loi de finances pour 2002.

Cette régularisation juridique s'est accompagnée d'une très forte augmentation des dépenses indemnitaires de l'administration pénitentiaire. Ces dernières ont crû de plus de 50 % entre 1999 (125,7 M€) et 2003 (203 M€) alors que les effectifs ne progressaient que de 5,6 % et les dépenses de rémunérations principales de 11,7 %, de sorte que le rapport des dépenses indemnitaires aux dépenses de rémunérations principales est passée de 25,6 % à 33,4 %.

Au ministère chargé de l'équipement, après avoir examiné les « rémunérations accessoires » des corps techniques dans le rapport public particulier de décembre 1999, la Cour avait dénoncé, dans le rapport public particulier d'avril 2001, de nombreuses irrégularités consistant notamment en des majorations irrégulières des indemnités servies aux agents de tous niveaux sur la base de lettres du ministère du budget. Elle avait aussi critiqué le système indemnitaire des personnels d'exploitation.

Le bilan de la régularisation des primes et indemnités s'avère aujourd'hui substantiel.

Ainsi, le décret n° 2000-136 du 18 février 2000 a constitué une première étape significative par la substitution d'une prime budgétaire aux anciennes « rémunérations accessoires » servies aux corps techniques de l'équipement.

Puis, la réforme interministérielle des primes pour travaux supplémentaires intervenue en 2002 a permis de régulariser les majorations irrégulières des primes des corps administratifs et assimilés du ministère, sauf en catégorie A de l'administration centrale, et aussi de mettre fin à la forfaitisation des indemnités horaires⁷. Elle a donc conduit à la refondation juridique de la quasi-totalité des régimes indemnitaires des corps concernés.

Pour les personnels d'exploitation, une refonte d'ensemble du régime indemnitaire s'est traduite par la suppression des indemnités « pour service fait » pour travaux dangereux, insalubres, incommodes et salissants et des primes de technicité d'une gestion lourde et incommode et leur remplacement par des primes forfaitaires : la prime technique de l'entretien, des travaux et de l'exploitation (PTETE), créée par le décret n° 2002-534 du 16 avril 2002 pour compenser forfaitairement certaines sujétions liées au métier (pénibilité, caractère dangereux, insalubre ou salissant des travaux, technicité des missions), ainsi que l'indemnité de sujétions horaires (ISH), créée par le décret n° 2002-532 du même jour, destinée à indemniser de façon forfaitaire les contraintes résultant d'une organisation du temps de travail en cycle atypique. Ces dispositions s'appliquent aussi aux ouvriers des parcs et ateliers de l'équipement pour l'ISH tandis que l'équivalent de la PTETE est la prime de métier instituée par le décret n° 2002-533 du 16 avril 2002.

Ont aussi été régularisées⁸ les primes des inspecteurs généraux du ministère par décret n° 2002-1313 du 24 octobre 2002 portant attribution d'une prime d'activité et les primes des chefs de services déconcentrés issus de corps administratifs et assimilés par décret n° 2003-1011 du 22 octobre 2003 relatif aux primes de service et de rendement allouées aux fonctionnaires occupant certains emplois du ministère. Les interventions juridictionnelles de la Cour qui avaient engagé la responsabilité de certains comptables pour avoir versé les indemnités antérieures, irrégulières au plan juridique, ne sont vraisemblablement pas

7) Même s'ils ne constituent pas les effectifs les plus nombreux des administrations de la police nationale et de la justice, il faut rappeler que ces évolutions ont aussi concerné les personnels administratifs qui y exercent.

8) On peut aussi relever la régularisation du régime indemnitaire de l'inspecteur général du travail et des transports par un décret n° 2003-792 du 22 août 2003 portant attribution d'une indemnité de fonction.

sans rapport avec cette refonte, fort tardive dans le cas des chefs de services déconcentrés.

Cette refonte a été concomitante d'une progression des crédits indemnitaires de 8,3 % entre 2001 (327,21 M€) et 2003 (354,4 M€).

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, la régularisation des primes et indemnités a aussi été accompagnée d'une revalorisation des dotations depuis quelques années : celle-ci a atteint 25 % entre 2000 (72,8 M€) et 2003 (91,2 M€) dans le secteur santé-solidarité et 39 % dans le secteur travail (respectivement 42,37 M€ et 59,02 M€).

*

Au total, le bilan de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique civile de l'Etat est substantiel, cinq ans après la première intervention publique de la Cour : désormais, les rémunérations annexes des agents de la fonction publique de l'Etat ont, dans la plupart des cas, des bases juridiques régulières. Cette régularisation juridique a toutefois été fréquemment accompagnée d'augmentations conséquentes des dépenses indemnitaires.

B – Les irrégularités persistantes

1 – Les problèmes pendants au niveau interministériel

Au moment du contrôle, les irrégularités qui demeuraient concernaient essentiellement⁹ les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires d'administration centrale, en particulier les directeurs, les emplois de direction et les administrateurs civils, depuis le début des années 1970 sur le fondement de simples décisions ministérielles ou de lettres de la direction du budget. Dénoncés par la Cour depuis cinq ans, ces versements, intervenant en sus des plafonds réglementaires des IFTS et de la prime de rendement, n'avaient toujours pas été régularisés.

⁹) D'autres régimes indemnitaires de nature interministérielle justifieraient une refonte d'ensemble : il en va ainsi de la prime informatique instaurée en 1971 dont les conditions d'octroi ont vieilli, des primes d'enseignement et de jury dont les critères sont anciens, si bien que les pratiques tendent à s'écarter fréquemment de la norme. La Cour a constaté qu'en dépit de la volonté manifestée par la DGAFP, la refonte de ces primes n'a pas encore abouti.

En effet, en dépit de la refonte des IFTS, les ministères n'ont pas fondé juridiquement le solde des versements, à l'exception des ministères chargés des finances, via l'ACF présenté précédemment, et de l'agriculture, grâce à une indemnité complémentaire de fonctions prévue par le décret n° 2002-1090 du 7 août 2002.

Le décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales, a enfin donné une première base réglementaire à ces compléments.

Ce texte a cependant prévu une mise en œuvre rétroactive, donc irrégulière, du nouveau dispositif.

Des arrêtés d'application interministériels, sans lesquels les versements effectués demeurent privés de base juridique régulière, doivent fixer les catégories d'agents, les nombres annuels de points et la valeur du point, pour chaque ministère. Ils ont commencé à être publiés en novembre. Dans l'attente de la sortie des textes d'application, le régime indemnitaire des personnels d'administration centrale continue à reposer sur des lettres du ministre chargé du budget de l'automne 2003, autorisant le déplafonnement des primes d'administration centrale¹⁰.

L'entreprise de régularisation permettant de mettre fin à une situation qui voyait une part significative des indemnités servies aux cadres supérieurs des administrations centrales dépourvue de base légale aura donc duré cinq ans.

En outre, compte tenu du décalage dans le temps et des différences de logique inspirant les textes de 2002 relatifs au ministère chargé de l'économie et des finances et au ministère chargé de l'agriculture et ceux qui viennent d'intervenir, on ne peut que regretter le manque d'homogénéité et de cohérence interministérielle alors même que sont concernés des agents appartenant à des corps ayant une vocation interministérielle et que l'exercice de "refondation indemnitaire" avait précisément pour objectif de faciliter la mobilité entre administrations.

10) Ainsi, lors de ses contrôles menés en 2004, la Cour a pu relever la persistance de déplafonnements pour presque tous les grades de la catégorie A d'administration centrale des ministères, les transgressions autorisées étant d'une ampleur qui peut varier selon les situations des corps et des grades : par exemple, de 11,1 % à 30,3 % selon les grades ou emplois au ministère chargé de l'équipement, de 5,7 % à 38,8 % selon les grades ou emplois au ministère chargé de la justice.

2 – Les anomalies persistant dans les ministères et administrations examinés

Les contrôles menés par la Cour lui ont permis de déceler des irrégularités et imperfections qui demandent à être corrigées pour que la régularisation juridique des primes et indemnités soit achevée.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, l'anomalie la plus grave¹¹ réside dans le maintien des surindiciations accordées aux comptables qui, de plus, influe sur le niveau des indemnités qui leur sont servies. Cette pratique critiquable consiste à asseoir la retraite d'un agent sur un traitement indiciaire supérieur à l'indice correspondant à l'emploi effectivement tenu par celui-ci, l'agent cotisant sur la base de cet « indice-pension ». Elle concerne 769 emplois de la direction générale des impôts (receveurs divisionnaires et certains receveurs principaux), de la direction générale de la comptabilité publique (trésoriers-payeurs généraux, certains receveurs des finances et trésoriers principaux) et de la direction générale des douanes et droits indirects (receveurs régionaux ou principaux).

Cette pratique, qui reposait jusqu'en 2000 sur l'article L. 62 du code des pensions¹², n'a plus aucun fondement juridique depuis la rebudgétisation opérée. Elle a, cependant, été maintenue en vigueur par décision ministérielle du 31 décembre 2002 « jusqu'à la publication des textes portant réaménagements statutaires et indiciaires prévus », laquelle n'est pas intervenue à ce jour.

Ce dispositif se traduit par une charge additionnelle significative pour l'Etat au titre des pensions servies. De plus, en contrepartie du fait que leur cotisation de retraite est assise sur un traitement principal plus important que celui qu'ils perçoivent, les comptables surindiciés bénéficient de compensations indemnitaires puisqu'il leur est alloué une

11) Cf notamment le rapport public annuel de 2002, pages 75 et 76 et le rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003, pages 147 et 148.

12) L'article 62 limite cette possibilité dérogatoire aux seuls agents rétribués en totalité ou partie par des "remises, produits divers ou salaires variables" ce qui n'est plus le cas pour les agents occupant des fonctions comptables du fait de la réintégration au sein du budget de l'Etat de toutes les formes de rémunération perçues.

ACF plus élevée qu'à leurs collègues ne bénéficiant pas de la surindiciation ¹³.

Au final, la totalité de l'avantage résultant pour les intéressés du service d'une pension calculée sur un indice supérieur est donc supportée par le budget de l'Etat.

Divers projets, d'un coût élevé, comportant des rééchelonnements indiciaires, des bonifications indiciaires et l'attribution de points de nouvelle bonification indiciaire (NBI) ont été envisagés par le ministère chargé de l'économie et des finances.

En pratique, ils reviennent, pour maintenir l'avantage dérogatoire actuel dont bénéficient les intéressés en matière de pension, à ajouter à celui-ci des améliorations significatives en termes de rémunération d'activité et donc à alourdir encore les charges pesant sur le budget de l'Etat.

Au regard du niveau particulièrement élevé atteint par les indemnités reçues par les intéressés (voir ci-après), la Cour considère que toute solution alourdissant les charges pesant sur les finances publiques et améliorant encore la situation relative des catégories d'agents concernés est à proscrire.

Autre dispositif irrégulier car mis en place par une simple décision ministérielle du 21 avril 1995, "l'allocation de maintien de la rémunération" est une indemnité différentielle allouée à des agents nommés dans de nouvelles fonctions lorsque cette nomination aurait pour effet d'engendrer une diminution de leur rémunération. Suite aux observations de la Cour, le dispositif a fait l'objet d'inflexions significatives à compter de janvier 2003 : le champ des bénéficiaires de cette allocation a été restreint et elle revêt désormais systématiquement un caractère dégressif. La Cour considère que la remise en ordre doit être parachevée, ce qui impose qu'un texte réglementaire soit publié, texte dont le champ d'application devrait être interministériel, compte tenu de situations irrégulières du même type relevées dans d'autres ministères¹⁴.

13) Apparaissant explicitement dans le barème de gestion de la DGI, cette compensation est aussi pratiquée à la DGCP et à la DGDDI. Pourtant, le fondement réglementaire d'une telle attribution ne semble pas assuré : il n'en est faite aucune mention dans les arrêtés d'application de l'ACF et l'on voit mal auquel des critères d'attribution de la prime ce versement se rattache.

14) A l'occasion de son enquête, la Cour a ainsi relevé que le ministère de la Justice continuait à verser à ses directeurs d'administration centrale, pendant deux mois après leur départ, les primes liées à l'exercice de leurs fonctions.

Au ministère chargé de l'intérieur, la quasi-totalité des textes instituant des primes ou fixant leur taux ont un caractère rétroactif. Cette irrégularité, déjà relevée par la Cour dans son rapport public particulier de décembre 1999, porte sur des périodes d'anticipation parfois étendues (plus de huit mois concernant la prime pour fonctions particulières, près de douze mois pour l'indemnité de fidélisation, trente mois pour le taux de l'ISSP).

Certes, les responsabilités en la matière apparaissent partagées, au-delà de la direction de l'administration de la police nationale (DAPN), entre les différents services impliqués dans le circuit de signature de ces textes. En revanche, les modalités de la négociation sociale avec les corps de la police nationale, qui retiennent une date d'effet coïncidant avec la date de signature des accords ou antérieure à celle-ci, conduisent par construction à la publication d'un texte irrégulier.

Au ministère chargé de la justice, plusieurs irrégularités demeurent, en matière indemnitaire. Il en est ainsi de l'indemnité pour frais de représentation des magistrats qui repose sur un décret non publié du 26 janvier 1970, dont l'arrêté d'application est, quant à lui, publié.

Une indemnité de risques et de sujétions spéciales, instituée par le décret n° 71-318 du 26 juillet 1971 au profit des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, étendue par le décret n° 73-681 du 13 juillet 1973 aux assistants de service social, a été accordée aux conseillers techniques de service social qui n'y sont pas éligibles, même si l'arrêté d'application fixant le taux de l'indemnité les mentionne. Suite au contrôle de la Cour, le ministère de la justice a saisi la DGAFP d'un projet de décret de régularisation.

S'agissant des heures supplémentaires, nombreuses, effectuées par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, une certaine remise en ordre a eu lieu dans le cadre d'une circulaire qui a prévu de ne payer les heures supplémentaire des agents que s'il n'y a pas d'"heures perdues" dans leur service et de ne plus prendre en compte les congés maladie dans le calcul des heures supplémentaires. Mais il n'y a pas eu mise en place d'une organisation annualisée du temps de travail dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) et le système, qui consiste à gérer les temps de travail dans la limite de deux mois, persiste, en dépit des critiques formulées par la Cour en 1999¹⁵ : la Juridiction demande que ce système, qui génère de façon quasi-automatique des "heures perdues" et des heures supplémentaires et peut conduire à payer sur une période de calcul des heures

15) Ce système, dit de « la boule à deux mois », a été décrit dans le rapport public particulier de la Cour : « La fonction publique de l'Etat » - décembre 1999, page 234.

supplémentaires à des agents alors qu'ils n'auraient pas effectué la totalité de leur service sur la période précédente, soit supprimé sans délai afin que l'Etat employeur cesse d'être lésé.

Au ministère chargé de l'équipement, après le très récent décret du 21 octobre 2004 concernant les emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports, il subsiste quelques régimes indemnitaires en cours de régularisation comme celui des agents à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et celui des personnels navigant qui n'étaient pas embarqués ou chargés de surveillance des affaires maritimes : ces projets doivent maintenant être menés à terme.

Demeurent également irrégulières les indemnités servies aux contrôleurs des transports terrestres pour les opérations de contrôle de nuit qui ne respectent pas les taux prévus par les décrets relatifs à l'indemnité pour travail normal de nuit (décret n° 67-442 du 2 juin 1967) et pour travail intensif de nuit (décret n° 95-452 du 25 avril 1995) ainsi que les compléments indemnitaires versés par le ministère chargé de l'équipement aux agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV) par lui-même ou par d'autres ministères, qui reposent sur une lettre du ministère du budget du 17 février 1994 et dont le versement a été suspendu pour les agents relevant de certains ministères.

Mais ce sont les primes versées par les gestionnaires de port aux officiers de port (OP) et officiers de port adjoints (OPA), qui exercent les pouvoirs de police portuaire dans les ports maritimes relevant de l'Etat (ports autonomes et ports d'intérêt national) ainsi que dans certains ports de commerce décentralisés (OPA uniquement) pour le compte de la collectivité locale compétente, qui posent le problème le plus grave.

Ces primes sont prévues par le décret n° 72-798 du 25 août 1972 qui dispose que « les chambres de commerce maritimes et les ports autonomes sont autorisés à verser directement aux OP/OPA une allocation spéciale non soumise à retenue pour pension, dont le montant et les modalités sont fixées par arrêté interministériel ».

L'arrêté d'application est daté du 9 novembre 1972. Les montants qu'il a prévus n'ont jamais fait l'objet d'une actualisation et sont aujourd'hui largement dépassés.

Ce régime indemnitaire, complexe et opaque, est donc appliqué aujourd'hui dans des conditions manifestement irrégulières.

Le principe même d'un versement extra-budgétaire direct d'indemnités par des tiers, certes publics, à des fonctionnaires de l'Etat ne saurait être admis. Quelles que soient ses origines historiques, la situation

relevée s'agissant des OP/OPA non détachés¹⁶, est contraire au principe d'universalité budgétaire, porte atteinte à la sincérité des documents budgétaires soumis au Parlement pour le secteur « Mer » et méconnaît l'exigence de transparence des régimes indemnitaires.

Aussi, convient-il que, pour parachever l'entreprise de réintégration dans le budget de l'Etat de la totalité des rémunérations des agents publics engagée depuis 1997, il soit mis fin dans des délais rapides à une situation anormale et anachronique.¹⁷

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, la Cour a relevé l'existence d'une douzaine de situations individuelles fixées par des lettres du ministère du budget en dehors de tout cadre réglementaire pour des agents exerçant dans des structures interministérielles ou en raison de l'historique de carrière des agents concernés.

*

Au regard de la situation relevée à la fin des années quatre-vingt-dix, il ne fait guère de doute que des progrès notables ont été réalisés afin d'asseoir les dispositifs indemnitaires sur des bases juridiques régulières. Pour autant, l'objectif qui avait été fixé de régulariser pour la mi-2002 l'ensemble du système n'a pas été atteint. A l'automne 2004, parmi les irrégularités qui subsistaient, certes peu nombreuses, les plus importantes qui concernent une fraction de l'encadrement supérieur des services de l'Etat (cadres des administrations centrales, comptables supérieurs) étaient encore en cours de règlement.

II – La refonte des régimes indemnitaires

Le mouvement général de régularisation juridique, qui s'est fréquemment accompagné de moyens budgétaires nouveaux, devait être mis à profit pour poser les principes d'un système indemnitaire plus simple, transparent, n'entravant pas la mobilité entre administrations et services, cohérent avec les priorités fonctionnelles actuelles des administrations et comportant un degré raisonnable de modulation

16) Pour les OPA détachés dans les ports autonomes, une refonte du dispositif qui y est mis en oeuvre devrait être recherchée avec les établissements publics.

17) La remise en ordre implique que les montants correspondant à la rémunération des activités des OP/OPA soient perçus par le ministère sous forme de redevances pour services rendus et qu'un régime indemnitaire transparent soit mis en place dont les montants seraient proportionnés à l'importance des tâches des agents et strictement respectés en gestion.

individuelle ou collective en fonction de la manière de servir. Telles étaient tout à la fois la recommandation de la Cour et la volonté exprimée par le gouvernement notamment à l'occasion des réunions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat. S'il ne pouvait être envisagé de rupture brutale au niveau des situations individuelles, du moins des réorientations claires devaient, à cette occasion, être arrêtées pour être mises en œuvre ensuite de façon progressive.

Au regard de cette ambition, et même si quelques inflexions et progrès peuvent être relevés, le bilan qui peut être dressé se révèle décevant, l'occasion offerte n'ayant manifestement pas été saisie. L'économie générale des nouveaux dispositifs reproduit trop souvent celle des anciens ; les conditions de mise en œuvre et le suivi d'ensemble des régimes indemnitaires n'ont que peu évolué ; les politiques de modulation visant à tenir compte de la manière de servir ont encore un champ d'application et une intensité relativement restreints cependant que les modalités nouvelles de "rémunération de la performance" n'ont pas encore été mises en œuvre.

A – L'économie générale des nouveaux dispositifs

Au plan interministériel, la réforme des indemnités pour travaux supplémentaires n'a pas conduit à une évolution structurelle des régimes indemnitaires : en réalité, le nouveau système des IFTS a consisté à entériner en droit les pratiques préexistantes, à savoir l'existence de majorations des primes, consenties par des lettres du ministère du budget, et se traduisant par un rapport pouvant aller de 1 à 7 entre la prime réglementaire de base et la réalité en gestion¹⁸. L'instauration de maxima, d'une amplitude importante, devait du moins permettre que les plafonds réglementaires des IFTS et de l'IAT ne soient pas transgressés et aussi créer des marges nouvelles de modulation individuelle à la hausse.

S'agissant des nouvelles IHTS, le régime est similaire à celui qui le précédait : néanmoins, le principe de la subordination du versement de ces indemnités à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé, sauf cas particuliers, constitue un indéniable progrès.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, le nouveau dispositif indemnitaire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003, est le fruit d'une régularisation juridique et non d'une refondation en substance. La situation indemnitaire préexistante n'a pas été bouleversée et il a

18) Tel fut par exemple le cas des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés (PASSD) de l'équipement jusqu'en 1998.

simplement été substitué à une multitude de primes qui étaient loin d'avoir toutes une base juridique solide, un « étage ministériel » constitué de la prime de rendement, de l'indemnité différentielle et, clé du régime régularisé, de l'ACF présentée précédemment.

Or, les caractéristiques de cette dernière limitent fortement le progrès en termes de lisibilité qu'aurait pu représenter la régularisation juridique des primes et indemnités du ministère. En premier lieu, ses critères d'octroi (responsabilité, expertise, sujétion ou contrôle) peuvent se cumuler pour un même agent sans limitation précise. En second lieu, le coefficient multiplicateur institué par le décret ne poursuit pas principalement, dans la pratique, l'objectif énoncé, à savoir tenir compte des caractéristiques des fonctions et de la manière de servir des agents mais a en réalité pour effet de conférer à l'administration gestionnaire une considérable latitude pour construire des barèmes de gestion à sa convenance, en raison des niveaux extrêmement élevés des plafonds réglementaires autorisés par les arrêtés. Enfin, ces barèmes, dans lesquels réside en fait l'essentiel du dispositif, ne sont ni publiés ni connus des autres directions.

De surcroît, le cadre réglementaire nouveau épouse lui même la diversité des composantes du ministère : on peut en particulier relever que la valeur du point d'ACF change selon les arrêtés sans qu'il y soit apporté la moindre justification. Aussi, les barèmes de gestion sont-ils extrêmement différents les uns des autres dans leur contenu et dans leur structure : cela va de quelques dizaines de pages à la DGCP à plusieurs centaines pour l'administration centrale ou la DGDDI ; alors que certains barèmes font prévaloir une logique fonctionnelle tel celui de la DGI, d'autres ne traduisent que la reconduction de l'existant comme celui de la DGDDI, ce qui démontre qu'aucune vision ministérielle d'ensemble n'a présidé à leur élaboration.

Quelques exemples de l'hétérogénéité du système peuvent être donnés.

A l'administration centrale, l'architecture mise en place par les arrêtés d'application est complexe ; les différents arrêtés ne retiennent ni les mêmes critères ni la même valeur du point d'ACF ; certains d'entre eux ne respectent pas la logique fonctionnelle car ils font varier l'indemnité seulement en fonction du grade ; la structure des barèmes de gestion est complexe et ne correspond pas à la logique fonctionnelle de l'ACF ; des primes spécifiques ou, en vertu d'annexes au barème, des abondements, peuvent être alloués.

A la DGI, l'arrêté d'application s'efforce de respecter une logique fonctionnelle mais le barème de gestion laisse une grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

A la DGCP, l'arrêté d'application fait prévaloir une logique fonctionnelle tandis que le barème de gestion, plus concis que les autres, ne précise pas les règles de cumul de critères et, grâce au jeu du coefficient multiplicateur, laisse aussi une grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

A la DGDDI, si l'arrêté d'application retrace bien la logique fonctionnelle de l'ACF, tout en mentionnant de façon lisible les strates hiérarchiques ou statutaires, le barème met en place un système complexe qui distingue deux étages et s'écarte sensiblement du cadre fixé dans l'arrêté, laissant toute liberté aux services gestionnaires ; de plus, des « majorations » d'ACF, annexes au barème, permettent de couvrir tout le champ du régime indemnitaire préexistant, y compris les primes les plus spécifiques et désuètes (prime de carénage dont le montant dépend de la taille du navire, indemnité de garde des chapiteaux d'alambic dont le montant est fixé par un barème annuel par chapiteau).

Au total, la reconstruction du système indemnitaire n'a pas encore été réellement engagée en dépit de quelques progrès, par exemple à la DGCP.¹⁹ Le système n'a progressé ni du point de vue de la transparence ni au plan fonctionnel. Il continue en particulier à se caractériser par une survalorisation des fonctions comptables²⁰.

19) La régularisation s'est accompagnée au ministère chargé de l'économie et des finances (c'est le seul cas recensé) de l'instauration par décret n° 2002-711 du 2 mai 2002 d'une indemnité différentielle garantissant à chaque agent que le nouveau système ne se traduirait par aucune perte de rémunération. Le nombre des bénéficiaires de cette indemnité permet d'appréhender l'ampleur des modifications provoquées par les nouveaux textes. A cet égard, seule la DGCP fait apparaître des chiffres significatifs: 5 600 bénéficiaires en 2002 (pour un montant moyen de 1 818 €) et encore 5 018 bénéficiaires en 2003 pour un montant moyen de 1 574 €).

20) A titre d'illustration, les barèmes de gestion de l'année 2003 applicables à l'allocation complémentaire de fonctions étaient les suivants:

- Trésorerie générale de 1^{ère} catégorie: 149 591 € /an modulables à l'intérieur d'une fourchette de + ou -10 % ;
- Recette divisionnaire des Impôts du 1^{er} groupe (DGI): 82 628 €/an ;
- Recette régionale des Douanes (la mieux dotée): 128 605 €/an.

Il convient de noter que ces montants d'allocation complémentaire de fonctions s'ajoutent au traitement indiciaire principal et aux deux premiers étage indemnitaires (qui équivalent à un peu plus de 25% du traitement indiciaire).

La Cour a bien relevé que l'objectif prioritaire visé par le ministère chargé de l'économie et des finances en 2002 était de consolider juridiquement les régimes existants. Mais cet objectif premier s'inscrivait dans une perspective de rationalisation et d'harmonisation et donc d'une refonte de la substance même des régimes indemnitaires qui n'a pratiquement pas encore été mise en œuvre. Cette refonte ne saurait maintenant être différée sous peine de s'installer durablement dans le système actuel qui, pour l'essentiel, se limite à la régularisation juridique de l'existant et en reproduit les défauts.

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels gérés par la DGPN, la période récente a été marquée par une simplification du dispositif applicable aux officiers et aux personnels administratifs. En revanche, la situation des agents du corps de maîtrise et d'application demeure caractérisée par la grande complexité du régime, qui s'explique pour partie par la variété des missions et des conditions de travail, mais aussi par la création incessante de nouveaux avantages qui viennent parfois compenser des sujétions identiques.

Tel est, par exemple, le cas des indemnités destinées à prendre en compte la localisation des emplois, de façon à faciliter l'affectation en secteur difficile. Les agents relevant des SGAP de Paris et de Versailles bénéficient ainsi, avec des périmètres variables, des primes suivantes qui sont parfois compatibles et donc redondantes, parfois exclusives l'une de l'autre : indemnité de fidélisation, indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques, indemnité pour exercice sur poste difficile, indemnité pour sujétions exceptionnelles. Au surplus, l'attribution de certaines indemnités, dont l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques, aux agents des corps actifs affectés dans les services centraux tend à transformer cette prime en indemnité pour vie chère, avec le coût budgétaire et le risque de dilution qui s'attache à une telle extension.

Ce dispositif coûteux et complexe n'a pas atteint ses objectifs de stabilisation des effectifs en région parisienne, comme le montre la très forte rotation des personnels de cette zone. Les conséquences de cette situation ont été tirées par la DAPN qui a introduit, dans le cadre du protocole du 17 juin 2004 sur la réforme des corps et carrières, une obligation statutaire de durée plus longue de séjour dans le premier poste.

Au ministère chargé de la justice, l'effort significatif de régularisation des régimes indemnitaires ne s'est pas accompagné d'une véritable refonte, les textes pris et surtout leur application ayant le plus souvent conduit à maintenir les avantages acquis par chaque catégorie

d'agents. La seule évolution notable a consisté en l'instauration de la « prime modulable » des magistrats²¹.

A l'administration pénitentiaire, par exemple, la situation n'a guère évolué en termes de cohérence du dispositif : ainsi, en 2003, un peu plus d'une trentaine de primes pouvaient être versées mais six indemnités représentaient plus de 95 % de la dépense totale en métropole, dont 55 % pour la seule prime de sujétion spéciale et 20 % pour l'indemnité horaire.

Aux ministères chargés de l'équipement et des affaires sociales et de l'emploi, la situation ne peut être comparée à celle des précédents ministères puisque, pour l'essentiel, les agents sont régis par des dispositifs de nature interministérielle. Une exception notable est constituée, au ministère chargé de l'équipement, par l'indemnité spécifique de service (ISS) des corps techniques qui est un système combinant les grades, l'affectation géographique et la modulation individuelle : ce régime, d'une conception intéressante, pose cependant un problème de cohérence avec les primes des corps administratifs de l'équipement dans la mesure où son niveau entraîne des distorsions de rémunération entre filières technique et administrative.

B – Les systèmes de gestion des primes

Les systèmes de gestion des primes et indemnités demeurent défaillants ou expérimentaux.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, si la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) a joué un rôle important lors de la mise en place du nouveau dispositif, elle n'assure pratiquement aucun suivi. Certes, la DPMA procède à l'examen des textes indemnitaires avant décision, de même que les arrêtés et barèmes transitent par elle avant d'être validés par le secrétaire général du ministère, ce qui traduit un progrès par rapport à la situation antérieure dans laquelle elle ne disposait même pas de l'information sur les régimes indemnitaires des différentes composantes du ministère. En revanche, elle ne dispose d'aucun élément de suivi statistique des dépenses indemnitaires ni d'un système d'information qui permettrait de vérifier que les primes servies sont conformes au cadre réglementaire et au barème de gestion et d'apprécier les conditions dans lesquelles les marges de manœuvre offertes par ces barèmes sont effectivement utilisées, chaque gestionnaire étant laissé libre de gérer comme il l'entend.

21) Voir infra, C 1.

Compte tenu du manque de transparence du nouveau système indemnitaire et du niveau élevé des plafonds autorisés, la Cour ne peut que souligner l'absolue nécessité d'organiser un dispositif de suivi fiable et une remontée centrale d'informations qui puissent être analysées. Dans la logique de la LOLF et au regard de l'exigence de transparence des rémunérations des fonctionnaires, il serait, de surcroît, souhaitable que ces données fussent régulièrement rendues publiques par le ministère chargé de l'économie et des finances mais aussi par les autres départements ministériels, par exemple dans le cadre des "rapports annuels de performance"²².

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels gérés par la DGPN, la Cour a observé la persistance d'un certain nombre de défaillances en matière de contrôle interne. Si la direction de l'administration de la police nationale suit l'exécution du budget, elle n'assure pas une coordination suivie de la politique de rémunération des SGAP. Elle n'a pas davantage veillé à un renforcement des vérifications sur un certain nombre de points relevés lors du contrôle précédent, tels le contrôle et la justification du caractère « intensif » du travail de nuit, les conditions de versement de l'indemnité représentative de l'activité de déminage ou encore la forfaitisation des indemnités versées aux médecins vacataires. Malgré des progrès récents, l'outil informatique ne permet pas de prévenir les nombreuses irrégularités subsistantes. On peut relever qu'en dépit de la vigilance du contrôle financier, le nombre des suspensions de paiement par le comptable demeure élevé : plus de 500 suspensions ont été décidées par la payeuse générale du trésor pour le seul premier semestre 2004.

Le respect en gestion des taux moyens de prime n'apparaît pas non plus certain tandis que des exemples de cumul de primes incompatibles entre elles ou encore la perception de primes indues ont été décelés par la Cour lors de son contrôle.

Au ministère chargé de la justice, la gestion des primes n'a guère évolué dans un sens plus dynamique.

Ainsi, à l'administration centrale, pour les personnels administratifs, l'IAT n'est gérée que comme un mécanisme de consolidation des anciennes indemnités forfaitisées et le système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires n'a pas été mis en place. A l'administration pénitentiaire, en dépit du nombre et du coût de ces dernières qui justifierait une grande rigueur, il n'est pas établi de

22) Prolongeant les informations communiquées dans le rapport annuel pour 1999, le rapport d'activité joint à ce rapport contient des éléments chiffrés concernant les primes des magistrats des juridictions financières.

« pointage » des heures supplémentaires des personnels de surveillance, à l'exception de ceux en poste fixe, l'organisation des services étant jugée suffisante par la direction de l'administration pénitentiaire pour contrôler leur activité.

En revanche, *au ministère chargé de l'équipement*, une évolution de la méthode de programmation et de suivi des crédits indemnitaires a été réalisée en 2004. Ainsi, une circulaire du 10 mai 2004 a mis en place une programmation commune du régime indemnitaire. Elle avait été précédée d'une expérimentation portant en 2003 sur les personnels techniques, d'entretien et d'exploitation.

La programmation et le suivi des crédits indemnitaires sont désormais homogénéisés, qu'il s'agisse du processus de détermination des enveloppes indemnitaires pour les services, du rythme de délégation des crédits, du rappel des règles de mise en œuvre des primes, du compte-rendu d'exécution.

Des éléments de bilan, communiqués sur l'expérimentation menée en 2003, montrent que cette démarche a permis aux services de mieux assurer la programmation de leurs dépenses et de rapprocher les montants du budget prévisionnel et les primes de ces corps.

Une expérimentation d'harmonisation des primes au niveau régional a aussi été lancée. Trois directions régionales de l'équipement (Poitou-Charentes, Haute-Normandie et Rhône-Alpes) conduisent une expérimentation relative à la gestion indemnitaire, notamment pour l'harmonisation des indemnités forfaitaires et la répartition des dotations indemnitaires du chapitre 31-94 entre les différents services. Cette expérimentation d'une "gestion indemnitaire régionale" confère des pouvoirs substantiels aux directeurs régionaux qui président une commission d'harmonisation des primes : à cet effet, ils réunissent tous les chefs de service de la région afin de procéder à la relecture collective des coefficients individuels pour les agents de catégorie A, s'assurent du respect des règles prévues par les circulaires indemnitaires concernant les agents de catégorie B et C ainsi que pour les agents contractuels et remédient aux éventuelles discordances constatées dans les pratiques des services, débattent de la répartition en cours et des améliorations à apporter au dispositif.

En administration centrale, il existe désormais un « comité inter-directions de coordination des primes en administration centrale » qui réunit les directeurs ou chefs de service d'administration centrale sous la présidence du directeur du personnel et des services : mis en place en 2002, il procède à la relecture collective des attributions individuelles proposées par les directions pour les attachés principaux, débat du bilan

de la répartition au cours de l'exercice précédent et évoque les améliorations à apporter au dispositif.

C – Les politiques de modulation

1 – La modulation des primes dans les ministères

La modulation constitue un des éléments traditionnels de la gestion indemnitaire puisque la prise en compte de la manière de servir est invoquée dans nombre de textes indemnitaires, et ce, depuis l'entre deux guerres²³. Cependant, la Cour, prolongeant en cela les travaux récents du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics²⁴ n'a pu que constater qu'elle n'était nullement généralisée dans les administrations contrôlées.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, la modulation des primes en fonction du mérite n'est mise en œuvre que de façon très partielle. Le périmètre de la modulation est hétérogène d'une direction à l'autre, son support exclusif étant cependant dans tous les cas l'ACF, puisque la pratique au ministère est de servir l'IFTS et la prime de rendement au maximum : ainsi, on peut poser comme règle générale qu'un fonctionnaire du ministère, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des services déconcentrés, dispose d'une « base indemnitaire » représentant plus du quart de son traitement brut annuel, avant ACF.

Concrètement, la modulation ne concerne que 4 % de l'effectif total du ministère et se limite à une partie des personnels de catégorie A, le pourcentage d'agents concernés variant selon les directions : ainsi, il est de 22,5 % en administration centrale, les emplois de direction en étant exclus, mais est marginal à la DGI (2,5 % des effectifs) et à la DGCP (1,1 % des effectifs). Pour les seuls agents de catégorie A, moins de 20 % des cadres des directions ont une rémunération partiellement modulée : si 86,5 % des agents sont concernés à l'INSEE, 70 % en administration centrale et 32,3 % à la DGDDI, ce n'est le cas que de 6,4 % à la DGCP et

23) Ainsi, la prime de rendement d'administration centrale fut instituée dès 1926 avant d'être consolidée en 1945. Le décret du 6 août 1945 précise que les primes de rendement sont "essentiellement variables et personnelles" et qu'elles doivent être attribuées "compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier".

24) Rapport d'avril 2004 sur la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes.

de moins de 10 % à la DGI. Cette diversité démontre qu'il n'existe aucune politique ministérielle quant à la définition du champ de la modulation des primes, même limité à la catégorie A, et que les grandes directions à réseau (DGI et DGCP) se caractérisent par une application de la modulation très réduite. Quant aux catégories B et C, à la suite des conflits sociaux de 1989-1990, il a été décidé de ne plus moduler leurs indemnités.

Le ministère entend, en revanche, sur la base d'une circulaire du 21 janvier 2004, mettre en place un nouveau dispositif d' "évaluation-notation" visant à traduire, dans la rapidité de l'avancement, la qualité des services rendus par chaque agent. Ce dispositif repose sur l'appréciation annuelle de l'activité de chaque agent réalisée à l'occasion d'un entretien individuel contradictoire d'évaluation avec son supérieur à partir de critères précis. De cette appréciation découlera le rythme d'avancement à travers l'attribution ou non de "réduction d'ancienneté" permettant d'accéder plus rapidement à l'échelon supérieur. Aucun jugement ne peut encore être porté sur les conditions de mise en oeuvre et l'impact effectif de cette "évaluation-notation" renouvelée qui commencera à être mise en oeuvre en 2005. Il convient toutefois de souligner que cet outil de modulation qui, dans son principe, est inhérent à une fonction publique de carrière et fait partie depuis 1945 du statut général suppose, pour être utilisé efficacement, que soit effectivement proscrite, en pratique, toute gestion mécanique, c'est à dire par rotation des attributions de réduction d'ancienneté.

En outre, s'il confère bien un bénéfice financier substantiel à son titulaire cet avantage est permanent et définitivement acquis alors que la modulation indemnitaire est, elle, par nature réversible. Enfin, une utilisation massive de cet outil aux fins de différenciation entre agents risque d'aboutir à terme à la nécessité de plans massifs de requalification catégorielle. C'est dire que, sans aucunement en négliger l'intérêt, il ne saurait tenir lieu, à lui seul, de politique de modulation et être exclusif de l'utilisation simultanée d'autres instruments. Il est pour le moins paradoxal de constater qu'alors que la vocation même d'un système indemnitaire est de pouvoir introduire de la souplesse et de la variabilité, le ministère qui dispose du niveau moyen d'indemnités le plus élevé fait un usage plus que parcimonieux de la modulation.

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels relevant de la DGPN, le régime indemnitaire, quoique formellement propice à la modulation, n'a jusqu'à aujourd'hui donné lieu qu'à une très faible différenciation des rémunérations. Pour l'essentiel, la différenciation des primes tend à devenir géographique : ces avantages, qui visent à stabiliser les effectifs dans les zones où l'exercice des fonctions présente des

difficultés, - et dont la relative inefficacité a été soulignée précédemment - revêtent un caractère totalement forfaitaire et ne varient pas en fonction de la qualité du travail de l'agent.

Cependant, il aurait pu être espéré que la forte augmentation des rémunérations accessoires dans les années récentes ait pour contrepartie une modulation des primes en fonction de la manière de servir des agents. Dans sa réponse au rapport public particulier de décembre 1999, le ministre de l'intérieur s'était d'ailleurs engagé à ce que l'amélioration du régime indemnitaire des agents du corps de conception et de direction fasse l'objet d'une modulation liée au mérite.

De fait, cette volonté s'est traduite dans la plupart des textes pris au cours de la période récente, qui font une place au « mérite » par référence à la « manière de servir ».

Mais les données recueillies au cours du contrôle de la Cour tendent à démontrer, malgré leur caractère partiel²⁵, que les avantages effectivement servis revêtent en réalité un caractère largement forfaitaire.

Il en est ainsi tout d'abord de l'allocation de service, pour laquelle les statistiques transmises à la Cour, qui portent sur un échantillon réduit mais significatif, indiquent que la modulation négative, avec un taux inférieur à 90 %, porte sur des cas exceptionnels (trois dans les services centraux sur 413 agents, un à Orléans-Tours sur 223 agents), tandis que la modulation positive au-delà de 105 % n'est pratiquée que dans les services centraux (6 % des bénéficiaires) et à Dijon (1,4 %).

Il en va de même pour la prime de commandement, pour laquelle la modulation est peu encouragée par l'administration centrale, puisque la circulaire du 12 mars 1998 prise pour l'application du décret du 27 février 1998 présente une modulation à la baisse de plus de 10 % comme une mesure à réserver à des situations « tout à fait exceptionnelles » et à entourer de garanties quasi-disciplinaires.

Il convient aussi de relever que les deux plus importantes primes des corps actifs, l'ISSP et l'allocation de maîtrise, revêtent un caractère totalement forfaitaire.

Pour les personnels administratifs, la part variable dans le régime indemnitaire représente, si l'on se réfère aux taux moyens en vigueur au 1^{er} janvier 2004, au maximum 17 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle et tombe jusqu'à 11,7 % pour les attachés.

25) La DAPN n'effectue pas de suivi général de la question et n'a pu, de ce fait, que fournir à la Cour des données très partielles sur les pratiques des SGAP.

Enfin l'indemnité de fonction des personnels scientifiques semble peu modulée au vu des données très fragmentaires qui ont été produites à la juridiction : seul le SGAP de Lyon procéderait à une différenciation des versements, dans seulement 3,33 % des cas, les modulations négatives de plus de 5 % concernant moins de 1 % de cette population.

Au ministère chargé de la justice, la pratique de la modulation est fort hétérogène.

A l'administration centrale, elle porte sur l'IFTS et la prime de rendement, dont une part est modulée, sauf pour les directeurs et emplois de direction dont l'ensemble des primes ne fait l'objet d'aucune modulation. Mais l'absence de circulaire exposant les modalités de la modulation et la référence à des notes de service dépassées de 1999 reflètent l'usure d'un système devenu inintelligible, peu motivant, dans lequel les modulations obtenues sont considérées comme acquises et qui doit, de toute manière, être réformé avec la mise en place du « troisième étage indemnitaire ».

Dans les services judiciaires, alors que les primes des magistrats n'étaient pas modulées, a été annoncée, en 2003, la création d'une prime modulable attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de son service d'affectation. Toutefois, dans une première étape, une revalorisation de quatre points de la prime de fonction a été effectuée en octobre 2003 sans modulation, au motif d'un délai insuffisant de préparation des critères d'attribution et des modalités pratiques d'application, puis pérennisée à compter du 1^{er} janvier 2004 dans le cadre de trois décrets du 26 décembre 2003 qui ont déterminé les taux applicables et posé le principe de la fixation des indemnités par les chefs de juridictions.

La loi de finances pour 2004 a prévu une nouvelle revalorisation de quatre points de cette prime au 1^{er} octobre 2004, dont il est cette fois-ci prévu par circulaire qu'elle soit modulée à partir de cette date. Le taux moyen de la prime atteint désormais 8 % du traitement indiciaire et son taux maximum 15 % (respectivement 13 % et 20 % pour la Cour de cassation).

S'agissant des primes des fonctionnaires des services judiciaires, l'indemnité forfaitaire de fonction des greffiers en chef et greffiers comme l'indemnité spéciale des agents de catégorie C ne donnent lieu à aucune modulation au mérite, alors même que les textes réglementaires en ouvrent la possibilité.

A l'administration pénitentiaire, alors que la part des dépenses indemnitaires est passée de 25,6 % à 33,4 % des dépenses de rémunérations principales entre 1999 et 2003, la modulation demeure marginale.

Pourtant des tentatives de gestion active des primes ont pu être esquissées : ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2001, l'indemnité pour charges pénitentiaires peut être modulée en fonction de la manière de servir de l'agent sans pouvoir excéder un montant annuel, cette modulation ayant été la contrepartie de la revalorisation de l'indemnité. L'indemnité comprend donc deux taux annuels, le taux de base et le taux majoré réservé à certains agents, pouvant être partiellement modulé : mais, en réalité, les critères d'attribution de la part modulable n'ont pas été précisément définis et elle est répartie à raison du même montant pour chaque agent bénéficiant du taux majoré, population qui représente 90 % des agents percevant l'indemnité.

Certes, on peut relever l'existence d'une prime modulée, à savoir l'indemnité de responsabilité en détention, mais elle ne concerne que les emplois de direction des services déconcentrés, les directeurs et leurs adjoints, les chefs de service d'insertion et de probation et elle n'est basée, pour l'instant, sur aucune évaluation individualisée mais uniquement sur les effectifs encadrés et les fonctions exercées.

Au ministère chargé de l'équipement, la modulation n'existait réellement dans le passé que pour quelques corps de catégorie A d'administration centrale et pour les corps techniques dont le niveau de dotations indemnitaires le permettait. Hormis ces cas, les contrôles menés par la Cour en 1998-1999 n'avaient pas conduit à déceler de modulation pour les autres corps.

Ce sont bien, d'une part, les nouvelles marges indemnitaires offertes par les textes interministériels de 2002, d'autre part, les revalorisations des dotations budgétaires pour les indemnités par les lois de finances successives, qui ont permis de développer la modulation, dans la mesure où aucun agent n'y perdait.

En effet, en 2004, la politique de modulation est engagée au ministère chargé de l'équipement.

En administration centrale, les primes sont modulées, par corps et grade. En 2003, les dotations indemnitaires des titulaires d'emplois de direction d'administration centrale étaient modulées de + ou - 10 % autour du taux moyen afférent à l'emploi, sauf les primes des directeurs qui n'étaient pas modulées : pour les titulaires d'emplois de direction (sous-directeurs et chefs de service), il est prévu une étape 2004 à + ou - 15 % puis le passage à + ou - 20 %.

Il est vrai que l'augmentation significative des dotations pour tous les grades et emplois a permis de développer la politique de modulation : par exemple, pour les chefs de service, la dotation 2004 est supérieure de 4,39 % à celle de 2003. En catégorie B et C, les dotations budgétaires croissent de 9,3 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle et de 12,1 % pour les adjoints administratifs.

Les primes des corps administratifs des services déconcentrés, dont les niveaux sont moins élevés en valeur absolue, sont modulées en 2004 de la manière suivante : +/- 5 % de la dotation globale de gestion pour les agents et adjoints administratifs, +/- 10 % pour les secrétaires administratifs, +/- 20 % pour les personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés et les chargés d'études documentaires. La modulation est étendue ou en voie d'extension aux corps du permis de conduire et des transports terrestres. Il est envisagé qu'elle le soit aux assistantes sociales, infirmières et chargés d'études documentaires.

Le développement de la modulation pour les corps administratifs des services déconcentrés a aussi été rendu possible par l'augmentation des dotations.

L'élargissement de la modulation s'est aussi accompagné d'une évolution des procédures de fixation des dotations individuelles : afin de tenter d'éviter le risque d'alignement des primes de tous les agents sur la dotation budgétaire globale, les anciennes « commissions paritaires » associant les représentants du personnel à la fixation des coefficients individuels ont été supprimées au profit de nouvelles commissions mises en place pour évoquer les conditions générales de la répartition. La circulaire de gestion indemnitaire du 26 mai 2003 indique que « cette procédure respecte mieux ainsi, sans les confondre, les rôles respectifs de l'administration et des représentants du personnel ».

Les primes des corps techniques sont aussi modulées, avec une fourchette de modulation croissante selon le niveau du corps et donc de ses responsabilités.

Prévu par le décret n° 2003-799 du 25 août 2003, ce dispositif est précisé par une circulaire du 11 juillet 2003 relative à l'ISS. Celle-ci précise qu'« il revient aux chefs de service ou aux directeurs d'utiliser la modulation du coefficient individuel, de telle sorte que la valeur du coefficient individuel attribué à chaque agent reflète sa manière de servir mesurée notamment par son efficacité dans l'atteinte des résultats par rapport aux objectifs fixés et par le niveau de ses responsabilités comparé à ceux des agents de son grade ».

Un tableau fixe le coefficient de modulation individuelle selon les grades : il est, par exemple de 90 % à 110 % pour un dessinateur, de

73,5 % à 122,5 % pour un ingénieur divisionnaire des TPE, de 100 % à 160 % pour un ingénieur des ponts et chaussées nommé ou chargé des fonctions de directeur ou de chef de service d'administration centrale.

La circulaire prévoit aussi que si les représentants du personnel doivent être informés de la politique menée, les réunions avec eux n'ont pas vocation à aborder les coefficients de modulation individuelle des agents.

En revanche, les primes des corps maritimes échappent, elles, à toute modulation.

Des éléments de résultats sur la modulation effectivement pratiquée ont été communiqués par le ministère chargé de l'équipement. Ils concernent, d'une part, les personnels administratifs affectés en administration centrale, d'autre part, l'ISS des corps techniques : en revanche, concernant les personnels administratifs affectés en services déconcentrés, le ministère n'a pas été en mesure de communiquer des données.

Pour les personnels administratifs d'administration centrale, on constate que les « modulés à la baisse » sont peu nombreux, la répartition des agents s'opérant de façon majoritaire entre ceux qui sont dotés au taux moyen et ceux qui sont dotés au-dessus de celui-ci. Cette modulation qui concerne aussi les corps de catégorie B et C demeure donc perfectible. Pour des corps techniques, la modulation de l'ISS est pratiquée avec mesure.

La modulation est donc pratiquée au ministère chargé de l'équipement, mais encore de manière inégale et avec retenue.

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, à l'exception des emplois de direction qui perçoivent des primes forfaitaires en fonction de l'emploi occupé, le principe mis en place en 1999 est celui de la modulation.

Dans le secteur de l'administration du travail, les attributions individuelles sont déterminées en fonction de la manière de servir à l'intérieur d'une fourchette recommandée comportant un minimum de 80 % des taux moyens annuels de référence et un maximum de 120 %. Une circulaire de 2002 a prévu que ces bornes doivent s'appliquer à 80 % des effectifs et que les attributions individuelles peuvent donc se situer en dehors de ces bornes pour 20 % des effectifs. La variation à la baisse du montant indemnitaire d'un agent ne peut se faire que par palier de 5 % par an et à l'issue d'un entretien entre l'agent et le chef de service puis de la notification écrite du motif de la minoration.

Un dispositif de concertation et de transparence a été mis en place à travers les comités techniques paritaires pour l'examen des règles régissant les modalités de gestion des rémunérations accessoires et du bilan de la mise en application du dispositif qui n'est disponible que pour l'administration centrale.

Il ressort de l'analyse du bilan réalisé pour 2002, portant sur les 939 agents de l'administration centrale, que 21,2 % des agents se situaient entre 95 et 105 % du taux moyen de référence. Si la borne inférieure de 80 % était relativement respectée dans la mesure où de l'ordre de 6 % des agents figuraient sous ce plancher (essentiellement des agents de catégorie B et C), plus de 12 % des agents se situaient au-dessus du plafond de 120 % (attachés et agents contractuels pour une bonne part). La modulation s'avérait donc effective entre un plancher et un plafond.

Concernant les services déconcentrés, le système de « parts fixes » et de « parts variables » en vigueur avant 1999, qui a été maintenu, ne permet qu'une modulation limitée.

Une enquête conduite par le ministère pour la catégorie C a toutefois montré que l'encadrement procède à une modulation relative dans la mesure où, en 2002, 60 % des agents se situaient au taux moyen, 13 % en dessous et 27 % au-dessus. Entre un agent « mal » primé et un agent très bien primé, l'écart pouvait représenter entre un demi-mois et un mois de salaire. La pratique de la modulation a pu être développée dans la période récente car le ministère a obtenu un rattrapage important de son enveloppe de crédits indemnitaires : le montant moyen des primes des agents de catégorie C des services déconcentrés a augmenté de plus de 50 % depuis 1999.

Dans le secteur de la santé et de la solidarité, le dispositif de modulation mis en place en 1999, et appliqué initialement aux seuls corps administratifs, a été étendu aux personnels médicaux en 2001, aux corps de la filière santé-environnement (ingénieurs du génie sanitaire, techniciens et agents sanitaires) en 2002, puis aux corps des services sociaux en 2003.

La fixation annuelle des attributions individuelles est déterminée à l'intérieur d'une fourchette recommandée comportant un minimum de 80 % des taux moyens annuels de référence et un maximum de 120 %. Au-delà de ces éléments qui constituent la dotation de base, des éléments de majoration de dotation interviennent pour certains services ou fonctions ou en raison des affectations géographiques.

En administration centrale, la modulation est effectivement pratiquée. Les agents dotés à plus de 120 % ne sont pas rares

contrairement à ceux à moins de 80 %. La concentration autour du taux moyen est plus forte dans les services déconcentrés.

Au total, pour le ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, en 1999, le dispositif mis en œuvre reposait sur des principes tendant à calculer les indemnités en fonction de la manière de servir. Toutefois, des éléments spécifiques sont assez vite apparus pour apporter un peu de souplesse grâce à la prise en compte de la nature des postes (encadrement, responsabilité) ou celle de la mobilité vers des régions moins attractives. Cependant, l'un des objectifs de la réforme indemnitaire qui visait à rapprocher les régimes en vigueur dans les deux secteurs du ministère, sur la base d'une circulaire commune et d'un rapprochement des taux moyens de référence, n'a pas été pleinement atteint.

Effective en administration centrale entre un plancher et un plafond, la modulation des primes peine à s'imposer dans les services déconcentrés.

2 – Les projets de « rémunération à la performance »

Le gouvernement s'est efforcé depuis deux ans de développer, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines renouvelée et plus dynamique, divers projets visant à mieux rémunérer la performance. Trois d'entre eux méritent d'être signalés.

- Ainsi qu'il a été indiqué auparavant, le « troisième étage indemnitaire » d'administration centrale, destiné à régulariser les déplaçonnements de la prime de rendement, devrait, au travers de l'« indemnité de fonctions et de résultats » (IFR), permettre une plus grande modulation de la rémunération, tenant compte des fonctions (en termes de responsabilités, d'expertise et de sujétion) et de la manière de servir de l'agent (appréciée au terme d'une évaluation).

La Cour souligne toute l'importance qui s'attache à ce que, par-delà les principes affichés dans les textes, les possibilités nouvelles offertes par le dispositif soient mises au service d'une politique résolue de modulation assise sur des bases rigoureuses et ne servent pas dans les faits à octroyer des mesures catégorielles. A cet égard, un suivi attentif, régulier et organisé de façon interministérielle sous l'égide de la DGAFP est indispensable pour éviter toute dérive et veiller, dans la durée, à la réalisation des objectifs visés.

La Cour relève également, qu'en dépit du fait que le ministère chargé de l'économie et des finances a décidé qu'à compter de 2004 un système de modulation indemnitaire (dans la limite de 10 % de la seule allocation complémentaire de fonction) serait appliqué aux directeurs et agents de direction, la coexistence de deux dispositifs indemnitaires distincts de « troisième étage », l'un propre à ce ministère, l'autre à vocation interministérielle, pose un évident problème de cohérence.

- L'expérimentation conduite pour moduler les primes de certains directeurs d'administration centrale s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'une communication du ministre de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 indiquant que « le principe de rémunération au mérite supposant transparence des rémunérations, clarté des objectifs et capacité à évaluer et reconnaître les résultats obtenus, a été adopté pour les emplois à la décision du gouvernement et que ce dispositif doit être étendu, dans un second temps, à l'ensemble des hauts fonctionnaires puis poursuivi par la mise en œuvre d'une démarche plus globale pour les autres personnels de l'administration de l'Etat ».

Concrètement, une partie de la rémunération des directeurs d'administration centrale peut désormais être modulée, dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs assignés à leur action et au vu des résultats obtenus.

L'expérimentation concerne les ministères chargés, de l'économie et des finances, de l'équipement, de l'agriculture, de l'intérieur ainsi que la DGAFP en 2004 et doit être généralisée en 2005 à l'ensemble des ministères.

- Un décret du 21 juillet 2004 a institué, au bénéfice des agents de la Police nationale, une prime de résultat exceptionnelle et prévu trois modalités d'attribution de la prime (collective, individuelle, participation à un événement exceptionnel) faisant l'objet d'enveloppes séparées. S'il est ambitieux en termes de démarche, ce texte ne s'appuie que sur des moyens financiers limités, la dotation pour l'année 2004 étant de 5 M €, soit 0,4 % du régime indemnitaire de la Police nationale. Comme aucune règle n'est fixée quant au nombre effectif des attributaires, l'effet incitatif de la mesure dépend entièrement de la capacité des directions centrales et de la préfecture de police de Paris à en limiter la distribution à un nombre réduit de bénéficiaires. Même si le ministère de l'intérieur entend, dans les années à venir, accroître la dotation budgétaire correspondante, une telle progression ne suffira pas à permettre d'asseoir une part significative de la rémunération sur la performance des agents ou des services. Cette part ne pourra augmenter, à masse budgétaire constante, que par redéploiement d'une partie des anciennes indemnités, fort peu modulées, au profit de la nouvelle prime pour résultats exceptionnels sans quoi

celle-ci ne constituerait qu'un étage indemnitaire supplémentaire se surajoutant à un système déjà complexe.

*

Ainsi, le bilan de la modulation dans les ministères est médiocre : faible, voire inexistante, dans les ministères les mieux dotés en indemnités comme celui de l'économie et des finances et celui de l'intérieur, pratiquée de manière plus significative dans des ministères comme l'équipement, le travail ou la santé, elle ne concerne pas jusqu'à présent les directeurs, voire les titulaires d'emplois de direction.

Les projets de rémunération à la performance mentionnés, pour lesquels aucune appréciation ne peut être formulée vu le calendrier de leur mise en place, devraient corriger partiellement ces lacunes. Cependant, les marges de souplesse qu'ils sont susceptibles d'offrir exigent que la transparence soit assurée et qu'à cette fin soient définis des critères objectifs de modulation au plan interministériel et des outils de compte-rendu, de mesure et d'analyse *a posteriori* communs, permettant ainsi de vérifier que le système ne dérive pas vers la forfaitisation. Il importe que les dispositifs nouveaux contribuent à transformer de l'intérieur le dispositif indemnitaire préexistant et ne se résument pas à l'adjonction d'un nouvel « étage » à un système pour le reste inchangé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les investigations menées par la Cour confirment que si la régularisation juridique des primes et indemnités est bien engagée, le mouvement n'est pour autant pas totalement achevé cinq années après qu'il a débuté. Des irrégularités persistent, peu nombreuses mais concernant pour les plus importantes d'entre elles une fraction de l'encadrement supérieur de l'Etat. Il est impératif d'y remédier sans délai.

Le mouvement général de régularisation juridique, qui s'est le plus souvent accompagné de moyens budgétaires nouveaux, devait être mis à profit pour construire un système indemnitaire plus simple, transparent, correspondant aux priorités fonctionnelles de l'administration et faisant l'objet de modulations. Telles étaient la recommandation de la Cour et la volonté exprimée par le gouvernement.

Force est toutefois de constater à cet égard qu'en dépit de quelques inflexions positives relevées et tout en prenant en compte la durée -nécessaire des transitions en ce domaine, le bilan qui peut être dressé est décevant, l'occasion offerte n'ayant pas été saisie. En effet, l'économie générale des nouveaux dispositifs reproduit trop souvent celle des anciens ; les conditions de mise en œuvre et le suivi d'ensemble n'ont que peu progressé ; les politiques de modulation restent restreintes tant dans leur champ d'application que dans leur intensité. Aussi y'aurait-il un risque grave à ce que, une fois la remise en ordre juridique achevée, les administrations s'installent durablement dans les dispositifs actuels et s'abstiennent d'en poursuivre la réforme autrement que par l'adjonction de modalités spécifiques nouvelles de « rémunération à la performance ».

Loin d'être secondaire, la question des régimes indemnitaires est en effet au cœur de l'effort de modernisation de la gestion publique. De leurs caractéristiques dépendent pour une large part la mobilité entre services et administrations, la mobilisation des ressources disponibles sur les priorités fonctionnelles de l'heure et l'incitation à l'amélioration de la performance collective et individuelle des agents.

La Cour estime donc indispensable que, sur la base d'orientations gouvernementales fermes, la réforme des régimes indemnitaires soit réellement engagée afin de parvenir à une gestion à la fois plus harmonieuse et plus dynamique des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat.

Elle recommande à cet effet que pèse sur chaque ministère une obligation de transparence afin qu'il soit rendu compte chaque année précisément des conditions de mise en œuvre en leur sein des dispositifs indemnitaires ainsi que des progrès réalisés dans l'application des orientations interministérielles énoncées.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE*

Après plusieurs séries de contrôles sur le thème de la fonction publique, la Cour a souhaité dresser un bilan approfondi de la « refondation indemnitaire » initiée en 1999.

L'insertion au rapport public annuel appelle les observations suivantes de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

I – AU PLAN INTERMINISTÉRIEL

1. La régularisation juridique des primes et indemnités est quasiment achevée

Comme le souligne l'insertion, le bilan de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique civile de l'État est substantiel, cinq ans après la première intervention de la Cour. Désormais, les rémunérations annexes des agents ont, dans la plupart des cas, des bases juridiques régulières.

A cet égard, le bilan quantitatif établi par la Cour, qui fait apparaître que plus de 60 décrets et 150 arrêtés d'application ont été pris aux plans interministériel et ministériel pour mener à bien la régularisation des régimes indemnitaires est tout à fait significatif.

La Cour note que cette régularisation a fréquemment été accompagnée d'augmentations conséquentes des dépenses indemnitaires.

Ce phénomène semble inévitable, car la transparence sur les rémunérations annexes facilite la comparaison entre ministères ou services et alimente donc les revendications salariales.

Par ailleurs, la progression des dépenses indemnitaires qui est relevée au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Justice est davantage liée aux importants moyens dégagés par les lois d'orientation et de programmation, à la fois en termes d'effectifs et de mesures catégorielles, qui ont été prises dans ces domaines qu'au seul effet des régularisations.

Au plan interministériel, la Cour relève que la principale irrégularité qui demeure concerne les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires des administrations centrales, en particulier aux titulaires d'emplois de direction.

Elle note la publication du décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) mais regrette que les arrêtés d'application n'aient pas été encore publiés au 15 octobre 2004. Elle déplore enfin le manque d'homogénéité entre les textes publiés en 2002 et le dispositif de 2004.

L'IFR va en effet permettre d'achever la régularisation des régimes indemnitaires en administration centrale. Cette indemnité s'inspire très directement de l'allocation complémentaire de fonctions (ACF), instituée au ministère chargé de l'économie et des finances.

Le Gouvernement a cependant souhaité que ce dispositif soit simplifié et qu'il permette la mise en œuvre progressive d'une rémunération fondée sur les résultats obtenus par les agents.

Ces adaptations ont permis d'instaurer un outil indemnitaire évolutif (cf. infra) qui tient compte de nouvelles orientations en matière de gestion des ressources humaines et va donc au-delà de la simple logique de régularisation qui sous-tendait les textes de 2002.

Les arrêtés d'application relatifs à l'IFR pour ce qui concerne les ministères chargés de la justice, de l'équipement, de l'emploi et de la santé, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse et des sports ont été publiés au Journal officiel du 25 novembre 2004, les arrêtés relatifs aux autres ministères devant être publiés dans les semaines à venir. Par ailleurs, l'IFR a vocation à s'appliquer au ministère chargé de l'agriculture en 2005 ; elle se substituera donc au dispositif instauré en 2002.

S'agissant des anomalies persistant dans les administrations examinées par la Cour, les réponses formulées par le ministère chargé de la fonction publique et les ministères concernés n'appellent pas d'observation particulière.

2. La refonte des dispositifs indemnitaires va être amplifiée

Au plan interministériel, un travail technique est envisagé en 2005 par les ministères chargés de la fonction publique et du budget, avec les ministères, afin de déterminer les conditions permettant d'intégrer progressivement les deux premiers niveaux indemnitaires (indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et prime de rendement) dans le troisième niveau nouvellement créé par l'IFR.

L'IFR deviendrait donc, à terme, un niveau unique pour les cadres en fonctions dans les administrations centrales. Une simplification des dispositifs qui s'appliquent aux personnels n'entrant pas dans le champ de l'IFR sera parallèlement étudiée.

Cette simplification de l'architecture et de la gestion pratique des attributions indemnitaires, qui pourra générer quelques économies de fonctionnement, ira également dans le sens d'une plus grande transparence et d'une meilleure lisibilité des primes dans la fonction publique.

L'extension de cette importante refonte indemnitaire aux cadres des services déconcentrés devra ensuite être expertisée.

De façon plus générale, s'agissant des projets de rémunération permettant de mieux prendre en compte la performance individuelle ou collective, la direction du Budget considère, comme la Cour, que les marges de souplesse nouvelles doivent être accompagnées par la définition de critères objectifs de modulation, d'outils de compte-rendu, de mesure et d'analyse, permettant d'éviter que le système ne dérive vers la forfaitisation.

Par ailleurs, ainsi que le suggère la Cour, deux autres chantiers de réforme d'indemnités à caractère interministériel vont être ouverts : celui des indemnités d'enseignement et de jury (décret n° 56-585 du 12 juin 1956) et celui de la prime associée aux fonctions informatiques (décret n° 71-343 du 29 avril 1971).

Ces textes ont en effet vieilli et les conditions d'octroi ne sont plus adaptées au contexte professionnel actuel. La refonte de ces dispositifs doit donc être engagée.

Après le travail intense de régularisation qui a été engagé depuis 2002, ces nouveaux projets de réforme devraient contribuer à mieux articuler les outils indemnitaires à la gestion des ressources humaines et à responsabiliser encore davantage les gestionnaires et les agents.

Il – en ce qui concerne le minefi En tant que gestionnaire

A de nombreuses reprises, la Cour et le Parlement ont sévèrement critiqué le dispositif indemnitaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), lui reprochant son opacité et ses irrégularités. Le travail mené par les services du MINEFI donne désormais à ce dispositif transparence et régularité.

Tout en qualifiant l'entreprise de régularisation juridique de substantielle, le rapport de la Cour souligne la permanence d'une anomalie, au MINEFI, relative à la surindication dont bénéficient des comptables supérieurs de la DGCP, de la DGI et de la Douane.

Le MINEFI, après s'être concentré sur la régularisation des dispositifs indemnitaires (mai 2002), s'est attaché dans un deuxième temps à élaborer de nouvelles dispositions réglementaires permettant d'assurer aux titulaires des postes comptables les plus importants, sous des formes nouvelles, le strict maintien du traitement dont ils disposaient en application de l'article 62 du code des pensions. En effet, la réintégration des ressources extra-budgétaires, résultant notamment de l'abandon par la DGCP de l'activité d'épargne, ne permettait plus de s'appuyer sur cet article du code des pensions qui fondait le régime des surindications.

Le MINEFI a saisi le ministère chargé de la fonction publique en janvier 2003 de propositions qui, combinant la création de nouveaux grades fonctionnels au sein des statuts et une bonification indiciaire, permettaient de reconnaître de manière équivalente les responsabilités particulières de ces cadres exerçant des fonctions comptables. Au terme d'échanges avec la Fonction Publique, la régularisation devrait pouvoir trouver dans l'élaboration de statuts d'emplois comptables, en cours de finalisation dans les services du MINEFI, une réponse pour les comptables autres que les TPG.

Il est encore précisé que, quel que soit le dispositif mis en oeuvre, la régularisation n'aura pour effet que de consolider l'existant en matière de pension, les rémunérations globales d'activité des comptables actuellement surindiciés ne seront pas améliorées. Autrement dit, l'augmentation des traitements indiciaires s'accompagnera d'une révision à la baisse symétrique des régimes indemnitaires.

Cette régularisation ne doit pas avoir pour effet d'améliorer la situation globale des intéressés, mais elle ne doit pas non plus les pénaliser.

Comme le MINEFI l'a toujours indiqué depuis 2003, l'adoption de nouveaux textes fondateurs dans le domaine indemnitaire s'est inscrite dans une optique de régularisation juridique et non de refondation, à l'exception notable de la DGCP.

L'allocation complémentaire de fonction (ACF) préserve toutefois pleinement l'évolution des pratiques de gestion. Cette évolution se reflète dans la mise en œuvre, à compter de 2004, pour les emplois de direction d'administration centrale et de n°1 des services déconcentrés, d'une modulation indemnitaire (ACF) tenant compte de la réalisation d'objectifs fixés par lettres de mission.

Le MINEFI applique de manière volontariste le nouveau dispositif de notation-évaluation, qui permet dans la durée une forte différenciation à la fois indiciaire et indemnitaire.

Ces orientations témoignent d'une inflexion des pratiques de gestion visant à mieux reconnaître, individuellement ou collectivement, la manière de servir.

Il est enfin précisé que l'IFTS permet à chaque attributaire de percevoir sur l'année 8,33 % de son traitement indiciaire brut soit l'équivalent d'un 13ème mois. Les montants ainsi versés sont nettement inférieurs aux plafonds permis par la réglementation (décrets n°2002-62 et 63 du 14 janvier 2002 et arrêtés d'application de la même date).

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA
RÉFORME DE L'ETAT*

Vous trouverez ci-jointes les observations que je crois devoir formuler sur les différentes parties que contient cette insertion. Je tiens toutefois à vous communiquer préalablement mes observations générales sur l'important travail réalisé par la Cour.

Les différents contrôles de la Cour ont mis en évidence depuis cinq ans de multiples irrégularités en matière indemnitaire, qui sont aujourd'hui largement régularisées. Ce mouvement général devait être mis à profit pour procéder à une refonte globale des régimes indemnitaires. A cet égard, vous estimez que le bilan se révèle décevant. Vous ajoutez néanmoins que les projets de rémunération à la performance devraient corriger partiellement ces lacunes

La question indemnitaire est, comme vous le soulignez, au cœur de l'effort de modernisation de la gestion publique. C'est la raison pour laquelle j'entends promouvoir au sein du Gouvernement un important travail de réflexion et de concertation sur ces sujets afin de parvenir, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, à la gestion harmonieuse et dynamique des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat que vous évoquez.

Sur la partie de l'insertion relative à la régularisation juridique des primes et indemnités :

I - L'insertion souligne, à juste titre, le mouvement de régularisation d'une « ampleur incontestable » piloté par le ministère de la fonction publique entre 1999 et 2004 et le fait que la plupart des rémunérations annexes des agents de l'Etat ont désormais des bases juridiques régulières.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat reconnaît que ces évolutions se sont accompagnées d'une augmentation conséquente des dépenses indemnitaires et que quelques irrégularités persistent.

II - Il souhaite en outre rappeler les réformes en cours au niveau interministériel.

a) Il s'agit tout d'abord de la création d'une base réglementaire pour l'ensemble des compléments indemnitaires versés à des fonctionnaires d'administration centrale, directeurs, emplois de direction, administrateurs civils, attachés, par le décret du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats.

Les arrêtés d'application de ce décret sont désormais parus. Les indemnités servies aux cadres des administrations centrales de l'Etat disposent ainsi aujourd'hui d'une base juridique.

Ces arrêtés définissent, de manière identique dans tous les ministères, les catégories d'agents concernées : directeurs, cadres de direction (chef de service, directeur adjoint, sous-directeur, directeur de projet), cadres supérieurs (administrateur civil, attaché principal), cadres experts (attaché principal, attaché). Ils fixent des barèmes largement cohérents d'un ministère à l'autre, et une valeur du point unique de vingt euros.

La rétroactivité de ces textes a permis d'éviter de prolonger d'un an la pratique des lettres du budget que dénonce le projet d'insertion.

b) La Cour évoque par ailleurs la nécessité de refondre le régime de la prime informatique, instaurée en 1971 et dont les conditions d'octroi ont vieilli, de même que les primes d'enseignement et de jury.

Le ministère de la fonction publique entend ouvrir en 2005 le chantier de la réforme de ces deux régimes indemnitaires.

III - L'insertion aborde ensuite les irrégularités persistant au niveau ministériel.

Sur ces points, le ministère de la fonction publique observe, comme le projet d'insertion le reconnaît, que des progrès notables ont été accomplis depuis cinq ans en matière de régularisation juridique. Les irrégularités persistantes sont aujourd'hui peu nombreuses.

La plus importante concernait les cadres des administrations centrales : avec la publication des textes créant l'indemnité de fonctions et de résultats, elle a désormais disparu.

Les autres appellent en revanche des corrections sans délai auxquelles le ministère de la fonction publique s'emploie activement. S'agissant plus particulièrement de la surindication accordée aux comptables, les échanges entre le ministère de la fonction publique et celui de l'économie et des finances ne sont à ce stade pas achevés.

Sur la partie de l'insertion relative à la refonte des régimes indemnitaires :

I - L'insertion regrette que le mouvement de régularisation juridique, désormais en grande partie achevé, se soit accompagné fréquemment de moyens budgétaires nouveaux sans contrepartie en termes de modernisation. Cet objectif a pourtant été exprimé par le Gouvernement et précisé à plusieurs reprises : il s'agissait d'introduire plus de simplicité, de transparence facilitant la mobilité, de cohérence avec les priorités fonctionnelles des services, ainsi qu'une réelle modulation individuelle ou collective.

La Cour relève quelques inflexions et progrès, telles que les modalités nouvelles de « rémunération à la performance », mais le bilan lui paraît globalement décevant.

Au niveau interministériel tout d'abord, le contrôle automatisé des heures de travail pour le versement des nouvelles indemnités horaires pour travaux supplémentaires a constitué un indéniable progrès, et le nouveau système des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et de l'indemnité d'administration et de technicité, en instaurant des maxima importants, ont permis que les plafonds réglementaires ne soient plus transgressés et que des marges nouvelles de modulation individuelle soient créées.

Par ailleurs, la rénovation de la gestion des ressources humaines développée depuis deux ans est signalée par la Cour comme une amélioration importante. Le texte créant l'indemnité de fonctions et de résultats en administration centrale, en premier lieu, instaure le principe d'une modulation plus grande de la rémunération en tenant compte des responsabilités, de l'expertise, des sujétions et de la manière de servir appréciée au moyen d'une évaluation des agents. Le ministère de la fonction publique entend se donner les moyens de mettre en œuvre l'observation de la Cour, qui estime indispensable qu'un suivi régulier de la mise en œuvre de ce dispositif nouveau soit mené par la DGAFP, afin de veiller à la réalisation effective de ces objectifs.

Dans ce cadre rénové, la Cour évoque l'expérimentation de rémunération au mérite de certains directeurs d'administration centrale comme un progrès vers une meilleure rémunération de la performance. L'évaluation de cette expérimentation sera effectuée avant l'été 2005, en vue de sa généralisation éventuelle à l'ensemble des emplois de directeurs à l'été 2006.

Les autres dispositifs indemnitaires comportant un objectif de rémunération de la performance, tel celui de la prime de résultat exceptionnelle de la police nationale, paraissent encore d'une ampleur très limitée et présentent le risque d'une complexification supplémentaire des régimes indemnitaires ministériels.

Le ministère de la fonction publique partage l'objectif de modernisation de la gestion des ressources humaines. La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, en particulier, devrait permettre de diffuser et de renforcer les moyens d'évaluation de la performance individuelle et collective. L'outil indemnitaire constitue à cet égard un instrument privilégié de pilotage de la masse salariale, à condition d'en renforcer encore la simplicité et la lisibilité. A cette fin, le principe retenu depuis plusieurs années par le ministère de la fonction publique est de chercher à répondre aux besoins indemnitaires nouveaux exprimés par les

ministères à l'aide des dispositifs existants, à l'exclusion de toute création de prime ad hoc. Ceux-ci peuvent être adaptés ou restructurés à cette occasion.

II - Au-delà du constat de l'existant, le ministère de la fonction publique souhaite poursuivre un travail de modernisation dans les directions suivantes.

a) La création de l'IFR en administration centrale va conduire à reporter vers ce « troisième étage » l'essentiel de la modulation indemnitaire des personnels concernés. Dès lors, la distinction entre les trois étages ne semble plus justifiée : une fusion de l'IFTS, de la prime de rendement et de l'IFR doit être envisagée.

b) La réalisation de l'IFR en administration centrale conduit également à s'interroger sur la nécessité d'un dispositif comparable dans les services déconcentrés, pour les mêmes catégories de personnels. Il convient dans cet objectif d'étudier les pratiques existantes, afin de déterminer si une parité avec l'administration centrale est envisageable. Un mécanisme de reconnaissance de la performance collective pourrait à cette occasion être introduit dans ces services.

c) Par ailleurs, les remboursements de frais de déplacements sur une base forfaitaire sont parvenus à un stade de complexité qui pèse lourdement sur leur coût de gestion. De plus, les textes qui les régissent paraissent largement dépassés. Un passage aux frais réels doit aujourd'hui être envisagé.

d) Enfin, l'inadéquation des zones d'attribution de l'indemnité de résidence avec l'objectif originel de ce dispositif de compensation de la cherté du marché immobilier est un problème désormais reconnu. Son évolution suppose néanmoins une expertise approfondie étant donnée l'importance des sommes en jeu et du nombre des bénéficiaires.

III - Au niveau ministériel, par ailleurs, le ministère de la fonction publique regrette, comme la Cour, que les régularisations juridiques ne se soient pas traduites par une refondation plus substantielle des régimes indemnitaires.

En ce qui concerne le ministère de l'économie et des finances, on peut regretter que la création de l'ACF ne se soit pas traduite par une amélioration de la lisibilité du régime indemnitaire de ce ministère même s'il est vrai qu'il a mené une entreprise de régularisation juridique plus que de refondation.

Pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur, le ministère de la fonction publique rejoint la Cour lorsqu'elle signale la création incessante de nouveaux avantages en faveur des agents du corps de maîtrise et d'application gérés par la DGPN, qui viennent parfois compenser des sujétions identiques et ajoutent à la grande complexité de leur régime indemnitaire.

Au ministère de la justice, l'absence de cohérence est révélée par le maintien de la trentaine de primes existant à l'administration pénitentiaire, alors que six d'entre elles représentent 95 % de la dépense totale en métropole.

L'absence de suivi ministériel de la gestion des primes préoccupe le ministère de la fonction publique. Cette absence ne permet pas de vérifier que les primes servies sont conformes au cadre réglementaire nouveau et d'apprécier que les marges de manœuvre qu'offre ce cadre sont effectivement utilisées. Ce manque de transparence lui paraît incompatible avec la logique de la LOLF.

Enfin, en matière de modulation des primes, c'est à l'initiative du ministère de la fonction publique que le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a mis en évidence la pratique très partielle du recours aux attributions différenciées.

Au ministère de l'économie et des finances, la modulation ne concerne que 4 % de l'effectif total du ministère et se limite à une partie des fonctionnaires de catégorie A, très variable selon les directions.

Au ministère de l'intérieur, en dépit de la référence au « mérite », les avantages effectivement servis par la DGPN revêtent un caractère largement forfaitaire.

Au ministère de la justice, en administration centrale, les primes des directeurs et des personnels de direction ne font l'objet d'aucune modulation. En revanche, la modulation des primes des magistrats judiciaires est entrée en vigueur au 1^{er} octobre dernier.

Au ministère de l'équipement, la modulation a été développée grâce aux revalorisations des dotations budgétaires qui ont permis d'éviter qu'aucun agent n'y perde. De la même manière, la modulation a pu se développer dans la période récente au ministère des affaires sociales car ce ministère a obtenu un rattrapage important de son enveloppe de crédits indemnitaires. Cette modulation peine toutefois à s'imposer dans les services déconcentrés.

Le ministère de la fonction publique constate que les exemples cités montrent qu'il est encore difficile de moduler sans augmenter les crédits. De plus, la pratique de la modulation est un élément d'une modernisation globale de la gestion des ressources humaines. Elle ne peut être mise en œuvre que de manière cohérente avec les autres éléments de cette modernisation. Ainsi par exemple, la modulation indemnitaire n'est pas le seul instrument de reconnaissance de la qualité des services rendus par chaque agent : l'accélération des avancements d'échelon peut également être utilisée. L'insertion mentionne l'utilisation de cet outil au ministère de l'économie et des finances.

La conduite de la réforme des structures des rémunérations doit intégrer ces liens de cohérence et de complémentarité, dans le sens d'un renforcement de la logique fonctionnelle de la dynamique des primes. La création de l'IFR crée à cet égard un espace de modulation nouveau et important, combinant un critère fonctionnel et un critère de performance individuelle.

Il serait souhaitable, dans ces conditions, que la Cour élargisse son champ d'investigation à l'ensemble des instruments de gestion des rémunérations, afin d'évaluer l'incidence de leur usage combiné.

De son côté, le ministère de la fonction publique entend poursuivre la politique indemnitaire interministérielle qu'il a initiée et qui a abouti à la création de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR). La reconnaissance effective des contraintes fonctionnelles des postes occupés et celle de la performance – qu'elle soit collective ou individuelle – sont les deux axes de cette politique, qui doit aboutir à une nouvelle architecture des rémunérations, plus lisible et compréhensible des personnels.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

La Cour relève la très forte progression des dépenses indemnitaires dans la police nationale. Il convient tout d'abord de préciser que les effectifs durant cette période ont progressé. Ainsi, entre 1999 et 2003 les effectifs des corps actifs de la police nationale ont augmenté : plus de 5 000 emplois dans le corps de maîtrise et d'application ont pu être créés (3.500 emplois nets et 1.500 emplois par redéploiement).

Par ailleurs, l'essentiel de l'augmentation des dépenses indemnitaires est lié à une situation conjoncturelle née de l'application du protocole d'accord du 29 novembre 2001. A ce titre, il a été prévu le doublement de l'allocation de maîtrise servie aux gardiens de la paix et l'augmentation de deux points d'ISSP pour l'ensemble des personnels actifs de la police nationale soit un coût total de 157,07 M€.

La Cour met en avant la rétroactivité des textes instituant les primes. Cette situation ne peut être contestée ; elle fait suite au protocole d'accord signé avec les partenaires sociaux le 29 novembre 2001. Il convient de préciser que les crédits nécessaires à la mise en œuvre de ces textes avec effet rétroactif ont fait l'objet de provisions de crédits inscrites en loi de finances.

La Cour note que certaines indemnités prennent en compte des sujétions parfois identiques.

Il convient de préciser que l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques et ses équivalents pour le corps des officiers, (indemnité pour sujétions exceptionnelles et indemnité pour exercice sur poste difficile) sont des primes identiques servies à des catégories de personnels différentes. Elles sont versées dès que l'agent est en secteur difficile et visent à compenser la cherté de vie, notamment en Ile de France. La prime de fidélisation est complémentaire du dispositif et a pour but de maintenir dans ces secteurs difficiles les fonctionnaires expérimentés. Elle ne peut être versée qu'après trois ou cinq ans de services effectués dans le secteur concerné.

La Cour met en avant le déficit de contrôle effectué par les SGAP et la DAPN. Il convient de préciser que les textes prévoient explicitement les cas de versement ou d'exclusion des primes. Le dispositif réglementaire fait l'objet d'une circulaire d'application que les gestionnaires et les comptables publics ne peuvent méconnaître. Par ailleurs le contrôle du service fait est réalisé par les directions opérationnelles qui établissent les propositions d'attribution.

Malgré ces remarques, la DAPN est consciente des progrès à accomplir en la matière. Cette situation est en partie due à l'application DIALOGUE dont les développements se sont dans un premier temps concentrés sur la mise en paiement effective des indemnités. Un effort sera fait sur les évolutions fonctionnelles des logiciels intégrant la dimension de contrôle.

La Cour des comptes fait état de l'insuffisante modulation des primes dans la police nationale, tout en constatant que cette modulation n'est nullement généralisée dans les autres administrations centrales.

Les possibilités de modulation existent dans les textes réglementaires et la prise en compte de la difficulté de certains emplois va au-delà de l'attribution d'une NBI. Ainsi, les emplois de commandant chef d'unité organique ou de service font l'objet d'une majoration d'indemnité (voir arrêté du 27 mai 2004).

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a fait preuve d'innovation en la matière puisqu'il a été un des premiers ministères à mettre en place avec succès dans la police nationale une prime de résultats exceptionnels.

*REPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA
FAMILLE*

Le bilan établi par la Cour des comptes concernant l'administration sanitaire et sociale n'appelle pas d'observation. Ainsi que la Haute juridiction le relève :

- la régularité juridique des primes et indemnités est acquise et vient d'être complétée par la publication au Journal officiel des arrêtés du 26 novembre 2004 fixant les montants de référence de l'indemnité de fonction et de résultat (IFR) et les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)*
 - l'ensemble des régimes indemnitaires des corps d'administration centrale et des services déconcentrés est modulé de 80 à 120 % autour d'un taux de référence, à l'exception des emplois fonctionnels ; cette modulation devant être effective en 2005 avec la mise en place des IFR.*
-

RÉPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

L'insertion au rapport annuel 2004 de la Cour des Comptes sur le « bilan de la 'refondation indemnitaire' dans la fonction publique de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes :

I – La régulation juridique des primes et indemnités

Les Services judiciaires

La Cour relève une irrégularité relative à l'indemnité pour frais de représentation des magistrats qui repose sur un décret non publié du 26 janvier 1970 et dont l'arrêté d'application est, quant à lui, publié.

L'indemnité devrait reposer désormais sur le décret n°2001-1045 du 6 novembre 2001 relatif à l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

En application de ce texte, un arrêté fixant le taux de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près ladite Cour a été élaboré par la direction des services judiciaires et se trouve actuellement soumis à la signature du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire. Sa publication devrait donc intervenir prochainement.

S'agissant de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée à certains magistrats de l'ordre judiciaire, à l'inspecteur général, à l'inspecteur général adjoint des services judiciaires, au directeur de l'Ecole nationale de la magistrature et au directeur de l'Ecole nationale des greffes, actuellement servie sur le fondement de l'arrêté du 15 juillet 1992 pris en application du décret du 26 janvier 1970 précité, elle fait l'objet de réflexions au sein de la direction des services judiciaires. Celles-ci portent notamment sur la référence au nombre de chambres dans le classement des tribunaux de grande instance. En effet, cette référence ne paraît plus pertinente dans la mesure où elle n'est plus reprise dans le décret de localisation des emplois de magistrats. Se pose, dès lors, la question de la substitution d'une norme de référence plus actuelle telle que le classement indiciaire des présidents et procureurs de la République qui présenterait cependant l'inconvénient d'induire un surcoût dont le financement n'est en l'état pas assuré en loi de finances. De plus, la liste des tribunaux dont les chefs étaient classés hors hiérarchie en 1992 (8) a été notablement augmentée depuis lors (48).

L'administration pénitentiaire

La Cour des comptes relève que, le système dit de la « boule à deux mois » n'a pas été remis en cause au profit d'une organisation annualisée du temps de travail dans le cadre de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail ; et d'autre part que le pointage des heures supplémentaires des personnels de surveillance n'est pas satisfaisant.

Concernant le système de la « boule à deux mois », il s'agit d'un système ancien dont la remise en cause brutale engendrerait une dégradation du climat social. Néanmoins, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé les travaux nécessaires pour le faire évoluer.

Dans le cadre des actions menées par le bureau de l'organisation des services un certain nombre d'établissements (environ 16 %) ont adopté une organisation du service qui induit un système d'annualisation des heures. D'autres établissements ont adopté un cycle de service supérieur à 13 semaines, qui permet un lissage des heures. Enfin, il doit être noté que tous les établissements, lorsqu'ils communiquent aux agents la prévision du service pour l'année à venir, élaborent celle-ci sans faire apparaître d'heures supplémentaires ou d'heures perdues. A l'occasion de la mise en œuvre de ce prévisionnel, ces heures n'apparaîtront que si le taux d'absentéisme augmente et nécessite des rappels pour le fonctionnement du service.

Au sujet des heures supplémentaires, une démarche active de maîtrise de celles-ci a été engagée. Leur montant régresse d'année en année. Alors qu'il était estimé à 45 millions d'euros à l'occasion de la mise en œuvre de l'ARTT, il s'est élevé à 29,2 millions en 2003 et devrait atteindre 27 millions en 2004. Les heures supplémentaires sont maîtrisées sur l'ensemble des régions pénitentiaires, à l'exception de celle de Paris. Cette dernière situation résulte d'une conjonction de facteurs : congés bonifiés des agents originaires d'Outre Mer, absentéisme, primo affectation d'agents ayant des reliquats de congés annuels, détachements syndicaux.

L'administration centrale

La Cour rappelle que les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires d'administration centrale, en particulier les directeurs, les emplois de direction et les administrateurs civils, qui interviennent en sus des plafonds réglementaires des IFTS (indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires) et de la prime de rendement, n'ont pas été régularisés.

En effet, suite à la réforme mise en place par les décrets interministériels du 14 janvier 2002, ont été engagés, sur le plan interministériel, des travaux visant à donner un fondement juridique aux versements indemnitaires effectués en sus des plafonds réglementaires ; ces travaux n'ont abouti qu'en octobre et novembre 2004.

Ainsi, le décret interministériel n° 2004-1082 du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales a donné une première base réglementaire à ces compléments.

Cette base juridique a été complétée avec la parution de l'arrêté du 10 novembre 2004 qui a, d'une part, fixé les catégories d'agents concernées et d'autre part défini le dispositif d'allocation des montants indemnitaires.

II – la refonte des régimes indemnitaires

La Cour souligne que l'effort significatif de régularisation des régimes indemnitaires ne s'est pas accompagné d'une véritable refonte des régimes.

A – La régularisation de la rémunération des heures supplémentaires

Administration centrale

La Cour observe que, pour les personnels administratifs, d'une part, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est gérée comme un mécanisme de consolidation des anciennes heures supplémentaires, et d'autre part, le système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires n'a pas été mis en place.

En ce qui concerne l'IAT, il convient de noter que le système d'allocation des indemnités est, depuis 1990, modulé, à l'administration centrale du ministère de la justice. Cette modulation s'exprime, en ce qui concerne les agents allocataires de l'IFTS, sur la prime de rendement et, pour les agents qui ne percevaient, jusqu'à maintenant, que la prime de rendement (agents de catégorie C et B jusqu'à l'indice 380) sur une partie de cette dernière.

Pour ce qui est de la mise en place du système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires, il convient de noter que la rémunération d'heures supplémentaires demeure une exception à l'administration centrale du ministère de la justice et que le principe de la récupération des temps de travail effectués au-delà de l'horaire demeure.

Ainsi, ce dispositif n'est quasiment utilisé que pour les secrétariats du cabinet du ministre (environ 30 agents). Or, le système de fonctionnement des secrétariats, dans ce cadre, repose sur des horaires décalés (brigades) qui impliquent, sauf à avoir recours à des effectifs supplémentaires pour des horaires situés aux horaires extrêmes de la journée de travail, un dépassement limité mais régulier de l'horaire de travail.

Ces dépassements, dans cette organisation, faisant partie de l'horaire « normal » de travail, il n'a pas été jugé nécessaire de soumettre leur contrôle à un système automatisé.

B – La modulation des primes

L'administration pénitentiaire

La Cour des comptes relève que concernant l'indemnité de responsabilité, celle-ci « n'est basée, pour l'instant, sur aucune évaluation individualisée mais uniquement sur les effectifs encadrés et les fonctions exercées ».

Dans le cadre de la mise en oeuvre des stratégies ministérielles de réforme décidées par le Premier ministre le 25 juin 2003, notamment afin de moderniser la gestion des cadres, la direction de l'administration pénitentiaire propose de mettre en place, au 1er janvier 2005, pour l'ensemble des cadres pénitentiaires, un système permettant de mieux récompenser leurs efforts, de simplifier et d'améliorer le cadre de leur gestion et de mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.

C'est ainsi qu'un projet de décret réformant l'attribution de l'indemnité de responsabilité pour les directeurs régionaux, les directeurs fonctionnels, les directeurs des services pénitentiaires, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation et les chefs de service pénitentiaire exerçant les fonctions de chef d'établissement ou d'adjoint au chef d'établissement et un projet d'arrêté fixant le montant annuel de l'indemnité de responsabilité allouée à ces personnels est actuellement soumis au contreseing des ministres concernés.

Le projet de réforme repose sur l'institution de taux moyens d'objectif (TMO) fixés selon chacun des corps et grades concernés de manière à individualiser leur évaluation. La variation autour du TMO sera liée, pour chaque agent, à la manière de servir observée par les chefs de service, permettant de valoriser la réalisation des objectifs fixés et la conduite des projets dans le cadre d'une gestion des ressources humaines modernisée : capacité à encadrer, animer et motiver une équipe, conduite de projet, réalisation des objectifs fixés.

Administration centrale

La Cour constate que les indemnités des directeurs et personnels de direction ne font l'objet d'aucune modulation. En effet, il n'était pas prévu, dans le système actuel de répartition des indemnités à l'administration centrale du ministère de la justice, de système réel de modulation entendu au sens où cette dernière aurait pu être allouée au regard du mérite des intéressés. La seule « modulation » réelle, qui se manifeste à ce jour, et qui est exprimée au travers de la NBI encadrement supérieur, demeure, par essence même, fonctionnelle. La mise en place de la prime au mérite croisée avec le dispositif mis en place avec l'indemnité de fonctions et de résultats doit rapidement venir étendre la modulation indemnitaire aux personnels de direction.

Avec la mise en place de l'IAT pour les agents allocataires, il a été décidé de continuer à n'exprimer la modulation que sur la prime de rendement. La modulation, par définition même, est une fluctuation exprimée sur un ensemble. Le système pourrait effectivement prévoir que chacune des indemnités allouées soit, respectivement, modulée. Le résultat ne serait pas différent. En effet, ce qui importe est que l'ensemble des sommes allouées fasse l'objet d'une modulation. Il revient au même d'effectuer une faible modulation sur chacune des indemnités ou une modulation plus importante sur l'une seulement d'entre elles. Dès lors, en choisissant, pour une raison pratique évidente de simplification, de ne faire porter la modulation que sur l'une des indemnités allouées, la prime de rendement, l'administration centrale du ministère de la justice module bien effectivement les primes qu'elle répartit.

Hors les personnels de direction, il convient de noter, ainsi que cela est exprimé à propos de l'IAT, que l'administration centrale du ministère de la justice dispose, depuis 1990, d'un système de modulation des primes qui s'exprime au travers d'un dispositif précisément défini, et qui croise à la fois la prise en compte du niveau des responsabilités et du niveau de technicité des fonctions occupées avec la manière de servir de l'agent. Ce système affecte l'ensemble indemnitaire alloué aux agents.

Le système actuellement utilisé n'est pas très éloigné de celui qui est mis en place par le décret du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

Toutefois, il est vrai qu'avec le temps, l'utilisation qui en est faite ne répond pas toujours à cent pour cent à la mission qui lui était réservée à l'origine. Mais cet état de fait est davantage lié à l'utilisation qui en est faite par les chefs de service qu'à la structure même du dispositif. En effet, cette modulation est exprimée au travers d'une enveloppe allouée à cet effet aux directeurs et chefs de service, qui en fixent eux mêmes les modalités de répartition.

Par ailleurs, la Cour déplore l'absence de circulaire exposant les modalités de la modulation, absence qui pourrait expliquer le manque d'efficacité du dispositif. La mise en place du dispositif a été réalisée après une concertation avec les organisations professionnelles et a donné lieu à une note-circulaire discutée précisément avec les gestionnaires de l'ensemble des services de l'administration centrale.

Chaque année, depuis lors, la répartition des moyens supplémentaires obtenus en loi de finances donne lieu à une concertation d'une part avec les organisations syndicales et d'autre part avec les gestionnaires des directions et services de l'administration centrale. Les résultats de cette concertation donnent lieu à une note-circulaire d'application diffusée aux gestionnaires. Dès lors que le mécanisme de répartition est modifié, il donne lieu à une information auprès de l'ensemble des agents.

La mise en place de l'indemnité de fonctions et de résultats, pour les catégories autres que « B » et « C », en proposant une autre manière de valoriser le travail et les responsabilités assurés par les agents, va permettre de débattre à nouveau du rôle et des modalités de la répartition des indemnités à l'administration centrale qui sera sans aucun doute bénéfique au fonctionnement des services. Il n'en reste pas moins vrai que l'efficacité du nouveau système, comme celle du système de modulation jusqu'à maintenant utilisé, dépendra essentiellement des modalités de mise en œuvre qu'en décideront ses gestionnaires.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER*

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des observations de la Cour des comptes concernant le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer inscrites dans l'insertion au rapport public annuel 2004 sur le « bilan de la refondation indemnitaire dans la fonction publique civile de l'Etat ».

Les constatations de la Cour des comptes appellent de ma part les remarques ci-après.

**Sur le régime indemnitaire des officiers de port et
des officiers de port adjoints**

La Haute juridiction observe que le régime indemnitaire des officiers de port (OP) et officiers de port adjoints (OPA) est complexe, opaque et reste appliqué dans des conditions manifestement irrégulières. La Cour demande que soit mis fin à cette situation anormale. Par ailleurs, elle constate que les primes des corps maritimes échappent à toute modulation.

A la faveur de la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment en matière de décentralisation des ports non autonomes relevant de l'Etat, la définition d'un nouveau régime indemnitaire en faveur des officiers de port et des officiers de port adjoints s'impose.

Ce dispositif serait appelé à remplacer à la fois, le régime indemnitaire des primes de service et de sujétions fixé par le décret n° 75-564 du 26 juin 1973 qui est supporté par l'Etat et le régime de l'allocation spéciale fixé par le décret n° 72-708 du 25 août 1972, supporté par les chambres de commerce et d'industrie ou par les concessionnaires des ports.

Ce nouveau dispositif est en cours d'élaboration. Il est envisagé de l'articuler autour d'une grille indemnitaire résultant de la combinaison entre la nature des fonctions exercées et les grades et emplois attachés aux officiers. Les éléments financiers ainsi déterminés résultent de l'observation et de la constatation de la situation actuelle dans chaque port.

Concernant la modulation, il peut être noté que les corps des personnels civils des affaires maritimes bénéficient en moyenne d'un niveau de rémunération indemnitaire très inférieur à celui de leurs homologues du ministère de l'équipement. Pour cette raison, le principe de la modulation des primes n'a pas encore été appliqué.

Toutefois, il sera introduit dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de revalorisation des régimes indemnitaires des contrôleurs des affaires maritimes et des syndics des gens de mer programmé sur la période 2005-2007.

Sur les régimes indemnitaires en cours de régularisation

La Cour des comptes note qu'il subsiste quelques régimes indemnitaires en cours de régularisation comme celui des emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports ou celui des agents à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (CETE). Elle souhaite que ces projets aboutissent. Par ailleurs, elle observe que persistent des indemnités irrégulières comme notamment les compléments indemnitaires versés par le ministère aux agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

Le régime indemnitaire des emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports a été régularisé par le décret n° 2004-1154 du 21 octobre 2004 et l'arrêté du 21 octobre 2004 parus au journal officiel du 30 octobre 2004 (ci-joints).

La régularisation de la rémunération des agents contractuels à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (PSS CETE) a fait l'objet de plusieurs courriers (17 juillet 2002 et 13 novembre 2003) à la direction du budget et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Par lettre du 10 mai 2004, la direction du budget a donné un avis favorable aux projets d'arrêtés qui lui étaient soumis, afin d'établir une base réglementaire aux salaires et aux heures supplémentaires des PSS CETE. Toutefois, la direction générale de l'administration et de la fonction publique considère qu'il n'est pas possible de régulariser par arrêtés les salaires des agents contractuels. Elle estime en effet que cette régularisation ne peut intervenir que dans le cadre contractuel (lettre du 29 juin 2004). Dans la mesure où l'indemnisation des heures supplémentaires et du travail supplémentaire est liée au mode de calcul de la rémunération principale, le processus de régularisation des rémunérations accessoires des PSS CETE est donc actuellement bloqué. Le ministère de l'équipement va reprendre l'attache de la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour tenter de trouver une solution susceptible de recueillir l'agrément de cette direction.

Concernant les agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV), le ministère a proposé une régularisation de leur régime indemnitaire par courrier du 9 juillet 2003 adressé à la Direction du budget et à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ce projet n'a pas reçu de réponse à ce jour.

Sur la politique de modulation des primes

La Haute juridiction souligne l'importance de l'effort entrepris par le ministère de l'équipement pour mettre en œuvre une politique indemnitaire de modulation plus marquée depuis 2002 et cohérente entre l'administration centrale et les services déconcentrés. La Cour s'interroge cependant sur les résultats de la modulation effectivement pratiquée.

En premier lieu, il convient de noter que l'objectif poursuivi n'est pas uniquement comptable (avoir autant de « modulés à la baisse » que de « modulés à la hausse »). La politique de modulation mise en œuvre par le ministère de l'équipement est bien l'expression d'une volonté visant à la fois à valoriser la performance et la compétence des agents mais également le rôle des cadres en matière de management et de responsabilité dans la fixation des coefficients de modulation des primes de leurs collaborateurs.

Concernant les services déconcentrés, le principe de gestion en vigueur confie aux chefs de services déconcentrés le soin de mettre en œuvre, à leur niveau, les directives de modulation indemnitaire qui leur sont adressées. Il n'a pas été prévu jusqu'à présent de compte rendu systématique de la modulation indemnitaire pratiquée par les services hormis pour les personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés, dont l'harmonisation des primes est faite sous l'égide du directeur régional de l'équipement.

Il est possible sur ce point d'avoir une vision globale. Ainsi, il apparaît qu'en 2004 pour les attachés des services déconcentrés la répartition des indemnités était la suivante :

<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
33 %	30 %	37 %

De même, l'harmonisation de la prime d'activité des agents de catégorie A de l'inspection du travail des transports permet de mesurer la dispersion des coefficients de modulation en 2004 :

<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
36 %	25 %	39 %

L'introduction en 2004 de règles de modulation unifiées sur la prime de rendement des architectes et urbanistes de l'Etat (AUE) permet également de faire un premier bilan :

<i>Grades</i>	<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>Architecte et urbaniste de l'Etat en chef</i>	31,66 %	18,34 %	50,00 %
<i>Architecte et urbaniste de l'Etat</i>	70,27 % (1)	13,51 %	16,22 %

(1) résultat tenant à la fusion des deux premiers grades en 2004 et à la faible ancienneté d'agents récemment recrutés ;

Enfin, pour les personnels administratifs d'administration centrale, la Cour estime que la modulation mise en œuvre conduit à répartir les primes au taux moyen et légèrement au-dessus mais que les « modulés à la baisse » sont peu nombreux.

Les résultats de la modulation effectivement pratiquée en 2004 permettent de mesurer précisément la dispersion des coefficients appliqués à ces personnels :

<i>Corps et grades</i>	<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>Administrateurs civils hors classe</i>	33,33 %	10,53 %	56,14 %
<i>Administrateurs civils</i>	43,90 %	17,08 %	39,02 %
<i>Attachés d'administration centrale</i>	46,89 %	14,89 %	38,22 %
<i>Secrétaires administratifs d'administration centrale</i>	51,06 %	13,20 %	35,74 %
<i>Adjointes administratifs d'administration centrale</i>	53,31 %	15,18 %	31,51 %

La modulation des primes est donc une réalité pour les personnels administratifs d'administration centrale du ministère. Cette modulation, mise en œuvre systématiquement depuis trois ans, est désormais intégrée dans les pratiques de gestion des directions d'administration centrale et par les agents eux-mêmes dans leurs perspectives de déroulement de carrière.

Elle constitue en outre un sujet d'échange privilégié avec les organisations syndicales. Dans un souci de transparence, dans le cadre des comités techniques paritaires spéciaux (CTPS), sont présentés les bilans annuels des primes des corps techniques et administratifs. Les montants mini/moyen/ maxi attribués aux agents sont indiqués, accompagnés souvent d'un histogramme de distribution par décile des coefficients.

Par ailleurs, le bilan social du ministère établi par la direction du personnel, des services et de la modernisation et qui fait l'objet d'une présentation annuelle lors d'un comité technique paritaire ministériel (CTPM), récapitule les données chiffrées permettant d'apprécier la situation du ministère dans le domaine social. Il intègre les données quantitatives sur les rémunérations principales et accessoires sur plusieurs années, ce qui permet des analyses comparatives pluriannuelles. Vous voudrez bien trouver ci-joint, pour information, le bilan social 2003.

La Cour des comptes constate -et je m'en réjouis- que la régularisation juridique des primes et indemnités est bien engagée dans mon département ministériel mais que le mouvement n'est pas pour autant totalement achevé.

Convaincu de la nécessité de mener cette réforme à son terme, je m'attacherai à ce que les dernières étapes soient franchies dans les meilleurs délais.

2

Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères

PRESENTATION

Dans une observation au rapport public de 1994²⁶, la Cour avait appelé avec insistance l'attention du ministère des affaires étrangères sur l'inadaptation de ses procédures aux finalités de la politique immobilière en France et à l'étranger. De profondes modifications avaient alors été apportées aux structures administratives qui paraissaient devoir répondre à l'attente souhaitée d'un plus grand respect des normes juridiques applicables, d'une meilleure évaluation des opérations à conduire et d'une utilisation plus rationnelle des deniers de l'Etat.

Les investigations récentes de la Cour ont porté sur plusieurs opérations immobilières dont la diversité permet, sur une période d'une dizaine d'années, de tirer des enseignements dont elle a toutes les raisons de penser qu'ils sont généralisables, tant la convergence des manquements aux règles qui doivent présider à une politique immobilière est avérée. Ont ainsi été examinées, à l'aide de plusieurs exemples, les modalités de conduite des opérations au sein du ministère des affaires étrangères, et, de manière détaillée, la construction des nouvelles ambassades de France à Berlin et à Singapour, celle du lycée français Victor Hugo à Francfort (Allemagne) et celle du centre culturel français à Séoul, ainsi qu'à Paris, les opérations de rénovation de l'hôtel du Ministre (Quai d'Orsay) et de l'immeuble de la rue La Pérouse.

Au cours de ses contrôles, la Cour a mis en évidence les graves défaillances dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, la succession incohérente de programmes constamment revus, modifiés, voire abandonnés, et enfin l'importance des conséquences qui en résultent pour les finances publiques.

26) Structures administratives et gestion des crédits du ministère des affaires étrangères, page 13

I – Les déficiences du maître d’ouvrage

Le ministère des affaires étrangères ne dispose ni des structures, ni des outils de gestion lui permettant de maîtriser l’ensemble complexe des opérations qu’il met en oeuvre en vue de l’entretien de l’important patrimoine immobilier dont il est affectataire, pas plus qu’il n’est en mesure de réaliser dans de bonnes conditions les constructions nouvelles qu’imposent les finalités de la politique étrangère de la France.

A – La multiplicité des intervenants

Malgré des réformes successives, faisant notamment suite aux interventions de la Cour, une véritable coordination interne au ministère et entre les administrations intervenant à l’étranger n’a toujours pas été mise en place, privant ainsi l’administration de la possibilité d’évaluer l’effort qu’elle fournit en vue d’adapter aux besoins son patrimoine immobilier.

1 – L’absence de coordination administrative et financière au sein du ministère

Les opérations immobilières gérées par le ministère des affaires étrangères en tant que maître d’ouvrage concernent les constructions et les rénovations des ambassades, des consulats, des établissements et services culturels ou d’enseignement à l’étranger, dont le financement est assuré par des crédits d’investissement figurant à son budget pour un montant d’environ 60 M€ d’autorisations de programme inscrit dans les lois de finances initiales de chacune des années 2000 à 2003. Les travaux d’ameublement, de décoration, d’entretien courant ou d’amélioration des dispositifs de sécurité des différents immeubles sont financés par les crédits de fonctionnement du ministère. Au niveau central, le service de l’équipement est chargé de la mise en œuvre des projets immobiliers de réhabilitation et de construction dont le principe a été arrêté par un comité de politique immobilière créé en 1978, présidé par le ministre et composé des plus hauts responsables du ministère. Ce service comprend, outre une sous-direction des affaires immobilières, une mission du patrimoine et différentes divisions fonctionnelles rattachées au chef de service, ainsi que, implantées dans diverses ambassades, dix-huit antennes régionales dont les compétences géographiques couvrent plusieurs pays limitrophes.

Au sein de ce service, la gestion et le suivi des opérations du ministère sont éclatés entre des intervenants multiples. La sous-direction des affaires immobilières est compétente pour la gestion des crédits d'investissement ; elle est elle-même divisée en cinq sections géographiques qui se voient déléguer les différentes opérations. La gestion des crédits de fonctionnement est, en ce qui la concerne, confiée à la division administrative et de communication qui dépend directement du chef du service de l'équipement. Ainsi, pour chaque projet immobilier mis en œuvre, ce sont deux unités différentes qui assurent la gestion des opérations, de sorte qu'aucune autorité n'est investie de la fonction de coordination administrative et financière.

L'organisation de la sous-direction des affaires immobilières en cinq sections à compétence géographique ne contribue pas à éviter ce cloisonnement dans la mesure où les travaux effectués dans des pays pourtant voisins dépendent de sections différentes, ce qui peut conduire à l'adoption d'options techniques différentes pour des opérations semblables menées dans des pays proches. La spécialisation des sections par nature de bâtiment à construire ou à réhabiliter (résidences, chancelleries, consulats, lycées, centres culturels...) pourrait permettre une répartition plus cohérente des différentes opérations et mieux répondre à la nécessité de disposer de personnels formés aux différents types de projets envisagés.

2 – L'insuffisance de la coordination interministérielle

Certes, une commission interministérielle, instituée par un décret de 1964, est chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger. Elle devrait être le premier instrument dont dispose l'Etat pour avoir une vision d'ensemble. Mais le code des domaines limite sa compétence aux acquisitions, échanges et prises à bail d'immeubles par l'Etat français, à leurs affectations ainsi qu'à leurs aliénations. Cette commission est ainsi privée de tout moyen de connaître des opérations immobilières de construction ou de rénovation et lui interdit de jouer un rôle central en matière de politique immobilière de l'Etat à l'étranger.

Plus généralement, les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères ne s'intègrent pas dans une vision d'ensemble de l'évolution de la carte diplomatique et consulaire. Elles ne font référence à aucun schéma interministériel d'organisation des diverses représentations de la France à l'étranger. Or faute de coordination interministérielle adéquate, il ne peut y avoir de rationalisation systématique des implantations immobilières des services de l'Etat à

l'étranger. En conséquence, il n'est guère possible de conduire dans des conditions satisfaisantes le processus nécessaire de regroupement de l'ensemble des services administratifs français sous l'autorité unique du chef de mission diplomatique dans le pays auprès duquel il est accrédité.

B – L'absence des outils nécessaires à la préparation des décisions

Deux lacunes principales affectent la connaissance que l'administration centrale peut avoir du patrimoine de l'Etat à l'étranger.

La première concerne la consistance même de ce patrimoine. Le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) devrait permettre de disposer au moins d'un recensement de l'ensemble du parc immobilier occupé par l'Etat à l'étranger. Or environ 5 % du parc occupé par des administrations autres que celle des affaires étrangères n'y est pas répertoriée. De surcroît, les fiches du TGPE, remplies à partir des informations données par les postes à l'étranger, font apparaître une connaissance très imparfaite du patrimoine. C'est le cas, par exemple, dans deux pays où les propriétés de l'Etat sont nombreuses, les Etats-Unis et le Sénégal. La Cour y a relevé une identification incomplète ou erronée des immeubles, des informations juridiques et foncières incertaines sur l'origine des droits de propriété et l'absence de description détaillée des immeubles et des modalités de répartition des locaux.

En outre, dans de nombreux postes, les valeurs locatives n'ont pas fait l'objet d'une revalorisation récente, ce qui est contraire aux dispositions des décrets du 28 mars 1967 et du 23 mars 1993, ainsi qu'aux recommandations de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

La seconde lacune provient de l'absence de tout inventaire portant sur les différents éléments du patrimoine et leur état d'entretien (toitures, murs, sanitaires, etc.), même pour les immeubles parisiens, rendant impossible l'établissement d'un diagnostic fiable de l'état des bâtiments, ce qui interdit de déterminer des priorités dans la programmation des rénovations immobilières à entreprendre.

De plus, les procédures d'archivage des opérations conduites ou achevées sont notoirement insuffisantes. Qu'il s'agisse de réhabilitations ou de constructions, la conservation des dossiers n'est pas assurée systématiquement et les plans des divers équipements réalisés ne sont pas centralisés. Le service de l'équipement ne dispose pas d'un relevé chronologique de toutes les opérations réalisées au cours de la période sur laquelle a porté l'enquête de la Cour. Les pièces essentielles relatives à la

préparation des programmes et aux marchés de maîtrise d'œuvre sont le plus généralement conservées, selon les cas et sans règle préétablie, par les postes ou par les antennes régionales du service de l'équipement.

Le grand désordre que la Cour a constaté dans l'appréhension que le ministère a de son patrimoine a pour conséquence que des normes, même élémentaires, n'ont jamais été élaborées, permettant de fixer des programmes-type de résidence, de chancellerie, de consulat ou de lycée : il n'existe, par exemple, aucune évaluation des ratios de superficie, qu'il s'agisse de la construction ou de l'aménagement des résidences ou des bureaux des agents. Les méthodes de préparation et de suivi des projets ne sont pas formalisées par un cahier des charges fournissant des données utiles aux différents niveaux de décision. Les spécificités propres à chaque situation et à chaque pays ne sauraient justifier des disparités sans fondement. La Cour regrette l'absence de méthodologie commune aux différentes sections du service de l'équipement, tant en ce qui concerne la définition des besoins que la préparation des marchés et le suivi des opérations.

C – Des décisions insuffisamment fondées

A l'occasion des contrôles qu'elle a effectués, la Cour a constaté que, dans tous les cas, les études initiales menées par l'administration centrale sont notoirement insuffisantes, ce qui conduit à opérer des choix contestables qu'il n'est pas étonnant de voir trop souvent remis en cause.

Bien que l'administration centrale se soit fixé à elle-même des règles prévoyant notamment que les résidences, chancelleries diplomatiques et établissements gérés par l'Agence de l'enseignement français à l'étranger seraient installés dans des immeubles construits par l'Etat, alors que les autres services seraient implantés dans des bâtiments loués, les décisions d'acquérir ou de louer un bâtiment sont prises sans être suffisamment étayées et sans respecter cette règle.

Par ailleurs, lorsque la décision de construire est prise, le service de l'équipement s'abstient de donner les recommandations essentielles, nécessaires au bon exercice de leur mission, aux cabinets de programmation sous-traitants chargés de préparer les cahiers des charges qui serviront de référence lors des concours d'architecte. Les directives relatives à la maîtrise des coûts de construction, de fonctionnement et de maintenance sont en particulier très imprécises. Les programmistes, quant à eux, s'appuient peu sur les postes pour que leur soient indiquées les contraintes locales dont ils devront tenir compte dans l'exercice de leur mission. Il en résulte souvent des programmes complexes et coûteux dans lesquels les besoins fondamentaux de l'administration n'apparaissent pas de manière évidente.

Ainsi, pour le projet de construction d'un nouveau campus diplomatique à Pékin, le programme établi par le bureau d'études appelé à servir de support à la sélection du maître d'œuvre est particulièrement généreux. Il comprend en particulier une chancellerie prévue pour accueillir 250 agents contre 170 actuellement, la construction en sous-sol d'un auditorium de 400 m² ainsi qu'une vaste résidence d'une superficie de 1840 m² utiles, sans que ces choix soient étayés par des justifications évidentes. Le service de l'équipement a en outre décidé, en février 2003, que le calendrier de construction des différents éléments composant le campus sera arrêté sur la base du projet de l'architecte retenu, alors qu'il eût été préférable que l'administration définisse elle-même le déroulement des phases du projet en fonction de ses priorités et de ses disponibilités financières.

Plus généralement, des décisions stratégiques sont prises sans que soient réellement envisagées des hypothèses alternatives, ce qui conduit ultérieurement à des remises en cause ou à l'adoption de solutions coûteuses et peu viables. Trois opérations peuvent, par leur déroulement, illustrer cette constatation.

A Pretoria, un projet de reconstruction de la chancellerie a été décidé dès 1995 sans que d'autres hypothèses aient été examinées. Après réévaluation à la hausse du coût de l'objectif final (le montant prévisionnel passant de 2,74 M€ à 3,81 M€), le jury a procédé au choix de l'architecte le 20 décembre 1999 et le marché de maîtrise d'œuvre a été signé en avril 2001. Mais en 2002, l'ambassadeur nouvellement nommé a contesté les avant-projets sommaire et détaillé élaborés par l'architecte, projets qui portaient à 5,8 M€ le coût total de l'opération, au motif qu'aucune solution n'avait été prévue pour le relogement des agents de la chancellerie pendant la durée des travaux. L'ambassadeur a alors recherché une solution transitoire – la location de bureaux dans un immeuble voisin – et fait procéder immédiatement à une étude comparée en termes de coûts et d'avantages de la construction envisagée (y compris la location provisoire de ces bureaux) et de l'achat définitif de ces mêmes bureaux. Il proposa à l'administration centrale de renoncer à la construction programmée et d'acheter le plateau de bureaux pour un montant de 2 M€, solution qui fut finalement acceptée par le ministère en février 2003. Le coût final de cette acquisition et des aménagements liés s'est ainsi élevé à 3,4 M€, dont il faut déduire les 0,2 M€ correspondant à la vente des locaux anciens libérés. Mais les études menées dans la perspective de la construction d'une nouvelle ambassade ont coûté 0,93 M€ auxquels il convient d'ajouter les frais de missions et l'indemnité versée au maître d'œuvre. Il apparaît ainsi clairement qu'une étude économique préalable comparant les diverses solutions

envisageables aurait sans doute permis de gagner du temps tout en diminuant les coûts.

A Séoul, où par ailleurs les nombreuses opérations immobilières réalisées entre 1998 et 2002 pour des montants élevés (10,7 M€ au total) n'ont fait l'objet d'aucune programmation d'ensemble, c'est, à l'inverse, une solution plus coûteuse que celle initialement arrêtée qui a été finalement retenue. Il a été décidé en 1998 d'acquérir des logements pour le personnel de l'ambassade et des locaux pour le centre culturel et de coopération dans un immeuble se trouvant à l'extérieur du campus diplomatique, au lieu d'envisager un réaménagement du terrain appartenant à la France. Une mission du service de l'équipement avait pourtant considéré que la solution de construction sur le campus était la « solution la plus raisonnable ». La Cour estime que le ministère aurait pu économiser entre 3,7 M€ et 4,5 M€ si cette dernière option avait été finalement retenue, ce qui aurait représenté une économie de 30 % à 40 % de la dépense totale constatée.

A Francfort, le choix d'un site très éloigné du centre de la ville pour la construction du lycée français Victor Hugo a été justifié par la cession à titre gratuit du terrain par la ville de Francfort. Sur la base du prix au m² indiqué dans le contrat de bail, la valeur marchande du terrain concédé n'excède pas 0,61 M€. Certes, une économie a été ainsi réalisée, mais elle reste inférieure à 3 % du coût de construction de l'établissement et a eu pour effet de priver celui-ci d'un élément particulièrement attractif pour les familles, alors qu'il est en concurrence avec la section française de l'Ecole européenne, implantée au cœur de l'agglomération et desservie par les transports en commun.

D – L'exemple de la rénovation de l'hôtel du Ministre

1 – L'absence de véritable étude préalable au lancement des travaux

Décidée à la fin de 1998, et justifiée par la réelle vétusté des installations, l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre devait être à l'origine circonscrite à des travaux d'électricité. Il s'agissait d'une opération délicate en raison des multiples contraintes à respecter en matière de délais et de fonctionnement du cabinet. Le ministre devait en effet pouvoir être présent en permanence dans le bâtiment et disposer de son bureau dès le début de la présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2000.

En dépit de ces contraintes et de la difficulté prévisible de l'opération, aucune analyse sérieuse et approfondie n'a été menée pour s'assurer des conditions de déroulement des projets envisagés, ni pour évaluer avec précision leur coût. La seule étude de référence datait de 1993, et elle estimait la remise aux normes à 0,73 M€ HT. Malgré son caractère limité et ancien, elle a servi de base pour évaluer le projet de rénovation au départ de l'opération. Une simple mise à jour a été effectuée en novembre 1997, sans aucun complément d'études sur place, et a estimé le coût total à 0,85 M€ HT. Mais début 1999, lorsque le marché a été signé, l'estimation globale des travaux a été réévaluée à 1,96 M€ HT, incluant la climatisation partielle des salons du rez-de-chaussée et les travaux de menuiserie qui en résulteraient.

Dès sa désignation comme maître d'œuvre, le cabinet d'architectes retenu avait remis en cause le montant de cette enveloppe prévisionnelle, réclamant son ajustement par une lettre adressée le 24 février 1999, soit le lendemain de la décision d'attribution du marché et plus de deux mois avant sa signature. L'avant-projet sommaire remis par le maître d'œuvre a effectivement estimé le surcoût des travaux par rapport à l'estimation initiale à plus de 86 %. Un cabinet d'expertise devait ultérieurement confirmer l'évaluation de ce surcoût.

Son importance témoigne de manière particulièrement flagrante de l'insuffisance des études préalables, également relevée par la commission spécialisée des marchés saisie du projet d'avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre, qui soulignait que le maître d'ouvrage n'avait pas pris en compte les sujétions propres à la réalisation des travaux dans un immeuble soumis à des contraintes de disponibilité fortes et, de surcroît, faisant l'objet d'un classement comme monument historique. Sur ce dernier point, il est à noter, d'ailleurs, que l'architecte en chef des monuments historiques compétent n'a été informé que fortuitement de l'existence des travaux en cours, qu'il n'a jamais été saisi d'un quelconque projet et qu'il n'a pas été mis en mesure d'évaluer la compatibilité de ces travaux avec les obligations découlant du classement.

Les mêmes imprécisions se sont renouvelées au fur et à mesure du déroulement de l'opération. Des exigences nouvelles sont apparues concernant les travaux à mener, sans qu'à aucun moment une évaluation de leur consistance et de leur coût n'ait été réalisée.

2 – Une programmation insuffisante

Le calendrier de déroulement des opérations a été constamment remanié. Initialement, la durée du chantier avait été évaluée à 12 mois, les travaux devant démarrer en décembre 1999. Cette date a été avancée à septembre 1999 avec un délai d'exécution ramené à 9 mois dans l'appel d'offres des marchés de travaux, publié en avril 1999, sans qu'il soit pour autant envisagé de réduire le volume des prestations demandées.

L'incohérence ainsi constatée a été aggravée lorsqu'il a été décidé d'abandonner la procédure sur appel d'offres restreint, de la déclarer infructueuse et de passer à une procédure négociée pour conclure les marchés de travaux. Deux phases ont été alors distinguées, la seconde étant conditionnelle. Ces ajustements, qui témoignent d'un défaut de programmation tout au long de l'opération, résultent de retards successifs dans les décisions prises sur la nature et le champ des travaux et dans l'engagement des procédures.

Le défaut de programmation s'est également traduit par une extension du chantier provenant surtout d'une modification de la consistance des travaux à réaliser. Au fur et à mesure, des améliorations importantes ont été apportées aux salons de réception et au cadre de travail des membres du cabinet du ministre, alors qu'elles n'étaient pas prévues au projet initial qui ne concernait que la remise en état des installations électriques. Cet accroissement a profondément modifié la nature du chantier.

3 – Une confusion dans la prise de décision

La Cour relève le très préjudiciable éclatement des responsabilités dans la conduite du projet, un trop grand nombre de personnes étant intervenues dans le déroulement des travaux. Ce constat vaut tant pour le maître d'ouvrage que pour le maître d'œuvre ou les entreprises. Pour le maître d'ouvrage, sur le plan juridique, la personne responsable des marchés (PRM) était le chef du service de l'équipement qui avait donné délégation à son adjoint. Mais la Cour a constaté que sont intervenues de manière constante bien d'autres personnes, notamment membres du cabinet ou agents de l'administration centrale, dans des conditions qui ont compliqué singulièrement la conduite et le suivi des travaux.

Le maître d'œuvre a ainsi relevé le nombre très important de participants aux réunions de chantier, puisque ses comptes-rendus devaient être diffusés à plus de 50 personnes dont 20 représentants du seul ministère des affaires étrangères. Alors que les tâches liées à

l'exercice de la maîtrise d'ouvrage auraient dû être assurées par un acteur bien identifié, elles ont été scindées entre plusieurs intervenants, ce qui a contribué à une dilution des responsabilités. D'ailleurs, la complexité était devenue telle que le ministère s'est trouvé contraint de doubler le volume de la mission d'ordonnancement, pilotage et coordination du chantier qui avait été confiée à une société de conseil.

La multiplication des intervenants a été d'autant plus préjudiciable qu'un processus de décision très informel a été, de fait, mis en place. Les réunions de chantier permettaient certes de soulever les problèmes techniques pour décider des solutions à y apporter. Mais elles conduisaient également à envisager les diverses améliorations qui se sont traduites par des extensions, qu'il s'agisse des travaux en sous-sols, de la sonorisation ou encore de la réfection des grands vestibules. Rapidement, une étape supplémentaire s'est imposée afin d'assurer le suivi et la validation des décisions prises au fur et à mesure du déroulement du chantier lors de réunions présidées par le chef de cabinet du ministre. Organisées après les réunions de chantiers, en présence du chef du service de l'équipement et de son adjoint, elles permettaient notamment d'arbitrer entre les demandes complémentaires des utilisateurs. Mais elles sont demeurées un cadre informel de décision et aucun compte-rendu n'en a été dressé.

Ce mode de fonctionnement a favorisé la dilution des responsabilités dans le processus de décision, le rôle de la personne responsable du marché en titre ne s'imposant finalement qu'à l'étape souvent indispensable de la régularisation.

II – Les remises en cause des programmations

A – Une programmation d'ensemble irréaliste

1 – De nombreuses opérations programmées, puis suspendues ou abandonnées

Au cours de ces cinq dernières années, plus du tiers des opérations programmées et considérées comme prioritaires ont été abandonnées ou suspendues. Cette situation n'a cessé de s'aggraver durant la période considérée. Ainsi, par exemple, selon le bilan d'exécution pour l'année 2002 établi par le comité de politique immobilière du ministère, sur les

sept projets qui étaient en phase finale d'étude, six ont été suspendus en raison des dépassements de coût constatés sur des opérations engagées antérieurement, des répercussions budgétaires liées aux nouveaux impératifs de sécurité des postes, et des contraintes budgétaires conjoncturelles apparues en cours d'année 2003.

Or ce même comité, au cours de la même réunion, a arrêté pour 2003 une liste de 35 opérations prioritaires, dont une partie correspond à des constructions ou réaménagements nouveaux, dont le coût prévisionnel s'élève à 117 M€. En particulier, le nombre de projets de construction d'établissements scolaires à l'étranger a très fortement augmenté.

Au rythme actuel des dotations et des consommations de crédits, il faudrait plus de 10 ans pour réaliser les opérations en cours d'étude ayant fait l'objet d'une approbation. De même, le manque de rigueur de cette programmation conduit à engager très au-delà des disponibilités financières des études et des projets concernant les opérations de mise en sécurité ou de regroupement des implantations. La programmation 2003, compte tenu du nombre des projets déjà engagés, pouvait donc être considérée, au moment même où elle était arrêtée, comme irréaliste, à tout le moins en termes financiers.

Cet irréalisme contraint le ministère à réviser de manière systématique les choix et les priorités qui ont été annoncés dans un premier temps. Ainsi, trois des projets les plus remarquables et les plus coûteux de la programmation pour 2003 – les ambassades de Pékin et de Tokyo et le centre des archives diplomatiques de La Courneuve - apparaissaient, dès le début de l'année, comme non financés, faute de dotations budgétaires permettant de faire face à un coût total évalué à 164 M€.

2 – Une gestion peu rigoureuse des crédits disponibles

Les modalités de gestion des crédits disponibles pour les opérations immobilières aggravent l'irréalisme de la programmation et l'impossibilité pour le ministère d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Les crédits destinés aux opérations immobilières et effectivement disponibles après régulations, reports et transferts ont baissé régulièrement entre 1998 et 2002, tant en autorisations de programme (AP) qu'en crédits de paiement (CP). Les AP disponibles sont en effet passées de 175 M€ à 102 M€, et les CP de 130 M€ à 111 M€.

Cette baisse aurait dû conduire le service à mettre en œuvre une gestion rigoureuse de ses crédits. Or, la Cour a observé que les pourcentages de crédits affectés ou engagés chaque année sur le chapitre 57-10 étaient particulièrement faibles en dépit de l'importance des besoins. Ils varient, selon les années, de 61 % à 86 % pour les AP et de 46 % à 73 % pour les CP. Cette situation est, certes, la conséquence des contraintes budgétaires ou des délais particulièrement longs de réalisation de certaines opérations à l'étranger (délai pour l'obtention des permis de construire, retards dans la sélection des entreprises), mais aussi du suivi insuffisant de l'aspect financier des opérations par les gestionnaires, et des changements de programmes qui rendent impossibles toutes prévisions budgétaires sérieuses.

B – Des projets fréquemment modifiés en cours d'opération

Les montants des marchés de maîtrise d'œuvre sont souvent redéfinis après la désignation de l'architecte dans des conditions qui mettent en cause la sincérité des modalités de choix entre candidats.

L'une des caractéristiques majeures des procédures mises en œuvre consiste, en effet, tout d'abord dans une sous-estimation quasiment systématique du coût des opérations retenues, suivie, lorsque le maître d'œuvre a été choisi, de la nécessité d'augmenter substantiellement les coûts, de sorte que les conditions de mise en concurrence des différents cabinets d'architecte ont dans la plupart des cas été faussées.

A Singapour, par exemple, le service de l'équipement n'a pas contesté l'estimation avancée par l'architecte au cours de la phase initiale d'examen des offres. Mais, par la suite, la dérive constatée par rapport au marché de maîtrise d'œuvre a été de près de 90 %. Le service de l'équipement du ministère, dont la fonction consiste à assurer la maîtrise d'ouvrage de constructions à l'étranger, aurait dû être capable de repérer de telles pratiques et d'écarter les concurrents présentant des estimations à l'évidence minorées.

Les mêmes observations peuvent être faites pour la construction de l'ambassade de France à Berlin. (cf. infra).

De surcroît, des procédures irrégulières ont été mises en œuvre, puisque des travaux supplémentaires ont été effectués sans même recourir à des avenants de régularisation. Pour toutes les opérations que la Cour a contrôlées, la consistance et le montant des marchés de travaux n'ont jamais été conformes à la réalité de leur exécution.

C – L'exemple de la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse à Paris

La rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse à Paris, opération mal programmée, a été marquée par de multiples redéfinitions.

1 – Une défaillance dans l'identification initiale des besoins

La rénovation de l'immeuble du 21-23, rue La Pérouse, ancien hôtel occupé depuis 1945 par des services du ministère des affaires étrangères, a longtemps été différée en raison tant de la gêne qu'elle n'aurait pas manqué d'occasionner pour le fonctionnement des services que de l'incertitude qui existait au début des années 1990 sur le devenir du site, en raison du projet de construction d'un centre de conférences internationales quai Branly. Puis, cette rénovation est apparue d'autant plus nécessaire et urgente que la vétusté du bâtiment entraînait des difficultés accrues de fonctionnement et que des interventions des services vétérinaires et de la préfecture de police avaient mis en cause les conditions d'hygiène de préparation des repas dans le restaurant administratif implanté au sous-sol. L'opération était d'autant plus délicate qu'elle devait se réaliser alors que le site continuait de fonctionner et qu'il n'avait jamais fait l'objet d'une mise aux normes. Néanmoins, loin d'anticiper cette difficulté, le ministère n'a procédé que de manière très limitée à l'identification des besoins et à l'analyse des contraintes.

Avant la signature du marché de maîtrise d'œuvre, il a été procédé à divers diagnostics. Mais ces études sont restées ponctuelles et disjointes, et n'ont pas permis d'avoir une vue d'ensemble précise de l'état du bâtiment. Si le ministère a confié à un cabinet d'experts une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, il a limité cette prestation à l'examen des études techniques existantes et des documents remis par le service de l'équipement, sans qu'aucun sondage ni étude complémentaire ne soient commandés. Il en est résulté une connaissance insuffisante des contraintes qu'imposait l'état des lieux, et celle-ci s'est traduite par l'accumulation de découvertes fâcheuses au fur et à mesure du déroulement des travaux (identification d'un deuxième niveau de plancher, et d'ouvrages non connus dans les cuvettes d'ascenseurs, découvertes de zones amiantées...).

Le ministère des affaires étrangères n'en a pas moins continué de conduire ce projet dont il n'avait défini ni le contenu, ni les modalités. Après avoir rédigé l'avant-projet sommaire, le maître d'œuvre choisi a effectué à la demande du ministère une estimation de chacun des

problèmes techniques et a souligné la nécessité de procéder à des études complémentaires pour un montant d'honoraires d'environ 30 000 €. Le ministère s'y est refusé, alors qu'elles auraient permis une évaluation exacte des coûts qu'entraînaient les demandes nouvelles de travaux imposés par le service en cours d'exécution. Faute d'avoir recouru à une procédure simple et irréfutable, il en est résulté des dépenses supplémentaires considérables et inéluctables, supérieures à 3M€.

Ce choix a eu des conséquences directes sur le contenu du marché de travaux. Ainsi, la commission spécialisée des marchés a-t-elle pu relever que « le projet de marché est peu clair sur la contenance, la décomposition et la description des prestations ». Ces incertitudes ont été aggravées en cours de chantier par la formulation de demandes additionnelles dont la précision n'était pas suffisante, l'entreprise de travaux étant de ce fait contrainte de formuler des réserves. A l'origine comme au fur et à mesure du déroulement des travaux, ces imprécisions se sont révélées d'autant plus regrettables qu'elles concernaient des prestations dont le montant global était particulièrement élevé.

2 – Une redéfinition complète du projet en cours d'opération

Comme pour la rénovation de l'hôtel du Ministre, le calendrier a dû être constamment réajusté. Selon l'avis d'appel à candidatures du marché de maîtrise d'œuvre, les travaux devaient débiter au dernier trimestre 1997 pour s'achever 36 mois plus tard. Mais ce calendrier n'a pu être tenu du fait notamment du lancement tardif des études nécessaires à la rédaction de l'avant-projet sommaire. Celui-ci prévoyait une réduction à 22 mois de la durée du chantier toujours conçu comme un tout.

Cette prévision optimiste a été remise en cause dès l'avant-projet détaillé qui a introduit la notion de modules successifs échelonnés sur une période globale de 27 mois. Le premier module regroupait la rénovation de la cuisine, du restaurant et des ascenseurs, ainsi qu'une partie des installations électriques ; le deuxième la réfection de la toiture et des terrasses, des installations de chauffage et de certains couloirs ; le troisième le reste des installations électriques et la réfection des bureaux et des couloirs. Compte tenu du report de la date de démarrage des travaux et du butoir constitué là aussi par la présidence française de l'Union européenne, il a alors été demandé aux entreprises de travailler de nuit pour limiter la gêne occasionnée par les travaux.

Les travaux se sont déroulés sur plus de 41 mois, le projet d'avenant au marché de travaux augmentant de 14 mois les prévisions initiales, soit de plus de 50 %, alors même que l'opération de rénovation

n'a pas été menée à son terme. Cette dérive reflète en partie les difficultés techniques imprévues, mais également la modification sensible du contenu de l'opération au cours de son déroulement. Tout au long du projet, la gestion du calendrier a été chaotique, le service de l'équipement s'efforçant de s'adapter aux circonstances sans faire preuve de la moindre capacité d'anticipation. De nombreuses prestations nouvelles ont été introduites tout au long du chantier, en particulier pour la réfection des locaux du centre de conférences internationales et du sous-sol (cafétéria et restaurant).

Par la suite, confronté à la dérive du chantier qu'il avait lancé, le ministère semble avoir ajusté en permanence ses demandes sans qu'un accord préalable n'ait été trouvé sur leur impact technique, financier et en termes de délais avec l'entreprise chargée de les réaliser. Formalisé dans des ordres de service et un avenant, un tel accord aurait permis à chaque partenaire de faire entendre son point de vue et de savoir exactement à quoi s'en tenir sur l'évolution de ce qui devait être réalisé. Mais une telle mise au point n'a pas été effectuée, sans doute parce que les préoccupations de rapidité d'exécution ont été jugées prioritaires.

Un autre facteur est venu compliquer la coordination entre les différents acteurs : l'administration a tardé à prendre certaines décisions et à les annoncer à ses contractants. En juillet 1999, alors que l'avant-projet sommaire avait déjà été remis, la distinction entre trois modules de travaux a été confirmée. Mais ce n'est qu'en novembre 2000, alors que le chantier était en cours depuis plus d'un an et qu'il devait s'achever 10 mois plus tard que le service de l'équipement a informé le maître d'œuvre de la réorientation qu'il souhaitait donner à l'opération (achèvement du module 1, réalisation partielle des modules 2 et 3). En juillet 2001, celui-ci attendait toujours que soit prise la décision sur l'avenir du projet alors même que le chantier s'était progressivement arrêté depuis plusieurs mois.

En pratique, toute l'organisation du chantier a été profondément modifiée. A l'origine, il devait prendre la forme d'une opération à tiroirs : l'existence de certaines zones inoccupées au sein du bâtiment devait permettre le déménagement provisoire des services au rythme des besoins du chantier et de la réfection des bureaux. Mais les conditions de mise en œuvre de la fusion entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération ont contrarié cette hypothèse. La nouvelle implantation des services des deux ministères alors décidée et rendue effective à l'été 1999 n'a tenu aucun compte des nécessités de la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse, dans lequel il a été décidé d'occuper tous les bureaux alors disponibles, interdisant ainsi le déroulement d'une opération à tiroirs. Pour autant, alors même que ce changement bouleversait les

conditions de déroulement de son projet, le ministère n'a pas renoncé à le mettre en œuvre et a notifié le marché de travaux en novembre 1999 sans tenir compte de la situation nouvellement créée.

Pour y faire face, et alors que le maître d'œuvre avait attiré son attention sur les risques existant en la matière, le service de l'équipement a préféré s'engager dans une voie innovante, en contradiction avec les dispositions du code des marchés publics. Plutôt que d'identifier des modules, sans avoir précisé leur contenu et leur articulation, il aurait été préférable de recourir à une formule juridique prévue par la réglementation, à savoir l'identification d'une tranche ferme (correspondant au module 1) et de deux tranches conditionnelles (modules 2 et 3). Cette solution aurait permis à l'Etat d'éviter le paiement de lourdes indemnités fondées sur la perte du chiffre d'affaires des entreprises, conséquence de la non-réalisation des modules 2 et 3. A tout le moins, elle aurait inscrit le paiement de ces indemnités dans un cadre contractuel permettant de limiter tout arbitraire ou imprécision dans la détermination de leur montant. Elle aurait donc grandement facilité le dénouement des contentieux auxquels le ministère s'est trouvé par la suite confronté.

3 – Le financement des re-programmations

Conformément aux estimations initiales (enveloppe financière de 13,80 M€ de travaux pour un chantier global qui devait s'échelonner sur 36 mois), un ensemble d'autorisations de programme a été mis en place de mars 1997 à octobre 1999 à hauteur de 16,7 M€. Or ces AP, qui auraient dû permettre de couvrir tout le chantier, ont été très largement consommées dans le cadre des seuls travaux du module 1 et de quelques fractions des modules 2 et 3.

En effet, le total dépensé au titre de l'opération la Pérouse atteint d'ores et déjà près de 11 M€. A ce total déjà payé devront s'ajouter les sommes à verser au maître d'œuvre et à l'entreprise de travaux en rémunération des prestations effectivement réalisées au-delà du marché, lorsque les transactions et les contentieux auront abouti, et qui pourraient s'élever à environ 2 M€ pour les seules entreprises de travaux.

Selon le service de l'équipement, seuls 3 % du volume des travaux envisagés pour les modules 2 et 3 ont été finalement réalisés. L'écart entre le taux de réalisation et le taux de consommation des AP montre que pour conduire son projet, le ministère des affaires étrangères a gagé la réalisation des travaux du module 1 par la suppression des prestations considérées comme moins prioritaires des modules 2 et 3. C'est d'ailleurs tout l'objet des ordres de service successifs délivrés par l'administration

et prescrivant ou retranchant des travaux supplémentaires, leur équilibre global devant permettre de se limiter aux autorisations de crédits effectivement ouvertes. Il s'agit là d'une solution temporaire puisque les travaux annulés devront être repris, en particulier tous ceux qui ont été interrompus en cours de réalisation ou qui n'ont jamais été entrepris (réfection des bureaux).

Au surplus, l'annonce, au printemps 2004, par le ministre des affaires étrangères, de la mise à l'étude de la construction d'un nouveau ministère regroupant l'ensemble des services actuellement installés dans plus de 10 sites différents, fait craindre que les travaux entrepris dans l'immeuble de la rue La Pérouse, abandonnés alors qu'ils sont inachevés, auront été conduits en pure perte.

III – L'ampleur des dérives financières

A – Des processus décisionnels inflationnistes

1 – De fréquentes régularisations

La procédure suivie dans le cadre de l'exécution des opérations immobilières fait apparaître, de manière presque constante, qu'à l'occasion des réunions de chantier interviennent des modifications dans le contenu et sur le rythme des travaux venant alourdir les coûts. Ces décisions sont souvent officialisées dans des ordres de service. Outre que ces derniers ne précèdent pas toujours l'exécution des travaux, ils ne donnent pas systématiquement lieu à des avenants aux marchés en bonne et due forme, ou, lorsque ceux-ci sont préparés, ils ne sont pas soumis aux procédures de signature requises. Ce mode d'action traduit l'absence, trop fréquente, d'anticipation dans la mise en œuvre des prestations, et conduit le service de l'équipement à négliger le cadre réglementaire qui pourtant s'impose à lui.

Ce processus décisionnel est doublement critiquable. D'une part, il est éminemment inflationniste, puisque des personnes non habilitées juridiquement sont en mesure de demander et d'obtenir, au cours des réunions de chantier, la réalisation de nouveaux travaux correspondant à ce qu'elles estiment correspondre à leurs besoins. D'autre part, il multiplie les procédures irrégulières, puisqu'il est fondé sur des accords verbaux contrairement aux règles applicables à la commande publique et

se traduit par l'obligation de recourir dans la plupart des cas à des marchés de régularisation également en violation de ces mêmes règles.

Ces constatations trouvent une illustration dans le déroulement de l'opération de rénovation de la rue La Pérouse, puisque par delà un montant total de travaux supplémentaires autorisés de façon régulière de 1,06 M€ HT, ont été validés par ordre de service des devis atteignant 0,8 M€, auxquels il faut ajouter, dans le cadre d'une procédure non valide, des devis totalisant 0,2 M€. C'est donc une masse correspondant au cinquième des travaux supplémentaires qui a fait l'objet de procédures irrégulières. Encore faudrait-il ajouter, pour être complet, certains travaux supplémentaires effectués directement par l'entreprise de travaux, sans ordre de service.

Les mêmes critiques peuvent être formulées s'agissant de la rénovation de l'hôtel du Ministre. Alors que le chantier s'était achevé à l'été 2000 pour la tranche ferme, les avenants de régularisation ont été préparés en novembre 2000 pour les marchés de travaux et en décembre 2000 pour le marché de maîtrise d'œuvre. L'ensemble des travaux sur marchés s'est donc effectué dans un cadre irrégulier. De surcroît, l'analyse des devis produits à l'appui des ordres de service met en évidence des incohérences injustifiables en ce qui concerne les dates retenues (ordres de services antidatés, devis qui sont en réalité des factures).

2 – Le recours excessif aux marchés à bons de commande

Alors que les marchés à bons de commande passés par le ministère des affaires étrangères ont pour objet de répondre à des besoins strictement délimités et définis (entretien courant des immeubles), le service de l'équipement y fait un recours quasi-systématique dans des travaux de rénovation et d'investissement auxquels ils ne sont pas destinés. Depuis 1997, 12 marchés à bons de commande ont été ainsi conclus par le service de l'équipement afin d'assurer l'entretien des immeubles parisiens ; conformément à la réglementation alors en vigueur, ils ne prévoyaient pas de montant maximum. Ainsi, le ministère s'est-il dégagé de toute contrainte en matière de montant des marchés de travaux, dans des conditions de régularité ambiguë, car, si les marchés ont été conclus licitement, ils n'auraient pas dû être appliqués à ce type d'opérations. Tandis que chacun de ces marchés à bons de commande contient en annexe un rapport de présentation qui annonce un montant prévisionnel de dépenses annuelles, le service de l'équipement les a utilisés pour procéder à la rénovation d'immeubles, en dépassant très largement le montant des dépenses prévisionnelles estimées.

S'agissant de l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre, le lot correspondant aux travaux de peinture n'a pas été totalement exécuté. Pour faire face aux besoins liés à l'extension du chantier, le service de l'équipement a préféré recourir principalement aux marchés à bons de commande pourtant prévus pour l'entretien courant du ministère. Au total, ces prestations additionnelles de peinture ont atteint une somme de 135 000 €. Ainsi au cours de l'année 2000, les travaux à l'hôtel du Ministre ont entraîné une croissance très forte (+ 70 %) de l'utilisation des marchés à bons de commande.

Par ailleurs, la Cour a examiné les conditions de l'installation à Paris de la maison des Français de l'étranger et du centre d'information du volontariat international. Elle a observé que le marché de maîtrise d'œuvre avait été signé deux mois après le début des travaux et qu'il prévoyait que ceux-ci seraient attribués par lots séparés, sans préciser comment serait assurée leur coordination. En réalité, à la date de la notification du marché (juin 2000), la plupart des commandes avaient déjà été adressées par le service de l'équipement à diverses entreprises titulaires de marchés à bons de commande. Le maître d'ouvrage a en réalité assuré lui-même la conduite des travaux, de sorte que l'on peut dans ces conditions s'interroger sur le rôle du maître d'œuvre dans cette opération. Le contrôleur financier a finalement refusé de viser la plupart des dépenses engagées à cette fin, de sorte que les entreprises n'ont pas été payées et ont engagé des procédures contentieuses à l'encontre de l'Etat. Cette opération est un cas manifeste d'accumulation d'irrégularités successives, alors que du fait de ses caractéristiques elle ne devait rencontrer aucune difficulté administrative ou technique particulière.

3 – La multiplication des retards

En raison d'incessantes modifications apportées à la consistance des travaux commandés, des retards, souvent importants, ont été fréquemment relevés dans les opérations contrôlées par la Cour.

Ainsi, à Francfort, alors que la décision du Premier ministre de construire un lycée français a été prise le 3 août 1993, ce n'est qu'à la rentrée d'octobre 2000 que le lycée a ouvert ses portes. Quant au décompte général et définitif du marché de maîtrise d'œuvre, il n'était toujours pas établi au début de l'année 2004. Ce retard contribue à expliquer le coût particulièrement élevé de l'opération, la dépense d'investissement par élève atteignant 24 500 € alors que, devant le comité de politique immobilière du 18 décembre 2002, un coût moyen de 15 000 € par élève était avancé pour la construction des lycées français à l'étranger.

A Singapour, les retards entraînés notamment par les difficultés apparues entre les différents services destinés à occuper les nouveaux locaux ont représenté un surcoût qu'il est possible d'évaluer en fonction du retard qui sera consacré, sur la base d'une dépense supplémentaire estimée par l'ambassadeur à 38 112 € par mois, à une somme allant de 466 000 € pour 12 mois à 622 000 € pour 16 mois de retard.

4 – Des litiges nombreux et coûteux

Une telle situation est évidemment propice à la naissance de multiples contentieux. Ainsi, à Berlin, ce ne sont pas moins de 136 ordres de service qui ont été signés par l'antenne du service de l'équipement, dont 13 seulement ont fait l'objet d'un accord écrit sans réserve de la part de l'entreprise chargée des travaux. En outre, lors de la réception des travaux, de très nombreuses réserves ont été émises sur les conditions de leur exécution, mais aucun avenant permettant la levée de ces réserves n'a été signé. C'est donc bien la façon dont les décisions ont été arrêtées qui a contribué à nouer des contentieux. L'entreprise a ainsi déposé plusieurs réclamations pendant la réalisation même des travaux, auxquelles la maîtrise d'ouvrage, en liaison avec la maîtrise d'œuvre, a refusé de donner une suite favorable. Le décompte général du marché notifié le 9 décembre 2002 à l'entreprise de travaux a fait état d'un montant du marché de 34 M€ HT. Ce décompte a été aussitôt contesté par le consortium titulaire du marché de travaux, qui a fourni une synthèse chiffrée du règlement global souhaité par lui, laquelle s'élève à près de 50 M€, soit une réclamation de près de 16 M€. Ce consortium a ainsi saisi le 21 mai 2003 le comité consultatif national des règlements amiables. Sa réclamation fait l'objet d'un examen aussi bien devant ledit comité que devant le tribunal administratif de Paris.

Pour l'opération de rénovation de la rue La Pérouse, le climat relationnel dans lequel s'est déroulé le chantier appelle également la critique. Les courriers échangés par les différents acteurs (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprise de travaux et sous-traitants) en témoignent, à tous les niveaux. La Cour a notamment constaté que les travaux sur le chantier avaient été complètement arrêtés pendant plusieurs mois, les ouvrages entrepris étant laissés à l'abandon. La décision unilatérale d'arrêter les travaux, prise par le maître d'ouvrage, a été portée dans un premier temps verbalement à la connaissance des entreprises, qui avaient abandonné le chantier, bien avant de leur être notifiée, les maîtres d'œuvre et d'ouvrage ayant mis de longs mois avant de reconnaître l'impossibilité de réaliser la rénovation de l'immeuble selon le découpage en divers modules initialement prévu.

5 – Une expertise insuffisante en matière fiscale

Les questions fiscales sont rarement prises en compte dans l'élaboration des montages initiaux, ce qui entraîne souvent un renchérissement *a posteriori* des opérations. A Séoul, par exemple, la demande par la municipalité de Séoul de 138 591 € de taxes sur l'acquisition du terrain de l'école n'a pas été prise en compte initialement, ce qui a rendu nécessaire un montage juridique plus complexe que prévu pour l'opération d'acquisition.

S'agissant plus particulièrement de la TVA, le service de l'équipement néglige souvent de l'intégrer dans ses évaluations initiales en raison de l'incertitude qui caractérise selon lui le régime de taxation sur la construction des bâtiments diplomatiques. Ainsi, à Berlin, un deuxième avenant au marché de maîtrise d'œuvre a dû prendre en compte le montant de la TVA à l'ensemble du marché. Selon le ministère, les prestataires allemands et français devaient facturer la TVA, à charge pour les services fiscaux français de la transférer en Allemagne et pour l'ambassade de demander sa restitution à l'administration allemande. Or cette restitution n'a pas eu lieu. La Cour souhaite qu'à l'avenir la rédaction des contrats soit précisée sur ce point. Ce type d'oubli, qui revient à une sous-estimation initiale du coût des opérations, advient même quand il ne s'agit pas de bâtiments diplomatiques seuls soumis à des règles spécifiques pouvant permettre la déduction de la TVA. Pour la construction du lycée français de Francfort, la non-application de la réglementation au stade de la négociation du marché de maîtrise d'œuvre a contribué à la progression, par la suite, de 25 % de son montant.

B – Des dépassements de coût substantiels

Les dépassements de coût pour les grandes opérations immobilières sont évalués par le contrôleur financier à 20 % en moyenne mais il n'est pas rare d'observer des dépassements encore plus importants. Ces dérives de coûts s'expliquent, comme il a été souligné, par la mauvaise programmation initiale (et notamment la sous-estimation initiale des coûts) et par les modifications de programmes nombreuses, en particulier les adaptations demandées par le ministère, les maîtres d'œuvre ou les ambassadeurs en cours de chantier.

Les opérations de Singapour présentent un cas particulièrement critiquable de dépassement des coûts. Tandis que l'objectif avait été fixé en 1993 à 4,3 M€, le coût a finalement été de 9,3 M€ (soit un surcoût de 117 %). Pour l'hôtel du Ministre, alors que l'estimation globale des travaux réévaluée en 1999 pour tenir compte des opérations de

climatisation n'atteignait que 2,36 M€, le coût final a approché 8 M€, soit un surcoût de 5,7 M€ (241 % de l'enveloppe initiale).

Afin de régulariser ces dépassements, des avenants nombreux ont été élaborés, qui modifient sensiblement les conditions du marché d'origine et peuvent constituer une remise en cause de la concurrence initiale. En 2002, le ministère a ainsi conclu 49 avenants aux marchés de travaux, dont 45 ont augmenté les coûts, ce qui confirme le caractère chaotique de la programmation.

Pour l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre, aucun des avenants conclus pour le marché de maîtrise d'œuvre ou pour le marché de travaux ne s'inscrit dans le cadre fixé par le code des marchés publics alors en vigueur. C'est notamment pour cette raison que le contrôleur financier a rejeté les avenants n° 2 des marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre. Tous lots et marchés confondus, c'est une hausse de 39,6 % qui a été enregistrée par ces avenants. Cette hausse est encore plus manifeste si l'on s'en tient à la tranche ferme, seule à avoir été réalisée, dont l'accroissement a atteint 50,4 %. C'est le marché de maîtrise d'œuvre qui a connu la progression la plus forte puisque son montant a plus que doublé (+ 101,9 %).

L'irrégularité de ces pratiques est d'autant plus regrettable que les travaux supplémentaires n'étaient pas indispensables à l'exécution de ceux prévus dans le marché d'origine : les prestations additionnelles (création d'un escalier, réaménagement de la cuisine, des bureaux, des vestibules) étaient très éloignées d'une simple réfection électrique. Elle est aggravée par le caractère répétitif de ces pratiques.

C – L'exemple de la nouvelle implantation diplomatique de la France à Berlin

Cette opération, mal programmée, a abouti à une importante dérive financière.

1 – L'insuffisante anticipation des besoins et la déficience de la programmation

C'est en 1990, au lendemain de la réunification allemande que la France s'est vu restituer le terrain qu'elle détenait sur la Pariser Platz de Berlin et a décidé d'y reconstruire son ambassade afin d'y regrouper tous les services français. La réunion du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger tenue le 27 octobre 1994 a avalisé cette décision qui a été consacrée par une note du Premier ministre en date du 28 novembre

1994. Le regroupement des services de la France sur la Pariser Platz devait s'accompagner de l'acquisition d'une parcelle contiguë, donnant sur la Wilhelmstrasse et échangée avec l'Allemagne contre une autre parcelle appartenant à la France et sur laquelle une partie des services du Bundestag devait s'installer. Il s'agissait également de mettre en vente les biens immobiliers que la France possédait à Bonn et Berlin et qui étaient désormais devenus inutilisés, afin de contribuer au financement de la nouvelle ambassade.

L'importance des modifications apportées au programme initial de l'opération de Berlin suggère que ce programme a été soit mal établi, soit mal suivi dans la conduite des opérations. Ainsi, par exemple, la résidence de l'ambassadeur dont la superficie programmée était de 1 421 m² a une superficie réalisée de 2 047 m² ; en revanche, la surface des bureaux réservés au ministère des affaires étrangères est en réduction notable de 200 m² entre le programme et la réalisation. L'édifice qui devait à l'origine abriter une antenne culturelle a été amputé de 475 m² de superficie. Ce projet a dû en définitive être écarté par le ministère pour des raisons liées à la sécurité et au manque de place. L'édifice correspondant, situé dans la cour des statues de l'ambassade, a ainsi changé trois fois de destination (espace de lecture, puis salle de documentation, enfin lieu destiné à l'accueil du consulat et salle des mariages).

2 – L'insuffisante anticipation des conditions de la vente du patrimoine de la France en Allemagne

La nécessaire rationalisation de la consistance du patrimoine de la France en Allemagne, et l'aliénation des immeubles devenus inutiles et à l'entretien coûteux (ancienne chancellerie à Bonn, Château d'Ernich), se sont faites selon des procédures lentes et complexes qui ont fait intervenir l'ambassade, le bureau des affaires foncières et domaniales du ministère, la commission interministérielle sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il en est résulté que l'administration française n'a été prête à entreprendre la vente que très tardivement, bien après l'effondrement du marché immobilier à Bonn, alors même qu'il était de longue date prévu que le produit de la cession de ces immeubles devait couvrir le coût de construction de la nouvelle ambassade de Berlin. Ce regrettable manque d'anticipation a pour conséquence que le ministère des affaires étrangères a dû renoncer à la vente de ses biens sur les bords du Rhin, et que les frais d'entretien du château d'Ernich, désormais inoccupé, s'élèvent à 46 000 € par an.

3 – Les coûteux aménagements intérieurs

De multiples exemples, relevés lors des contrôles sur place de la Cour, font apparaître que des éléments de mobilier particulièrement onéreux se sont révélés soit inutilisables, soit inadaptés aux besoins, et apportent la preuve de l'incapacité du ministère des affaires étrangères à faire les bons choix en la matière.

Ainsi, des canapés à deux et trois places (entre 5291 et 6168 € pièce), étaient dotés d'accoudoirs en vieil or ou argent saillants et tranchants, en sorte qu'ils n'ont pas été installés dans les salons, pas plus que deux canapés blancs (7 358 € pièce). L'ambassadeur a par ailleurs refusé le 16 septembre 2003 un avenant de 14 189 € TTC qui visait à une modification des housses de canapés afin d'améliorer leur confort, comme le proposait le maître d'œuvre. Quant aux fauteuils destinés aux salons, l'avenant au marché, pour un montant de 1 500 € par meuble, signé le 16 décembre 2002 a été justifié par la nécessité d'assurer leur bonne stabilité et leur confort. De même, 10 poufs à 767 € pièce, 9 fauteuils « à accoudoirs asymétriques » (entre 3 068 et 3 896 € pièce), une table démontable de la salle à manger (près de 29 000 €) sont à l'heure actuelle inutilisés ; 66 chaises, des consoles en noyer destinées notamment à la salle à manger sont en réalité utilisées pour les salles de réunion ; 4 tables en merisier fabriquées pour les salles de réunion (entre 9 319 et 13 995 € pièce) présentent des défauts sérieux.

Une grande partie du mobilier inutilisé est actuellement entreposée dans les parties communes, dans les réserves et au sous-sol de l'ambassade, faute d'en avoir trouvé l'usage ou de pouvoir les affecter dans des pièces autres que celles auxquelles ils étaient initialement destinés.

4 – Un coût total en réévaluation constante

En 1997, une première estimation du coût total de l'opération faisait état d'un montant de 43,9 M€. Par la suite, dès la remise de son avant-projet sommaire l'architecte retenu a réévalué, en avril 1998, le coût estimé des seuls travaux à 41,5 M€, dont le montant initialement retenu s'élevait à 30,3 M€ (soit une augmentation de 39 %). Le coût total de l'opération alors envisagé par l'architecte s'élevait ainsi à 68,3 M€, en dépassement de 25 M€ par rapport à la première estimation.

Dans une note datée du 29 octobre 1998, le service de l'équipement indique que « de l'aveu même de l'architecte, cette dérive s'explique, notamment, pour ce qui est des postes de façades de second

œuvre, par l'imprécision des premières études combinées avec un souci de sa part de ne pas afficher au départ un coût trop élevé qui aurait risqué de remettre en cause sa participation à la phase initiale du concours ».

Un accord a finalement pu intervenir entre le maître d'ouvrage et l'architecte en décembre 1998 pour un coût théorique global de près de 60 M€ dont 35 M€ pour les travaux de construction. Mais cet accord paraît avoir une nouvelle fois mal estimé le coût de l'opération, comme l'indiquent deux notes de l'inspection générale des finances d'avril et d'août 1999 adressées au ministre des affaires étrangères. Les auteurs de ces notes demandaient notamment au ministre si l'administration était disposée à faire jouer la clause du contrat permettant d'imposer au maître d'œuvre de revoir son projet.

De fait, si le montant des autorisations de programme engagées et visées par le contrôleur financier au 1^{er} septembre 2003 était de 59,5 M€, le montant de la réclamation déposée par les entreprises de travaux est de 15,9 M€ et le maître d'œuvre a déposé une demande de rémunération complémentaire de 0,7 M€. en fonction du résultat du contentieux en cours, le coût global et final de l'opération devrait se situer entre 70 M€ et 86,5 M€, soit une dérive financière représentant entre 59 % et 97 % de l'estimation initiale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les nombreux dysfonctionnements constatés trouvent leur origine principale dans la dilution des responsabilités entre les différents acteurs des opérations contrôlées, à tous les niveaux de la hiérarchie. La Cour a considéré que la publication de l'ensemble de ses constatations inciterait le ministère des affaires étrangères à mettre en œuvre un véritable plan de professionnalisation de la fonction immobilière, visant à créer un pôle de compétence indispensable pour l'exercice d'une fonction essentielle.

A cet effet, la Cour formule trois suggestions principales.

En premier lieu, l'Etat doit renforcer les instruments qui lui permettront d'avoir une vision d'ensemble de sa politique en la matière et d'être en mesure d'effectuer une programmation réaliste. Il lui faut en particulier élaborer des normes et s'attacher à les respecter. Il est également indispensable, afin de prendre en compte les aspects interministériels des implantations à l'étranger, que le tableau général des propriétés de l'Etat à l'étranger soit systématiquement renseigné de manière plus précise et actualisée et contienne les informations relatives à l'état des différents éléments de ce patrimoine. Enfin, la commission interministérielle des opérations immobilières de l'Etat à l'étranger devrait pouvoir être compétente pour les opérations de construction et de

rénovation. Les organes de décision du ministère, et notamment le comité de la politique immobilière, se verraient ainsi doter d'éléments de diagnostic intégrant la dimension interministérielle au moment de l'adoption des décisions stratégiques de construire, d'acquérir, de rénover ou de louer.

En deuxième lieu, il convient que pour chaque projet, une phase d'étude sérieuse et complète précède et prépare la prise de décision. En particulier, toutes possibilités doivent être systématiquement envisagées et systématiquement évaluées afin que les décisions qui seront prises (lancement ou non de l'opération, comparaison des différents sites possibles, location ou acquisition, construction, etc.) correspondent le mieux possible à des besoins exactement appréhendés. Une telle attitude permettrait notamment, sinon de supprimer, au moins de diminuer les annulations tardives d'opérations décidées ou le maintien d'opérations coûteuses pour les finances publiques et dont le bénéfice retiré n'a pas été correctement pris en compte.

Enfin, il n'est pas douteux qu'une meilleure connaissance des règles de gestion doit être exigée des différents responsables chargés de mettre en œuvre les décisions prises en matière de politique immobilière, qu'il s'agisse de la gestion unique des crédits, de l'archivage des dossiers opérationnels, de la professionnalisation des services de maîtrise d'ouvrage, de la définition de normes, de méthodologies, de programmes-type, du suivi des activités de programmation, de l'amélioration des études de coûts prévisionnels.

Mais les contrôles auxquels la Cour a procédé montrent que de telles réformes de structure, de méthodes et de compétences ne suffisent pas ; en effet, celles réalisées en 1994, malgré l'espoir qu'elles pouvaient susciter, n'ont eu que très peu d'effets faute d'une suffisante volonté de leur donner portée et consistance. Aussi, par delà les réformes institutionnelles et quel que soit le mode opératoire choisi, le ministère des affaires étrangères devra porter une attention soutenue et durable à l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, notamment à un moment où il doit faire face aux défis de la rationalisation de ses implantations à l'étranger et du regroupement envisagé de ses sites parisiens.

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

Cette insertion, dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'essentiel de son contenu, appelle de sa part les observations ou précisions suivantes :

Chapitre I B – L'absence d'outils nécessaires à la préparation des décisions :

La Cour a relevé le manque de connaissance par l'administration centrale du ministère des affaires étrangères de la consistance de son patrimoine, l'identification incomplète ou erronée de ses immeubles ainsi que l'absence d'informations sur leur entretien.

Il convient de rappeler que le ministère des affaires étrangères a accès depuis mai 2003 au serveur du tableau général des propriétés de l'Etat (STGPE). Il a réalisé en 2004 une expérimentation de valorisation de son patrimoine à l'étranger, en relation avec les postes diplomatiques dans six Etats (Etats-Unis, Brésil, Maroc, Sénégal, Portugal, Japon) et en partenariat avec la direction générale des impôts.

Sous réserve du bilan de cet exercice, la généralisation des actions de fiabilisation et de valorisation des biens du ministère des affaires étrangères sera lancée début 2005.

Chapitre II A1 - Une programmation irréaliste :

La Cour relève qu'au cours des cinq dernières années, plus du tiers des opérations programmées considérées comme prioritaires par le ministère des affaires étrangères ont été abandonnées ou suspendues. Trois projets parmi les plus importants de la programmation 2003 ont ainsi été abandonnés : l'ambassade de Pékin, l'ambassade de Tokyo et le centre des archives diplomatiques de La Courneuve.

Cette absence de programmation réaliste a été soulignée à plusieurs reprises par la direction du budget lors des négociations budgétaires. A ce titre, elle a demandé au ministère de prioriser ces opérations. Il convient de rappeler que, s'agissant de la construction de l'ambassade de Pékin, les études ont été réalisées au cours de l'année 2004 (0,47 M€) et que, par décision du Premier ministre, 31,5 M€ d'autorisations de programme ont été réservées en mars 2004 pour permettre la réalisation de cette opération.

S'agissant de l'ambassade de Tokyo, le projet comporte un montage complexe qui nécessite des tractations très délicates ne permettant pas d'envisager une réalisation proche des travaux.

S'agissant enfin du centre des archives de La Courneuve, les éléments fournis par le ministère des affaires étrangères lors des négociations budgétaires du PLF 2005 n'ont pas permis de déterminer précisément les échéances des travaux à venir.

Chapitre II A2 - Une gestion peu rigoureuse des crédits disponibles :

Le caractère peu rigoureux de cette gestion est lié à une absence de suivi qui conduit à une sous consommation des autorisations de programmes (variant de 39 % à 14 %) et des crédits de paiement (variant de 54 % à 27 %). Toutefois, en 2004, la gestion de ces crédits a évolué favorablement puisque la consommation des AP s'est élevée à 82 % en moyenne tandis que celle des CP a augmenté de 19% et a été portée ainsi à 96 %.

Chapitre III B - Des dépassements de coûts substantiels liés à des processus peu organisés et peu anticipés :

La Cour relève des dépassements de coûts substantiels, de l'ordre de 20 % en moyenne. Cette absence de rigueur conduit à des litiges nombreux et coûteux. Ce constat, qui a été relevé à plusieurs reprises par le contrôleur financier, est partagé par la direction du budget.

Dès 2006, la mise en œuvre de la LOLF devrait conduire le ministère des affaires étrangères à mettre en œuvre une programmation plus précise de ces opérations et à acquérir une connaissance plus approfondie des coûts locaux afin de limiter ce type de dérives.

Chapitre III C2 – Une insuffisante anticipation des conditions de la vente du patrimoine de la France en Allemagne :

La Cour observe la lenteur et la complexité des procédures de cessions et ajoute que ce manque d'anticipation « a pour conséquence que le ministère des affaires étrangères a dû renoncer à la vente de ces biens ».

L'aliénation des immeubles situés à l'étranger est réalisée, sous réserve de quelques adaptations spécifiques liées à leur localisation, selon les mêmes modalités que celles applicables aux immeubles domaniaux situés sur le territoire français.

La seule formalité supplémentaire consiste en l'intervention de la commission interministérielle visée à l'article D36 du code des domaines de l'Etat. Cette commission, présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et qui comprend quatre représentants du ministère des affaires étrangères et quatre représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, doit en effet être obligatoirement consultée préalablement à tout projet d'aliénation d'immeuble situé à l'étranger. Néanmoins, l'intervention de cet organisme, eu égard à la fréquence de ses réunions, ne paraît pas de nature à allonger de manière significative le traitement des dossiers de l'espèce.

En ce qui concerne la vente du patrimoine immobilier de la France en Allemagne, le ministère des affaires étrangères a saisi la commission le 13 juillet 1999, très peu de temps, donc, avant le déménagement effectif de ses services qui devait intervenir au plus tard à l'automne de la même année.

Or, la décision de transférer à Berlin les services diplomatiques français avait été prise depuis plusieurs années. On ne peut donc que regretter, dans ces conditions, que la procédure de vente n'ait été initiée qu'en 1999, à un moment où le marché immobilier de la région de Bonn se trouvait déjà fortement affecté par le départ à Berlin d'un grand nombre d'institutions, ce qui rendait plus délicate la réalisation des ventes.

Par ailleurs, s'agissant de l'ancienne résidence de l'ambassadeur de France en Allemagne (le château d'Enrich, vaste propriété située au sud de Bonn), l'avis de la commission interministérielle du 13 juillet 1999, favorable à sa mise en vente, n'a été suivi d'effet que tardivement. L'ambassadeur, exerçant en application des dispositions du décret n°79-433 du 1er juin 1979 les attributions domaniales confiées en métropole aux préfets et aux directeurs des services fiscaux, devait prendre les mesures nécessaires à l'organisation de la vente selon la procédure qui avait été arrêtée (appel d'offres avec publicité et mise en concurrence). Cette procédure n'a été mise en place qu'au cours du second semestre 2000 et l'appel d'offre a été déclaré infructueux le 30 janvier 2001, la seule offre déposée ayant été considérée comme insuffisante.

L'échec de l'appel d'offre n'a pas pour autant mis fin à la procédure de vente qui devait être poursuivie dans le cadre d'une cession amiable, le ministère des affaires étrangères s'étant engagé à confier un mandat à une ou plusieurs agences immobilières pour prospecter largement dans la perspective d'une vente de gré à gré.

A ce jour, les démarches éventuellement entreprises pour parvenir à la vente de la propriété n'ont fait l'objet d'aucune communication à la commission interministérielle.

Enfin, la suggestion consistant à prévoir, dans le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), des informations sur l'état d'entretien du parc, suggestion qui avait également été formulée par la Cour dans son rapport de 2003 sur les missions domaniales de la direction générale des impôts ne paraît pas adaptée : le TGPE est un outil d'inventaire et d'identification des immeubles qui ne saurait se substituer aux outils de gestion immobilière que doivent nécessairement utiliser les administrations affectataires.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères a la charge d'un patrimoine immobilier situé à l'étranger, de plus de 2 millions de m², caractérisé par une extrême dispersion géographique, à laquelle s'ajoute sa très grande hétérogénéité, puisqu'il regroupe des bâtiments administratifs, des établissements scolaires et culturels, mais aussi des logements, des campus résidentiels, des monuments historiques et même quelques édifices religieux. Sa fonction de maître d'ouvrage est ainsi appelée à se développer et à se rénover en permanence.

Un premier axe de réforme s'articule tout d'abord au niveau interministériel. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en introduisant une comptabilité générale, offre ainsi à l'administration l'opportunité de connaître la valeur de son patrimoine immobilier (entendu comme l'ensemble des biens contrôlés), donnée que le tableau général des propriétés de l'État n'intègre pas actuellement. D'autre part, l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'État a été relancée par le Gouvernement avec la création de la mission interministérielle pour la valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) et les enquêtes menées par des parlementaires (notamment les rapporteurs du budget du ministère des affaires étrangères à la commission des finances de l'Assemblée Nationale).

Au delà de ce premier axe, le Ministère a également initié en interne un effort de modernisation de sa politique immobilière : accélération par exemple des cessions dans un contexte de rationalisation de nos implantations à l'étranger et de reconfiguration du réseau diplomatique. Les recettes annuelles des cessions sont passées de 2 M€ en 1999 à plus de 12 M€ en 2004, et une centaine de millions d'euros de ventes sont programmés dans les années à venir. Le renforcement de la sécurité et de la fonctionnalité des bâtiments, le regroupement des services à l'étranger y compris ceux des autres administrations, mais aussi des services parisiens (projet de site unique) sont également concernés.

Les observations de la Cour et les remarques suivantes montrent que ce mouvement de modernisation et de rationalisation, s'il n'est pas encore achevé et nécessite des efforts constants, a déjà permis des progrès significatifs.

1) Les efforts de modernisation de la politique immobilière du ministère des affaires étrangères le conduisent tout d'abord à relativiser certaines des observations de la Cour.

1.1. La multiplicité des intervenants, dénoncée par la Cour, est consubstantielle à une organisation administrative séparée entre la France et l'étranger. L'Ambassadeur étant le responsable du domaine de l'État dans le pays de sa résidence, il est parfaitement fondé à intervenir dans la marche des dossiers. La coordination interministérielle, que la Cour estime à juste titre insuffisante, ne dépend pas par ailleurs uniquement des efforts de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) mais des administrations implantées à l'étranger elles-mêmes.

L'intégration des opérations immobilières du MAE dans une vision d'ensemble de l'évolution de la carte diplomatique, consulaire et culturelle dépend pour sa part des arbitrages rendus sur l'évolution du réseau de l'État à l'étranger. Au delà du nombre d'implantations diplomatiques, ce ministère doit également faire preuve de réactivité dans des contextes parfois mouvants. Suite aux événements du 11 septembre 2001, un très gros effort a dû être consenti en matière de sécurité, y compris dans des pays par définition sans risque particulier. Ainsi dans le cas relevé par la Cour de la nouvelle ambassade à Berlin, la nécessité d'abandonner le concept de rue intérieure ouverte au public a conduit à remettre en cause, en chaîne, toute une partie de la programmation.

Si la permanence de nos implantations dans de nombreux pays ne fait guère de doute, il y a par contre moins de certitudes quant au contenu des fonctions diplomatiques et consulaires dans l'avenir. Les projets devront sans doute devenir plus flexibles et adaptables. Ces interrogations pèsent également sur le débat entre location, achat et construction. Enfin, l'avenir de la construction européenne entre également en ligne de compte, et ce Ministère étudie plusieurs projets immobiliers conjoints avec l'Allemagne.

La vision d'ensemble souhaitée par la Cour est donc plus complexe à établir qu'il peut apparaître au premier abord, et les différents paramètres doivent être attentivement étudiés. Ainsi la remarque de la Cour sur les logements de Séoul ne tient pas compte du fait que ceux construits en ville conservent une valeur vénale sur le marché immobilier local, ce qui n'aurait pas été le cas s'ils avaient été inclus dans le campus diplomatique.

1.2. Les critiques de la Cour sur la remise en cause des programmations sous-estiment pour leur part l'influence de la conjoncture budgétaire. Alors qu'un portefeuille d'études ne peut qu'évoluer lentement au rythme de réalisation des contrats, la réduction rapide des crédits de paiements effectivement disponibles survenue entre 2000 et 2003 (- 23 % en LFI, - 48 % pour les ressources totales) a pu certes donner l'impression d'un

pilotage hésitant. Pour autant, l'abandon de projets – même prioritaires – ne relève pas nécessairement du fait du maître d'ouvrage...

La valorisation du patrimoine entreprise dans le cadre de la LOLF permettra sans doute d'établir l'écart existant entre le capital immobilisé et les crédits d'entretien qui lui sont consacrés. L'irréalisme dénoncé par la Cour pourra ainsi être mieux situé.

Il convient enfin de noter que la remise en cause des programmations peut également découler des conclusions des études réalisées, dont la Cour estime au demeurant qu'elles ne sont pas assez nombreuses. Tel est le cas de Pretoria où les interventions concomitantes de l'Ambassadeur et de la CIM ont en effet conduit à une remise en cause de l'opération initiale dans un sens favorable aux finances publiques.

*1.3. Concernant les **dérives financières**, une meilleure appréhension des coûts locaux par ce ministère permettra effectivement de pallier l'insuffisante connaissance de ceux-ci par les maîtres d'œuvre français. A ce sujet, il convient de souligner qu'un recours plus fréquent à la maîtrise d'œuvre locale, qui permettrait de diminuer les coûts, priverait l'architecture nationale de l'opportunité d'exporter son savoir-faire à l'étranger.*

Investi de fonctions éminemment régaliennes (construction d'ambassades, d'instituts culturels...), ce ministère doit en effet savoir arbitrer, sans doute en développant un système de normes plus abouti, entre ce qui nécessite une maîtrise d'œuvre française de prestige et ce qui appelle des maîtrises d'œuvre locales a priori mieux à même de maîtriser les coûts locaux. Enfin, ce ministère note que l'actuelle structuration de la sous-direction des affaires immobilières en sections géographiques paraît plus pertinente qu'une structuration par type de projet pour parfaire sa connaissance des coûts globaux et des contextes locaux.

*1.4. L'exemple de la **rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse** fait l'objet de plusieurs critiques, dont certaines sont effectivement fondées. Tel est notamment le cas de l'introduction dans le marché de la notion de « module », qui a été la source des contentieux constatés. L'insuffisance du diagnostic détaillé de l'immeuble est également relevée à juste titre par la Cour.*

Ce ministère souhaiterait néanmoins rappeler les contraintes très lourdes qui ont pesé sur cette opération, notamment la fusion simultanée du Ministère des affaires étrangères avec le Secrétariat d'État à la coopération qui a interféré sur l'utilisation des lieux et la nécessité de mener les travaux en site occupé. In fine seuls certains lots (centre de conférence et restauration administrative) ont été réalisés, le ministère renonçant au reste de l'opération.

Ce ministère ne peut par contre s'accorder avec la Cour, lorsqu'elle estime que « l'annonce [...] de la mise à l'étude de la construction d'un nouveau ministère regroupant l'ensemble des services actuellement installés dans plus de 10 sites différents fait craindre que les travaux entrepris dans l'immeuble de la rue La Pérouse, abandonnés alors qu'ils sont inachevés, auront été conduits en pure perte ». En effet, le départ des agents de l'immeuble de la rue La Pérouse vers le site unique ne pourrait intervenir, selon les meilleures hypothèses, qu'entre 2008 et 2010, ce qui constituera une durée normale d'amortissement des travaux, par ailleurs nécessaires au maintien de la valeur du bâtiment. Il convient également de rappeler que le restaurant administratif, qui sert 100.000 repas par an, avait été dénoncé par les services vétérinaires comme ne respectant plus les normes d'hygiène et de sécurité.

A l'opposé de l'observation de la Cour, on peut donc noter que la limitation des travaux de réhabilitation de l'immeuble à la réfection des réseaux et à la mise aux normes de sécurité paraît une issue raisonnable dans la perspective d'un départ du ministère vers un site unique d'ici cinq ou six ans.

*1.5. La **rénovation de l'hôtel du Ministre** présentait également, comme le rappelle brièvement la Cour, des contraintes extrêmement lourdes. Travailler dans un site occupé aussi sensible, sous la pression de l'urgence, a évidemment été difficile mais n'a pourtant pas altéré la qualité des travaux effectués.*

La Cour fait remarquer « l'absence de véritable étude préalable au lancement des travaux ». Il convient néanmoins de rappeler que ce ministère disposait d'une étude de diagnostic et que les délais très serrés fixés dès le début (les travaux devaient être achevés pour la présidence française de l'Union européenne) rendaient difficile la réalisation d'un diagnostic d'ensemble du bâtiment et de ses besoins, ce qui fut évidemment regrettable, mais relève davantage des contraintes de l'urgence que d'une méconnaissance des bonnes pratiques par ce ministère.

Le code des marchés publics ne simplifie pas il est vrai la tâche d'un maître d'ouvrage lié par un calendrier particulièrement serré. Privilégiant la mise en concurrence formelle, il méconnaît très largement le prix du temps et obère toute la réactivité inhérente à ce type de projet. Ce ministère ne récuse pas les critiques faites par la Cour concernant les modifications du programme ou l'usage de marchés à bons de commande mais note que l'évolution des pratiques et de la réglementation vont dans le sens de procédures plus souples (partenariats public / privé, double bail...) qui permettront de travailler dans un cadre moins contraignant que celui qu'impose le code des marchés publics.

Enfin, les critiques relatives à une certaine confusion dans la prise de décision sous-estiment le rôle du service de l'équipement, qui a présidé l'ensemble des réunions de chantiers, sans certes pour autant avoir pu faire abstraction des demandes des autorités dont il relève.

1.6. L'exemple de la construction de la nouvelle implantation diplomatique à Berlin donne lieu également à un certain nombre de critiques de la part de la Cour.

Parmi les facteurs qui ont conduit à la révision de la programmation initiale il a déjà été fait état des contraintes de sécurité suite aux attentats du 11 septembre 2001, qui ont amené à renoncer aux implantations culturelles ouvertes au public prévues sur le site.

La chute du marché immobilier à Bonn était inscrite dans le transfert de la capitale à Berlin et il paraît aventuré d'écrire que, pour anticiper cette chute, la vente de nos biens à Bonn aurait pu précéder le transfert de nos services à Berlin. La procédure « lente et complexe » que stigmatise la Cour est au demeurant la même que celle qu'elle souhaite étendre en élargissant le rôle de la CIM. En tout état de cause la réalisation sans bradage de ces biens paraît désormais en bonne voie.

Les critiques relatives aux aménagements intérieurs soulèvent une nouvelle fois la question du recours à des créateurs contemporains, aux coûts sans commune mesure avec ceux du mobilier de séries industrielles, dans des opérations considérées comme prestigieuses. Il a par ailleurs été remédié aux malfaçons relevées par la Cour.

Les observations de la Cour, décrivant une non prise en compte de la TVA dans les évaluations initiales de coût et la conclusion d'un deuxième avenant au marché de maîtrise d'œuvre prenant en compte le montant de la TVA applicable à l'ensemble du marché, méconnaissent en fait une réalité plus complexe et qui témoigne d'un souhait de pragmatisme. Il convient en effet de dissocier les marchés de prestations intellectuelles de ceux de travaux.

Concernant le marché de maîtrise d'œuvre, le marché prévoyait un règlement des prestations hors taxes. Il prévoyait néanmoins une demande d'exonération officielle auprès du gouvernement allemand spécifiquement liée à cette opération. S'il s'avérait que tout ou partie des prestations du maître d'œuvre devaient être assujetties, le maître d'ouvrage s'engageait à verser au titulaire les montants correspondants. Ce sont les dispositions juridiques communautaires (sixième directive dont l'article 15.10 prévoit que les prestations rendues au profit d'une représentation diplomatique d'un État membre sur le territoire d'un autre peuvent être exonérées de la TVA locale, selon les modalités fixées par l'État membre d'accueil) qui avaient conforté ce Ministère dans son intention d'engager le marché initial hors taxes.

Les négociations avec le Finanzamt allemand ont été longues et n'ont finalement pu aboutir du fait des particularités fiscales allemandes liées à la redistribution du produit de la TVA au niveau de l'État fédéral et du Land de Berlin. Exonérer a priori l'opération privait le Land et la commune de la part leur revenant, d'autant plus que le remboursement de la TVA pour les ambassades est à la charge de l'État fédéral.

Il a donc été convenu que l'Etat français paierait la TVA sur la totalité du marché de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux à suivre et la récupérerait a posteriori. Cette disposition a été intégrée au marché de maîtrise d'œuvre par l'avenant n° 2.

Compte tenu des difficultés d'immatriculation des membres français du groupement auprès des services fiscaux allemands (devant permettre la récupération de la TVA), le maître d'ouvrage a réglé hors taxes les situations de maîtrise d'œuvre sauf pour les sous-traitants allemands. En 2004, devant ces difficultés, une dérogation a été demandée et accordée par les autorités allemandes, prévoyant le versement de la TVA pour les règlements des sous-traitants allemands et le règlement hors taxes pour les membres français du groupement. Cette disposition a été formalisée par l'avenant n° 5 du marché. Pour les sous-traitants allemands, la récupération de la TVA intervient a posteriori au profit du maître d'ouvrage.

Enfin, les marchés de travaux conclus avec des entreprises allemandes ont été réglés toutes taxes comprises, la récupération de la TVA intervenant après chaque règlement au profit du maître d'ouvrage. In fine la restitution des montants de TVA sur l'ensemble des travaux est un droit qui n'est aucunement contesté par nos partenaires.

De ce fait les appréhensions de la Cour sur la dérive financière de l'opération par rapport à un coût initial de 60 M€ convenu avec le maître d'œuvre ne sont pas fondées, le contentieux avec le consortium titulaire du marché de travaux – contentieux qui en lui-même n'a rien d'exceptionnel dans une opération de cette ampleur – étant en voie de règlement.

2) Le ministère est toutefois conscient de la justesse des recommandations de la Cour et va rechercher, dans le cadre de sa modernisation, à remédier aux faiblesses relevées.

2.1. Concernant tout d'abord l'organisation de la fonction immobilière, ce ministère reconnaît que la situation actuelle, qui attribue les responsabilités de construction et de gros entretien des immeubles au service de l'équipement, et la fonction domaniale (locations, cessions, acquisitions) et l'entretien courant à la direction des affaires budgétaires et financières, n'apparaît plus optimale dans le nouveau contexte budgétaire. En effet, la logique de cette répartition des compétences, fondée notamment sur la séparation entre les titres III (moyens des services, dont locations) et V (investissements, dont constructions ou achats) selon l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ne se justifiera plus du fait de la fongibilité

apportée dans le cadre de chaque programme par la loi organique du 1^{er} août 2001.

L'intégration au bilan du ministère de ses actifs immobiliers conduit également à vouloir mieux relier gestion domaniale et politique d'investissements. Aussi la fonction domaniale sera-t-elle transférée dès 2005 de la DAF au service de l'équipement de manière à mieux resserrer le processus d'analyse de la décision.

De la même manière, ce ministère partage l'opinion de la Cour concernant l'élargissement des compétences de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) aux constructions et rénovations. Il va étudier la possibilité d'une modification des articles D36 et D37 du code du domaine de l'Etat de manière à conférer à la CIM, selon des seuils à définir, un avis obligatoire sur les opérations de construction et de rénovation. Une extension de son pouvoir de proposition pourrait également être envisagée.

*2.2. Une meilleure **coordination des différents ministères** intervenant à l'étranger demeure un objectif permanent de ce ministère, dans l'immobilier comme dans d'autres domaines. Telle est au demeurant la fonction première de la CIM.*

Suite aux propositions du rapporteur du budget du Ministère des affaires étrangères pour la commission des finances de l'Assemblée nationale pour le projet de loi de finances 2005, le ministère a ainsi demandé à l'Inspection générale des finances d'étudier, dans le cadre d'une mission d'assistance, l'opportunité de créer une agence immobilière chargée des immeubles de l'État à l'étranger.

*2.3. La Cour relève également l'**insuffisance des outils de préparation des décisions**. Ce ministère, conscient de cette lacune, fait actuellement d'importants efforts en ce domaine.*

Ainsi, la préparation du budget pour 2005 a été l'occasion de définir le périmètre correspondant aux besoins financiers incompressibles pour entretenir le patrimoine du ministère. Dans ce cadre, le service de l'équipement travaille, en liaison avec la direction des affaires budgétaires et financières, à la constitution d'instruments d'évaluation précis, via une actualisation du tableau général des propriétés de l'État, en y faisant figurer l'ensemble des opérations d'investissements réalisées depuis dix ans. La connaissance du patrimoine en a déjà été substantiellement améliorée.

Les travaux de valorisation du patrimoine immobilier, dans le cadre de la constitution du bilan d'ouverture demandé par la LOLF, permettent également d'enrichir le TGPE, dont il est vrai qu'il ne fait apparaître aujourd'hui qu'un état sommaire du patrimoine. Ce travail de longue haleine (expérimentation sur 6 pays en 2004, généralisation en 2005) permettra une amélioration considérable du tableau général (valorisation, état d'entretien).

Enfin, un travail sur les normes des bâtiments est en cours, et a permis de ramener les programmes présentés par les postes à des standards pré-identifiés. En revanche, l'idée proposée par la Cour « d'ambassades types », afin de dérouler les opérations sur un même schéma, apparaît, pour ce ministère, méconnaître l'hétérogénéité des processus de construction à travers le monde. Grâce aux fruits attendus de cette politique, les décisions immobilières pourront s'appuyer sur des connaissances davantage précises et chiffrées et les arbitrages entre construction, acquisition ou location seront facilités.

*2.4. Parallèlement, ce ministère a entamé une double réflexion sur les programmes immobiliers et sur les **coûts des opérations**.*

La Cour relève que le ministère ne définit pas ses opérations avec une rigueur suffisante. Afin d'éviter les dérives, un guide d'évaluation est en cours de rédaction, à l'aune duquel chaque opération sera abordée. L'élaboration de chaque opération nouvelle en référence à des éléments-types (effectifs, fonctions de l'ambassade), permettra une rationalisation des programmes.

Le service de l'équipement cherche par ailleurs à collecter des informations en matière de coûts de construction à l'étranger, en lien avec de grands investisseurs français au plan international. Ces progrès permettront d'éviter une sous-estimation du coût des opérations, et, ainsi, certaines remises en cause de la programmation.

*2.5. Les **remises en cause de la programmation** (abandon de projets), dont on a vu qu'elles ne sont pas nécessairement le fait de ce ministère, nécessitent de dégager le « socle budgétaire » nécessaire pour les projets incontournables (par exemple le projet de site unique pour l'administration parisienne), dans un contexte de pénurie de moyens.*

Afin de dégager des crédits, ce ministère s'est engagé dans une politique énergique de cessions. Le patrimoine dont il est affectataire comprend de nombreux bâtiments dont l'adaptation aux normes modernes de construction, de fonctionnement et de sécurité suppose des aménagements de plus en plus coûteux. Chaque fois que la valeur de vente de tels bâtiments permet d'envisager des opérations de construction dans de bonnes conditions, les chefs de poste sont incités à étudier l'opportunité de cessions. Cette politique commence à porter ses fruits, et permettra d'ici quelques années de disposer d'un parc immobilier rationalisé, moins vaste, moins coûteux à entretenir et plus fonctionnel. Cette politique ne peut cependant se développer qu'à la condition que les recettes tirées des ventes donnent lieu à l'ouverture des crédits d'investissement correspondants au budget du ministère.

2.6. Enfin, concernant les **dérives financières**, la Cour observe que certaines insuffisances dans les processus décisionnels ont pu aboutir à des demandes de travaux supplémentaires. Cet état de fait a été clairement identifié par ce ministère dont les efforts de rationalisation et de méthodes mis en œuvre en ce moment ont pour objectif d'être à la fois efficace et plus rigoureux.

En conclusion, il apparaît que la professionnalisation de la fonction immobilière du ministère des affaires étrangères, que la Cour appelle de ses vœux et pour laquelle elle formule des suggestions pertinentes, constitue un objectif partagé et en cohérence avec la dynamisation de la politique immobilière de l'État voulue tant par le Gouvernement que par le Parlement.

Le recours à des procédures plus souples que la réglementation administrative traditionnelle dans la relation entre les ministères et les professionnels privés de l'immobilier confirme à la fois ce besoin de professionnalisation du ministère et le renforcement de l'instance interministérielle de supervision et de contrôle que constitue la CIM.

Le projet de regroupement de l'administration parisienne dans un site unique devra tirer les leçons des insuffisances qui ont pu être notées dans certains projets passés. Pour ce faire le ministère estime qu'une assistance spécifique à la maîtrise d'ouvrage sera sans doute nécessaire pour réaliser cette opération dans les meilleures conditions.

3

Du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu

PRESENTATION

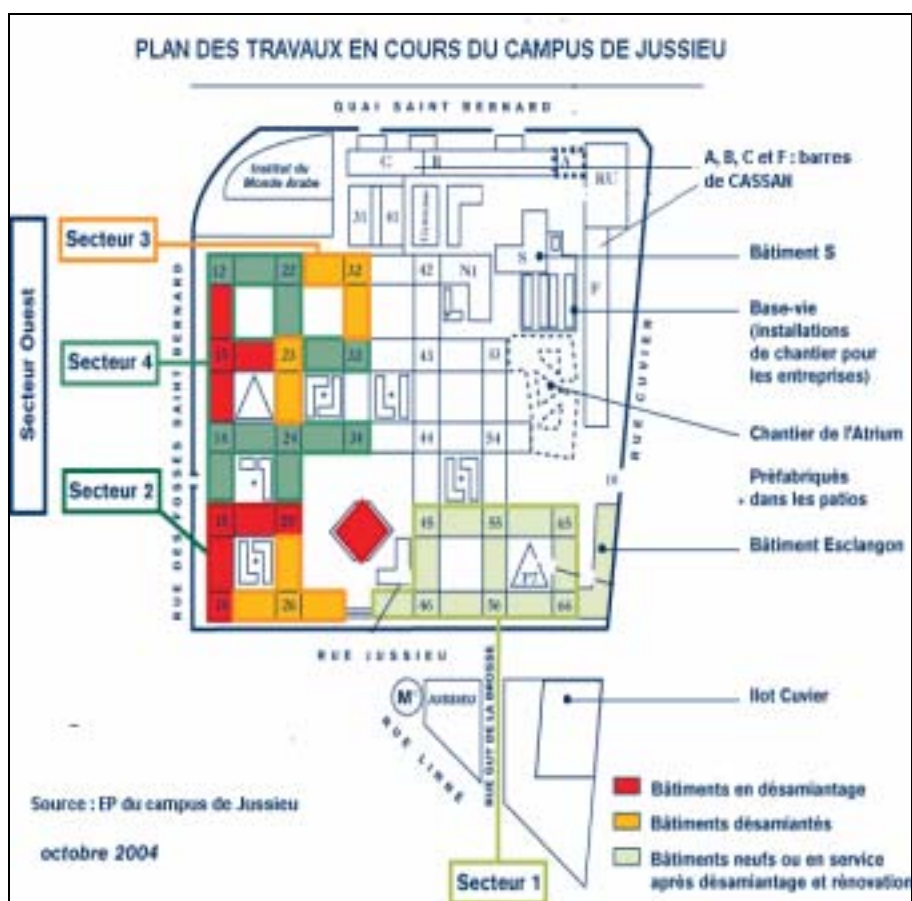
Le campus de Jussieu abrite dans le 5^{ème} arrondissement de Paris à l'emplacement des anciennes Halles aux vins, les universités de Paris VI et de Paris VII ainsi que l'institut de physique du globe sur une superficie de 311 000 m² (SHON).

Depuis sa construction, il y a une quarantaine d'année, l'écart s'est creusé entre des installations vieillissantes et l'évolution des normes de sécurité imposées aux immeubles recevant du public, en particulier lorsqu'ils sont de grande hauteur et qu'ils ont recouru à l'amiante pour assurer leur stabilité au feu.

La reconnaissance progressive des risques liés à l'amiante (décrets des 24 mars 1978 et 7 février 1996) et la pression des usagers ont contraint le ministère à décider en 1996 le « désamiantage » des bâtiments⁽¹⁾ du campus. La décision était prise en même temps de maintenir le site en activité.

Dès juin 1999, la Cour avait attiré l'attention du ministre de l'éducation nationale sur les risques d'une opération conduite en l'absence d'une programmation d'ensemble des travaux. Elle avait recommandé la constitution d'une autorité commune à tous les occupants du campus pour assurer durant les travaux et au-delà la cohérence de sa gestion, comme un corollaire indispensable à l'action de l'Etablissement public du campus de Jussieu (EPCJ) qui avait été créé en avril 1997 pour assurer la conduite du chantier.

(1) la surface totale amiantée est de 190 000 m² (SHON : surface hors œuvre nette) répartis entre l'ensemble des rotondes et niveaux de superstructures des trente-huit bâtiments appelés « le Gril » (155 000 m²), une partie sous dalle (24 000 m²) et la tour centrale de Jussieu (11 000 m²). Les deux bâtiments dénommés « barres de Cassan » ne contiennent pas d'amiante.



I – La conception de l’opération

Le lancement de l’opération par le ministre de l’éducation nationale, en septembre 1996, a été décidé en l’absence d’études préalables suffisantes et sur la base d’une sous-évaluation de l’ampleur et de la consistance des travaux à entreprendre et de leur coût. Les efforts ultérieurs de programmation ont été déployés au coup par coup par plusieurs intervenants (les universités, le rectorat et l’Etablissement public du campus de Jussieu) qui ont exercé la maîtrise d’ouvrage sans vision d’ensemble ni sur cette opération d’une grande complexité et soumise à de nombreuses contraintes, ni sur le devenir du campus.

A – Une décision insuffisamment fondée

1 – Une étude de diagnostic initiale notoirement insuffisante

La première étude de diagnostic décidée par les pouvoirs publics au premier trimestre de 1995 et financée par l’université Paris VI, pour un montant de 190 000 €, devait « *explorer les possibilités et les conditions d’établissement d’un marché de maîtrise d’oeuvre pour des travaux concernant l’hygiène et la sécurité du campus de Jussieu portant sur le traitement des surfaces amiantées, la sécurité incendie et la sécurité électrique* ».

En dépit du champ qui lui était ainsi assigné, cette étude s’est cantonnée à un diagnostic très limité et à des propositions répondant aux exigences du moment, liées à titre principal sinon exclusif au risque sanitaire de l’amiante auquel étaient exposés les utilisateurs du campus. Les insuffisances en matière de sécurité incendie du campus étaient pourtant signalées depuis de nombreuses années par la commission de sécurité de la préfecture de Paris qui avait émis diverses recommandations dès 1974, puis en 1988 et 1993. Disponible en avril 1996, cette étude prévoyait le traitement des surfaces amiantées mais limitait le traitement envisagé pour la mise en sécurité des installations à l’amélioration des conditions de vie des occupants, sans prendre en compte les travaux de mise en conformité exigés par la réglementation applicable aux établissements recevant du public (ERP).

Les opérations d'accompagnement envisagées se limitaient à un double déménagement des usagers du « Gril » qui devaient tous retrouver à l'issue des travaux leurs locaux d'origine, au maintien sur place des gros équipements de laboratoires et à la construction sur le site de 30 000 m² seulement de locaux - tampons. Les travaux prévus, répartis en douze tranches de trois barres chacune, pour un budget total de 135 M€, devaient être réalisés dans un délai particulièrement court de trente-sept mois.

C'est sur la base de ce choix effectué en 1996, limitant le chantier à un minimum de travaux, sans réflexion d'ensemble sur le réaménagement du site, que la décision de réaliser les travaux en site occupé a été prise.

La redéfinition complète du champ de l'opération en 1998 a induit la nécessité de planifier et de réaliser les déménagements et relogements d'environ 60 000 étudiants et personnels travaillant sur le site ainsi que de leurs équipements et matériels. La complexité de l'opération a induit un allongement considérable des délais et une forte augmentation des coûts.

Lors d'une réunion interministérielle du 19 janvier 1998, d'autres hypothèses ont été évoquées : destruction du campus, déplacement des universités sur un autre site. Mais diverses raisons ont conduit à les écarter, notamment la volonté des deux universités d'être maintenues dans Paris intra-muros alors qu'aucune emprise foncière suffisante ne paraissait immédiatement aménageable. Toutefois, ces hypothèses ne semblent pas avoir été examinées de façon approfondie puisqu'aucune étude les concernant n'a pu être transmise à la Cour.

La Cour constate que cette opération offre un nouvel exemple de décision stratégique prise sans qu'aient apparemment été étudiées sous tous leurs aspects des solutions alternatives.

2 – Une étude de programmation limitée aux transferts des équipes

Afin de garantir la cohérence de l'ensemble de l'opération de désamiantage et avant la création de l'EPCJ, le ministère de l'éducation nationale a pris la décision de confier la maîtrise d'ouvrage à l'Etat, plutôt qu'aux universités occupant le site.

Le ministère, représenté par le recteur de l'académie de Paris, a signé en avril 1997 un marché dénommé « *étude de programmation et de pilotage général de l'opération de traitement de l'amiante* » pour un montant de 770 000 €. Lié à la réalisation de travaux de désamiantage sur un site occupé, le marché était en réalité improprement intitulé puisqu'il

consistait plutôt en un marché d'assistance au maître d'ouvrage, son objet étant en fait limité aux seules opérations de transfert.

Le recensement sur le site des données fonctionnelles et techniques nécessaires pour appréhender l'organisation spatiale des activités devait durer cinq mois, mais n'a été achevé qu'en 1998. En effet, la réalisation dans de bonnes conditions des transferts exigeaient une connaissance précise du campus en termes de localisation, de superficie, de caractéristiques et d'affectation des différents locaux. Or aucun inventaire exhaustif des locaux et de leur occupation effective n'était disponible dans les services des universités présentes sur le site. Les informations fournies au programmiste comportaient de nombreuses insuffisances quant à la fiabilité des données : les mouvements internes auxquels avaient procédé directement les établissements universitaires n'étant pas intégrés, les occupations anormales de locaux ont été révélées au fur et à mesure de l'étude.

Ces difficultés expliquent pour partie que ce marché, outre qu'il n'avait pas pour objet la programmation des travaux mais seulement le schéma directeur des transferts, n'a même pas pu remplir intégralement cette mission. En raison de l'urgence, l'EPCJ, qui venait d'être créé, a notifié les premiers marchés de dépoussiérage et de déménagement en juin 1998, avant la mise au point du scénario définitif. Leur périmètre a été en conséquence réduit à un ou deux secteurs du « gril » alors qu'ils auraient dû porter sur l'intégralité de ses 38 bâtiments.

3 – Les incidences de la mise à jour du diagnostic

a) Une nouvelle étude préalable confiée au maître d'œuvre de l'opération

L'étude de diagnostic initiale réalisée en 1995 est apparue très rapidement insuffisante. Dès le troisième trimestre 1996, l'enveloppe financière a été portée de 135 à 146 M€, soit une hausse de 10 %, sans que cette revalorisation repose sur la réalisation préalable d'un complément de diagnostic effectué par le maître d'ouvrage.

Le marché de maîtrise d'œuvre lancé en 1997 pour la totalité de l'opération a prévu une tranche ferme intitulée « études préliminaires » d'un montant de 688 000 €, portant sur la réalisation d'une expertise du diagnostic initial, sur une étude de faisabilité technique de l'opération accompagnée du budget prévisionnel des travaux, ainsi que sur la mise au point d'un scénario du déroulement de l'opération.

L'une des missions essentielles du maître de l'ouvrage consiste à établir des études de diagnostic fiables pour permettre l'élaboration d'un programme complet et précis de l'opération qui, en application de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), doit être préalable à la consultation des concepteurs. Or ce contrat déléguait en fait au maître d'œuvre le soin d'élaborer les études préalables, de définir une partie du programme technique de l'opération et d'estimer l'enveloppe financière des travaux, en violation des principes majeurs posés par la loi MOP. Certes, comme l'a fait valoir l'EPCJ, la loi MOP autorise, en cas de réhabilitation ou de réutilisation d'ouvrages existants, la poursuite de l'élaboration du programme et de la détermination de l'enveloppe pendant les études d'avant-projet, mais l'étendue et le contenu des études complémentaires de diagnostic éventuellement confiées au maître d'œuvre ne doivent pas conduire à dessaisir le maître d'ouvrage de ses responsabilités. En l'espèce, en confiant au maître d'œuvre les responsabilités qui lui incombait, le maître d'ouvrage courait le risque de devoir conclure, dès la notification du marché, un avenant modifiant substantiellement le montant de l'enveloppe et celui de la rémunération du titulaire, remettant ainsi en cause les conditions de la mise en concurrence initiale.

C'est pourquoi la commission spécialisée des marchés de bâtiment a demandé et obtenu que la tranche conditionnelle du marché soit circonscrite à la maîtrise d'œuvre des huit premières barres, l'attribution des autres prestations de maîtrise d'œuvre sur le site étant subordonnée à de nouvelles mises en concurrence.

b) Une redéfinition complète du champ de l'opération

L'étude de faisabilité a abouti à une nouvelle estimation de 271,8 M€ HT, qui augmentait très sensiblement les prévisions de dépenses du diagnostic initial sur tous les postes : désamiantage (+ 60 %), accompagnement (+ 190 %), mise en sécurité (+ 400 %), sécurité électrique (+ 120 %).

Simultanément, plusieurs expertises menées au cours de l'année 1997 révélaient que les principaux problèmes de sécurité du campus étaient liés au risque d'incendie, pour des raisons tenant à la fois à l'insuffisance de la résistance au feu des bâtiments et au non respect de la réglementation sur les établissements recevant du public.

A la suite de ces études, un nouveau plan arbitré en réunion interministérielle le 19 janvier 1998 a été adopté, avec pour objet la mise en sécurité globale du campus de Jussieu.

A l'objectif initial du désamiantage des locaux, s'ajoutaient ceux de la remise aux normes de sécurité des bâtiments, du réaménagement et de la rénovation du campus. Ils impliquaient des transferts successifs d'unités de formation et de recherche et, à terme, la réduction des surfaces utiles disponibles sur le campus. Une opération pilote sur une première barre devait valider la faisabilité technique de l'opération. La durée du chantier était évaluée à cinq ans.

La mise en conformité avec les règlements de sécurité conjugée aux impératifs de santé publique a ainsi élargi considérablement le champ de l'opération à une rénovation complète du site (réhabilitation complète du gril, redistribution des locaux).

Les questions relatives à l'aménagement d'ensemble du site se sont alors posées avec acuité puisqu'il a fallu préciser les orientations architecturales et urbanistiques que devraient respecter les différentes équipes de maîtrise d'œuvre. Ces études de parti architectural n'ont fait cependant l'objet d'un marché de prestations intellectuelles qu'en novembre 2000, soit postérieurement au premier marché de maîtrise d'œuvre confié pour les huit premières barres du site, créant ainsi le risque d'une absence d'harmonie architecturale entre les différents secteurs du campus.

B – Une opération d'une grande complexité

1 – Le changement d'échelle de l'opération

D'une opération circonscrite à l'origine aux seuls travaux de désamiantage du site rendus impératifs par des contraintes de santé publique, le chantier de Jussieu a ainsi changé progressivement d'échelle pour aboutir à une rénovation globale du campus.

Déjà complexe en raison de la spécificité des travaux de désamiantage pour lesquels l'expérience manquait, cette lourde restructuration a été rendue plus compliquée encore par la décision de maintenir le campus en activité pendant l'exécution des travaux. Réaliser les travaux en site occupé obligeait en effet, préalablement à toute intervention, à libérer les locaux de leurs occupants et de leurs équipements et matériels et à trouver pour ceux-ci des sites d'accueil temporaires ou à construire et équiper de nouveaux bâtiments provisoires ou définitifs pour les abriter.

En conséquence, la réalisation du projet a également nécessité des prestations de déménagement, de relogement et l'aménagement des bâtiments loués, sans compter les travaux de dépoussiérage ou les prestations de métrologie et de traitement des déchets sur le site de Jussieu.

L'organisation d'une opération aussi complexe, sur un site qui se caractérisait au surplus par l'absence d'état des lieux et par une connaissance très lacunaire des modalités d'occupation des locaux, aurait exigé une programmation rigoureuse qui n'a pas été élaborée en temps utile.

2 – Une opération soumise à de lourdes contraintes

a) L'imbrication des unités de Jussieu

Le campus se caractérisait par l'importance des surfaces affectées à la recherche dans les filières scientifiques dures et expérimentales et à l'enseignement (selon un rapport de deux tiers un tiers), par une forte densité d'occupation et l'imbrication géographique des disciplines, des enseignements et des laboratoires de recherche des deux universités.

Cette situation n'a pas facilité les opérations de relogement qui devaient être engagées sur la base de principes clairs mais très contraignants :

- traiter différemment les locaux d'enseignement et de recherche : les étudiants des premiers cycles devaient rester sur le campus ; les laboratoires de recherche devaient être déménagés sur les sites extérieurs au campus ;
- éviter la dispersion géographique : pour maintenir la cohérence de la recherche, il fallait procéder aux déménagements par unités homogènes, ne pas déménager deux fois les laboratoires lourds et éviter de multiplier les constructions provisoires ;
- opérer un démontage du mobilier avec le concours des enseignants chercheurs et un dépoussiérage préalable des laboratoires avant le déménagement du campus.

Ces contraintes exigeaient un accord entre l'établissement maître d'ouvrage et les autorités universitaires pour arrêter dans les délais voulus la liste des laboratoires, des services et des structures d'enseignement appelées à déménager, le calendrier de ces départs et les lieux de relogement. Le déménagement des activités supposait non seulement de

disposer de baux mais surtout de négocier les conditions du transfert avec plusieurs niveaux d'interlocuteurs dans les universités : direction des établissements, directions d'UFR, directions des laboratoires.

Cette phase délicate impliquait des ajustements progressifs et des négociations difficiles avec les intéressés. Elle a souvent débouché sur des crises et des blocages. Le travail global de relocalisation a été compliqué par un climat tendu entre les deux universités et par des recompositions en cours de la carte des formations dans certaines disciplines. En outre, les universités ont éprouvé des difficultés à imposer des plannings contraignants à des chercheurs réticents à quitter le campus et à planifier à moyen terme leur schéma d'implantation.

b) Des délais de réalisation tendus

A ces contraintes inhérentes à l'imbrication des installations des deux universités sur le site, se sont ajoutés des délais de réalisation tendus, imposés par les contraintes de santé publique et rappelés par le décret n°96-97 du 7 février 1996 qui obligeait les propriétaires de locaux amiantés à commencer les travaux de désamiantage dès 1997, s'agissant de Jussieu, et à les achever dans des délais rapprochés. Le décret du 13 septembre 2001 a encore accéléré le rythme du chantier, en prévoyant que les travaux de désamiantage devaient être réalisés dans un délai de trente-six mois renouvelable une fois, pouvant être prolongé une fois concernant les immeubles de grande hauteur et certains établissements recevant du public.

En vertu de ces dispositions, le chantier devrait impérativement être terminé au tout début de l'année 2008. Or, dès février 2001, il est apparu que les retards pris par les premiers travaux de désamiantage faisaient que si aucune mesure n'était prise, seule la moitié du chantier serait achevée en 2007. La solution adoptée fut, en tenant compte du doublement de la durée des travaux par rapport aux prévisions initiales, d'accroître le nombre de locaux tampons dont la location ou la construction augmenteraient substantiellement le coût prévisionnel de l'opération.

Cette contrainte de délai a en outre placé l'opération sous le signe permanent de l'urgence et les divers chantiers ont été engagés au coup par coup. Elle n'est pas non plus sans incidences sur les conditions d'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 et du code des marchés publics.

3 – Les incertitudes sur le devenir du campus

a) Le report de la date du transfert de l'université Paris VII

Le délai de réalisation de l'opération de restructuration du site de Jussieu était étroitement dépendant du projet de développement des universités parisiennes et notamment du transfert de l'université Paris VII sur la ZAC (Paris Rive Gauche).

Ce déménagement répondait aux souhaits des responsables de cette université exprimés en conseil d'administration dès 1996. Il s'imposait d'ailleurs en raison des pertes de surfaces, évaluées à plus de 10 %, consécutives à la remise en sécurité du campus. Il a fait l'objet d'une inscription dans le plan « Université du troisième millénaire » (U3M) qui prévoyait aussi le maintien de l'université Paris VI sur le site du campus et l'installation de l'institut de physique du globe sur l'îlot Cuvier ainsi que dans le contrat de plan Etat–Région 2000-2006. En 1998, il avait été prévu qu'une première livraison de locaux (40 000 m²) intervienne en 2001 pour accueillir des laboratoires de recherche de l'université Paris VII. Les échéances ont ensuite été régulièrement reportées.

En 2000, l'établissement a travaillé sur un scénario permettant une libération des surfaces pour la rentrée 2003, puis cette échéance a été repoussée à l'horizon 2004. En 2001 la disponibilité des bâtiments sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat dédiés à Paris VII a été fixée à 2006 seulement. La mise en service des bâtiments sous la maîtrise d'ouvrage de la ville de Paris (21 000 m² en l'état actuel) n'est plus envisagée, elle, avant 2008.

Les incertitudes sur la date effective du départ de l'université Paris VII et la lenteur du processus aboutissant à son transfert ont conduit à élaborer et remettre en cause plusieurs scénarios de déménagement qui se sont ajoutés à la complexité du déroulement de l'ensemble du programme. Les incidences financières de ces reports sont lourdes car tout retard dans la mise à disposition des locaux définitifs oblige à louer ou à construire des locaux tampons supplémentaires.

b) L'absence de projet global de réhabilitation de l'ensemble du campus

Bien que les études préliminaires remises en 1998 aient permis de fixer une nouvelle enveloppe globale pour l'opération, l'EPCJ, maître d'ouvrage depuis 1997, n'a pas élaboré de programme d'ensemble pour le

site. Si la commission spécialisée des marchés de bâtiment, saisie des principaux projets de marchés de l'opération, ainsi que le ministère des finances s'en sont régulièrement inquiétés, l'EPCJ a fait valoir de manière constante que cette programmation d'ensemble était de la compétence du ministère de l'éducation nationale et lui échappait, car « *la programmation doit prendre en compte et permettre de satisfaire à terme les besoins de chaque entité présente sur le site. Ceci suppose que l'on connaisse a priori les réflexions stratégiques de chaque université, d'anticiper le devenir de chaque laboratoire, d'arrêter les effectifs tant en enseignants qu'en étudiants et en personnels administratifs à un terme compatible avec le déroulement nécessairement long des opérations, de sorte que l'on soit en mesure de cerner de façon suffisamment précise les besoins d'espaces et leurs typologies pour apprécier la faisabilité de leur localisation au sein des bâtiments existants.* »

La destination finale des locaux rénovés et le choix de ses occupants sont restés des inconnues majeures pour l'établissement maître d'ouvrage, rendant de fait difficile le lancement d'une consultation auprès de programmistes pour la rénovation globale du campus. Ainsi, en novembre 1998, le ministère de l'éducation nationale s'interrogeait encore en réunion interministérielle sur « *la réutilisation des locaux une fois réhabilités* ».

L'EPCJ, ne recevant pas de réponse à ses interrogations, a de fait considéré l'absence de projet global de réhabilitation du campus de Jussieu comme une contrainte qui s'ajoutait aux exigences de santé publique et de sécurité et à celles de la réalisation des travaux en site occupé.

La Cour considère que, s'il peut être admis, comme l'a fait valoir l'EPCJ, qu'arrêter une stratégie d'avenir pour chaque université est une démarche concertée qui exigeait du temps, les difficultés auxquelles se sont heurtées la conception d'un projet global de restructuration et l'articulation de l'opération avec le chantier de la ZAC de Paris Rive Gauche ont certainement tenu avant tout à l'absence de leur pilotage d'ensemble.

C – L'absence de pilotage de la restructuration du site

La maîtrise d'ouvrage publique, avant la création de l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ), était assurée par une pluralité d'acteurs : le ministère de l'éducation nationale, les universités Paris VI et Paris VII, l'institut de physique du globe et le rectorat de Paris.

Le décret du 17 avril 1997 créant l'EPCJ a chargé celui-ci « *de conduire les opérations d'aménagement des locaux (du campus de Jussieu) aux fins d'assurer leur désamiantage et toutes opérations concourant à la réalisation de cet objectif* ». Des décrets ultérieurs pris le 29 avril 1999 et le 14 novembre 2000, ont progressivement étendu ses missions à la mise en sécurité générale du campus et à la prise en compte des aspects architecturaux et d'urbanisme du site.

1 – Les limites à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par l'EPCJ

Si la création de l'établissement public a constitué un incontestable progrès pour la conduite de l'opération, elle n'a pas permis d'assurer dans toute sa plénitude l'indispensable unité de la maîtrise d'ouvrage. L'action de l'EPCJ est restée dépendante, pour la rénovation du campus notamment, de décisions qui lui échappaient largement, s'agissant par exemple de la destination finale des locaux et des fonctionnalités à terme des bâtiments universitaires concernés. En outre, pendant les travaux, les trois quarts du campus restent sous la responsabilité des chefs d'établissements.

Au-delà des travaux de mise en conformité, l'absence d'une autorité unique en matière de sécurité incendie sur le campus a constitué un défaut d'organisation caractérisé, relevé par le préfet de police en 2001. Aucune des solutions examinées pour composer cette instance n'a été retenue. Pour pallier cette absence, l'établissement a mis en place un groupe informel réunissant l'ensemble des intervenants sécurité des diverses entités présentes sur le site.

2 – L'inexistence d'une structure de pilotage du devenir du campus

La Cour a constaté qu'aucune structure de pilotage ni même de coordination des principaux acteurs de la restructuration engagée n'a été constituée ou n'a véritablement fonctionné. Pourtant, la définition d'un plan de réimplantation définitive sur le campus de Jussieu, articulé avec des relocalisations extérieures à Jussieu devenues inévitables en raison des pertes de superficies résultant des travaux entrepris, était indispensable pour assurer la réussite de l'opération.

Les différents protagonistes en ont ressenti le besoin et dès janvier 1998, la création d'un comité de pilotage associant à titre principal les directions intéressées du ministère de l'éducation nationale, l'EPCJ et les universités était décidée en réunion interministérielle, afin d'étudier « *les différents scénarios de réimplantation des universités concernées sur les*

sites de Jussieu et Tolbiac ». Simultanément, la constitution d'une cellule de coordination interministérielle qui « *arrêtera les scénarios à expertiser* », proposée par le ministère, était approuvée.

Cette commission s'est réunie, d'abord limitée aux quatre ministères principalement intéressés, puis ouverte à d'autres. Mais il n'a jamais été fait état de réflexions, de propositions ou de décisions de cette commission.

En l'absence d'une maîtrise d'ouvrage globale, la refondation du campus n'a pas pu bénéficier d'une programmation d'ensemble préalable. Il en est résulté de nombreuses difficultés dans le déroulement de l'opération, une perte de maîtrise de son calendrier de réalisation et une absence d'articulation avec les travaux programmés sur la ZAC de Paris Rive Gauche, avec pour conséquence la multiplication des transferts et des relogements. Il s'en est suivi également des dépassements dans les coûts comme des retards dans la réalisation.

II – Les conditions de réalisation des premières opérations

A – Les premiers travaux

Les premières opérations de désamiantage, de mise en sécurité et de rénovation du campus en site occupé se sont traduites par une substantielle dérive des délais de réalisation et, dans une moindre mesure, par une hausse des coûts prévisionnels.

1 – Des retards importants dans la réalisation du chantier du “secteur des théoriciens”

Le traitement en priorité du “secteur des théoriciens”, qui totalise environ 40 000 m² (SHON) de surface, permettait d'évaluer les difficultés de l'ensemble de l'opération et contribuait au maintien en activité du campus.

Le calendrier conçu début 1998 prévoyait de réaliser une barre prototype, puis de mener un chantier d'une durée d'un an sur trois barres, puis un second de même durée pour les quatre barres restantes du secteur. La première barre devait servir de test pour les interventions ultérieures, les trois barres suivantes constituant une opération de présérie, les quatre

dernières aboutissant au passage à un processus industriel. A partir des travaux effectués sur ces huit premières barres, l'établissement devait disposer en 2000 d'une expérience suffisante pour mener à bien les travaux sur l'ensemble du campus. Au rythme de trois à quatre barres « démarrées » tous les six mois, le chantier pour l'ensemble du site était programmé sur six ans.

Ce calendrier initial n'a pu être respecté ni pour la barre prototype, ni pour les tranches suivantes du “secteur des théoriciens”.

a) La barre prototype

La barre test devait être traitée d'avril 1998 à juin 1999. Les opérations préalables et connexes à l'enlèvement de l'amiante s'avérèrent beaucoup plus longues et complexes que prévu, les entreprises peinant à mobiliser le nombre d'ouvriers qualifiés nécessaire pour travailler dans les conditions réglementaires d'hygiène et de sécurité très strictes. C'est seulement en septembre 1999 que le désamiantage proprement dit a pu être achevé.

Les travaux de rénovation ont également pris du retard, en raison du caractère expérimental du chantier et des multiples remises en cause par les utilisateurs de leurs choix initiaux. Les entreprises ont en effet été consultées à un moment où le maître d'ouvrage ne possédait pas toutes les données sur le site et où les besoins étaient par conséquent mal définis. En outre, certains occupants ont refusé de déménager en cours de chantier, pour conserver des locaux de proximité.

La barre prototype n'a été finalement livrée désamiantée et rénovée qu'en novembre 2000 au lieu de juin 1999, soit avec un retard d'environ dix-sept mois, à une date où les travaux auraient dû être achevés sur l'ensemble du secteur.

b) La deuxième tranche

Cette deuxième tranche, portant sur trois barres, a démarré avec retard, fin 1998, en raison des délais nécessaires à la prise à bail des locaux temporaires nécessaires. Les opérations de déménagement et de dépoussiérage ont débuté fin août 1999 pour s'achever au début de l'année 2000.

Les contraintes de sécurité imposées pour l'évacuation des déchets amiantés ont contribué à l'allongement des délais. L'interruption d'une année entre le désamiantage et le démarrage de la rénovation s'explique

par la longueur de la mise au point du programme et par les débats portant sur le traitement architectural des façades.

Le marché de désamiantage lui-même a été perturbé en raison de diverses difficultés liées à l'intervention sur un site occupé ou à des imprévus de chantier indécélables avant le démarrage des travaux.

Désamiantées en novembre 2000, les barres ont été protégées au feu au milieu de l'année 2001. Le chantier de rénovation, engagé seulement en décembre 2001, ne s'est achevé qu'en mars 2003, soit avec un retard d'environ deux années.

c) La troisième tranche

La mise en chantier des quatre dernières barres était prévue en juillet 1999 et la fin des travaux était envisagée pour juillet 2000. Elle supposait qu'une surface d'accueil équivalente soit disponible début 1999. Le désamiantage n'a débuté qu'en mars 2001 et la rénovation en avril 2002. La livraison des quatre barres s'est effectuée au cours de l'été 2003, soit avec un retard de trois ans par rapport aux prévisions.

Le premier chantier a donc subi, sur les trois tranches, un retard cumulé de plus de six ans par rapport aux prévisions initiales. En revanche, le calendrier réactualisé en novembre 2001 prévoyant un achèvement des travaux de désamiantage et de rénovation des huit premières barres en juin 2003 a été respecté.

2 – Des mesures conservatoires de sécurité insuffisantes

Lorsque le désamiantage du campus a été décidé en 1996, il est apparu nécessaire d'effectuer des travaux d'urgence afin d'empêcher la diffusion de l'amiante dans les zones non encore traitées et d'éviter tout risque de pollution vers les locaux fréquentés par les étudiants et le personnel. Achevés en mars 1997, d'un montant de 2,15 M€ financés par les deux universités, ces travaux ont permis de stabiliser la concentration d'amiante à un niveau compatible avec la réglementation en vigueur.

La situation demeurait cependant critique car la réglementation impliquait une inspection visuelle de l'état des flocages qui aurait exigé la destruction des protections qui avaient été réalisées quelques mois seulement avant.

S'agissant du risque d'incendie, il avait été constaté en 1999 que la stabilité au feu des bâtiments du campus de Jussieu n'était que d'un quart d'heure alors qu'une durée minimale d'une heure et demie était la

norme. C'est seulement lors de la réunion interministérielle du 30 juin 2000 qu'il a été décidé d'ajouter au plan de 1998 la mise en oeuvre de travaux urgents de mise en sécurité. Réalisés en 2001, ces travaux ont porté sur l'installation d'un système d'alarme incendie dans les barres du gril et sur le cloisonnement et le désenfumage des escaliers dans les rotondes pour un coût de 1,6 M€.

A peine un an après, ces mesures conservatoires de sécurité se sont avérées insuffisantes. Un jugement du tribunal administratif de Paris soulignant les graves carences du site en matière de sécurité incendie au regard des normes applicables a enjoint au préfet de police en novembre 2001 de se prononcer dans un délai de six mois sur la situation d'ensemble des locaux du campus au regard du risque incendie et, le cas échéant, de prendre une décision de fermeture totale ou partielle du site. Au mois de mai 2002, après une instruction menée par la commission de sécurité, le préfet de police a autorisé la poursuite de l'exploitation sous réserve de la réalisation, dans les délais prescrits, d'un programme de travaux complémentaires.

Dressant un bilan d'étape des diagnostics et des travaux en cours le 24 janvier 2002, le directeur général de l'EPCJ évaluait le coût des travaux à entreprendre pour une tenue au feu réglementaire des bâtiments à une somme comprise entre 5 et 7,5 M€. De fait l'établissement a reçu, en 2003, 6 M€ en autorisations de programme et 3 M€ en crédits de paiement, le reliquat devant être pris en charge sur ses produits financiers.

L'EPCJ estimait à 2,1 M€ les travaux nécessaires à la mise en sécurité, en première urgence, des barres de Cassan, mais réservait le sort de la tour centrale de 24 étages classée immeuble de grande hauteur, occupée par les présidences des universités et leurs services administratifs, qui appelait une expertise plus approfondie. En avril 2002, alors que le constat avait été fait d'une tenue au feu de la tour de 32 minutes seulement, des travaux permettant d'atteindre la durée requise pour la résistance au feu de ce bâtiment, soit deux heures, seront décidés au motif que la fermeture de la tour ayant été prévue en 2005, une libération accélérée nécessiterait la recherche de locaux tampons. La visite détaillée des locaux ayant démenti la faisabilité de cette solution la fermeture de la tour a été décidée en juillet 2002 et a été évacuée en grande précipitation avant la rentrée universitaire suivante.

Ainsi, alors que les nombreuses expertises menées depuis 1997 avaient montré la prédominance du risque incendie sur le campus et notamment dans la tour, force est de constater l'imprévoyance et les graves défaillances qui ont caractérisé le traitement de ce dossier.

B – Les opérations de déménagement et de relogement

Décidées au coup par coup, en l'absence de schéma directeur des transferts, les opérations de déménagement et de relogement se sont traduites par un foisonnement et une dispersion des implantations.

1 – La dispersion et la multiplication des localisations provisoires en dehors de Jussieu

L'établissement a été amené à utiliser neuf sites tampons dispersés sur le territoire parisien et la proche banlieue pour héberger à titre provisoire les diverses composantes universitaires.

Malgré les objectifs initiaux, de nombreux enseignements ont dû être délocalisés, parfois même en cours d'année universitaire, avec toutes les perturbations en résultant pour assurer dans de bonnes conditions la continuité de l'enseignement et de la recherche. Les universités ont été confrontées à l'éclatement de leurs composantes en de multiples sites. Ainsi, l'université Paris VII, qui jusqu'en 2000, était implantée à titre principal sur le campus de Jussieu se trouve éclatée, depuis le début des travaux de désamiantage entre 23 sites à Paris et dans la banlieue parisienne. La dispersion a entraîné une désorganisation préjudiciable à son bon fonctionnement et génératrice de coûts supplémentaires difficiles à maîtriser.

L'occupation des sites provisoires a nécessité de nombreux aménagements entraînant des surcoûts, souvent pris en charge par les bailleurs, qui les ont ensuite répercutés dans les loyers.

- Dans les deux sites qui abritent les équipes de recherche en informatique et mécanique de Paris VI sur 6 000 m² de surface utile, le CEA a imposé de lourdes sujétions pour l'accès aux bâtiments en raison du caractère sensible de son activité. L'aménagement des locaux pour les besoins des utilisateurs s'est élevé à plus de 7 M€ pris en charge à raison de 61,5 % par le CEA, 37, 2 % par l'université Paris VI et 1,3 % par l'EPCJ.

Le bail a été conclu le 11 décembre 1997 pour une durée de quatre années et il est renouvelable une fois pour une année, pour un loyer annuel d'environ 1,8 M€. L'amortissement des travaux réalisés entraînant une forte augmentation du loyer, le renouvellement du bail au-delà du 31 décembre 2002 a été difficile. Signé en juillet 2003, il prévoit un loyer de 2,7 M€, soit une augmentation d'environ 50 %.

- S'agissant du site Montréal qui accueille depuis la rentrée 2000 les activités de recherche et d'enseignement de deux UFR lettres et sciences humaines de l'université Paris VII, le coût des loyers a été renchéri de 20 % par l'importance des travaux de remise aux normes et de réhabilitation exécutés par le bailleur.

- Les sites « Réseau Ferré de France (RFF) » et « Voltaire » sont des exemples supplémentaires des coûts imprévus de l'opération. Ils illustrent particulièrement les incidences malheureuses d'une imprévoyance manifeste et de l'insuffisance des études menées sur la résistance au feu de la tour centrale, quittée à la hâte en 2002 alors que son désamiantage n'était prévu qu'en 2006.

Pour répondre à la décision de fermeture, diverses solutions de relogement provisoire ont été examinées dans l'urgence. Parmi les quatre options offertes aux décideurs, c'est la solution la plus onéreuse qui a été retenue. La solution la moins coûteuse (20,4 M€), qui avait la préférence des deux ministères des finances et de l'éducation, n'a pas reçu l'assentiment des universités qui l'estimaient inadaptée.

Le choix dans la précipitation des sites « RFF » et « Voltaire », dont la location coûte près de 40 M€, pèse lourdement, comme l'admet l'EPCJ, sur le budget des relogements. Il n'a pu être partiellement financé qu'en réaffectant une partie de l'enveloppe destinée à la remise en sécurité des barres de Cassan.

La recherche de nouveaux locaux tiroirs sera, sans doute, rendue nécessaire par les retards pris par la livraison de la première tranche de bâtiments destinée à abriter à titre définitif sur la ZAC Paris Rive gauche l'ensemble des sciences de la vie de l'université Paris VII. Les bâtiments livrables en 2006 ne permettront d'accueillir en effet que 80 % des équipes de recherche, ce qui devrait contraindre à de nouveaux déménagements et délocalisations provisoires de 20 % des équipes. Cette situation inquiète particulièrement les responsables de l'université, en raison de la mutualisation des équipements lourds prévus sur la ZAC qui incluront le transfert des équipements implantés sur Jussieu.

Les mêmes incertitudes affectent le devenir des équipes de mathématiques de Paris VII implantées aujourd'hui avec celles de Paris VI sur le site provisoire de Chevaleret. La fin du bail est en effet prévue en septembre 2007, date à laquelle les équipes de Paris VI retourneront à Jussieu. Mais aucun horizon n'est défini pour le bâtiment destiné à accueillir les mathématiciens de Paris VII sur la ZAC de Paris Rive gauche.

2 – La construction de bâtiments sur le campus de Jussieu

A ces locaux extérieurs, s'ajoute l'implantation sur le site de Jussieu de bâtiments préfabriqués ou définitifs destinés à des activités pédagogiques, conformément au principe consistant à maintenir autant que possible sur le campus les étudiants et par conséquent les locaux d'enseignement.

Si une partie de ces constructions est temporaire, les bâtiments « Esclangon » et « des 16 000 » sont édifiés à titre définitif.

Décidée fin 1999, la construction du bâtiment industrialisé Esclangon, qui accueille sur six étages et environ 6 000 m² utiles des salles de cours et de travaux pratiques, des amphithéâtres et des bibliothèques, a coûté environ 15 M€. Des travaux supplémentaires ont été engagés à l'initiative du maître d'ouvrage pour répondre à des besoins nouveaux exprimés par les universités en cours de réalisation. La majeure partie de leur coût – 780 000 € - aurait pu être économisée si les utilisateurs finals avaient précisé en temps voulu l'affectation envisagée des locaux.

La décision de construire le bâtiment pédagogique dit « des 16 000 » (par référence à la surface offerte : 16 000 m² SHON) a été prise en 2001 dans le cadre de l'accélération du chantier nécessitée par la modification du décret du 7 février 1996 relatif à la protection contre l'exposition à l'amiante. Les travaux ayant seulement débuté en 2004, la livraison, initialement prévue à la fin 2004, est désormais envisagée en 2006 pour un coût estimé à 38 M€.

Pour ces deux constructions définitives, mais surtout pour le bâtiment pédagogique des 16 000 m², le caractère tardif des réalisations a rendu nécessaire de recourir à des locaux provisoires dans l'attente de leur construction et a donc été un facteur de coût supplémentaires.

La Cour relève, en outre, que l'utilité à terme de ces constructions neuves n'est pas démontrée, puisque le départ du campus de l'université Paris VII devrait libérer une surface utile de plus de 50 000 m² et celle de l'institut de physique du globe de plus de 6000 m². Les superficies disponibles pourraient donc à terme être supérieures aux besoins de la seule université Paris VI maintenue sur le site. L'EPCJ considère que ces constructions pérennes permettront de reloger d'autres établissements, mais le recteur de Paris a précisé à la Cour qu'aucun financement n'était inscrit au CPER à ce titre et qu'il ne s'agissait que d'hypothèses de travail.

3 – Les surcoûts générés par les transferts

Le principe adopté pour les locaux tampons est que l'établissement prend en charge leur aménagement pour les adapter aux activités des utilisateurs et règle les loyers et charges correspondantes, les universités assumant sur leurs propres budgets les dépenses traditionnellement de leur ressort. Sur cette base, les universités ne devaient pas subir de surcoûts importants car les dépenses courantes de téléphone, de nettoyage et d'électricité devaient être compensées par la disparition proportionnelle des consommations de même nature dans les locaux libérés.

En fait, les coûts induits pour les universités par les délocalisations temporaires sont devenus un sujet récurrent de divergences entre celles-ci, leur tutelle et l'EPCJ. Elles ont conduit, à la demande de Paris VII, à deux missions successives d'expertise dont les conclusions soulignent la difficulté d'apprécier ces surcoûts, en l'absence notamment, dans les deux universités, de comptabilité analytique, d'inventaire et d'une structure de gestion spécifique des sites tampons.

La seconde étude a toutefois admis l'existence pour les universités de charges supplémentaires liées aux délocalisations. Les estimations des experts ont établi, pour Paris VII, un montant de charges consolidées imputables aux locaux tampons de 1,5 M€ au 31 décembre 2002, ce qui correspond aux évaluations de l'université. Celle-ci considère par ailleurs que le départ de Jussieu n'a pas supprimé toutes les charges qu'elle continue à supporter au titre du campus : l'eau consommée par les entreprises chargées du désamiantage a en effet, faute de compteurs divisionnaires, été prise en charge par les universités et le chauffage collectif a continué à fonctionner dans les barres en cours de désamiantage. Au total, ses responsables considèrent que depuis l'année 2000 et jusqu'à la fin de 2003, l'université a financé, sans recevoir de soutien spécifique de la tutelle, des charges d'infrastructure pour les locaux tampons de l'ordre de 2,3 M€.

Enfin, Paris VII fait valoir que les coûts résultant de la désorganisation due à la multiplication et à la dispersion des localisations provisoires ne sont pas appréhendés, alors que, selon son président, « *la séparation des missions d'enseignement, d'administration et de recherche en découlant détruit tous les facteurs de mutualisation* » et a imposé de « *dédoubler de fait, tout ce qui est utilisé en commun par les enseignants de deuxième et troisième cycles* ».

De son côté, l'EPCJ supporte, au titre des locaux tampons, des dépenses notamment de fluides, qui devraient normalement incomber aux universités et qui contribuent à amputer les moyens financiers dont il

dispose pour mener à bien sa mission principale de désamiantage et de mise en sécurité du campus.

Force est de constater que si la volonté de « faire la vérité » sur les dépenses assumées par l'EPCJ pour le compte des universités et réciproquement a été manifestée à plusieurs reprises et a donné lieu à la recommandation de recourir à des conventions de gestion, la question de la prise en compte des charges induites par les transferts n'est toujours pas réglée.

C – Des entorses aux règles de passation et d'exécution des marchés publics

De 1997 à 2002, l'établissement public du campus de Jussieu a conclu 171 marchés, souvent dans l'urgence et sans réelle mise en concurrence pour ceux d'entre eux qui ont été négociés.

1 – L'évocation fréquente de l'urgence

L'action de l'EPCJ a été conduite avec le souci constant de tenir les délais de réalisation en raison des exigences de santé et de sécurité publiques. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de l'entreprise, cette contrainte de délai a amené l'établissement à invoquer régulièrement l'urgence pour expliquer les entorses à la réglementation des marchés publics ou les « ajustements » de procédures pratiqués. Les procédures allégées décidées lors de la réunion interministérielle du 30 juin 2000 ont ainsi été justifiées par l'urgence.

Pour gagner du temps, l'établissement a procédé dans plusieurs cas par lettres de commande, alors qu'il s'agissait d'une même opération et que les seuils fixés par la réglementation au-delà desquels le recours à des marchés formalisés est obligatoire étaient dépassés.

En 2002, treize marchés ont été conclus suivant la procédure du marché négocié pour urgence impérieuse, prévue par l'article 35-II-1 du code des marchés publics. Ils font tous référence à la décision du tribunal administratif du 8 novembre 2001 précitée relative à la situation de l'ensemble du campus de Jussieu au regard du risque incendie.

Le recours à cette procédure aurait pu être évité si avait été mis en oeuvre en temps utile un programme de mise aux normes et de réhabilitation complète des locaux.

2 – L’augmentation de la part des marchés négociés sans réelle mise en concurrence

Au cours de la période examinée, les 79 marchés négociés ont représenté 33,3 % du total en 1999, puis 52,3 % en 2002, l’emportant ainsi progressivement sur les marchés conclus après appel d’offres. Si, sur ce total, les marchés négociés après mise en concurrence demeurent majoritaires, force est de constater que le jeu de la concurrence a rencontré des limites au fur et à mesure du déroulement des opérations.

Il est apparu en effet progressivement de plus en plus difficile de mettre en oeuvre la concurrence, soit à cause du monopole technique que détenaient certaines sociétés pour le traitement des déchets ou les travaux de dépoussiérage, par exemple, soit en raison de la place prépondérante qu’occupent sur le site certaines entreprises qui, dans les négociations menées, ont été de plus en plus en position d’imposer leurs exigences au maître d’ouvrage.

3 – Le bouleversement de l’économie de certains marchés de prestations intellectuelles

La circulaire d’application du nouveau code des marchés publics du 8 janvier 2004 confirme « *qu’une augmentation par avenant de 15 % à 20 % ou plus du prix d’un marché est susceptible d’être regardée par le juge administratif comme bouleversant l’économie du contrat* » ; or, tel a été le cas pour certains avenants concernant six marchés de maîtrise d’œuvre et d’assistance au maître d’ouvrage dont le montant a augmenté de 12 à 83 % selon les cas.

Le premier marché de maîtrise d’œuvre attribué par le rectorat de Paris pour le désamiantage des huit barres du “secteur des théoriciens” a subi les bouleversements les plus notables.

Le marché initial fixait la rémunération du maître d’œuvre à 2,20 M€ HT, correspondant à un taux de 9 % pour une évaluation du coût des travaux de désamiantage des huit barres de 24,39 M€ HT. Les études de définition effectuées par le maître d’œuvre lui-même ont porté le coût des travaux de désamiantage, de mise en sécurité et de rénovation du secteur à 57,2 M€ HT, soit une augmentation de 134 %. A la suite de cette nouvelle estimation, un avenant a fixé le forfait de rémunération à 4,6 M€ HT, soit une hausse de près de 110 % pour les prestations de maîtrise d’œuvre confiées dans le cadre de la tranche conditionnelle et 83,6 % si on ajoute au forfait initial la rémunération des études de définition, objet de la tranche ferme.

La signature d'un tel avenant méconnaissait l'article 45 bis du code des marchés publics alors applicable qui dispose que « *sauf en cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, avenants et décisions de poursuivre ne peuvent bouleverser l'économie du marché ni en changer l'objet* ». Il est clair en l'espèce que les sujétions techniques, mises en lumière par les études de définition effectuées par le maître d'œuvre lui-même, n'étaient pas imprévues et qu'elles auraient dû être décelées dès le premier diagnostic réalisé, si le maître d'ouvrage alors responsable avait défini correctement l'objet et l'étendue de ce premier état des lieux indispensable à l'élaboration d'un programme complet, précis et sérieux.

Les avenants concernant les autres marchés de prestations intellectuelles ont subi des hausses comprises entre 12 et 21 %, imputables soit à la prise en compte des besoins des utilisateurs non définis au moment de la passation des marchés ou modifiés en cours d'exécution, soit à des réclamations dues à l'allongement de la durée des prestations. Ils confirment à cet égard les insuffisances de la programmation.

III – L'estimation du coût final de l'opération

A – Un coût total prévisionnel en réévaluation constante

A partir de la première étude de diagnostic rendue en avril 1996, dont on rappellera qu'elle évaluait le coût des travaux à 134,2 M€ (HT), le rectorat de Paris a décidé au troisième trimestre 1996, dans les conditions examinées plus haut, de lancer la consultation des maîtres d'œuvre pour les travaux de désamiantage sur le site, en prévoyant une enveloppe financière de 146,3 M€ (HT), soit une progression de 10 %. Simultanément, le ministre de l'éducation nationale annonçait, en septembre 1996, que l'opération de désamiantage de Jussieu serait réalisée en trois années avec une enveloppe financière évaluée à 183 M€ pour l'ensemble de l'opération.

La nouvelle évaluation effectuée dans le cadre de la mise à jour du premier diagnostic s'élevait à 270 M€. Dans cette nouvelle estimation, les travaux de désamiantage stricto sensu ne représentent plus que le quart du coût de l'opération, la sécurité incendie constituant l'autre poste principal, soit 26 %, et la remise en état des installations techniques 18 %.

A la suite de ces études et du nouveau plan, arbitré lors de la réunion interministérielle le 19 janvier 1998 qui a décidé une extension majeure du périmètre d'intervention de l'opération, la prise en compte de ces nouveaux éléments a conduit à une réévaluation du coût de l'opération lors de la présentation du programme le 1^{er} décembre 1998 à 591 M€ dont 430 M€ pour les travaux de désamiantage, de remise en sécurité et de rénovation des bâtiments et 161 M€ pour les opérations de déménagement (15 M€), les réinstallations provisoires (18 M€) et le relogement (128 M€).

A la suite de la parution du décret du 13 septembre 2001, modifiant le décret de 1996 sur les risques liés à l'amiante, le plan d'accélération arrêté le 14 novembre 2001 a prévu que les locaux encore amiantés du campus seraient totalement libérés d'ici 2006 et que la totalité des bâtiments serait désamiantée et rénovée d'ici 2009. L'enveloppe consacrée au campus de Jussieu a été alors portée à 681,5 M€, afin de prendre en compte le coût des relogements, passé de 128 à 219 M€.

A la fin de l'année 2002, l'établissement estimait le coût de l'opération à environ 800 M€, en excluant le financement des barres de Cassan.

L'augmentation de l'ordre de 25 % en euros constants de 2002 par rapport aux prévisions de 2001 serait due selon l'EPCJ, à hauteur de 10 % à l'actualisation des prix entre 1998 et 2002. La progression due à des travaux qui n'avaient pas été envisagés en 1998 serait donc de 15 %.

Cette dernière évaluation produite par l'EPCJ ne tient pas compte cependant de la hausse du coût de la rénovation de la tour centrale qui, selon l'établissement, est passé de 22,87 M€ en 1998 à plus de 33,6 M€ (valeur 2004), ce qui représente une progression de près de 50 % par rapport à l'estimation initiale.

Pour les « barres de Cassan » qui ne contiennent pas d'amiante, leur seule remise en sécurité, excluant un remodelage architectural, avait été fixée en réunion interministérielle du 1^{er} décembre 1998 à 45,7 M€. Ces crédits, à l'exception d'une somme d'1,1 M€, ont été réaffectés en novembre 2001 et juillet 2002 à la location de deux localisations provisoires.

Comparée à l'enveloppe de crédits ouverte en 1998 (590 M€) qui prenait déjà en compte l'extension considérable du périmètre d'intervention de l'opération, la progression des dépenses atteint en conséquence plus de 40 %, en faisant abstraction des crédits consacrés aux barres de Cassan. Le coût définitif de l'opération présente encore des

incertitudes en raison des aléas de mise en oeuvre des derniers chantiers et de la date effective du départ de Jussieu de l'université Paris VII.

B – La hausse considérable du coût des relogements

La première enveloppe affectée aux relogements, évaluée en 1998 à 128 M€, comprenait le coût de l'aménagement et les loyers des locaux situés à l'extérieur du campus ainsi que le coût de la construction de bâtiments sur le site de Jussieu. Cette somme, portée en 2001 à 219,6 M€, était évaluée par l'établissement fin 2002 à près de 300 M€, montant confirmé par le ministère dans une récente réponse à une question parlementaire (297 M€). La progression des coûts pour les relogements est donc de plus de 36 % par rapport à l'estimation de 2001. Elle est de plus de 130 % par rapport à celle effectuée en 1998.

Parmi les facteurs d'augmentation des coûts figurent principalement :

- la sous-estimation initiale de la durée de l'opération de désamiantage et de mise en sécurité,
- le retard dans la livraison des premiers locaux de Paris VII sur la ZAC Paris Rive Gauche (40 000 m²) qui devait intervenir initialement en 2001,
- le plan d'accélération du chantier de 2001 qui s'est traduit par la décision de prendre à bail de nouveaux locaux temporaires et de construire le bâtiment pédagogique de 16 000 m² sur le site de Jussieu,
- la décision de fermeture de la tour centrale par le préfet de police en 2002 qui a entraîné la location à la hâte des immeubles de la rue Voltaire et de Réseau ferré de France, dans les conditions particulièrement onéreuses évoquées plus haut.

Ce poste de dépenses, en forte progression par rapport aux prévisions actualisées de 2001, pose un problème de financement, compte tenu de l'enveloppe de crédits allouée pour la rénovation du campus.

Sur le court terme, l'établissement public dispose de disponibilités financières qui lui permettent de faire face aux diverses charges : l'octroi des crédits imputés au titre VI du budget du ministère a régulièrement dépassé en effet, au cours des premières années, le rythme de leur consommation, ce qui a amené l'établissement à se constituer, dès l'origine, un fonds de roulement non négligeable qui a atteint 124 M€ en

2001. Le placement des excédents de trésorerie a rapporté jusqu'à cinq millions d'euros d'intérêts en 2001 et un peu moins depuis, compte tenu de l'accélération des travaux.

Si cette mauvaise estimation des besoins financiers a conduit l'Etat à immobiliser des fonds inutilement au cours des années considérées, elle permet depuis 2002 de faire face au surcroît de dépenses de logement, au prix toutefois d'une modification des postes de dépenses. Lors de la décision de la prise à bail des bâtiments d'Ivry et de la cité Voltaire, par exemple, le financement nécessaire a été obtenu par redéploiement des enveloppes « travaux d'accompagnement » et « réinstallations provisoires sur site » pour 14 M€ et « traitement des barres de Cassan » pour 43,8 M€.

Sur le moyen terme, le retard des travaux peut avoir des conséquences non négligeables sur les dépenses consacrées aux locaux provisoires dont le coût, en forte et continue progression, risque d'être imputé, à défaut d'une revalorisation des crédits correspondants, sur l'enveloppe consacrée à la rénovation du campus de Jussieu.

CONCLUSION

Cinq ans après qu'elle eut mis en garde, au début de l'opération, sur l'insuffisance de la programmation des travaux et sur le manque de cohérence de la gestion du campus, la Cour a pu mesurer les premières conséquences de l'impréparation qui a caractérisé le lancement de cette opération d'une particulière complexité.

La création de l'établissement public du campus de Jussieu a incontestablement contribué à réduire les inconvénients de la pluralité d'intervenants. Elle n'a pas suffi, en dépit de l'extension progressive des missions de l'établissement, à assurer une maîtrise des procédures, des délais et des coûts ni un pilotage cohérent de l'ensemble de l'opération, dès lors notamment que la définition du schéma d'organisation et de fonctionnement des futures implantations, temporaires ou définitives, lui échappait et n'était pas assurée par ailleurs.

Dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour a mis en évidence les difficultés que rencontre le ministère dans la gestion des opérations immobilières dans le domaine universitaire. La rénovation du site de Jussieu en est un exemple nouveau.

Alors que cette opération est loin d'être achevée et que l'implantation de l'université Paris VII et de quelques autres institutions et équipements universitaires ne fait que s'engager sur le site de la ZAC Paris Rive Gauche, la Cour estime nécessaire que toutes les leçons des errements antérieurs soient systématiquement et rapidement tirées.

En l'occurrence, les études préalables approfondies nécessaires aux choix concernant la nature et les modalités d'exécution d'investissements de cette envergure ont fait défaut. La réalisation des chantiers aurait dû reposer sur une programmation d'ensemble qui a manqué jusque là. Enfin le pilotage d'une opération aussi complexe et qui met en jeu un aussi grand nombre de partenaires et, au premier rang, des universités jalouses d'une autonomie qu'elles n'ont pas toujours les moyens d'assumer pleinement, exige un engagement fort de l'autorité ministérielle, voire gouvernementale. En l'occurrence, il ne saurait être assumé par le seul établissement public.

A cet égard, le fait que le comité de pilotage, envisagé en 1998, n'ait pas fonctionné, a contribué à compromettre le bon déroulement du chantier. Certes, le ministère de l'éducation nationale a informé la Cour de la création prochaine d'une mission conjointe composée de membres de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche et du conseil général des ponts et chaussées pour « examiner les différents scénarios d'évolution du chantier de désamiantage et de rénovation et de leur articulation avec l'implantation de l'université Paris VII sur la ZAC rive gauche ». De même serait bientôt désigné un comité consultatif composé de scientifiques appelé à faire des propositions sur le réaménagement du site.

La Cour ne peut qu'approuver la mise en place de ces structures d'arbitrage et de suivi indispensables pour assurer notamment la cohérence de la réimplantation de l'université Paris VII. Mais elle ne peut aussi que constater qu'il aura fallu attendre au moins six ans avant leur création qui interviendra alors que l'EPCJ aura achevé la rénovation du "secteur des théoriciens" et engagé les chantiers de rénovation du secteur ouest du Gril, soit au total près de 120 000 m² (SHON). Faute d'avoir été prises en temps utile, ces décisions risquent de remettre en cause des choix déjà effectués à l'occasion de la conduite des travaux.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE**

Dans son insertion au rapport annuel relatif au désamiantage et à la mise en sécurité du Campus de Jussieu, la Cour des Comptes met en exergue les difficultés liées à la conception initiale du chantier, un dérapage du calendrier et des coûts et porte un regard critique sur les procédures de passation et d'exécution des marchés publics.

1) La conception de l'opération

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souscrit à l'analyse de la Cour : l'accumulation des contraintes du chantier, notamment la complexité d'un chantier mené en site occupé et son évolution vers une opération beaucoup plus ambitieuse, aurait nécessité une programmation rigoureuse. Or la programmation initiale n'a pas permis de définir finement les besoins et les objectifs du chantier et l'Établissement public du Campus de Jussieu (EPCJ) a dû faire face à des responsabilités multiformes tout en voyant un certain nombre de décisions lui échapper.

2) Le dérapage du calendrier et des coûts

Mes services ont signalé à de multiples reprises, dans le cadre de la concertation interministérielle et lors des différents conseils d'administration, l'existence de ces risques.

Pour la Cour, l'augmentation du coût du chantier s'explique essentiellement par :

- la complexité de l'opération et son évolution par rapport aux prévisions initiales ;*
- le coût croissant des opérations de relogements ;*

La Cour constate que les locations-tampons destinées à reloger diverses entités universitaires chassées du Campus par la mise en désamiantage de leurs locaux se sont multipliées et sont devenues de plus en plus onéreuses au fur et à mesure que les délais du chantier se sont allongés. Elle critique notamment le coût excessif d'une location dans un bâtiment de Réseau Ferré de France situé dans le treizième arrondissement de Paris, qui a été décidée en raison de la fermeture en urgence de la Tour Centrale, pour abriter les services administratifs des universités Paris 6 et Paris 7.

Le contrôleur d'Etat et la Direction du Budget ont toujours souligné le caractère inapproprié d'un point de vue financier de cette location, qui aurait pu être réalisée à moindre coût en proche banlieue, et a alerté sur les risques de dépassement de l'enveloppe qu'allait nécessairement entraîner l'augmentation des coûts et des durées de location à l'extérieur du Campus.

- les surcoûts générés par les transferts ;

La Cour souligne que l'EPCJ supporte au titre des locaux-tampons des dépenses de rééquipements et de maintenance, qui amputent les moyens financiers dont il dispose pour désamianter, mettre en sécurité, et rénover le Campus. Le contrôleur d'Etat et la Direction du Budget ont, dès le début des opérations, identifié ce problème et souligné les risques de dérapages de l'enveloppe d'investissement, notamment du fait de la prise en charge systématique par l'établissement du coût du renouvellement des équipements des laboratoires et des salles de cours à l'occasion de leur déménagement.

La mission d'expertise économique et financière relevant de la Recette générale des finances, mandatée par le rectorat de Paris pour analyser les coûts induits par les opérations de délocalisation temporaires et partielles des universités de Paris 6 et Paris 7, a déposé son rapport en juin 2003. Ce rapport préconise la mise en place d'un certain nombre d'outils de suivi afin d'aboutir à une répartition équitable et optimale des charges entre l'EPCJ et les universités, et souligne aussi la nécessité de dégager des ressources supplémentaires pour faire face à ces charges.

Il reste cependant aux deux parties à se mettre d'accord sur des clés de répartition et aux tutelles à déterminer si les universités, comme elles le demandent, doivent bénéficier de moyens supplémentaires pour faire face à leur quote-part.

Au-delà de ces deux explications, il convient d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que les exigences persistantes des universités et laboratoires quant aux conditions de relogement provisoire continuent d'entraîner des surcoûts importants et des difficultés de programmation. Face à ces exigences, l'ensemble de l'opération se caractérise par un défaut d'efficacité dans le pilotage.

Le chiffrage du dérapage financier de l'opération reste encore à établir. La direction de l'établissement le chiffre à environ 500 M€ par rapport à l'enveloppe définie en 2001. Par ailleurs, avec une avancée du chantier au fil de l'eau, les locaux du campus ne seraient désamiantés qu'en 2012, et la rénovation globale ne serait achevée qu'en 2017.

Dans ces conditions, le directeur de l'EPCJ a été amené à formuler des propositions permettant d'accélérer le chantier. Une mission d'inspection conjointe entre l'inspection générale des finances, le conseil général des Ponts et Chaussées et l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche a été diligentée pour expertiser ces propositions, déterminer les conditions financières d'évolution du chantier de l'opération et sur la pertinence des choix scientifiques à adopter pour la réorganisation des universités. Parallèlement, le ministre chargé de l'enseignement supérieur a désigné un groupe d'experts scientifiques pour étudier la question de l'aménagement final du campus.

3) Les entorses aux règles de passation et d'exécution des marchés publics

La Cour porte une analyse critique sur l'évocation fréquente de l'urgence pour la passation des marchés, sur l'augmentation de la part des marchés négociés sans réelle mise en concurrence et sur le bouleversement de l'économie des certains marchés de prestations intellectuelles.

a) L'évocation fréquente de l'urgence pour la passation des marchés.

La Cour déplore que, pour réaliser des travaux de mise en sécurité exigés par la Préfecture de Paris, l'EPCJ ait invoqué systématiquement l'urgence, et ait recouru, en dépit des règles strictes de seuils de mise en concurrence du Code des marchés publics (CMP), soit à des lettres de commande, soit à des marchés négociés, afin de réduire au minimum les délais de réalisation de ces travaux.

Le contrôleur d'Etat a noté à plusieurs reprises dans ses rapports annuels que, pour gagner du temps, l'établissement était parfois tenté de s'exonérer des règles de la commande publique et revendiquait un maximum de souplesse dans l'application de la réglementation des marchés ; dans ce contexte, soulignait-il, l'exercice du contrôle était « complexe et délicat ».

La Cour souligne plus particulièrement qu'en 2002, treize marchés ont été conclus suivant la procédure du marché négocié pour urgence impérieuse. Il s'agit essentiellement du marché d'installation d'alarmes et de détections incendie dans les barres de Cassan, des marchés concernant la sécurité du parc de stationnement souterrain du Campus, du marché d'études pour la mise en sécurité électrique du Campus et des marchés concernant le dépoussiérage et le déménagement des locaux de la Tour centrale.

En fait, dès le mois de septembre 2000, la réalisation de travaux d'urgence liés à la mise en sécurité du Grill d'Albert avait fait l'objet de marchés (mise en place d'alarmes incendie et installations de désenfumage). Dans une note, accompagnant ses visas, le contrôleur d'Etat avait alors souligné que les travaux envisagés relevaient de la compétence des universités et ne pouvaient être confiés à l'EPCJ que dans le cadre d'une convention de mandat, qui fut signée effectivement le 16 janvier 2001.

Cependant le processus s'est accéléré car, le 26 novembre 2001, le préfet de police, en exécution du jugement du tribunal administratif rendu le 8 novembre 2001 sur la requête du Comité anti-amiante, a demandé à la commission de sécurité de la préfecture de police de Paris de donner son avis au regard du risque incendie de l'ensemble des bâtiments composant le Campus, et le, cas échéant, de se prononcer sur la nécessité de procéder à la fermeture du Campus. Le 13 décembre 2001, la commission de sécurité a précisé les 8 points sur lesquels devaient porter les travaux d'urgence. Suite à cet avis, le préfet de police, par une note en date du 3 mai 2002, a imposé à l'EPCJ de réaliser dans des délais extrêmement contraints les mesures

provisaires de mise en sécurité du Campus de Jussieu. Ces éléments peuvent expliquer le recours à la procédure d'urgence (conformément à l'article 35-II-1 du CMP du 7 mars 2001).

Les risques liés à la sécurité des personnes et les problèmes liés à la santé publique ont prioritairement pesé dans l'analyse du contrôleur d'Etat sollicité pour donner son visa aux marchés de mise en sécurité. La menace de fermeture du Campus et les difficultés qui auraient pu en résulter ont également été un des éléments déterminant de sa décision.

En conséquence, même si le critère de l'urgence lui a paru parfois sujet à caution d'un point de vue strictement juridique, car les problèmes de sécurité incendie étaient connus des autorités universitaires et ne résultaient pas d'un événement extérieur et imprévisible, le contrôleur a pourtant accepté de viser les marchés de mise en sécurité établis sur ces bases, compte tenu des considérations prioritaires de santé et de sécurité publiques.

b) L'augmentation de la part des marchés négociés sans réelle mise en concurrence

La Cour déplore que les marchés négociés l'aient emporté progressivement sur le principe du recours à l'appel d'offres.

Le contrôleur d'Etat a souligné à plusieurs reprises, dans ses rapports annuels ou au sein de la commission des marchés, où sont représentées les tutelles techniques et les universités, que la concurrence entre les entreprises, notamment pour les travaux très spécifiques de désamiantage, de dépolluage et d'élimination des déchets, était faible.

Le faible nombre d'entreprises qualifiées en désamiantage explique le recours à des procédures négociées. Trois cas peuvent être distingués à cet égard :

- aucune mise en concurrence n'a été possible. C'est le cas des marchés passés avec la société INERTAM spécialisée dans la vitrification des flocages d'amiante. L'appel d'offre restreint n'ayant pas permis de susciter d'autres candidatures, l'EPCJ a déclaré l'appel d'offre infructueux, afin de passer en procédure négociée conformément à l'article 35-I-1 du CMP du 7 mars 2001, et d'obtenir un meilleur niveau de prix de la seule entreprise candidate ;*
- le niveau des prix proposés était supérieur aux estimations du maître d'œuvre. L'appel d'offre a été déclaré infructueux et le marché négocié, conformément au même article 35-I-1 du CMP, avec les entreprises qui s'étaient déclarées candidates, pour se rapprocher de l'estimation et obtenir une baisse des prix.*

- le montant prévisionnel des marchés était inférieur au seuil fixé à 90 000 € HT par l'article 28 du CMP du 7 mars 2001. Les marchés ont donc été passés sans formalités préalables et négociés librement avec le prestataire choisi par l'établissement. Ce fut notamment le cas pour le déménagement d'équipements spécifiques, dont seul le fournisseur d'origine des équipements était en mesure de réaliser le déménagement dans des conditions optimales de fiabilité et de sécurité.

c) Le bouleversement de l'économie des certains marchés de prestations intellectuelles.

Sous cette rubrique, le rapport souligne que « le premier marché de maîtrise d'œuvre attribué par le rectorat de Paris pour le désamiantage des huit barres du "secteur des théoriciens" a subi les bouleversements les plus notables ».

Cette mise en cause vise plus particulièrement l'avenant n°1 au marché conclu avec le groupement solidaire Technip Seri Construction, SCAU, Mitrofanoff, Casso et associés, Gleeds International, qui a réévalué de près de 84 % le forfait de rémunération du maître d'œuvre, en raison essentiellement d'une réévaluation du montant prévisionnel des travaux de 160 MF à 375 MF.

Or seules des sujétions techniques imprévues pouvaient justifier un tel bouleversement de l'économie du marché au regard des règles du CMP alors applicable ; le rapport souligne « en l'espèce que les sujétions techniques mises en lumière par les études de définition effectuées par le maître d'œuvre lui-même n'étaient pas imprévues ».

Il convient de souligner que cet avenant, soumis à la commission spécialisée des marchés de bâtiments et de génie civil, a reçu de sa part un avis favorable assorti de deux réserves, exigeant de fixer de manière intangible le montant de l'enveloppe prévisionnelle des travaux et de forfaitiser ainsi la rémunération du maître d'œuvre.

Dans les observations accompagnant son avis, la commission rappelait que, parmi les sujétions techniques imprévues invoquées par l'établissement, figuraient, outre l'insuffisance des études préalables, les modifications de la réglementation de l'amiante et les exigences de la Commission de sécurité au moment de la délivrance du permis de construire.

Elle relevait également qu'il existait un risque d'une incidence sur la santé publique, dans la mesure où la résiliation du marché en cause et la passation d'un nouveau marché pourraient retarder de plusieurs mois le désamiantage des barres et où, a contrario, la procédure de l'avenant permettrait d'accélérer les travaux.

C'est donc sur la base de cet avis favorable de la Commission spécialisée des marchés, et après avoir vérifié que le dispositif mis en place par l'établissement permettrait effectivement de contrôler le respect du coût prévisionnel des travaux établi par l'avenant et de fixer un forfait définitif de rémunération du maître d'œuvre, que le contrôleur d'Etat a visé l'avenant n°1 au marché Technip. En l'espèce les préoccupations de santé publique lui ont paru primer sur des considérations juridiques strictes et autoriser une compréhension plus large des sujétions techniques imprévues invoquées par le maître d'œuvre.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

La Cour souligne que l'insuffisance du diagnostic initial, sur la base duquel a été prise la décision de lancer l'opération concernant le campus de Jussieu en site occupé, a abouti à une redéfinition complète du champ de celle-ci en 1998.

Elle estime par ailleurs que la complexité de cette opération a été accrue par les incertitudes concernant le devenir du campus, notamment le report à intervalles réguliers de la date du transfert de l'université Paris VII sur la ZAC de Tolbiac.

La Cour pointe également les dépassements dans les coûts et les retards dans la réalisation, qui sont en grande partie imputables à l'imprévision et à l'impréparation dans lesquelles le chantier a été engagé et conduit par la suite.

Prenant acte de la mise en place récente d'indispensables structures d'arbitrage et de suivi (mission conjointe IGF- IGAENR- CGPC, comité consultatif d'experts scientifiques), la Cour constate toutefois « qu'il aura fallu attendre au moins six ans avant leur création » et déplore que « faute d'avoir été prises en temps utile ces décisions risquent de remettre en cause des choix déjà effectués à travers la conduite des travaux ».

Les observations formulées par la Cour appellent, de la part du ministère, les remarques développées ci-après.

1) La redéfinition du champ de l'opération

La décision du Gouvernement de procéder au désamiantage et à la rénovation du campus de Jussieu a été annoncée par le ministre de l'éducation nationale lors de la conférence de presse du 30 septembre 1996. A cette occasion, le ministre a rappelé les orientations qui avaient conduit le Gouvernement à opter pour cette solution :

- *le vœu unanime des universités (présidents, personnels et étudiants) de ne pas mélanger les problèmes liés au désamiantage et les questions ayant trait à la localisation ou la réorganisation du campus de Jussieu ;*
- *le souci de mener à bien les opérations de désamiantage sans que le service public de l'enseignement supérieur soit interrompu ;*
- *la nécessité de laisser les étudiants et les chercheurs mener leurs études et leurs recherches avec leurs collègues de Jussieu, sachant que ce site représente, dans certaines disciplines, 40 % du potentiel scientifique français.*

Ces orientations ont conduit à écarter l'idée d'une implantation de locaux tampons à Marne-la-Vallée, Vincennes, Gentilly ou Ivry.

Par ailleurs, la possibilité de transférer sur le site de Bercy- Expo les établissements implantés sur le campus de Jussieu, également mise à l'étude, a échoué eu égard au coût qu'elle représentait. En l'absence d'une autre emprise foncière suffisante qui soit aménageable rapidement, il n'a en conséquence pas été possible de donner suite à l'hypothèse de réimplantation des établissements sur un autre site.

Le plan mis en œuvre en 1996 s'est notamment concrétisé par la création en avril 1997 de l'Etablissement Public du Campus de Jussieu (EPCJ). Ce plan a permis d'effectuer les travaux conservatoires d'urgence (pose de films plastiques sur les faux- plafonds, scellement des gaines techniques, pose de bavettes métalliques à la jonction des faux plafonds et des fenêtres), dont la réalisation a conduit l'expert désigné par le tribunal administratif à constater que, sous réserve de quelques ajustements mineurs, l'état du site se trouvait, fin 1997, en conformité provisoire avec la réglementation relative à la protection contre les risques liés à l'amiante.

Toutefois, les expertises conduites au cours de l'année 1997 ont fait apparaître que les principaux problèmes de sécurité affectant le campus de Jussieu étaient moins liés à la question de l'amiante qu'à la protection contre le risque incendie, pour des raisons tenant à la fois à la résistance au feu des bâtiments et au non-respect de la réglementation sur les établissements recevant du public (signalisation, alarmes, circuits d'évacuation.....).

Dès lors, confronté à la nécessité d'ordre technique de procéder au traitement conjoint du risque lié à l'amiante et du risque incendie ainsi

qu'aux conséquences en termes de durée et de coût du chantier, le Gouvernement a examiné plusieurs scénarii :

- *le désamiantage et la remise en sécurité du campus et son affectation à d'autres activités ;*
- *la destruction du site de Jussieu, après désamiantage préalable, suivi d'une reconstruction.*

Ces hypothèses ont néanmoins été abandonnées en raison des multiples inconvénients qu'elles présentaient, notamment : les réactions à l'annonce de la désaffectation de Jussieu alors même que le chantier de mise en sécurité progressive du campus était entré dans une phase opérationnelle ; les difficultés liées à la nécessité de trouver dans Paris intra-muros une emprise foncière permettant de construire 350.000 m² pour l'université Paris VI ; les coûts budgétaires induits, étant entendu qu'avant leur destruction les bâtiments devaient de toute façon être désamiantés²⁷ ; l'opposition des corps d'architectes à la destruction du bâtiment édifié par Edouard Albert.

Sur proposition du ministre, le Gouvernement a en conséquence arrêté, à la fin de l'année 1998, un nouveau plan ayant pour objet une mise en sécurité globale du campus de Jussieu prenant en compte à la fois le risque lié à l'amiante et le risque incendie. Le coût de ce nouveau programme (comprenant désamiantage, sécurité incendie, relogements, réaménagements, déménagements et équipements) était estimé à 3 870 MF (590 M€).

2) La complexité de l'opération liée aux incertitudes sur le devenir du campus

Dès 1996, le Gouvernement a arrêté sa décision de maintenir Paris VI sur le campus de Jussieu et de reloger l'université Paris VII sur un autre site.

Il a certes considéré, en décembre 1998, qu'il n'était pas souhaitable de prendre des décisions sur le réaménagement du site du campus de Jussieu, voire sur le transfert de l'université Paris VII sur le site de Tolbiac, en anticipant sur le plan « Université du 3^{ème} Millénaire » (U3M) et sur la négociation du Contrat de Plan Etat- Région (CPER) Ile- de- France 2000-2006. Mais cette décision était motivée par le fait que le plan U3M avait pour objectif de construire le schéma de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche de la région Ile-de-France pour les quinze années à venir et impliquait une réflexion sur l'aménagement de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de cette région.

²⁷) Le coût de la démolition après désamiantage et remise en état du terrain avait été estimé en 1998 à 1 milliard de francs (soit 152,45 M€), celui de la reconstruction à 6,4 milliards de francs (soit 957,67 M€).

Le plan U3M pour l'Ile- de- France, arrêté en février 2000, a ainsi préconisé :

- *le regroupement sur le site de Jussieu de l'ensemble des activités de Paris VI implantées sur des sites extérieurs au campus, de l'INETOP, de l'Ecole Nationale Supérieure de Chimie (ENSC) de Paris, et dans des conditions à étudier, des activités scientifiques de l'IUFM de l'académie de Paris ;*
- *l'installation, sur la ZAC Paris rive gauche, de l'université Paris VII et d'un pôle « langues et civilisations du monde ».*

Les décisions engendrant des constructions nouvelles, et par conséquent des financements importants, comme le transfert de l'université Paris VII, de l'INALCO ou de la bibliothèque des langues et civilisations sur la ZAC Paris rive gauche, ont par ailleurs été inscrites dans le CPER Ile- de- France 2000-2006.

Par ailleurs, dès 2001, l'EPCJ a arrêté le bilan des surfaces disponibles sur le campus de Jussieu après désamiantage et rénovation (212.600 m² utiles) ainsi que la programmation de la répartition des surfaces qui seraient attribuées à l'ensemble des activités de Paris VI appelées à être relogées à terme sur ce site.

C'est sur la base de cette programmation que se réalise le relogement des activités de cette université et qu'est étudiée la question de l'installation d'autres établissements sur les 26.000 m² utiles qui demeureront disponibles.

Cependant, différentes évolutions sont intervenues dans les projets scientifiques et pédagogiques des établissements depuis le plan U3M : regroupements de laboratoires, rapprochements d'établissements sous-tendus par des projets pédagogiques communs impliquant notamment l'université Paris III.

Ces évolutions ont conduit à souhaiter que soit partiellement réexaminé le projet de réaménagement du campus de Jussieu arrêté dans le cadre du plan U3M et du CPER Ile-de-France 2000 -2006.

Tel est l'objet de la mission confiée au groupe consultatif d'experts scientifiques évoqué par la Cour. Il sera notamment chargé, aux fins d'éclairer les décisions qui devront être prises au niveau gouvernemental, d'expertiser la cohérence scientifique et pédagogique des projets présentés par les quatre établissements (universités Paris VI, VII, III et Institut de Physique du Globe de Paris), de mettre en relation le contenu de ces projets avec la situation existante et d'analyser les hypothèses d'une réimplantation sur le site de Jussieu d'une partie de l'université Paris VII ou de l'université Paris III.

S'agissant des incertitudes sur la date effective du départ de l'université Paris VII et de la lenteur du processus aboutissant à son transfert, les difficultés de cette opération proviennent de son envergure et de sa

complexité mais aussi des choix opérés par cet établissement. Ainsi, le temps de réactivité de l'université lors des études de conception architecturale ou encore les changements d'orientations qu'elle a souhaités sur le contenu des programmes (Grands Moulins et Halle aux Farines) ont eu des conséquences en termes de calendrier et de coût.

3) La réévaluation du coût total prévisionnel de l'opération

Comme indiqué ci-dessus, le changement d'échelle du chantier résultant de la nécessité de procéder au traitement conjoint du risque lié à l'amiante et du risque incendie a conduit, en décembre 1998, à arrêter l'enveloppe consacrée au désamiantage et à la rénovation du campus de Jussieu à 590 M€.

Cette enveloppe a été portée à 681,5 M€ à la suite de la décision d'accélération décidée lors de la réunion interministérielle du 14 novembre 2001.

Ce sont en fait de nouvelles estimations réalisées par l'EPCJ en juillet 2004 qui ont conduit à proposer de confier à une mission conjointe IGF- IGAENR- CGPC le soin d'examiner les différents scénarii d'évolution du chantier de désamiantage et de rénovation du campus de Jussieu et leur articulation avec l'implantation de l'université Paris VII sur la ZAC rive gauche.

Cette mission est appelée à rendre ses conclusions en se fondant sur plusieurs critères :

- *le respect des dates prescrites pour le désamiantage du site de Jussieu et le bouclage de l'opération dans les meilleurs délais ;*
- *le coût global du chantier et des solutions de relogement intermédiaires, en essayant de rester au plus près des enveloppes arbitrées, tant pour le site de Jussieu que pour l'aménagement de la ZAC rive gauche ;*
- *la cohérence scientifique et pédagogique de la future implantation des universités Paris III, VI et VII dans le contexte des évolutions de l'enseignement supérieur et de la recherche en Europe. L'examen pourra notamment impliquer une consultation des membres du groupe d'experts scientifiques mentionné ci-dessus ainsi que de personnalités du monde scientifique ou de l'entreprise ;*
- *l'optimisation des surfaces à court et moyen terme. La mission se prononcera notamment sur la nécessité de rénover la tour centrale.*

En conclusion, les opérations relatives au Campus de Jussieu ont été conduites de manière à concilier une double nécessité : les mener le plus rapidement possible (contrainte de santé publique) et limiter les impacts négatifs sur la vie universitaire. Elle a ainsi fait l'objet de 1998 à 2002 de 18 réunions interministérielles, dont certaines se sont tenues au plus haut niveau.

L'évolution du rôle de la direction générale de la santé

PRESENTATION

Selon la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, celle-ci concerne notamment la surveillance et l'observation de l'état de santé de la population et de ses déterminants ; la lutte contre les épidémies et la prévention des maladies, des traumatismes et des incapacités ; l'amélioration de l'état de santé de la population ; l'information et l'éducation à la santé ; la réduction des inégalités de santé ; la qualité et la sécurité des soins et des produits de santé.

Dans de précédents rapports publics, la Cour a analysé plusieurs aspects de cette politique : le dispositif de lutte contre la toxicomanie²⁸, la politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme²⁹ et la lutte contre le cancer³⁰.

Dans l'organisation de l'Etat au niveau national, une administration centrale est chargée de cette politique : la direction générale de la santé (DGS). Pour compléter les études précédentes, la Cour a souhaité examiner l'exercice de ses missions par cette direction.

La DGS est née en 1956 de la fusion de la direction générale de l'hygiène publique et des hôpitaux et de la direction de l'hygiène sociale. En 1970, l'administration des établissements et des personnels hospitaliers est confiée à une direction distincte, celle des hôpitaux. En 1980, les deux directions sont fusionnées, puis, dès l'année suivante, à nouveau séparées.

28) Cf. rapport public 2001, pages 219 et s.

29) Cf. rapport public 2003, pages 415 et s.

30) Cf. rapport public sur la sécurité sociale de 2000, pages 283 et s. et rapport public 2003, pages 453 et s. sur les suites données aux recommandations de la Cour.

Au cours de la décennie suivante, huit établissements publics ont été créés qui ont étendu le champ de la politique de santé publique et accru la capacité de l'Etat à intervenir dans le domaine de la veille et de la sécurité sanitaires. La DGS a dû s'adapter à cette organisation multicentrique³¹.

Les missions attribuées à la direction sont définies par un décret du 21 juillet 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité. Elles traduisent l'ambition d'un pôle de santé publique fort, porteur de sécurité sanitaire, qui propose aux pouvoirs publics les objectifs de la politique de prévention et de protection de la santé et en coordonne la mise en œuvre.

Cette réforme fait écho à la perception commune selon laquelle la DGS est la structure en charge de la prévention et de la gestion de toute crise sanitaire, qu'elle soit nationale ou locale, celle vers laquelle les attentes se focalisent alors même que la complexité du système ne permet pas une détermination aisée des responsabilités respectives des différents acteurs.

Elle s'inscrit également dans le contexte d'une affirmation, à partir de 1996, de la politique de santé publique dont le cadre conceptuel comme l'objet ont été précisés par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, puis par celle du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Sans viser à établir un bilan global de l'action de la DGS, ni à évaluer son intervention dans les crises sanitaires des années récentes, la Cour a examiné si cette direction est en mesure de jouer le rôle majeur qui lui est assigné par les textes.

En raison d'une réalité institutionnelle complexe dans laquelle il ne lui est pas reconnu de rôle d'acteur principal, de l'inégale portée des leviers d'action dont elle est dotée et d'une activité absorbée par des enjeux de court terme, la DGS peine à donner à ses missions l'ampleur prévue par le décret du 21 juillet 2000. La mise en œuvre de la loi du 9 août 2004 devrait être l'occasion de doter la direction de nouveaux outils afin qu'elle puisse assurer pleinement ses missions.

31) Cf. rapport public sur la sécurité sociale de 2000, pages 246 et s. et rapport public sur la sécurité sociale de 2002, pages 391 et s.

I – La position institutionnelle de la DGS

La DGS n'est pas le seul acteur de la mission de prévention et de protection de la santé. Le ministère de la santé ne dispose que d'une compétence partielle dans plusieurs domaines de la politique sanitaire. En son sein, l'offre de soins relève de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) qui a succédé en juillet 2000 à la direction des hôpitaux, avec un champ de compétence élargi. Enfin, tout en pouvant intervenir largement en matière de santé publique et en disposant à cet effet de crédits importants, l'assurance maladie est placée dans un champ autonome par rapport aux préoccupations de santé publique.

A – L'articulation avec les autres ministères

Au sein de l'Etat, le ministère de la santé n'est pas l'acteur unique, ni même toujours l'acteur prépondérant de la politique de santé. Si devant les citoyens et leurs représentants il assume une responsabilité globale sur ces questions, une grande partie des moyens administratifs que lui consacre l'Etat relève d'autres ministères. Il ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour assurer la coordination interministérielle qui est une condition majeure de la conduite des politiques de santé publique. Les risques sanitaires liés aux milieux illustrent tout particulièrement cette situation.

1 – Une faiblesse structurelle sur les risques liés aux milieux

Les milieux (espaces clos à usage d'habitation ou d'activité, air libre, sols, eaux, aliments, produits industriels, déchets, conditions de travail) constituent un facteur de plus en plus reconnu d'exposition à des pathologies. Nombre de textes législatifs et réglementaires qui les régissent mettent en jeu des considérations de santé publique.

Depuis une dizaine d'années, la DGS déploie des efforts importants pour que le ministère de la santé élabore et affirme des points de vue autonomes sur ce type de risques. Depuis la réorganisation de juillet 2000, une sous-direction entière s'y consacre, dont une partie des cadres est issue de corps relevant des ministères compétents dont ils connaissent l'organisation, le système juridique de référence et les modes de raisonnement.

La DGS constitue dans tous les cas le support administratif de la présence du ministère de la santé, notamment en préparant le contreseing du ministre sur les textes. Mais elle n'est pas l'unique, ni même, en dehors des eaux (baignade et consommation humaine) et des maladies à déclaration obligatoire, la principale administration centrale en charge de proposer des objectifs et des mesures de gestion des risques sanitaires liés aux milieux. Souvent, les nouvelles préoccupations de santé publique ont trouvé un répondant institutionnel en dehors du ministère de la santé et des organismes qui en dépendent (ainsi de la prise en charge du bruit par le ministère de l'environnement).

Les attributions du ministère de la santé visent la prévention et le traitement de pathologies. Sauf exception, leur extension aux normes qui réglementent les milieux se borne à la co-signature de textes élaborés par d'autres ministères. Dans certains cas, ces normes ne sont pas arrêtées en fonction des seules considérations liées à la santé humaine ; l'acceptabilité d'un durcissement de la réglementation par les acteurs économiques peut peser d'un poids prépondérant.

Ce sont d'autres ministères que celui de la santé qui ont la responsabilité en particulier des codes (code rural, codes de la consommation, de l'environnement et du travail notamment) dans lesquels prennent place la plupart des normes qui régissent cette catégorie de risques sanitaires. Pérenne, ce cadre de l'action normative de l'Etat structure lui-même dans la durée les responsabilités ministérielles et administratives. Il en va de même de l'intervention de l'Union européenne : selon la direction générale de la Commission européenne qui en prend l'initiative, les évolutions de la législation communautaire déterminent, dans une large mesure, au niveau national, le ministère qui en pilotera la négociation et le code qui, à titre exclusif ou principal, en accueillera la transposition en droit interne.

Enfin, n'étant pas chargée de définir les règles concourant à la gestion d'ensemble des milieux, la DGS est souvent moins bien placée que ses homologues pour connaître les situations de fait à l'origine de l'apparition ou de la diffusion de pathologies.

2 – Des efforts encore partiels de coordination administrative

Des dispositifs d'information et de concertation ont été instaurés avec les directions des autres ministères, sans permettre de surmonter les césures multiples des attributions ministérielles.

Pour l'air, les sols, les déchets, les produits chimiques, les ressources en eau, le bruit ainsi que pour le volet sanitaire des études d'impact, qui relèvent du ministère de l'environnement, les objectifs et modalités des collaborations de la DGS avec les autres directions ne sont pas formalisés. Il en va de même pour l'habitat, qui relève du ministère du logement³².

En matière de santé au travail, la DGS est sollicitée par la direction des relations du travail (DRT) préalablement à l'examen par le conseil supérieur de prévention des risques professionnels, dont elle est membre de droit, des projets de textes (législatifs et réglementaires) destinés à prévenir ou reconnaître les maladies professionnelles. Toutefois, son intervention se situe en aval de la préparation des textes concernés, dont elle n'a jamais l'initiative. Pour le reste, la collaboration n'est formalisée que de manière exceptionnelle : par exemple, un contrat a été établi entre les ministères de la santé et du travail pour le volet du plan cancer relatif aux cancers d'origine professionnelle.

C'est seulement en matière de prévention des risques liés aux aliments que des dispositifs formalisés de collaboration de portée générale ont été prévus. Ils connaissent cependant des limites de fait : retards dans la mise en commun de l'information et portée surtout formelle de la consultation de la DGS sur les plans de surveillance et de contrôle décidés et mis en œuvre par les ministères chargés de l'agriculture et de la consommation. En matière de nutrition, la DGS a un rôle prépondérant depuis le lancement du programme national nutrition-santé en 2000, mais il n'en est pas de même pour tout ce qui a trait à l'hygiène des produits alimentaires.

Le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement pour les années 2004 à 2008 annoncé en juin 2004 met en place un cadre d'ensemble de l'action de l'Etat. Toutefois, le comité de pilotage national destiné à en assurer le suivi n'est pas doté d'un chef de file : il sera présidé collégialement par les ministères chargés de la santé, de l'environnement, de la recherche et du travail. La création du comité national de santé publique par la loi du 9 août 2004 devrait permettre une meilleure articulation entre les départements ministériels.

Par ailleurs, le cadre budgétaire rénové destiné à faire application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ne favorisera qu'une mise en synergie limitée des moyens d'action de l'Etat répartis entre les différents ministères. S'il comporte une mission

32) En dehors du saturnisme, qui a donné lieu à création d'un comité technique interministériel dont la DGS assure le secrétariat et où le ministère du logement est représenté (2003).

interministérielle de sécurité sanitaire, les programmes budgétaires qu'elle contient relèvent des seuls ministères de l'agriculture et de la santé ; le programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » est rattaché au seul ministère de l'environnement. Quant à la santé au travail, elle n'apparaît pas dans l'intitulé des programmes du ministère du travail, non plus que la santé des consommateurs dans ceux du ministère chargé de la consommation.

3 – Les limites dans l'organisation des agences sanitaires en santé environnementale

L'appréciation des risques liés aux milieux fait souvent appel à des données factuelles dont la DGS ne dispose pas dans l'exercice habituel de ses missions et à des connaissances et modes d'analyse encore peu représentés dans la formation des agents du ministère de la santé. Elle a donc recours à une expertise externe.

L'Institut de veille sanitaire (InVS) constitue une source essentielle d'expertise en ce domaine compte tenu de l'orientation de son activité vers les risques sanitaires liés aux milieux (deux de ses quatre départements thématiques : santé – travail ; santé – environnement) et du relais local que constituent les cellules interrégionales d'épidémiologie³³. En outre, il est placé sous la seule tutelle du ministère de la santé.

Placée sous la tutelle des ministères de l'agriculture, de la consommation et de la santé, l'Agence française de sécurité des aliments (AFSSA) permet, pour l'eau et les aliments, de faire communiquer entre elles des compétences qui, à défaut, demeureraient cloisonnées. Elle procure à la DGS un accès à l'information sur les contextes, paramètres et manifestations des alertes et crises sanitaires d'origine alimentaire et une capacité d'analyse très supérieure à celle qui existait avant la création de l'agence. Toutefois, l'existence d'une triple tutelle où la DGS ne dispose d'aucune prééminence, l'absence de rattachement des laboratoires de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), à la différence des laboratoires nationaux du ministère de l'agriculture, et le fait que le financement est assuré par les trois ministères - et principalement celui de l'agriculture - limitent de fait la mutualisation de l'expertise et le rôle de la DGS.

Placée sous la tutelle des ministères de l'environnement et de la santé et cofinancée par eux, l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) apporte à la DGS à la fois une nouvelle source d'expertise et la possibilité de solliciter des ressources situées à

33) Cf. rapport public sur la sécurité sociale de 2004, page 271.

l'extérieur de sa sphère de compétence : l'AFSSE doit établir des partenariats avec des établissements publics placés sous la tutelle soit du seul ministère de l'environnement (Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) notamment), soit à la fois de celui-ci et d'autres ministères (industrie, recherche, équipement, agriculture). Toutefois, l'agence n'a ni pouvoir hiérarchique, ni, en l'état actuel de ses ressources financières, de moyens d'incitation suffisants pour développer, au-delà de collaborations ponctuelles, de véritables partenariats et s'assurer le concours des experts dont les profils correspondent à ses axes prioritaires d'action. Contrairement à l'AFSSA, l'AFSSE n'émet d'avis préalable ni sur les projets de textes législatifs ou réglementaires entrant dans son champ de compétence, ni sur les programmes ministériels de contrôle et de surveillance ; elle n'est consultée que sur leurs seules orientations générales.

B – Le partage des missions avec la DHOS

A l'intérieur même du ministère de la santé, les missions de la DGS et de la DHOS se recouvrent partiellement, tant pour la conception que pour la mise en œuvre des politiques de santé. Quel qu'en soit le tracé, la ligne de partage des missions entre la DGS et la DHOS a nécessairement un caractère conventionnel : en dernière instance, l'existence de deux directions se justifie par la charge excessive qui pèserait sur le haut encadrement d'une direction unique de la santé. Mais la réforme de 2000 est loin d'avoir diminué les domaines de recouvrement et n'a pas désigné clairement de chef de file sur des sujets importants.

1 – Les domaines de recouvrement

La DHOS apporte une contribution majeure non seulement à la mise en œuvre, mais aussi à la détermination des orientations que la DGS propose à l'autorité politique. Par nature, celles-ci ont vocation à prendre en compte les atteintes à la santé qui sont le plus souvent d'abord décelées par les acteurs du système de soins. Par ailleurs, lorsqu'elle comporte, comme il est fréquent, un volet relatif à la prise en charge sanitaire, la conception des programmes de santé ne peut s'abstraire des conditions de leur réalisation. Celles qui ont trait à la participation des établissements de soins, qu'elle soit matérielle, humaine ou financière, sont subordonnées aux analyses et propositions de la DHOS.

Compte tenu de la compétence de portée générale sur l'organisation de l'offre de soins qui lui a été reconnue, les missions de l'ancienne direction des hôpitaux ont été étendues lors de la réorganisation de juillet 2000 : la DHOS a vu sa compétence élargie à la réglementation des pharmacies d'officine et aux conditions d'exercice des professions de santé, qui relevaient jusque là de la DGS.

Cette nouvelle répartition des rôles n'a pas résolu la difficulté liée à l'intervention conjointe de la DGS et de la DHOS dans le domaine de la démographie et de la formation des professions de santé. Elle a instauré une césure peu fonctionnelle entre la prise en charge des conditions d'exercice et celle des questions de déontologie, demeurée à la DGS.

2 – La direction chef de file

Compte tenu de l'imbrication de leurs missions, la DGS et la DHOS entretiennent des rapports étroits dans le cadre notamment de multiples groupes de travail qui vont de la réunion informelle à une instance prévue par un texte (tel le comité technique national sur les infections nosocomiales).

Si des textes désignent parfois un chef de file, une telle mention n'est pas systématique. En outre, certains textes reconnaissent aux deux directions un même niveau de responsabilité (par exemple en matière de tutelle de l'Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé – ANAES – et de secrétariat du comité précité). Des données de fait peuvent aussi amoindrir la primauté affichée de l'une des deux directions : s'il appartient à la DGS de proposer les *numerus clausus* ou quotas annuels de formation des professionnels de santé, les besoins liés aux établissements de soins représentent une part déterminante des besoins pris dans leur ensemble et l'appareil de formation est majoritairement situé à l'hôpital qui pourvoit à une partie de ses moyens pédagogiques et matériels³⁴.

34) Centres hospitaliers universitaires pour les médecins et pharmaciens et instituts de formation en soins infirmiers.

En l'absence de textes, l'autorité ministérielle attribue parfois à l'une ou l'autre des directions la coordination d'actions. Ainsi, c'est à la DGS que le pilotage administratif des programmes de santé publique a généralement été confié. Toutefois, la désignation d'une direction chef de file n'a pas un caractère systématique ; la coordination administrative échoit alors au cabinet du ministre³⁵.

C – Un lien insuffisant avec l'assurance maladie

Les considérations de santé publique que porte la DGS ont une influence encore limitée sur la prise en charge des dépenses de soins par l'assurance maladie. La concentration d'une part déterminante des crédits destinés à la prévention dans un fonds géré par l'assurance maladie ne s'est pas accompagnée d'une affirmation suffisante du rôle de l'Etat, notamment de la DGS, dans l'orientation de leur emploi.

1 – La prise en charge des dépenses de soins

Les politiques de sécurité sociale et de santé publique sont, pour l'essentiel, cloisonnées entre elles. L'absence de la DGS, pilote de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, parmi les administrations membres du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie³⁶ souligne cet état de fait.

Dans l'organisation du ministère de la santé, les propositions à caractère financier sont portées par la direction de la sécurité sociale (DSS). La DGS défend un point de vue où prédominent les considérations de santé publique, notamment pour proposer le remboursement - ou le maintien du remboursement - d'actes, de produits et de dispositifs de santé.

Or, les arbitrages à rendre sur les coûts collectifs de la santé devraient pouvoir s'appuyer sur des propositions ayant un objet à la fois médical et financier.

En dehors de ceux, embryonnaires, propres au médicament, les cadres d'analyse qui pourraient assurer un éclairage des enjeux financiers de l'assurance maladie par ceux de santé publique sont à définir. De même, les relations avec la Haute autorité de santé, créée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, sont à construire.

35) Ou aux cabinets des ministres lorsque le ministre chargé des affaires sociales ou de la santé est assisté d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'Etat.

2 – Le financement de la prévention

La prévention, l'éducation et l'information en matière de santé figurent au nombre des missions de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) qui les finance à partir du fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaires (FNPEIS). Les finalités du FNPEIS recoupent partiellement (à hauteur de 130 M € environ au regard d'un budget primitif de 317,3 M € en 2004) celles des crédits du budget de l'Etat dont la DGS assure la gestion.

Au cours des années récentes, le ministère de la santé s'est efforcé d'accroître son influence sur la gestion des moyens du FNPEIS par la CNAMTS :

- la convention d'objectifs et de gestion 2000-2003 entre l'Etat et la CNAMTS a posé pour principe que les actions de la CNAMTS financées par le FNPEIS prennent place dans le cadre des priorités de santé publique définies par l'Etat ;

- puis, la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé a subordonné l'emploi des moyens du FNPEIS aux objectifs de la politique de santé publique traduits en des programmes prioritaires nationaux à caractère pluriannuel fixés par la voie d'arrêtés interministériels.

Toutefois, cette orientation n'est pas allée jusqu'à prévoir la détermination par l'Etat de la contribution du FNPEIS au financement de chacun des programmes de santé annoncés. Par ailleurs, aucun des dispositifs de coordination des actions de prévention et de leur financement au niveau national n'a été mis en place : le comité national de prévention réunissant l'Etat et la CNAMTS, prévu par la convention d'objectifs et de gestion, a été suspendu dans l'attente de la mise en place du comité technique national de prévention, aux missions et à la composition élargies, prévu par la loi du 4 mars 2002 ; la création de cette nouvelle instance a été elle-même différée en raison de l'élaboration du projet de loi relative à la politique de santé publique.

Sur proposition de la DGS, le ministère de la santé demande périodiquement à la CNAMTS de prendre en charge, de manière ponctuelle ou permanente, des dépenses sur les crédits du FNPEIS. Ces transferts interviennent au coup par coup, sans logique d'ensemble. Ils ne procèdent pas d'un diagnostic précis de la DGS sur les interventions du FNPEIS au regard des priorités de santé publique, qui la conduirait à

36) La DHOS fait en revanche partie de cette instance.

hiérarchiser ces interventions et, le cas échéant, à proposer des redéploiements. Il paraît pourtant nécessaire à une animation efficace par la DGS du nouveau comité national de santé publique.

II – Les leviers d'action

Pour la mise en œuvre de la politique de santé publique, la DGS dispose de plusieurs leviers d'action. Certains, comme l'élaboration de la règle de droit, les instructions données aux services déconcentrés du ministère de la santé (directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales) ou l'attribution de subventions, sont traditionnels. D'autres, comme le recours à l'expertise ou la fixation d'objectifs aux agences sanitaires, sont plus récents et encore en phase de montée en charge. Les limites intrinsèques de ces instruments, mais aussi les conditions de leur emploi, font que la DGS n'a pas une capacité d'action conforme à l'ampleur de ses missions.

A – Le pouvoir normatif

Dans le champ qui lui est reconnu, la rédaction de règles de droit constitue le premier levier d'action de la DGS. La réalisation des objectifs de la politique de santé publique est tributaire des préalables juridiques à leur mise en œuvre.

1 – La profusion de textes

Une part importante de l'activité de la DGS consiste en l'élaboration de règles de droit qu'elle prépare seule ou avec d'autres directions.

La profusion de textes engorge la DGS et limite sa capacité à se mobiliser sur d'autres tâches. Début septembre 2004, pour les seuls textes dont la direction est chef de file et qui ne sont pas destinés à transposer des directives européennes, l'encours de décrets à produire représentait au moins quatre années de travail :

- 60 décrets d'application étaient nécessaires pour la mise en œuvre de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ; la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique appelait quant à elle 24 décrets ; quatre décrets devaient aussi être pris pour l'application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

- la rédaction de huit décrets était encore en cours au titre de la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades et la qualité du système de santé ; pour sept autres, elle n'avait pas encore débuté ;

- au titre de lois (ou ordonnances) plus anciennes ou de décisions ponctuelles, la rédaction de 19 autres décrets était par ailleurs prévue ; sauf exception, elle n'avait pas commencé.

Par ailleurs, la DGS participait à la rédaction de dix décrets d'application de la loi du 13 août 2004 sur l'assurance maladie.

Les délais de production des textes juridiques, s'ils devaient concerner la loi du 9 août 2004, risquent d'empêcher son application.

Ils fragilisent le cadre juridique de la politique de santé publique et de l'action des acteurs du système de santé. Des instances et dispositifs en principe supprimés sont, de fait, toujours en vigueur, ceux qui devaient les remplacer n'ayant pas encore été mis en place. Ainsi, la loi du 4 mars 2002 avait substitué au Haut comité de santé publique un Haut conseil de la santé, mais celui-ci n'a pas été mis en place, le projet de loi relative à la politique de santé publique ayant prévu de le remplacer par un Haut conseil de la santé publique dont les missions, l'organisation et les modalités de désignation des membres sont différentes. La loi n'ayant été adoptée que le 9 août 2004, compte tenu des délais d'élaboration des textes d'application, cinq années se seront écoulées entre la décision de remplacer le premier conseil et la mise en place de celui qui devrait lui succéder.

2 – La transposition des textes européens

La DGS prépare la négociation et la transposition en droit interne de la totalité ou presque des directives européennes relevant du ministère de la santé. Début octobre 2004, tout ou partie des dispositions de 10 des 24 directives pour laquelle la DGS était chef de file connaissaient un retard de transposition. La Commission européenne avait commencé à en tirer les conséquences en engageant une procédure précontentieuse pour cinq directives et une action en manquement pour trois autres.

Cette situation traduit toutefois une amélioration. Avant 2002, la transposition de plusieurs directives n'était pas prise en charge dans les faits³⁷. Les transpositions font aujourd'hui l'objet d'un suivi précis et les retards les plus importants ont été résorbés.

Cependant, comme beaucoup d'administrations centrales, la DGS conserve une difficulté manifeste à respecter les délais de transposition. Des facteurs propres aux textes (obscurité, absence d'identité des catégories juridiques et de la terminologie entre droit européen et droit national, nécessité parfois de concevoir un cadre juridique plus vaste que les normes directement nécessaires à la transposition, incertitude sur le vecteur juridique à utiliser pour transposer) et la lourdeur des consultations externes favorisent les retards.

Une présence accrue au stade de la négociation, un regroupement des fonctions de négociation et de transposition dans l'organisation interne de la direction et un renforcement des moyens consacrés à la fonction juridique communautaire apparaissent souhaitables.

B – La fixation d'objectifs aux relais institutionnels

La DGS dispose de deux catégories de relais sur lesquels elle exerce un pouvoir d'orientation : les agences de veille et de sécurité sanitaire et les services déconcentrés du ministère de la santé (directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales).

1 – Les agences sanitaires

Le ministère de la santé est désormais entouré de sept agences de veille et de sécurité sanitaires après la disparition de l'ANAES, intégrée dans la Haute autorité de santé, qui démultiplie les moyens qu'il peut consacrer à la promotion de la qualité des soins en établissement de santé et en médecine de ville, à celle de la santé auprès des populations, à la gestion de produits de santé et à l'identification, la mesure et l'évaluation des risques. Dans les domaines ou pour les fonctions confiés aux agences, il revient à la DGS non plus d'assurer elle-même certaines procédures ou expertises, mais de proposer les règles, les orientations et les moyens de leur action et d'évaluer celle-ci. Elle exerce cette responsabilité seule ou

37) Ce qui a notamment conduit, à mi-2003, à des retards de 8 ans et demi pour la directive 93/39/CEE portant reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché pour la santé humaine et de 12 ans pour la directive 90/167/CEE sur les aliments médicamenteux pour animaux.

en partage avec d'autres ministères. La DGS exerce en outre une tutelle sur l'Institut national de Transfusion sanguine, l'Institut national du cancer nouvellement créé et l'Institut de recherche sur la sécurité nucléaire.

a) Le manque d'objectifs formalisés donnés aux agences

Comme l'avait déjà constaté la Cour³⁸, les attentes des pouvoirs publics à l'égard des agences sont mal définies et insuffisamment formalisées, tout particulièrement pour l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et l'Institut national de prévention et d'éducation en santé (INPES), placés sous la tutelle du seul ministère de la santé, ainsi que pour l'AFSSA qui relève également des ministères de l'agriculture et de la consommation.

Seuls l'InVS et l'Etablissement français des greffes (EFG)³⁹ ont été dotés, pour le passé, d'un contrat d'objectifs et de moyens à caractère pluriannuel ; celui conclu avec l'InVS fixait moins des orientations stratégiques qu'il ne décrivait un programme de travail. Le contexte budgétaire général, la pluralité de tutelles comme la lourdeur inhérente à cette démarche freinent l'élaboration de nouveaux contrats.

Dans cette situation, une lettre de mission du ministre aux responsables des agences peut constituer une modalité adaptée à la fixation d'objectifs opérationnels dans des délais conformes aux nécessités de l'action publique. Toutefois, seuls cinq directeurs d'agence ont bénéficié d'une lettre de mission, soit à leur nomination (ANAES, EFS), soit avec retard (AFSSE, EFG et InVS, pour lequel la communication d'une lettre de mission a fait suite à la canicule de l'été 2003).

Si des éléments d'appréciation commencent à être rassemblés sur l'exercice de leurs missions par les agences, un diagnostic partagé n'a été établi qu'avec l'une d'entre elles, aujourd'hui disparue, l'ANAES. Point de départ de l'établissement d'un contrat, mais « détachable » de cette finalité, cette méthode de travail favorise pourtant des améliorations rapides dans les conditions d'exercice et les résultats de la tutelle.

38) Cf. rapport public sur la sécurité sociale de 2002, pages 391 et s.

39) Auquel la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique substitue une agence de biomédecine (ABM), aux missions élargies.

b) Une animation seulement partielle du réseau des agences

En dehors des questions de sécurité sanitaire pour lesquelles le directeur général de la santé tient à date fixe des réunions avec les responsables des agences les plus concernées selon un calendrier rapproché⁴⁰, la DGS anime et coordonne avec une intensité et une qualité inégales le réseau des agences. Cependant, selon un « protocole d'accord » sur l'organisation de la tutelle au sein du ministère de la santé, signé en 2002 avec la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB), il revient à la DGS de piloter les moyens financiers accordés aux agences au regard des objectifs qui leur sont assignés. Compte tenu des mesures de régulation budgétaire décidées en cours d'année et de sa connaissance partielle des activités des agences, la DGS n'est pas en mesure d'exercer efficacement ce rôle. Sauf exception, elle n'assure pas, entre ses services et avec les agences, de mutualisation de l'information sur les programmes de travail, les groupes d'expertise et les partenariats qu'elles mettent en place.

De manière générale, les sous-directions sectorielles ont insuffisamment investi l'exercice de la tutelle. Pendant longtemps, les tâches relatives à la tutelle sur l'AFSSAPS, première agence par l'autonomie⁴¹ et les moyens qui lui sont reconnus, n'ont pas été attribuées à un agent déterminé au sein de la sous-direction compétente. Celle de la principale agence d'évaluation des risques, l'InVS, est confiée à une sous-direction qui n'a pas d'attributions en matière de veille et de sécurité sanitaire.

2 – Les relais territoriaux

Contrairement à d'autres administrations, la DGS ne dispose pas en propre de services déconcentrés et les DRASS et DDASS, communes au ministère pris dans son ensemble, ne peuvent affecter que des moyens limités aux politiques de santé. Elles ne constituent pas un relais pleinement efficace pour la DGS. Ainsi, les programmes régionaux prévus dans le cadre de la stratégie de prévention de l'infection VIH / sida (2001-2004) dans neuf régions prioritaires n'ont pas reçu, à l'exception

40) A l'origine bimensuelles (hors circonstances exceptionnelles, pour lesquelles la périodicité était rapprochée), ces réunions sont devenues hebdomadaires à la suite de la canicule de l'été 2003.

41) Contrairement aux autres agences sanitaires, l'AFSSAPS dispose de pouvoirs de réglementation. Il en va de même de l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), qui constitue l'une des composantes de l'AFSSA.

de la Guyane, de commencement de mise en œuvre, bien que cette pathologie ait constitué un domaine pilote au sein de la programmation en santé au niveau national et ait été dotée d'importants moyens financiers et humains.

Le groupement régional de santé publique a été conçu pour remédier à cette faiblesse.

a) Les services déconcentrés

A la différence des agences sanitaires, les services déconcentrés ne souffrent pas d'un manque de formalisation mais d'un excès d'objectifs assignés au regard des moyens humains dont ils sont dotés. La DGS leur adresse une soixantaine de circulaires chaque année alors que plusieurs DDASS n'ont pas de médecin inspecteur de santé publique et que certaines attributions, comme la santé mentale et les risques alimentaires, n'ont pas toujours de correspondants. En outre, l'attribution des tâches aux agents est souvent instable.

Dans ce contexte, des choix doivent être effectués par les responsables des services déconcentrés, y compris lorsqu'il s'agit de faire appliquer des textes contraignants. A quelques rares exceptions près, la DGS ne s'est pas engagée dans une démarche tendant à les guider et à vérifier si ses instructions sont effectivement mises en œuvre :

- une circulaire a récemment proposé aux services une graduation de l'intensité à donner à l'exercice de chacune de leurs missions en santé environnementale ; cette tentative n'a pas été étendue aux autres domaines ;

- à ce jour, la contractualisation des objectifs, moyens et indicateurs avec les services déconcentrés n'a concerné qu'une seule région (Centre), à titre expérimental et pour quelques objectifs seulement.

En outre, dans certains domaines, la DGS apporte un soutien insuffisant aux services déconcentrés : absence de mise à disposition des outils annoncés en vue de l'élaboration des programmes relatifs au sida précités, absence de directives pour l'application de la loi Evin sur le tabac ou encore d'orientations pour l'emploi des personnels supplémentaires (85 emplois budgétaires) dont ont été dotés les services déconcentrés au titre de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en application de la loi de finances pour 2001.

b) La mise en place d'un nouvel opérateur au niveau territorial

La DGS a plaidé et obtenu, dans le cadre de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, la création d'une nouvelle structure mutualisant sous la présidence du préfet, les moyens humains et financiers disponibles en région : le groupement régional de santé publique (GRSP).

Ce groupement d'intérêt public réunit les « décideurs financeurs » de la santé publique : Etat, assurance maladie, agence régionale de l'hospitalisation, certaines agences sanitaires et les collectivités locales, pour autant que celles-ci le souhaitent. Sa composition omet un relais important de la santé publique : les unions régionales de médecins exerçant à titre libéral (URML).

Au moment où le projet de loi a été déposé au Parlement en 2003, la portée exacte du nouveau groupement - enceinte systématisant les collaborations préexistantes au niveau local ou bien entité à part entière - n'avait pas été arrêtée. La DGS n'avait pas alors étudié quelle partie des interventions de l'assurance maladie dans le cadre du FNPEIS serait transférée aux GRSP.

C – Le recours à l'expertise externe

La pertinence de l'expertise sur laquelle elles reposent est une condition majeure de l'efficacité des actions de l'Etat dans le domaine de la santé.

Pour concevoir les objectifs de politique de santé publique et déterminer des mesures de gestion des risques sanitaires, la DGS sollicite des instances externes d'expertise indépendantes au plan scientifique, parmi lesquelles les agences sanitaires occupent aujourd'hui une place prépondérante.

1 – La mobilisation des agences sanitaires

La sollicitation de l'expertise des agences sanitaires peut prendre plusieurs formes : demandes d'avis, répondant à une obligation légale ou à une faculté, attente de recommandations, d'enquêtes, d'organisation de conférences scientifiques.

La DGS souligne le manque de disponibilité de plusieurs agences au regard de ses besoins. Ainsi, l'AFSSAPS fournit des expertises ponctuelles, mais la DGS considère qu'elle s'engage avec réticence sur des chantiers de longue haleine et privilégie l'exercice de ses propres missions sur la contribution intellectuelle qu'elle doit apporter à la DGS.

Réciproquement, les agences critiquent les conditions dans lesquelles elles sont parfois sollicitées. Les saisines pour avis de l'InVS et de l'AFSSA par leurs directions de tutelle, dont la DGS, sur des risques sanitaires identifiés sont souvent rédigées en des termes succincts. Elles ne mentionnent pas systématiquement les éléments de contexte en fonction desquels les agences sont sollicitées.

2 – Les autres instances d'expertise

Le conseil supérieur d'hygiène publique de France, avec ses sous-groupes permanents (notamment en matière de maladies infectieuses, de maladies liées aux voyages et de vaccination), préexistait à la création des agences de veille et sécurité sanitaires. Son domaine de compétence s'est réduit avec la création de l'AFSSA, qui a repris sa compétence sur la sécurité sanitaire des aliments et de l'eau destinée à la consommation humaine. Sa composition et ses méthodes de travail n'ont pas été suffisamment alignées sur celles, plus rigoureuses, mises en place par les agences. Les moyens dont il dispose sont faibles.

Des comités d'experts ont été plus récemment créés pour contribuer à l'élaboration et au suivi de certains programmes de santé publique. La DGS les sollicite périodiquement du fait notamment de l'apparition de nouvelles techniques ou de nouveaux traitements.

D – Le soutien financier aux acteurs associatifs

En baisse apparente du fait des changements de périmètre budgétaire (- 17,6 % depuis la LFI 1998⁴²), les crédits ouverts par les lois de finances pour les subventions qu'attribuent la DGS et les services déconcentrés (208,7 M€ en LFI 2004) ont fortement augmenté, à périmètre constant, afin de traduire les priorités des pouvoirs publics, notamment les programmes thématiques de santé comme ceux qui concernent le sida ou le cancer (+ 136,7 M€, soit + 54 %).

42) En francs courants. Cette baisse traduit notamment le transfert à l'assurance maladie de certains financements.

1 – Les limites de l'instrument budgétaire

Le soutien financier aux associations qui mettent en œuvre les objectifs de la politique de santé publique ou concourent à leur réalisation relève, pour l'essentiel, des services déconcentrés qui interviennent dans le cadre des orientations fixées par la DGS.

Leur gestion connaît des limites similaires à celles que rencontrent souvent les administrations qui déploient des interventions économiques, sociales ou culturelles : absence fréquente de critère objectif pour l'attribution de subventions, manque d'information sur l'activité et les résultats, difficulté à remettre en cause les concours existants compte tenu des emplois permanents qu'ils financent et de la notoriété des structures soutenues. Peu fréquents, les redéploiements portent sur des montants réduits.

La qualité technique d'un nombre conséquent de dossiers de subvention engagés par la DGS au niveau central est par ailleurs insuffisante. Des études qui auraient dû donner lieu à des commandes imputées sur les crédits de fonctionnement (titre III) sont financées par la voie de subventions sur les crédits d'intervention (titre IV) pour des motifs d'opportunité budgétaire ou afin d'éviter de consulter plusieurs prestataires potentiels. Le plus souvent, les conventions ne prévoient pas de dispositif d'évaluation en dépit des prescriptions en ce sens⁴³.

2 – Les efforts d'amélioration

L'affectation et le suivi de l'emploi des crédits, y compris déconcentrés, au regard des priorités de la politique de santé publique devraient s'améliorer à partir de cette année, sous l'effet conjugué de deux évolutions :

- la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui conduit à mettre en place des projets annuels de performance associés à deux programmes budgétaires : « santé – prévention », dont les rubriques fonctionnelles recoupent les objectifs de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, et « veille et sécurité sanitaire » ;

43) Circulaires du Premier ministre du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations et du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations.

- la mise en place d'un outil restituant à la DGS, selon les mêmes rubriques, la programmation et l'emploi par les services déconcentrés des crédits qui leur sont délégués, ainsi que les cofinancements en provenance de l'assurance maladie ou des collectivités locales.

Cette dernière initiative comporte toutefois des limites. Par nature, la classification des crédits et des dépenses a parfois un caractère conventionnel au regard des finalités multiples des subventions destinées à la prévention. Par ailleurs, il n'est pas prévu de restitution systématique et précise sur les financements accordés aux associations à réseau national.

III – Les moyens de la direction

L'organisation interne de la DGS traduit bien ses missions, mais celles-ci sont prises en charge de manière inégale. L'activité de la direction est surtout orientée par les moyens humains dont elle dispose, par la nécessité de faire face en urgence aux crises sanitaires et par ses connaissances et moyens d'action traditionnels.

A – Les difficultés de fonctionnement liées aux ressources humaines

La situation des ressources humaines de la DGS continue à comporter des faiblesses structurelles, notamment pour l'exercice des missions les plus sensibles.

1 – Une priorité fragile dans l'attribution des emplois budgétaires

Entre 1999 et 2002, à missions constantes, les emplois budgétaires attribués à la DGS ont été portés de 296 à 367. Leur qualification moyenne s'est élevée : la part de la catégorie A a progressé sous l'effet de l'augmentation des emplois à profil spécialisé (contractuels de l'administration centrale et fonctionnaires détachés sur contrat ; praticiens hospitaliers mis à disposition ; agents de corps des services déconcentrés, tels les médecins et pharmaciens inspecteurs de santé publique et les ingénieurs du génie sanitaire).

Toutefois, ces améliorations ont eu un caractère partiellement artificiel. En effet, une partie des emplois budgétaires correspondant à des corps de services déconcentrés (une cinquantaine environ) a été notifiée simultanément aux administrations centrales, dont la DGS, et aux services déconcentrés. En pratique, les supports budgétaires ainsi affichés n'ont pu être pourvus en administration centrale, faute de candidats pour ces postes parisiens.

Par ailleurs, la DGS n'a pas organisé l'exercice de ses missions en fonction de ses moyens réels. Elle a réparti les tâches en son sein et défini les postes proposés dans le cadre du mouvement interne au ministère en fonction non pas des emplois budgétaires qui lui étaient attribués, mais d'« effectifs cible », plus élevés, correspondant aux emplois qu'elle estimait nécessaires à l'exercice de ses missions. Cette pratique ne pouvait que concourir à des vacances de postes dans des domaines sensibles de l'activité de la direction.

Avec 354,6 emplois budgétaires attribués, l'année 2003 a vu une remise en cause de la priorité affichée en faveur de la DGS. Il a été mis fin au double affichage d'emplois de corps des services déconcentrés. Des mesures de régulation ont été imputées par l'autorité ministérielle sur les crédits finançant le remboursement à leur administration d'origine des rémunérations versées aux agents mis à disposition.

En 2004, l'absence de mesure de régulation a permis de porter les emplois attribués à un niveau voisin de celui de l'année 2002 (362,7 unités). Cependant, pour un tiers des agents mis à disposition de la DGS, les administrations d'origine ne sont pas remboursées compte tenu de l'insuffisance des crédits disponibles au regard des dettes à apurer.

2 – Un manque d'attractivité

L'augmentation globale du nombre d'emplois budgétaires au cours de la période examinée par la Cour n'a pas eu l'ensemble des effets favorables qui pouvaient en être attendus :

- une partie des emplois a connu ou continue à connaître une vacance prolongée : début septembre 2004, à la date de sa transformation en département des situations d'urgence sanitaire, un quart des emplois attribués au bureau en charge des alertes et des crises sanitaires demeurait vacant ;

- les possibilités de recrutement de profils spécialisés sont limitées : les corps d'agents de services déconcentrés sont un vivier étroit et disputé ; la mobilité interministérielle demeure insuffisante ; établies par référence à une grille ministérielle de classification remontant à 1978, les rémunérations proposées aux agents contractuels ne permettent pas de recruter dans le secteur privé les ingénieurs nécessaires à l'élaboration des mesures de gestion des risques liés aux milieux ;

- la rotation des agents s'est ralentie, mais son rythme excessif continue à entraîner des pertes considérables d'efficacité : près d'un agent en fonction sur quatre a quitté la DGS en 2002 ; en 2003, tel a été le cas de près d'un agent sur six ; pour l'année 2004, les nouveaux départs devraient s'élever à un agent sur onze. En septembre 2004, l'ancienneté médiane des titulaires de postes de responsabilité était seulement d'un an et neuf mois dans le poste et de trois ans dans la direction (deux ans et un mois et quatre ans respectivement pour l'ancienneté moyenne).

Au-delà des améliorations à apporter au management interne des ressources humaines, le manque d'attractivité de la DGS appelle une réflexion urgente sur les raisons de cette situation et sur les incitations qui pourraient être mises en œuvre afin d'allonger les durées d'affectation et pourvoir en agents titulaires ou contractuels de l'Etat les postes sensibles.

B – La gestion des crises sanitaires

La prise en charge des crises sanitaires, tant en termes de coordination des acteurs que de communication, constitue une priorité pour la DGS. Toutefois, les structures et les moyens mis en œuvre ne sont pas à la hauteur des responsabilités qui lui sont dévolues.

1 – La faiblesse des moyens matériels et financiers propres

Les missions de sécurité sanitaire confiées à la DGS requièrent un investissement lourd et une attention d'autant plus grande que leur mise en œuvre est toujours susceptible d'engager la responsabilité personnelle des agents qui s'y consacrent.

Dans son organisation interne, la sécurité sanitaire n'est pas confiée à une ou plusieurs sous-directions dont ce serait la seule mission. De ce fait, la gestion des alertes et des crises, qui sollicite des agents de haut niveau, vient régulièrement perturber l'exercice des autres missions. L'inadaptation de cette solution a été accentuée par la vacance prolongée d'un nombre élevé de postes et l'instabilité de la ligne de partage entre les

attributions des sous-directions en charge des pathologies et des risques liés aux milieux.

Par ailleurs, ce sont les crédits de fonctionnement courant de la DGS qui sont utilisés pour engager ou financer les actions à mener pour faire face aux crises sanitaires. La nécessité d'assumer des dépenses urgentes et imprévues, telles l'achat de vaccins ou la mise en place d'une ligne téléphonique destinée à répondre aux interrogations de la population, a récemment et à plusieurs reprises créé des difficultés de trésorerie sur les moyens de fonctionnement de la DGS. Des dépenses ont dû être reportées sur le FNPEIS qui n'est normalement pas destiné à cet usage.

Afin d'atténuer une partie de ces difficultés, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 étend à l'ensemble des crises sanitaires, quelle qu'en soit l'origine, le champ du fonds de concours doté par le Fonds national d'assurance maladie (FNAM) de la CNAMTS qui finance l'achat, le stockage et la livraison des produits destinés à la prophylaxie ou au traitement des conséquences d'un acte bioterroriste sur la santé humaine. Cette modalité conduit à ouvrir en cours d'année des crédits au budget de l'Etat, au lieu de les y inscrire d'emblée.

2 – Une action principalement tournée vers le court terme

Le renforcement de la capacité d'alerte et de mobilisation de l'expertise depuis la création des agences sanitaires, notamment l'InVS, et l'établissement de listes de « personnes ressources » devant ou pouvant être contactées en cas d'alerte sanitaire sont autant de progrès de nature à faciliter la réaction de la DGS aux crises sanitaires.

Toutefois, le nombre de plans préétablis en réponse à des menaces sanitaires demeure limité. En outre, ils visent principalement des situations déjà rencontrées ou qui pourraient être traitées de manière similaire. Si le risque bioterroriste a été l'occasion d'un important travail de conception sur des pathologies et des scénarii non pris en compte précédemment, l'absence d'une structure et de moyens humains dédiés, en dépit des emplois attribués à cette fin, en ont limité les réalisations. Le départ de la personnalité extérieure à la DGS qui en assurait la coordination a entraîné de facto la disparition de la cellule informelle qui avait été mise en place afin d'atténuer cet inconvénient.

Compte tenu de la vacance persistante d'une partie des postes offerts et de la difficulté à motiver les agents sur des approches théoriques, la veille sur les sujets émergents a été délaissée au profit des enjeux immédiats de sécurité sanitaire. A ce jour, la DGS n'a pas anticipé

les champs pour lesquels il serait précieux d'identifier des « personnes ressources » sur des sujets qu'elle n'a pas l'habitude de traiter.

C – Le déséquilibre des tâches

Si l'organisation interne de la DGS reflète fidèlement l'intégralité des missions qui lui sont confiées, leur prise en charge est inégalement assurée dans les faits.

1 – Le poids de la gestion

L'affirmation d'un rôle de conception de la DGS dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du ministère de la santé de juillet 2000 n'a pas eu pour corollaire un allègement des tâches de gestion.

Les démarches engagées en 2000-2001 par la direction pour structurer son action autour d'objectifs successivement déclinés en orientations prioritaires et actions auraient pu valoriser les fonctions de conception. Les outils de pilotage qui les accompagnaient auraient pu permettre d'évaluer le poids respectif des tâches de conception et de gestion. Cette initiative n'a pas été menée à son terme en dépit d'un important travail méthodologique.

La DGS a de fait conservé des attributions de gestion qu'elle a perdues en droit. Il en est ainsi de la gestion détaillée des financements destinés aux structures spécialisées de soins et de prise en charge sociale (alcoologie, toxicomanie et appartements de coordination thérapeutique) dont la charge a été transférée à l'enveloppe médico-sociale de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). L'intervention de la DGS devrait se concentrer sur le contenu sanitaire de ces politiques de prévention et de soins et sur l'adéquation de l'offre aux besoins, la direction générale de l'action sociale (DGAS) étant appelée à prendre en charge dans les faits les décisions budgétaires courantes et le volet social.

La gestion de procédures, qu'il s'agisse de décisions individuelles, d'attributions de subventions, de secrétariat d'instances consultatives ou de l'exploitation primaire de données diminue le temps que la DGS peut consacrer à ses missions de conception de la politique de santé, dont la sécurité sanitaire. Des allègements ponctuels sont en cours par déconcentration, décentralisation, transfert à l'assurance maladie ou aux agences sanitaires. Ils demeurent toutefois insuffisants.

Les agences sanitaires disposent d'un droit d'initiative pour proposer des priorités de santé publique ; certaines se sont vu reconnaître une fonction d'aide à la décision, voire de décision, ou ont vocation à recevoir délégation pour la conduite de politiques sectorielles. Toutefois, si leur création a sensiblement fait évoluer sa manière de travailler, la DGS demeure réticente à l'égard de l'intervention d'autres acteurs dans le champ de ses attributions.

Ces constats appellent une orientation claire en faveur d'un rôle de la DGS centré sur la conception et l'évaluation des politiques, la mise en œuvre étant déléguée à d'autres acteurs. La création d'instances et d'outils de compte rendu donnerait toutefois à la DGS la possibilité d'évoquer les questions qui mettent en jeu des considérations de santé publique.

2 – La programmation en santé publique

La notion qui définit le mieux le champ d'intervention de la DGS est celle de santé publique, domaine évolutif comprenant les analyses, recherches, actions (normatives, financières ou autres) et évaluations destinées à favoriser l'amélioration ou la préservation de la santé humaine. Malgré la fixation de cinq chantiers prioritaires⁴⁴ et de 100 objectifs de santé publique, le cadre d'action de la DGS, tel qu'il résulte de la loi du 9 août 2004, comme la contribution de la direction à sa mise en œuvre, comportent encore des ambiguïtés dans leurs objectifs et leurs moyens.

a) La définition des objectifs

Pour la plupart, les unités de la DGS en charge de la stratégie peinent à investir le contenu de leurs attributions et, sauf exception, n'interviennent qu'à la marge dans la conception d'ensemble des objectifs de la politique de santé publique. Ainsi, le bureau « analyse des besoins et objectifs de santé » s'est longtemps consacré à des tâches d'assistance et de suivi d'instances nationales de débat avant de trouver, pour quelques uns de ses collaborateurs, un second souffle dans la préparation du projet devenu la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. Plus

44) Plan national de lutte contre le cancer, plan national de lutte pour limiter l'impact sur la santé de la violence, des comportements à risque et des conduites addictives, plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, plan national de lutte pour améliorer la qualité de vie des personnes atteintes de maladies chroniques et plan national pour améliorer la prise en charge des maladies rares.

généralement, les synergies sous-jacentes aux attributions des différents bureaux de la sous-direction « politique de santé et stratégies » comme de la sous-direction « qualité du système de santé » sont insuffisamment exploitées et ne permettent pas d'impulser des problématiques communes.

Par ailleurs, sous la législature précédente, des priorités de santé publique ont été définies lors de décisions ponctuelles, pilotées directement par le cabinet du ministre. Les domaines pris en compte n'ont pas été retenus au terme d'une réflexion d'ensemble visant à hiérarchiser des choix, mais en fonction de la perception des nécessités propres à chacun d'eux. La DGS a apporté un soutien technique à la rédaction des 29 « plans », « programmes » ou « stratégies » annoncés, sans toutefois jouer, de manière générale, le rôle de proposition qui aurait dû être le sien.

Les objectifs poursuivis dans les 29 plans précités comme les moyens à mettre en œuvre ont un degré de précision variable. En outre, la multiplication de plans de même niveau d'importance a engendré des redondances et des confusions. Les outils de prévention sont souvent les mêmes et la prise en charge à partir des mêmes facteurs de risques fait appel aux mêmes techniques de base. Les informations fragmentaires rassemblées par la DGS sur leur mise en œuvre font apparaître que la plupart des plans n'ont pas de dispositif d'évaluation ni, pour certains, de comité de pilotage national (sida et personnes âgées fragiles notamment).

Pour préparer le projet de loi relative à la politique de santé publique, la DGS a sollicité les compétences d'un « groupe technique national de définition des objectifs » (GTNDO)⁴⁵ qui a appréhendé l'ensemble des problèmes de santé qui lui paraissaient pouvoir l'être. Ses travaux lui ont permis de proposer au ministre 100 objectifs de santé publique correspondant aux améliorations attendues de l'état de santé de la population à horizon de cinq ans. Une vingtaine d'objectifs ont vocation à donner des éléments de mesure des résultats des cinq « plans stratégiques » retenus.

Si elle indique que des programmes de santé viendront préciser son application, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ne fait pas toutefois apparaître ceux des 100 objectifs pour lesquels les pouvoirs publics utiliseront ce cadre d'action. A défaut d'une définition rapide de buts à atteindre dans le cadre de nouveaux programmes de santé venant, s'il y a lieu, parachever ceux déjà engagés ou en renouveler les

45) Réunissant la plupart des administrations centrales concernées, la plupart des agences sanitaires, les caisses nationales d'assurance maladie, le Haut Comité de santé publique et un « panel » de 68 experts.

approches, on peut craindre un enlisement dans la reconduction des actions déjà mises en œuvre, pour lesquelles d'importants moyens budgétaires ont été attribués au ministère de la santé (voir II – D – *supra*). Par ailleurs, les indicateurs de suivi des objectifs n'ont pas encore tous été définis ou chiffrés.

Conjuguée avec la loi organique, la loi du 9 août 2004 devrait être pourtant l'occasion d'une importante amélioration en matière de programmation de santé publique en obligeant à préciser les objectifs, les moyens mis en œuvre et à définir des indicateurs de résultat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2000, la DGS s'est vu reconnaître par les textes des responsabilités accrues dans la conception et la mise en œuvre de la politique de prévention et de protection de la santé. La refonte de l'organisation interne, les efforts déployés pour améliorer quantitativement et qualitativement les moyens humains, les travaux méthodologiques engagés pour structurer son activité comme la réflexion sur les objectifs de santé publique témoignent de la capacité d'évolution de la direction.

Pendant, sa capacité à proposer et conduire la politique de santé publique demeure trop limitée. La Cour formule à cet égard les recommandations suivantes.

Les bases d'une organisation interministérielle plus efficace doivent être mises en place. En particulier, pour les risques du milieu, les relations entre la DGS et les autres administrations concourant à la politique de santé publique devraient être formalisées.

En ce qui concerne le réseau des agences sanitaires, la DGS devrait, au minimum, disposer, dans la tutelle de chaque agence, d'une primauté claire, appuyée sur les prérogatives et les moyens budgétaires nécessaires. Un contrat d'objectifs et de moyens, ou au moins une lettre de mission, devrait être établie pour chaque agence. La capacité d'expertise sur laquelle peut s'appuyer la DGS demeure à conforter notamment via l'AFSSE en matière d'environnement et grâce au CSHPF.

Les dispositifs prévus pour assurer la synergie entre la politique de santé et les moyens de l'assurance maladie, notamment ceux du FNPEIS, doivent être mis en place.

A l'intérieur du ministère de la santé, les attributions respectives de la DGS et de la DHOS doivent être clarifiées.

Si la DGS a bénéficié d'une augmentation de ses effectifs, ses moyens demeurent à ajuster sur deux points : d'une part pour permettre

des recrutements adaptés d'agents contractuels, d'autre part, pour assurer la régularisation de la situation des agents mis à disposition par d'autres organismes et dont la rémunération ne leur est aujourd'hui pas remboursée. La gestion des ressources humaines doit être améliorée.

L'organisation et le fonctionnement de la DGS ainsi que ses relations avec les services déconcentrés doivent être améliorés. Les tâches de gestion doivent être externalisées afin de concentrer les moyens de la direction sur la conception et l'évaluation des politiques. Une transposition plus rapide des directives communautaires suppose que leur négociation puis leur transposition soient confiées à des mêmes responsables. Les instructions données aux services déconcentrés doivent mieux sérier les priorités, être plus adaptées aux moyens réels des services et être accompagnées des outils méthodologiques nécessaires.

La Cour estime que la mise en œuvre de ces recommandations est indispensable pour donner à la politique de santé toute l'ampleur qui devrait lui revenir parmi les politiques de l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE

J'ai l'honneur de vous faire connaître les principaux commentaires qu'appelle ma part l'insertion au rapport public annuel 2004 de la Haute juridiction concernant la direction générale de la santé.

Les observations suivent le plan adopté par le texte de l'insertion.

Point I-A – L'articulation avec les autres ministères

La loi relative à la politique de santé publique réaffirme le rôle du ministre de la santé en matière de coordination interministérielle de la politique de santé publique : un nouvel outil est mis à sa disposition avec le Comité national de santé publique dont le décret d'application est en cours de rédaction. Ce comité devrait être le lieu privilégié de concertation sur toutes questions touchant aux problèmes de santé. De même au niveau régional, la création de pôles autour du préfet, dont l'un est dirigé par le DRASS, est de nature à améliorer l'articulation des politiques ministérielles. Enfin, le groupement régional de santé publique (GRSP), instauré également par la loi du 9 août 2004, est également une instance nouvelle dont un des objectifs est la coordination des actions de santé publique menées sur les territoires et notamment par les différents départements ministériels.

Point II.B – La fixation d'objectifs aux relais institutionnels

Une démarche d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens :

Cette démarche est en cours avec l'ensemble des agences et organismes sous tutelle et avec la volonté d'aboutir à des contrats signés avant la fin 2005. Cette démarche est bien avancée avec l'InVS, l'ABM, l'AFSSAPS, l'EFS, l'INPES. Elle rencontre des difficultés pour ce qui concerne l'AFSSA compte tenu du nombre de ministères exerçant la tutelle et l'AFSSE sur laquelle se concentrent de nombreuses réflexions en ce moment, pour intégrer un volet beaucoup plus important qu'aujourd'hui en matière de santé au travail. Enfin la démarche n'est réellement pas entamée avec l'Institut du Cancer qui se met tout juste en place.

Le rôle et les moyens en personnel :

Selon la Cour : « De manière générale, les sous-directions sectorielles ont insuffisamment investi l'exercice de la tutelle. Pendant longtemps, les tâches relatives à la tutelle sur l'AFSSAPS, première agence par l'autonomie et les moyens qui lui sont reconnus, n'ont pas été attribuées à un agent déterminé au sein de la sous-direction compétente. Celle de la principale agence d'évaluation des risques, l'InVS, est confiée à une sous-direction qui n'a pas, autant qu'elles d'attributions en matière de veille et de sécurité sanitaire. ».

Il y aujourd'hui au sein de la DGS trois administrateurs civils dont la mission est entièrement consacrée à l'exercice de la tutelle sur une ou plusieurs agences. Cela concerne notamment l'AFSSAPS, l'InVS et l'INPES. Par ailleurs, un directeur de projet placé auprès du directeur général, devrait être prochainement nommé pour le développement et l'animation du programme veille et sécurité sanitaire qui intègre la plupart des agences sanitaires sur lesquelles la DGS exerce une tutelle. Ce directeur de projet aura aussi notamment pour mission d'animer un réseau interne à la direction, des agents participant à ces exercices de tutelle. Enfin, il n'est pas exact que la première sous-direction qui assure le pilotage de la tutelle de l'InVS n'a pas d'attributions en lien avec l'InVS. Cette sous-direction est notamment responsable de manière transversale de l'observation en matière de santé qui est une mission importante de l'agence.

Point III. A. 2 – Un manque d'attractivité

Selon la Cour : « - une partie des emplois a connu ou continue à connaître une vacance prolongée : début septembre 2004, à la date de sa transformation en dépit des situations d'urgence sanitaire, un quart des emplois attribués au bureau en charge des alertes et des crises sanitaires demeurait vacant ; ».

La date choisie est semble-t-il trop récente pour être pleine de sens. En septembre 2004, l'arrêté instituant un nouveau département des situations d'urgences sanitaire était en cours de publication et la nouvelle organisation était en train de se mettre en place avec un effectif pour ce département de 22 personnes.

En septembre 2004, 15 postes étaient pourvus (soit l'effectif attribué au bureau des alertes et des problèmes émergents avant à la constitution du département). Durant le 4ème trimestre 2004, 3 recrutements récents ont même porté les effectifs du département des situations d'urgence sanitaire à 18. Début 2005, 4 postes (dont 1 poste pour le secrétariat) sont vacants, les recrutements sont en cours.

Les transformations du service public de la transfusion sanguine

PRESENTATION

L'organisation de la transfusion sanguine s'appuie en France sur des principes reconnus dans la loi dès 1952 : le caractère bénévole du don, son anonymat et sa gratuité ainsi que la mission de service public exercée par les organismes en charge de la préparation et de la distribution des produits sanguins. Cette éthique a été gravement mise en cause par la crise sanitaire majeure qu'a représentée la contamination par le virus du SIDA d'hémophiles et de malades transfusés, des considérations financières ou de rentabilité ayant semblé l'avoir emporté sur des impératifs de santé publique.

Le législateur a répondu à cette crise en réorganisant par deux fois le système transfusionnel.

La loi du 4 janvier 1993 engage la rationalisation du secteur en créant une instance de coordination, de réglementation et de contrôle, l'Agence française du sang et en réduisant de près de 180 à 43 le nombre des établissements de transfusion sanguine. Elle transpose également la directive européenne du 14 juin 1989 qui assimile les produits stables préparés à partir du sang à des médicaments et confie à une structure unique et nouvelle, le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies, le monopole de la fabrication de médicaments issus du fractionnement du plasma collecté par les établissements de transfusion sanguine. La loi du 1^{er} juillet 1998 poursuit dans la voie d'un renforcement de l'intervention de l'Etat. Elle intègre l'ensemble des établissements de transfusion sanguine dans un établissement public unique, l'Etablissement français du sang, et transfère les missions de réglementation et de contrôle antérieurement assurées par l'Agence française du sang à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

La Cour a contrôlé ces dernières années des établissements aujourd'hui disparus (l'Agence française du sang, neuf établissements de transfusion sanguine⁴⁶ et la Fondation nationale de la transfusion sanguine) ainsi que les structures existantes, l'Etablissement français du sang, le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies et l'Institut national de la transfusion sanguine.

Elle dresse le bilan d'ensemble des réformes engagées au regard des objectifs poursuivis. La séparation des missions entre un nombre limité de structures indépendantes a mis un terme aux dysfonctionnements à l'origine du drame du sang contaminé. Des dispositifs allant dans le sens d'une meilleure sécurité des produits sanguins ont été introduits. Demeurent toutefois des interrogations récurrentes sur les besoins thérapeutiques en sang humain et les conditions de l'équilibre financier du secteur.

Les produits sanguins

Le prélèvement de sang humain permet de produire deux catégories de produits à finalité thérapeutique :

- les produits sanguins labiles (PSL) qui ont une durée de conservation limitée (plasma frais congelé, concentrés de globules rouges, et plaquettes) sont utilisés pour les transfusions,

- les médicaments dérivés du sang qui ont un délai de péremption plus long, parfois de plusieurs années, servent à la fabrication de médicaments. Ils sont extraits du plasma par des techniques de fractionnement qui permettent d'isoler des protéines dont les plus utilisées sont les immunoglobulines, les facteurs de coagulation (notamment les facteurs VIII pour le traitement de l'hémophilie), l'albumine.

46) Dont l'établissement de transfusion sanguine de l'Assistance publique-Hopitaux de Paris, examiné par la CRC Ile-de-France

I – La séparation des missions

Conformément aux règles qui fondent la sécurité sanitaire, des réformes de structures ont progressivement opéré une distinction stricte entre les fonctions de production de la transfusion sanguine et celles de réglementation et de contrôle. A partir de 1993, l'Agence française du sang (AFS) a exercé un pouvoir de réglementation en matière de normes de produits labiles et de bonnes pratiques transfusionnelles et a disposé de pouvoirs de police sanitaire. Parallèlement, sans exercer directement d'activité de gestion, elle a coordonné l'activité des établissements de transfusion sanguine (ETS) et leur a accordé le cas échéant des aides financières. Créé le 1^{er} janvier 2000 en application de la loi du 1^{er} juillet 1998, l'Etablissement français du sang (EFS) a vu sa mission circonscrite à celle d'un opérateur chargé de gérer le service public transfusionnel tandis que l'édiction des normes était confiée à d'autres instances, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et le ministère de la santé.

A – La régulation et le contrôle

1 – L'Agence française du sang (AFS)

Née dans l'urgence quelques mois auparavant sous la forme d'un groupement d'intérêt public constitué entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS), l'Agence française du sang (AFS) a été érigée par la loi du 4 janvier 1993 en établissement public administratif de l'Etat.

La mise en place de l'agence a été retardée par défaut de coordination avec les services du ministère de la santé. Elle n'a pu prendre en charge ses missions qu'après qu'elles eurent été confirmées par une lettre du 27 août 1993 adressée par les ministres en charge de la santé à son président. Ainsi, plusieurs mois se sont écoulés avant que l'Agence française du sang (AFS) ne soit en mesure d'arrêter son organisation, de mettre en place ses instances, de recruter ses personnels et d'assumer ses missions ; le premier règlement relatif aux bonnes pratiques de prélèvement a été homologué en septembre 1993 ; le cadre de la mise en œuvre du dispositif d'hémovigilance a été défini par décret en janvier 1994.

2 – L’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)

La mission de réglementation et de contrôle attribuée à l’AFSSAPS en 1998 s’est ajoutée à celle de police sanitaire qu’elle exerce sur les médicaments, les dispositifs médicaux et divers autres produits de santé. Le transfert a été effectif le 9 mars 1999.

B – La production

La réduction du nombre des établissements de transfusion sanguine (ETS) puis leur intégration au sein d’un opérateur unique ont progressivement mis fin à la dispersion des structures en charge de la collecte, de la préparation et de la distribution.

1 – Les établissements de transfusion sanguine

Selon les termes de la loi de 1993, les établissements de transfusion sanguine (ETS) devaient exercer « une mission de santé publique dans le cadre du service public de la transfusion sanguine ». Ils étaient seuls habilités à effectuer la collecte du sang et de ses composants, la préparation et la distribution. Ils ne pouvaient, sauf exception, recourir qu’à des produits issus de collectes effectuées en France.

Les établissements de transfusion sanguine (ETS) pouvaient se constituer selon trois statuts : l’association à but non lucratif, le groupement d’intérêt public (GIP) à comptabilité publique ou privée et le budget annexe hospitalier. Cette dernière possibilité n’a été retenue que dans le cas de l’Assistance publique des Hôpitaux de Paris sans d’ailleurs faire bénéficier l’établissement ni de l’autonomie financière, ni de l’autonomie administrative pourtant prévues par les textes. 36 GIP ont été mis en place associant des structures de transfusion existant antérieurement, des établissements de santé publics ou privés et des collectivités territoriales ; les associations de donneurs bénévoles et les caisses primaires d’assurance maladie étaient membres de droit. Six établissements de transfusion sanguine (ETS) ont été constitués sous forme associative.

Les schémas territoriaux de l’organisation de la transfusion sanguine (STOTS) devaient être l’instrument de pilotage de la restructuration du système transfusionnel entre 1994 et 1999. Ces premiers schémas devaient fixer les zones de collecte des prélèvements

sanguins, répartir les activités transfusionnelles sur le territoire, déterminer en conséquence les installations et les équipements nécessaires à la satisfaction des besoins des malades et définir les modalités de coopération entre les différents intervenants, du préleveur au prescripteur.

L'élaboration et la mise en œuvre des schémas s'est heurtée à des obstacles qui n'étaient pas toujours purement médico-techniques. La structure juridique, le GIP, a montré ses limites. Les établissements hospitaliers membres étaient réticents à engager des redéploiements ou des suppressions d'activités qu'ils abritaient. Comme les autres membres, ils refusaient de supporter les frais d'une réorganisation ou du comblement d'un éventuel déficit d'une structure dont ils étaient par ailleurs clients. Ainsi, l'exécution des schémas a connu des retards et leurs préconisations n'ont pas toujours été respectées.

Le Fonds d'orientation de la transfusion sanguine (FORTS) a été la principale source de financement de cette restructuration territoriale. Il permettait à l'Agence française du sang (AFS) d'attribuer des subventions aux établissements pour faciliter les regroupements et restructurations des centres en vue de la mise en œuvre des schémas territoriaux, mais aussi pour la formation du personnel des établissements et le développement de l'activité de recherche. En fait, le fonds a aussi servi à verser des subventions d'équilibre, alors que la loi ne le prévoyait pas.

2 – La création d'un opérateur unique

Le 1^{er} janvier 2000, dans les délais impartis par le législateur, l'Etablissement français du sang (EFS) s'est substitué aux établissements de transfusion sanguine (ETS) agréés par la loi de 1993 et a repris les missions de l'Agence française du sang (AFS) qui n'ont pas été transférées à l'AFSSAPS. L'EFS est ainsi devenu l'opérateur unique en matière de transfusion sanguine.

Il emploie environ 8 500 personnes. Il est organisé en métropole en 14 structures régionales ou interrégionales et dispose de quatre établissements dans les départements d'outre mer. Son chiffre d'affaires, 545 M€ en 2000, ne couvre alors ses charges d'exploitation qu'à hauteur de 95 %.

a) Les conventions de transfert et le bilan d'ouverture de l'Etablissement français du sang (EFS)

En contrepartie du transfert de l'ensemble de leurs biens, droits et obligations, créances et dettes, l'EFS s'est substitué aux 41 établissements de transfusion sanguine encore existants au 31 décembre 1999 pour l'ensemble des dettes nées ou à naître relatives aux activités transférées.

L'établissement du bilan d'ouverture de l'Etablissement français du sang (EFS) a nécessité un examen détaillé des comptes de clôture de l'exercice 1999 des structures préexistantes et l'élimination des opérations réciproques entre ces dernières. Les droits et obligations de caractère financier de l'Etablissement ont été établis au 1^{er} janvier 2000 par référence aux conventions qui ont organisé le transfert.

Seules quelques écritures ou absence d'écritures appellent des remarques telles que la non comptabilisation des immobilisations en affectation des établissements publics de santé, l'incertitude pesant sur la fiabilité des écritures d'immobilisations et de stocks, notamment de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) dans la mesure où l'ex établissement de transfusion sanguine (ETS) ne disposait pas d'une satisfaisante comptabilité patrimoniale, ou encore l'absence de comptabilisation à l'actif de l'Etablissement français du sang (EFS) de certains des brevets qui lui ont été transférés⁴⁷ ; de ce fait, l'établissement public perçoit des redevances pour des brevets qui ne figurent pas à son bilan.

La prise en charge des contentieux transfusionnels a eu une incidence majeure sur le bilan d'ouverture de l'Etablissement français du sang (EFS). L'Etablissement français du sang (EFS) et les anciens établissements de transfusion sanguine (ETS) ont considéré que le coût potentiel des contentieux transfusionnels représentait la contrepartie de la valeur comptable nette des immobilisations et autres éléments d'actifs transférés, déduction faite des postes de passif correspondants. La différence ainsi obtenue a permis la comptabilisation d'une provision globale de près de 300 M€. En réalité, l'Etablissement a reçu un actif net qui n'a été équilibré que par une provision ne correspondant pas à un risque déterminé et ne pouvait être comparé au capital d'une société ou à la dotation d'un établissement public. Ce dispositif comptable avait été validé par le Conseil national de la comptabilité.

47) Seuls ceux de l'association pour l'essor de la transfusion sanguine de Lille (AETS) provenant de l'ETS de Lille ont été comptabilisés.

b) Les outils d'intégration et de pilotage

La mise en place d'un opérateur unique a entraîné une amélioration des moyens de l'administration générale mais des progrès restaient à réaliser dans le domaine médico-technique.

Les compétences juridiques ont été renforcées et des services de coordination ont été créés (contrôle de gestion, marchés, assurance qualité). L'établissement dispose d'un outil informatique, initié par l'Agence française du sang (AFS), qui permet entre autres fonctions de fournir des statistiques d'activité et des éléments de comptabilité analytique par activité. Le suivi d'indicateurs de gestion n'est toutefois pas encore suffisamment développé.

Dans le domaine médical et scientifique, l'EFS a dû assumer l'héritage d'un système décentralisé qui était celui de l'AFS et adapter son action à l'existence d'un réseau dense de professionnels : partage des connaissances et pédagogie, comme le signale la direction médicale et scientifique, ont été les méthodes privilégiées, ce qui a pu demander du temps. Des progrès encore importants peuvent aussi être réalisés dans les systèmes d'information médico-technique. L'Agence française du sang (AFS) avait réussi à réduire à quatre le nombre des applications utilisées par les établissements de transfusion sanguine (ETS) ; cependant, les échanges de données entre sites nécessitent encore des travaux de conversion. En outre, les formats-pivots qui permettent d'échanger les résultats d'analyse dans le domaine de l'immuno-hématologie receveur⁴⁸ ne sont pas encore opérationnels avec la totalité des établissements hospitaliers.

c) Les schémas territoriaux de l'organisation de la transfusion sanguine

L'EFS a été en charge de l'élaboration des schémas territoriaux de l'organisation de la transfusion sanguine (STOTS) de 2^{ème} génération couvrant la période 2000-2004. Certains progrès ont été accomplis à cette occasion : les schémas ont mis en évidence les principales questions à résoudre, présentent l'avantage d'être concis et traduisent la volonté d'accomplir un réel effort de regroupement des installations. En revanche, ils n'ont pas réussi à résoudre le problème de la distribution (cf. infra).

48) L'immuno-hématologie receveur (IHR) permet à partir d'une analyse du sang du futur receveur de choisir la meilleure poche de sang à transfuser et de minimiser les risques d'accidents transfusionnel.

Leur mise en œuvre a cependant provoqué de nouveau des réactions négatives dans certaines régions.

En outre, la rationalisation des activités, des installations et des équipements prévue par ces schémas n'a eu que de faibles retombées financières, alors que de coûteux investissements se sont avérés nécessaires pour assurer la mise aux normes des plateaux techniques de préparation (18,8 M€ dont 8,4 M€ pour la région Ile de France). Des regroupements supplémentaires ont dû être réalisés afin de soulager une situation financière tendue, regroupements qui peuvent entraîner eux-mêmes un accroissement des frais de transport des produits.

Un point de l'avancement des STOTS de deuxième génération a été fait par l'Etablissement français du sang (EFS) en mars 2001. Il montre que des retards ont été enregistrés et que certains investissements réalisés avant 1999 ont été pour partie inutiles.

C – La fabrication de médicaments : le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies

La création du Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) a concrétisé, dans le domaine des produits sanguins stables, la double volonté du législateur de séparer les activités de transfusion et de fractionnement et de maintenir la préparation et la distribution de ces produits issus du sang collecté en France dans le secteur non lucratif. Elle intègre également les prescriptions de la directive européenne du 14 juin 1989 selon lesquelles les produits stables préparés à partir du sang et de ses composants sont considérés comme des médicaments. Le LFB constitue ainsi une entreprise dont l'outil industriel, les structures et les produits satisfont aux règles applicables aux établissements pharmaceutiques et aux médicaments, les différences étant liées à son monopole et à son statut public.

Le statut dont le LFB a été doté à sa création, comme l'absence de toute dotation en capital, pèsent sur le bon développement de cette activité.

1 – Le statut

Le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) a été érigé en 1993 en groupement d'intérêt public pour une durée de 15 ans. A l'origine, ses membres étaient l'Etat, l'Agence française du sang (AFS) et les centres de transfusion sanguine ayant transféré leur activité de fractionnement, au premier rang desquels la Fondation nationale pour

la transfusion sanguine (FNTS). Le LFB a ainsi été constitué avec un membre faisant l'objet d'une procédure de liquidation, ce qui a été source de difficultés. En outre, la probable prochaine dissolution de la dernière association membre du LFB ouvre la voie à l'application de la clause de dissolution automatique du GIP prévue par sa convention constitutive.

La modification du statut du LFB est au demeurant depuis longtemps envisagée par le ministère de la santé pour permettre à cet établissement de nouer des partenariats et de prendre ou recevoir des participations. La transformation en établissement public industriel et commercial, pourtant prévue dans la loi du 27 janvier 2002, n'a pas abouti. Une autre solution a finalement été retenue : la transformation du LFB en société anonyme détenue majoritairement par l'Etat ou ses établissements publics est prévue par la loi du 9 décembre 2004 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures par ordonnance. Une telle solution permet au demeurant de ne pas reconstituer une « filière transfusionnelle » à laquelle le législateur s'est constamment opposé depuis 1993.

2 – L'absence de moyens propres

Ni l'Etat, ni les autres membres n'ayant effectué d'apport, l'essentiel du financement du Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) a résulté de crédits à moyen et court terme, à hauteur respectivement de 76,22 et 38,11 M€, et garantis pour le premier en totalité par l'Etat alors même que celui-ci n'intervenait qu'à hauteur de 52 % des apports du GIP. Cette absence de dotation en fonds propres a fait supporter au LFB des charges financières importantes et il n'a pu rembourser certaines échéances qu'avec difficulté.

Malgré ces contraintes, le LFB a restructuré le secteur du fractionnement sur deux sites (Lille et les Ulis), afin de le moderniser et de le rendre compétitif. Avec un chiffre d'affaires de près de 228_M€ en 2003, dont à peine 10 % à l'exportation, sa situation financière s'est nettement améliorée par rapport à celle des années 1995 à 1998.

Prévus depuis plusieurs années, un apport en capital et l'évolution de son statut apparaissent indispensables pour assurer sa pérennité et son développement. Le plan stratégique qu'il a élaboré n'était toutefois pas encore officiellement approuvé par les autorités de tutelle en septembre 2004.

D – La liquidation de la Fondation nationale de la transfusion sanguine

La Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) a été créée en 1974 et reconnue d'utilité publique la même année. Outre des activités analogues à celles de tous les autres établissements de transfusion sanguine, elle exploitait un des principaux sites français de fractionnement du plasma et s'était vue confier ultérieurement des missions d'intérêt national, en particulier en matière de recherche, de références pour les groupes sanguins rares, de conseil aux pouvoirs publics et de relations internationales.

Le principe de sa dissolution a été arrêté par son conseil d'administration le 2 juillet 1992. Le processus de liquidation de la Fondation a été très long puisqu'il n'a été achevé que le 31 décembre 2001 par la transmission à titre universel de ses droits et obligations à l'Etablissement français du sang (EFS) et la dissolution elle-même a été approuvée par un décret du 28 mars 2003. Effectivement mises en oeuvre progressivement à partir de 1994, les opérations de liquidation ont été retardées par l'insuffisance des moyens administratifs affectés à leur réalisation, le poids et le déroulement des contentieux, notamment transfusionnels, et par la complexité des procédures de démantèlement de la nébuleuse des sociétés ayant gravité autour de la Fondation. Toutefois, des décisions inappropriées ont également ralenti de manière excessive le processus de liquidation, alourdissant encore son bilan financier.

1 – Le démantèlement des sociétés

Dans le cadre de sa stratégie de croissance définie en 1988, la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) avait pris des participations minoritaires dans des sociétés françaises et étrangères. Quatre participations demeuraient en 1992. La cession de l'une a été neutre financièrement ; pour deux d'entre elles, elle s'est soldée par une perte globale de 1,06 M€. La dernière cession n'est intervenue qu'en 1997, soit environ 4 ans après la délivrance de l'agrément nécessaire à sa réalisation par la Security Exchange Commission (SEC) des Etats-Unis, le cours de l'action concernée s'étant fortement déprécié durant cette période.

Par ailleurs, pour diversifier ses activités, la FNTS avait créé, à la fin des années 1980, à côté de ses structures traditionnelles, un groupe de sociétés en cascade, des filiales directes et un groupement d'intérêt économique de commercialisation de ses produits. Lors de la dissolution de la Fondation, restaient à liquider trois filiales directes, une holding, la société financière ainsi que deux entreprises de recherche et le GIE. A défaut notamment d'avoir accompli en temps utile les formalités de publicité nécessaires, la FNTS n'a pu liquider rapidement ni la holding, ni l'une des sociétés de recherche. Celles-ci ont finalement disparu en 2001, de même que le GIE pourtant mis en sommeil depuis 1994. La perte induite par l'ensemble de ces opérations peut être évaluée à 11 M€.

2 – Des choix inappropriés

Le choix de faire participer la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) à deux groupements d'intérêt public ayant repris respectivement ses activités de transfusion et de fractionnement du plasma a eu pour conséquence de retarder de plusieurs années le processus de liquidation.

La dévolution des activités transfusionnelles d'Ile de France de la FNTS au GIP Sud est francilien créé en mai 1995 s'est effectuée dans des conditions très défavorables, tant pour la Fondation que pour l'organisation de la transfusion sanguine dans cette région. La poursuite des activités de transfusion de la FNTS et l'absence de mesures significatives de redressement jusqu'à la création de l'établissement du sud-est francilien ont aggravé le déficit structurel de la fondation. Par la suite, l'entrée de la FNTS dans ce GIP comme principal membre du groupement a entraîné pour elle des charges importantes au titre de la dépréciation des apports et des avances en compte courant consenties au GIP, soit au total 10,67 M€. Non seulement les pouvoirs publics ont accepté cet état de fait, mais, plutôt que de réorganiser en profondeur la transfusion sanguine en Ile de France, ils ont soutenu le GIP déficitaire par l'intermédiaire du Fonds d'orientation de la transfusion sanguine (FORTS).

En même temps, la présence de la FNTS parmi les fondateurs du Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) a été l'une des causes du retard de sa dissolution jusqu'en 2002. Les conditions dans lesquelles elle a vendu ses apports au Laboratoire en 1995 ont en outre été irrégulières au regard de la convention constitutive du GIP. Aux termes de celle-ci, le LFB ne peut posséder les apports de ses membres et donc ne peut les acquérir. Pourtant, à la demande de l'Etat, une telle cession est intervenue pour un montant de 18,29 M€ afin de permettre à la FNTS de

rembourser par anticipation ses emprunts à moyen et long terme et sans tenir compte des besoins du LFB.

Enfin, la séparation des activités de recherche de la FNTS par transformation de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) en structure autonome sous forme de GIP a également pesé sur ses comptes. L'amortissement exceptionnel du patrimoine transféré à cette occasion a représenté pour elle une charge de 1,37 M€.

Au total, le rachat du centre de fractionnement de la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) par le Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB), l'attribution d'aides directes de l'Etat, de l'Agence française du sang (AFS) et de la CNAMTS à la Fondation (21,34 M€) et les subventions d'équilibre versées au GIP « Sud-est-francilien » ont représenté des montants non négligeables.

II – La satisfaction des besoins en produits sanguins labiles

La réduction du nombre des donneurs, celle des besoins et les exigences d'une sécurité sanitaire renforcée constituent la toile de fond des réformes successives de l'organisation de la transfusion sanguine.

A – Les conditions de l'autosuffisance nationale

Depuis 20 ans, la transfusion sanguine enregistre une baisse d'activité constante. Le nombre de dons de sang total est passé de plus de 4 millions en 1980 à 2,2 millions en 2002.

Cette chute d'activité s'explique à la fois par la diminution de la consommation de produits sanguins et par les changements intervenus dans les pratiques médicales après le drame du sang contaminé (prescriptions et thérapeutiques plus économes en produits sanguins et apparition d'un nouveau médicament, l'érythropoïétine - EPO - qui fabrique des globules rouges).

1 – La promotion du don du sang

Malgré la mise en place par l'AFS d'un dispositif de communication et le financement de campagnes, la baisse du nombre de donneurs et celle du nombre des prélèvements se sont poursuivies, y compris après la campagne de promotion exceptionnelle de 1998 qui visait à un renouvellement de la population des donneurs et à sa fidélisation.

S'appuyant sur les progrès intervenus du temps de l'Agence française du sang (AFS) et notamment sur le réseau de chargés de communication installés dans les structures régionales depuis 1997, l'Etablissement français du sang (EFS) a articulé initiatives locales et centrale : de nouveaux outils tendant à fidéliser et à renouveler les donneurs ont été conçus, une charte de promotion du don a été rédigée pour guider les différentes parties intéressées et coordonner leurs interventions. Dès 2000, des campagnes nationales ont été lancées à Paris et en province. Leurs résultats sont demeurés modestes.

Le respect du principe du bénévolat du don implique l'entretien d'un réseau de collecte sur tout le territoire national et l'animation d'associations de donneurs de sang bénévoles qui sont très présentes dans le monde rural et dans les petites villes. Cette organisation très décentralisée est lourde à gérer et peu valorisée auprès des professionnels de la transfusion. Alors que la collecte est la base du métier de l'Etablissement français du sang (EFS), elle souffre encore d'un déficit d'image.

Ces difficultés doivent cependant être relativisées. En dépit de la baisse du nombre des donneurs et des prélèvements, la France est restée globalement en situation d'autosuffisance. L'Etablissement français du sang (EFS) indique n'avoir connu qu'une seule période critique, en janvier 2002 ; elle a donné lieu en Ile de France à des reports d'interventions chirurgicales non urgentes pendant 48 heures et à un appel national au don. La coordination instaurée entre les ETS a, pour sa part, permis d'éviter des pénuries locales.

2 – La coordination de l'approvisionnement

Les régions fortement consommatrices de produits sanguins labiles (PSL) ne disposent pas forcément d'un potentiel de collecte à la hauteur de leurs besoins. Les zones traditionnellement déficitaires sont l'Ile de France et le pourtour méditerranéen. Aussi, afin d'assurer l'autosuffisance nationale, les structures régionales déficitaires sollicitent

des établissements excédentaires. Les conditions de cet approvisionnement sont nécessairement complexes, notamment pour l'Ile de France confrontée en permanence à un déséquilibre à la fois qualitatif et quantitatif.

Pour éviter des ruptures d'approvisionnement, l'Agence française du sang (AFS) avait engagé dès 1994 une politique conventionnelle de régulation des flux entre établissements de transfusion sanguine (ETS). L'Etablissement français du sang (EFS), a complété le dispositif en installant des logiciels de gestion des stocks.

3 – La politique de distribution

Les caractéristiques des produits sanguins labiles rendent particulièrement délicate la conception d'un maillage optimal des structures de distribution : la diversité et la grande instabilité des produits rendent la gestion des stocks difficiles, l'urgence et l'imprévisibilité des besoins créent des contraintes lourdes supplémentaires, alors que la demande est disséminée sur un grand nombre de petits sites qui ne les utilisent que rarement, ce qui induit des risques de péremption importants.

La distribution des produits sanguins est du ressort des établissements régionaux de l'Etablissement français du sang (EFS) mais la loi permet aux établissements de santé autorisés de conserver de tels produits et de les distribuer. Des dépôts hospitaliers sont alors constitués.

La politique de l'Etablissement français du sang (EFS) n'est pas clairement définie sur la question des lieux de distribution. L'organisation retenue est le plus souvent intimement liée à celle des travaux d'analyse de l'immuno-hématologie des receveurs (IHR). De façon schématique, on peut dire que l'Etablissement français du sang (EFS) a tendance à fermer ses propres sites de distribution lorsque l'IHR est confiée aux laboratoires hospitaliers ou de ville et à créer des dépôts hospitaliers à la place. A l'inverse, les hôpitaux sont tentés de ne conserver que l'IHR de routine, la plus rentable. Par ailleurs, dans un souci d'économie, l'Etablissement français du sang (EFS) tend aussi à mettre un terme à l'existence de centres de distribution ayant une trop faible activité au profit des dépôts hospitaliers.

La création de dépôts impose à l'Etablissement français du sang (EFS) une gestion plus complexe des opérations d'approvisionnement et de suivi mais elle reporte une partie des coûts sur les établissements de santé. Non seulement ceux-ci doivent acheter et entretenir le matériel de conservation et mettre en place des personnels qualifiés mais les frais de distribution demeurent à leur charge (attribution et conseil transfusionnel

et parfois traçabilité) alors qu'ils sont compris dans le prix de vente du sang que leur facture l'Etablissement français du sang (EFS).

De fait, si le nombre des sites de distribution est demeuré à peu près constant et toujours supérieur à 150, le nombre des dépôts a pour sa part considérablement augmenté, passant de 537 en 1993 à 641 en 2000 et 706 en 2001. Ils acheminent en moyenne 18 à 19 % des produits délivrés. Ces dépôts sont très inégalement répartis selon les régions avec une multitude de dispositifs définissant leur organisation et leur fonctionnement.

En outre, jusqu'à une date récente, les dépôts ont fonctionné sans autorisation. La réglementation en vigueur ne prévoyant pas de date limite pour présenter la demande d'autorisation ni de durée de validité, fin 2002, 45 % des dépôts seulement avaient reçu de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) un avis favorable avec ou sans réserves.

Si le rôle des dépôts devait être accru, il devrait être accompagné d'un renforcement de la sécurité sanitaire. On y relève un taux d'incidents transfusionnels un peu plus élevé que dans les sites de distribution de l'Etablissement français du sang (EFS). Les conditions de reprise, de destruction et de redistribution des produits devraient être définies dans le cadre d'une politique nationale. Les établissements de santé devraient répondre à des normes médicales, techniques et sanitaires comparables à celles des ETS, notamment en matière de qualification de personnel, d'organisation de la traçabilité et de circuits de distribution, sous le contrôle de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

B – Le contrôle sanitaire

Le contrôle sanitaire concerne tant les structures que les incidents médicaux et la qualité des produits.

1 – Le contrôle des structures

Les inspections de l'Agence française du sang (AFS), auxquelles collaboraient les services déconcentrés du ministère, puis de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) ont d'abord donné lieu à la délivrance d'agrément d'une durée de 5 ans, puis ont été exercées en routine, afin de vérifier le respect de toutes les règles médico-techniques qui garantissent la qualité des produits sanguins labiles et la sécurité transfusionnelle.

Le plus souvent, les inspections n'ont pas révélé de problèmes majeurs. Des observations ont été faites sur la qualification et les effectifs des personnels employés, certains cas de sous médicalisation étant observés, ainsi que sur les conditions de contrôle de la qualité des produits, la sécurité transfusionnelle et la traçabilité des produits. Les mesures correctrices demandées étaient effectives lors de l'inspection suivante.

Après la création de l'Etablissement français du sang (EFS), la délivrance des agréments aux structures nouvellement créées a été retardée par les délais d'élaboration de nouvelles règles destinées à garantir la sécurité et la qualité de la transfusion sanguine. Les agréments antérieurs ont donc été prorogés à deux reprises. Les 18 établissements régionaux de l'Etablissement français du sang (EFS) représentant 232 sites, ont été agréés le 31 décembre 2001. Certaines activités ont été suspendues ou arrêtées provisoirement. La délivrance de ces agréments a été l'occasion pour le directeur de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) de souligner certains cas de non adéquation de l'organisation avec les schémas territoriaux de l'organisation de la transfusion sanguine (STOTS) ainsi que la non-conformité de certains dépôts (bien qu'ils soient hors du champ de compétence de l'agence) et de demander aux établissements régionaux de l'Etablissement français du sang (EFS) de qualifier leurs locaux ou leurs matériels dans un délai de six mois.

Effectuées par un corps de contrôle spécialisé, les inspections donnent lieu à des rapports qui rendent compte des conditions de respect des normes dans le domaine de la sécurité transfusionnelle⁴⁹. Le nombre de lettres d'avertissement et de mises en demeure adressées aux établissements de transfusion sanguine (ETS) en constitue un indicateur.

	2000	2001	2002	2003
Nombre de sites concernés	73	80	85	92
Lettre d'avertissement	9	7	4	5
Lettre de mise en demeure	1	4	2	7

Ces chiffres montrent notamment que chaque site a continué, comme du temps de l'Agence française du sang (AFS), à être contrôlé en moyenne plutôt tous les trois que tous les deux ans, mais que le rythme s'accélère progressivement.

49) La transposition de la directive européenne du 27 janvier 2003 devrait modifier les normes applicables.

2 – L'hémovigilance

L'hémovigilance⁵⁰ est un ensemble de procédures de surveillance organisée sur les dons, les donneurs et les receveurs, permettant de repérer tout effet négatif ou imprévu de la transfusion tant dans une perspective d'alerte sanitaire que d'études épidémiologiques. L'élaboration des bonnes pratiques incombe désormais à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), mais l'Etablissement français du sang (EFS) y concourt en tant qu'expert technique.

Le dispositif s'appuie sur un réseau de correspondants désignés dans les établissements de transfusion sanguine (ETS) et les établissements de santé et animés par des coordonnateurs régionaux placés auprès des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS). La réforme de 1998 a renforcé leur rôle et les circuits d'information à leur profit ont été améliorés. Le réseau a progressivement été doté d'outils informatiques dont l'une de leurs faiblesses majeures est d'être encore insuffisamment coordonnés. Tout effet inattendu ou indésirable survenu lors d'un acte transfusionnel ou postérieurement fait l'objet d'une déclaration, donne lieu à une enquête puis à la rédaction d'une fiche d'incident transfusionnel (FIT) qui alimente une base de données nationale. Ces incidents sont classés par degré de gravité et niveau d'imputabilité à la transfusion. L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) fait état d'un nombre d'incidents déclarés stable à 3 pour 1000 produits sanguins labiles (PSL) distribués depuis plusieurs années.

L'hémovigilance constitue un système de surveillance mettant à la disposition des décideurs des indicateurs susceptibles de mesurer la fréquence et les conséquences de certains types d'incidents transfusionnels. Des progrès notables ont été enregistrés ces dernières années, mais des améliorations restent encore nécessaires : le taux moyen de traçabilité est supérieur à 97 % depuis 2000, mais l'informatisation de la traçabilité, qui permet de faire le lien entre un produit sanguin et un receveur, n'est pas encore achevée. La transformation du répertoire informatisé des incidents a quant à elle été achevée en 2004 ; elle permettra aussi de révéler les défauts de la chaîne transfusionnelle.

50) Elle est définie par l'article 1 1221-13 du CSP.

3 – Le contrôle de la qualité des produits

Un certain nombre de produits sanguins prélevés ou préparés sont éliminés du fait d'anomalies de fabrication, d'incidents biologiques et de péremptions. Le taux de non utilisation du produit le plus largement utilisé, les concentrés de globules rouges, se situe ainsi à un niveau compris entre 8 et 9 % depuis plusieurs années.

La qualité des produits est d'abord tributaire de la qualité du sang collecté. Très rapidement, les établissements de transfusion sanguine (ETS) ont mis en place des procédures de sélection des donneurs de sang. Selon les données fournies par l'Institut de veille sanitaire qui assure la surveillance épidémiologique nationale des donneurs, le taux de dons positifs pour le syndrome de l'immunodéficience humaine (VIH)₂ a diminué de façon considérable chez les nouveaux donneurs jusqu'en 1998 et chez les donneurs connus jusqu'en 1996. En 2001, les taux se sont stabilisés autour de 0,5 pour 10 000 dons chez les nouveaux donneurs et de 0,1 pour 10 000 chez les donneurs connus. Dans ce domaine, l'EFS est confronté de manière permanente à l'évolution des connaissances épidémiologiques et des réponses disponibles en termes de dépistage qui l'obligent à une grande vigilance.

Le contrôle de la qualité des produits a débuté en février 1996. L'objectif était de vérifier les conditions de conservation au cours du transport, la conformité de l'étiquetage et des caractéristiques des produits sanguins labiles (PSL). Depuis la création de l'Etablissement français du sang (EFS), l'amélioration de la qualité des produits a reposé principalement sur l'introduction de nouvelles techniques et la modification de certaines normes.

Le 12 octobre 2000, les ministres en charge de la santé ont, sur proposition de l'Etablissement français du sang (EFS)₂, décidé d'introduire en France le dépistage génomique viral des dons de sang. Tous les plateaux de qualification biologique des dons effectuaient le diagnostic génomique viral (DGV) en routine le 1er juillet suivant⁵¹.

51) Selon une étude récente, avant le DGV, le risque résiduel global est passé de 1/65 000 dons en 1992 à 1/235 000 en 2001 ; avec le DGV, le risque résiduel global est de 1/350 000 dons, soit un tiers de moins qu'avant sa mise en place. Le risque résiduel de transmission d'infection virale par transfusion résulte des dons prélevés pendant la « fenêtre silencieuse » qui précède l'apparition des marqueurs biologiques de l'infection. (« Evolution du risque résiduel de transmission d'infections virales par transfusion sanguine entre 1992 et 2001 en France et impact du DGV » - InVS, INTS, EFS et Centre de transfusion des armées).

Cette décision, justifiée en termes de sécurité sanitaire et déjà retenue par d'autres pays, a cependant fait l'objet de contestations en raison de son coût particulièrement élevé : 24,4 M€ par an qui ont permis de déceler 2 prélèvements infectés sur 1,2 million de dons entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2001.

En janvier 2001, le directeur de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a donné instruction à l'Etablissement français du sang (EFS) de mettre en place un système de filtration du plasma ayant pour objet d'y réduire le nombre résiduel de leucocytes suspectés d'être le cas échéant des vecteurs des pathologies à prions. L'Etablissement a réussi à déployer cette nouvelle technologie au cours du premier semestre 2001, laquelle entraîne cependant une perte de 6 à 7 % du volume disponible

D'autres dispositions réglementaires visant à améliorer les bonnes pratiques de transport et d'exécution des analyses de biologie médicale sont intervenues au cours de l'année 2002.

Enfin, en 2000, une cellule qualité a été identifiée au sein de la direction médicale et scientifique de l'Etablissement français du sang (EFS) et a débouché en avril 2001 sur la création d'une direction qualité.

C – La recherche en transfusion sanguine

La prééminence de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) en matière de recherche en transfusion sanguine est désormais contestée par l'Etablissement français du sang (EFS), qui a défini ses propres ambitions en la matière.

1 – L'Institut national de la transfusion sanguine

Né au sein de la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS), l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) en a été séparé dans le cadre des opérations de dissolution de la fondation ; il a été érigé en mars 1994 en groupement d'intérêt public constitué entre l'Agence française du sang (AFS) et la CNAMTS pour 15 ans. Le GIP, qui n'est cité dans aucun texte législatif, a poursuivi les activités qu'il exerçait auparavant avec 140 personnes réparties sur deux sites parisiens et un budget de 12 M€.

L'INTS conduit des travaux de recherche fondamentale et appliquée. Il procède à des travaux d'expertise, notamment en matière de groupage sanguin et de dépistage virologique. Enfin, il dispense une formation initiale et continue en faveur des praticiens et autres personnels de soins. Toutefois, les insuffisances constatées en matière d'évaluation scientifique et médicale de ses activités pourraient porter préjudice à la reconnaissance externe des travaux de l'institut. Il est urgent de le doter d'un conseil scientifique.

Par ailleurs, la disparition de l'Agence française du sang (AFS) et la création de l'Etablissement français du sang (EFS) ont posé la question de l'avenir institutionnel de l'INTS, assuré aux termes de la convention constitutive jusqu'en 2009. Un rapport d'inspection de mai 1999 proposait une intégration de l'INTS dans l'Etablissement français du sang (EFS). Le « plan de prospective de l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) à 5 ans » paru en septembre 2002 soulevait lui-même la question de l'articulation entre l'EFS et l'INTS et de l'existence d'un organisme séparé pour les activités de référence biologique, de recherche et de formation.

2 – Les autres sites de recherche

La politique de recherche de l'Agence française du sang (AFS) avait pour but de proposer et promouvoir des études portant sur toutes les questions médicales et scientifiques ayant une incidence sur la qualité, la sécurité et l'évolution technologique de la transfusion sanguine.

Les recherches conduites par les établissements de transfusion sanguine (ETS) ont été financées par le Fonds d'orientation de la transfusion sanguine (FORTS) pour un montant total de 5,50 M€ de 1994 à 1999. Cependant, ni les rapports annuels de l'Agence française du sang (AFS), ni les comptes rendus des séances du conseil scientifique ne permettent d'établir un bilan global de l'activité de recherche conduite sous l'impulsion et la coordination de l'agence.

A son tour, l'Etablissement français du sang (EFS) poursuit des travaux de recherche. Leurs axes ont été définis dans le plan stratégique de l'établissement. Ils sont marqués par le souci d'améliorer les pratiques de la médecine transfusionnelle et d'accompagner les efforts de diversification. Ils insistent sur l'importance de solliciter des partenaires pour conduire la recherche et corrélativement mobiliser des financements extérieurs. Néanmoins, ils ne font pas mention des relations avec l'Institut national de la transfusion sanguine (INTS) alors même que l'Etablissement français du sang (EFS) lui dispute de fait sa suprématie.

Enfin, en l'absence de centralisation des projets, l'Etablissement français du sang (EFS) n'avait, jusqu'à une date récente, aucune vision d'ensemble des programmes engagés. Le conseil scientifique de l'Etablissement n'a pu être installé qu'en octobre 2001. La création récente auprès de ce conseil d'une direction nationale de la recherche doit toutefois lui permettre de se prononcer sur les programmes de recherche menés par les structures régionales et de coordonner les actions en évitant les doublons.

III – La spécificité du secteur

La loi de 1993 avait affirmé le caractère non commercial de la préparation et de la distribution des produits sanguins ainsi que le monopole accordé aux organismes en charge de cette mission de service public, tant pour la collecte du sang ou de ses composants en vue d'une application thérapeutique que pour la préparation et la distribution de produits sanguins labiles. Ce principe a des conséquences non négligeables sur l'évolution du système.

A – Le caractère non lucratif de l'activité transfusionnelle

La gratuité du don fonde le caractère non lucratif de la transfusion sanguine. Il en découle une ambiguïté sur le statut juridique de l'Etablissement français du sang (EFS), une tarification discutable et une fiscalité dérogatoire.

1 – L'ambiguïté du statut de l'Etablissement français du sang (EFS)

Le législateur s'est abstenu de qualifier l'établissement public qu'il a créé en 1998. Pour certains, les méthodes de gestion qu'il convenait de mettre en œuvre pour satisfaire les besoins des établissements de santé, plaident en faveur d'un établissement industriel et commercial. Diverses dispositions du décret du 29 décembre 1999 relatif à l'Etablissement français du sang (EFS) vont en ce sens. Il peut en particulier constituer des filiales commerciales et il est assujéti aux règles de la comptabilité publique qui sont applicables aux EPIC.

Dans un avis du 20 octobre 2000, le Conseil d'Etat a au contraire considéré que la nature de l'activité, le monopole, la tarification unilatérale des produits sanguins labiles (PSL) par la puissance publique ainsi que l'obligation d'assurer l'autosuffisance nationale éloignent le fonctionnement de l'EFS de celui d'une entreprise ; il ajoutait que les principes qui soutiennent depuis 1952 l'organisation de la transfusion sanguine – l'anonymat des dons, l'absence de profits et la nature philanthropique du geste des donateurs renforcent la qualification administrative de ce service public. Cette appréciation a eu pour conséquence de confier au juge administratif le règlement des contestations des donateurs ou des receveurs engagées postérieurement au 1er janvier 2000.

2 – Une justification insuffisante des tarifs

Les tarifs de cession des produits sanguins labiles (PSL) aux établissements de santé sont fixés par arrêté conjoint des ministres en charge de la santé et de la sécurité sociale. Cependant, la connaissance insuffisante des coûts de préparation obère la pertinence économique de ces tarifs.

Dès 1994, un décret avait prévu la mise en place d'un dispositif national de comptabilité analytique. Cette prescription n'a pas été respectée et l'Agence française du sang (AFS) n'a jamais pu établir de coûts de revient homogènes à échéance périodique. Pourtant, seule la mise à jour des mécanismes de formation des prix aurait permis à l'agence, et plus généralement aux autorités de tutelle, d'évaluer dans quelle mesure l'activité de fractionnement, exercée au sein de certains établissements de transfusion sanguine (ETS) jusqu'en 1994, avait financé la transfusion sanguine et masqué son caractère déficitaire.

Alors que le déclin tant de la collecte de sang humain que des cessions aux établissements de santé pose avec acuité la question de l'équilibre financier de l'EFS qui ne couvrait ses charges d'exploitation qu'à hauteur d'un peu plus de 95 % en 2001, l'établissement n'avait pas connaissance des coûts précis de la collecte et de la préparation dans ses établissements régionaux. Une comptabilité analytique par activité existe depuis 2002 mais elle n'aura été fiabilisée qu'en 2004 ; la détermination des prix de revient par produit est prévue en 2005. L'établissement devra ensuite impulser des actions de nature à assurer la convergence des prix de revient et de cession et le cas échéant les réduire.

De fait, les prix de cession des produits sanguins ont été le fruit de compromis entre des services de l'Etat ne poursuivant pas nécessairement les mêmes objectifs. Ils ont été le résultat d'un arbitrage entre la direction de la sécurité sociale attentive à maîtriser les charges des régimes d'assurance maladie, la direction des hôpitaux soucieuse de contenir les dépenses hospitalières et enfin celle de la santé attachée à obtenir les moyens nécessaires à couvrir les besoins des établissements de transfusion sanguine (ETS).

Jusqu'en 1999, les échanges de produits sanguins entre établissements de transfusion sanguine (ETS) s'effectuaient à un prix inférieur à celui des cessions aux établissements de santé. Les taux de ristourne accordés, sujets à variation dans le temps, ont été encadrés afin d'inscrire les échanges inter-établissements dans une politique plus stricte de sécurité transfusionnelle et éviter des remises trop importantes sur des produits proches de leur date de péremption. En revanche, ils n'ont pas été justifiés par des études suffisamment précises du coût de la distribution par les établissements de transfusion sanguine (ETS) acheteurs. Les rabais consentis ont ainsi pu conduire les établissements desservant des régions déficitaires à préférer s'approvisionner auprès d'établissements de transfusion sanguine (ETS) de zones excédentaires plutôt que d'améliorer leurs propres coûts de production.

Depuis 1994, les produits sanguins labiles (PSL) les plus couramment utilisés ont bénéficié de hausses de leurs prix de cession très supérieures au taux de l'inflation. Les prix des concentrés de globules rouges déleucocytés, principal produit fourni aux établissements de santé par les ETS ont augmenté de plus de 44 % de 1994 à 2002. Les tarifs français se situent ainsi plutôt dans le haut de la fourchette des tarifs européens.

Ainsi, six modifications tarifaires sont intervenues depuis la création de l'Etablissement français du sang (EFS). La progression des tarifs du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} octobre 2002 a pris en compte la dérive générale des prix mais aussi l'incidence sur les coûts de production de l'introduction du dépistage génomique viral (DGV) soit l'équivalent d'environ 5 % du chiffre d'affaires tiré de la vente de produits sanguins. Le surplus de l'augmentation des produits sanguins labiles à usage thérapeutique (6 %) a visé à compenser la mise en place de la déleucocytation systématique du plasma pour le fractionnement (pour 4 %) et la diminution du volume des cessions de produits sanguins labiles (pour 2 %). Cet ajustement par les prix a permis de différer celui des moyens mis en œuvre pour élaborer les produits sanguins.

La réforme de la tarification reste à accomplir. Elle ne peut être menée brutalement et doit reposer sur des objectifs partagés par l'Etablissement français du sang (EFS) et les tutelles. La fixation d'un tarif moyen ou médian par rapport à ceux pratiqués en Europe peut être un objectif dès lors que le délai pour y parvenir a été préalablement fixé. Pour ce faire, plusieurs mesures semblent indispensables : finaliser la comptabilité analytique ; s'interdire toute augmentation des prix ayant pour objet de compenser partiellement ou totalement la baisse d'activité ; contraindre l'EFS à affecter le produit des nécessaires efforts de productivité au renforcement de la qualité et de la sécurité des produits.

3 – Une fiscalité dérogatoire

Les établissements de transfusion sanguine (ETS) ont bénéficié d'un système fiscal dérogatoire et avantageux. Issus d'un don gratuit et volontaire d'un élément du corps humain, et ne faisant pas l'objet de transactions à but lucratif, les produits sanguins labiles (PSL) ont longtemps échappé à la fiscalité pesant sur la consommation. A partir de 1989, ils ont été taxés au taux réduit de TVA de 2,1 % et la différence de taux entre les biens et services achetés et les produits sanguins cédés générait un important crédit de TVA à leur profit. En outre, en 1998, sur instruction du Premier Ministre, les établissements de transfusion sanguine (ETS), pourtant soumis à l'impôt sur les sociétés, ont été exonérés de taxe professionnelle et autorisés à déduire 90 % de la TVA versée au titre des prestations de mise à disposition du personnel. Par la suite, l'Etablissement français du sang (EFS) a bénéficié des mêmes avantages. Si l'exonération de taxe professionnelle peut désormais s'appuyer sur une interprétation extensive des dispositions du code général des impôts écartant de cette taxe les activités sanitaires des établissements publics, l'avantage en matière de TVA conserve son caractère dérogatoire. Ce régime de faveur mis en œuvre en l'absence de toute disposition législative peut être analysé comme une aide publique aux opérateurs de la transfusion sanguine.

L'exonération de taxe professionnelle n'a pas empêché le résultat d'exploitation de la transfusion sanguine d'être constamment déficitaire jusqu'en 2003, la situation de l'Ile de France participant pour une bonne part à ce déficit.

B – La continuité du service

Au nom de la continuité du service, les mesures de restructuration du secteur, pourtant indispensables à son équilibre économique, n'ont été qu'insuffisamment mises en œuvre.

1 – Les opérations de restructuration financées par le FORTS

Alimenté par une contribution assise sur les prix de cession des produits sanguins labiles (PSL), le Fonds d'orientation de la transfusion sanguine (FORTS) a été doté de 110,22 M€ sur la période 1994-1999. En pratique, 40 % de ses ressources ont été utilisées pour couvrir des dépenses sortant de son objet légal. Elles ont eu comme objectif d'éviter une éventuelle rupture de la continuité du service public transfusionnel en assurant la survie financière de certains établissements de transfusion sanguine (ETS) et notamment des GIP de Loire - Atlantique - Vendée et du Sud-est-francilien.

Le schéma territorial de l'organisation de la transfusion sanguine (STOTS) de la région Ile-de-France de 1995 prévoyait une organisation tripolaire : l'Ouest parisien (activité équilibrée), Paris (activité déficitaire) et le Sud est francilien (activité très déficitaire). Le choix d'une structure unique aurait sans doute été plus judicieux mais ce projet soutenu par l'Agence française du sang (AFS) s'est heurté au particularisme de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) qui souhaitait conserver sa propre activité transfusionnelle.

Créé en mai 1995 et liquidé le 11 mai 2000, le GIP « Sud-est-francilien » n'a en réalité connu que 42 mois d'activité. Il a souffert de deux principales erreurs de conception. Il a été créé alors que la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) n'était pas encore liquidée, les deux tiers de son capital étant apportés par la Fondation. Cette situation, qui a nui à la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS), a également perturbé la création du GIP en faisant peser sur lui des charges financières disproportionnées. D'entrée de jeu, le principal membre du GIP était responsable de 94 % du déficit prévisible du groupement et entraînait ses partenaires dans un échec prévisible. Le GIP est resté déficitaire pendant les quatre exercices de son activité pour un montant moyen de 8,28 M€ par an avant prise en compte des subventions d'équilibre. L'ampleur et la persistance de ce déséquilibre s'expliquent par un fort déficit de collecte de sang allié au renchérissement des achats de produits sanguins et à un effectif surdimensionné. Toutefois les organes dirigeants du GIP ont tardé dans

leurs projets de restructuration, si bien que le surcoût final induit par la création du GIP « Sud-est-francilien » aura atteint 41,92 M€⁵².

La dissolution du GIP « Sud est francilien » a été décidée par l'assemblée générale du 30 juin 1997 mais les activités n'ont été transférées à d'autres établissements que le 30 novembre 1998, à la suite de la publication du nouveau schéma territorial de l'organisation de la transfusion sanguine (STOTS) de l'Ile de France. Il a ensuite fallu près de 18 mois pour procéder aux opérations d'apurement financier et achever la liquidation.

2 – Les limites aux restructurations

Déficitaire à sa création, l'Etablissement français du sang (EFS) dispose en fait de peu de marges de manœuvre pour réduire ses coûts.

Au nombre des contraintes externes pèsent au premier chef des obligations à caractère réglementaire. La mise en conformité de locaux vétustes demandée par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) représente une charge financière élevée. Entre 2000 et 2001, 4,6 M€ ont été consacrés à la modernisation des sites d'Ile de France. Les opérations de restructuration géographique sont pour leur part freinées par la résistance des élus locaux qui jugent la fermeture d'un site de collecte ou de distribution préjudiciable à leur collectivité.

L'Etablissement français du sang (EFS) souffre également de conserver un effectif insuffisamment ajusté à la réduction d'activité du secteur de la transfusion sanguine. Depuis 1996, dans le cadre de la mise en place des schémas territoriaux de l'organisation de la transfusion sanguine (STOTS), des redéploiements de moyens humains vers les établissements hospitaliers ou une structure sanitaire ont eu lieu en raison de transferts d'activité, notamment de qualification et de préparation des produits sanguins labiles (PSL). Ils n'ont cependant jamais eu l'ampleur espérée en dépit des incitations financières qui les accompagnaient. Les hôpitaux ont en effet hésité à reprendre des personnels dont ils n'avaient pas besoin du fait d'un moindre recours à la transfusion. De plus, la qualification de ces personnels ne permettait pas toujours leur titularisation ou même leur recrutement sous contrat dans des établissements hospitaliers. Entre 1997 et 2000, le taux d'utilisation de l'enveloppe « restructuration de la transfusion sanguine » destinée à aider les hôpitaux n'a pas dépassé 45 %. Ces crédits ont donc été supprimés en 2002.

52) Non compris 2,09 M€ du coût du plan social qui aurait été indispensable dans tous les cas.

Entre 2000 et 2002, le nombre des fonctionnaires détachés et mis à disposition de L'Etablissement français du sang (EFS) a certes diminué, selon le vœu de la tutelle, mais les effectifs totaux calculés en équivalents temps plein se sont en définitive accrus. Les ambitions des plans sociaux envisagés en 2002 pour les ETS Ile de France et Centre Atlantique ont été réduites.

Il n'en demeure pas moins que la poursuite du redressement de L'Etablissement français du sang (EFS) ne peut reposer uniquement sur un ajustement des recettes au détriment des établissements de santé. Il passe aussi par une adaptation de l'outil de production et une réflexion sur les activités annexes et connexes à la transfusion sanguine.

C – Le champ du monopole

Le monopole accordé aux établissements de transfusion sanguine tant pour la collecte du sang ou de ses composants en vue d'une application thérapeutique que pour la préparation et la distribution de produits sanguins labiles conduit à s'interroger sur la place et la légitimité des activités non transfusionnelles. Pour sa part, le monopole dont bénéficie le laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) place celui-ci dans une situation spécifique par rapport à ses concurrents internationaux.

1 – Les activités non transfusionnelles

Le ministère en charge de la santé a toujours souhaité le maintien d'activités annexes et connexes à la transfusion sanguine, considérant que celles-ci contribuent à valoriser l'activité transfusionnelle sur le plan de la qualité scientifique et technique et parfois sur le plan financier, qu'elles accroissent l'attractivité du secteur pour les praticiens et qu'elles ouvrent des voies de reconversion et de diversification. En l'absence de comptabilité analytique, les établissements de transfusion sanguine (ETS) comme l'Etablissement français du sang (EFS) ne pouvaient toutefois pas évaluer la rentabilité des activités annexes et il est probable que certaines sont financées par la transfusion sanguine.

L'Etablissement français du sang (EFS) a cependant poursuivi le développement de certaines de ces activités alors même qu'elles relèvent partiellement voire presque totalement du secteur privé et que les conditions réglementaires de son intervention peuvent être critiquées.

Les activités d'immuno-hématologie des receveurs (IHR) échappent au régime d'autorisation imposé aux laboratoires de biologie médicale par la loi du 4 mars 2002 et le décret du 28 novembre 2002 et relèvent d'un régime d'autorisation spécifique. Les établissements régionaux de l'Etablissement français du sang (EFS) pratiquent des ristournes sur le prix de leurs actes qui varient sensiblement entre eux (entre - 4 et - 35 %) voire pour une même entité en fonction de l'établissement de santé bénéficiaire des actes. Seule l'amélioration de la comptabilité analytique leur permettra d'apprécier dans quelle mesure les éventuels déficits engendrés par cette activité sont pris en charge par la transfusion sanguine.

2 – Le monopole du laboratoire du fractionnement et des biotechnologies

Le laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) possède le monopole national de l'utilisation de tout le plasma collecté auprès des donneurs français. Face à un autre monopole, cette situation apparemment favorable ne permet toutefois pas au Laboratoire d'acquérir sa matière première aux meilleures conditions. Les prix d'achat sont fixés par un arrêté tarifaire. L'adéquation entre l'offre et les besoins n'est pas librement négociée entre les parties. Une convention permet pour la première fois, aux termes de son avenant conclu en 2003, au LFB et à l'EFS de fixer pour plusieurs années les conditions de l'approvisionnement du premier en plasma. Par ailleurs, chargé d'une mission de santé publique, le Laboratoire doit approvisionner en priorité le marché national au détriment de contrats conclus avec des partenaires étrangers et fournir certains produits destinés à un nombre très limité de clients, n'intéressant pas ses concurrents.

Le monopole détenu par le LFB fait également obstacle au libre jeu de la concurrence sur le marché européen. Un tiers ne peut produire en France des produits dérivés qu'à partir de plasma importé.

Cependant le laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) ne dispose comme ressource que de ses bénéfices, intégralement réinvestis dans l'entreprise, pour mettre en place les mesures de sécurité fixées par les autorités sanitaires et se développer dans un secteur fortement concurrentiel.

D – Les contentieux transfusionnels

Le transfert à l'Etablissement français du sang (EFS) des contentieux engagés par les victimes d'infections virales d'origine transfusionnelle, principalement atteintes par l'hépatite C et le syndrome de l'immunodéficience humaine (VIH) contre les structures antérieurement existantes ne résulte que très partiellement d'une obligation légale et repose pour l'essentiel sur un dispositif conventionnel. Le législateur avait expressément laissé le soin à l'Etablissement français du sang (EFS) et aux anciens établissements de transfusion sanguine (ETS) de déterminer par convention l'étendue des droits et obligations transférés, autres que ceux résultant des contrats antérieurement conclus. Le choix opéré par l'EFS, en accord avec les tutelles, a été dicté par son souhait, d'une part, de permettre la disparition rapide des anciens établissements, d'autre part, d'éviter un transfert à titre onéreux de leur patrimoine affecté à la transfusion sanguine.

L'Etablissement français du sang (EFS) n'avait pas, à sa création, une connaissance certaine du nombre de contentieux en instance ; selon les sources, ceux-ci variaient entre deux et trois mille. Sur le fondement des données fournies par ses avocats, le président de l'Etablissement évaluait, au 31 décembre 2001, à 126,3 M€ le montant potentiel global des litiges en cause qui pèse désormais sur son établissement, sous réserve des obligations qui incombent aux assureurs. A titre de comparaison, au 1er janvier 2000, la provision pour contentieux nés et avérés atteignait 98 M€. D'après l'Etablissement français du sang (EFS), 199 contentieux issus de la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) étaient en cours au 31 décembre 2001 pour un coût estimé par la Fondation de 9 à 10 M€. Le risque financier effectif devrait en réalité être moindre en raison de la créance de 1,52 M€ par année et par risque détenue sur la compagnie d'assurance avec laquelle la FNTS avait conclu en 1981 une police donneurs receveurs.

E – Les perspectives

1 – Les perspectives du secteur de la transfusion sanguine

Le service public de la transfusion sanguine a été, au cours des dernières années, confronté à un effet de ciseaux : la baisse des cessions a réduit les recettes alors que les coûts sont demeurés fixes. Pour assurer son équilibre financier, l'Etablissement français du sang (EFS) espère pouvoir jouer sur l'augmentation du volume des ventes. L'avenir apparaît toutefois incertain.

A moyen et long terme, la communauté scientifique s'accorde à considérer que la transfusion sanguine ne disparaîtra pas dans les 10 à 15 ans à venir. Le sang humain n'a pas encore trouvé de substitut et le recours à des méthodes d'économies de transfusion est sans doute arrivé, en l'état actuel des techniques, à son maximum en France. En revanche, l'appréciation de l'évolution des besoins en sang à court et moyen terme est controversée, rendant les prévisions financières particulièrement délicates.

Un deuxième paramètre agissant sur l'évolution de la transfusion sanguine est celui des coûts des produits sanguins. Même si la comparaison des tarifs de produits sanguins labiles (PSL) français avec leurs homologues étrangers ne constitue pas une référence absolue du fait des différences structurelles liées à l'organisation du système de santé national et aux mesures de sécurité sanitaires spécifiques, le coût des produits sanguins français se situe à un niveau globalement élevé. Celui-ci s'explique notamment par l'organisation de la transfusion sanguine retenue en France.

La France a aujourd'hui un niveau de sécurisation très élevée. Pour tous les médecins prescripteurs de transfusion sanguine rencontrés au cours de l'enquête de la Cour, la sécurité transfusionnelle n'est plus un problème de santé publique. Du fait de la réduction des risques infectieux et dans une moindre mesure bactériens, la première cause de mortalité par transfusion sanguine en France provient de l'injection de sang incompatible avec celui du receveur (3 à 4 décès par an selon l'Etablissement français du sang)⁵³.

Les questions qui subsistent touchent principalement à l'organisation de la distribution des produits sanguins. A cet égard, il semble acquis que la réalisation de la distribution et de l'immuno-hématologie des receveurs (IHR) par la même entité présente de meilleures garanties de sécurité ; or dans un tiers des cas, ces activités sont dissociées. Un arbitrage devra être rendu entre la recherche de l'équilibre financier de l'Etablissement français du sang (EFS) qui le conduit à fermer des sites de distribution s'il ne peut récupérer l'IHR pratiqué par des établissements de santé et la sécurité sanitaire à laquelle il doit veiller.

Enfin, la France est l'un des seuls pays européens à assurer la distribution de ses produits « jusqu'au lit des malades » et donc à inclure dans le prix des PSL le coût de l'attribution nominative des produits aux patients, coût qui est ailleurs supporté par les hôpitaux. Les conditions du partenariat entre l'Etablissement français du sang (EFS) et les

53) Restent les risques émergents ou encore inconnus.

établissements de santé devraient être redéfinies afin de préciser les responsabilités respectives de chacun et en déduire les conséquences financières.

2 – Le projet de contrat d’objectifs et de moyens de l’Etablissement français du sang (EFS)

Le contexte particulier du drame du sang contaminé a certainement longtemps pesé sur les relations entre le ministère en charge de la santé et l’Agence française du sang. Chargée avant la réforme de 1993 d’une partie des compétences dévolues à l’Agence française du sang (AFS), la direction générale de la santé a en pratique limité son rôle sur la période 1992 – 1999 à une participation aux conseils d’administration de cette agence. Avec la création de l’Etablissement français du sang (EFS) et dans le mouvement général de contractualisation entre l’Etat et ses établissements publics, la préparation d’un contrat d’objectifs et de moyens a été engagée.

L’Etablissement français du sang (EFS) exerce trois types d’activité d’inégale importance : celle de transfusion pour laquelle il dispose d’un monopole et pour laquelle il doit satisfaire à des obligations de service public et de rentabilité ; des activités de support de la transfusion : enseignement, recherche, et biologie, et une activité de diversification, concurrentielle : l’« ingénierie » cellulaire, à la fois recherche et thérapie.

Pour tracer des perspectives à ces trois activités, différentes réflexions ont été conduites. Le plan stratégique 2000-2004 de l’Etablissement français du sang (EFS) a été approuvé par le conseil d’administration du 28 septembre 2000 mais n’a pas débouché sur un projet de contrat avec l’Etat. En ce qui concerne les relations avec l’INTS, la DGS a demandé un audit des activités des deux organismes afin d’en tirer les conséquences dans le contrat. Pour le reste, un projet élaboré par la direction générale de la santé a été établi sur la base d’un scénario de baisse d’au moins 15 % des prescriptions entre 2000 et 2005, d’une baisse plus modérée ensuite, voire d’un palier entre 2005 et 2010 en raison du vieillissement de la population. L’un de ses objectifs était de permettre à l’Etablissement français du sang (EFS) de fonder l’ensemble des tarifs sur des coûts.

Toutefois, cette première réflexion n'a pas permis de débattre de trois orientations essentielles :

- Dans l'hypothèse où les besoins en sang augmenteraient dans les prochaines années, comment réorganiser la collecte pour assurer l'autosuffisance nationale en produits sanguins labiles (PSL) ?
- L'Etablissement français du sang (EFS) doit-il ou non distribuer des produits sanguins labiles (PSL) dans tous les hôpitaux (l'activité de distribution s'accompagnant du conseil transfusionnel et de l'immuno-hématologie des receveurs ?
- L'Etablissement français du sang (EFS) est-il légitime à utiliser son savoir faire dans des domaines autres que transfusionnels. Doit-il en particulier s'investir dans l'ingénierie cellulaire ?

En septembre 2004, des études étaient encore en chantier, certaines au sein de l'Etablissement français du sang (EFS), d'autres pilotés par la direction générale de la santé. L'Etablissement comme sa tutelle ministérielle n'avaient pu encore s'accorder sur les axes essentiels des besoins en transfusion sanguine ni sur les moyens humains, financiers et informatiques à mettre en regard.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Deux lois se sont succédé pour donner un nouveau cadre au système transfusionnel français. Elles ont poursuivi des objectifs similaires : clarifier la répartition des compétences entre chacune des structures intervenant dans le secteur, garantir l'adéquation des besoins et des activités, introduire des contrôles efficaces pour assurer la sécurité des produits sanguins utilisés à des fins thérapeutiques la plus grande possible. Elles ont progressivement renforcé la place de l'Etat dans cette activité qui a longtemps privilégié les structures associatives. Elles seront prolongées par la transposition de la directive européenne du 27 janvier 2003 établissant les normes de qualité et de sécurité pour la collecte, le contrôle, la transformation, la conservation et la distribution du sang humain et des composants sanguins.

Le contexte de crise dans lequel s'est inscrite la réforme du système transfusionnel a justifié la priorité donnée à la réduction du risque sanitaire. Les institutions définies par le législateur ont été mises en place. Si l'Agence française du sang (AFS) et les établissements de transfusion sanguine (ETS) ne sont que progressivement montés en puissance, la transition entre l'Agence française du sang (AFS) et l'Etablissement français du sang (EFS) s'est effectuée sans contretemps ni obstacles majeurs. Au terme d'une

procédure dont les délais et le coût doivent toutefois être soulignés, la Fondation nationale de la transfusion sanguine a été liquidée. Seul le laboratoire du fractionnement et des biotechnologies (LFB) demeure en attente d'un statut qui lui permette, d'une part, de combler un vide juridique, d'autre part, de faciliter le développement de ses activités.

La continuité du service public de la transfusion sanguine a toujours été assurée. La France n'a pas connu de rupture d'approvisionnement même s'il a fallu faire face à des périodes de tension, notamment dans certaines régions traditionnellement déficitaires. L'élaboration des bonnes pratiques comme l'application des normes de sécurité sanitaire relèvent désormais d'un organisme indépendant par rapport à celui qui gère la transfusion sanguine.

Néanmoins, l'équilibre financier du secteur et notamment les obligations de productivité n'ont longtemps pas été prioritaires. L'Etablissement français du sang (EFS) ne dispose pas encore de la totalité des outils de mesure de ses coûts et des performances de ses différentes activités. Dans un contexte de recul de son activité, il a fait accepter par les tutelles un accroissement des charges et de nombreuses hausses tarifaires. La diversification de ses activités, présentée comme un axe majeur de son développement futur ne peut se faire que parallèlement à la mise en œuvre de la restructuration en profondeur de l'activité de l'Etablissement.

Des réflexions ont été engagées tant par l'Etablissement français du sang (EFS) que par la tutelle sur l'avenir de la transfusion sanguine et les perspectives de l'Etablissement français du sang (EFS). Elles devront être l'occasion de réformer la politique de tarification, de préciser la place des établissements de santé dans la distribution et les conditions financières de leur intervention, tout en assurant que le primat de la sécurité est préservé. Ces réflexions ayant débuté il y a plusieurs années, il est désormais urgent qu'elles aboutissent.

RÉPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA
FAMILLE

**1./ Observations relatives au point I.C de l'insertion – La fabrication
de médicaments : le laboratoire de fractionnement des biotechnologies**

Remarques sur l'analyse de la situation juridique du LFB

Le rapport de la Cour des comptes conclut à la dissolution automatique du GIP LFB par la réalisation d'une des conditions prévues par la convention constitutive, l'Etat et l'AFS seraient les seuls adhérent du GIP.

Je ne suis pas d'accord avec cette analyse pour deux raisons :

a) Concernant la dissolution des associations membres du GIP LFB :

La convention constitutive du GIP LFB publiée par arrêté le 31 mai 1994, indique à titre préliminaire que sont membres du GIP : l'Etat, l'Agence française du sang (AFS), cinq associations régies par la loi de 1901 et la Fondation nationale de transfusion sanguine.

Dans son article 30 traitant de la dissolution du GIP, la convention stipule que « [...] le laboratoire sera automatiquement dissous au cas où l'Etat et l'Agence française du sang resteraient par l'effet d'éventuelles procédures collectives les seuls adhérents. »

La loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, a créé l'Etablissement français du sang, opérateur unique de la transfusion sanguine, substitué à l'AFS dans ses activités de collecte, de préparation, de qualification et de distribution aux établissements de santé des produits sanguins labiles. Dans ce cadre, l'EFS s'est vu transférer l'ensemble des droits, obligations, créances et dettes de l'AFS. Une des conséquences de cette loi est donc la dissolution des GIP et autres associations ayant pour objet la transfusion sanguine, leur activité étant transférée par voie conventionnelle à l'EFS (article 18 B de la loi du 1^{er} juillet 1998).

La fondation nationale de la transfusion sanguine a, quant à elle, fait l'objet d'un décret du 28 mai 2003 approuvant sa dissolution et abrogeant son décret de reconnaissance d'utilité publique.

Selon l'analyse de la Cour, la Fondation nationale de transfusion sanguine et les associations membres du GIP LFB sont dissoutes. Ces dissolutions réalisant les conditions de l'article 30 de la convention constitutive du LFB, elles ont pour conséquence la dissolution du GIP.

Je partage votre analyse quant à la dissolution faute d'objet de l'association lyonnaise de la transfusion sanguine, l'association régionale de la transfusion sanguine de Strasbourg, l'association d'Aquitaine pour le développement de la transfusion sanguine et le centre régional de transfusion sanguine de Montpellier. Mais l'Association pour l'essor de la transfusion sanguine (AETS) dans la région du Nord ne peut être considérée comme dissoute.

Le droit français des associations énonce cinq situations de fait pouvant aboutir par des mécanismes différents à la dissolution d'une association. Outre les cas de dissolutions judiciaires, on trouve :

- la dissolution volontaire par vote de l'Assemblée générale selon les conditions fixées dans les statuts : pour l'AETS région Nord, en l'absence de décision de dissolution de l'Assemblée générale, de publication au Journal officiel et de déclaration à la préfecture d'une décision de dissolution, la dissolution volontaire par vote de l'Assemblée générale n'est pas caractérisée ;

- la dissolution automatique en application des stipulations statutaires (dès lors qu'une des conditions statutaires disparaît l'association disparaît).

L'article 2 des statuts de l'AETS région Nord stipule que « l'association a pour objet : favoriser l'essor de la transfusion sanguine dans la région du Nord, gérer le centre de transfusion sanguine de Lille et toutes les activités qui s'y attachent conformément aux lois et règlement en vigueur. ». Si la réorganisation progressive de l'activité décidée par l'Etat en 1998 a privé l'AETS de l'activité de « contribution à l'essor de la transfusion sanguine » (transférer à l'EFS par application de l'article 18 B), l'activité « brevet », actuellement mise à la disposition du LFB (article 25 de la convention constitutive), est toujours la propriété de l'AETS ;

De plus, l'AETS région Nord est actuellement partie demanderesse pour deux actions en contrefaçon de brevets à l'encontre du Groupe Octapharma. Le Tribunal de grande instance de Lille a reconnu à la seule AETS région Nord la qualité pour agir sur la base de ses titres et contrats.

Au regard de ces éléments, l'association ne peut pas être considérée comme automatiquement dissoute faute d'activité.

b) Concernant l'éventuelle dissolution du GIP LFB par application de l'article 30 de la convention constitutive :

Même si l'analyse de la Cour vous amenait à conclure à la dissolution de l'AETS région Nord, je pense que la lettre et l'esprit de l'article 30 de la convention constitutive ne permettent pas de conclure à la dissolution automatique du GIP LFB.

En effet l'article 30 stipule que la dissolution automatique du GIP LFB découle d'éventuelles procédures collectives laissant l'Etat ou l'AFS seuls adhérents. Or, en droit commercial, une procédure collective s'entend de toute procédure judiciaire visant au redressement ou à la liquidation de la structure en cause et non d'une dissolution automatique faute d'objet.

2./ Observations relatives au point II.C-1 – Les activités non transfusionnelles

S'il est exact que l'activité d'immuno- hématologie des receveurs (IHR) de l'EFS bénéficie d'un régime d'autorisation spécifique, l'activité de laboratoire d'analyses de biologie médicale (LABM) reste soumise au droit commun des LABM. Ces deux types d'autorisation sont clairement distinctes. A la suite de la publication du décret du 28 novembre 2002, l'ensemble des laboratoires de l'EFS ont fait l'objet d'une inspection et possèdent une autorisation conforme à ces dispositions. Tout directeur d'un laboratoire de l'EFS où s'exercent à la fois des activités d'IHR et de LABM satisfait aux conditions requises pour les analyses de la biologie.

3./ Observations relatives au point III.C-2 – le monopole du laboratoire de fractionnement des biotechnologies

**Remarques sur les relations EFS/LFB
en matière d'approvisionnement en plasma**

En ce qui concerne le plasma, l'année 2003 a été marquée par la signature avec l'EFS, pour la première fois, d'une convention pluri-annuelle (2003-2006) qui formalise, d'une part, les besoins prévisionnels du LFB ainsi que les objectifs d'approvisionnement de l'EFS sur cette période (avec un objectif spécifique pour la plasmaphérèse) et, d'autre part, les engagements réciproques des deux établissements, du LFB à accepter les quantités fournies par l'EFS à hauteur des besoins exprimés, et de l'EFS à atteindre ses objectifs d'approvisionnement

4./ Observations relatives au point III.E-2 – Le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Etablissement français du sang

Remarques sur l'INTS

En ce qui concerne l'INTS, il pourrait être précisé que la DGS fait effectuer un audit par un prestataire extérieur portant notamment sur l'articulation entre les activités de l'INTS et celles de l'EFS, dont les conclusions seront prises en compte tant pour l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens de l'EFS que pour les évolutions à mettre en œuvre au niveau de l'INTS.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT FRANÇAIS DU SANG
(EFS)*

Les observations de la Cour portent sur trois thèmes :

- I - L'organisation générale de la transfusion sanguine,*
- II - La satisfaction des besoins en produits sanguins labiles et le renforcement de la sécurité sanitaire,*
- III - L'organisation financière de l'EFS et l'état des réformes engagées pour assurer son équilibre financier.*

I - Organisation générale de la transfusion sanguine en France et rôle de l'EFS

La Cour rappelle dans un premier temps les différentes réformes de structure qui ont modifié l'organisation générale de la transfusion sanguine et abouti à la création de l'EFS le 1^{er} janvier 2000.

La Cour s'interroge sur le bilan d'entrée de l'EFS et notamment sur la constitution des provisions pour contentieux transfusionnels. Il convient à cet égard de rappeler que les droits, obligations et biens nécessaires aux activités des établissements de transfusion sanguine ont été transférés à l'EFS à sa création par le biais de conventions de transfert à titre universel conclues entre l'opérateur unique et chaque personne morale concernée. Ces conventions ont fixé les conditions dans lesquelles les droits et obligations, ainsi que les créances et les dettes liées à cette activité (et en particulier les risques transfusionnels nés dans les anciennes structures, qu'ils soient avérés ou non) ont été transférées à l'EFS.

Par analogie avec les provisions techniques comptabilisées dans les entreprises d'assurances, le dispositif retenu, validé par le Conseil National de la Comptabilité, a consisté à comptabiliser en contrepartie de cet actif net, une provision destinée à couvrir les risques transfusionnels nés dans ces anciennes structures et que l'EFS s'est engagé à assumer. Les provisions ainsi constituées – provisions pour contentieux nés et avérés et provisions pour contentieux nés et non avérés – constituent la contrepartie des risques repris par l'EFS à sa création.

Par ailleurs, si les contentieux hérités de la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS) sont importants et nombreux, ils ne représentent cependant que 7 % des contentieux actuellement pendants.

La Cour observe que « dans le domaine médical et scientifique, l'EFS a dû assumer l'héritage d'un système décentralisé qui était celui de l'AFS, et adapter son action à l'existence d'un réseau dense de professionnels : partage des connaissances et pédagogie, comme le signale la direction

médicale et scientifique, ont été les méthodes privilégiées, ce qui a pu demander du temps. » Il a semblé effectivement que la gestion et le pilotage des activités médicales et médico-techniques au quotidien devaient se faire de manière pédagogique et sur la base d'analyses partagées entre le siège et les établissements, afin de mettre en place les nouvelles bonnes pratiques, les référentiels techniques et de mener des études de risque. Ainsi, entre 2000 et 2004, la direction médicale et scientifique a été pilote de mesures d'envergure nationale telles que la mise en place du dépistage génomique viral (DGV) pour la détection du VIH et du VHC et la déleucocytation généralisée des produits sanguins labiles. De surcroît, elle a élaboré un outil opérationnel de régulation nationale d'approvisionnement (logiciel SAS). En outre, elle a développé des outils de gestion nationale des vigilances qui ont montré au cours de ces dernières années leur efficacité (logiciel VIDOCQ). La direction médicale et scientifique a également été un acteur essentiel de la mise en oeuvre des principaux marchés nationaux d'approvisionnement et notamment des marchés de dispositifs de prélèvement et de réactifs de laboratoire. Elle a bâti son fonctionnement sur la mise en place de réseaux fonctionnels des différents métiers de la transfusion sanguine, qui sont autant de relais des et vers les établissements régionaux, pour construire la politique médicale nationale.

La Cour estime par ailleurs que, malgré les efforts déjà réalisés pour homogénéiser les systèmes d'informations médico-techniques des établissements régionaux, de nombreuses améliorations restent encore à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne la mise en place de formats-pivots permettant d'échanger les résultats d'analyse dans le domaine de l'immuno-hématologie receveur avec la totalité des établissements hospitaliers. L'EFS souhaite rappeler que les « formats pivots » ont été mis en place dans le cadre de différentes normes élaborées à l'initiative de l'AFS puis de l'EFS : le message LIV – livraison non nominative, conforme au standard AFNOR NFS 97-532, le message DN – distribution nominative, conforme au standard AFNOR NFS 97-531, le message RDN – retour sur distribution nominative, conforme au standard AFNOR NFS 97-531, le format HPRIM pour échanger les résultats d'analyse d'immuno-hématologie. Ces échanges sont opérationnels dans la majorité des établissements de l'EFS avec certains de leurs clients.

Par ailleurs, le projet SAFRAN, qui permettra de mettre en place un système d'information médico-technique commun dans l'ensemble des établissements de l'EFS, entrera dans sa phase opérationnelle en 2005.

Examinant la mise en œuvre des STOTS, la Cour a considéré que certains des investissements réalisés avant 1999 se sont avérés inutiles, et que d'autres accusaient un important retard. Il convient à cet égard de rappeler les résultats positifs obtenus avec la réalisation des STOTS de première génération. Malgré les difficultés techniques et humaines rencontrées, le nombre de plateaux techniques est passé de 184 à 43. S'ils

ont nécessité des investissements parfois importants, ces regroupements ont contribué à l'amélioration de la sécurité transfusionnelle. La seconde phase de regroupement résultant des STOTS de deuxième génération a prolongé le mouvement engagé et s'est largement appuyé sur les réalisations existantes. Ces regroupements ont permis également le redressement des conditions d'exploitation et l'amélioration progressive des comptes de l'EFS, qui sont équilibrés depuis 2002.

La Cour a également soulevé le point particulier des rapports entre l'EFS et le LFB, en regrettant notamment que les conditions tarifaires et l'adéquation entre l'offre et les besoins ne soient pas librement négociées entre les parties. Il convient cependant de préciser que l'approvisionnement du LFB en plasma pour fractionnement est régi par une convention bilatérale qui détermine notamment la qualité du plasma et les volumes prévisionnels d'approvisionnement, et indique que les modifications des conditions tarifaires, même si elles sont fixées par les ministères de tutelle, sont effectuées après concertation avec le LFB.

La Cour a par ailleurs regretté la lenteur du processus de liquidation de la Fondation nationale de la transfusion sanguine (FNTS), le principe ayant été arrêté par son Conseil d'Administration en date du 2 juillet 1992 et la liquidation achevée le 31 décembre 2001.

A cet égard, il convient de préciser que la délibération du conseil d'administration de la FNTS désignant l'EFS comme nouveau liquidateur n'est intervenue que le 21 février 2001, ce qui a permis à l'Etablissement d'accélérer le processus de liquidation et de permettre la transmission des droits et obligations de la FNTS à l'EFS dix mois plus tard.

Enfin, la Cour s'est interrogée sur les activités non-transfusionnelles de l'EFS. Dès sa création, l'EFS s'est attaché à maintenir et à développer ses activités non transfusionnelles. Ce choix n'a pas alors fait l'objet de contestation et a été confirmé au cours des discussions avec la Direction Générale de la Santé sur le Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM). Depuis plusieurs années, l'EFS s'est engagé notamment dans l'ingénierie cellulaire et tissulaire, compte tenu de ses atouts pour se positionner comme producteur de cellules à visée thérapeutique. L'EFS a ainsi acquis, au fil des années, une solide expérience en matière de bonnes pratiques de fabrication, de conservation, de traçabilité des produits et dans la mise en œuvre d'une assurance qualité performante. Il est donc légitime que l'ingénierie cellulaire et tissulaire, qui est aujourd'hui associée à la médecine transfusionnelle, s'y intègre à terme, compte tenu de la proximité des techniques et des procédures.

D'autre part, dans le domaine de l'analyse et de la biologie médicale, l'EFS est aujourd'hui positionné comme un acteur majeur, réalisant plus de 450 millions de B et disposant d'une expertise reconnue en matière d'immuno-hématologie.

Enfin, l'activité de soins de l'EFS s'est organisée depuis plusieurs années pour accueillir et traiter les patients sur un mode ambulatoire, dans ses centres de santé. Le réseau de soins national de l'EFS compte actuellement 89 structures de soins autorisées, qui sont réparties dans les 14 EFS régionaux. Historiquement, les centres de santé se sont développés à proximité géographique des grands centres hospitaliers (CHU/CHR) et à la suite de demandes soutenues des cliniciens hospitaliers d'onco-hématologie et des centres de lutte contre le cancer (CLCC). L'EFS possède plusieurs atouts : des compétences professionnelles médicales et techniques, des locaux aménagés pour le soin, des plateaux techniques spécialisés, la maîtrise et la disponibilité de l'ensemble des produits sanguins labiles.

La mise en place de la comptabilité analytique par activité permet aujourd'hui d'évaluer la rentabilité de ces activités et de rechercher, le cas échéant, des modes de financement adaptés.

II - Satisfaction des besoins en produits sanguins et sécurité sanitaire

La Cour évoque à plusieurs reprises le problème de l'autosuffisance nationale en produits sanguins, et souligne notamment la réduction du nombre des donneurs (avançant notamment une raison de « déficit d'image ») et la diminution de la consommation des produits sanguins. Il convient tout d'abord de rappeler que c'est la baisse de la consommation de produits sanguins par les établissements de santé qui explique la diminution du nombre de prélèvements et non l'inverse. En effet, l'EFS s'applique naturellement à faire coïncider le nombre de prélèvements avec les besoins des établissements de santé.

D'autre part, l'évolution des cessions a eu tendance à s'inverser au cours des trois dernières années et les cessions de concentrés de globules rouges aux établissements de santé (79 % des cessions) sont ainsi en augmentation depuis 2002 (+0,77 % en 2002, +0,65 % en 2003, et +2,63 % au 30/09/2004 par rapport au 30/09/2003).

Parallèlement, le nombre de prélèvements (tous types de prélèvements confondus) a également connu une évolution positive (+1,47 % en 2002 et +0,22 % en 2003 et +0,96 % au 30/09/2004 par rapport au 30/09/2003), même si le nombre de prélèvements de sang total a connu un recul entre 2001 et 2003, en raison de la réduction des pertes de produits en cours de production. Par ailleurs, le nombre des prélèvements plasmatiques a augmenté depuis 2001, pour répondre à l'augmentation des besoins en plasma thérapeutique (+3,3 % entre 2001 et 2003), et aux besoins d'approvisionnement croissants du LFB (+ 16,9 % entre 2001 et 2003 et +9,16 % au 30/09/2004 par rapport au 30/09/2003).

L'EFS assure ainsi l'autosuffisance de la France en produits sanguins labiles. De plus, en cas d'augmentation des besoins en produits sanguins labiles dans les années à venir, l'EFS serait en mesure d'y répondre, grâce à une politique de promotion du don renforcée et renouvelée depuis la création de l'Etablissement. En effet, les actions menées par l'EFS au niveau régional et au niveau national, ont permis à la fois le renouvellement des donneurs de sang bénévoles (au moins 25% de nouveaux donneurs chaque année depuis 2000) et de renforcer l'opinion positive des français sur le don du sang (Etude Louis Harris 2002). On notera en particulier le lancement par l'EFS en 2003 des Etats Généraux de la Collecte, qui a abouti à la définition d'un plan d'action national sur trois ans, visant à améliorer la qualité des relations avec les donneurs dans un but de fidélisation. Cette démarche fait partie intégrante du Contrat d'Objectifs et de Moyens.

En ce qui concerne la politique de distribution, le rapport de la Cour estime que l'EFS a tendance à fermer ses sites de distribution dès lors que l'immuno-hématologie receveur est confiée aux laboratoires hospitaliers ou de ville. Il faut préciser que le maillage immuno-hématologie / distribution doit permettre, dans la mesure du possible, de préserver l'activité d'immuno-hématologie même dans les petits sites afin d'éviter d'augmenter les dépôts de sang attributeurs dans les établissements de soins. L'EFS conserve par ailleurs, dans certaines régions, des structures de distribution sans activité d'immuno-hématologie. Les collaborations hôpitaux/EFS sont à privilégier pour optimiser le maillage de la distribution des produits sanguins labiles, tant sur le plan de la sécurité sanitaire que sur le plan économique, l'objectif de l'EFS étant bien de continuer d'assurer près de 90 % de l'attribution nominative des produits sanguins labiles, voire plus.

D'autre part, la Cour évoque le régime d'autorisation dérogatoire appliqué aux laboratoires de biologie médicale. Il convient de préciser qu'il existe au sein de l'EFS deux régimes distincts d'autorisation prévus par l'article L 1223-1 du code de la santé publique qui concernent d'une part les laboratoires d'immuno-hématologie et d'autre part, les laboratoires d'analyses de biologie médicale au sens de l'article L 6211-1 du code de la santé publique. Dès lors, l'EFS bénéficie effectivement d'un régime spécifique pour la première activité citée, celle-ci étant considérée comme liée à l'activité de distribution des produits sanguins. A ce titre, un aménagement géographique du régime d'autorisation et des dérogations limitées et encadrées concernant les qualifications des directeurs de laboratoires d'immuno-hématologie ont été consentis. En revanche, pour l'activité d'analyse de biologie médicale, le droit commun s'applique à l'Etablissement.

S'agissant du contrôle et de la sécurité sanitaire, la Cour s'inquiète des lacunes persistantes en matière de traçabilité et de contrôle qualité. L'EFS considère cependant que l'hémovigilance française à laquelle il contribue est sans aucun doute la plus exhaustive comparée aux autres pays.

De plus, l'EFS a mis en place une nouvelle application gérant les fiches d'incidents transfusionnels, le système « e-fit » déployé en 2004.

Enfin, en ce qui concerne l'effort de recherche, le rapport de la Cour s'interroge sur la coordination nationale de la recherche et sur la visibilité relative aux dépenses engagées. Or, comme le souligne le rapport de la Cour, il existe à l'EFS un Conseil Scientifique, auquel a été adjointe récemment une direction nationale de la recherche, composée de trois professeurs d'université ayant des spécialités complémentaires permettant d'analyser tous les projets ou programmes de recherche fondamentale ou appliquée (cette dernière représente plus de 80 % de la recherche). Une lettre de mission leur a été adressée et a été diffusée dans tous les établissements de l'EFS. Des visites sur sites permettent de coordonner les actions de recherche, d'éviter les doublons et de mutualiser les efforts dans ce domaine. Par ailleurs, les moyens alloués à la recherche sont discutés avec chaque directeur d'établissement au moment de la fixation des budgets des établissements, et sont suivis en permanence grâce à la comptabilité analytique.

III - Organisation et équilibre financier de l'EFS

Le rapport de la Cour dresse un état des lieux des réformes restant à engager par l'EFS pour optimiser sa structure financière et assurer son équilibre, dans le respect du caractère non-lucratif de l'activité transfusionnelle.

La Cour fait ainsi état d'une tarification insuffisamment justifiée des produits sanguins labiles. Il convient cependant de rappeler que le premier arrêté tarifaire, datant de 1997, a été établi, en coopération avec le cabinet Deloitte & Touche, sur la base des coûts de revient des produits sanguins labiles issus de la comptabilité analytique de quatre établissements de transfusion. Par la suite, les augmentations tarifaires ont été accordées afin, soit de financer certaines évolutions sanitaires majeures (par exemple la mise en place du dépistage génomique viral en 2001), soit de faire face à l'évolution du coût des facteurs (inflation, augmentations salariales). Ces augmentations tarifaires ont pu être inférieures à l'évolution du coût des facteurs pour tenir compte des efforts de productivité intervenus. A une seule reprise, en 2002, une augmentation tarifaire de 2 % a été accordée pour compenser une baisse d'activité particulièrement forte. L'essentiel des augmentations tarifaires a résulté des modifications techniques rendues nécessaires par le renforcement de la sécurité transfusionnelle souhaité par le Gouvernement.

De plus, s'il est exact que le prix des produits sanguins labiles en France se situe dans la fourchette haute des prix de produits sanguins labiles européens, ceci s'explique notamment par les disparités existantes entre les différents pays en matière d'organisation de la transfusion sanguine. Le prix

des produits sanguins labiles en France est fortement influencé par le niveau d'exigence en matière de sécurité et de qualité des produits sanguins labiles, supérieur à de nombreux autres pays européens. Ainsi, la déleucocytation des concentrés de globules rouges a été adoptée en France dès 1998, le dépistage génomique viral a été mis en place en juillet 2001 pour le HIV et le HCV, contrairement à d'autres pays européens.

De même, concernant le plasma, en France seul le plasma d'aphérèse peut être utilisé à des fins thérapeutiques, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays. Or, son coût de revient est beaucoup plus élevé que le plasma issu du sang total.

Par ailleurs, le coût des produits sanguins labiles en France intègre le coût de la promotion du don imposé par le principe du bénévolat propre à la transfusion française dans le domaine du plasma, contrairement aux pays où le don de plasma est rémunéré.

Enfin, contrairement à la majorité des pays européens, le prix de cession intègre le coût de la délivrance au patient qui dépend donc du maillage de la distribution.

D'autre part, le rapport de la Cour pointe les insuffisances en matière de comptabilité analytique. Or, l'EFS a dans un premier temps, mis en place un progiciel de gestion unique qui a permis d'aboutir à la production d'une information comptable et financière homogène pour l'ensemble de ses établissements. La bascule des quatorze établissements et du siège de l'EFS a ainsi été effectuée en un temps record entre la fin de l'année 2000 et la fin du premier semestre 2001. Après une période de construction, une comptabilité analytique commune par activité a ensuite été mise en place et imposée à l'ensemble des établissements. Les premiers résultats ont ainsi été disponibles pour la clôture du 31 décembre 2002 et présentés au Conseil d'Administration en 2003, soit pour le troisième exercice de l'EFS.

Les spécificités des établissements de l'EFS ont néanmoins imposé depuis de nombreux travaux visant à fiabiliser les résultats, notamment en ce qui concerne les activités annexes. La structure de la comptabilité analytique par activité est désormais définitive et permettra de présenter des résultats fiables pour la clôture du 31 décembre 2004. Elle permettra ainsi de mesurer l'efficacité de chaque activité. La prochaine étape consistera, en 2005, à faire évoluer cette comptabilité analytique par activité vers une comptabilité analytique par produit (pour les produits sanguins labiles), qui permettra d'évaluer les coûts de revient de chaque produit et ainsi de ré-analyser, le cas échéant, la structure de nos tarifs.

Par ailleurs, la Cour indique que « le suivi d'indicateurs de gestion n'est pas encore assez développé. ». Or, l'EFS dispose d'un suivi régulier de l'évolution de son activité et des performances réalisées par rapport aux prévisions, grâce à la mise en place d'arrêtés comptables intermédiaires et

d'indicateurs de gestion mensuels ou quadrimestriels selon leur nature (activité, ressources humaines, financiers).

Enfin, la Cour indique que « le résultat d'exploitation de la transfusion sanguine a été constamment déficitaire jusqu'en 2003 ». Les comptes financiers de l'EFS sont revenus à l'équilibre depuis 2002 (avec un résultat net de 600 K€ soit une amélioration d'environ 35 millions d'euros par rapport au résultat net déficitaire de 1999). En 2003, le résultat net est de -304 K€. Le résultat pour 2004 est estimé à +12 M€ pour un chiffre d'affaires estimé à 651 M€. Ce retour à l'équilibre est le fruit de l'ensemble des actions conduites dans le but de rationaliser les coûts, et ce dans le strict respect des contraintes réglementaires et de mises aux normes sanitaires qui ont toutes été menées à bien :

- rationalisation de la politique d'achats, notamment par le biais de la mise en œuvre de marchés nationaux ;*
- regroupement des plateaux techniques prévu par les STOTS ;*
- optimisation du processus de production.*
- L'EFS a également réussi à maîtriser ses charges fixes et semi-fixes, et ce sans augmentation tarifaire, malgré :*
 - l'absorption de la réforme des 35 heures, en limitant l'évolution de ses effectifs ;*
 - la mise en place d'une convention collective unique pour son personnel propre ;*
 - la mise en œuvre d'une démarche de certification de ses établissements régionaux et d'accréditation de ses principaux laboratoires ;*
 - les mises aux normes consécutives à la remise à niveau de l'ensemble des anciennes structures transfusionnelles, aux inspections de l'AFSSAPS ou aux évolutions réglementaires (notamment dans les domaines du transport, de la maintenance, du nettoyage, de l'évacuation des déchets...) ;*
 - la multiplication des marchés captifs au sein de l'activité transfusionnelle.*

Les efforts d'optimisation de l'ensemble de l'organisation afin de pérenniser l'équilibre financier de l'EFS seront, bien entendu, poursuivis dans les années à venir. Il n'en reste pas moins que les leviers d'action résiduels à la disposition de l'EFS sont peu nombreux. En effet, les charges fixes et semi-fixes de l'EFS représentant environ 75 % de ses charges, le résultat et donc la capacité d'autofinancement de l'Etablissement dépend donc essentiellement des variations d'activité et des choix faits en matière de sécurité sanitaire. Ainsi, une variation de 1 % du chiffre d'affaires génère une variation de près de 5 millions d'euros du résultat de l'Etablissement.

*RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE
SÉCURITÉ SANITAIRE DES PRODUITS DE SANTÉ (AFSSAPS)*

Selon la Cour : « L'hémovigilance constitue un système de surveillance mettant à la disposition des décideurs des indicateurs susceptibles de mesurer la fréquence et les conséquences de certains types d'incidents transfusionnels. Des progrès notables ont été enregistrés ces dernières années, mais des améliorations restent encore nécessaires : le taux moyen de traçabilité est supérieur à 97 % depuis 2000, mais l'informatisation de la traçabilité, qui permet de faire le lien entre un produit sanguin et un receveur, n'est pas encore achevée. La transformation du répertoire informatisé des incidents a quant à elle été achevée en 2004 ; elle permettra aussi de révéler les défauts de la chaîne transfusionnelle. »

Cette formulation renvoie à deux aspects qui doivent être distingués, celui de la traçabilité des produits sanguins labiles d'une part, celui de la notification des effets indésirables ou incidents d'autre part.

S'agissant de la traçabilité, je souligne que les efforts accomplis depuis l'entrée en vigueur du dispositif réglementaire d'hémovigilance issu du décret du 24 janvier 1994 ont engendré une amélioration réelle, puisque le taux moyen de traçabilité est supérieur à 97 % chaque année depuis l'année 2000, la grande majorité des centres se situant au-delà de 98 %. La formulation de la deuxième phrase de cet extrait qui évoque l'état du processus d'informatisation de la traçabilité reflète mal la réalité de ces progrès significatifs, concernant la proportion des produits dont le devenir effectif a fait l'objet d'une information en retour vers l'établissement français du sang.

S'agissant de la notification des incidents, des progrès importants ont également été réalisés par le réseau d'hémovigilance, qui a pu notamment s'appuyer sur la base de données g-Fit gérée par l'Afssaps. Cette base contient à ce jour plus de 60 000 incidents répertoriés, auxquels viennent s'ajouter chaque année 7 à 8 000 nouveaux incidents notifiés. Le fonctionnement de ce mécanisme de notification permet de dégager, notamment dans les rapports annuels d'hémovigilance, une typologie des incidents les plus fréquents, sur lesquels des groupes de travail spécifiques se penchent ensuite en vue de proposer des mesures de suivi et d'amélioration (erreurs ABO, syndrome Trali...).

L'année 2004 a vu à cet égard l'aboutissement du projet informatique de transformation de la base g-Fit en une nouvelle base dite e-Fit, qu'avait lancé l'Afssaps. Ce changement de base débouche sur l'amélioration des fonctionnalités, notamment la possibilité de saisie directe des fiches par les correspondants et l'intégration des incidents dits « de grade 0 », c'est-à-dire des dysfonctionnements qui n'ont pas eu en définitive de conséquence dommageable pour les patients mais révèlent des défauts dans la chaîne transfusionnelle.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA
TRANSFUSION SANGUINE (INTS)

Au moment de l'affaire du sang contaminé, l'Institut national de la transfusion sanguine a été « isolé » et structuré afin de démanteler la Fondation nationale de la transfusion sanguine et de rendre ses activités autonomes. C'est Madame Simone Veil, ministre des affaires sociales et de la santé et Monsieur Philippe Douste-Blazy, ministre délégué, qui ont décidé de rassembler les fonctions « Recherche, Référence, Formation » sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour une durée de quinze ans (ce qui était une exception pour un GIP), du fait de la nécessité de rétablir à long terme une situation plus que délicate.

Ainsi depuis 1994, l'INTS s'est structuré pour développer et sécuriser le triptyque « référence, recherche et formation » au service de tous les acteurs du paysage transfusionnel français dans un souci d'indépendance et d'absence de conflit d'intérêt, afin qu'aucun ne puisse être juge et partie pour ne pas recréer une situation propice à la genèse d'une situation ayant conduit à l'affaire dite « du sang contaminé ».

Pendant toute cette période, l'INTS a développé :

- 1) des activités de référence au niveau européen en devenant le premier pôle de l'Union européenne en matière de groupes sanguins et de virologie transfusionnelle, désormais en charge de créer l'Observatoire Européen des maladies transmissibles par le sang ;*
- 2) des activités de recherche amont afin d'accroître la sécurité transfusionnelle en matière de compatibilité et de virus ;*
- 3) des activités de formation universitaire et continue au niveau européen.*

Toutes ces activités ont évolué dans le nouveau contexte des directives européennes adoptées depuis 1998.

En fait, l'enquête IGAS-IGEN, diligentée trois ans après la création du GIP, avait pour but principal immédiat une éventuelle délocalisation à Lille ; la mission conclut qu'il n'y avait que des « inconvénients » à cette éventualité. Quant au devenir, apprécié en 1999, le rapport a préconisé une possible intégration à l'EFS « sous réserve du maintien d'une certaine autonomie ». Depuis les directives européennes entrant en application, les conditions d'exercice de la transfusion ont évolué. Par ailleurs, la loi du 1^{er} juillet 1998 n'a rien changé fondamentalement, par rapport à la loi du 4 janvier 1993, quant aux activités déléguées à l'INTS. Celles-ci n'avaient aucun besoin de support législatif mais uniquement réglementaire, ce qui a été fait dans le cadre de la convention constitutive du GIP.

Par note officielle en date du 18 juin 2004, le directeur général de la santé décidait, à la demande du ministre de la santé et de la protection sociale, de pérenniser l'INTS jusqu'à 2009 au moins, et diligentait un audit pour envisager l'avenir à plus long terme⁵⁴. Dans son discours, au cours de la cérémonie des 10 ans de l'INTS le 28 juin 2004, le ministre a clairement précisé sa volonté et les missions de l'Institut⁵⁵.

Depuis 1993, la volonté de la puissance publique a toujours été d'identifier les activités, de les scinder en toute logique et de répartir les missions pour éviter toute situation pouvant conduire à des confusions ou amalgames, voire des conflits d'intérêt. Aussi recréer des ensembles trop conséquents et multifonctionnels, ne serait-ce pas imprudent au regard des évolutions techniques dans le contexte désormais européen ?

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU LABORATOIRE FRANÇAIS DU
FRACTIONNEMENT ET DES BIOTECHNOLOGIES (LFB)

*** Concernant le statut du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies :**

Selon la Cour : « Reste ouverte la question de l'application de la clause de dissolution automatique au cas où l'Etat et l'Agence française du sang (devenue l'EFS) resteraient, par l'effet d'éventuelles procédures collectives, les seuls adhérents. En effet, on pourrait considérer que c'est le cas depuis que le patrimoine, les droits et obligations de la FNTS ont été transmis à titre universel à l'EFS en décembre 2001 et qu'un transfert des droits et obligations du dernier membre associatif a eu lieu en juillet 1998 même si sa dissolution est encore en cours ».

Le LFB ne peut être regardé comme ayant cessé d'exister depuis le 31 décembre 2001 date à laquelle le patrimoine, les droits et obligations de la FNTS ont été transmis à titre universel à l'EFS.

La convention constitutive du LFB dispose en son article 30 que le GIP serait automatiquement dissout au cas où l'Etat et l'Agence française du Sang (EFS maintenant) resteraient par l'effet d'éventuelles procédures collectives les seuls adhérents.

L'esprit et la lettre de l'article 30 ne permettent pas de conclure à une telle dissolution : par procédure collective, il convient en effet d'entendre l'application de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises. Ce n'est pas le cas en l'espèce puisque s'agissant des deux membres de droit privé du GIP, la FNTS et l'AETS, les situations sont juridiquement différentes sans toutefois trouver application du

54) Lettre de M. William DAB en date du 18/06/2004.

55) Discours de M. Philippe DOUSTE-BLAZY du 28/06/2004

droit des procédures collectives. Concernant la FNTS, son conseil d'administration a prononcé sa dissolution le 2 juillet 1992 ; il s'agit toutefois d'une procédure de dissolution amiable et non d'une procédure collective.

S'agissant du deuxième membre de droit privé du GIP, l'AETS, sa dissolution n'a pas à notre connaissance été prononcée ; de surcroît l'AETS est toujours titulaire des brevets mis à disposition du GIP LFB en application des dispositions de la Convention constitutive.

En outre, le LFB devant changer de statut prochainement, ce problème potentiel disparaîtra.

Selon la Cour : « La transformation en établissement public industriel et commercial, pourtant prévue dans la loi du 27 janvier 2002 n'a pas abouti. Elle s'est heurtée à l'opposition de l'établissement français du sang (EFS) qui lui préférerait une filialisation du LFB. La proposition de l'établissement français du sang (EFS), apparemment cohérente puisqu'elle permet une internalisation des relations client-fournisseur, présentait toutefois à la fois un risque de conflits d'intérêts et l'inconvénient de reconstituer la 'filière transfusionnelle'... »

Sur les plans industriel et économique, la filialisation du LFB au sein de l'EFS présenterait des inconvénients majeurs. En effet, les logiques d'activité et de marché étant très différentes, des conflits d'intérêt importants concernant des choix stratégiques, industriels et économiques, ne manqueraient pas de surgir entre l'EFS et sa filiale le LFB, par exemple à propos des prix du plasma ou des programmes d'investissements industriels et de R&D. Le sujet de l'approvisionnement en plasma est particulièrement critique puisque le LFB dépend entièrement de l'EFS qui est son fournisseur exclusif et que le plasma est, pour l'EFS, essentiellement un produit fatal car la collecte de sang total est déterminée par les besoins transfusionnels français. La collecte spécifique de quantités supplémentaires de plasma grâce à la plasmaphérèse engendre des coûts additionnels pour l'EFS se traduisant par un prix de cession élevé au LFB.

Sur le plan financier, le LFB doit disposer de la totalité des ressources qu'il dégagne pour investir dans son outil industriel et le développement de nouveaux produits. Il est à craindre que l'EFS dont l'exploitation est plutôt déficitaire ne capte, pour équilibrer son exploitation, une part importante des excédents réalisés par le LFB, ce qui mettrait en péril la pérennité du LFB.

Enfin une telle filialisation rendrait moins attirante et plus complexe pour des partenaires étrangers la constitution d'une alliance ou d'une filiale commune ainsi qu'une entrée éventuelle au capital LFB.

*** Concernant le monopole du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies :**

Selon la Cour : « Le monopole détenu par le LFB fait également obstacle au libre jeu de la concurrence sur le marché européen. »

Le monopole octroyé au LFB relatif au fractionnement du plasma collecté par les ETS peut s'expliquer, d'une part, par le caractère éthique de don du sang en France et, d'autre part, par la politique française d'autosuffisance. Il a pour contrepartie l'obligation du LFB de satisfaire en priorité les besoins des hôpitaux français.

De plus, il ne fait pas en tant que tel obstacle au libre jeu de la concurrence sur le marché européen ; le droit européen permet en effet aux Etats membres d'octroyer à une entreprise des droits spéciaux et exclusifs pour l'exercice de la mission qui lui a été confiée, pour autant que les règles de concurrence, et en particulier l'article 82 relatif à l'interdiction des abus de position dominante, soient respectées.

D'autre part, les concurrents du LFB ont un libre accès au marché français.

Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat

PRESENTATION

Les aides à l'emploi constituent l'un des premiers budgets d'intervention de l'Etat. En 2004, les crédits inscrits à ce titre au budget du travail s'élevaient à 24,5 Md€. 70 % de ces dépenses, soit 17,2 Md€ étaient consacrés aux compensations des allègements de charges sociales sur les bas salaires et sur les entreprises passées aux 35 heures, poste en rapide augmentation. 30 %, soit 7,3 Md€ allaient au financement des aides directes à l'emploi, marchand et non marchand, notamment les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi consolidé (CEC), les emplois jeunes et les contrats jeunes en entreprise. Globalement, ces crédits représentent 1,5 % du PIB sans compter les dépenses en faveur de l'emploi restant à la charge de l'UNEDIC, des organismes de sécurité sociale et des entreprises dans le cadre d'obligations légales.

L'évaluation de l'efficacité des moyens financiers considérables ainsi mobilisés face à la persistance d'un niveau élevé de chômage, revêt donc une grande importance pour les finances publiques. Elle est nécessaire « ex ante », pour prévoir l'impact des actions envisagées afin d'éclairer la prise de décision ; elle ne l'est pas moins « ex post », pour apprécier les effets de la politique menée et permettre de « comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés » selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998, relative à l'évaluation des politiques publiques.

Après avoir procédé au contrôle des principales mesures d'aides directes à l'emploi⁵⁶, la Cour a examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des aides à l'emploi.

On ne peut méconnaître que de telles évaluations présentent des difficultés d'autant plus grandes que l'évolution de l'emploi est la résultante de très nombreux facteurs, que les mesures à évaluer sont complexes dans leurs objectifs et leurs modalités, et qu'elles sont fréquemment modifiées. D'autre part, la « culture de l'évaluation » est encore faible en France. Si l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi est développée aux Etats-Unis depuis une trentaine d'années, elle ne l'est en France que depuis un peu plus de dix ans.

Il est impossible cependant de se satisfaire des résultats observés. Si l'administration n'a pas négligé les études d'impact ni le suivi quantitatif et qualitatif des mesures mises en œuvre, un retard important subsiste quant aux évaluations « ex post », qui n'apportent que des informations trop rares et incertaines sur l'efficacité des dépenses publiques engagées. Ce retard se relie à plusieurs défauts de l'organisation institutionnelle de l'évaluation, laissée pour une trop grande part à la charge du ministère responsable de l'exécution des politiques, sans une confrontation suffisante avec des travaux assez nombreux et d'origine assez diversifiée.

I – Les défauts de l'organisation institutionnelle

S'il existe aujourd'hui en France une capacité à faire des évaluations de qualité, il n'y a globalement pas assez d'évaluations et pas assez de confrontations entre des évaluations d'origine différente.

L'évaluation des aides à l'emploi dépend largement de l'exécutif, et principalement du ministère qui est chargé de la définition et de la mise en œuvre de ces politiques. Les autres administrations qui disposent d'une capacité d'expertise économique et financière interviennent peu dans l'évaluation « ex post » des politiques d'aides à l'emploi.

56) Cf. rapport public 1999, « les aides au retour à l'emploi dans le secteur marchand » ; rapport public 2000, « l'Agence nationale pour l'emploi » ; rapport public 2001, « les emplois jeunes » ; rapport public 2002, « les contrats emploi consolidé ».

L'évaluation doit être ouverte à d'autres évaluateurs que les administrations qui ont en charge les politiques évaluées. La recherche en évaluation des politiques publiques connaît un essor récent, mais elle a été freinée par des difficultés d'accès aux données et demeure largement le fait d'organismes placés dans l'orbite de l'administration.

Enfin, les systèmes statistiques de l'emploi et du chômage présentent encore des insuffisances au regard des besoins de l'évaluation.

A – Le rôle prépondérant de la DARES au sein de l'administration

1 – La DARES

Créée au sein du ministère chargé de l'emploi par un décret du 15 janvier 1993, la direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) a pour mission de promouvoir « l'évaluation des actions menées dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle » et de contribuer à « l'élaboration, à la validation et à la mise en œuvre des méthodes d'évaluation ». La DARES assure le suivi conjoncturel du marché du travail du point de vue des entreprises et le suivi des mesures pour l'emploi : elle rassemble à cet effet les informations statistiques transmises par les opérateurs. Elle dispose de 180 agents, dont 100 cadres de catégorie A, dont un tiers d'administrateurs de l'INSEE. En outre, elle sous-traite les études ou travaux qu'elle ne peut réaliser en interne ou pour lesquelles elle souhaite une expertise indépendante. De 1998 à 2003, le coût de cette sous-traitance s'est élevé à 6,7 M€ pour les études, enquêtes et exploitations statistiques et à 2,3 M€ pour les marchés de saisie informatique.

Dix ans après sa création, la DARES a acquis une réelle crédibilité et joue un rôle central dans l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et des conditions de travail.

Dans la sphère du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, d'autres services, corps d'inspection ou organismes ont mission de réaliser des travaux d'évaluation. C'est le cas notamment du centre d'études de l'emploi (CEE), dont l'activité est encadrée par une convention annuelle avec le ministère et qui intervient aussi en sous-traitance de la DARES ou dans le cadre de conventions avec d'autres organismes français et étrangers. La répartition des rôles reste cependant imprécise, faute d'un pôle d'impulsion suffisamment actif et d'un partage net des responsabilités entre la commande, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

2 – Le faible rôle des autres acteurs administratifs

Le rôle important dévolu à la DARES ne devrait pas faire obstacle au développement, au sein même de l'administration, d'autres travaux d'évaluation complémentaires, avec une diversité de méthodes et d'approches. La faiblesse de l'évaluation à l'extérieur de l'administration rendrait cette diversité d'approches extrêmement utile, pour permettre au gouvernement et au parlement de disposer d'évaluations plus nombreuses et plus riches. Tel n'a pas été le cas, en particulier, pour ce qui concerne la réduction du temps de travail.

Collaborant avec le centre de recherches en économie et statistiques (CREST) qui lui est lié organiquement mais bénéficie d'une indépendance fonctionnelle, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est, avec ce dernier, le principal producteur d'évaluations dites « lourdes », sur données individuelles.

Dans le domaine de l'emploi, l'INSEE joue un rôle complémentaire de celui de la DARES ; il est chargé des statistiques structurelles, comme les enquêtes sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires, et du suivi du marché du travail du point de vue des ménages.

Au nom de cette spécialisation, l'INSEE ne s'est investi que tardivement dans l'évaluation de la réduction du temps de travail.

Les différentes définitions de l'évaluation des politiques publiques

Le terme « d'évaluation » ne fait l'objet ni d'une définition unique ni d'une typologie acceptée par tous les spécialistes.

Il faut d'abord distinguer *l'évaluation de l'efficacité* d'une politique de l'évaluation de son *efficacité*. La première porte sur la relation entre les moyens mobilisés et les actions réalisées. La seconde porte sur la relation entre les résultats obtenus et les objectifs qui avaient été définis.

L'évaluation peut précéder la décision (*évaluation ex ante*) qu'elle vise à éclairer, ou suivre l'achèvement de la mise en œuvre d'une politique (*évaluation ex post*).

A partir du *suivi* des bénéficiaires des politiques et de leurs caractéristiques ainsi que du coût des mesures par les administrations des *évaluations légères* peuvent être rapidement menées. Elles peuvent prendre la forme d'analyses *d'impact sur les bénéficiaires*, d'enquêtes *d'opinion et de satisfaction* et enfin de *premières analyses d'efficacité* au moyen d'outils d'usage courant tels que les modèles ou maquettes de simulation macro économiques.

Les *évaluations lourdes* demandent des moyens et des délais de réalisation plus importants. En pratique on en distingue deux types.

Les *évaluations « scientifiques »* menées par les économistes et les statisticiens avec le maximum de rigueur méthodologique visent à apprécier avec précision l'impact d'une politique par rapport à un seul de ses objectifs, préalablement bien défini. Elles s'appuient désormais, le plus souvent possible, sur l'exploitation de fichiers contenant un nombre très élevé de données individuelles.

Les *évaluations « institutionnelles »* (ou *formatives*, ou *participatives*) menées souvent collégialement par une commission ad hoc (appelée « instance ») présentant les plus grandes garanties d'objectivité possibles et constituée de praticiens, d'administrateurs, d'experts, de scientifiques et de représentants des catégories concernées visent à apprécier simultanément l'ensemble des effets nécessairement multiples et divers de toute politique. En France ce type d'évaluations était principalement du ressort d'une instance interministérielle, le Conseil national de l'évaluation (CNE). Ces évaluations utilisent tous les outils techniques d'évaluation disponibles et font appel à toutes les disciplines scientifiques susceptibles d'apporter un éclairage sur la politique évaluée.

L'INSEE, dans un premier temps, s'est appuyé sur les constats et analyses de la DARES, avant de développer une expertise propre sur les données collectées par cette dernière en utilisant des possibilités d'appariements supplémentaires avec ses propres sources de données. La DARES n'a commencé à transmettre à l'INSEE ses premiers fichiers détaillés de données sur la réduction du temps de travail (RTT) qu'en février 2000. Ce n'est qu'en 2003 que les travaux de l'INSEE ont fait apparaître des tensions plus fortes sur les capacités de production et les recrutements des entreprises passées aux 35 heures⁵⁷. D'autres travaux concernant les effets de la RTT sur les salaires, l'emploi et la productivité sont encore en cours.

Quant à la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui dispose d'une importante capacité d'expertise et d'évaluation, elle n'en consacre qu'une faible part au domaine des aides à l'emploi. Sa priorité est de répondre à la demande ministérielle en matière d'études d'impact et d'évaluations « ex ante », en vue desquelles elle a notamment mis au point une maquette macroéconomique du marché du travail. Les évaluations « ex post » de l'efficacité des politiques de l'emploi ne figurent pas dans ses priorités, en raison de l'activité de la DARES en ce domaine.

3 – Le système interministériel d'évaluation

Placé auprès du Commissariat général du Plan, le Conseil national de l'évaluation (CNE), composé de personnalités indépendantes, avait pour objet de conduire des évaluations de politiques publiques en leur apportant toutes les garanties de compétence et d'impartialité.

Dans le domaine des aides à l'emploi, il n'a mené que trois évaluations depuis 1998⁵⁷, dont deux portent sur les aides à l'emploi non marchand et la troisième sur le recours aux opérateurs externes. Ces évaluations ont été marquées par une présence prépondérante de la DARES et par l'insuffisante mobilisation des autres acteurs.

Le CNE n'a pas été saisi sur la réduction du temps de travail, ni sur l'allègement des charges sociales, ni sur les aides à l'emploi dans le secteur marchand.

Le mandat du président du Conseil national d'évaluation n'ayant pas été renouvelé en 2002 et de nouvelles orientations ayant été données au commissariat général du plan, le CNE est tombé en sommeil. En dépit des recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, il n'existe plus en France d'instance interministérielle d'évaluation des politiques de l'emploi.

B – Une implication insuffisante des organismes de recherche

Un rôle important en matière d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi est joué par plusieurs organismes de recherche bénéficiant de financements principalement publics, mais définissant librement leur programmation. Leurs travaux sont de ce fait insuffisamment intégrés dans le processus de décision. La séparation entre la recherche et l'étude d'une part, la décision politique et administrative de l'autre, est trop grande.

57) Crépon, Leclair et Roux, « réduction du temps de travail et évolution d'emplois dans les établissements », Economie et statistique, février 2003.

58) Le coût des études sous-traitées par le CNE entre 2000 et 2003 pour ces trois évaluations a été de 849 826 €, soit 24,3 % du total des études qu'il a financées sur la même période.

1 – Des organismes de recherche aux potentialités incomplètement exploitées

a) Le CREST

Le CREST⁵⁹ est un organisme de recherche performant, qui réunit des chercheurs dont la qualité est reconnue au plan international. Il produit des évaluations fondées sur les méthodes les plus modernes et a une bonne capacité d'innovation et de critique.

Les chercheurs du CREST s'auto-saisissent en général des thèmes de leurs recherches, la seule exigence étant qu'elles débouchent sur des publications dans des revues d'audience internationale.

Il n'existe pas de procédure formalisée de programmation et le CREST dispose d'une grande autonomie en la matière : de ce fait, ses travaux sont peu articulés avec ceux de l'administration et sont peu pris en compte dans les processus de décision.

b) Le CEPREMAP

Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP) est une association placée sous la tutelle du Commissariat général du Plan, qui le finançait jusqu'ici. Il relèvera désormais du ministère de la recherche.

Il a beaucoup développé ses travaux d'évaluation des politiques publiques dans la période récente et constitue aujourd'hui, avec le CREST, le pôle principal de réalisation des évaluations scientifiques lourdes. Sa contribution dans le domaine des politiques de l'emploi est réduite et pourrait être développée.

⁵⁹) Le CREST (centre de recherches en économie et statistiques) est à la fois le centre de recherches du groupement des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), qui est lui-même une direction de l'INSEE, et une unité mixte de recherche du CNRS.

c) Les organismes non liés aux administrations

L'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), l'institut de recherches économiques et sociales (IRES) et le centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (REXECODE) ont pour trait commun, sans faire d'évaluations lourdes, de mener des études d'impact des politiques de l'emploi et de participer activement au débat sur l'évaluation. La création de ces trois organismes en 1981-82 avait été soutenue par le gouvernement en vue d'introduire une diversité de points de vue dans l'étude des questions économiques et sociales. L'OFCE, rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques, a travaillé principalement, en matière d'emploi, sur l'effet des allègements de charges, la réduction du temps de travail et la prime pour l'emploi. L'IRES, dans la mouvance des organisations syndicales, a étudié une dizaine de dispositifs. REXECODE, dans la mouvance des organisations patronales, a travaillé sur l'impact de la réduction du temps de travail.

Contrairement à ce que l'on observe à l'étranger, les centres d'études ou les laboratoires de recherche universitaires sont peu présents dans le domaine de l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi – même si cette situation semble en train d'évoluer. Ils interviennent surtout dans l'exécution d'études commandées par la DARES. Les difficultés d'accès aux données expliquent, pour partie, l'insuffisante implication de la communauté scientifique.

2 – Les difficultés d'accès aux données

Plusieurs chercheurs soulignent les difficultés d'accès aux fichiers de données en France, notamment à ceux de l'INSEE, et considèrent que ces restrictions constituent un obstacle au développement des évaluations scientifiques.

En application de la loi de 1951 qui fixe une interdiction de communication de renseignements figurant sur les questionnaires avant un délai de 100 ans, les données d'enquêtes concernant les ménages ne sont accessibles que dans les cas où l'anonymisation est possible. L'INSEE, avec l'accord de la CNIL, crée des fichiers individuels anonymes, accessibles aux chercheurs. L'anonymisation implique nécessairement la diminution des informations disponibles.

La cession des données administratives transmises à l’INSEE, telles que les données sociales des entreprises, est interdite par la loi de 1951, sous les peines prévues à l’article 226.13 du code pénal réprimant la rupture du secret professionnel.

Exception faite des chercheurs de l’INSEE et du CREST qui accèdent librement aux données détenues par l’INSEE, cette situation n’était pas propice au développement des évaluations sur données individuelles. Elle s’est toutefois améliorée dans la période récente.

Une première avancée a été constituée par la mise en place, en 1995, d’un accord cadre de mise à disposition de certaines données par la DARES à un laboratoire du CNRS, le LASMAS-IDL, jouant le rôle de centre-relais pour les autres laboratoires, et par la création, par arrêté du 7 décembre 2001, du centre Quételet, « unité mixte de service » du CNRS qui est un centre de ressources mettant à la disposition de la communauté scientifique un certain nombre de données, moyennant un engagement de confidentialité. Ainsi, dans le secteur de l’emploi, le centre Quételet archive et rend disponibles, aux termes de conventions passées respectivement avec la DARES et l’INSEE, les trajectoires des demandeurs d’emploi d’une part, l’enquête Emploi d’autre part.

Une nouvelle avancée devrait résulter de deux textes de 2004. L’ordonnance du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d’enquêtes statistiques autorise, pour des besoins de recherche scientifique, la transmission par décision des ministres concernés, sur avis du comité du secret statistique, des données administratives transmises à l’INSEE et aux services statistiques ministériels.

La loi du 6 août 2004 modifiant la loi « informatique et libertés » permet le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques ou de recherche scientifique, sous réserve de vérification des conditions de licéité définies par la loi. Lorsque l’objet de la recherche l’exige et sous le contrôle de la CNIL, les données transmises pourront ne pas être anonymes. L’application de ces dispositions reste cependant à venir.

C – Les insuffisances des systèmes de collecte des données

1 – Des progrès à faire dans les systèmes d'information des opérateurs

L'Etat délègue, par convention, la gestion d'un nombre croissant de mesures à des opérateurs : au CNASEA les CES⁶⁰, CEC⁶¹ et emplois-jeunes ; à l'ANPE les CIE⁶², les SIFE⁶³ individuels et le SAE⁶⁴, à l'UNEDIC les contrats jeunes en entreprises. De plus en plus fréquemment, ces opérateurs transmettent directement leurs informations à la DARES par fichiers informatiques. L'évaluation est ainsi conditionnée par la performance des systèmes d'informations statistiques.

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a investi dans la base de données ORME⁶⁵ qui permet de suivre les mesures déclenchant une exonération de cotisations sociales du régime général, par nombre de bénéficiaires, par région et par catégorie d'entreprise. L'appariement avec d'autres bases comportant des informations sur les entreprises rend possibles des analyses d'impact sur tout ou partie de l'échantillon.

Cependant, des insuffisances subsistent encore : ainsi, l'ANPE reconnaît que « la non intégration des données relatives à l'analyse des publics bénéficiaires dans la base de gestion informatisée des demandeurs d'emploi (GIDE) et dans le fichier historique des demandeurs d'emploi rend indisponible une base complète longitudinale sur le parcours des bénéficiaires, ce qui peut limiter en un certain sens les travaux d'évaluation de ces mesures ». Elle a toutefois ajouté que « rien n'interdit de réaliser dans le cadre d'une étude un rapprochement entre le fichier statistique des bénéficiaires d'une mesure et le fichier historique ».

D'autre part, l'évaluation du plan d'accès et de retour à l'emploi (PARE), prévue par la convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC, a jusqu'ici reposé, principalement, sur le renseignement de douze indicateurs partagés entre l'ANPE et l'UNEDIC. Toutefois, le taux

60) CES : contrat emploi solidarité.

61) CEC : contrat emploi consolidé.

62) CIE : contrat initiative emploi.

63) SIFE : stage d'insertion et de formation pour l'emploi.

64) SAE : stage d'accès à l'emploi.

65) Observatoire du recouvrement pour les mesures emploi.

de sortie du PARE à six mois pour reprise d'emploi ne peut donner lieu qu'à une estimation par enquête trimestrielle, en raison de l'absence d'obligation de déclaration de reprise d'emploi. Parmi les demandeurs d'emploi qui sortent du fichier de l'ANPE, figurent 45 % de sorties pour motifs inconnus, incluant la reprise d'emploi : on ne sait pas qualifier individuellement la sortie du chômage.

2 – La prise en compte imparfaite des besoins spécifiques de l'évaluation

L'évaluation et son financement devraient être prévus dès le lancement d'une mesure. En effet, les enquêtes et fichiers de déclarations administratives habituels ne suffisent pas à fournir toutes les informations qui seraient nécessaires à l'évaluation de certaines politiques.

Il faut en conséquence pallier ces lacunes, soit en lançant des enquêtes spécifiques, soit en complétant par des questions particulières, les formulaires des déclarations administratives courantes. Or, les enquêtes spécifiques sont coûteuses et longues à préparer ; ajouter des questions aux formulaires administratifs exige parfois des procédures juridiques longues et risque de nuire à l'intérêt administratif propre de ces questionnaires, en contrariant de surcroît la préoccupation qu'ont les pouvoirs publics d'alléger la charge administrative des entreprises.

L'évaluation de la politique de réduction du temps de travail a ainsi beaucoup pâti de l'insuffisance des données de base.

La DARES a consacré des efforts importants à la préparation du suivi et de l'évaluation des deux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 en élaborant une programmation spécifique, mais celle-ci a reposé sur les instruments statistiques existants, conçus pour d'autres usages. Le principal a été l'enquête trimestrielle « *ACEMO* » (Activités et conditions d'emploi de la main d'œuvre), refondue en 1998, réalisée auprès des établissements de 10 salariés ou plus dans les secteurs concurrentiels non agricoles. Cette enquête fournit des informations sur les effectifs, sur les salaires de base mensuels et sur la durée de travail hebdomadaire collective, c'est-à-dire la durée affichée et non la durée effective. Toutefois, les informations sur la durée du travail n'ont été fournies que par 75 % des entreprises ou établissements répondant à l'enquête et le taux de réponse au questionnaire est compris lui-même entre 70 % et 75 %.

Il a également été recouru à un certain nombre d'autres fichiers, contenant des informations tirées notamment des liasses fiscales ; mais les appariements de ces fichiers nécessitent des travaux lourds et délicats. Ils font perdre beaucoup d'informations, de nombreuses données n'existant pas simultanément dans tous les fichiers appariés. Ils n'ont donc pas permis de fournir toutes les informations nécessaires.

Une des principales lacunes concernait les nombreuses entreprises qui ont réduit spontanément leur durée du travail sous l'empire de la loi du 13 juin 1998 sans demander le bénéfice des aides publiques prévues, pour éviter de s'engager sur des créations d'emploi, d'avoir à signer des conventions, ou encore pour se réserver de modifier librement le mode de calcul de la durée du travail. Les conditions dans lesquelles ces entreprises sont passées aux 35 heures n'ont pu qu'être extrapolées.

Enfin, l'ensemble des fichiers gérés par la DARES n'a pas permis de suivre certaines variables cruciales pour un diagnostic précis de la réduction du temps de travail : la durée effective du travail, la productivité et le mode de décompte du temps de travail que la loi du 19 janvier 2000 permettait de modifier.

Même si les contraintes financières ont pu peser sur les choix effectués, la décision de la DARES de ne pas faire sur ce sujet d'enquête spécifique lourde et de s'appuyer sur les enquêtes et fichiers existants a limité fortement la possibilité d'évaluer les effets de la politique de réduction du temps de travail.

II – Une orientation prioritaire vers les études d'impact et les évaluations légères

Si indispensables soient-elles, les évaluations lourdes « ex post » requièrent des moyens et des délais importants. Elles ont à surmonter des difficultés techniques et méthodologiques souvent très importantes et sont malaisément en phase avec le rythme rapide d'évolution des mesures d'aides à l'emploi. Aussi, la demande des autorités politiques comme de l'administration oriente prioritairement les moyens disponibles vers l'évaluation « ex ante » des mesures envisagées et vers le suivi et les études d'évaluation « ex post » plus légères. Les décisions prennent en compte ces études, mais ne sont pas suffisamment éclairées par des travaux approfondis donnant une connaissance d'ensemble des effets des politiques mises en œuvre et de leur pertinence eu égard aux moyens mis en œuvre et aux objectifs poursuivis.

A – Les obstacles au développement des évaluations lourdes

1 – Les difficultés méthodologiques

L'appréciation de l'impact d'une politique d'aides à l'emploi ne peut se limiter à la comparaison de la situation individuelle de ses bénéficiaires après et avant son application. Cette comparaison est faussée par des éléments extérieurs, jouant concomitamment à la politique évaluée. Ainsi, apprécier l'incidence de l'évolution de la situation économique générale sur l'emploi est une condition impérative de l'évaluation de l'impact des politiques d'aides à l'emploi. Cette appréciation est complexe car l'emploi est la résultante de nombreux mécanismes dont certains sont difficiles à quantifier.

D'autre part, une politique peut créer un « effet d'aubaine » pour certains de ses bénéficiaires. Une entreprise bénéficie d'une aide pour la création d'un emploi qu'elle aurait pourvu en tout état de cause. Une nouvelle politique peut aussi entrer en concurrence avec une politique existante, produisant ainsi un « effet de substitution ».

Des traitements, parfois complexes, de l'information disponible sont donc nécessaires pour corriger ces biais et obtenir des évaluations fiables de l'impact d'une mesure par rapport à une situation de référence.

Aux Etats-Unis et dans certains pays d'Europe, on utilise la technique de l'expérimentation contrôlée, calquée sur le protocole d'expérimentation des traitements médicaux. Elle consiste à répartir aléatoirement la population des bénéficiaires potentiels d'une politique en deux groupes, dont un seul bénéficie de la mesure à tester, et à comparer les résultats obtenus. Cette solution se heurte en France à des problèmes éthiques d'acceptabilité. En son absence, une démarche évaluative complète implique l'utilisation conjointe des modèles macroéconomiques et des analyses microéconomiques.

Pour corriger les résultats observés des variations de la conjoncture et apprécier les effets généraux des politiques, on a recours dans les évaluations « ex post » à des modèles macroéconomiques. Fondés sur des estimations chiffrées des mécanismes économiques, ces modèles sont aussi utilisés, symétriquement, pour évaluer les éventuels effets des politiques de l'emploi sur la situation économique générale.

Face à l'hétérogénéité des réactions des entreprises et des individus aux politiques de l'emploi, on utilise de plus en plus des méthodes dites « microéconomiques », consistant à construire au moyen des informations individuelles disponibles une population de référence de non bénéficiaires ayant au regard de la politique évaluée des caractéristiques proches de la population des bénéficiaires.

Ces méthodes « microéconomiques » s'appliquent à des données individuelles très nombreuses rassemblées dans d'importants fichiers informatiques pouvant nécessiter des appariements et des retraitements difficiles. Ces opérations entraînent des coûts et des délais de réponse élevés. Les coûts sont encore accrus lorsque la nature de la mesure évaluée nécessite la constitution de « panels » permettant de suivre dans le temps le devenir d'un certain nombre de bénéficiaires.

Dans les deux cas, les résultats sont très sensibles aux hypothèses retenues et aux techniques statistiques utilisées pour éliminer les éventuels biais.

2 – L'instabilité des politiques et ses inconvénients

L'évaluation de l'impact d'une mesure suppose que l'observation s'appuie sur des données recueillies sur une période assez longue.

D'autre part, la bonne utilisation du résultat d'une évaluation suppose que ses résultats soient encore d'actualité lorsqu'ils sont rendus disponibles.

Or les mesures d'aides à l'emploi sont souvent modifiées avant que leurs effets en aient pu être mesurés, et parfois sans que les précédentes soient supprimées. Les aides aux emplois non marchands ont successivement pris la forme des travaux d'utilité collective, des CES et CEC puis des nouveaux services – emplois jeunes. Les mesures d'allègement du coût des emplois peu qualifiés ont été modifiées sept fois en dix ans.

La politique de réduction du temps de travail a subi elle aussi plusieurs modifications dans de brefs intervalles. Dès mai 1997, les agents économiques pouvaient anticiper qu'une autre loi succéderait à celle du 11 juin 1996 et donc s'interroger sur l'intérêt d'en demander le bénéfice. Le dispositif de la loi du 13 juin 1998 relative à la réduction du temps de travail a lui-même été substantiellement modifié dix-neuf mois plus tard (loi du 19 janvier 2000). En outre, les dispositifs institués par ces lois sont d'une très grande complexité, qui rend difficile l'évaluation de leurs effets globaux et quasi impossible l'évaluation séparée des effets de chacune de leurs principales dispositions. Il en est ainsi de la réduction

du temps de travail par rapport à l'allégement des charges sur les bas salaires.

Or, les délais nécessaires à une évaluation lourde menée par une instance spécialisée chargée de tirer un bilan complet des impacts d'un dispositif sont souvent proches de deux années. Il lui faut en effet recenser les informations existantes, préciser les objectifs de l'évaluation, définir les méthodes à mettre en œuvre, établir le cahier des charges des travaux à mener ou à commander, et lorsque ceux-ci sont exécutés en tirer une synthèse et des conclusions. Il faut en outre, en général, soumettre ces conclusions à un conseil scientifique vérifiant le respect des règles d'objectivité et de qualité scientifique.

Le décalage entre le rythme de l'évaluation et celui de la décision politique constitue, en l'état actuel, un frein réel à l'intérêt pour les travaux évaluatifs lourds.

B – Une demande d'évaluation limitée

L'évaluation des politiques de l'emploi n'a été, jusqu'à ces dernières années, prévue par la loi que dans un nombre limité de cas. Elle n'a pas été distinguée le plus souvent de l'obligation d'assurer le suivi administratif des mesures. La demande d'évaluation émane dès lors de façon quasi exclusive des autorités ministérielles ou de l'administration elle-même. Celles-ci privilégient, pour répondre à la demande gouvernementale, le suivi des mesures, l'évaluation « ex ante » des politiques et des évaluations « ex post » légères, assez rapides pour être en phase avec la décision.

1 – Des exigences législatives récentes

Ce n'est que depuis une dizaine d'années que les lois instituant des mesures en faveur de l'emploi ont imposé à l'exécutif l'obligation de rendre compte de leur impact.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a été la première à prévoir un rapport au Parlement, publié en février 1997, et un rapport sur l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle et continue, établi tous les trois ans, dans le cadre du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, instance d'évaluation spécifiquement créée à cet effet.

Des dispositions analogues ont été inscrites dans la loi du 11 juin 1996, dans la loi du 16 octobre 1997 portant création des nouveaux services - emplois jeunes et la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

La loi du 13 janvier 1998 a prévu de même que le gouvernement présente au Parlement, avant le 30 septembre 1999, un bilan des négociations d'entreprises, de l'évolution de la durée du travail et de l'impact de la réduction du temps de travail sur l'emploi et l'organisation des entreprises.

La loi du 19 janvier 2000 impose encore au gouvernement de présenter chaque année au Parlement un rapport relatif à la mise en œuvre de l'allégement des cotisations sociales et de la réduction du temps de travail, ainsi qu'à leur impact sur l'emploi.

Mais, la formalisation des objectifs par les textes reste trop générale pour imposer une véritable obligation d'évaluation à l'administration. Les dispositifs ne prévoient pas, dès l'origine, les moyens financiers nécessaires à l'élaboration des bilans. Les rapports, dits ou non d'évaluation, présentés au Parlement sont souvent riches en informations quantitatives et qualitatives, mais ne constituent pas des comparaisons rigoureuses entre les résultats obtenus, les moyens mis en œuvre et les objectifs fixés.

Des lois récentes fixent des obligations en matière d'évaluation non seulement à l'Etat mais aux autres opérateurs de la politique de l'emploi. Tel est le cas pour la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Enfin, sous le chapitre « Evaluation des politiques locales », l'article 130 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la transmission par les collectivités locales à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiques et la restitution par l'Etat de l'exploitation de ces données. Ces dernières évolutions sont encore trop récentes pour avoir une incidence sur les pratiques d'évaluation.

2 – Les priorités des autorités ministérielles et administratives

Les commandes d'évaluations « ex post » des autorités politiques et des directions d'administrations restent rares. Leurs priorités sont tournées vers les analyses les plus directement utiles aux besoins opérationnels de l'action gouvernementale : la préparation des décisions et le suivi des mesures.

a) Les évaluations « ex ante »

Répondant à un besoin constant des cabinets ministériels, la préparation des décisions donne lieu à des études d'impact préalables plus nombreuses que les évaluations « ex post ». Les évaluations « ex ante » devraient préparer davantage qu'elles ne le font les évaluations « ex post » ultérieures en identifiant les difficultés méthodologiques qu'elles soulèvent et les besoins d'information qu'elles impliquent.

La politique de réduction du temps de travail a fait l'objet d'un nombre élevé d'expertises et de contre-expertises provenant de toutes les administrations d'analyse économique et des principaux centres d'études extérieurs à l'administration. Les premières évaluations « ex ante » ont été réalisées en 1978 à l'INSEE. Le Plan, la DARES, la Direction de la prévision, ont ensuite repris ces premiers travaux, avec des outils différents et les ont multipliés au moment de la préparation de la loi du 13 juin 1998. Des travaux du même type ont aussi été menés à l'extérieur de l'administration, notamment par l'OFCE, l'IRES et REXECODE. Souvent divergents, les résultats de ces travaux ont permis cependant de faire apparaître la très forte sensibilité des effets de cette politique aux trois conditions de sa mise en œuvre : gains de productivité, modération salariale, aide de l'Etat aux entreprises, et de mieux les préciser au moment de la préparation de la loi.

La préparation des politiques ciblées d'aides directes fait aussi l'objet d'analyses d'impact ex ante par la Direction de la prévision et la DARES au moyen de maquettes de simulation qui sont régulièrement perfectionnées.

On peut noter qu'au contraire, les études d'impact concernant la politique d'allègement de charges sur les bas salaires ont été peu nombreuses au moment de la mise en place de cette mesure, en 1993, et, en 1995, lors de sa montée en régime. Elles n'ont été développées qu'ultérieurement.

b) Le suivi des mesures et les évaluations légères

Le suivi quantitatif des mesures pour l'emploi est correctement assuré par la DARES. Cette mission très lourde est la condition de base d'une démarche d'évaluation mais ne saurait dispenser des compléments nécessaires que sont les analyses de coût et d'impact micro et macroéconomique.

La DARES identifie dans le bilan annuel de la politique de l'emploi une quarantaine de dispositifs qu'elle suit en termes de stocks et de flux de bénéficiaires, les éléments étant publiés chaque mois dans un « Tableau de bord des politiques d'emploi ».

Sur l'ensemble des mesures « ciblées », huit sont en outre suivies par la DARES dans le cadre d'enquêtes par panel qui permettent de suivre précisément les effets dans le temps des politiques sur les bénéficiaires : le programme « Nouveaux services – emplois jeunes » (NSEJ), le contrat initiative emploi (CIE), le contrat emploi solidarité (CES), le contrat emploi consolidé (CEC) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les contrats de qualification, le contrat d'apprentissage, et le programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE).

Les études relatives à l'efficacité des mesures sont rares et celles relatives à l'efficience quasi inexistantes. La dépense pour l'emploi⁶⁶ fait l'objet d'une publication annuelle, mais les travaux sur le coût unitaire des mesures et leurs effets à court et moyen terme, que la DARES avait menés en vue de la publication en 1996 de l'ouvrage « 40 ans de politiques de l'emploi » n'ont pas été actualisés.

Les études sous-traitées, essentiellement descriptives, relèvent le plus souvent de l'analyse administrative et sociologique et ne comportent pas, sauf exception⁶⁷, de travaux sur l'efficacité des dispositifs. Sur les 9 M€ de prestations sous-traitées par la DARES en matière de suivi et d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi entre 1998 et 2003, 57,4 % se rapportent à des enquêtes et exploitations statistiques, 16,7 % seulement à des évaluations proprement dites et le surplus à des marchés de saisie informatique. Les rapports portent pratiquement tous une appréciation positive, en tout cas peu critique, et ne présentent que rarement des propositions de nature corrective.

Pour le dispositif d'aide directe le plus important, en termes de dépenses pour l'Etat⁶⁸, les nouveaux services – emplois jeunes la DARES n'a pas engagé d'évaluation globale mais a réalisé, ou fait réaliser, quatorze études, partielles, dont les objectifs d'évaluation n'ont

66) La dépense pour l'emploi est la somme du budget de l'emploi, des allègements de cotisations sociales patronales, des dépenses de l'UNEDIC et de la prime pour l'emploi. Elle n'inclut pas les dépenses des collectivités territoriales.

67) Par exemple, une étude du groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille (GREQAM) de 1998 compare les parcours des bénéficiaires de CES et de SIFE avec ceux d'une population témoin avec correction des biais de sélection.

68). Ce programme a représenté pour les quatre années 2000 - 2003 un montant de dépenses de 7,4 milliards d'euros au budget du secteur Travail, soit 11 % du total des dépenses de ce budget.

pas été clairement définis et qui ne concernent que l'impact sociologique du dispositif. La DARES justifie l'absence d'une évaluation d'importance par la nécessité de rendre au Parlement un bilan à mi-parcours et par le lancement d'une évaluation de ce programme sur le champ jeunesse et sport, qui recouvrait une partie importante de l'ensemble des bénéficiaires et des employeurs.

c) Une programmation des études peu ouverte à l'évaluation lourde

Pour l'essentiel, la demande d'évaluation « ex post » vient du ministère de l'emploi lui-même, et tout particulièrement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) chargée de la mise en œuvre de ces politiques.

La DARES a mis en place une programmation de ses études et évaluations qui fait une large place à la concertation des autres directions du ministère et à la consultation de ses partenaires extérieurs.

Elle inscrit ses orientations à moyen terme dans le programme du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) chargé d'assurer, pour la statistique publique, la concertation entre les services producteurs et les utilisateurs.

La programmation annuelle est préparée par un comité des programmes, présidé par le directeur de la DARES, qui, deux fois par an, réunit principalement les représentants des quatre directions du secteur travail et des établissements publics concernés. En outre, la DARES rencontre chaque année les partenaires sociaux pour leur présenter les axes de son programme et recueillir leurs réactions et leurs souhaits. Cet effort d'élaboration concertée mérite d'être souligné.

La DGEFP présente ses priorités annuelles d'évaluation au comité des programmes de la DARES. Elle a là un rôle essentiel à jouer, le lien entre le décideur et l'évaluateur étant déterminant dans le dynamisme et la qualité des évaluations.

La place réduite faite aux grandes évaluations dans le programme de la DARES montre que ce rôle de commanditaire d'évaluation est incomplètement assuré par la DGEFP qui reconnaît d'ailleurs l'existence insuffisante de travaux mesurant l'efficacité des mesures d'aides à l'emploi.

Elle a souligné que l'application en cours de la loi organique relative aux lois de finances et les futurs programmes annuels de performance dont elle a la responsabilité conduiraient à accroître la demande d'évaluations.

d) L'insuffisance de la commande d'évaluation extérieure à l'administration

Depuis la mise en sommeil du Conseil national de l'évaluation qui n'avait au demeurant rempli que partiellement son rôle, les administrations ne reçoivent plus de l'extérieur de commandes suffisantes d'évaluations globales des coûts et des effets des mesures d'aides à l'emploi. L'absence d'une instance externe permettant un dialogue avec l'administration et une confrontation de différents points de vue est dommageable. Ce regret est partagé par plusieurs acteurs de l'évaluation. L'intérêt de la création d'une instance légère spécialisée dans les domaines de l'emploi est parfois évoquée⁶⁹. La technicité croissante des méthodes d'évaluation dans ce domaine pourrait en effet justifier une telle solution.

C – Les suites données aux évaluations

Les administrations concernées soulignent que les travaux d'évaluation existants ne restent pas sans influence. Nombre d'entre eux sont publiés et alimentent le débat public. Ils concourent à éclairer les décisions au niveau des cabinets ministériels et des directions opérationnelles dont les demandes sont souvent à l'origine des études.

Ces effets sont toutefois difficiles à apprécier. Comme le remarque la DARES, sa « fonction d'influence n'est pas toujours repérable car il n'y a pas une relation simple de cause à effet entre une étude et une décision : la dimension politique joue aussi son rôle légitime ».

Ainsi, le rapport du Conseil national de l'évaluation, remis en janvier 2004, sur le recours à des opérateurs externes dans le domaine des politiques de l'emploi (« rapport Balmary ») aurait inspiré certaines dispositions du plan de cohésion sociale.

Un autre rapport d'évaluation relatif aux aides aux emplois du secteur non marchand (« rapport Robineau »), publié en mars 2002 dans le cadre du Conseil national de l'évaluation proposait, pour améliorer l'efficacité en terme d'accès à l'emploi ordinaire, de fusionner le CES et le CEC, de concentrer les efforts sur la reconnaissance et la validation des acquis professionnels, et de réussir la liaison avec le PARE – PAP. Le

69) Cf. la recommandation (p. 134 sq.) du rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi ; J. Marimbert, janvier 2004.

plan de cohésion sociale annoncé au cours de l'été 2004 va dans le sens des préconisations de cette évaluation en prévoyant une prochaine fusion des CES et des CEC, sans qu'il soit possible d'assurer qu'à deux ans et demi de distance il existe un rapport de causalité entre l'évaluation et la décision.

Il reste que, de manière générale, les évaluations, même lorsqu'elles sont conclusives, débouchent rarement sur des décisions directes d'inflexion des politiques.

III – L'insuffisance des évaluations « lourdes »

Dans le domaine des politiques d'aides à l'emploi, tant les évaluations institutionnelles que les évaluations scientifiques ont été dans la période considérée insuffisamment nombreuses et insuffisamment pluralistes. Quelle que soit la qualité des travaux réalisés, les inévitables incertitudes de ces évaluations n'ont pu ainsi être surmontées. Ce n'est en effet que de la discussion entre les évaluateurs et de la confrontation entre expertises et contre expertises que peut être dégagée une évaluation fiable d'une politique publique.

La multiplication d'évaluations rapides et légères, elles aussi nécessaires, ne saurait être regardée comme un palliatif. Elles peuvent précéder utilement les grandes évaluations, lorsque celles-ci exigent trop de temps pour être menées au regard des besoins de la décision, elles peuvent les préparer et les compléter, mais elles ne sauraient en dispenser.

Le manque d'évaluations approfondies et fiables est particulièrement regrettable pour les politiques majeures que constituent l'allègement des cotisations sociales et la réduction du temps de travail. Leur coût augmente rapidement : il représentait, selon la direction du budget, 16,7 % du total des dépenses publiques pour l'emploi en 1997 et 25,1 % en 2003. Sur ces politiques, les rares évaluations existantes ont fait l'objet de critiques méthodologiques fortes, sans pour autant avoir encore donné lieu à des contre-expertises fiables.

A – Les aides directes

Les aides au secteur marchand ont fait l'objet d'un petit nombre d'évaluations scientifiques menées par le CREST et portant sur les dispositifs d'emploi et d'insertion des jeunes, la formation continue, les conventions de conversion, puis récemment sur l'impact du PARE et du PAP sur le retour à l'emploi. L'évaluation de l'impact des dispositifs

d'aides à l'emploi sur les jeunes chômeurs de longue durée menée par des chercheurs du CREST est novatrice dans la mesure où elle embrasse trois politiques et compare leur efficacité relative sur une population donnée⁷⁰. Cette évaluation a cependant été limitée par le nombre d'enquêtes utilisables. Bien que présentée au cours de séminaires, elle n'a pas eu de prolongement direct au sein de l'administration.

Le dispositif TRACE a fait l'objet de plusieurs études principalement qualitatives, dont une « analyse par les pairs » dans le cadre d'un programme européen, sans toutefois que soient abordées les questions du coût et de l'efficacité de la mesure.

Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand ont donné lieu à des évaluations lourdes relativement plus nombreuses.

Les emplois jeunes dans la culture ont fait l'objet, à la demande du ministère de la culture, d'un rapport d'évaluation du Centre d'études de l'emploi, paru en 2001. Le programme « nouveaux services – emplois jeunes » dans le champ jeunesse et sports a donné lieu, également en 2001, à un rapport du Conseil national de l'évaluation. Cette étude sectorielle est peu concluante sur la nature, l'utilité sociale et le caractère innovant des activités créées.

L'ensemble des aides à l'emploi du secteur non marchand, incluant les emplois jeunes, les contrats emploi solidarité et les contrats emploi consolidé, a fait l'objet, en mars 2002, d'un rapport du Conseil national de l'évaluation. Malgré l'ampleur du cahier des charges, les aspects financiers et budgétaires n'étaient pas inclus dans la mission. Deux lacunes majeures clairement indiquées dans le rapport et dans l'avis du Conseil national de l'évaluation affaiblissent l'évaluation. D'une part, les effets structurels des mesures sur l'activité, l'emploi et le chômage n'ont pas été évalués. D'autre part, faute d'une comparaison des chances et du devenir professionnel de bénéficiaires et de non bénéficiaires identiques, l'effet net des mesures n'a pas été déterminé.

70) Il s'agit des mesures d'aides à l'emploi dans le secteur marchand (les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les contrats de retour à l'emploi (CRE), les contrats initiative emploi (CIE), qui se sont succédé entre 1991 et 1995), des mesures d'aides à l'emploi non marchand (TUC et CES) et des stages de formation (stages de formation des années 80, actions d'insertion et de formation (AIF) et stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), des années 90.)

B – Les allègements de charges

Les évaluations « ex post » des allègements de charges sont rares et divergentes. Les modifications répétées des dispositifs ont rendu cette évaluation particulièrement difficile. Toutes les méthodes d'évaluation, des plus « légères » aux plus « lourdes », ont été mises en œuvre mais les évaluations « ex post » ont été peu nombreuses et il n'y a eu ni études systématiques des expériences étrangères menées aux Pays-Bas et en Italie, ni études sectorielles.

Cinq études parues en 2001 ont estimé l'effet sur l'emploi des allègements de charges en vigueur en 1997. Quatre d'entre elles parviennent à des chiffres compris entre 65 000 et 250 000 emplois, selon les hypothèses retenues.

Tableau n° 1 : Etudes d'évaluation « ex post » des mesures d'allègements de charges

Etude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Mosaïque (Heyer et Cornilleau) (OFCE)	Modèle économétrique	De 65 000 à 100 000 (à l'horizon de 5 ans)
Crépon et Desplatz (2001)	Estimations sur données individuelles sur les entreprises	460 000 (de 1995 à 1997)
Kramarz et Philippon (2001)	Evaluations sur données individuelles	Forte sensibilité de l'emploi au coût du travail
DARES (2003)	Décomposition annuelle des variations d'emplois	201 000 (de 1990 à 2002)

Source : Cour des comptes

Une évaluation « lourde », utilisant des données individuelles, produite par l'INSEE (M. Crépon et Mme Desplatz) impute à la politique de réduction des charges la création ou la sauvegarde de 460 000 emplois. Ces estimations, au dire des auteurs eux-mêmes, sont imprécises, la plage d'incertitude s'étendant entre 255 000 et 670 000 emplois. Des chercheurs de l'OFCE et de l'IRES ont en outre mis en cause les hypothèses théoriques retenues, la pertinence des variantes et la non prise en compte des emplois partiels. La publication de l'étude dans la revue de l'INSEE « Economie et statistique » a suscité de nombreux commentaires.

L'étude n'a pas donné lieu à actualisation. Ceci est dû, selon l'INSEE, au fait que « la période qui a suivi celle de l'étude a été celle de la mise en œuvre de la RTT au cours de laquelle il devient très difficile, voire impossible, de séparer ce qui provient des allègements de charges et ce qui provient des effets de la RTT ».

La seule tentative de tirer une synthèse de tous ces travaux sur les allègements de charges est venue de l'OFCE, en 2003, sous la forme d'une « *conférence de consensus* » sur le modèle de la recherche médicale. Le panel d'évaluateurs a déploré le nombre extrêmement réduit d'évaluations de cette politique et suggéré que les lois prévoient l'affectation d'un pourcentage des masses financières en jeu à la réalisation d'évaluations.

La toute récente présentation, par des chercheurs d'un laboratoire universitaire d'Evry, d'une nouvelle évaluation situant l'impact des mesures d'allègement de charges à un niveau beaucoup plus bas (150 000 emplois) souligne une incertitude que les pouvoirs publics, sur un point pourtant essentiel, n'ont guère cherché à lever. Si les réformes intervenues récemment renouvellent les données du problème, il est souhaitable qu'à l'avenir l'évaluation des effets des aides de ce type fassent l'objet d'efforts plus nombreux et soutenus.

C – La réduction du temps de travail

La réduction du temps de travail n'a fait l'objet que de deux grandes évaluations, de la part de la DARES et du commissariat général du Plan, ainsi que d'un petit nombre d'estimations macroéconomiques plus légères. Seul a été estimé « ex post » le coût brut de la RTT.

1 – Des évaluations trop tardives des expériences antérieures de réduction du temps de travail

Les analyses des expériences de réduction de la durée légale du travail antérieures aux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 ont été peu nombreuses et leurs résultats ne sont pas concordants. Elles ont été, en outre, trop tardives pour avoir pu servir de modèles aux évaluations de ces deux lois.

L'ordonnance du 13 janvier 1982 instituant les 39 heures n'a donné lieu qu'à deux évaluations⁷¹ plus de quinze ans après sa mise en œuvre.

La loi du 11 juin 1996 a donné lieu à deux évaluations⁷² qui comparent, sur la période de mise en place du dispositif, la croissance des emplois des entreprises en ayant demandé le bénéfice avec les entreprises ayant les mêmes caractéristiques mais n'ayant réduit leur durée du travail qu'après janvier 2000.

Des évaluations précoces des mesures de réduction de la durée du travail antérieures aux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 auraient pu éclairer la préparation de l'évaluation de ces lois en permettant de détecter assez tôt les problèmes de données, de fichiers et de méthodes, qui sont apparus tardivement lors de l'évaluation des lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000. Selon la DARES, la difficulté de mobiliser rapidement les informations administratives concernant les entreprises y a fait obstacle.

2 – Une mobilisation importante de la DARES

Pour étudier la mise en place de la loi du 13 juin 1998, notamment dans la perspective du bilan prévu par la loi, la DARES a commandé 32 études (soit 43,2 % du nombre total des études qu'elle a sous-traitées de 1998 à 2003). Elles portent sur des sujets importants, leur intérêt pour l'établissement du bilan est réel et elles ont été publiées. Elles ont cependant dans leur très grande majorité un caractère monographique.

Certaines de ces études montraient que les catégories et nomenclatures statistiques trop générales utilisées dans les enquêtes de la DARES et de l'INSEE ne permettraient pas d'établir des synthèses et des bilans précis "ex post" des conséquences économiques de la réduction du temps de travail. Ces études n'ont pas été utilisées pour améliorer la qualité des enquêtes globales.

La DARES a, toutefois parallèlement, en interne, mis au point une méthode d'évaluation de l'effet des 35 heures sur l'emploi. Cette méthode était nouvelle et elle a été progressivement améliorée pour corriger les insuffisances méthodologiques détectées et les effets de la disparition progressive de la population de référence (les entreprises non encore passées aux 35 heures). La DARES s'est ainsi dotée très tôt d'un

71) G. Cette (in Cette, Taddei, 1997) et, sur la base de données individuelles tirées de l'enquête emploi de l'INSEE, Crépon et Kramarz (1999).

72) M. Fiole, V. Passeron, M. Roger en 2000 et M. Fiole, M. Passeron en 2002.

instrument d'évaluation qui lui permettait de présenter pratiquement en temps réel des estimations de l'effet sur l'emploi de la réduction du temps de travail. Celui-ci est fondé sur la comparaison des évolutions de l'emploi des entreprises passées précocement aux trente cinq heures, dans le cadre de la loi du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, et des entreprises économiquement comparables qui étaient restées aux 39 heures.

Cette méthode, compte tenu de la complexité de la politique, et de la difficulté d'obtention des données, n'est naturellement pas exempte de critiques. Elle ne prend pas en compte l'incidence macroéconomique de la réduction du temps de travail sur l'économie française. Elle néglige les effets de la réduction du temps de travail sur la position concurrentielle des entreprises. Enfin et surtout, elle ne tient pas assez compte du fait que les premières entreprises qui ont mis en œuvre la réduction du temps de travail étaient celles qui avaient le plus intérêt à le faire et sont donc difficilement comparables à celles restées aux 39 heures.

Ces critiques ont été reprises par l'INSEE dans sa réponse aux constats provisoires de la Cour : « D'une part, les entreprises ont une double hétérogénéité, à la fois en matière d'évolutions d'emploi spontanées et en matière de facilité d'ajustement aux 35 heures, et ces critères ont influé sur le choix de passer à 35 heures, ce qui fausse la comparaison des deux groupes. D'autre part, même en l'absence d'hétérogénéité des entreprises, il y a erreur à considérer que les évolutions dans les entreprises restées à 39 heures sont représentatives des évolutions qui auraient été observées en l'absence des lois du 13 juin 1998 et 19 janvier 2000 ». Mais les travaux de l'INSEE visant à corriger ces défauts méthodologiques n'ont pas encore abouti à des résultats définitifs publiés.

La DARES a indiqué qu'elle avait inscrit à son programme de travail en 2003 une étude économétrique visant à corriger les biais de sélection mais que « des questions de moyens et de nouvelles priorités n'ont pas permis de (la) mener à bien ».

3 – Les évaluations extérieures au ministère de l'emploi

Sous l'égide du commissariat général du Plan, une commission présidée par le directeur général de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail a produit en 2001 un rapport qui, sans prétendre constituer une évaluation de dispositions jugées trop récentes, en présente certains caractères. S'il donne un tableau complet de l'application de la loi et en tire des enseignements utiles, le rapport forme l'hypothèse fragile que les entreprises non aidées ont réalisé des gains de productivité équivalents à ceux des entreprises aidées et estime selon la même

méthode la modération salariale. Ce rapport estimait à 265 000 le nombre d'emplois créés entre juin 1996 et décembre 2000 par les lois du 11 juin 1996 et du 13 juin 1998.

En dehors de cette étude, comparable à une évaluation institutionnelle, et de l'étude ci-dessus mentionnée de la DARES, qui peuvent être regardées comme « lourdes », les autres évaluations sont établies à partir d'estimations macroéconomiques simples dont les spécialistes reconnaissent qu'en raison de leurs limites méthodologiques, elles ne peuvent venir qu'en complément aux évaluations scientifiques. Leurs résultats sont eux aussi contrastés.

Tableau n° 2 : Principales évaluations « ex post » de l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi des entreprises

	Méthode	Effet sur l'emploi
DARES (Brunel et Jugnot, 2002)	Données individuelles sur ACEMO	300 000 (à fin 2001)
Ires (M. Husson 2001)	Econométrie	495 000 (à fin 2001)
Cdc Ixis ; P. Artus (2003)	Comparaison internationale	400 000 (à fin 2001)
Cdc Ixis ; P. Artus (2003)	Econométrie	310 000 (à fin 2001)
Rapport économique, social et financier 2002 annexé au projet de loi finances		300 000 (de 1999 à 2002)

Source : Cour des comptes

La DARES a mis en place avec les différentes administrations concernées un groupe de travail qui s'est réuni six fois entre décembre 1998 et février 2000. D'après ses comptes-rendus, sa tâche s'est résumée à assurer une information mutuelle sur les études que chacune menait. La DARES a reconnu qu'elle avait « cherché à en faire un lieu d'impulsion et de coordination des différents travaux d'évaluation, mais qu'il n'était pas de sa responsabilité de se substituer à une instance d'évaluation ».

4 – L'évaluation des coûts

La direction du budget a procédé à une évaluation des coûts liés à la politique de réduction du temps de travail. Les coûts bruts des allègements de cotisations sociales dans le secteur privé sont retracés, entre 2001 et 2003, dans les comptes du FOREC, puis, depuis 2004, réintégrés dans le budget de l'Etat⁷³. La part de ces coûts imputable à la réduction du temps de travail, évaluée à partir d'un scénario de référence permettant de simuler l'évolution du coût des politiques préexistantes aux dispositifs prévus par les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000. (ristournes sur les bas salaires et allègements prévus par la loi du 4 août 1995), ressort à 8 Md€ en 2003. Ce chiffre ne tient pas compte des « retours financiers » (économie de prestations chômage et d'aide sociale, cotisations supplémentaires liées à des créations d'emploi) qui n'ont été évalués qu'« ex ante ».

Il n'inclut pas non plus l'impact de la RTT sur la fonction publique, que la direction du budget, compte tenu de la création de 53 000 emplois, estime pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, à 2 Md€ en 2003.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si des progrès ont été accomplis au cours des dernières années, l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi en France reste insuffisamment développée. Un petit nombre seulement de chercheurs maîtrisent aujourd'hui les méthodes économétriques les plus complexes et soutiennent la comparaison internationale. L'évaluation dépend trop exclusivement de l'administration. La demande du Parlement, si elle s'exprime davantage dans les lois récentes, n'a pas encore infléchi fondamentalement le dispositif.

En l'état actuel des choses, les pouvoirs publics ne disposent pas d'une appréciation exhaustive et fiable de l'impact des dépenses considérables engagées dans les différents dispositifs d'aides à l'emploi. S'agissant de mesures financées par des prélèvements obligatoires, il n'est a fortiori pas possible d'assurer que l'impact économique négatif du prélèvement est compensé par l'effet positif des mesures appliquées.

73) Cf. sur le FOREC, rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 220 sq), 2001 (p. 235) et 2002 (p. 229).

Deux facteurs jouent actuellement en faveur d'un renforcement des démarches d'évaluation. L'application de la loi organique relative aux lois de finances conduit à la définition d'objectifs et à la mise en place d'indicateurs de résultat, conditions de base de l'évaluation. D'autre part, le plan national pour l'emploi, dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi, requiert des démarches voisines.

Les travaux de définition des objectifs et indicateurs n'avaient pas encore abouti à l'époque où la Cour a effectué son contrôle, mais il apparaît d'ores et déjà que la mesure de la performance, par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique, ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à la fois plus complexes et plus générales.

Il demeure indispensable de remédier aux insuffisances actuelles dont souffre l'évaluation des aides à l'emploi.

Le nécessaire pluralisme des évaluations sera rendu possible par une mise en application effective des textes législatifs de mars et août 2004 qui devraient permettre de réduire les difficultés d'accès aux données qui ont freiné le développement des travaux des chercheurs extérieurs à l'administration.

En outre, la Cour souligne la nécessité de renforcer la demande de travaux évaluatifs fournissant une vue d'ensemble de l'efficacité et de l'efficience des interventions publiques sur le marché du travail. L'importance considérable des enjeux tant financiers qu'humains en cause mérite des efforts beaucoup plus importants.

S'il revient à l'administration de mettre en place les systèmes d'information et de développer les études, son initiative ne peut suffire à pallier l'absence d'un centre d'impulsion extérieur, définissant les objectifs et les modalités de la démarche évaluative, puis assurant une discussion collective des résultats. La nécessité d'un tel centre d'impulsion apparaît peu contestable. La définition de ses modalités – organisme interministériel à vocation généraliste, ou, selon des recommandations récentes, instance légère dédiée au seul marché du travail – relève de l'appréciation des autorités politiques.

Enfin, il importe de poursuivre les efforts déjà développés ces dernières années pour parfaire la collecte des données générales et individuelles nécessaires aux travaux d'évaluation, pour assurer la cohérence de celles qui sont détenues par les divers opérateurs des politiques d'aides à l'emploi et pour en faciliter le rapprochement.

RÉPONSE CONJOINTE
DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
ET DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET
DE LA COHESION SOCIALE

Comme la Cour, nous considérons que l'évaluation des aides à l'emploi, qui constituent l'un des premiers budgets d'intervention de l'Etat, revêt une grande importance pour les finances publiques. A cet égard, la Cour observe à bon droit que des progrès sont possibles en la matière.

Nous souhaitons cependant apporter à l'insertion au rapport public annuel 2004 les observations suivantes :

1. Organisation institutionnelle de l'évaluation

Le titre de la partie « les défauts de l'organisation institutionnelle » et les sous-titres « la prépondérance de la Dares » et la « faible place des autres administrations » doivent être relativisés. La place de la Dares dans le système statistique public du champ emploi / travail conduit évidemment à une forte mobilisation de ses travaux par les instances en charge de l'évaluation. Si cette utilisation semble être jugée excessive par la Cour, elle est le signe que la Dares remplit sa mission de collecte des informations statistiques sur le champ qui est le sien en permettant le suivi conjoncturel du marché du travail et le pilotage des mesures de politiques d'emploi et de formation.

Cependant on ne peut qu'être d'accord avec le jugement selon lequel la Dares, direction d'un ministère, ne peut être le lieu unique de l'évaluation des politiques d'emploi. La Dares peut et doit alimenter les évaluations qu'il serait souhaitable de développer dans un cadre permettant un pluralisme des approches à l'instar de ce qui a pu être fait dans le passé par le conseil scientifique puis le conseil national de l'évaluation.

Tout en rappelant par ailleurs les questions liées à la confidentialité, le rapport note que les difficultés d'accès aux fichiers sont un obstacle au développement des évaluations scientifiques. Nous partageons cette préoccupation, et souhaitons dès lors faciliter l'accès des données aux chercheurs. De ce point de vue, la mise à disposition de données microéconomiques à l'institut Quetelet joue un rôle important. Si, comme le note la Cour, des progrès importants ont été accomplis depuis dix ans en matière d'évaluation sur données individuelles, ces travaux restent encore largement du domaine de la recherche. En même temps, mener ces études nécessite d'être proche des producteurs de données pour apprécier les domaines de validité et éviter des erreurs d'interprétations. De ce point de vue, le lien qu'entretient la Dares avec les chercheurs, et notamment avec le centre d'études de l'emploi (CEE) participe à ce rapprochement. Par ailleurs, ce ne sont pas seulement les données fines qu'il faut diffuser, mais aussi la capacité à les utiliser.

2. Système de collecte des données

En matière de système de collectes des données, des efforts importants ont été déployés pour que la décentralisation et la multiplication des acteurs dans le champ des politiques de l'emploi ne se traduisent pas par des pertes d'informations préjudiciables au suivi et à l'évaluation. Des progrès importants ont été réalisés en matière de suivi des trajectoires individuelles des bénéficiaires de politiques de l'emploi. La Dares va entamer une réflexion sur les modalités que pourraient prendre de nouveaux outils de suivi des trajectoires, en liaison avec les services de l'Etat et les opérateurs du service public de l'emploi. Seront notamment pris en compte dans cette réflexion les besoins d'évaluation dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui nécessite la production régulière d'indicateurs, mais aussi les informations nécessaires aux études évaluatives menées par les chercheurs.

Si nous nous accordons aussi à dire que l'information peut encore être améliorée, et que cela constitue un objectif permanent, il faut toutefois signaler que cela implique un arbitrage entre richesse de l'information et charge statistique qui pèse sur les entreprises. Ainsi, le PIRPA juge imparfaite la prise en compte des besoins spécifiques de l'évaluation, notamment en matière de réduction de la durée du travail. Pourtant, la Dares a mis en place un système d'information qui combine trois sources : enquêtes existantes (ACEMO), sources administratives (demandes d'allègement émanant des entreprises), et nouvelles enquêtes. Le PIRPA considère que ces efforts sont insuffisants. Sur ce point nous souhaitons toutefois rappeler le profond attachement du gouvernement à la simplification des procédures administratives et à l'allègement de la charge statistique pesant sur les entreprises.

3. Orientation prioritaire des études

La Cour juge insuffisant le positionnement des administrations sur l'évaluation lourde « ex post » de dispositifs importants au regard des études « ex ante », et d'évaluations plus légères.

Les études et évaluations des directions économiques et statistiques des ministères influencent la décision publique d'abord en répondant à des commandes précises du cabinet du ministre ou des directions opérationnelles du ministère. Ces études doivent couvrir les besoins d'analyse d'impact des politiques mises en place : ce qui nécessite bien un travail « ex ante » approfondi et du suivi statistique. Ces études et travaux sont essentiels à la prise de décision publique gouvernementale (cabinet, directions opérationnelles), et elles se font au fil de l'eau.

Les études alimentent aussi le débat public par les publications ou insertions dans des réflexions collectives organisées à cet effet (groupes du commissariat général du plan, du conseil économique et social, missions et auditions parlementaires, mission des inspections générales etc.). L'ensemble de cette fonction d'influence des travaux sur les décisions n'est pas toujours repérable car il n'y a pas une relation simple de cause à effet entre une étude et une décision. Il faut signaler que le rapport développe une approche très séquentielle de l'évaluation : il y aurait une politique, puis son évaluation, puis un ajustement etc. La démarche dans la réalité est plus continue, les éléments d'évaluation intégrés au fur et à mesure de l'évolution des dispositifs.

4. Les voies de progrès

A l'appui de ses observations, la Cour suggère des pistes de progrès utiles. Comme le relève le PIRPA, la mise en œuvre prochaine de la LOLF constitue un vecteur de diffusion d'une culture de l'évaluation. A cet égard, la livraison des avant-projets annuels de performances (PAP) des programmes en annexe du PLF 2005 renouvelle la question de l'évaluation des politiques de l'emploi.

Comme l'ensemble des missions de la LOLF, la mission Travail a fait l'objet d'un PAP, accompagné d'objectifs et des indicateurs nécessaires au suivi de leur réalisation. Ce document n'est qu'une préfiguration. A ce titre il est perfectible, et sera probablement amélioré à l'occasion de l'élaboration du PLF 2006. Il fait d'ailleurs actuellement l'objet de l'examen du Parlement dans le cadre de larges consultations, auxquelles la Cour est naturellement associée.

S'il est clair que, comme l'observe la Cour, « la mesure de la performance par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à la fois plus complexes et plus générales », l'ensemble de ces travaux constituent une remise à plat des pratiques et méthodes d'évaluation jusqu'alors en usage et améliorent la capacité à tirer des enseignements des données collectées et des travaux réalisés dans un champ où les nombreuses réformes successives des dispositifs de politiques d'emploi rendant la question de l'évaluation particulièrement complexe.

Les spécificités d'EDF et leur traduction comptable

PRESENTATION

La Cour contrôle périodiquement les comptes et la gestion d'EDF.

Dans ses rapports précédents, la Cour avait formulé de nombreuses remarques sur : les provisions, le traitement comptable des concessions et les engagements de retraite mentionnés, mais non valorisés dans le hors-bilan, contrairement aux prescriptions du plan comptable général.

Le dernier contrôle, achevé en 2004, a été l'occasion d'un examen complet des problèmes et pratiques comptables de l'entreprise y compris celles de l'exercice 2003. Il a permis de mettre en lumière les particularismes comptables d'EDF et les conséquences des évolutions de son référentiel comptable.

EDF est à bien des égards une entreprise singulière, sans équivalent en France ou l'étranger. La durée de vie de ses installations, d'une part, ses activités dans le domaine nucléaire où elle doit raisonner en dizaines, voire en centaines d'années, d'autre part, la distinguent de la grande majorité des entreprises. Ses actifs de production, très lourds en valeur absolue comme en quote-part du bilan, génèrent une part importante de charges calculées⁷⁴ (dotations aux amortissements et provisions) dans le compte de résultat. Enfin, sa situation statutaire, en pleine évolution, influe fortement sur des pans entiers de son bilan et de son compte de résultat. Il en résulte des incertitudes sur les soldes comptables, en particulier les indicateurs de résultat dont la signification est limitée. Ces incertitudes sont encore accrues par les modifications en cours du référentiel comptable applicable.

74) On appelle ainsi les charges qui font l'objet d'une estimation interne à l'entreprise et ne débouchent pas sur des décaissements à court terme, par opposition aux charges facturées par les fournisseurs de biens et services à l'entreprise

I – La spécificité des comptes d’EDF

EDF est sans doute l’entreprise française pour laquelle la traduction comptable de ses obligations de long terme est la plus délicate et le chiffrage le plus aléatoire, du fait de son cycle de production très long et très capitalistique et des incertitudes existant sur tous les paramètres d’appréciation de la dépense future : durée, technologie, prix, taux, etc. En effet, le démantèlement des premières centrales, qui commence à peine, s’étalera sur plusieurs dizaines d’années et les provisions relatives aux déchets radioactifs doivent être estimées, alors même que les solutions techniques de retraitement et de stockage ne sont pas encore arrêtées.

Par ailleurs, l’établissement public relève encore du statut de concessionnaire pour le réseau de distribution publique ; celui-ci fixe ses relations contractuelles avec les collectivités locales concédantes et le dispositif a des conséquences comptables et fiscales importantes, notamment par l’obligation de constituer les provisions pour renouvellement. Or ce statut a déjà été abandonné pour le réseau de transport de l’électricité (RTE). Le Parlement, s’appuyant sur les conclusions de la Cour, a voté en novembre 1997 un article de loi affirmant le droit de propriété d’EDF sur les ouvrages du réseau de transport. Ceci a eu notamment pour effet d’accroître les capitaux propres de l’opérateur public. Ce statut de concessionnaire pourrait évoluer, cette fois pour le réseau de distribution publique (cf infra en I-C-3) à la suite de l’ouverture complète du marché intérieur en 2007. Il en découle une incertitude sur la nature de ces provisions qui s’élèvent à 12 Md€ : soit il s’agit de réserves, auquel cas elles seraient assimilées à des fonds propres qu’elles viendraient presque doubler, soit il s’agit de dettes et elles accroîtraient de moitié ce poste, modifiant en proportion les ratios de structure du bilan.

Enfin, coexistent au sein d’EDF des activités qui ont vocation à rester réglementées (transport et distribution) et d’autres activités en cours de déréglementation (vente aux clients non éligibles) ou complètement ouvertes à la concurrence (production, vente aux clients éligibles⁷⁵, international...) qui renvoient à des logiques économiques, tarifaires et de rentabilité différentes.

75) Les clients éligibles ont, de par la loi, le choix de leur fournisseur d’électricité. Les clients non éligibles doivent s’approvisionner, en principe jusqu’en 2007, auprès d’EDF

Ces spécificités affectent d'autant plus la lisibilité et la comparabilité des comptes d'EDF qu'elles portent sur des montants considérables.

A – Les grandes masses du bilan consolidé

Les grandes masses du bilan consolidé sont retracées dans les tableaux ci-dessous.

Chiffres clés de l'actif (M€)

	2001	2002	2003
Ecart d'acquisition	6 753	6 756	5 659
Immobilisations corporelles	89 828	95 422	99 102
Immobilisations financières.	7 941	8 569	7 315
Divers (immobilisations incorporelles)	2 185	3 327	3 005
<i>Actif immobilisé</i>	<i>106 707</i>	<i>114 074</i>	<i>114 991</i>
<i>Actif circulant</i>	<i>28 873</i>	<i>30 765</i>	<i>31 909</i>
Total ACTIF	135 580	144 839	146 900

Chiffres clés du passif (M€)

	2001	2002	2003
Capitaux propres	13 711	13 883	18 924
Intérêts minoritaires	1 502	986	915
Comptes de concessions	20 668	20 822	19 743
Provisions pour risques et charges	51 127	54 199	52 248
Dettes financières	25 608	29 512	29 604
Autres dettes Exploitation	22 964	25 437	25 466
Total PASSIF	135 580	144 839	146 900

Le bilan d'EDF repose sur un montant d'immobilisations exceptionnellement élevé, à la fois en montant absolu et en part de l'actif total. Ceci traduit la nature très capitalistique de l'activité de l'établissement public, liée notamment à sa dimension nucléaire. Les immobilisations représentent 115 Md€ fin 2003, dont 99,1 Md€ d'immobilisations corporelles, sur un total de bilan consolidé de

146,9 Md€. Au passif, les provisions pour risques et charges atteignent plus de 52 Md€ et pèsent près de trois fois les capitaux propres du groupe.

Ces niveaux d'encours alimentent en 2003 un flux important de dotations aux amortissements et aux provisions - 6,8Md€ sur 44 Md€ de total de charges - calculées sur la base de règles comptables s'appliquant à des domaines spécifiques, comportant une part d'estimation dans les assiettes de calcul et ayant fait l'objet de modifications au cours de la période récente.

A l'inverse, le niveau relativement faible des capitaux propres a pour conséquence que toute modification du référentiel comptable, même limitée, a un impact significatif sur la situation nette et les ratios de structure.

Enfin, les engagements hors bilan représentaient, à la fin de l'année 2003, 19,1 Md€ correspondant pour une bonne part aux engagements pris dans le cadre de pacte d'actionnaires sur les filiales et acquisitions étrangères, en Italie et en Allemagne notamment. Encore ceux-ci ne prennent-ils pas en compte certains cas de figure pouvant déboucher sur l'obligation de rachat de parts, pas plus qu'ils n'intègrent le montant des engagements de retraite (cf infra).

B – Les caractéristiques du compte de résultat consolidé

Les principaux soldes sur la période (M€)

	2001	2002	2003
Chiffre d'affaires net	40 716	48 359	44 919
Valeur ajoutée	20 536	22 571	22 365
Excédent brut d'exploitation	9 524	11 216	11 026
Résultat d'exploitation	2 686	5 179	6 833
Résultat net part du groupe	841	481	857

La communication financière de l'entreprise, à destination de la communauté financière internationale comme des pouvoirs publics, repose depuis 2001 sur les comptes consolidés dont le périmètre inclut les filiales étrangères ou hors électricité qui représentent désormais près de la moitié du chiffre d'affaires du groupe.

1 – Le chiffre d'affaires

Le chiffre d'affaires, dans sa définition consolidée, a retenu jusqu'en 2002 la totalité des opérations réalisées par EDF-Trading, la filiale de négoce d'EDF, qu'il s'agisse de livraisons physiques ou d'instruments dérivés, les considérant comme des produits dès lors qu'elles étaient effectuées pour le compte de l'établissement public.

Cette pratique, qui a abouti à surévaluer le montant du chiffre d'affaires du groupe, sans toutefois affecter le résultat, est devenue intenable dès la fin 2002. Les régulateurs comptables américains ont en effet adopté, en novembre 2002, une nouvelle interprétation comptable interdisant la comptabilisation du chiffre d'affaires des sociétés de négoce, autrement qu'en marge (le seul solde : ventes- achats) à laquelle la Commission des opérations de bourse (COB) s'est ralliée au tout début de l'année 2003. EDF aurait donc pu modifier son mode de comptabilisation dès l'arrêté des comptes de 2002, le 26 mars 2003. Cette correction est intervenue pour l'arrêté des comptes de l'exercice 2003, qui ne prennent désormais plus en considération que la marge de négoce. Le chiffre d'affaires recalculé pour 2002 d'EDF-Trading a été dès lors divisé par 34, chutant de 7 238 M€ à 214 M€ et le CA consolidé 2002 pro forma⁷⁶ d'EDF est passé de 48 359 M€ à 41 817 M€, soit – 13,5 %.

2 – Les soldes intermédiaires de gestion⁷⁷

Les soldes intermédiaires de gestion et la décomposition du résultat n'ont qu'une signification limitée en aval de l'excédent brut d'exploitation (EBE), du fait des frontières mouvantes entre les différents niveaux de résultats : d'exploitation, financier et exceptionnel.

76) Les comptes pro forma permettent de retraiter des changements de méthodes comptables ou de présentation intervenus après la clôture, afin de rendre les états comptables comparables avec les comptes de l'exercice suivant

77) Les soldes intermédiaires de gestion correspondent aux différents niveaux de décomposition de l'activité et des résultats traditionnellement retenus par les analystes financiers, soit d'amont en aval : valeur ajoutée, EBE, résultat d'exploitation, courant et net

Ainsi le résultat financier qui a toujours été négatif dans l'histoire récente d'EDF⁷⁸ a connu une très forte dégradation en 2002. Celle-ci est liée au poids des charges financières de « désactualisation » affectant les dotations aux provisions dans le cadre du mode d'application en 2002 par EDF du règlement sur les passifs (cf. II-A).

Actualisation/désactualisation : mécanisme comptable et financier consistant à ramener en valeur d'aujourd'hui un montant monétaire futur ou passé par l'application d'un taux d'intérêt composé sur la période. Par exemple, une dépense de 100 M€ devant intervenir dans 20 ans doit être provisionnée pour un montant $A = 100/(1+i)^{20}$ où i représente le taux d'actualisation annuel. Si le taux retenu est $i = 5\%$, le montant A à provisionner n'est plus que de 37,5 M€. Mais un an plus tard, la même provision de 100 doit être provisionnée $B = 100/(1+i)^{19} = 39,4$ M€. Comme $B > A$, cela entraîne une charge de désactualisation de 1,9 M€ la première année, qui ira ensuite croissant jusqu'à la date de décaissement.

3 – Différence entre le résultat social et le résultat de l'activité en France

En 2002 le résultat social d'EDF a été pour la première fois très déficitaire, avec une perte nette atteignant 1,075 Md€, alors que le résultat consolidé demeurait positif de 481 M€. Cette déconnexion, à première vue paradoxale dans la mesure où la situation de l'entreprise mère est meilleure que celle de ses filiales étrangères, s'explique par les écarts de conversion liés aux variations de change pour 1,15 Md€. Celles-ci influencent le résultat social d'EDF à la baisse car les titres de la holding EDF-International qui figurent au bilan de la société mère sont l'objet d'une provision pour dépréciation qui affecte le résultat social, alors que, selon la règle, dans les comptes consolidés, cette provision s'impute directement sur les capitaux propres du groupe et non sur le compte de résultat.

Le décalage est en fait encore plus grand si, au lieu de rapprocher le résultat consolidé du résultat social, on compare la contribution d'EDF entreprise mère à la formation du résultat consolidé du groupe à son résultat social. Pour l'exercice 2002, l'écart passe alors à 2 536 M€.

78) Ce déficit diminuant cependant à partir de 1998, en raison du désendettement progressif et de la baisse continue des taux d'intérêt

En M€	Part contributive au résultat consolidé	Comptes sociaux	Ecart
Résultat d'exploitation	3 921	3 824	- 97
Résultat Financier	- 2 068	- 4 230	- 2 162
Résultat Exceptionnel	291	358	67
IS	- 683	- 1 027	- 344
Résultat net	1 461	- 1 075	- 2 536

On peut considérer que la contribution de 1,46 Md€ reflète plus fidèlement la performance économique et financière de l'établissement public. C'est l'intégration dans les comptes de la société mère des titres de la holding EDF International, qui porte toutes les participations d'EDF à l'étranger, qui affecte la perception de cette réalité. Contrairement aux apparences, l'activité développée en France dégage des résultats satisfaisants sur la période, en dépit de la baisse en € constants des tarifs régulés⁷⁹ et malgré la compensation incomplète des charges de service public.

C – Difficultés et incertitudes

Malgré le gros effort de fiabilisation et d'amélioration de ces comptes durant ces dernières années, la lisibilité et la comparabilité des comptes d'EDF rencontrent encore des difficultés, portant sur des montants importants.

EDF a en effet accompli un travail considérable tant dans le domaine des comptes dissociés pour les différents secteurs, dont le réseau de transport de l'électricité (RTE), certifiés de facto par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), que pour les comptes consolidés qui intègrent aujourd'hui la grande majorité des filiales et participations étrangères. Ces améliorations en matière de périodicité, de délais de publication et de conditions de certification de ces comptes, ne les rendent pas, pour autant, parfaitement intelligibles et comparables dans le temps, en raison de l'application d'un référentiel comptable en évolution rapide sur la période. De surcroît, cette évolution s'est accompagnée de fréquentes modifications comptables (changements de méthode, d'estimation, de présentation ou de périmètre) qui, certes, visent à donner une meilleure information, mais qui portent sur des postes aux montants considérables.

⁷⁹) Les tarifs ont baissé de 13 % en francs constants sur la période 1997-2000 et encore d'environ -1 % en 2001-2003 pour les clients non éligibles.

Dans ces conditions, et à défaut de comptes pro forma reconstitués sur des séries chronologiques longues⁸⁰, l'analyse financière- et a fortiori la valorisation de l'entreprise - reste un exercice difficile. Les changements comptables qu'entraîneront les modifications du régime de retraites, et peut-être celui des concessions, pourraient entretenir à l'avenir ce défaut de lisibilité et de comparabilité des comptes de l'entreprise publique.

1 – Les provisions et amortissements dans le domaine nucléaire

a) Les provisions

Les provisions destinées à couvrir les charges nucléaires futures pour démantèlement et fin de cycle des combustibles irradiés et déchets radioactifs sont par nature incertaines, en raison des spécificités du domaine couvert : incertitude sur les processus techniques utilisés dans le futur, sur les coûts et sur le calendrier de réalisation. Comme l'a rappelé le récent rapport de la Cour⁸¹, à ces difficultés d'évaluation, il faut ajouter l'aléa lié au choix des niveaux des taux d'inflation et d'actualisation. Ces aléas jouent d'autant plus que les montants en cause sont considérables, sans équivalent chez les entreprises françaises voire étrangères, et que l'on se situe sur des échelles de temps très longues. Comme le relèvent les commissaires aux comptes dans leur rapport en 2002, « la modification de certains paramètres pourrait conduire à une révision significative des montants provisionnés ».

Ainsi l'application qu'a faite EDF du règlement sur les passifs a eu pour effet, grâce à la reprise d'une partie des provisions pour charges nucléaires futures, d'augmenter les capitaux propres de 1,4 Md€ soit 2,3 Md€ avant impôt (cf infra en II-A).

80) EDF s'est limité à l'obligation de retraitement des comptes de l'exercice précédent, arguant de la difficulté à retraiter les comptes des exercices antérieurs, alors que c'est précisément l'ampleur de ces modifications qui rend nécessaire une reconstitution pro forma sur plusieurs années pour mieux apprécier les performances financières de l'entreprise dans la durée.

81) Cour des comptes : « Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs » - janvier 2005

Le règlement sur les passifs CRC n° 2000-06, applicable dès l'arrêté des comptes 2002, modifie en profondeur les conditions de constitution et d'évaluation des provisions pour risques et charges. Destiné à rapprocher les normes comptables françaises des normes internationales IFRS, il concerne l'ensemble des provisions qui, dans un souci de prudence et d'exhaustivité, doivent désormais traduire la totalité des obligations futures incombant à l'entreprise, quelle que soit l'échéance prévue des décaissements, alors qu'auparavant, la provision pouvait être dotée progressivement, afin d'être intégralement constituée au moment de son utilisation. La nouvelle norme exclut toutefois de son périmètre les provisions spécifiques aux entreprises concessionnaires et certains avantages sociaux accordés aux personnels.

En particulier, alors que la loi de 1991 a laissé différentes options techniques ouvertes pour l'évacuation et le stockage des déchets à préciser à l'échéance de 2006, EDF se doit d'inscrire dès maintenant dans ses comptes la meilleure estimation des dépenses futures, traduisant le plus fidèlement possible les coûts complets de la filière électronucléaire. Pour ce faire, alors qu'elle ne dispose ni d'un cadre institutionnalisé offrant une solution de référence, ni de la maîtrise technique du développement de cette solution, ni de la maîtrise financière correspondante ou de quelque garantie que ce soit, en l'absence de tout engagement irrévocable de l'ANDRA, EDF doit choisir un scénario, le justifier et le chiffrer. Or, la présentation actuelle dans l'annexe aux états financiers se base sur un devis datant de 1996, et ne mentionne pas jusqu'en 2003 l'existence de chiffrages plus récents effectués par l'ANDRA.

b) Les amortissements nucléaires : changement de mode de calcul et d'estimation en 2003

Jusqu'en 2002 inclus, les centrales nucléaires ont été amorties sur une durée de 30 ans en mode dégressif. Compte tenu de l'ancienneté moyenne du parc des centrales (17 ans), l'amortissement cumulé à fin 2002 (29.6 Md€) représentait environ 70 % de la valeur brute (42,5 Md€) des immobilisations correspondantes au bilan d'EDF.

Le changement comptable en 2003 a été double : il a porté sur la méthode, qui retient désormais un mode d'amortissement linéaire⁸², et sur l'estimation, la durée d'amortissement passant de 30 à 40 ans.

Les méthodes d'amortissement

L'amortissement linéaire consiste à étaler la charge d'amortissement d'une immobilisation, en tranches annuelles égales sur la durée de vie de cet actif, alors qu'en amortissement dégressif, on amortit plus vite au début de vie et moins ensuite. Ce deuxième mode correspond souvent à des préoccupations d'optimisation fiscale. Les nouvelles normes internationales IFRS préconisent la méthode linéaire comme mieux adaptée à la mesure de la consommation des avantages économiques attendus d'un actif.

Ce changement est justifié par la meilleure visibilité sur la durée de vie technique attendue des centrales, par l'intérêt de pouvoir comparer EDF avec les entreprises étrangères⁸³ du même secteur et par la perspective de rendre les comptes d'EDF conformes aux normes internationales. EDF a en effet anticipé l'application de la plupart des normes IFRS dès l'exercice 2003, parmi lesquelles la norme IFRS 16. Celle-ci prévoit le réexamen périodique de la durée d'amortissement des immobilisations corporelles et son ajustement en cas de changement motivé par des raisons techniques ou économiques.

82) Le passage en mode linéaire s'applique également à certains éléments du réseau de transport et de distribution, aux centrales hydrauliques en biens propres, ainsi qu'aux installations de production thermique à flamme.

83) Les licences d'exploitation accordées aux Etats-Unis ont généralement une durée de 40 ans et peuvent aller jusqu'à 60 ans.

Les normes internationales

Créé en 1973, l'International Accounting Standard Board, ou IASB, est l'organisme indépendant chargé d'édicter les règles comptables au niveau international. Ses normes, dites International Financial Reporting Standards (IFRS) font ensuite l'objet d'une procédure d'adoption au niveau européen. Elles sont applicables à l'ensemble des sociétés européennes faisant appel public à l'épargne dès le 1^{er} janvier 2004. L'IASB a entrepris depuis une dizaine d'années une refonte complète des états financiers des entreprises afin de mieux répondre aux besoins des investisseurs sur les marchés financiers. Parmi les nouveautés conceptuelles retenues, figurent: la primauté du bilan sur le compte de résultat, la généralisation de la juste valeur (« fair value ») jugée plus appropriée que le coût historique.

Certaines de ces évolutions constituent des avancées majeures en matière d'information financière, mais d'autres peuvent poser des problèmes importants aux entreprises, aux investisseurs, à leurs auditeurs ou autres partenaires : en particulier l'application de la juste valeur, tirée de la valeur de marché outre qu'elle se traduira par des valorisations moins prudentes aura pour conséquence une volatilité accrue du résultat.

Ce changement aurait dû entraîner :

- une réduction de 400 à 500 M€ des dotations aux amortissements des centrales nucléaires, résultant de l'allongement de la durée résiduelle d'amortissement ;

- une réduction très importante (environ 2,8 Md€) des provisions liées à la déconstruction des centrales par le jeu de l'actualisation sur 10 ans supplémentaires, améliorant d'autant la situation nette.

Cet impact positif attendu sur la situation nette et les résultats de l'exercice n'a en définitive pas pu être constaté en 2003, du fait d'un changement d'interprétation comptable par l'IASB. Son comité d'interprétation des normes a dans un premier temps, en juin 2003, recommandé que soit appliqué un traitement rétrospectif qui aurait conduit EDF à enregistrer sur l'exercice la totalité de l'amélioration attendue de la situation nette. En raison d'un changement de position de ce comité en cours d'année, la solution finalement retenue le 31 décembre n'était plus celle appliquée au 30 juin. Après application de cette méthode, dite prospective, les réductions de provision au passif ne viennent plus augmenter la situation nette, mais sont imputées sur les actifs correspondants et ne se traduisent positivement sur le résultat que progressivement, sur les exercices futurs, au travers de dotations aux amortissements réduites.

On mesure à l'aide de cet exemple que les normes internationales ne sont pas encore stabilisées. Leur évolution est difficilement prévisible à six mois ou un an et toute modification est susceptible d'avoir de lourdes conséquences sur les comptes et le pilotage de la gestion financière d'une entreprise aussi importante qu'EDF.

2 – Les engagements de retraite

Les comptes de l'entreprise publique ne retenaient pas en engagement hors bilan les charges de retraite, contrairement aux règles comptables en vigueur et ce malgré les observations renouvelées de la Cour. EDF justifiait cette absence de comptabilisation par une analyse juridique du régime de retraite des personnels des industries électriques et gazières (IEG) que la Cour n'estimait pas fondée.

Les conséquences de cette divergence sur la nature du régime des retraites sont aujourd'hui dépassées en raison de l'obligation de constituer directement, à compter de 2005, des provisions pour retraite, en application des nouvelles normes comptables.

Cette nouvelle obligation comptable soulevait une difficulté particulière pour EDF que ne connaissent pas les entreprises cotisant au régime de droit commun (régime général d'assurance vieillesse, régimes complémentaires ARRCO-AGIRC).

En effet, en raison de l'existence du régime spécial des industries électriques et gazières (IEG), EDF supporte et paye « directement » les retraites des personnels alors que les autres entreprises versent des cotisations, libératoires à des caisses de retraite qui payent les retraites des personnels de ces entreprises.

Cette différence de situation se traduit pour EDF par la constatation en charges de l'exercice des pensions de retraite et par l'obligation de constituer, à compter de 2005, de très importantes provisions pour retraite, alors que les autres entreprises, qui relèvent des régimes de droit commun, ne prennent en charges comptables que les seules cotisations aux régimes de retraite et n'ont à constituer aucune provision pour charges futures de retraite.

A défaut de réforme de son régime des retraites EDF aurait donc été amenée à constater une charge « exceptionnelle » au titre des provisions pour retraites, d'un montant d'environ 60Md€, trois fois supérieur à ses fonds propres.

Les nouvelles règles comptables ont donc été l'un des éléments justifiant la réforme du régime de retraite des personnels d'EDF. Celle ci pourrait avoir un effet positif sur les comptes de l'entreprise dans les années à venir.

En effet, le montant total des charges annuelles de retraite correspondant, d'une part, à des cotisations calculées dans des conditions proches de celles des autres entreprises, d'autre part, à la provision destinée au financement des droits du régime spécifique, sera inférieur à ce qu'EDF supportait dans le régime antérieur. La taxe mise en place par la loi du 9 août 2004 (contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel prévue à l'article 18), qui devrait respecter le principe de neutralité tarifaire en se substituant à une composante du tarif actuel, assurera de son côté le financement d'une partie des droits spécifiques et le versement à la CNAVTS, à l'AGIRC et à l'ARRCO des soultes correspondant à la reprise par ces régimes des droits du passé.

S'agissant du régime complémentaire maladie des agents des IEG, fortement déficitaire, en particulier pour les inactifs, il importe de déterminer clairement si l'entreprise a, ou non, la responsabilité de l'équilibrer. Une réponse positive emporterait la constitution de provisions selon la norme IAS 19, applicable en 2005, si un accord pour mettre en place un financement alternatif n'était pas trouvé rapidement.

3 – Les concessions

Le régime des concessions de distribution publique est incertain dans un environnement juridique en évolution.

La traduction comptable des concessions est complexe. Elle comporte des écritures comptables qui figurent au bilan, sans qu'elles aient eu la moindre incidence sur les résultats de l'entreprise et ce pour des montants très élevés.

Dans le domaine de la distribution, à l'actif d'EDF figurent les réseaux qui, en droit, ne lui appartiennent pas mais sont la propriété des collectivités territoriales concédantes. Ils sont inscrits sous la rubrique spéciale « immobilisations du domaine concédé de distribution publique » pour une valeur brute de 46Md€. Ils font l'objet d'un amortissement comptable calculé sur leur durée de vie, sans aucune conséquence sur les résultats de l'entreprise. Ces amortissements sont pourtant inscrits dans les comptes à hauteur de 16Md€.

En revanche, les comptes comprennent deux types de charges spécifiques aux entreprises concessionnaires qui influent sur les résultats : l'amortissement de caducité qui correspond à un amortissement financier calculé sur la durée de la concession et la provision pour renouvellement, qui vient compléter cet amortissement financier et qui a pour objet d'assurer le remplacement des réseaux de distribution avant le terme de la concession lorsque ceux-ci devront être renouvelés. En outre, et par dérogation à ce principe régissant les provisions pour renouvellement, EDF a aussi provisionné les renouvellements postérieurs au terme des concessions, provisions prévues aux cahiers des charges. Une disposition particulière de la loi d'août 2004 a supprimé cette obligation.

Au passif figurent les « droits du concédant » dont le montant brut correspond aux immobilisations, considérées comme financées par les concédants, soit 24,6 Md€, alors qu'en réalité c'est le concessionnaire EDF qui a assuré la quasi-totalité des financements.

EDF est titulaire de nombreux contrats de concessions de distribution publique conclus de longue date avec les collectivités territoriales et qui ont fait l'objet de modifications et de reconduction à partir des années 1990, c'est-à-dire à une période où EDF était le seul concessionnaire et le seul fournisseur d'électricité aux ressortissants de la concession.

Dans ce cadre juridique aucune rémunération du concessionnaire pour l'entretien et la gestion du réseau n'est prévue au contrat, celle-ci étant assurée par la vente de l'électricité par l'opérateur public.

Si la loi du 10 février 2000 a confirmé le caractère du service public de la distribution de l'électricité et qualifié la situation d'EDF de gestionnaire permanent des réseaux, elle n'a pas tiré les conséquences de l'ouverture des marchés de l'électricité et n'a pas prévu de rémunération spécifique du gestionnaire des réseaux. Les contrats de concession continuent en principe à produire leurs effets et l'entreprise publique se doit de respecter les obligations qui y sont prévues et notamment celle d'assurer le renouvellement, et donc le financement, des immobilisations mises en concession. Cette obligation pourrait ne pas être cohérente, concession par concession, avec l'ouverture prochaine du marché domestique à la concurrence. On peut également se demander si les clauses contractuelles concernant les obligations liées au terme des concessions, telles que prévues aux contrats, s'appliqueront réellement : l'établissement sera-t-il réellement tenu au versement effectif des provisions pour renouvellement non utilisées ? Qu'entend-on par provisions non utilisées ? Comment EDF peut-elle s'assurer de l'utilisation des provisions par la collectivité qui aura obtenu le remboursement ? Les provisions relatives aux renouvellements postérieurs au terme de la concession devront-elles être constituées et seront-elles fiscalement déductibles ?

Ces incertitudes concernent des provisions pour renouvellement et pour charges futures d'un montant annuel d'environ 1 Md€, dont 200 M€ correspondent à des provisions relatives à des charges devant se réaliser postérieurement au terme de la concession et constituent à ce titre une dérogation aux règles comptables habituelles.

L'incertitude concernant l'obligation de provisionner les charges de renouvellement devant se matérialiser après le terme de la concession a été levée par la loi modifiant le statut d'EDF. Celle-ci a précisé que l'obligation de constituer cette catégorie de provisions, prévue aux cahiers des charges, ne devait pas s'appliquer. Désormais, EDF ne constituera plus de provisions pour « charges futures de renouvellement », ce qui améliorera ses résultats, sur ce point, d'environ 200 M€ par exercice.

Au-delà des incertitudes juridiques afférentes à la nature réelle des provisions pour renouvellement, la méthode de comptabilisation de ces provisions rend la lecture du bilan complexe. En effet, d'une part, la traduction comptable des concessions est en elle-même difficile, d'autre part, l'entreprise publique a obtenu le droit d'appliquer des règles qui dérogent aux principes comptables habituels, et ce en raison précisément du caractère permanent de sa situation de concessionnaire devenu depuis le 10 février 2000 gestionnaire des réseaux.

Ces difficultés de traduction comptable des concessions peuvent encore être accentuées si de nouvelles normes comptables devaient être définies et appliquées et si l'obligation d'actualiser ces provisions de très long terme s'imposait.

II – L'évolution du référentiel comptable

La succession au cours de la période sous revue de nouvelles règles ou modalités d'interprétation de règles existantes - certaines s'imposant à l'entreprise alors que d'autres ont été choisies ou anticipées par elle (changements de méthode, d'estimation, de présentation ou de périmètre) - et portant sur des postes aux incidences considérables en montant, a eu pour effet de rendre difficile l'évaluation dans le temps de la performance d'EDF, voire même simplement sa mesure.

Ces incertitudes vont encore s'accroître par la mise en œuvre des nouvelles normes comptables internationales IFRS qu'EDF a déjà largement anticipée. La généralisation de la « juste valeur », reposant sur l'actualisation de flux de fonds futurs et le passage corrélatif au second plan du principe de prudence, notamment en matière de comptabilisation des provisions, vont, à l'avenir, augmenter la volatilité des performances et des résultats de l'entreprise.

A – L'application par EDF du règlement sur les passifs

Ce règlement a une incidence majeure sur les comptes d'EDF, compte tenu de l'importance des postes de provisions pour risques et charges. Son application a donné lieu à des ajustements très significatifs qui ont eu une incidence favorable sur les résultats et la situation nette de l'entreprise.

Assimilée à un changement de méthode comptable, la première application du règlement sur les passifs a justifié la comptabilisation des ajustements en capitaux propres au bilan d'ouverture du 1^{er} janvier 2002, avec établissement de comptes pro forma, pour 2001 seulement (la comparaison n'est donc pas possible au delà d'un an), et mention en annexe.

EDF comptabilise désormais au passif la totalité de ses obligations de « déconstruction » des centrales et à la fin du cycle des combustibles nucléaires. La principale novation consiste en la mise en place d'échéanciers de décaissement et la valorisation des décaissements en euros de l'année de sortie des ressources, en utilisant un taux d'inflation à long terme de 2 %. Simultanément, EDF a opté pour la constitution d'un actif, en contrepartie de la provision, comme l'avis CNC n° 2000-01 sur les passifs lui en donne la possibilité, lorsque l'obligation est liée à la détention d'un actif (cas des centrales nucléaires pour EDF, pour lesquelles, dès la mise en service, l'obligation de démantèlement existe). Cette modalité, motivée par l'objectif de convergence vers les normes internationales IFRS 16 et 37, présente aussi l'avantage de limiter la diminution de la situation nette. L'actif ainsi créé est classé en immobilisations corporelles et valorisé aux mêmes conditions que la provision dont il est la contrepartie, il est ensuite recalculé à la date de mise en service et amorti selon la durée et le mode d'amortissement de l'installation auquel il est associé.

Enfin, EDF a fait le choix d'actualiser ses provisions de long terme à un taux d'actualisation de 5 % ce qui correspond, compte tenu du taux d'inflation estimé à 2 %, à un taux d'actualisation net de 3 %. Ce retraitement, non prévu par le règlement sur les passifs, est là aussi justifié par l'objectif de conformité avec la norme IFRS 37 (provisions et passifs éventuels) qui impose à l'entreprise d'actualiser les provisions lorsque l'effet du temps sur leur valeur est significatif et de comptabiliser en charges financières l'augmentation de la provision due à l'écoulement du temps (désactualisation).

Mais l'adoption de ces modalités par EDF a eu pour résultat paradoxal en 2002 de renverser le sens de l'ajustement. Alors que l'on pouvait s'attendre à ce que la prise en compte de la totalité des engagements futurs dès la mise en service de l'installation, au lieu d'un provisionnement étalé sur la durée de vie de l'installation, vienne alourdir les dotations du premier exercice d'application du règlement et réduire considérablement la situation nette, c'est le contraire qui s'est produit. Les obligations provisionnées par EDF se traduisant en général par des décaissements à très long terme, l'actualisation a eu pour effet de dégonfler sensiblement certains postes de provisions et d'améliorer d'autant, au total, les capitaux propres de l'entreprise (cf. tableau ci-après). En contrepartie, elle a eu pour conséquence d'accroître considérablement et durablement le montant des charges financières, du fait de la désactualisation.

Parmi les autres incidences, il convient de mentionner la prise en compte dans le total à provisionner des produits à recevoir attendus de tiers qui ne peuvent désormais plus être compensés, l'élargissement du périmètre de certaines provisions (retraitement des combustibles et stockage des déchets immédiatement évacuables) ainsi que la constitution de nouvelles provisions pour pertes sur contrats à long terme (achats et ventes d'énergie à perte) et pour révision décennale des centrales nucléaires et thermiques.

**Impact du règlement sur les passifs dans les comptes sociaux au bilan
d'ouverture du 1er janvier 2002 avant incidence fiscale**

(en M€)	Montant initial	Complément	Inflation	Actualisation	Variation totale	Capitaux propres	Résultat
Provisions							
Pertes/contrats	0	1 823		- 342	1 481	- 1481	
Fin de cycle combustibles	17149	7 922	78 750	- 88 789	- 2 117	3 108	- 991
Déconstruction	11093	8 737	10 677	- 19 504	- 91	616	- 526
Révisions décennales		106			106	- 106	-
Divers	43	- 43			- 43	43	-
Actif contrepartie							
Actif brut	0	-20 328	- 11 867	27 317	- 4 878	-	4 878
Amortissements	0	14 276	8 321	- 19 180	3 415	-	-3 415
Produits à recevoir	0	- 236	- 209	349	- 96	96	-
TOTAL	28284	12 256	85 671	- 100 150	- 2 222	2 276	- 54

NB : les variations positives impactent à la baisse la situation nette et inversement

Source : EDF⁸⁴

Le tableau illustre bien l'extrême sensibilité des ajustements aux hypothèses financières d'indexation et d'actualisation. L'impact du règlement sur les passifs proprement dit, à savoir le complément de dotations aux provisions lié à l'obligation de traduire la totalité des obligations futures, est « limité » à 12 256 M€. Ce montant aurait ramené les capitaux propres d'EDF au 31 décembre 2001 de 15 065 à 2 809 M€, en l'absence d'actualisation. Cette capitalisation très insuffisante aurait été inacceptable au regard du total de bilan. On comprend mieux dès lors

84) Données non comparables aux chiffres figurant dans le rapport public particulier cité ci-dessus (date différente)

le choix d'EDF d'anticiper les normes IFRS en matière d'indexation/actualisation. Il entraîne des effets bien plus considérables : + 85,6 Md€ de charges supplémentaires liées à l'indexation à 2 % par an des dépenses futures et - 100,1 Md€ du fait de l'actualisation à 5 %. L'effet total est très important pour certains postes et correspond à une augmentation avant impôt de 2,3Md€ des capitaux propres, tandis que l'impact est quasi-négligeable sur le résultat (- 54 M€).

Nette d'impôt, l'incidence sur les capitaux propres est plus limitée en raison d'une charge fiscale de 803 M€, d'autant plus lourde qu'elle n'était pas nécessaire, puisque correspondant à une application anticipée de la norme par EDF. On peut raisonnablement penser que, placée devant un choix similaire, une autre entreprise aurait fait un choix différent afin de ne pas accroître sa charge fiscale, même au prix d'un affichage comptable moins favorable.

L'application au 1^{er} janvier 2001 de la même méthode se serait traduite sur les comptes 2001, reconstitués pro forma par EDF, par une amélioration de +768 M€ du résultat avant impôt sur les sociétés (IS). Le groupe EDF ne s'est pas livré à une reconstitution pro forma en normes 2001 des comptes 2002, mais on peut estimer à l'inverse que l'effet négatif sur le résultat de 2002 aurait été du même ordre de grandeur. Il en serait résulté un résultat consolidé net après IS voisin de 0, voire négatif, en 2002, au lieu des 481 M€ affichés. Ce même résultat 2002 retraité aux normes IFRS 2003 est lui-même divisé par deux à 231 M€. En d'autres termes, que ce soit en normes 2001 ou en normes 2003, le résultat consolidé 2002 retraité aurait été fortement dégradé par rapport à celui, déjà très faible, enregistré en normes 2002.

B – L'alignement sur les normes IFRS

EDF a décidé de se conformer par anticipation dès 2003 aux normes comptables internationales IFRS compatibles avec l'état actuel des normes françaises, dans le souci d'une meilleure comparabilité de ses comptes consolidés avec ses principaux concurrents en Europe (E.ON, RWE, Enel et Endesa étant déjà passés aux normes IAS/IFRS). EDF aurait été tenue de toute façon d'appliquer ces normes en 2005 dans la mesure où elle a fait déjà appel à l'épargne publique (sous la forme d'emprunts obligataires). Mais le passage aux normes IFRS présente aussi de réels avantages en matière d'affichage de fonds propres pour EDF.

Ces changements de méthodes comptables ont une incidence considérable sur les comptes consolidés, puisqu'ils entraînent une augmentation des fonds propres de 5,4 Md€ au 1 janvier 2003 et une modification rétrospective du chiffre d'affaires et du résultat 2002 publiés qui passent respectivement en pro forma 2003 de 48,4 à 41,8 Md€ et de 481 à 231 M€.

Cet alignement en cours sur les normes IFRS apportera de nouveaux changements de méthode et modifiera les indicateurs de gestion correspondants. En introduisant aussi une grande volatilité dans les résultats du fait des principes retenus, il rendra encore plus complexe l'analyse des comptes et des performances de gestion d'EDF. A ce titre, il paraît souhaitable qu'EDF donne dans son annexe aux comptes des explications précises sur l'incidence de ces normes et en particulier y mentionne le montant brut (non indexé, non actualisé) de ses provisions nucléaires pour limiter l'effet des variations possibles des taux d'actualisation nets retenus.

CONCLUSION

EDF possède le parc de centrales nucléaires le plus important du monde. Cela entraîne des conséquences sur ses comptes. Certaines charges liées à la production de l'électricité, concernant notamment le démantèlement des centrales et le retraitement des déchets, sont calculées, varient et varieront longtemps encore en fonction des estimations périodiques auxquelles il sera procédé. De surcroît, elles se matérialiseront sur des périodes inhabituellement longues, très différentes de celles auxquelles on se réfère habituellement en matière de gestion des entreprises.

Au fil de son histoire, EDF a tissé un écheveau de relations avec les collectivités locales, concédantes des ouvrages de distribution, qui sera difficile à clarifier. Cela a également des conséquences, car le traitement comptable des concessions, déjà très complexe, est susceptible d'évoluer et d'avoir des répercussions sur les équilibres économiques de l'entreprise.

Dans ce contexte mouvant, EDF s'est efforcée de présenter les meilleurs comptes possibles. C'est pourquoi la Cour dans ses derniers contrôles a émis l'avis que les comptes de l'électricien national étaient réguliers et sincères. Elle a néanmoins considéré qu'ils ne donnaient pas une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat des exercices contrôlés, en raison des engagements de retraite dont le montant n'était pas mentionné dans le hors bilan. Cette difficulté est désormais en passe d'être levée.

Pour autant, la situation des comptes d'EDF n'est pas stabilisée. Alors qu'elle jouissait d'un monopole quasi-total, l'entreprise évolue dans un marché de plus en plus ouvert à la concurrence. Certaines données aujourd'hui en vigueur seront demain remises en cause. A titre d'exemples, le réseau de transport de l'électricité (RTE) pourrait être filialisé, la politique de retraitement des déchets pourrait être modifiée, les dispositifs assurant la disponibilité des fonds destinés au démantèlement des centrales nucléaires et aux déchets pourraient être plus contraignants.

A cela s'ajoute l'évolution rapide des normes et référentiels comptables. A ce titre, l'entrée en vigueur des normes IFRS constitue une révolution pour toutes les entreprises, y compris pour EDF.

La difficulté d'interpréter les comptes et à en tirer une appréciation des performances économiques et financières d'EDF peut ainsi être illustrée par trois exemples extrêmes :

- l'application du règlement sur les passifs en 2002 et l'obligation correspondante de doter en une seule fois des provisions pour démantèlement auparavant étalées sur toute la durée de vie des installations s'est traduite paradoxalement par un dégonflement du total de provisions au bilan et un accroissement correspondant des fonds propres, grâce au jeu de l'actualisation ;

- l'allongement de la durée de vie comptable des centrales nucléaires, décidé en 2003, qui traduit une forte amélioration de la valeur économique du parc a entraîné une baisse significative de leur valeur historique à l'actif du bilan.. Quant à l'impact attendu sur le résultat, il n'a pas pu être concrétisé en 2003 du fait des changements intervenus dans une norme IFRS encore non stabilisée ;

- alors que l'activité de production et de vente d'électricité en France est restée durablement bénéficiaire sur la période, contribuant pour près de 1.5Md€ à la formation du résultat net consolidé en 2002, cette année est cependant celle qui marque le point bas des performances affichées d'EDF avec un résultat social - celui de l'établissement public, par opposition au résultat de ses filiales de diversification sectorielle ou à l'étranger - qui chute à -1,1 Md€.

Ces variations, parfois « contre intuitives », des comptes et des indicateurs de résultats qui en découlent rendent complexe l'évaluation des véritables performances de l'entreprise et leur évolution dans le temps. On peut penser que les comptes d'EDF mériteront un traitement spécifique pour être parfaitement lisibles, sauf si la doctrine comptable propose des outils mieux adaptés au cas des entreprises comme EDF dont les cycles de production peuvent atteindre et dépasser le siècle.

EDF a jusqu'à maintenant utilisé les marges de manœuvre non négligeables que lui laissaient ses référentiels comptables, qui eux-mêmes ont évolué, pour lisser son résultat et améliorer la structure de son bilan. L'établissement public n'a, ce faisant, commis aucune irrégularité mais il n'a guère facilité l'interprétation de ses comptes.

La transformation du statut de cette entreprise publique, son exposition bientôt totale à la concurrence, sans parler de sa cotation probable sur le marché financier à la suite de l'ouverture de son capital, ne manqueront pas d'élever les exigences de transparence de ses nouveaux partenaires pour tout ce qui concernera le domaine comptable. L'Etat, qui selon la loi a vocation à demeurer l'actionnaire majoritaire, aura à cet égard une responsabilité particulière dont les conséquences ne peuvent être sous-estimées car les marchés risquent de sanctionner sévèrement les obscurités ou les incertitudes pesant sur les résultats ou les charges à venir.

La Cour recommande donc que dès maintenant EDF utilise pleinement les annexes de ses comptes pour rendre la lecture de ceux-ci aussi claire et aussi peu contestable que possible. Elle recommande de même que l'entreprise, une fois achevée le passage aux normes IFRS de sa comptabilité, s'abstienne de procéder à des changements de méthodes ou d'estimations trop fréquents, sauf s'ils sont dûment justifiés et bien expliqués.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE*

L'insertion de la Cour des comptes intitulée « les spécificités d'EDF et leur traduction comptable » appelle de ma part des remarques concernant essentiellement les concessions de distribution d'électricité.

Il convient en premier lieu de rappeler que l'ouverture progressive à la concurrence, qui permet aux consommateurs d'électricité de choisir leur fournisseur, ne remet pas en cause le rôle d'EDF et des distributeurs non nationalisés en tant que concessionnaires pour le développement et l'exploitation des réseaux de distribution publique d'électricité qui sont la propriété des collectivités locales.

En outre, il est prématuré d'affirmer que le traitement comptable de ces concessions sera lui aussi remis en cause, dans la mesure où le référentiel des normes comptables internationales, qui sera applicable à partir des comptes consolidés 2005, n'est pas encore stabilisé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

Ce rapport public constituera une base de réflexion pour EDF soucieuse de poursuivre le travail important de fiabilisation des comptes réalisé durant ces dernières années et souligné par la Cour.

Je voudrais insister sur les facteurs qui concourent à la clarification des comptes et notamment, les effets induits par la transformation en société anonyme et par la prochaine ouverture du capital d'EDF. La standardisation internationale des référentiels comptables, largement engagée, conduit à l'adoption de concepts mieux partagés et plus lisibles. L'anticipation dès 2003, de l'actualisation des provisions, soulignée par la Cour, a été effectuée par EDF dans cet esprit.

Par ailleurs lorsque l'entreprise est amenée à procéder à des interprétations comptables, celles-ci sont toujours faites dans le cadre des règles et les estimations sont scrupuleuses, l'ensemble étant audité par les corps de contrôle externes et indépendants.

Pour ce qui concerne les observations formulées par la Cour, vous trouverez, ci-joint en annexe, la position de l'entreprise. Je souhaite pour ma part évoquer trois points particuliers.

- *Le dossier « régime particulier des retraites » est en passe d'être réglé : son financement organisé par la loi et négocié dans ses modalités entre les différentes parties intéressées conduira l'entreprise dès 2005 à présenter en comptabilité l'ensemble des obligations encourues à ce titre, selon des schémas qui permettront de lever la réserve que faisaient les Commissaires aux Comptes sur ce sujet depuis 1997.*
- *Le mode de comptabilisation de l'économie des concessions est présenté par la Cour comme dépassé dans son cadre législatif et contractuel présent, avec des conséquences majeures sur les comptes de l'entreprise. EDF ne partage pas cette analyse : le statut de concessionnaire obligé s'impose par la volonté réaffirmée du législateur. Les droits et obligations du concessionnaire ne sont remis en cause ni sur le plan juridique, ni sur le plan économique par l'éligibilité progressive des clients finals. Les provisions de renouvellement sont pour l'entreprise assimilables à des dettes (non financières) à l'égard des collectivités locales concédantes. Le domaine, il est vrai, n'est pas spécifiquement couvert par les normes comptables internationales actuellement en vigueur ; il n'est ni possible, ni souhaitable d'anticiper les conséquences des modifications éventuelles que pourront apporter les réflexions en cours des organismes de normalisation.*
- *Le traitement comptable des engagements nucléaires de long terme est effectué dans le respect des règles et de la doctrine comptable élaborées par le Comité de standardisation des normes comptables internationales (IASB). Etablies à partir d'échéanciers prudents et d'estimations scrupuleuses, les provisions présentées dans les comptes représentent la meilleure appréciation actuelle des coûts futurs attendus. Ainsi, les provisions d'EDF pour la fin de cycle du combustible nucléaire traduisent, malgré les incertitudes notamment institutionnelles qui s'imposent à l'entreprise, un processus industriel complet, réaliste et prudent.*

Pour conclure, je voudrais également vous dire que je n'ai aucun doute sur la capacité d'EDF à garantir durablement la lisibilité de ses comptes avec le bénéfice des évolutions déjà réalisées.

Annexe à la réponse du Président d'Electricité de France (EDF)

1^e PARTIE : Observations générales

1 - Les engagements de retraite

Le dossier « régime particulier des retraites » est en passe d'être réglé : son financement organisé par la loi du 9 août 2004 (titre IV) et négocié dans ses modalités entre les différentes parties intéressées conduira l'entreprise dès 2005 à présenter en comptabilité l'ensemble des obligations encourues à ce titre selon des schémas qui permettront de lever la réserve que faisaient les Commissaires aux Comptes sur ce sujet depuis 1997.

En ce qui concerne la réforme du financement du régime des retraites, le dispositif prend effet au 1^{er} janvier 2005, ses modalités d'application étant précisées par décrets et aux termes de conventions avec le régime général d'assurance vieillesse et les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO.

Le régime spécial des retraites des IEG est maintenu. Son financement est diversifié, notamment au-travers d'un adossement financier aux régimes de retraite du droit commun précités ce qui, à la fois, est un gage de pérennité pour le régime spécial et permet aux entreprises de limiter le provisionnement des engagements de retraite à la part habituellement couverte par les grandes entreprises relevant des régimes de retraite du droit commun.

La gestion du régime spécial est assurée par la Caisse Nationale des Industries Electriques et Gazières (CNIEG), organisme paritaire de sécurité sociale, personne morale distincte d'EDF, à laquelle l'ensemble des salariés et des employeurs de la branche des IEG seront obligatoirement affiliés.

Les droits à la retraite des salariés relevant du régime spécial des IEG restent inchangés. Seules les modalités de financement du régime spécial sont modifiées.

Ainsi, la Caisse des IEG va conclure des conventions financières avec la CNAV (régime général) et l'AGIRC-ARRCO, pour le financement par ces régimes, à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une partie des droits à retraite servis par le régime spécial de retraite des IEG (les « droits de base », identiques à ceux des salariés affiliés à ces régimes), en contrepartie du paiement de cotisations libératoires et, en ce qui concerne le régime général d'assurance vieillesse, d'une contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire (« soulte »). Les clauses techniques et financières qui permettent de respecter le principe de neutralité financière de la réforme pour les régimes de droit commun, font, dans leur détail, l'objet des conventions qui seront conclues entre la CNIEG et ces régimes, et qui seront approuvées par l'Etat.

Suivant ces conventions financières, les obligations qui seront à la charge des entreprises de la branche peuvent se décliner de la manière suivante :

- *pour la CNAV, versement d'une soulte de 7,649 milliards d'euros dont 40 % sont à la charge des entreprises des IEG et seront payés en 2005, et 60 % sont financés, avec un étalement sur 20 ans, par la Contribution Tarifaire sur l'Acheminement de l'énergie (CTA), dont le principe, expliqué infra, assure la neutralité de la réforme pour le consommateur final.*
- *pour les régimes complémentaires, le projet de convention prévoit un taux de reprise partiel des droits passés, une participation aux réserves de ces régimes de 0.7 Md€ payable en 2005 et une soulte de 0.9 Md€ au maximum. Ce dernier montant sera éventuellement versé à compter de 2010 et son niveau pourra être ajusté à la baisse lors de l'application à cette date de la clause de revoyure prévue par les conventions avec les régimes complémentaires.*

La loi prévoit que les « droits spécifiques » des IEG (correspondants à des prestations supplémentaires par rapport aux droits de base) déjà acquis au 31 décembre 2004, ainsi que la contribution exceptionnelle forfaitaire et libératoire à verser aux régimes de droit commun, seront financés par une contribution tarifaire assise sur les tarifs d'acheminement d'électricité pour la part des activités de transport et de distribution de l'électricité.

Cette contribution tarifaire d'acheminement (CTA) sera versée directement par les entreprises à la Caisse des IEG. Son mode de collecte similaire à celui de la TVA (collecte et reversement) s'accompagnera d'une baisse corrélative du chiffre d'affaires. A sa mise en place, elle sera donc neutre pour les clients.

Les entreprises de la branche des IEG supporteront en revanche dans leurs bilans la charge des droits spécifiques acquis au 31 décembre 2004 pour les autres activités (notamment production et commercialisation), ainsi que les droits spécifiques qui seront acquis à compter du 1^{er} janvier 2005 pour l'ensemble de leurs activités.

La garantie de l'Etat est octroyée à la Caisse sur l'ensemble des droits spécifiques passés.

Le nouveau régime de retraite prenant effet au 1^{er} janvier 2005, les décrets et conventions conclues avec les régimes de droit commun permettront de déterminer le montant des paiements et des provisions à constituer dans les comptes d'EDF par imputation sur les capitaux propres tant au titre des droits spécifiques acquis au 31 décembre 2004 qu'au titre des « soultes », pour les activités autres que le transport et la distribution.

La réforme du système de financement des retraites des Industries Electriques et Gazières (IEG) a été conçue pour respecter une stricte neutralité financière vis à vis des caisses et des salariés du privé. La réforme du financement doit se traduire effectivement par une amélioration des flux futurs de charges, mais, compte-tenu des soultes versées dès l'origine au régime de droit commun et des provisions inscrites dans les comptes au 1^{er} janvier 2005, la réforme doit être neutre sur les capitaux propres cumulés et actualisés de l'entreprise sur une longue période.

2. Les concessions

Le mode de comptabilisation de l'économie des concessions est présenté par la Cour comme dépassé dans son cadre législatif et contractuel présent, avec des conséquences majeures sur les comptes de l'entreprise. EDF ne partage pas cette analyse : le statut de concessionnaire obligé s'impose par la volonté réaffirmée du législateur. Les obligations du concessionnaire ne sont remises en cause ni sur le plan juridique, ni sur le plan économique par l'éligibilité progressive des clients finals.

Les provisions de renouvellement sont pour l'entreprise assimilables à des dettes (non financières) à l'égard des collectivités locales concédantes.

Le domaine, il est vrai, n'est pas spécifiquement couvert par les normes comptables internationales actuellement en vigueur et il n'est pas possible d'anticiper les conséquences des modifications éventuelles que pourront apporter les réflexions en cours des organismes de normalisation.

Selon EDF, les obligations du concessionnaire figurant au contrat doivent être respectées sans qu'y fasse obstacle le fait que l'entreprise est par la loi, concessionnaire permanent des réseaux ; l'ouverture prochaine à la concurrence, du marché de la fourniture aux clients domestiques, ne remet pas en cause cet état de droit.

La situation de concessionnaire obligé s'impose par la volonté du législateur (de 1946, 2000 et 2004) et se traduit par des contrats de concession.

Ce particularisme d'EDF en sa qualité de concessionnaire national imposé aux collectivités organisatrices d'un service public local a été relevé dès l'origine par la doctrine juridique, qui considérait que les contrats d'EDF n'étaient pas véritablement des concessions, mais plutôt des formes particulières de conventions d'organisation du service public (en ce sens voir l'article du Doyen Jean-Marie Auby « La notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'électricité et du gaz dans la loi du 8 avril 1946 », Cahiers juridiques de l'Electricité et du Gaz, 1949, p. 2).

Il n'en demeure pas moins que la loi a confirmé à plusieurs reprises la qualification de service public local pour la distribution publique et de concessions de service public pour les contrats passés par les autorités concédantes avec EDF. Ces contrats doivent donc être qualifiés de concession par détermination de la loi, avec les conséquences juridiques qui en découlent (application du CGI et du droit comptable, application des "principes généraux de la concession").

La situation de concessionnaire obligé ne comporte aucune dérogation : les clauses des contrats s'appliquent comme pour tout contrat administratif et le traitement comptable des concessions par EDF traduit cette situation juridique.

Les droits et obligations du concessionnaire ne sont remis en cause ni sur le plan juridique, ni sur le plan économique par l'éligibilité progressive des clients finals :

- *Sur le plan juridique : l'éligibilité totale des clients en 2007, touchant à la fois l'exclusivité de la desserte sur le territoire de la concession et son corollaire, l'obligation de fourniture aux clients, ne conduit pas à remettre en cause les obligations contractuelles d'EDF concessionnaire :*

En premier lieu, l'éligibilité est une faculté, non une obligation comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son avis du 8 juillet 2004. Tant qu'un consommateur ne fait pas jouer ses droits, EDF est tenu de le traiter comme un client non éligible.

En second lieu et en tout état de cause, les critères essentiels du droit des concessions sont préservés, nonobstant l'éligibilité totale.

Ces critères essentiels sont l'exercice même du service public, une rémunération du concessionnaire sur les usagers du service ou liée aux résultats de l'exploitation du service dans une proportion substantielle et enfin la gestion du service aux risques et périls du concessionnaire.

Or l'éligibilité, comme on le verra ci-après, ne détruit pas par elle-même, le lien entre la rémunération du concessionnaire et l'exploitation du service, ni ne fait disparaître la gestion aux risques et périls du concessionnaire.

Le concessionnaire demeure bien chargé de l'exercice même du service public. L'exclusivité de la fourniture ne correspond qu'à une partie de l'objet de la concession. La mission du concessionnaire relative à l'exploitation du réseau de distribution resterait maintenue à travers son rôle de gestionnaire de réseau public de distribution (GRD). L'exploitation des ouvrages au sens du cahier des charges recouvre la mission de GRD définie par la loi du 10 février 2000. Font également partie du service public de l'électricité la fourniture d'électricité aux clients éligibles n'ayant pas

trouvé d'autres fournisseurs et la fourniture de secours au titre des articles 1er et 2 de la loi du 10 février 2000⁸⁵ (cf. infra).

Par ailleurs, le concessionnaire a toujours la possibilité "de percevoir auprès des usagers un prix destiné à rémunérer les obligations mises à sa charge", conformément à l'article 1er du cahier des charges. Aussi le concessionnaire pourra-t-il non seulement percevoir les tarifs d'utilisation du réseau - ces utilisateurs apparaissant alors comme les usagers du service -, mais encore percevoir les tarifs liés à la fourniture d'énergie électrique aux clients éligibles n'ayant trouvé aucun autre fournisseur (art. 2-III-3°) et ceux liés à la fourniture de secours (art. 2-III-2°). De même, le concessionnaire devra pouvoir continuer à demander une participation pour toute demande de raccordement au sens du cahier des charges. On doit noter que la question du montant des redevances n'est pas indifférente. Ces dernières doivent être également intégrées dans le calcul des charges supportées par le concessionnaire, qu'il doit pouvoir compenser.

Mais l'équilibre économique ne repose pas sur la perception des seuls tarifs auprès des usagers. Il peut dépendre également des "éléments de rémunération extérieurs" tels que, au cas précis, le tarif d'utilisation des réseaux publics et la compensation des charges imputables aux missions de service public, par exemple celles prévues à l'article 5-II de la loi du 10 février 2000⁸⁶.

Ainsi, sous réserve de l'équilibre économique des contrats de concession, apprécié contrat par contrat ou sur le plan national, le maintien de l'objet de la concession de distribution publique d'électricité, malgré l'éligibilité totale, apparaît comme une application du principe de mutabilité, selon lequel "le régime des services publics doit pouvoir être adapté, chaque fois qu'il le faut, à l'évolution des besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général. Il impose qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques (résultant

85 A supposer même que ces deux fournitures "résiduelles" soient assumées à l'avenir par un ou plusieurs fournisseurs et donc soient extraites par le législateur du cadre de la concession, le service limité à la seule mission de GRD n'en aurait pas moins le caractère de service public.

86 Art 5-II : " Dans le cadre du monopole de la distribution, les charges qui découlent des missions mentionnées au II de l'article 2 en matière d'exploitation des réseaux publics [...] sont réparties entre les organismes de distribution par le fonds de péréquation de l'électricité instituée par l'article 33 de la loi n°46-628 du 8 avril 1946. Ces charges comprennent : 1° Tout ou partie des coûts supportés par les organismes de distribution et qui, en raison des particularités des réseaux publics de distribution qu'ils exploitent ou de leur clientèle, ne sont pas couverts par la part relative à l'utilisation de ces réseaux dans les tarifs de vente aux clients non éligibles et par les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution [...] ".

notamment de droits acquis ou d'engagements contractuels) aux mutations à réaliser ». ⁸⁷

Dans ces conditions, les cahiers des charges sont et demeurent en vigueur ; ils constituent le cadre contractuel régissant les droits, obligations et prérogatives du concessionnaire.

Sur le plan économique : il convient de rappeler que la perception d'une rémunération par le concessionnaire sur la vente du service aux usagers est le principe même d'une délégation de gestion de service public.

La concession de distribution d'électricité comprend à la fois l'activité d'investisseur/gestionnaire/exploitant du réseau de distribution pour tous les points de livraison (usagers ou abonnés) et l'activité de commercialisation pour la clientèle non éligible, celle n'ayant pas fait valoir son éligibilité ou n'ayant pas trouvé de fournisseur ou encore celle recourant au fournisseur de secours.

A noter que, pour les clients éligibles ayant fait valoir leur éligibilité, la part « acheminement » fait l'objet d'une rémunération du concessionnaire, le fournisseur se rémunérant par le prix de vente de l'énergie, en dehors du champ concessif.

Le tarif intégré de vente d'électricité aux usagers de la concession constitue donc bien la rémunération du concessionnaire pour l'ensemble des activités qu'il exerce sur la concession.

Le fait que le tarif de vente comprenne formellement, depuis la loi de février 2000, deux parts, la part acheminement et la part fourniture, ne remet pas en cause ce principe de rémunération du concessionnaire sur les usagers de la concession.

En effet, ce tarif de vente d'électricité est régulé au plan national par :

Oune régulation historique par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DIDEME) du tarif intégré de vente (total des deux parts acheminement et fourniture) aux clients non éligibles ou n'ayant pas fait valoir leur éligibilité. Cette régulation découle de la péréquation tarifaire nationale et est la seule ressentie par l'utilisateur de la concession.

Oune régulation plus récente par la CRE (2000) de la seule part acheminement. Cette régulation est liée à l'objectif d'accès transparent et non discriminatoire des tiers au réseau et n'est ressentie explicitement que par la clientèle éligible ayant souscrit un contrat CARD.

87) R. Chapus, Droit administratif général, tome I, p. 576.

La Loi du 9 août 2004 tout en supprimant la provision pour charges futures maintient l'obligation affectant la constitution de la provision pour renouvellement (avant le terme de la concession).

L'article 36 de la loi du 9 août 2004 libère EDF de ses obligations liées aux provisions pour renouvellement des ouvrages dont l'échéance de renouvellement est postérieure au terme normal du contrat de concession en cours. Mais ce faisant elle confirme de manière implicite la force des obligations concernant le renouvellement des autres ouvrages, c'est à dire ceux dont le renouvellement doit avoir lieu avant le terme du contrat de concession en cours.

Ces dernières obligations liées à l'article 10 du cahier des charges des concessions aboutissent à des financements pour le compte des collectivités locales qui sont très vigilantes sur ce sujet. Dans ces conditions, pour EDF, ces provisions ont bien un caractère de dette (non financière).

Par ailleurs si l'amélioration du résultat permise par la suppression de la provision pour charge future est bien d'environ 200 M€ par an, cette amélioration n'est que temporaire (il y a au contraire augmentation des charges, après renouvellement des concessions).

Enfin, il faut noter que cette clause qui allège dans un premier temps les obligations de l'entreprise, accompagne d'autres mesures en relation avec les collectivités locales qui alourdissent les obligations d'EDF et notamment le transfert gratuit aux concédants du réseau HTA appartenant en propre à EDF.

3 - Dépenses de fin de cycle des combustibles irradiés et déchets radioactifs

Concernant l'évaluation des provisions, le domaine de l'énergie nucléaire est en soi un domaine particulier, mais les règles comptables ne sont pas inadaptées à des cycles qui effectivement peuvent atteindre des durées très longues (par exemple pour la déconstruction, mais aussi pour les stockages de déchets). En effet, si à partir de spécifications externes, des échéanciers de décaissements prudents et une estimation scrupuleuse sont établis, les provisions présentées dans les comptes représentent la meilleure appréciation des coûts futurs attendus au moment où elles sont établies. Ainsi, les provisions d'EDF pour la fin de cycle du combustible nucléaire traduisent, malgré les incertitudes notamment institutionnelles qui s'imposent à l'entreprise, un processus industriel complet, réaliste et prudent.

La Cour note (I.C – 1a) que la constitution par EDF d'une provision pour la gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité à vie longue, objets de la loi du 30 décembre 1991, est une opération délicate dans la mesure où « alors qu'elle ne dispose ni d'un cadre institutionnalisé offrant une solution de référence, ni de la maîtrise technique du développement de cette solution, ni de la maîtrise financière correspondante ou de quelque

garantie que ce soit, en l'absence de tout engagement irrévocable de l'ANDRA, EDF doit choisir un scénario, le justifier et le chiffrer ».

Pour EDF, les provisions pour la fin de cycle du combustible nucléaire traduisent, malgré les incertitudes notamment institutionnelles qui s'imposent à l'entreprise, un processus industriel complet, réaliste et prudent :

- La provision pour retraitement du combustible usé traduit l'ensemble des éléments financiers relatifs aux opérations suivantes :
 - o le transport du combustible usé des centrales EDF à l'usine COGEMA de La Hague ;
 - o le traitement du combustible usé à La Hague, i.e., la séparation des déchets ultimes des matières recyclables, leur conditionnement et l'entreposage des déchets conditionnés dans les installations spécifiques de La Hague ;
- La provision relative à la gestion à long terme des déchets de haute activité à vie longue décrit la suite du processus, sur la base d'une hypothèse financièrement prudente, techniquement réaliste et cohérente avec la pratique internationale, d'un stockage en couches géologiques profondes. Plus précisément, elle intègre, pour la part revenant à EDF :
 - o le coût de développement et de construction d'un stockage géologique ;
 - o le transport et la mise au stockage des déchets conditionnés ainsi que l'ensemble des coûts d'exploitation relatifs à cette opération ;
 - o le coût de fermeture du stockage.

Il faut noter que les coûts d'entreposage des déchets avant le stockage profond sont pris en compte dans la part « retraitement » de la provision de fin de cycle, conformément au contrat qui lie EDF et COGEMA.

Concernant le chiffrage pris en compte pour la constitution de la provision relative à la gestion à long terme des déchets de haute activité à vie longue, EDF a choisi de continuer à retenir le devis produit par l'ANDRA en 1996 et de ne pas s'appuyer sur les nouvelles évaluations qui ont été communiquées par l'Agence en 2003 dans la mesure où celles-ci faisaient l'hypothèse d'un stockage « direct » (sans retraitement préalable) d'une partie du combustible usé, ce qui n'est pas cohérent avec le processus décrit dans la provision de fin de cycle.

De plus, l'écart constaté entre les chiffrages réalisés par l'ANDRA en 2003 et les évaluations internationales disponibles mérite un travail d'approfondissement, qui rend prématurée toute tentative de traduction comptable.

Ce travail est en cours dans le cadre d'un groupe de travail piloté par la DGEMP et regroupant en outre les Directions du Budget et du Trésor, l'ANDRA, AREVA, le CEA et EDF. Dans le mandat de ce groupe de travail, le Directeur Général de l'Energie et des Matières Premières précise qu'« il paraît nécessaire qu'un référentiel puisse être établi de façon à constituer des données communes aux différents intervenants, validées par les Pouvoirs publics et reposant sur les travaux de l'établissement public responsable de la gestion à long terme des déchets radioactifs et des études relatives à l'axe 2 de la loi de 1991, l'ANDRA. Ainsi, le mandat de ce groupe sera d'identifier et d'explicitier les hypothèses et bases techniques nécessaires pour le travail de chiffrage. Ces données seront rassemblées dans un document de synthèse, destiné à constituer le référentiel commun mentionné plus haut et à fonder le travail d'évaluation des provisions. Un tel référentiel permettra notamment aux Commissaires aux comptes d'effectuer leur travail de vérification. »

L'avancement actuel des travaux de ce groupe ne remet pas en cause le montant de la provision d'EDF relative à la gestion à long terme des déchets de haute activité à vie longue, dont il convient de rappeler qu'elle est le résultat d'une traduction financièrement prudente du devis de 1996.

Par ailleurs, EDF attend de l'aboutissement du processus prévu par la loi du 30 décembre 1991 qu'il permette une clarification essentielle concernant les modalités de gestion à long terme qui pourraient être retenues, en fonction des résultats des recherches. EDF note à ce propos que la Commission Nationale d'Evaluation considère dans son rapport de 2004 qu'« en 2006, il n'existera pas d'obstacle dirimant qui empêcherait le législateur de prendre une décision de principe quant au stockage de déchets à vie longue dans le secteur étudié ».

L'information fournie en annexe aux comptes a été complétée dès 2003, le rapport annuel sur les comptes d'EDF pour 2003 indiquant (page 39): « cette provision est susceptible d'être revue en fonction d'un nouveau devis qui serait établi par l'ANDRA en 2004 ».

Enfin, à fin juin 2004, ce texte a été complété de la façon suivante : « L'évaluation ANDRA de 1996 est en cours d'actualisation. Notamment, un groupe de travail réunissant d'une part les administrations concernées et d'autre part, les producteurs (EDF, AREVA, CEA) a été constitué début 2004 par la Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières (DGEMP) pour élaborer un référentiel permettant d'identifier et d'explicitier les hypothèses et bases techniques nécessaires pour le travail de chiffrage des coûts de référence pour un stockage géologique profond. Ce groupe de travail doit remettre un premier rapport pour la fin 2004 et un rapport élargi est demandé pour le second trimestre 2005 ».

2^e PARTIE : Observations diverses

1. La Cour indique au sujet de la comptabilisation des opérations de trading qu' « EDF aurait donc pu modifier son mode de comptabilisation dès l'arrêté des comptes de 2002, le 26 mars 2003 »

EDF s'est préoccupée de cette question dès l'exercice 2001. La comptabilisation des opérations de trading a en effet donné lieu à des échanges avec les Commissaires aux comptes durant cet exercice. Ces derniers ont alors confirmé à EDF que « s'agissant d'opérations d'achat et de vente d'énergie (livraisons physiques) faites par EDF T pour son propre compte (et non en tant que mandataire), ces dernières doivent figurer respectivement dans les charges et les produits d'EDF. Il ne nous semble pas possible à ce stade de la législation en vigueur en France de retraiter ces opérations dans le résultat consolidé. Les éventuelles livraisons entre EDF et EDF T s'élimineront dans le cadre des flux intra-groupe mais les livraisons auprès d'autres tiers resteront dans le chiffre d'affaire consolidé ».

Cette analyse n'a pas été remise en cause en 2002.

Ce n'est qu'à la suite d'une évolution sur ce domaine des normes US GAAP (parution de l'EITF (Emerging Issues Task Force) N° 02-3, et de la pratique d'autres groupes qu'EDF a modifié à partir de 2003 son mode de comptabilisation. Les opérations de négoce sur le marché de l'énergie sont donc à partir de ce dernier exercice, et en accord avec ses Commissaires aux Comptes, comptabilisées, dans les comptes consolidés, nettes des achats, conformément à ce qui était alors devenu la nouvelle pratique du secteur.

Il faut ajouter comme le précise d'ailleurs la Cour, que les charges ont été impactées de manière symétrique lors de la suppression du netting et qu'au total le résultat net avant et après netting n'est pas affecté ; EDF a également publié en 2003 un chiffre d'affaires 2002 pro forma prenant en compte ce changement de méthode comptable.

2. La Cour indique : « Enfin, EDF a fait le choix d'actualiser ses provisions de long terme à un taux d'actualisation de 5 % ce qui correspond, compte-tenu du taux d'inflation estimé à 2 %, à un taux d'actualisation net de 3 %. L'adoption de ce retraitement, non prévu par le règlement sur les passifs,... ».

Il n'y avait pas véritablement de choix pour EDF dans les dispositions retenues dans la mise en œuvre en 2002 du règlement sur les passifs.

En effet, s'il est vrai que les règles françaises (PCG et règlements et avis sur les passifs) n'abordaient pas le sujet de l'actualisation⁸⁸, la norme IAS37 la rendait obligatoire en 2005. Dans ces conditions, quelle aurait été la signification d'un mouvement très défavorable en 2002, suivi d'un mouvement de sens contraire en 2005 (dont le caractère obligatoire à terme était déjà connu en 2002) ? EDF n'a pas estimé en l'occurrence qu'il y avait choix.

3. La Cour indique : « Nette d'impôt, l'incidence sur les capitaux propres est plus limitée en raison d'une charge fiscale de 803 M€, d'autant plus lourde qu'elle n'était pas nécessaire, puisque correspondant à une application anticipée de la norme par EDF. On peut raisonnablement penser que, placée devant un choix similaire, une autre entreprise aurait fait un choix différent afin de ne pas accroître sa charge fiscale, même au prix d'un affichage comptable moins favorable ».

Le choix d'anticiper l'application de la norme ne peut être considéré comme la raison de l'aggravation de la charge fiscale, qui réside en fait dans l'option d'actualiser les provisions de long terme. L'application non anticipée dudit règlement effectuée selon les mêmes modalités se serait traduite par une charge fiscale identique.

4. La Cour indique : « Il appartiendra à l'Etat, qui selon la Loi a vocation à en demeurer l'actionnaire majoritaire, de veiller au bon usage de marges de manœuvre comptables dont l'entreprise continuera de disposer »

La formulation de la Cour ne prend pas en compte les actions passées et présentes des corps de contrôle existants (autre la Cour), et en particulier les Commissaires aux Comptes, mais aussi l'actionnaire dont les contrôles s'exercent déjà notamment via le Comité d'Audit.

⁸⁸) La Commission des études comptables du CNC (bulletin du CNCC de mars 2002) considère que la meilleure estimation de la sortie de ressource, évoquée par l'article 323-2 du PCG révisé, peut être soit la valeur nominale, soit la valeur actualisée.

8

L'évolution du groupe France Télévisions

PRESENTATION

Il y a sept ans, dans son rapport public 1998, la Cour avait analysé la gestion de France Télévisions et relevé des pratiques financières et comptables critiquables, des coûts d'exploitation mal maîtrisés et des opérations d'investissement lourdes menées sans réflexion préalable suffisante (comme la construction d'un siège commun ou la participation au bouquet numérique de programme TPS). Elle avait également conclu que la présidence commune, à l'époque, ne donnait pas à France Télévisions une structure adaptée pour mener à bien la stratégie du groupe.

Depuis cette date, l'intervention de la loi du 1er août 2000 a marqué une inflexion politique majeure, en érigeant France Télévisions en société holding capable de jouer un rôle central dans le pilotage des chaînes publiques de télévision.

Quatre ans après la promulgation de la loi, la Cour s'est efforcée d'apprécier les conditions dans lesquelles la holding France Télévisions avait exercé son rôle de pilotage et orienté la stratégie du groupe. Le contrôle mené sur cette entreprise nouvellement créée et ses principales filiales (France 2, France 3, France 5, France Télévisions Publicité, France Télévisions Distribution, chaînes thématiques...) conduit au constat d'une nette amélioration de la gestion que traduisent les comptes positifs du groupe de 1999 à 2003.

En revanche, France Télévisions souffre de la difficulté de l'Etat à fixer une perspective de financement compatible avec les exigences de son développement, ce qui a conduit le groupe, à trois reprises, dans un passé récent, à changer de cap stratégique.

I – Un groupe en profonde transformation

La loi du 1^{er} août 2000 a fixé en son article 44 un cadre général à la holding dénommée France Télévisions en la chargeant des missions suivantes : « *définir les orientations stratégiques, coordonner et promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services, conduire les actions de développement en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion et de production et gérer les affaires communes des société* ».

En tant que holding, France Télévisions contrôle un groupe composé des sociétés nationales de programmes et de leurs filiales, avec pour mission d'en assurer le pilotage stratégique ainsi que d'en superviser la gestion.

Outre les deux diffuseurs historiques issus de l'éclatement de l'ORTF, Antenne 2 devenue France 2 et FR3 devenue France 3, le groupe comprend également l'ex-Cinquième, devenue France 5, et s'est vu adjoindre récemment RFO.

Par ailleurs, le groupe comporte un certain nombre de filiales, détenues soit directement (France Télévisions Publicité, Espace 3, France Télévisions Distribution...) soit indirectement à travers les participations des diffuseurs (France 2 cinéma, France 3 cinéma, Multimédia Film Productions, SCI France Télévisions...). France Télévisions est également actionnaire principal dans d'autres chaînes publiques, en particulier celles dédiées à l'action audiovisuelle extérieure (CFI, TV5). Au total, le groupe est composé d'une société mère et de 37 sociétés consolidées soit en intégration globale (29), soit par mise en équivalence (8).

Au terme du contrôle, il apparaît à la Cour que France Télévisions dispose désormais de la structure de tête qui lui manquait, même si la profonde transformation réalisée exige encore d'être parachevée.

A – Une structure de tête

La mise en place de la holding a permis d'effectuer une remise en ordre financière et comptable, d'engager un changement de logique économique désormais orientée sur la performance et de donner un début d'unité et de cohérence à un ensemble très composite.

1 – Une remise en ordre financière et comptable

Société créée en 2000, France Télévisions n'a produit ses premiers comptes sociaux qu'à partir de 2001⁸⁹. Le fonctionnement initial de la société a nécessité une phase de montée en puissance au cours de laquelle certaines charges essentielles, comme la rémunération des salariés, ont été supportées par les sociétés de programme (France 2 et France 3 essentiellement) en contrepartie d'un reversement alloué par la holding à ses filiales.

Depuis que la holding est en ordre de marche, l'information financière issue du groupe France Télévisions est plus fréquente et plus fiable que celle que produisaient auparavant les différentes sociétés nationales de programme. Des tableaux de bord trimestriels et semestriels et un budget, établis au niveau du groupe, sont réalisés. Les comptes consolidés sont publiés deux mois et demi après la clôture.

Des efforts restent à effectuer pour améliorer la qualité des comptes. Mais la mise en place d'un système d'information de gestion commun appelé Ariane devrait permettre l'adoption d'un plan comptable unique et de référentiels de gestion communs pour l'ensemble des composants du groupe. De la même manière, les dirigeants du groupe ont parfaitement conscience que France Télévisions doit se mettre en situation d'adopter rapidement des normes comptables internationales.

Depuis le 1er juillet 2001, la holding assure la gestion centralisée de la trésorerie des sociétés du groupe. Elle gère également et assure la couverture de l'ensemble des risques financiers : risques de taux d'intérêt, risque de change, risques de contrepartie et de liquidité.

Enfin, France Télévisions dispose désormais d'un outil de surveillance active qui a permis des actions de remise en ordre. Deux exemples, relevés lors du contrôle de deux filiales, en montrent la nécessité.

Le premier a concerné la filiale de distribution France Télévisions Distribution (FTD) et porté sur l'acquisition en juillet 2000 des droits du film *Windtalkers*. Alors que le montant des droits représentait deux fois les capitaux propres de l'entreprise et plus de 20 % de son chiffre d'affaires, la décision de les acheter a été prise sans que la maison mère en soit informée à temps, pas plus d'ailleurs que le conseil

89) L'année 2001 représente le premier exercice opérationnel pour France Télévisions SA, la société n'étant dotée de la personnalité juridique que depuis le 6 septembre 2000, date de son immatriculation au Registre du Commerce et des Sociétés.

d'administration. Sortant en salle après les attentats du 11 septembre 2001, le film s'est avéré un échec commercial, ce qui a conduit à une perte finale estimée à 2,5 M€. Dès lors, une fois la perte comptabilisée, FTD se retrouvait lourdement endettée et sans fonds propres. L'action de la holding a permis de gérer les conséquences financières d'une prise de risque d'autant plus discutable que le cœur de métier de FTD n'est pas l'achat de droits mais la commercialisation de produits audiovisuels. France Télévisions a décidé de convertir en capital à hauteur de 50 % le prêt qui avait été contracté sous forme d'obligations convertibles et a placé sa filiale sous contrainte de résultat pour qu'elle atteigne les objectifs d'activité et de rentabilité qui conditionnaient cette conversion. A la fin de l'année 2005, FTD aura remboursé environ les deux tiers du prêt bancaire sans que la maison mère ait été appelée en garantie.

Le second exemple touche la filiale France 5 et la Banque de programmes et de services (BPS) créée en 1996. Son principe était de proposer aux établissements scolaires et de formation d'accéder, sur la base de « vidéo à la demande », à un nombre considérable de programmes en contrepartie d'un abonnement et d'un paiement à chaque utilisation. La complexité du dispositif technique retenu, notamment les équipements nécessaires aux abonnés, la taille du public visé, l'ampleur des problèmes juridiques soulevés par un mode radicalement nouveau de transmission des contenus ont placé l'ex-Cinquième dans une situation très délicate. Au cours du second semestre 1999, la décision a alors été prise de confier la gestion de la BPS à des prestataires privés extérieurs. Mais cette opération a été menée dans des conditions qui ont conduit à une impasse. Ayant à assumer une situation pour le moins malencontreuse, au moment où il prenait le contrôle de la chaîne France 5, le groupe France Télévisions a décidé, après expertise, de dénoncer les engagements pris antérieurement et de dédommager les repreneurs. L'infrastructure de la BPS a été alors reprise et son assise commerciale totalement repensée. Un nouveau produit de « webtv éducative », tirant parti de l'essor de l'Internet, a été proposé. Ce site, ouvert en 2003, destiné aux publics scolaires, permet de récupérer ainsi partiellement l'importante mise de fonds - 16,8 M€ - qui avait été consentie initialement. Ces redressements confirment qu'une particulière vigilance s'impose à l'avenir dans le contrôle des engagements pris au sein du groupe pour éviter la répétition de choix risqués.

2 – Un changement de logique économique

La loi de sécurité financière du 1er août 2003 fait obligation au président du conseil d'administration d'une entreprise de produire un rapport sur les procédures de contrôle interne. Cette disposition a accru la

priorité donnée par la holding France Télévisions à ce volet de la gestion du groupe. Une direction de l'audit interne a été créée et un comité d'audit, émanant directement du conseil d'administration, a été institué. Des procédures écrites ont renforcé la sécurité des engagements et remédié aux critiques sévères auparavant formulées par la Cour.

Plus fondamentalement, la mise en place de la holding, avec des procédures strictes de « reporting », a permis de sortir de la logique budgétaire et administrative traditionnelle qui met l'accent exclusivement sur la dépense et se préoccupe peu d'objectifs et de résultats. Une inversion des procédures d'élaboration du budget a été organisée, avec l'obligation pour les gestionnaires des chaînes et des programmes de rendre compte de leurs résultats et de participer à la mise en œuvre de programmes d'économies dont la réalisation effective est contrôlée par un cabinet d'audit extérieur. Si le changement engagé reste encore à consolider, le contrôle effectué par la Cour, notamment à France 2, a permis d'en mesurer les premiers effets positifs. Dès lors, le maintien d'une mission de contrôle économique et financier, créée dans un tout autre contexte et conçue dans une philosophie de contrôle très différente, n'a plus beaucoup de raisons d'être.

Les résultats de ce changement de culture sur les comptes doivent également être soulignés. Depuis sa création, le groupe a toujours connu un résultat bénéficiaire et accru la capacité d'autofinancement engendrée par son activité.

Principaux résultats du groupe France Télévisions

Millions d'euros

	2001	2002	2003	progression
Résultat d'exploitation	21,3	35,1	40,3	89 %
Résultat financier	-10,5	-16,6	-10,9	n.s
Résultat courant	10,8	18,5	29,4	37%
Résultat exceptionnel	4,5	36,4	-5,7	n.s
Résultat net (part du groupe)	36,1	53,2	14,2	-61 %
Capacité d'autofinancement	74,1	106	117	+ 58 %

Source : Comptes consolidés du groupe

Il convient d'observer que, depuis la création de la holding, les ressources publiques du groupe progressent plus lentement que le chiffre d'affaires global.

**Crédits publics (redevance et dotations budgétaires) et chiffre d'affaires
de France Télévisions**

Millions d'euros

	2001	2002	2003	Progression	Par an
Crédits publics	1432	1470	1508	5,31 %	2,62 %
Ressources publicitaires	625	677	710	13,60 %	6,58 %
Chiffre d'affaires	2180	2282	2381	9,22 %	4,51 %
Crédits publics/chiffre d'affaires	66 %	64 %	63 %		

Source : Comptes consolidés du groupe

La loi du 1^{er} août 2000 a introduit deux règles nouvelles quant au mode de financement de la télévision publique, l'une abaissant d'un tiers la durée horaire maximale des écrans publicitaires des chaînes France 2 et France 3, l'autre prévoyant la compensation intégrale des exonérations de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux.

Si l'application de ces dispositions a sensiblement modifié en 2001 la répartition entre recettes publicitaires, redevance et crédits budgétaires, l'amélioration des résultats du groupe observée depuis lors a pour origine principale la progression des recettes issues de la publicité et l'effort de maîtrise des dépenses entrepris notamment à travers le plan *Synergia*. Ce plan, lancé en avril 2002, a fixé des objectifs en terme d'organisation, de procédures et de résultats pour obtenir les synergies attendues. Un pôle immobilier unique ainsi qu'un service de coordination des achats ont été créés.

Le plan Synergia fait l'objet d'un audit annuel réalisé par un cabinet indépendant, choisi en accord avec l'Etat. Les rapports établis permettent de constater qu'à la fin 2003 plus de 50 M€ d'économies ont été réalisées, montant supérieur à l'objectif fixé par le conseil d'administration (37,7 M€). Cet effort doit être poursuivi.

3 – Un effort de cohérence

Pour assurer le pilotage du groupe, la holding a également mis en place une direction collégiale à laquelle participent les directeurs généraux des chaînes, qui fixe les objectifs de programmes en commun et veille à renforcer la complémentarité entre les chaînes.

L'unité du groupe devrait être renforcée par l'adoption prochaine d'un système intégré de gestion. Cet outil permettra aux chaînes du groupe d'utiliser des méthodes similaires dans les trois domaines que sont la comptabilité générale, la comptabilité analytique et les achats et devrait améliorer la rapidité et la fiabilité de l'information de gestion. On peut en attendre aussi un meilleur contrôle des engagements et une politique des achats communs plus efficace.

Enfin, le groupe s'est employé à développer une vision commune des relations avec les téléspectateurs et les associations. Un baromètre a été élaboré, reposant sur un ensemble de 10 000 téléspectateurs qui seront sollicités par échantillons de 1500, ce qui permettra de disposer d'une appréciation qualitative, chaîne par chaîne et programme par programme.

De même, le groupe a retenu de nouveaux indicateurs : l'*indice d'affinité*, qui permet d'observer par tranches d'âge le public qui regarde les programmes des chaînes, et l'*audience cumulée*, qui mesure le nombre de téléspectateurs ayant sur une période de temps donnée regardé un programme proposé par l'une des chaînes du groupe France Télévisions (France 2, France 3, France 5, ...). La recherche de l'audience cumulée conduit à ne pas s'intéresser exclusivement à la part d'audience (le pourcentage de téléspectateurs regardant le programme relativement à l'ensemble des téléspectateurs regardant la télévision, à un moment donné) qui est l'indicateur privilégié pour la commercialisation d'écrans publicitaires, mais à observer sur l'ensemble de la journée ou de la semaine des programmes qui peuvent intéresser des catégories diverses de téléspectateurs. Une telle approche, différente de celle d'une chaîne commerciale, est essentielle pour une télévision financée sur fonds publics qui doit viser une grande diversité de publics.

B – Une évolution à parachever

Ces premiers résultats encourageants ne répondent encore que partiellement aux exigences d'un groupe confronté à une sévère concurrence. Dans trois domaines au moins, l'effort engagé doit être poursuivi. Le groupe France Télévisions devrait être pleinement responsable de la gestion de toutes les filiales qu'il contrôle. Il doit se fixer des objectifs ambitieux pour engager une réduction des charges de personnel et plus encore de leur progression. Enfin, sans remettre en cause le choix d'une organisation qui responsabilise les dirigeants des principales chaînes et filiales, le pouvoir d'arbitrage et de coordination de la holding doit être renforcé.

L'absence de contrôle de la holding sur certaines de ses composantes (TV5 - CFI - ARTE).

France Télévisions dispose de participations dans plusieurs filiales sans pouvoir, à aucun moment, intervenir dans leur gestion. Il s'agit, d'une part, de Canal France International (CFI), contrôlée à 75 %, et de la chaîne francophone TV5, et d'autre part de la chaîne culturelle ARTE⁹⁰, dont le fonctionnement repose sur des règles définies par des conventions internationales. Dans tous les cas, la désignation des responsables et l'évaluation de leur action échappent largement aux dirigeants du groupe.

Cette situation n'est pas nouvelle. En 2000, la Cour avait déjà appelé de ses vœux dans son rapport public à un engagement plus fort de France Télévisions dans l'action audiovisuelle extérieure. Elle réitère aujourd'hui cette recommandation. La professionnalisation croissante du secteur audiovisuel - liée aux exigences d'un marché mondial sur lequel travaillent des groupes internationaux publics (BBC) ou privés (CNN) puissants - rend nécessaire que la stratégie, l'organisation et l'action audiovisuelles extérieures soient placées sous la responsabilité de dirigeants disposant d'une stabilité dans leurs fonctions et soumis à une exigence de résultat.

Bien entendu, il appartient aux autorités politiques et notamment au ministère des affaires étrangères de fixer des objectifs de présence et d'action extérieures et de s'assurer de la bonne allocation des moyens budgétaires consentis. Mais, une fois ce cadre politique fixé, les responsables des outils de diffusion extérieure devraient être contrôlés par leur actionnaire principal, qui devrait également être associé à leur désignation. Sans méconnaître les précautions à prendre pour assurer la compatibilité d'une telle exigence avec les engagements internationaux auxquels la France a souscrit, la Cour croit nécessaire qu'une clarification intervienne sans tarder.

En effet, la situation actuelle fait peser sur le groupe France Télévisions une responsabilité que celui-ci n'a pas les moyens d'assumer et dont il subirait les conséquences en cas de mauvais résultats de l'une ou l'autre de ces filiales. Dès lors que, par une décision récente, l'Etat a inscrit France Télévisions dans le périmètre des entreprises relevant de l'Agence des participations de l'Etat, il est légitime qu'il fixe à la holding des objectifs pour l'ensemble du groupe et que la direction générale de France Télévisions ait les moyens opérationnels de les mettre en œuvre

90) Canal France International (CFI) est contrôlé à 75 % par France Télévisions depuis le 1^{er} juillet 2003 (25 % pour Arte) ; France Télévisions est majoritaire dans la capital de la chaîne francophone TV5 (51,5 %) depuis juillet 2004 (contre 47,4 % avant cette date). Le groupe détient 45 % du capital d'ARTE France.

dans le respect des lignes éditoriales propres à chacune de ces chaînes. Or, dans le montage actuel France Télévisions n'est en mesure de veiller ni à une complémentarité judicieuse des activités, ni à la mutualisation des moyens et à la réalisation d'évidentes synergies, ni à la sécurité des flux financiers.

Toutes les administrations de tutelle du groupe France Télévisions ont exprimé une critique convergente sur une situation qui contrevient aux principes de bonne gouvernance. A défaut d'y remédier, il serait plus cohérent que ces participations soient sorties du groupe.

1 – La nécessité de mettre en place une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux d'aujourd'hui

Respectant l'esprit comme la lettre de la loi du 1er août 2000, le groupe France Télévisions a fait le choix de laisser une grande autonomie de gestion, en particulier en matière de personnel, aux responsables des chaînes de diffusion comme à ceux des filiales. Cette situation explique que jusqu'à ce jour la structure de tête ait fait preuve de prudence dans ses interventions en matière de ressources humaines et que la mobilité au sein du groupe soit restée particulièrement faible.

En réponse aux critiques de la Cour, le groupe a répondu que la modestie de l'action dans ce domaine s'expliquait par la jeunesse du dispositif, par l'attachement des salariés des chaînes à leur entreprise d'origine, par la difficulté qu'il y a à assurer l'effectivité de la priorité aux collaborateurs permanents sur des postes « vacants » mais tenus par des agents à contrats à durée déterminée, enfin et surtout par les différences de conventions collectives et des avantages qui y sont associés entre les différentes entreprises du groupe.

Ces explications ne sauraient justifier l'inaction. En premier lieu, le groupe et ses filiales doivent se doter rapidement des outils permettant une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, l'organisation d'une mobilité effective en leur sein, ainsi qu'un suivi rigoureux des effectifs et de la politique salariale. Si des efforts ont été engagés en ce sens, beaucoup reste encore à faire.

En second lieu, la maîtrise des dépenses de personnel constitue un enjeu majeur compte tenu du poids qu'elles représentent dans l'ensemble des charges des sociétés, mais surtout de leur progression (5,12 % en moyenne par an jusqu'en 2002) supérieure à celle des autres charges comme à celle des ressources. C'est particulièrement vrai à France 3 où les charges de personnel pèsent lourdement sur les charges d'exploitation et ont connu une évolution incompatible avec la progression des

ressources. Cette évolution contraste avec la situation de France 5 où les charges de personnel ont eu tendance à se stabiliser depuis 2001, la direction mettant par ailleurs en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) qui a permis d'engager une politique active de mobilité et de redéploiement des postes.

Enfin, le groupe doit, dans le cadre de la négociation sociale, trouver la souplesse de gestion et la capacité d'adaptation qui lui font aujourd'hui défaut. En effet, la conjonction des automatismes salariaux et des mécanismes paritaires laisse la portion congrue aux méthodes modernes de gestion des ressources humaines (entretien annuel, bilans de compétence, détermination d'objectifs individualisés...). Les directions des entreprises ne voient pas d'intérêt à mettre en œuvre ce type d'outils (dès lors que les décisions individuelles relèvent de logiques qui en sont éloignées), tandis que les organisations syndicales estiment que les automatismes sont nécessaires puisque les moyens objectifs de justifier les décisions individuelles (que pourraient apporter ces outils) n'existent pas. Enfin, les autorités de tutelle en prennent acte pour maintenir un contrôle étroit de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), définie par le ministre chargé du budget sur proposition de la commission interministérielle de coordination des salaires (CICS). Face à une concurrence qui dispose de moyens importants pour attirer les talents formés dans les télévisions publiques, France Télévisions n'est pas armé pour retenir ces mêmes talents ou les faire revenir. Le cadre conventionnel actuel constitue un sérieux frein pour la prise en compte des changements technologiques et des nouveaux métiers.

2 – Le développement de la fonction d'arbitrage

La holding joue un rôle prééminent dans la gestion et la stratégie des diffuseurs dont elle possède la totalité du capital. Après le vote du Parlement sur le montant de la redevance alloué au groupe, elle dispose de la clef de répartition de la ressource publique et le président du groupe est force de proposition dans la désignation des directeurs généraux.

Mais le législateur a souhaité que les chaînes de diffusion soient des chaînes de plein exercice, offrant une gamme complète de programmes. C'est pourquoi elles sont dotées de conseils d'administrations autonomes, placés certes sous présidence commune, mais disposant de prérogatives propres en matière de détermination de leur ligne éditoriale.

La loi du 1^{er} août 2000 dispose, à l'article 43-11 - repris par les préambules des cahiers des missions et des charges des trois chaînes - que les sociétés nationales de programmes « *offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme* ». Plus particulièrement, l'article 44-I de la même loi, repris également dans le cahier des missions et des charges de chaque chaîne, précise :

- France 2 a pour mission de « *proposer une programmation généraliste, de référence et diversifiée à l'intention du public le plus large* »,

- France 3 a pour mission de « *concevoir et programmer des émissions de télévision à caractère national, régional et local (...) Cette société propose une programmation généraliste et diversifiée* ».

- France 5 a pour mission « *de concevoir et de programmer des émissions de télévision à caractère éducatif et favorisant l'accès au savoir, à la connaissance de la formation et de l'emploi. Cette programmation doit contribuer à l'éducation à l'image et aux médias* ».

Le législateur n'a donc pas prévu une segmentation de l'offre par type de public en spécialisant telle ou telle chaîne, mais plutôt une harmonisation et une coordination des genres de programmes, étant entendu que chacune des chaînes doit viser la plus grande diversité des publics. Ce choix diffère sensiblement du modèle britannique de la BBC dans lequel les chaînes développent des identités commerciales propres, sous l'égide d'une structure centrale qui a autorité pour fixer les différentes lignes éditoriales des antennes et en assurer la complémentarité. Le président de France Télévisions a fait part de sa volonté de respecter l'esprit de la loi, en soulignant que l'autonomie des chaînes en matière de programmes n'était pas seulement un choix de mode de gestion, mais aussi le reflet de la diversité de leurs métiers.

Il estime être parvenu à réaliser un équilibre entre l'exigence de complémentarité et le souci d'autonomie éditoriale des chaînes. Mais il reconnaît aussi que le prix de cette autonomie est le risque de recouvrements qu'il souhaite se garder la possibilité de redresser par des arbitrages appropriés. Une direction de l'harmonisation des programmes a été ainsi mise en place et des opérations communes ont été décidées pour de grands événements comme les cérémonies de l'anniversaire du débarquement du 6 juin 1944. Toutefois, la Cour insiste pour que la holding dispose de procédures de contrôle, d'alerte, de correction et de sanction nécessaires. La complémentarité entre les chaînes, qui vise à toucher une grande diversité de publics, exige en effet une gamme large de programmes dont le coût est nécessairement élevé. Il serait donc

préjudiciable que ce coût structurel soit inutilement alourdi par des redondances qui seraient la conséquence d'une incapacité ou d'un refus d'arbitrer de la part de la direction du groupe. En effet, l'évolution du coût des grilles est la clef principale de l'avenir de la télévision publique.

II – L'horizon de la télévision publique

Outre la création d'une holding de tête, la loi du 1^{er} août 2000 a prévu un autre instrument essentiel de pilotage de la télévision publique, le contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce document, défini par l'article 53 de la loi, doit permettre au groupe France Télévisions de disposer à la fois d'une ligne stratégique approuvée par l'Etat et des moyens de financement nécessaires pour la mettre en œuvre. La création de cet instrument s'imposait d'autant plus que France Télévisions avait fait dans un passé récent l'expérience difficile d'avoir à définir une stratégie sans être assuré de pouvoir toujours disposer le moment venu des ressources indispensables. La signature du premier contrat d'objectifs pour la période 2001-2005 constitue donc une avancée. Mais il se trouve que peu après sa signature l'axe majeur de ce contrat – le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre – a été remis en cause. Si des discussions se sont alors engagées avec l'Etat pour la signature d'un avenant, elles n'ont pas à ce jour abouti et le groupe se trouve *de facto* dépourvu de tout horizon pluriannuel de ses moyens. Cette situation traduit les hésitations de l'Etat à arrêter une stratégie conciliable avec le niveau de ressources qu'il est possible d'affecter à la télévision publique.

A – Le choix d'une stratégie

Depuis au moins une décennie, France Télévisions est placée dans un contexte concurrentiel difficile et soumise, comme ses concurrents, à de véritables révolutions technologiques. Du fait d'un contexte budgétaire tendu et des conséquences des alternances politiques, France Télévisions a dû s'adapter à des changements d'orientation fréquents. Après avoir misé sur le satellite le groupe a fini par se dégager du bouquet numérique dans lequel il avait pris une participation. Puis, et alors que la mise en œuvre de la télévision numérique terrestre (TNT) devait constituer un objectif majeur, il a dû revoir significativement à la baisse ses ambitions et en décaler la réalisation. Depuis deux ans il tente de bâtir une stratégie composite qui souffre de ne pas être aujourd'hui fixée dans un document contractuel.

1 – 1995-2000 : priorité au bouquet satellitaire

Au milieu des années 1990, l'objectif de France Télévisions a été de proposer une offre télévisuelle de complément dans le cadre de la participation à un bouquet numérique diffusé par satellite. Faute d'avoir pu convaincre Canal + qui s'était lancé dans la diffusion d'un bouquet satellitaire (Canal Satellite) de s'engager dans un partenariat, France Télévisions, alors simple présidence commune des chaînes publiques, s'est lancé dans un projet associant TF1 et M6. Il s'agissait d'éditer plusieurs chaînes thématiques (Histoire, Mezzo, Régions et Festival) et de les proposer au sein du bouquet TPS auquel participaient les deux diffuseurs privés. Mais l'insuffisance des moyens du groupe public l'a conduit à se tourner vers France Télécom qui souhaitait se diversifier dans l'audiovisuel et c'est en définitive ce dernier qui a pris la principale participation publique dans TPS.

Canal Satellite et TPS ont alors engagé une guerre des tarifs qui a conduit les diffuseurs à réduire au maximum la rémunération versée aux éditeurs. Les chaînes thématiques du groupe sont devenues fortement déficitaires. Plus grave pour France Télévisions, sa position d'actionnaire minoritaire au sein de TPS, comme les dispositions du pacte d'actionnaires, ne lui a pas permis de défendre les intérêts des chaînes thématiques qu'elle éditait. La position de ces chaînes sur les canaux du satellite et le niveau des rémunérations consenties s'en sont trouvés affectés. Le président de France Télévisions a donc choisi en 2000 de tirer les conséquences d'une situation où il était en position de faiblesse en décidant de vendre la participation du groupe, à des conditions d'ailleurs financièrement favorables.

Ce premier axe stratégique a donc été abandonné et la politique des chaînes thématiques revue à la baisse. France Télévisions a mis un terme à l'exploitation de Régions, ne préside plus aux destinées de Mezzo⁹¹ et s'est retirée de la chaîne Histoire (vendue à TF1). Elle a pris des participations dans planète Thalassa et Ma planète (à hauteur de 30 %) mais en limitant les participations à des apports en nature. Reste le cas particulier de la chaîne Festival qui a vocation à une diffusion gratuite sur la télévision numérique terrestre.

91) Dont la majorité, après fusion avec la chaîne Muzik, appartient depuis 2001 au groupe Lagardère. L'achat en 2004 des parts de Wanadoo dans Mezzo par France Télévisions porte sa participation de 20 % à 40 %.

Au total, la politique menée par le groupe public en matière de bouquet satellitaire a très largement avorté. France Télévisions est sans doute entré trop tard sur un marché devenu hautement concurrentiel et sans moyens suffisants pour y jouer un rôle déterminant.

Mais son retrait n'est pas sans conséquences. Certes les chaînes dites « de complément », par rapport aux grandes chaînes hertziennes, restent marginales dans l'audience globale nationale (un tiers des foyers ont accès à une offre de complément). Mais leur part d'audience tend à progresser avec régularité et la multiplication des modalités techniques de diffusion (notamment avec l'apparition d'offres commerciales utilisant les câbles téléphoniques grâce à la technologie ADSL⁹²) devrait accentuer ce mouvement. Il ne faut donc pas exclure une diminution tendancielle de l'audience des principales chaînes hertziennes (dites *premium*) que les diffuseurs privés pourront compenser par leurs chaînes thématiques, ce que la télévision publique ne pourra plus faire.

Si une plus value substantielle de 30 M€ a été réalisée à la faveur de la vente des parts dans TPS, ce résultat ne doit donc pas masquer les conséquences stratégiques et commerciales du choix opéré par la télévision publique. Le déclassement de France 5 et d'Euronews sur le bouquet satellitaire, sans que France Télévisions en soit informé préalablement, l'illustre de manière évidente.

2 – La télévision numérique terrestre (TNT)

Plus des deux tiers des foyers français reçoivent aujourd'hui la télévision grâce à la diffusion hertzienne *analogique*. Mais les évolutions techniques conduisent à un transfert progressif vers des modalités *numériques* de réception déjà existantes (comme le câble, le satellite ou l'ADSL) ou à venir comme la numérisation de la diffusion hertzienne terrestre. En effet, selon le rapport *La télévision numérique terrestre*, établi par M. Michel Boyon à la demande du Premier Ministre, en octobre 2002, « *l'obsolescence de l'analogique rend sa disparition inévitable* ». C'est pourquoi la loi du 1^{er} août 2000 a décidé de lancer la télévision numérique de terre (TNT)⁹³.

92) L'ADSL (*asymmetric digital subscriber line*) est un dispositif installé dans les centraux téléphoniques et chez les abonnés, permettant d'accroître le débit transmis par les lignes téléphoniques.

93) *L'avantage technique de la TNT est de permettre de diffuser sur une même fréquence hertzienne six programmes distincts regroupés au sein d'un multiplex. Sachant qu'il existe aujourd'hui six fréquences disponibles, c'est donc en principe 36 chaînes qui pourront être diffusées par ce moyen.*

Le contrat d'objectifs et de moyens signé en 2001 a décidé de faire de la TNT l'axe essentiel de développement du groupe France Télévisions, en précisant que le numérique terrestre devait permettre « *d'engager un véritable redéploiement de sa stratégie de développement et de renforcer la cohésion entre ses filiales en proposant une offre de programmes encore plus complète* ».

Le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre prévoyait alors la création d'une chaîne d'information en continu, de huit chaînes régionales et d'une chaîne de découverte culturelle destinée aux 25-40 ans. La TNT devait également être mise à profit pour la diffusion 24 heures sur 24 de la Cinquième (devenue France 5). La réalisation de ce projet exigeant un investissement de 255,5 M€ durant la période 2001-2005, le plan de financement précisait que l'Etat apporterait une dotation en capital de 152,5 M€, le solde étant financé par la politique d'économie et de synergies de France Télévisions.

Eléments clefs du plan de financement de France Télévisions inscrits au COM (2001-2005)

Millions d'euros

Ressources		Emplois	
Capacité d'autofinancement	498,5	Investissements, dont :	591,3
Endettement	8,0	Chaînes premium	259,6
Dotation en capital	152,5	Numérique de terre	255,5
		Diversification	76,2
		Evolution du BFR	49,5
		Renforcement de la situation de trésorerie	18,2
Total	659		659

Source : COM de France Télévisions, objectifs 6.1 et 6.2

Le déploiement d'une offre publique élargie sur le réseau numérique terrestre (qui reposait sur l'hypothèse d'un démarrage de la TNT à la fin de l'année 2002) a été remis en cause en 2002 par la décision gouvernementale de reporter de près de trois ans son démarrage.

Dès lors, le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions s'est trouvé *de facto* suspendu et les négociations pour la rédaction d'un avenant se sont engagées. Comme l'a indiqué dans sa réponse écrite à la Cour le directeur du développement des médias, « *le contrat actuel venant à échéance en décembre 2005, peu après la fin du mandat du président directeur général de France Télévisions, prévue au mois d'août de la même année, la révision du contrat en cours [avant cette date] pourrait apparaître de peu de portée pratique* ».

France Télévisions se trouve donc depuis deux ans sans cadre stratégique formellement défini de concert avec l'Etat et cette situation risque de se prolonger jusqu'à la fin 2005. S'il n'est pas anormal pour un groupe public de s'adapter à de nouvelles orientations politiques, la Cour estime cependant regrettable que la logique contractuelle voulue par le législateur se trouve ainsi remise en cause.

3 – La situation actuelle et ses conséquences.

Le groupe France Télévisions se trouve aujourd'hui dans l'obligation de composer une stratégie dont les différents volets résultent de décisions gouvernementales successives, en l'absence de tout cadre politique ou financier permettant de s'assurer que les conséquences de tous ordres, et en premier lieu financières, aient été en commun appréciées.

En premier lieu, la réduction du format de la TNT a des conséquences sur l'offre publique de programmes. Au lieu de huit chaînes initialement prévues, qui constituaient une force de frappe visant les régions et de nouveaux publics, France Télévisions verra son offre réduite à la chaîne thématique Festival et au passage à 24 heures de la diffusion de France 5 et d'ARTE. Ce choix, dicté par des considérations financières, n'est pas sans conséquences sur le groupe qui devra tenir compte de l'existence dans les régions d'une nouvelle concurrence venant des chaînes privées. France 3 sera donc tenue, pour conserver son audience de proximité, de régionaliser son offre et de l'adapter à la nouvelle donne concurrentielle, ce qui exigera un effort de diversification de ses programmes. De même, la présence de la chaîne parlementaire sur le numérique terrestre obligera France Télévisions à tenir compte pour la confection de ses programmes de l'existence d'une offre plus complète de débats et d'information de nature politique et institutionnelle.

Si, comme l'assure le président de France Télévisions, la TNT « reste une chance pour la télévision publique », encore convient-il d'apprécier le coût que représentera pour le groupe le financement de l'investissement technique et des programmes qu'elle imposera. Le contrat d'objectifs et de moyens initial avait reconnu la nécessité d'un déficit d'exploitation de deux ans et prévu une évolution de la redevance pour le compenser. Même réduite dans son format, la question du financement de la TNT demeure.

En second lieu, le groupe doit intégrer dans sa stratégie et sa gestion financière les effets des décisions arrêtées au cours de ses discussions avec l'Etat : accroissement des programmes culturels en début de soirée, efforts pour faciliter l'accès des sourds et malentendants

aux programmes de la télévision publique, régionalisation accrue des programmes de France 3. Toutes ces décisions exigent des adaptations de programmes qui ont un coût. De même, les responsables de France Télévisions n'ont pas encore évalué de manière précise les conséquences de l'intégration de RFO, décidée récemment. Or, la situation financière difficile de cette entreprise comme ses particularités sociales laissent penser que le coût de cette intégration sera élevé.

En troisième lieu, et alors que la situation de l'audiovisuel extérieur exigerait des mesures importantes d'économies, de simplification et de réorganisation que le groupe n'a pas la faculté de mettre en œuvre, France Télévisions a été invité à bâtir, en principe pour le début 2005, une chaîne d'information internationale en continu (CII) dans le cadre d'une parité avec le groupe TF1, sans qu'à ce jour la question du financement soit réglée.

En définitive, en moins de dix ans, la télévision publique aura modifié à trois reprises ses orientations stratégiques. Ces changements, s'expliquent très largement par le contexte budgétaire que doit affronter l'Etat. Mais, sur un marché où l'offre de programmes diversifiés est devenue un élément clé, cette situation constitue un handicap pour la télévision publique.

C'est dire que la question du financement demeure plus que jamais cruciale pour un groupe qui trouve dans la coexistence de plusieurs chaînes de diffusion - France 2, France 3, France 5, ARTE, RFO - les fondements de son identité de service public.

B – La question cruciale du financement

La question du financement à venir du groupe France Télévisions est posée par le constat fait par la Cour d'un *effet de ciseaux* entre la progression prévisible des ressources et celle de ses principales charges (dépendances de personnel et coût des programmes) telles qu'elles peuvent être anticipées à partir de l'évolution constatée au cours des dernières années et que retracent les tableaux ci-dessous :

Progression tendancielle des charges de personnel des principales chaînes publiques

Millions d'euros

Charges de personnel	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	progression	par an
France 3	269	274	292	306	340	365	378	40,65 %	5,85 %
France 2	127	125	138	142	152	153	156	22,83 %	3,49 %
Total	396	399	430	448	492	518	534	34,93 %	5,12 %

Source : Bilans sociaux des entreprises.

Progression tendancielle du coût des programmes achetés des principales chaînes publiques

Millions d'euros

Progr.achetés	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Progression	par an
France 3	175	180	204	203	216	237	216	22,96 %	3,50 %
France 2	209	224	228	245	253	255	279	33,49 %	4,93 %
Total	384	404	432	448	469	492	495	28,69 %	4,29 %

Source : Comptes sociaux des entreprises

Ainsi, la progression des charges annuelles des chaînes, si l'on tient compte des dépenses de programme et de personnel, se situe en moyenne entre 4 et 5 % par an.

Cette progression est à rapprocher de celle observée pour les ressources et qui peut être estimée en moyenne à 3,2 % par an, une fois opérés les retraitements nécessaires pour tenir compte, d'une part, des compensations liées aux exonérations de redevances accordées par l'Etat d'autre part, de la modification des règles en matière de publicité (France Télévisions ayant vu la durée de diffusion des écrans réduite de douze à dix puis à huit minutes par jour).

L'évolution tendancielle entre les charges et les recettes fait donc apparaître un écart de l'ordre de un point à un point et demi.

Sans doute cet effet de ciseaux a-t-il été masqué dans la période la plus récente par une croissance annuelle plus forte de la ressource publicitaire liée au dynamisme des régies publicitaires du groupe qui ont su jouer de manière innovante sur la rareté de l'offre. La contribution de la publicité au chiffre d'affaires du groupe a donc permis à France Télévisions non seulement de financer la progression de ses charges, mais

aussi de maintenir des comptes bénéficiaires. Mais cet équilibre est fragile car le marché de la publicité est volatil et soumis à de nombreuses inconnues : la conjoncture économique, l'audience des chaînes et l'évolution de l'offre d'écrans publicitaires permis par les chaînes dites de complément, ... Par ailleurs, rien ne garantit que les régies publicitaires du groupe seront en mesure de conserver les positions acquises.

Cette mise en perspective des charges (dont la progression subit une très forte inertie) et des recettes (dont la progression au même niveau n'est pas assurée) fait ainsi apparaître un risque de financement sérieux que les dirigeants de France Télévisions comme ses différentes tutelles ont reconnu.

Ce phénomène est inquiétant à plusieurs titres. Si des gisements d'économie existent au-delà de celles réalisées dans le cadre du plan Synergia, les charges les plus lourdes, les dépenses de personnel et celles liées au coût de la grille sont, elles, plus difficiles à réduire.

C'est ce constat qui avait conduit l'Etat à prévoir dans le contrat d'objectifs et de moyens une croissance de 3,2 % à 3,7 % de la ressource publique, en tablant sur une stabilisation de la part d'audience de la télévision publique.

Dans leur réponse aux observations de la Cour, les dirigeants de l'entreprise ont confirmé que « *compte tenu des programmes d'économies et de synergies mis en œuvre.....une croissance de la redevance en tout état de cause supérieure à 3 % paraissait nécessaire pour financer le développement à venir de la télévision publique* ».

Ce jugement repose sur une analyse de la position concurrentielle de France Télévisions et des obligations que lui confèrent ses missions de service public. Sur le marché, l'acteur dominant dispose de moyens financiers qui lui permettent d'investir fortement dans des programmes capables d'attirer de larges publics populaires et, par là même, les annonceurs publicitaires. Pour sa part, France Télévisions ne peut qu'opter pour une offre de programmes diversifiés, nécessairement coûteuse, reflet de la complémentarité recherchée et assumée de ses différentes chaînes. Dans ces conditions le coût de la grille des chaînes évolue selon une tendance qui ne peut être très inférieure à celle de ses concurrents privés. Si un décalage est possible, il ne saurait être, de l'avis des dirigeants de France Télévisions, supérieur à un point. Il faut en effet avoir à l'esprit que le groupe public ne peut contrairement à ses concurrents renoncer à des programmes onéreux, comme la couverture des jeux olympiques ou celle des campagnes électorales, qui sont au cœur de ses missions de service public.

Dès lors, si l'offre de programmes devait être revue à la baisse pour des raisons financières, ce qui constitue le propre d'une télévision publique – toucher par la diversité de ses programmes les publics les plus larges – risquerait d'être mis en cause. Selon le jugement du président de France Télévisions, *« le danger de toutes les télévisions publiques, c'est, faute de ressources, de se trouver concentrées sur des populations de téléspectateurs typés »*.

C'est d'ailleurs pour cette raison que le groupe public, à la différence des télévisions privées mais comme son homologue publique britannique de la BBC, privilégie une mesure de l'audience prenant en compte l'exigence de la diversité des publics. Mais pour être plus conforme aux objectifs d'une télévision publique, l'audience cumulée n'est pas l'indicateur que privilégient les annonceurs. L'élément clef de détermination de la valeur des écrans publicitaires demeure la part d'audience et France Télévisions ne peut s'en abstraire sans risque pour son équilibre financier.

Dès lors, si l'Etat veut placer la télévision publique en situation de financer les ambitions qui lui sont assignées pour le contenu de ses programmes, il ne dispose que de deux variables d'ajustement : l'assouplissement de l'encadrement actuel de la diffusion d'écrans publicitaires ou l'accroissement du taux de la redevance. De l'avis de la direction du développement des médias, la première solution remettrait en cause un équilibre politique difficilement trouvé avec la presse écrite et le secteur privé et comporterait en outre le risque d'inciter à une course à l'audience qui compromettrait les lignes éditoriales.

Quant à la redevance, les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement. Tout laisse penser cependant que l'amélioration attendue de la collecte sera loin d'être à la hauteur des besoins de financement qui ont été évoqués. Si cette hypothèse devait être confirmée, l'Etat et France Télévisions se trouveraient placés devant le choix difficile d'avoir à accepter et justifier une augmentation du taux de la redevance ou, à défaut, de revoir le périmètre de la télévision publique, celle-ci n'étant plus en mesure de couvrir la diversité des programmes de ses chaînes.

En tout état de cause, la stratégie de France Télévisions ne peut pas être fixée sans qu'il soit tenu compte des perspectives d'évolution de ses ressources qui lui sont en grande partie imposées de l'extérieur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En conclusion, la Cour croit devoir formuler trois recommandations pour l'avenir de la télévision publique.

En premier lieu, l'Etat devrait tirer toutes les conséquences de la profonde transformation du groupe et revoir en profondeur son dispositif tutélaire. Si chacun s'accorde à reconnaître que le conseil d'administration est devenu un lieu utile de délibération et de surveillance, il y a lieu d'aller plus loin dans la transformation des modes d'exercice de la tutelle. Dès lors que l'entreprise est sous le contrôle de l'Agence des participations de l'Etat et que son conseil s'est doté d'un comité d'audit actif, le maintien d'une mission de contrôle économique et financier mérite d'être discuté. Dès lors également qu'une large autonomie de gestion est reconnue à ses dirigeants, le dispositif d'encadrement salarial par la commission interministérielle de coordination des salaires (CICS) paraît profondément inadapté.

En second lieu, l'ampleur des changements technologiques en cours, la vigueur de la concurrence sur le marché et la présence d'un acteur dominant et puissant placent la télévision publique, ses dirigeants et ses personnels dans une situation exigeante. Le maintien d'une offre télévisuelle diversifiée et d'une audience cumulée qui en confirme le bien-fondé trace un chemin étroit, demandant à la fois un effort nécessairement coûteux pour conserver savoir-faire, talents et capacités créatrices, mais aussi une maîtrise plus grande des coûts, surtout salariaux, dont la croissance est incompatible avec l'évolution des ressources.

Enfin, si la création d'une structure de tête constitue un progrès, elle ne saurait occulter la difficile question du financement de l'entreprise. Les hésitations et changements stratégiques de ces dernières années reflètent d'abord la situation des finances publiques et la difficulté de l'Etat actionnaire à arbitrer entre les options possibles. Le pire des choix serait sans doute de persévérer dans cette voie. Il appartient aux autorités politiques d'apprécier sans trop attendre si un effort supplémentaire doit être demandé aux téléspectateurs par le biais de la redevance ou si la rigueur des temps impose, faute de pouvoir financer la diversité des chaînes qui composent la télévision publique, d'en revoir le périmètre ou d'en réduire les ambitions en matière de qualité et de diversité des programmes.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE

Le MINEFI partage dans les grandes lignes l'appréciation positive portée par la Cour sur l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et des résultats financiers du groupe France Télévisions depuis la création de la holding en septembre 2000. L'entreprise a accompli à cet égard des progrès indéniables : réduction de la dette et redressement de la structure financière du groupe, mobilisation de synergies significatives entre les différentes chaînes du groupe, amélioration de la gouvernance d'entreprise.

Je souhaite toutefois porter à la connaissance de la Cour quelques observations sur quatre thèmes abordés dans ce rapport public.

I - Financement du groupe France Télévisions

La Cour s'interroge sur le financement de France Télévisions, en s'inquiétant d'un possible écart entre la progression future de ses ressources et celles de ses principales charges (dépenses de personnel et coût des programmes). Dans ce contexte, elle considère qu'il existe un risque sérieux pour le financement du groupe, et propose différents types de solutions : augmentation de la ressource publique, assouplissement de la réglementation sur la diffusion d'écrans publicitaires, ou réduction du périmètre de la télévision publique. Les analyses sur lesquelles reposent ces recommandations appellent tout d'abord deux remarques de fond.

Il convient en premier lieu de noter que l'accroissement prévu des charges de personnel du groupe France Télévisions est en large partie imputable à la hausse des effectifs de France 3 envisagée dans le cadre du Plan Horizon 2008. De janvier 2003 à septembre 2004, l'effectif permanent de l'ensemble du groupe s'est accru de 263 emplois, dont 241 pour France 3 et cette tendance devrait se poursuivre. Cette orientation stratégique importante, prise par France Télévisions pour l'avenir, et la pertinence de ce choix, fondé notamment sur l'hypothèse d'un développement du paysage télévisuel local sur le modèle radiophonique, auraient pu utilement faire l'objet d'une analyse approfondie dans le rapport de la Cour.

La seconde observation concerne le cadre général d'analyse retenu par la Cour. La Cour n'envisage en effet comme source de revenus pour la télévision publique, outre la redevance, que les seules recettes de ventes d'espaces publicitaires. Or, la structure des revenus des groupes privés, mais aussi de la BBC qui publie par exemple une douzaine de magazines, montre que les droits dérivés, l'édition, la téléphonie, etc..., constituent des relais de croissance importants, dépassant dans certains cas (M6 notamment) le niveau des rentrées publicitaires. Même si les objectifs de la télévision publique ne lui permettent pas d'envisager une évolution aussi radicale, il me semble souhaitable d'initier une réflexion approfondie sur la diversification

des revenus commerciaux de la télévision publique ; des réflexions sont à cet égard déjà en cours au sein du groupe France Télévisions, notamment dans le cadre des travaux sur les nouveaux formats et supports de diffusion.

Concernant les voies de résorption de l'écart entre les recettes et les charges de la télévision publique, l'option d'une privatisation partielle, évoquée par la Cour, n'est pas envisagée aujourd'hui. L'éventualité d'un assouplissement des règles sur la diffusion d'écrans publicitaires me semble en revanche une voie digne d'être explorée. Une telle évolution devrait néanmoins faire l'objet d'une réflexion approfondie et d'une large concertation, car elle pourrait être de nature à affecter négativement l'acceptabilité sociale du financement de l'audiovisuel public par la redevance.

Quant à l'augmentation des ressources publiques, le Gouvernement a engagé une importante réforme de la redevance audiovisuelle, consistant en un adossement de sa collecte sur celle de la taxe d'habitation. Cette mesure devrait à la fois permettre d'améliorer le taux de recouvrement de la redevance, et de réduire la fraude, en contraignant l'ensemble des assujettis à une déclaration sur l'honneur. Je souhaite par ailleurs préciser que, contrairement aux affirmations portées par la Cour (p. 20 « les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement »), le Gouvernement a communiqué au Parlement l'ensemble des données prévisionnelles relatives aux effets de cette réforme. Ainsi, à titre d'exemple, l'adossement de la collecte de la redevance sur celle de la taxe d'habitation devrait permettre une amélioration du taux de recouvrement de l'année qui passerait ainsi de 82,5 % à 92,5 %. Par ailleurs, la réforme devrait également permettre, via la baisse du taux de fraude, de dégager dès 2005 près de 28M€ de recettes supplémentaires.

II - Stratégies du groupe France Télévisions

A - Stratégie de diffusion

La Cour affirme que « du fait d'un contexte budgétaire tendu et des conséquences des alternances politiques, France Télévisions a dû s'adapter à des changements d'orientations fréquents (...) et a dû revoir significativement à la baisse ses ambitions et en décaler la réalisation ». Ces affirmations me semblent devoir être nuancées. Les changements de stratégie évoqués ne sont pas le fait d'un contexte budgétaire tendu, ni même celui d'alternances politiques, mais ont été d'abord justifiés par les mutations profondes du secteur. L'enjeu pour France Télévisions est de s'adapter à cet environnement concurrentiel, qui suppose donc une capacité permanente d'adaptation stratégique.

1) Satellite

La Cour indique que le Président de France Télévisions a choisi en 2000 de tirer les conséquences de sa situation défavorable d'actionnaire minoritaire au sein de TPS en décidant de vendre la participation du groupe.

Cette réorientation majeure de France Télévisions semble moins le résultat d'une contrainte économique que d'un choix stratégique, d'où ont ensuite découlé les difficultés des chaînes thématiques du groupe public, allant parfois jusqu'à leur cession ou disparition. A la guerre tarifaire déjà engagée entre Canal Satellite et TPS, évoquée à juste titre par la Cour, s'est alors ajoutée, en 2002, une autre cause majeure d'érosion des rémunérations versées aux chaînes. Le désengagement de France Télévisions a en effet accéléré le processus de réduction des rémunérations satellitaires et a affecté très sévèrement les chaînes thématiques publiques, conduites à mener avec TPS des négociations de plus en plus délicates. Toutes ont ainsi dû abaisser leurs budgets de programmes, mêmes celles qui avaient déjà atteint l'équilibre financier, comme Festival, dès l'exercice 2000 ou Histoire en 2001, les contraignant à renouer avec des résultats déficitaires dès 2002-2003.

La Cour considère néanmoins que la politique menée par le groupe public en matière de bouquet satellitaire a échoué (page 13). Le « défaut de vigilance » manifesté par France Télévisions à l'égard de certaines de ses filiales avait déjà été signalé par la Cour, notamment dans ses investigations sur la société Mezzo.

2) Télévision numérique terrestre (TNT)

La Cour rappelle que « le déploiement d'une offre publique sur le réseau numérique terrestre prévoyait » initialement « la création d'une chaîne d'information en continu, de huit chaînes régionales et d'une chaîne de découverte culturelle destinée aux 25-40 ans », alors que l'offre du groupe sera dorénavant réduite « à la chaîne thématique Festival et au passage à 24 heures de France 5 et d'Arte » (cette dernière n'étant pas contrôlée par France Télévisions).

La Cour ajoute que ce choix a été « dicté par des considérations financières », suggérant que l'intérêt collectif en matière télévisuelle doit être prioritairement mis en œuvre par des entreprises publiques. Or, le choix des pouvoirs publics n'a pas été seulement le fruit de considérations budgétaires, mais a émané également du souci d'élargir l'offre de télévision gratuite en suscitant l'émergence de nouveaux entrants, en répondant ainsi au double objectif d'améliorer les possibilités de choix des téléspectateurs, et le jeu d'une concurrence qui n'est pas forcément antinomique de la création.

Considérant à la fois la politique de diffusion satellitaire et le numérique hertzien, il est donc inexact de parler d'« instabilité stratégique » : France Télévisions n'a connu qu'un seul changement important de stratégie, consistant à abandonner progressivement la diffusion satellitaire. Pour la TNT, les changements évoqués par la Cour ont surtout consisté à améliorer la place donnée à de nouveaux opérateurs.

Par ailleurs, après avoir constaté cette réduction des ambitions initiales de France Télévisions, la Cour considère que « la question du financement de la TNT demeure ». Le supplément important de ressources publiques affectées (une dotation supplémentaire de près de 30 m€ est prévue pour 2005), les performances commerciales de la Régie publicitaire et une bonne utilisation des images produites ou achetées par le groupe devraient lui permettre à court terme de financer ces nouveaux développements. Il convient par ailleurs de noter que la substitution envisageable à terme de la diffusion numérique terrestre à la diffusion analogique représentera pour France Télévisions une économie annuelle très significative.

B - Contrat d'objectifs et de moyens

La Cour déplore que le Contrat d'Objectifs et de Moyens soit devenu caduc peu après sa signature, du fait de la révision en baisse du périmètre de l'offre publique sur la TNT et regrette que « le groupe se trouve de facto dépourvu de tout horizon pluriannuel de ses moyens ». Les négociations engagées en vue de la conclusion d'un avenant n'ont effectivement pas pu aboutir en raison de l'écart trop important entre les demandes exprimées par France Télévisions et l'évolution envisageable à moyen terme de la ressource publique disponible. L'absence de conclusion d'un avenant au COM ne s'explique donc pas simplement par « des hésitations de l'Etat à arrêter une stratégie conciliable avec le niveau des ressources qu'il est possible d'affecter à la télévision publique », mais surtout par la difficulté à articuler un scénario d'offre publique sur la TNT compatible avec une perspective réaliste de progression du taux de la redevance. Par ailleurs, le financement prévu initialement dans le COM s'inscrivait également dans la perspective d'un développement rapide de la TNT, qui a été entre-temps différé. De ce fait, il semble logique, compte tenu du décalage de ce projet, que les dotations prévues à cet effet n'aient pas été attribuées.

C - Stratégie éditoriale

Le développement consacré à la programmation des différentes chaînes et aux risques de redondance correspond à une interrogation légitime, partagée par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La solution de ces difficultés ne peut toutefois pas seulement résider dans une plus grande centralisation, mais dans des adaptations éventuelles des cahiers des charges des chaînes du groupe, s'accompagnant d'une meilleure évaluation de leur impact économique.

D - Intégration de RFO

L'intégration de RFO au sein du groupe France Télévisions a été décidée par le Parlement, dans le cadre de la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, adoptée le 9 juillet 2004.

La situation financière de RFO est de toute évidence restée fortement dégradée au cours des dernières années, comme l'ont tour à tour déploré, les rapports des corps d'inspection et de contrôle qui ont successivement analysé les carences de gestion de l'entreprise (Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Culturelles, Cour des Comptes).

Suite aux recommandations alors formulées et aux instructions fermes transmises en juillet 2002 par les trois ministres de tutelle de l'entreprise (Outre-Mer, Culture et Communication, Economie, Finances et Industrie), RFO s'est enfin engagée dans un processus d'assainissement financier progressif, dont les premiers dividendes sont désormais perceptibles.

Il appartiendra à l'équipe de direction de la chaîne récemment nommée par France Télévisions, de parachever ces efforts de redressement en optimisant la gestion de la nouvelle filiale. RFO a été en outre recapitalisée par l'Etat à hauteur de 10 M€ préalablement à son adossement au groupe France Télévisions, afin de ramener à l'équilibre sa situation nette. L'opération a pris la forme d'une fusion-absorption de RFO par France Télévisions, prenant effet au 1^{er} juillet 2004.

L'intégration de RFO au sein de France Télévisions devrait permettre une amélioration de la gestion de cette société et le développement de synergies avec les autres chaînes du groupe : amélioration du contrôle de gestion des stations régionales de RFO, optimisation de la gestion des ressources humaines, réforme du dispositif de collecte publicitaire Outre-Mer. Ces efforts devraient permettre de réduire le coût pour France Télévisions de l'intégration de RFO.

III - Gouvernance d'entreprise

A - Participations

Dans le cadre d'un développement sur les moyens d'améliorer la performance du groupe, la Cour suggère de renforcer les pouvoirs de contrôle de France Télévisions sur la gestion des sociétés dans lesquelles elle détient une participation significative. Sur la période couverte par les investigations de la Cour, aucune des sociétés mentionnées, Canal France International (détenue à 75 % depuis juillet 2003), TV5 (détenue à 51 % depuis juillet 2004) et ARTE France (détenue à 45 %), n'était toutefois contrôlée majoritairement par France Télévisions.

Je partage néanmoins les observations de la Cour sur le caractère anormal de la situation actuelle, dans laquelle France Télévisions n'est effectivement pas en mesure de jouer activement son rôle d'actionnaire. Une réflexion me semble donc devoir être engagée sur les moyens de faire évoluer cette situation, en prenant toutefois en considération les spécificités des sociétés concernées.

En ce qui concerne les sociétés de l'audiovisuel extérieur (CFI et TV5), les missions particulières qui leur sont confiées justifient en effet les particularités de leur mode de gouvernance. Comme le souligne le ministère des affaires étrangères dans sa réponse à la Cour, CFI constitue un outil au service de l'action extérieure de la France, et doit pouvoir continuer à remplir efficacement ces missions.

En ce qui concerne ARTE France, même si France Télévisions dispose d'un siège au conseil de surveillance de cette société, ainsi que de la vice-présidence de l'Assemblée Générale d'Arte GIE à Strasbourg, la spécificité de cette chaîne à vocation européenne, instituée en application du traité franco-allemand du 2 octobre 1990 et conformément au contrat conclu le 30 avril 1991, ne permet pas d'appréhender la relation entre France Télévisions et sa filiale de manière classique, basée sur une approche strictement managériale de cette participation.

B - Cadrage salarial

La Cour relève que « les autorités de tutelle [maintiennent] un contrôle étroit de l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place » par l'intermédiaire d'un cadrage salarial et milite en faveur d'une plus grande responsabilisation du groupe France Télévisions sur ces questions.

Concernant l'évolution du processus de cadrage salarial, une notification plus précoce du cadrage salarial me semble à la fois légitime et souhaitable ; une évolution en ce sens a été mise en œuvre dès l'automne 2004 pour les sociétés de l'audiovisuel.

Comme l'a démontré récemment le rapport de M. Patrice Martin-Lalande, Député, sur les conventions collectives des personnels de l'audiovisuel, la gestion des salariés placés sous le régime de la convention collective des entreprises publiques de l'audiovisuel « s'éloigne très sensiblement de celle qui pourrait être attendue d'une entreprise et s'apparente beaucoup plus à celle d'une administration ». Dans un tel contexte, il serait peu conforme à l'intérêt général que l'Etat renonce à exercer une régulation sur l'évolution des charges de personnel dans un secteur très largement financé par des fonds publics.

C - Contrôle d'Etat

La Cour affirme que le « maintien d'une mission de contrôle économique et financier (...) n'a plus beaucoup de raison d'être », du fait de changement de logique économique du groupe France Télévisions.

Je ne partage pas l'avis de la Cour sur ce point et regrette qu'elle n'ait pas, à cet égard, interrogé les directions et services de l'Etat concernés. Comme le sait la Cour, un projet de décret réformant les modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat est en cours de signature : il prévoit la possibilité d'une sortie de certaines entreprises du champ de ce contrôle lorsqu'elles répondent à un certain nombre de critères, parmi lesquels la situation économique et financière de l'entreprise, la qualité de sa gouvernance et l'efficacité de son contrôle interne.

Par ailleurs, la situation spécifique de France Télévisions me semble toujours justifier le maintien d'un contrôle externe : l'entreprise reste financée à 70 % sur fonds publics, et son conseil d'administration reste composé selon des règles spécifiques, dérogatoires au droit commun des sociétés. La présence d'un contrôleur d'Etat, exerçant son contrôle au sein même de la société, constitue pour l'Etat, actionnaire et financeur de la télévision publique, la garantie d'une information régulière et indépendante sur les différents aspects de la vie de l'entreprise, essentielle pour le travail des différentes administrations de tutelle.

Il convient par ailleurs de souligner que la réforme en cours du contrôle d'Etat a pour objet d'orienter davantage ses missions sur l'analyse des risques et l'évaluation des performances des entreprises, plutôt que sur le contrôle de la régularité des actes. Cette modernisation des modalités d'exercice du contrôle d'Etat vient ainsi appuyer, en complément, les efforts de l'entreprise pour renforcer ses procédures et ses instances de contrôle et d'audit interne (conseil d'administration, comité d'audit et direction de l'audit interne).

IV - Gestion de la holding publique

A - Gestion globale

La Cour présente un tableau retraçant les résultats du groupe France Télévisions de 2001 à 2003, et faisant apparaître une progression substantielle du résultat d'exploitation (+ 89 %) et courant (+ 37 %). Elle indique que cette bonne performance n'est pas liée à l'accroissement des ressources publiques (+5,31 %) mais à la progression des recettes commerciales et à la maîtrise des dépenses (50 M€ d'économies en 2003). Sans remettre en cause cette appréciation positive, il convient de la nuancer : d'une part, le basculement majeur opéré par la loi du 1^{er} août 2000 a réduit la durée des espaces publicitaires sur les antennes de France 2, France 3 et France 5, et a été accompagné d'une hausse significative des crédits d'Etat. Ainsi, la ressource publique a progressé de 41 % depuis 1999. D'autre part,

la loi de 2000 pourrait également avoir créé un effet de rareté des espaces publicitaires du groupe que la régie a bien su exploiter et qui a contribué à ses bonnes performances commerciales.

B - Gestion financière

La Cour souligne, à juste titre, le changement de logique économique au sein de la holding France Télévisions (mise en œuvre d'un programme d'économies à travers le plan Synergia lancé en avril 2002, contrôlé par un auditeur extérieur à la demande du Ministère), et la mise en place de procédures de contrôle et d'audit interne : création d'une direction de l'audit interne et d'un comité d'audit, instauration de procédures de reporting et d'objectifs de résultat au sein du groupe. Toutefois, il convient de rappeler que ces évolutions, qui ont été impulsées par l'Etat actionnaire, ont été antérieures à la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 : le comité d'audit a été créé en 2001 et la direction de l'audit interne début 2003.

C - Gestion des ressources humaines

Concluant des analyses sur la gestion des ressources humaines, qui correspondent à un diagnostic largement partagé, la Cour affirme qu'alourdie par des charges de personnel grevées d'automatisme divers, « France Télévisions n'est pas armée pour retenir les talents » qu'elle a formés ou pour les faire revenir. Or, comme le montrent des exemples récents, des allers et retours fréquents entre le public et le privé caractérisent aujourd'hui les carrières des professionnels de l'audiovisuel et ce dans tous les métiers de l'information, de l'animation, de la production ou de la gestion.

Cependant, comme le souligne la Cour, il serait souhaitable que la holding, renforce son rôle d'impulsion et de coordination en matière de politique sociale, notamment en ce qui concerne l'encadrement supérieur des sociétés du groupe.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication prend acte avec satisfaction de l'appréciation globalement positive portée par la Cour sur la profonde transformation du groupe France Télévisions et partage cette appréciation. Cependant, son analyse de l'évolution du groupe diverge profondément de celle conduite par la Cour sur trois questions.

Alors que la Cour porte au crédit du holding les améliorations constatées et énonce comme première recommandation que l'Etat revoie « en profondeur son dispositif tutélaire », le ministère de la culture et de la communication tient à rappeler que la mise en place et la transformation du groupe France Télévisions résultent de la volonté de l'Etat et considère que la modernisation des instruments de la tutelle, sans doute nécessaire, constitue un enjeu mineur pour l'avenir de la télévision publique (I). S'agissant des « changements d'orientations fréquents » de la stratégie du groupe que dénonce la Cour, le ministère de la culture et de la communication considère que sur le cœur de sa mission de service public la stratégie du groupe se caractérise par la continuité et que la politique de diversification a su s'adapter aux modifications de l'environnement du groupe (II). Enfin, sur la question du financement, la Cour considère pour le passé que « l'amélioration des résultats de France Télévisions ne vient pas de l'accroissement des ressources publiques » et anticipe « un effet de ciseaux entre la progression prévisible des ressources et des charges » de la télévision publique créant un « risque de financement sérieux pour l'avenir ». Le ministère de la culture et de la communication estime, au contraire, que l'Etat a assuré une évolution des ressources publiques adaptée au développement de France Télévisions et que rien ne prouve qu'il ne continuera pas à le faire (III).

I. – La mise en place et la transformation du groupe France Télévisions résultent de la volonté de l'Etat.

Le ministère de la culture et de la communication prend note de l'appréciation positive que la Cour des comptes porte sur le rôle du holding : de ce fait, le groupe « France Télévisions dispose désormais de la structure de tête qui lui manquait même si la profonde transformation réalisée mérite encore d'être parachevée ».

Comme l'observe la Cour, cette évolution a été initiée par la loi du 1^{er} août 2000. La mise en œuvre de cette même loi par les administrations compétentes, ainsi que les décisions prises par l'Etat depuis lors, ont également encadré la remise en ordre financière, le changement de logique économique et l'effort de cohérence dans la gestion de France Télévisions.

1 - La rationalisation des structures de France Télévisions et de l'audiovisuel public, poursuivie depuis la création du groupe, résulte essentiellement de décisions de l'Etat.

a) L'affirmation du rôle du holding :

La loi du 1^{er} août 2000 a profondément modifié les structures de la télévision publique non seulement en dotant celle-ci d'une « structure de tête » comme l'observe la Cour (article 44 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée), mais également en organisant son évolution vers une logique de responsabilisation d'entreprise lui permettant de mieux maîtriser son développement à moyen terme : l'allongement à cinq ans du mandat du Président de France Télévisions (article 47-1) et la définition du rôle du holding dans la détermination des orientations stratégiques de chaque chaîne dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre l'Etat et le groupe France Télévisions (article 53), sont à cet égard des mesures essentielles.

C'est donc la loi du 1^{er} août 2000 et sa mise en œuvre immédiate par les ministères de tutelle, notamment au travers de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens du groupe pour la période 2001-2005, qui ont encadré ce que la Cour appelle « l'effort de cohérence » du groupe. Au-delà de l'encadrement de sa gestion (cf. I-2 ci-dessous), bon nombre des évolutions dont se félicite, à juste titre, la Cour, résultent des discussions entre l'Etat et l'entreprise : il en est ainsi de la politique d'harmonisation, par exemple en matière de programmes pour la jeunesse (objectif 1.7 du COM), ainsi que de la politique de relations avec le téléspectateur à laquelle est consacrée la deuxième partie du COM⁹⁴ (qui traite de l'ensemble des dispositifs relevés par la Cour : objectif d'audience cumulée, baromètre qualitatif, indice d'affinité...).

b) La rationalisation de l'audiovisuel public :

Après que la loi du 1^{er} août 2000 a organisé l'intégration de France 5 au groupe France Télévisions, le Gouvernement a poursuivi la rationalisation de la télévision publique. En effet, la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a réalisé l'intégration de Réseau France Outre-mer (RFO) au groupe France Télévisions. Comme en 2000, cette modification des structures a été précédée et accompagnée d'un effort financier de l'Etat pour assurer l'assainissement de la situation financière des entreprises avant leur intégration à France Télévisions.

94) Intitulée « Mission II : placer le téléspectateur au centre du dispositif élaboré pour honorer les engagements de service public ».

S'agissant de RFO, alors que cette société était structurellement déficitaire (à hauteur de 6 M€ en 1999 et 2000), sa situation a été progressivement redressée pour atteindre l'équilibre en 2003 (bénéfice de 0,2 M€) au moment de la décision de son intégration à France Télévisions. De surcroît, son bilan a été assaini, l'Etat ayant procédé à une dotation en capital de 10 M€ en juillet 2004, avant d'en transférer la propriété au holding. Dans ces conditions, il est surprenant que la Cour considère le « coût de l'intégration élevé » (p. 16). Au-delà de la difficulté, mais qui n'est pas nouvelle pour le groupe, de gérer une société dont les structures sont très décentralisées, il demeure que la situation de RFO a été assainie.

De même, les structures de l'audiovisuel extérieur ont été rationalisées dans le respect des spécificités des missions des organismes qui le composent, que la Cour ne manque pas de rappeler. L'intégration au groupe France Télévisions de Canal France International (CFI) n'est effective que depuis juillet 2003 (date à laquelle France Télévisions a acquis 75 % du capital de cette société). S'il est exact qu'un équilibre doit être trouvé, comme l'indique la Cour, entre le contrôle exercé par France Télévisions et les prérogatives de l'Etat s'agissant d'une activité régaliennne totalement financée par le ministère des Affaires étrangères, il est excessif d'affirmer que France Télévisions ne peut « à aucun moment intervenir dans [la] gestion de CFI ».

Au cours de l'année 2004, France Télévisions a au contraire été pleinement impliquée tant dans les organes sociaux (le conseil d'administration et le comité d'audit qui en émane et qui est présidé par le directeur général adjoint de France Télévisions) que dans le fonctionnement de CFI. Au 1^{er} janvier 2005, trois salariés de la direction des relations internationales de France Télévisions auront rejoint CFI ; à cette date, le directeur général et le directeur général adjoint seront tous deux issus de France Télévisions.

S'agissant de TV5, sans revenir sur les contraintes qu'imposent les relations avec les partenaires francophones de la chaîne, il convient de rappeler que France Télévisions ne possède la majorité (51,5 %) du capital⁹⁵ de TV5 Monde que depuis juillet 2004.

Enfin, en ce qui concerne ARTE France, outre le fait que France Télévisions n'est pas majoritaire dans son capital (45 %), la décision prise en 2000, après concertation avec le partenaire allemand, de ne pas l'intégrer au groupe n'est pas remise en cause à ce jour.

⁹⁵) En conséquence de l'intégration de RFO à France Télévisions.

2 - L'amélioration de la gestion et de la gouvernance du groupe a été encadrée et accompagnée par les ministères de tutelle.

a) Sur l'amélioration de la gestion :

Il paraît incomplet d'imputer uniquement à « la mise en place du holding », « la sortie de la logique budgétaire et administrative traditionnelle » ou « la mise en œuvre de plan d'économies dont la réalisation effective est contrôlée par un cabinet d'audit extérieur ». En effet, l'ensemble des dispositifs dont la Cour salue la mise en place a fait l'objet de longues négociations avec les ministères de tutelle lors de la préparation du COM.

C'est en particulier le cas pour ce qui concerne les économies et synergies : le COM prévoit ainsi les objectifs d'économie (indicateur 6.4.1) que le plan Synergia n'a fait que décliner, après avoir été présenté et approuvé par l'Etat (notamment au sein du conseil d'administration). De même, l'audit annuel de l'exécution du contrat (et du plan d'économies qu'il comporte) que la Cour cite en exemple de bonne gestion est prévu par l'article 4 du COM, qui a fait l'objet d'une attention particulière de la part des administrations de tutelle.

b) Sur la gouvernance de l'entreprise :

Le ministère de la culture et de la communication prend note du fait que la Cour relève avec satisfaction le rôle que joue le conseil d'administration de France Télévisions, ainsi que le comité d'audit qui en émane. Le rôle du conseil d'administration a en effet été organisé par le législateur qui, avant la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 que mentionne la Cour, a surtout doté l'organe social de France Télévisions de larges pouvoirs pour assurer la cohérence du groupe. En particulier, outre le fait que son président assure également la présidence des conseils d'administration des sociétés nationales de programmes, il assure la répartition entre les chaînes des dotations publiques octroyées par l'Etat.

Le renforcement du rôle des conseils d'administration constitue l'une des évolutions en cours dans l'exercice par l'Etat de son rôle d'actionnaire d'entreprises publiques. S'il appartient au ministère de l'économie et des finances de rappeler ces évolutions, il convient de préciser qu'elles sont mises en œuvre au-delà de France Télévisions. En effet, s'il est incontestable que ce groupe, doté de moyens importants, a joué un rôle d'avant-garde au sein de l'audiovisuel public, l'Etat souhaite que Radio France, par exemple, emprunte la même direction (mise en place d'une comptabilité d'entreprise et de compte-rendus de gestion mensuels, création d'un comité d'audit...).

En conséquence, il est surprenant que la principale conclusion tirée par la Cour d'évolutions positives du rôle de l'Etat dans la gouvernance soit la remise en cause des instruments de pilotage de l'Etat. S'il est exact que certains de ces instruments méritent d'être améliorés ou revus, cette analyse, que les ministères de tutelle ont engagée, ne peut être séparée de la réflexion plus générale sur l'évolution de la tutelle exercée sur l'ensemble des entreprises publiques. De surcroît, s'agissant des organismes du service public de l'audiovisuel, certaines spécificités ne peuvent être ignorées, comme :

- *le fait que les ministères de tutelle sont privés des compétences que le législateur a dévolues au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), seul compétent pour la nomination des présidents de France Télévisions et Radio France ;*
- *l'appartenance de France Télévisions à un secteur public de l'audiovisuel dont les salariés, ou à tout le moins leurs représentants, veillent à préserver l'unité (qui demeure incarnée pour partie par des conventions collectives communes) ; ce seul point justifie la prudence que la Cour a pu observer quant à la remise en cause des instruments de contrôle de l'évolution des salaires dont les effets pourraient s'avérer aléatoires au moment où les journalistes de Radio France continuent à revendiquer la résorption des disparités salariales avec leurs collègues de France Télévisions.*

c) Sur la gestion des ressources humaines :

L'évolution des charges de personnel ainsi que la mise en place d'une politique salariale et de gestion des ressources humaines modernes, retiennent l'attention de la Cour. Le ministère de la culture et de la communication partage cette préoccupation, en particulier s'agissant du développement de la mobilité au sein du groupe et de la responsabilisation des dirigeants en matière de politique salariale en fonction de la situation financière de chaque entreprise et de l'évolution de son activité.

Pour autant, certaines appréciations de la Cour pourraient être nuancées. D'une part, s'il convient de saluer les efforts de France 5 pour mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, les expériences de cette société de 215 salariés, dont la production des programmes est entièrement externalisée, ne sont pas un modèle parfaitement reproductible pour France 3 qui, avec plus de 4 500 salariés, assure elle-même la production d'une part essentielle de ses programmes.

D'autre part, la Cour impute, pour partie, aux mécanismes de contrôle de l'Etat sur les salaires la responsabilité du fait que « France Télévisions n'est pas armée pour retenir [les] talents (...) face à une concurrence qui dispose de moyens importants pour attirer [ces] talents formés dans les télévisions publiques ». Or, il convient de souligner que les talents exposés à l'antenne sont le plus souvent des prestataires des sociétés

nationales de programmes dont les revenus dépendent de la négociation de contrats commerciaux. En revanche, le contrôle exercé sur la rémunération des personnels en place concerne, outre les journalistes, les cadres administratifs, dont les dirigeants du groupe considèrent effectivement que certains, en particulier les jeunes cadres, sont insuffisamment rémunérés. Bien que ce débat mérite d'être posé, il doit prendre en compte, comme l'observe la Cour, les contraintes pesant sur la masse salariale d'un groupe financé à 65 % par la ressource publique.

Au final, le ministère de la culture et de la communication prend note avec satisfaction que la Cour considère que la mise en place du groupe France Télévisions a été effectuée avec succès, même si cette évolution doit être parachevée. L'audiovisuel public s'est, en effet, engagé dans la voie tracée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui conduit le secteur public à passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs, de résultat et de compte-rendu. Cette évolution a pu être engagée par la réforme de l'audiovisuel public, et notamment de la télévision publique, effectuée en 2000.

L'ensemble de ces éléments méritait d'être rappelés compte tenu de l'appréciation portée par la Cour sur le rôle de l'Etat sur la période observée, notamment en ce qui concerne la définition de la stratégie du groupe de télévision publique

II. – Si la politique de diversification a été sensiblement modifiée, la stratégie du groupe sur le cœur de sa mission de service public se caractérise au contraire par la continuité

Sur cette période, il est inexact de qualifier les orientations stratégiques de France Télévisions d'« instables » et les choix de l'Etat d'« hésitants ».

Il convient notamment de rappeler que, dans un contexte que la Cour analyse, à juste titre, comme une confrontation « à de véritables révolutions technologiques », le fait de revoir, lors de l'apparition de nouveaux supports de diffusion numérique (câble, satellite, TNT, ADSL...), l'engagement du groupe France Télévisions sur chacun de ces supports est une nécessité stratégique. A cet égard, sans même rappeler les spécificités du service public de l'audiovisuel, la comparaison que la Cour établit entre les stratégies de France Télévisions et des groupes audiovisuels privés, qui bénéficieraient d'une plus grande continuité, mériterait d'être nuancée.

1 - La continuité de la priorité donnée à l'offre de programmes gratuite

a) Le maintien des axes stratégiques essentiels :

Sur la période considérée par la Cour, le cœur de la stratégie de France Télévisions est resté centré sur deux priorités : l'enrichissement de l'offre de programmes de service public des chaînes hertziennes et la meilleure complémentarité entre les différentes chaînes du groupe.

Le renforcement de l'identité de service public de l'offre de programmes des chaînes hertziennes constitue la première mission assignée au groupe dans le cadre du COM (« assurer la diversité et la spécificité des programmes de France Télévisions »). Cet axe stratégique n'a pas été remis en question, mais a au contraire été réaffirmé fortement, à partir de 2002. La diffusion de programmes culturels en première partie de soirée et le développement de l'accessibilité des programmes au public sourd et malentendant sont ainsi des déclinaisons nouvelles de cet objectif essentiel constamment affirmé.

De même, le développement d'offres de programmes complémentaires entre les différentes antennes est une priorité depuis la création du groupe. Ainsi, l'article 1 du COM stipule que « le groupe France Télévisions a été créé pour renforcer les complémentarités entre les chaînes publiques, conforter la politique d'harmonisation des programmes, coordonner les moyens et déployer l'offre de chaînes publiques sur de nouveaux supports. (...) Le groupe devra assurer la cohérence entre ses différentes offres et renforcer leur identification autour du label France Télévisions ».

En outre, les objectifs de gestion fixés au groupe n'ont pas varié sur la période considérée par la Cour : la stratégie du groupe en ce domaine reste de mettre en place une gestion performante afin de dégager des moyens pour le renforcement des programmes (mission VI du COM).

b) Les adaptations nécessaires de la stratégie du groupe France Télévisions sur les supports gratuits :

Il est exact que l'Etat a choisi en 2002 de recentrer la stratégie et les moyens de France Télévisions sur les antennes existantes du groupe, alors que le COM prévoyait le développement d'une offre de programmes sur la télévision numérique de terre (TNT). Ce choix a été appelé par le décalage, pour des raisons techniques, du calendrier de démarrage de la TNT, dont il ne pouvait pas ne pas être tenu compte dans la stratégie des chaînes publiques. Ce recentrage était en pleine cohérence avec la priorité donnée au renforcement de l'offre de programmes gratuite.

D'autre part, certains développements initialement envisagés sur le support numérique hertzien ont en effet été abandonnés (création d'une chaîne d'information continue et des télévisions numériques régionales) : ce choix s'explique certes par les contraintes qui encadrent le financement par

l'impôt du secteur public de l'audiovisuel, et dont il faut relever qu'elles sont sensiblement inférieures à celles qui pèsent de manière générale sur les dépenses publiques, mais aussi par l'appréciation défavorable portée sur ces projets et sur leur articulation avec l'offre de service public existante, à la suite notamment des conclusions de la mission confiée par le Premier ministre à M. Michel Boyon.

Il apparaît au demeurant paradoxal de reprocher tout à la fois à l'État de ne pas financer suffisamment France Télévisions et d'avoir demandé l'abandon de projets de développements particulièrement coûteux et à l'intérêt discutable.

Au total, il n'est pas exact de dire que les orientations fixées par l'Etat ont été instables : les adaptations nécessaires auxquelles il a été procédé s'inscrivent au contraire dans le cadre d'une grande continuité stratégique.

c) Sur la formalisation des adaptations :

Il n'est pas exact de dire que « France Télévisions se trouve depuis deux ans sans cadre stratégique formellement défini de concert avec l'Etat ». Au cours des discussions qui se sont tenues entre le groupe France Télévisions et les administrations de tutelle, de nouvelles orientations ont au contraire été définies : elles sont fondées sur le renforcement de l'identité des chaînes existantes par l'amélioration de leur offre de programmes, notamment de culture et de connaissance, le renforcement de leur accessibilité au public sourd et malentendant, et le développement de la part des programmes régionaux sur France 3.

Si ces orientations n'ont pas été formalisées dans un avenant au COM, pour les raisons que la Cour rappelle, le groupe France Télévisions n'a pour autant pas été laissé sans indication explicite : la lettre du ministre de la culture et de la communication au président de France Télévisions en date du 18 novembre 2004 fixe en effet clairement les objectifs du groupe France Télévisions, en reprenant les orientations dégagées lors des discussions avec le groupe. En outre, la perspective de la négociation d'un COM dès 2005 permettra de préciser le cadre stratégique du développement de France Télévisions sur la période 2006-2010.

2 - La rationalisation de l'activité de diversification

a) La réallocation des moyens consacrés à la diversification vers les développements de l'offre gratuite :

Confrontée à l'émergence des bouquets de chaînes numériques diffusés par satellite au milieu des années 1990, la télévision publique a dû s'adapter à une concurrence nouvelle. Même s'il s'agissait d'un marché de télévision payante, il était important que France Télévisions s'engage dans une politique de diversification dans le but d'assurer la présence d'une offre publique sur un vecteur dynamique de la diffusion de la télévision.

A partir de 2000, France Télévisions a procédé à un redéploiement de ses activités dans la perspective du lancement de la TNT. Il est apparu cohérent de faire de cette dernière un vecteur privilégié de diffusion de la télévision publique : en effet, la diffusion en TNT, dont l'offre de chaînes gratuites doit être accessible au plus grand nombre, correspond pleinement à la vocation du service public de la télévision. Certes, la télévision publique se doit d'être présente sur l'ensemble des supports, comme le prévoit la loi⁹⁶, et peut donc mener une politique de diversification dans des activités commerciales. Mais sa priorité doit demeurer l'exercice des missions de service public. C'est dans ce contexte que s'explique le choix d'encadrer et de rationaliser l'activité de diversification du groupe France Télévisions.

Intervenant au moment de la négociation du COM de France Télévisions, ce redéploiement de l'engagement dans l'activité commerciale que constituait la prise de participation dans le bouquet TPS, vers la préparation de la diffusion de programmes sur la TNT a donc été précisément encadré par le COM. En particulier, la plus-value réalisée sur la cession de la participation dans TPS avait vocation à être réinvestie dans le développement de France Télévisions sur la TNT et éventuellement sur d'autres supports.

Cette orientation n'a pas été modifiée par le décalage du calendrier de démarrage de la télévision numérique de terre, qui n'a pas remis en cause les orientations données aux chaînes hertziennes, ni l'intérêt d'un engagement fort du groupe public sur ce mode de diffusion.

b) La rationalisation du portefeuille de chaînes thématiques de France Télévisions, et non son « abandon » :

Il n'y a pas d' « abandon » de la politique de développement de chaînes thématiques, mais une rationalisation. Le COM a, en effet, déterminé les conditions dans lesquelles France Télévisions peut investir dans des chaînes thématiques payantes qui « ne relèvent pas des missions de service public stricto sensu », mais qui doivent être « compatibles avec l'identité du service public telle qu'elle résulte de l'ensemble de ses missions »⁹⁷ : conserver une position minoritaire ; valoriser les stocks de programmes et le savoir-faire du groupe public plutôt que procéder à des apports financiers ; gérer les chaînes thématiques en synergie.

Par conséquent, France Télévisions possède des participations dans des thématiques pleinement compatibles avec l'identité du service public comme la culture et la connaissance (Mezzo, Ma Planète), la découverte (Planète Thalassa) ou l'information (Euronews), et qui apportent une contribution qualitative à l'offre de programmes dans le paysage audiovisuel

96) Article 34-2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée par la loi du 9 juillet 2004.

97) Objectif 4.1 du contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions.

français dit « de complément ». La plupart de ces chaînes valorisent en outre les actifs de France Télévisions, notamment de ses stocks de programmes permettant ainsi au groupe public d'obtenir des participations minoritaires mais significatives sans avoir à procéder à des apports financiers (comme cela a été le cas pour Planète Thalassa et Ma Planète dont France Télévisions détient 33 % du capital).

Au total, France Télévisions bénéficie désormais, à travers ses chaînes historiques et les thématiques dont elle est actionnaire, d'une présence qui n'est pas négligeable dans l'offre des bouquets numériques.

III. – L'Etat a assuré une évolution des ressources publiques adaptée au développement de France Télévisions

1 - Dès la création du groupe, l'Etat a largement contribué au rétablissement de sa situation financière.

Il est inexact de dire que « [l']amélioration des résultats de France Télévisions ne vient pas de l'accroissement des ressources publiques dont la progression est restée inférieure à celle du chiffre d'affaires ».

En effet, il est nécessaire de prendre en compte l'effort budgétaire consenti par l'Etat à partir de 2000 pour déterminer la part de l'évolution des ressources publiques dans l'amélioration des résultats du groupe France Télévisions. Sur cette période (1999-2003), les ressources du groupe France Télévisions ont évolué de la façon suivante :

ME	1999	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Progression sur la période
Ressources publiques	1066	1259,8	18,2 %	1432	13,7 %	1470	2,7 %	1508	2,6 %	41,4 %
Ressources commerciales	733	704,8	-3,8 %	625	-11 %	677	8,3 %	710	4,9 %	-3,1 %
Chiffres d'affaires	1972	2102,3	6,6 %	2180	3,7 %	2282	4,7 %	2381	4,3 %	20,7 %
Part des ress. publ.	54 %	60 %		66 %		64 %		63 %		

La progression des ressources publiques est donc sensiblement supérieure, sur la période considérée, à celle du chiffre d'affaires global.

L'Etat a en réalité assuré une situation financière saine au groupe lors de sa constitution en 2000, et l'augmentation des ressources publiques a ensuite largement contribué à son équilibre d'exploitation.

En particulier, l'Etat a consenti un effort budgétaire conséquent afin de compenser la réduction de la publicité sur les écrans de France 2 et France 3, prévue par la loi du 1er août 2000. L'article 53-V de la loi du 30 septembre 1986 qui prévoit la compensation intégrale des exonérations de redevance par le budget de l'Etat au bénéfice du secteur audiovisuel public, a en effet permis d'accroître de manière substantielle le financement du service public de l'audiovisuel par le budget de l'Etat. Les études engagées par les ministères de tutelle montrent que les ressources publiques ainsi dégagées ont permis de compenser intégralement la perte engendrée par la réduction de la publicité.

Cet effort budgétaire a été complété par une demande forte des administrations de tutelle d'efforts significatifs pour améliorer la gestion du groupe, efforts que le COM a permis d'encadrer, de détailler et de suivre en exécution (v. supra).

Depuis, le report du lancement de la TNT et la reconfiguration de l'offre publique de chaînes ont certes entraîné une adaptation du financement public. Toutefois, le « redoutable handicap » qui serait constitué, pour le groupe France Télévisions, par les « incertitudes financières » de l'Etat (p. 17), doit être nuancé. La prévision pluriannuelle d'évolution de la ressource publique étant déclinée annuellement par le vote de la loi de finances, il est certes possible, en fonction du contexte de l'exercice et du report éventuel de certains projets, que la ressource publique ne progresse pas selon le rythme initialement envisagé. Cette situation n'est sans doute pas totalement satisfaisante, mais l'incertitude sur l'évolution annuelle de la ressource des sociétés du service public de l'audiovisuel n'excède pas nécessairement celle qui pèse sur les opérateurs privés s'agissant de leurs recettes publicitaires.

2 - L'« effet de ciseau » pointé par la Cour doit être nuancé.

L'« effet de ciseau » mis en exergue par la Cour (p. 17 à 20) entre l'évolution des charges et l'évolution des ressources du groupe France Télévisions doit être relativisé.

En premier lieu, s'agissant de l'évolution des charges, il convient de relever que l'argument de la concurrence du secteur privé ne vaut pleinement que pour France 2 et que les coûts de grille de cette dernière et de son principal concurrent ne peuvent être strictement comparés, compte tenu de la spécificité des missions du service public. Pour autant, le dynamisme particulier des charges du secteur audiovisuel est réel. Du reste, c'est la raison pour laquelle l'Etat a souhaité rénover le recouvrement de la redevance audiovisuelle et pérenniser cet impôt spécifique : cette réforme atteste de la volonté de l'Etat de tenir compte de cette évolution plus forte que celles des charges générales du budget de l'Etat.

En second lieu, s'agissant de l'évolution des ressources, il apparaît que les moyens qui ont été alloués à France Télévisions sur la période considérée ont été adaptés aux besoins du groupe : ils ont en effet permis d'assainir la situation financière du groupe et de renforcer la grille de programmes, succès dont témoigne le maintien de la part d'audience du groupe.

Pour 2005, les moyens dégagés dans la loi de finances, auxquels s'ajoutera une dotation spécifique pour le démarrage de la télévision numérique de terre de 20 M€ (pour l'ensemble de l'audiovisuel public), devront permettre à France Télévisions de faire face à l'évolution de ses charges.

Pour autant, dans l'avenir, et comme le note la Cour, les perspectives d'évolution des charges comparées au dynamisme spontané des ressources à cadre juridique constant conduiront nécessairement l'Etat à un choix, notamment sur l'évolution du taux de la redevance. Ce choix ne peut être assimilé à une impasse : il s'agit au contraire d'une situation d'arbitrage classique, déjà rencontrée et résolue dans les années récentes. Ainsi, en 2000, le choix d'augmenter le financement budgétaire a été retenu, en 2002 c'est celui d'augmenter le taux de la redevance qui a été fait.

La question du financement du secteur audiovisuel public dans les prochaines années ne constitue donc pas une situation particulière. Pour résoudre cette difficulté, les variables évoquées par la Cour dans sa conclusion devront alors être rediscutées.

* * *

La profonde restructuration du groupe voulue et mise en œuvre par l'État était une nécessité, qui a montré sa pertinence. Elle doit encore être consolidée. Dans ce cadre, on peut donc s'interroger sur l'opportunité de moderniser certains outils de gestion publique applicables à tout le secteur public et non spécifiques au groupe France Télévisions, mais il s'agit là d'enjeux relativement secondaires.

Le défi que doit désormais relever France Télévisions est de maintenir une offre de qualité affirmant la spécificité du service public de l'audiovisuel, et légitimant, pour les contribuables, le principe d'un financement public. Cette exigence doit être conciliée avec celle d'une audience large, dans un nouvel univers numérique fortement concurrentiel, notamment sur les publics jeunes. Le lancement d'une nouvelle chaîne, construite à partir de la chaîne Festival, la diffusion 24 heures sur 24 de France 5, et le renforcement de l'offre de service public de France 2 et France 3, constituent autant de réponses, que la négociation prochaine du deuxième COM devra préciser. C'est dans ce cadre que seront définies les conditions de financement du groupe France Télévisions, afin de mettre en cohérence le montant des ressources publiques devant lui être affectées et les axes prioritaires de son développement, conformément à la loi.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'insertion au rapport public annuel 2004 sur « L'évolution du groupe France télévisions » appelle de la part du ministère des affaires étrangères les observations suivantes.

I - La Cour n'a pas pris en compte les améliorations intervenues

● *La Cour réitère sa recommandation d'un engagement plus fort de France Télévisions (FTV) dans l'action audiovisuelle extérieure et ne semble pas considérer les changements intervenus depuis 2000.*

Elle ne prend ainsi pas en compte le rapprochement entre les opérateurs de l'audiovisuel extérieur et les chaînes publiques, réalisé conformément au souhait de la Cour et aux engagements pris par le Gouvernement. Le tableau décrit par la Cour est donc en décalage avec la réalité observable à l'automne 2004.

Depuis plusieurs années en effet, le ministère des affaires étrangères n'a cessé d'encourager l'insertion de TV5 et de Canal France international (CFI) au sein du service public national. Au plan du capital, les chaînes du groupe FTV sont aujourd'hui actionnaires à hauteur de 51,5 % de TV5 et, depuis juillet 2003, FTV et ARTE sont devenues actionnaires de CFI à hauteur, respectivement, de 75 % et de 25 %.

● *La Cour note en outre que FTV n'est « à aucun moment en mesure d'intervenir dans la gestion » de CFI et de TV5, ni « de veiller à une complémentarité judicieuse des activités et à la mutualisation des moyens » au sein du groupe.*

Le groupe public est pourtant très loin d'être dépourvu de moyens de contrôle pour assumer sa responsabilité d'actionnaire :

- *FTV est représentée aux conseils d'administration de TV5 et de CFI par, respectivement, 4 administrateurs sur 9 et 3 administrateurs sur 8 ;*
- *un comité d'audit a été créé à CFI à l'initiative et sous la présidence du directeur général adjoint de FTV ;*
- *chaque conseil d'administration de TV5 MONDE et de CFI est précédé d'une réunion préparatoire associant les tutelles (ministère des affaires étrangères et ministère de la culture et de la communication), le contrôle d'Etat et les chaînes publiques actionnaires ;*
- *au plan du management, le directeur général et le futur directeur général adjoint de CFI ont été proposés par FTV et en sont issus ;*

- les procédures de reporting de gestion du groupe FTV sont appliquées à CFI depuis début 2004.

Enfin, plusieurs exemples récents montrent, qu'en termes opérationnels, les synergies au sein du groupe ont pleinement joué. C'est le cas notamment avec le regroupement au sein de CFI de toutes les activités de coopération internationale du groupe (opération accompagnée de transferts de personnels), ou de l'utilisation par TV5 de la régie publicitaire du groupe.

- La Cour souligne par ailleurs le risque financier que feraient peser sur le groupe d'éventuels mauvais résultats des deux filiales CFI et TV5.

Or, à la différence des autres filiales du groupe essentiellement soumises aux aléas du marché, TV5 et CFI disposent de recettes garanties puisque constituées à hauteur de 90 à 98 % de subventions d'État votées par le Parlement. En cas de déficit lié à un dérapage des dépenses, le ministère des affaires étrangères s'est en outre engagé par convention auprès des actionnaires de CFI à en assumer les conséquences. S'agissant de TV5, il reviendrait en pareil cas aux gouvernements bailleurs de fonds, et non aux actionnaires, de combler le déficit. Cette situation ne s'est par ailleurs jamais présentée en 20 ans.

- Enfin, la Cour recommande que « la stratégie, l'organisation et l'action audiovisuelles extérieures soient placées sous la responsabilité de dirigeants disposant d'une stabilité dans leur fonction et soumis à une exigence de résultat ».

Cette recommandation semble implicitement sous-entendre que TV5 et CFI seraient victimes d'une rotation trop rapide de leurs responsables et que ceux-ci ne seraient soumis à aucune exigence de la part de leurs mandants. Ce n'est pas le cas.

En effet, l'hypothèse d'une extension de 3 à 5 ans du mandat du président de TV5 et de CFI est actuellement à l'étude, en liaison avec les partenaires de TV5. Cette disposition permettrait d'accroître la stabilité des dirigeants et alignerait TV5 et CFI sur le régime en vigueur dans l'audiovisuel public français.

Par ailleurs, le résultat de ces entreprises est étroitement surveillé.

Dans le cas de CFI, les autorités de tutelle et les administrateurs des deux sociétés exercent un contrôle sur les activités et les comptes en siégeant aux conseils d'administrations, auxquels assiste également un contrôleur d'Etat. De même, si l'État n'est pas formellement représenté au conseil d'administration de TV5 (les administrateurs sont les chaînes actionnaires), des réunions de pré-conseil sont systématiquement organisées pour les tutelles. Ce dispositif est renforcé par des réunions régulières au niveau des gouvernements partenaires de TV5. Elles sont notamment l'occasion de dresser un bilan des activités de la chaîne au regard des grandes orientations de son développement.

Le ministère des affaires étrangères définit en outre, dans le détail, les missions et activités de ces sociétés dans le cadre de conventions de subvention annuelles, dont les termes sont susceptibles d'être modifiés au regard des résultats obtenus.

Enfin, des outils de pilotage de TV5 et CFI existent ou sont en cours d'élaboration. Dans le cas de TV5, un contrat de gestion signé par les ministres responsables de la chaîne et les deux opérateurs (TV5 monde et TV5 Canada) fournit des indicateurs d'activité annuels. Dans le cas de CFI, un plan d'action stratégique adopté par son conseil d'administration définit clairement les missions et objectifs de la société. Un contrat d'objectifs et de moyens est également en cours d'élaboration en liaison avec les actionnaires et les tutelles.

II - La Cour ne souligne pas suffisamment les spécificités de TV5 et de CFI

- *La Cour regrette l'absence de contrôle de FTV sur certaines, dont TV5 et CFI, des 37 sociétés dans lesquelles le groupe détient une participation directe ou indirecte.*

Ce faisant, la Cour ne prend pas suffisamment en compte les spécificités politiques, diplomatiques et techniques des deux opérateurs. TV5 et CFI ne peuvent en effet être assimilées à la régie ou aux filiales de production et de distribution du groupe public, dont les activités sont uniquement liées à celles des chaînes nationales.

II. 1 Des spécificités politiques

A l'origine construction politique multilatérale fort éloigné des réalités professionnelles d'une chaîne de télévision, TV5 s'est progressivement rapprochée du mode de fonctionnement d'une télévision moderne. Elle est devenue une société anonyme, a contractualisé ses relations avec ses chaînes actionnaires, allégé ses organes et ses procédures multilatérales de contrôle et dissocié clairement leur rôle de celui du conseil d'administration.

Pour autant, TV5 ne pourra jamais être assimilée à une simple chaîne thématique du groupe FTV. Elle résulte de la volonté politique commune des différents gouvernements francophones qui la financent et doit donc, en priorité, leur rendre des comptes. Il n'est dès lors pas anormal que les ministres ou leurs représentants approuvent les budgets et contrôlent l'exécution budgétaire d'une chaîne qu'ils financent à plus de 90 %.

Parallèlement, l'adossement capitalistique de TV5 aux chaînes publiques, au premier rang desquelles celles du groupe FTV, garantit leur soutien à la chaîne qui propose aux téléspectateurs du monde entier les meilleurs programmes francophones. Il est donc également logique que les budgets de TV5 soient approuvés et contrôlés en conseil d'administration par les chaînes actionnaires.

Cette dichotomie est inhérente à TV5. Elle s'est par ailleurs fortement allégée depuis l'accord issu de la conférence ministérielle de Vevey en 2001 et ne semble pas avoir posé de difficultés majeures jusqu'ici.

Dans le cas de CFI, opérateur exclusivement français, d'autres contraintes diplomatiques sont à prendre en compte. Aujourd'hui recentré sur une mission de coopération au sens large, CFI est en effet un outil au service de l'action extérieure de la France. Il est amené à négocier et signer des accords avec des interlocuteurs tels que les directeurs généraux de télévisions publiques ou leurs ministres de tutelles, en général sous l'égide des postes diplomatiques. Il serait donc peu opportun que le choix des dirigeants ou les décisions stratégiques de CFI ne résultent que de la recherche de synergies au sein du groupe FTV.

II.2 Des spécificités techniques et professionnelles

La Cour ne semble par ailleurs pas prendre en compte l'évolution des missions de CFI depuis deux ans. Elle utilise ainsi les termes « chaîne » et « ligne éditoriale » indifféremment pour les deux opérateurs. Il est pourtant à rappeler que la chaîne CFI-TV a définitivement cessé ses émissions fin 2003. Son activité d'opérateur de bouquet satellitaire est menée par sa filiale PORTINVEST à la demande des pouvoirs publics et en vue de répondre à la pénétration des opérateurs anglo-saxons en Afrique francophone subsaharienne. Elle a été cédée à une filiale du groupe CANAL+ à l'été 2003.

Dès lors, CFI n'exerce plus aucune activité assimilable à celle d'un diffuseur. Plus proche des agences de coopération, sans activité commerciale, la structure de CFI est très spécifique et son métier s'oriente de plus en plus vers la gestion de projets et la maîtrise d'œuvre.

Par ailleurs, du point de vue du ministère des affaires étrangères, TV5 doit rechercher des synergies et des partenariats avec les chaînes de France Télévisions (France 2, France 3, France 5 et Réseau France Outremer). A cet égard, il n'est pas certain que la concentration des participations de France 2 et France 3 à travers la holding FTV ait constitué un progrès : la question devra être posée avant que la même opération soit réalisée pour le Réseau France Outremer.

III – Le ministère des affaires étrangères est néanmoins en accord avec les recommandations de la Cour sur la nécessité de poursuivre le renforcement des liens entre FTV et ses filiales.

Le processus d'adossement des opérateurs audiovisuels extérieurs à l'audiovisuel national, fortement recommandé par de précédents rapports de la Cour, devrait être encore renforcé pour donner sa pleine mesure.

Toute velléité de FTV pour mettre en place une stratégie internationale sera cependant difficile, voire impossible, tant que le groupe n'aura pas de mission clairement identifiée à l'international. Or, en l'état du contrat d'objectifs et de moyens qu'elle a signé avec l'État, FTV se voit même interdire de développer une activité internationale qui ne serait pas rentable lorsque, en réalité, aucune ne l'est.

Dans cet esprit, il serait donc nécessaire que le Gouvernement décide au préalable de modifier les missions qu'il confie au principal groupe de télévision publique. Le ministère des affaires étrangères serait dans cette hypothèse associé à la stratégie générale du groupe, à travers une représentation aux conseils d'administration de FTV et de ses principales filiales.

A défaut, la négociation de conventions tripartites entre FTV, l'État et chacun des opérateurs serait une formule adéquate.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE TÉLÉVISIONS

Le groupe France Télévisions a été créé par loi du 1^{er} août 2000. Au moment de sa création, il était constitué de deux chaînes principales, France 2 et France 3, réunies par une présidence commune, et qui représentaient un chiffre d'affaires cumulé de 1,8 milliards d'euros.

Depuis lors, le périmètre du groupe a été continûment élargi, avec l'intégration de France 5 en 2000, de Canal France International en 2003, de Réseau France Outremer en 2004. Le lancement de Festival sur la télévision numérique terrestre au printemps 2005 fera de celle-ci la quatrième chaîne « premium » du groupe public, désormais constitué d'une quarantaine de sociétés.

Le chiffre d'affaires consolidé de France Télévisions devrait atteindre l'année prochaine environ 2,7 milliards d'euros, soit +55 % par rapport à 1999. Le groupe a donc changé significativement de dimension durant la période passée en revue par la Cour. Il est devenu l'un des principaux groupes français du secteur de la communication, d'une taille comparable à celle du groupe TF1 (2,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires consolidé) ou de Canal+ (1,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour la chaîne française).

En même temps que son périmètre s'accroissait, le groupe devait se doter de l'ensemble des moyens de pilotage et de gestion nécessaires à la conduite d'un ensemble de cette taille, qu'il s'agisse de la détermination des orientations stratégiques, de la recherche d'une cohérence des lignes éditoriales, de la gestion financière elle-même, ou du développement des synergies.

La construction de cet ensemble s'est effectuée avec un souci de concilier cohérence du pilotage au niveau du groupe et autonomie de gestion des filiales. Un équilibre pragmatique a été recherché, secteur par secteur, entre les fonctions centrales et les responsabilités décentralisées. Une « charte d'organisation » du groupe, précisant les responsabilités de la société holding et celles des filiales, a été élaborée à l'automne 2000 et a été présentée, dans un souci de transparence, à la fois aux instances représentatives du personnel et aux différents conseils d'administration du groupe.

La Cour a souligné dans son rapport les éléments principaux de cette « profonde transformation », avec la mise en place d'une structure de tête ayant permis d'effectuer une remise en ordre financière et comptable, de changer de logique économique et de donner au groupe une cohérence d'ensemble. La juridiction relève aussi « la nette amélioration de la gestion, que traduisent les comptes positifs du groupe de 1999 à 2003 », jugement dont France Télévisions prend naturellement acte avec satisfaction.

Une remise en ordre financière et comptable

La haute juridiction souligne les efforts effectués en matière d'information financière et de transparence comptable et estime que France Télévisions doit se mettre en situation d'adopter rapidement les normes comptables internationales.

Le groupe partage cette opinion et estime en effet que l'adoption, par les sociétés cotées, des normes internationales conduira France Télévisions à en faire de même, dans un souci de comparabilité des comptes et de mesure de la performance. La migration vers le nouveau référentiel comptable international, en cours de préparation, constitue un projet de grande ampleur, soutenu par une forte mobilisation des responsables financiers du groupe.

France Télévisions a engagé les études préalables à cette évolution, et a fait en sorte que les choix fonctionnels effectués à l'occasion du projet ARIANE de système intégré d'information de gestion soit compatibles avec une évolution future vers les normes comptables internationales. La date de migration définitive pourra être envisagée lorsque le projet ARIANE aura abouti et que le nouvel outil comptable et budgétaire sera complètement déployé au sein du groupe (début 2006).

La mise en place de cet outil va parachever le travail de modernisation des outils de gestion entrepris lors de la constitution du groupe. Il va notamment permettre à France Télévisions de disposer d'un instrument moderne de gestion électronique de ses achats (« e-procurement »), entièrement intégré avec la chaîne comptable et financière. ARIANE constitue aussi une étape importante dans l'harmonisation des méthodes et des règles de gestion internes au groupe.

Un changement de logique économique

Comme le souligne la Cour, le groupe France Télévisions a mis en place, au-delà de la clarification comptable, différents instruments ou institutions permettant d'accroître le degré de contrôle interne et la sécurité de ses opérations : comité d'audit du conseil d'administration, direction de l'audit interne, contrôle de gestion central, procédures écrites, reporting financier régulier et complet. Le groupe a également engagé une démarche volontariste de mise en œuvre de la loi de sécurité financière (LSF), notamment dans ses dispositions relatives au contrôle interne.

Chaque année, la direction de l'audit du groupe établit une cartographie des risques, et adapte, sous le contrôle du comité d'audit du conseil d'administration, son programme de travail. Il s'agit avant tout de disposer des éléments de prévention et de maîtrise des principaux risques de l'entreprise. Le comité d'audit a dans ses attributions de s'assurer que les mesures correctrices éventuelles sont bien prises par l'entreprise lorsque la nécessité en a été établie.

S'appuyant sur ces évolutions, le groupe France Télévisions a fait connaître aux pouvoirs publics différentes propositions de modernisation des relations entre l'entreprise et l'Etat. Celles-ci s'inscrivent dans la prolongation des initiatives déjà prises. Ainsi, la création d'un comité des rémunérations et de la politique salariale au sein du conseil d'administration permettrait-elle de faire évoluer, fût-ce à titre expérimental, le dispositif de contrôle salarial de la tutelle (cadrage salarial a priori, contrôle de la CICS, visa a priori du contrôle d'Etat), déconnecté de la réalité économique et sociale quotidienne de l'entreprise.

France Télévisions souhaite pouvoir mettre en place une politique salariale fondée sur une logique dynamique d'évolution des rémunérations, en fonction des capacités de l'entreprise et des gains de productivité.

Le projet Synergia illustre la volonté du groupe de conforter ses objectifs de programme en redéployant les ressources générées en interne par une amélioration de la gestion. De ce point de vue, les efforts réalisés dans le domaine des achats, rappelés par la Cour, méritent d'être soulignés. Une structure de coordination des achats de fonctionnement (deux personnes très spécialisées) a été mise en place début 2003 et a entrepris une politique ambitieuse de rénovation et de professionnalisation de l'ensemble de la politique d'achats du groupe, avec d'importants résultats concrets.

L'absence de contrôle de la holding sur certaines de ses composantes

Comme le note avec raison la Cour, la particularité du système public de l'audiovisuel fait que certaines filiales de France Télévisions ou des entreprises dans lesquelles elle détient une part importante du capital échappent, de fait, au contrôle de la holding (Arte, TV5, CFI).

Il est symptomatique de constater qu'en matière d'audiovisuel extérieur, France Télévisions est désormais l'actionnaire majoritaire de TV5 (51,5 % du capital) et de CFI (75 % du capital), sans que le groupe bénéficie des effets habituellement attachés à une telle position, comme l'approbation de la stratégie ou le contrôle effectif de la gestion. Le financement de ces organismes ne passant pas par l'intermédiaire de France Télévisions, ceux-ci définissent leur stratégie en liaison directe avec leurs tutelles respectives, tandis que le nombre d'administrateurs dévolu à France Télévisions ne correspond pas à sa part de capital.

Cette situation n'est pas satisfaisante, même s'il est bien entendu légitime que la stratégie globale soit arrêtée par l'Etat, après concertation avec les actionnaires. Pour autant, si la définition de la stratégie et des objectifs généraux relève in fine des pouvoirs publics, leur mise en œuvre opérationnelle pourrait être déléguée au groupe public de télévision, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens. Cette délégation serait assortie d'objectifs stricts, mesurables objectivement, et assortis de sanctions positives ou négatives.

Le groupe ne verrait donc que des avantages à une clarification des rôles respectifs de l'Etat et de la holding quant à ces participations.

La nécessité de mettre en place une gestion des ressources humaines adaptée aux enjeux d'aujourd'hui

France Télévisions partage le souci de la Cour quant à la mise en place d'outils permettant une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et l'organisation d'une mobilité effective. Cela constituera un objectif important de l'année 2005 en matière d'évolution des systèmes d'information. De même qu'en matière financière (projet ARIANE), cela passe par une harmonisation des processus et des méthodes de gestion et la migration vers un système d'information de ressources humaines commun.

S'agissant de la maîtrise des effectifs et des charges de personnel, France Télévisions estime en revanche que les efforts effectués au cours des dernières années portent leurs fruits. Le tableau de bord social mensuel mis en place au niveau du groupe permet d'effectuer un suivi précis de ces indicateurs et de prendre, en cas de besoin, les mesures correctrices qui s'imposent. Le résultat d'exploitation de France 3 a au contraire été positif depuis 3 ans (+5,1 M€ en 2002, +5 M€ en 2003, +3 M€ prévus en 2004) et la chaîne a mis en place des outils de pilotage opérationnel et financier permettant de mieux suivre sa gestion.

Le développement de la fonction d'arbitrage

La Cour note très justement la mise en place d'une direction de l'harmonisation des programmes au sein de la direction de la stratégie des programmes chargée de veiller à l'harmonisation de l'offre du groupe. Il est en effet exact que le législateur n'a pas voulu segmenter l'offre des chaînes publiques en spécialisant telle ou telle chaîne. La holding en a tiré les conséquences en laissant à chaque chaîne une large autonomie de programmation tout en fixant le cadre d'une offre cohérente.

Ce cadre repose sur des principes :

- *définir à priori des règles de programmation précise afin d'éviter par exemple une concurrence frontale du type film contre film ou fiction contre fiction) ;*
- *réfléchir au sein de chaque genre à la complémentarité des offres des chaînes (différenciation des publics jeunesse visés par chaque chaîne, fictions ou documentaires de format et de nature différents) ;*
- *contrôler avant le dépôt des grilles hebdomadaires que ces règles et principes soient effectivement respectés.*

L'arrivée de la TNT avec la diffusion de France 5 24H/24 et la mise en place de la nouvelle chaîne Festival rendront encore plus nécessaire ce travail d'harmonisation a priori : le groupe en est parfaitement conscient.

La direction de la stratégie des programmes a par ailleurs les missions suivantes :

- *définir les opérations d'antennes communes aux différentes chaînes dans le domaine culturel et événementiel (exemple célébration de l'anniversaire du débarquement allié en juin 2004, ou de la libération des camps de concentration en janvier 2005) ;*
- *assurer les relations avec les producteurs dans les différents domaines de la création cinématographique ou audiovisuelle ;*
- *suivre la mise en œuvre des engagements de programmes du groupe inscrits dans son contrat d'objectifs et de moyens ;*
- *réaliser les études d'antenne ou d'autre nature afin d'éclairer les décisions éditoriales du groupe.*

L'horizon de la télévision publique

La Cour a raison de souligner les évolutions ou variations de stratégie du groupe public. Toutefois, depuis 5 ans, l'objectif général de France Télévisions est resté le même : utiliser le développement des supports numériques, quels qu'ils soient (TNT, ADSL...) pour mieux réaliser les missions de service public qui lui sont imparties, tout en valorisant les points forts de ses programmes : l'information, les programmes régionaux, la fiction, les documentaires, les programmes jeunesse et le sport.

Il est donc tout à fait excessif de parler, comme la Cour le fait, « d'instabilité stratégique ». Comme toute entreprise, le groupe France Télévisions a été amené à adapter sa stratégie à l'évolution de son environnement concurrentiel, et aux orientations nouvelles souhaitées par son actionnaire et définies au cours du 2nd semestre 2002.

La possibilité, grâce à la TNT, d'augmenter le nombre de chaînes proposées aux Français nous est apparue comme l'opportunité de développer de nouvelles chaînes s'appuyant sur ces genres de programmes.

Ce que nous n'avions pu réaliser les années précédentes sur le câble et le satellite qui appartiennent à des groupes puissants, qui ont eux-mêmes leur propre stratégie de développement. L'avènement de la TNT nous permet de retrouver la maîtrise de la diffusion, donc le lien direct avec le téléspectateur, sans passer par l'intermédiaire d'un opérateur commercial.

A ce propos, il convient de souligner que, pour la direction actuelle du groupe, la vente des parts de France Télévisions dans TPS ne correspond pas seulement à une opération financière, mais a en elle-même une signification stratégique : par sa mission de service public, le groupe public se doit d'être présent sur l'ensemble des plateformes de distribution. C'est d'ailleurs ce principe de neutralité qui a justifié la mise en place par le législateur, en 2004, d'une obligation pour tous les opérateurs de distribuer l'ensemble des chaînes publiques. Enfin, on aurait pu s'interroger, au vu de la réglementation européenne, sur l'utilisation indirecte de la redevance pour financer chaque année le développement d'une plateforme de distribution commerciale.

C'est avec le même souci de neutralité vis-à-vis des opérateurs et des technologies que France Télévisions conduit la distribution de ses programmes sur tous les supports : le satellite, le câble et, depuis peu, sur les réseaux haut débit (ADSL) et la téléphonie mobile.

S'agissant de la télévision numérique de terre, le groupe ne reviendra pas ici sur la description faite par la Cour des évolutions de la politique de l'Etat actionnaire : il tient à souligner que son engagement en faveur de la TNT a toujours été un engagement résolu, mais qui ne peut se déployer que dans le cadre qui lui est fixé par l'Etat. Les décisions récentes qui viennent d'être prises par le gouvernement lui permettront de présenter, dès mars prochain, 4 chaînes (France 2, France 3, France 5 24 heures sur 24 et Festival). Cet élargissement, correspondant à un canal et demi, va lui permettre de tenter de poursuivre le succès reconnu de France 5 dans la soirée dans le respect de sa ligne éditoriale (décryptage, pédagogie) et de proposer à un public d'adultes jeunes (25 – 49 ans) une chaîne nouvelle, complémentaire, essentiellement basée sur le spectacle (films et spectacles vivants) et l'actualité artistique.

Parallèlement, afin d'exploiter au mieux le potentiel des rédactions de France 2 et France 3, les sujets d'actualité réalisés quotidiennement et la dizaine de correspondants installés à travers le monde, nous avons proposé en partenariat avec d'autres opérateurs audiovisuels un projet de chaîne d'information internationale répondant à la demande du gouvernement. Ce projet devrait commencer à être mis en œuvre en 2005.

Au final et globalement, ces projets de développement permettront de conforter la position du groupe et de réaliser des synergies importantes en son sein.

Il a également souligné auprès de l'Etat actionnaire, tout en s'engageant sur les efforts de gestion que la Cour a souligné, les implications financières d'un tel déploiement, ainsi que le coût (105 millions d'euros par an à terme) des mesures décidées par le législateur, à juste raison, pour les sourds et malentendants, des programmes culturels (captations notamment souhaitées par le Ministère de la Culture, plus généralement l'inflation des droits dans un univers concurrentiel.

La télévision publique, par les choix qu'elle opère et les programmes qu'elle présente à tous les Français (et non à un public spécifique qui serait celui visé par les annonceurs publicitaires) est plus que jamais nécessaire dans un paysage audiovisuel fragmenté. Le soutien qu'elle apporte à la création sous toutes ses formes (fiction, documentaires, animation, cinéma) constitue un élément essentiel et tangible de la diversité culturelle.

La diversité de ses antennes est une des conditions essentielles de la variété et de la qualité de son offre. Le groupe, fort des efforts d'amélioration de la gestion que la Cour a bien voulu reconnaître, demande que les moyens nécessaires lui soient donnés pour cela. France Télévisions se reconnaît dans l'approche de la juridiction sur la « question cruciale du financement ». Alors que la réforme du recouvrement de la redevance se met en place, il paraît nécessaire de donner à cette ressource un dynamisme suffisant, de nature à assurer le financement des objectifs fixés au groupe public.

Enfin, France Télévisions ne peut que s'associer au vœu émis par la Cour de voir l'Etat procéder à une refonte en profondeur de son dispositif tutélaire. L'entreprise publique se tient naturellement à la disposition des autorités publiques pour envisager avec elles les évolutions rendues possibles par la transformation du groupe qui a été relevée par la Cour, et appelées de leurs vœux par les différents rapports sur l'Etat actionnaire et la gestion des entreprises publiques (rapport Douste-Blazy, rapport Barbier de la Serre).

L'union nationale des associations familiales (UNAF)

PRESENTATION

L'Union nationale des associations familiales (UNAF) est une institution chargée de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des familles vivant sur le territoire français, quelles que soient leurs croyances ou leur appartenance politique. Sa gestion et les comptes des exercices 1995 à 2002 ont été contrôlés par la Cour en 2003.

L'ordonnance n°45-323 du 3 mars 1945 a prévu la représentation des familles par des unions d'associations familiales : les associations, formées selon le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, adhèrent en toute liberté à une union départementale qui est elle-même une association et, par l'intermédiaire des unions départementales (UDAF), à une union nationale. Elles peuvent, en outre, choisir de s'affilier à des mouvements nationaux, qui ont eux-mêmes la possibilité d'adhérer à l'UNAF. Leurs missions, énoncées à l'article L.211-3 du code de l'action sociale et des familles, consistent à représenter auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles, à donner des avis sur les questions d'ordre familial, à proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles et à se porter partie civile dans les procès où les intérêts de l'ensemble des familles lui semblent menacés.

En 2002, l'UNAF regroupait 26 mouvements nationaux familiaux⁹⁸ et 100 UDAF, soit au total 7 573 associations familiales représentant 797 111 familles adhérentes.

Les unions d'associations familiales sont financées par un fonds spécial institué par la loi n°51-602 du 24 mai 1951, alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur les ressources des principaux organismes gestionnaires des prestations familiales. En 2002, le montant du fonds spécial s'élevait à 24 883 966 €.

98) Il existe sept mouvements nationaux à but et à recrutement généraux qui poursuivent des objectifs d'une action familiale générale et 19 mouvements à but général et à recrutement spécifique qui défendent les intérêts matériels et moraux de certaines catégories de familles.

Lors de son précédent contrôle de l'UNAF en 1986, la Cour avait constaté que les dispositions concernant le fonctionnement et la répartition du fonds spécial étaient incorrectement appliquées. Elle s'étonnait de la hausse du taux de prélèvement du fonds spécial alors que les excédents de gestion de l'UNAF étaient substantiels et demandait la réduction de ce taux. Elle soulignait l'importance du financement direct garanti à l'UNAF par le fonds spécial et l'absence de contrôle sur l'utilisation des ressources mises à sa disposition. Concernant la gestion de l'Union, elle regrettait un train de vie excessif, notamment en matière de politique du personnel, de frais de déplacement, de représentation et de réception.

Les mesures récemment prises par les dirigeants ont permis de nombreuses améliorations. Elles s'avèrent toutefois encore insuffisantes.

I – Les ressources de l'UNAF

Les unions d'associations familiales bénéficient d'un privilège de financement public prévu par la loi du 24 mai 1951 et organisé par le décret n°51-944 du 19 juillet 1951. Fondé sur la présomption de représentativité que la loi confère à l'UNAF, il assure aux organismes qui en bénéficient une place tout à fait exceptionnelle dans le paysage institutionnel français. En effet, alors que les subventions sur fonds publics devraient être accordées en fonction d'objectifs prédéfinis et pour des actions donnant lieu à évaluation, le fonds spécial garantit automatiquement à l'UNAF plus de 80 % de ses ressources de fonctionnement⁹⁹, indépendamment de ses besoins réels et des actions qu'elle entreprend.

A – Des ressources en augmentation constante

Les ressources prélevées sur le produit des cotisations d'allocations familiales assurent un financement confortable et croissant avec la masse des prestations familiales versées, sans que l'UNAF soit liée aux autorités de tutelle ou à la CNAF par un contrat d'objectifs.

99) En 2002 la part du fonds spécial attribuée à l'UNAF pour son fonctionnement s'élevait à 7 213 629 € pour un montant total de ressources de 8 933 261 €.

La somme perçue par l'UNAF au titre du fonds spécial n'a cessé d'augmenter au fil des années. A l'indexation automatique de ses ressources sur la masse des prestations familiales se sont ajoutées des majorations du taux de prélèvement. Fixé en premier lieu à 0,03 %, celui-ci s'est accru progressivement : il a été porté à 0,07 % en 1976, puis à 0,0726 % en 1986 et enfin porté à 0,1 % en 1988, sans que cette dernière augmentation ait été justifiée par un élargissement des missions des unions d'associations familiales.

Par ailleurs, dans la période récente, l'assiette s'est montrée constamment dynamique. Le montant total du fonds spécial pour les unions d'associations familiales est passé de 19 716 127 € en 1995 à 24 883 966 € en 2002 et l'enveloppe attribuée à l'UNAF de 5 713 345 € à 7 213 629 €, soit + 13 % en euros constants. Sur la même période, les ressources totales de l'UNAF évoluaient de 14 % en euros constants : 8 933 261 € en 2002 contre 7 010 549 € en 1995.

B – Les procédures de financement

1 – Des procédures non respectées

Les procédures réglementaires relatives à l'attribution du fonds spécial à l'UNAF et aux UDAF n'ont pas varié depuis plus d'un demi siècle. Elles sont en effet prévues par le décret du 19 juillet 1951 qui décrit, d'une part, la phase de constitution du fonds spécial, et d'autre part, celle de sa répartition entre les unions d'associations familiales.

La Cour observe que ces procédures ont progressivement cessé d'être respectées sans qu'une réflexion ait été engagée sur leur obsolescence et la nécessité de les modifier : le comité technique, chargé d'assister le ministre de la famille dans la constitution du fonds spécial, ne se réunit plus depuis 1973, et la commission consultative, dont la mission est d'examiner les propositions de répartition du fonds spécial entre l'UNAF et les UDAF, n'existe plus dans sa configuration réglementaire depuis 1990.

En lieu et place de ces instances réglementaires se tient chaque année une réunion à laquelle participent des membres de la DGAS et de l'UNAF. Cette rencontre informelle ne fait pas systématiquement l'objet d'un compte rendu et se tient la plupart du temps sans que les chiffres définitifs des prestations de tous les régimes financeurs soient connus. Cette réunion annuelle permet en fait de recueillir l'accord de la DGAS sur la répartition du fonds spécial préparée par l'UNAF. Lorsque les

chiffres définitifs des prestations de chacun des régimes contributifs sont enfin disponibles, la répartition issue de la réunion DGAS/UNAF est traduite dans un arrêté ministériel préparé par l'UNAF.

Ainsi, la disparition des commissions réglementaires a eu pour effet de laisser face à face la DGAS et l'UNAF, enlevant aux organismes de prestations familiales financeurs, qui étaient membres du comité technique, tout rôle dans cette procédure.

2 – Un prélèvement à l'assiette trop large

L'assiette du prélèvement destiné au fonds spécial est fonction des prestations familiales retenues et des régimes mis à contribution. L'absence de précision dans la loi et dans le règlement d'application sur la nature des prestations entrant dans l'assiette du fonds spécial a suscité de nombreux conflits. Toutefois, la contestation par l'UNAF auprès du Conseil d'Etat, en mai 1995, d'une décision du ministre refusant d'inclure la majoration de l'allocation de rentrée scolaire dans la base de calcul du fonds spécial a permis d'obtenir une interprétation jurisprudentielle de la loi.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 30 avril 1997, a précisé que les prestations familiales à prendre en compte pour la détermination de l'assiette du fonds spécial sont celles qu'énumère l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Or, après la décision du Conseil d'Etat, rien n'a changé dans le calcul de l'assiette du fonds spécial : la DGAS, en accord avec l'UNAF, et sans que les régimes de prestations familiales payeurs réagissent, a continué à intégrer des prestations qui ne sont pas énumérées par l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, notamment l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA).

Par ailleurs, pour définir les régimes contribuant au fonds spécial, la décision du Conseil d'Etat du 30 avril 1997 se fondait sur la rédaction de l'article 2 de la loi du 24 mai 1951 tel qu'il était codifié à l'article 11 du code de la famille et de l'aide sociale. Étaient alors concernés les régimes général et agricole, ainsi que les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP et d'EDF/GDF. En revanche, dans le code de l'action sociale et des familles, l'article 2 de la loi du 24 mai 1951 codifié à l'article L.211-10 exclut ces régimes spéciaux.

Cette contradiction des textes a été résolue à l'avantage de l'UNAF par le maintien des régimes de la SNCF, de la RATP et d'EDF/GDF au nombre des contributeurs.

La comparaison des sommes perçues entre 1998 et 2002 au titre du fonds spécial par les unions d'associations familiales avec le montant tel qu'il aurait dû être arrêté en fonction de l'interprétation du Conseil d'Etat fait apparaître au total une différence de plus de 8 M€, qui correspond à près d'une année de fonctionnement de l'UNAF.

3 – Une répartition du fonds spécial non conforme à la loi

Le décret du 19 juillet 1951 prévoit une répartition du fonds spécial entre l'UNAF et les UDAF. Or, et bien que les textes ne le prévoient pas, une enveloppe particulière est aussi inscrite dans les arrêtés ministériels au profit des unions régionales d'associations familiales (URAF).

En outre, les UDAF et les URAF reversent respectivement 10 et 20 % de leur enveloppe aux mouvements nationaux, alors que ceux-ci ne sont mentionnés ni dans la loi ni dans un décret comme bénéficiaires du fonds spécial. Ces versements sont donc juridiquement non fondés.

4 – Des versements effectués dans des conditions irrégulières

Faute de disposer en début d'année des éléments permettant de connaître le montant du fonds spécial, un système d'acomptes, non prévu par les textes réglementaires, a été mis en place pour réduire les délais de versement de leur principale ressource aux unions. Si un tel mécanisme d'acompte peut être justifié dans son principe, le versement par les régimes de prestations familiales de la moitié de leur contribution dès le début de l'année est excessif. Cette pratique crée un décalage entre les fonds versés et leur emploi, permettant ainsi à l'UNAF et aux UDAF de bénéficier d'un complément de dotation grâce aux produits financiers retirés du placement des disponibilités, et ce au détriment des régimes contributeurs.

Par ailleurs, de 1995 à 1999, les arrêtés relatifs à la répartition du fonds spécial des unions d'associations familiales visent l'avis d'une commission consultative qui ne s'est pas réunie. En 2000 et 2001, des projets d'arrêtés ont été rédigés, mais ils n'ont jamais été signés. Pourtant, les instructions pour le versement de la contribution au fonds spécial ont bien été adressées par la DGAS aux organismes financeurs du fonds spécial. Pour ces deux exercices, les actes de notification ainsi que les décaissements effectués par chaque redevable ont donc été privés de base légale.

II – La représentativité et les missions de l’UNAF

A – Une représentativité insuffisante

Le privilège de financement public dont bénéficie l’UNAF lui impose d’être représentative de toutes les familles de la société française actuelle. Or, ce n’est pas le cas.

D’une part, la représentativité géographique des familles n’est pas équitable, les zones rurales étant surreprésentées par rapport aux zones urbaines. Ainsi, avec 162 069 familles, “Familles rurales” regroupe 46 % du total des familles adhérentes aux mouvements à but et à recrutement généraux.

D’autre part, on observe des incohérences dans les critères retenus pour l’adhésion des associations aux UDAF. Ainsi, plusieurs UDAF ne reconnaissent pas le caractère familial de certaines associations prestataires de services (halte-garderie, crèche, médiation familiale, assistance familiale...), alors que d’autres l’admettent. Autre illustration du manque de clarté des critères d’adhésion, les associations d’aide à domicile en milieu rural sont considérées au plan national comme des associations familiales, alors que leurs homologues en milieu urbain ne bénéficient pas du même statut.

B – Un champ d’intervention mal défini

L’UNAF intervient dans un champ d’autant plus large qu’il est peu défini par les textes. Ses interventions auprès des pouvoirs publics et les avis qu’elle formule touchent à tous les secteurs ou presque de la société, puisqu’à un titre ou à un autre, les familles peuvent être concernées par toutes les décisions politiques. Cette mission est particulièrement importante pour l’UNAF qui conçoit son action en termes de partenariat avec les pouvoirs publics.

L'UNAF représente officiellement les familles au sein de nombreuses institutions : en 2002, elle occupait 207 sièges dans 104 instances couvrant un champ d'intervention très large¹⁰⁰.

En outre, elle réalise des études sur l'ensemble de ses champs d'intervention : l'insertion des enfants handicapés, les contrats éducatifs locaux, la lutte contre l'illettrisme.... Elle gère l'observatoire des tutelles et a conduit une étude sur les majeurs protégés. Elle assure la logistique du Conseil national consultatif de la médiation familiale, pourtant placé sous l'autorité de la DGAS. Elle est présente dans divers lieux de recherche. Elle organise de nombreux colloques à Paris et en province.

En garantissant des ressources financières automatiques et substantielles à un organisme non dépendant de lui, l'Etat s'est créé un interlocuteur dont les moyens de réflexion sur le champ familial sont sans commune mesure avec ceux de la DGAS et de la délégation interministérielle à la famille réunies.

III – Les comptes et la gestion de l'UNAF

A – Des liens confus entre la comptabilité de l'UNAF et le fonds spécial

1 – Des comptes qui manquent de clarté et d'exhaustivité

Il n'est pas rendu compte précisément de la ventilation des crédits du fonds spécial selon les six affectations précisées par les arrêtés ministériels : certaines apparaissent dans le compte de résultat, d'autres sont gérées en compte de tiers. Il n'est donc pas possible de suivre clairement la consommation des enveloppes du fonds spécial au travers

100) Conseil d'administration de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), conseil d'orientation des retraites, commission nationale de la négociation collective, commission des comptes de la sécurité sociale, conseil économique et social, conseil national de la consommation, conseil national du sida, institut national de la consommation, fonds de garantie contre les actes de terrorisme, conseil national de l'habitat, conseil national du tourisme, commission consultative des emballages ménagers, comité national de l'eau, agence française de sécurité sanitaire environnementale, conseil national du crédit coopératif, commission supérieure de la médaille de la famille française, fonds d'action et de soutien pour l'intégration et de lutte contre les discriminations, comité économique et social des communautés européennes, etc.

des documents financiers. De ce fait, les membres du conseil d'administration de la CNAF et les autorités de tutelle ne disposent pas d'une vision claire de l'utilisation de ces fonds publics.

2 – Des crédits mal affectés

Les arrêtés ministériels de répartition du fonds spécial isolent des enveloppes pour des dépenses particulières : celles destinées au congé de représentation (c'est-à-dire au remboursement partiel à l'employeur du salaire de certains administrateurs qui ne peuvent plus travailler à plein temps en raison de leurs missions au sein de l'UNAF), celles qui ont trait à des investissements et enfin celles consacrées à la formation des bénévoles. Mais l'UNAF ne respecte pas l'affectation déterminée, une partie de ces crédits finançant diverses dépenses de fonctionnement.

Ainsi, les dépenses destinées au congé de représentation sont utilisées pour 77 % de leur total cumulé sur la période 1995-2002 pour financer le fonctionnement général de l'institution.

Affectation du congé de représentation de 1995 à 2002 en €

	Montant inscrit au budget	Montant dépensé	Solde	Solde en % du montant inscrit
1995	157 905	849	157 056	99 %
1996	165 613	5 750	159 863	97 %
1997	169 729	30 244	139 485	82 %
1998	176 432	45 780	130 652	74 %
1999	178 214	88 259	89 955	50 %
2000	178 376	44 804	133 572	75 %
2001	180 639	46 631	134 008	74 %
2002	194 095	64 501	129 594	67 %
TOTAL	1 401 003	326 818	1 074 185	77 %

Source : Comptes de l'UNAF

De même, certains crédits d'investissement servent à prendre en charge des dépenses de fonctionnement. Ainsi, en 1999, le reliquat des crédits d'investissement a servi à financer des déplacements pour des UDAF d'outre-mer, pour un montant de 18 013 €, et à rembourser une UDAF pour un trop versé dans sa participation à une assemblée générale, pour un montant de 3 873 € ; en 2000, 27 083 € ont servi de nouveau à payer des frais de déplacement.

B – Une gestion peu rigoureuse

1 – Une absence de maîtrise des coûts

L'importance des fonds dont elle bénéficie généreusement permet à l'UNAF d'avoir un fonds de roulement en augmentation de 29 % en euros constants de 1995 à 2002. La trésorerie passe de 822 965 € à fin 1995 à 1 545 885 € à fin 2002, soit une augmentation de 68 % en euros constants.

L'analyse des dépenses courantes révèle le peu d'intérêt des responsables de l'UNAF pour la maîtrise budgétaire : les budgets sont construits de façon peu rigoureuse entraînant, pour certains secteurs d'activité, de fortes variations entre prévisions et réalisations. Avant la création d'une commission financière en 2002, le suivi du budget n'était confié à aucune instance.

Évolution des dépenses de 1995 à 2002

	Charges de fonctionnement général	Salaires et traitements (hors charges sociales)	Dépenses de déplacement, représentation, colloques et séminaires	Autres charges (1)	Charges totales
1995	1 922 063	2 026 651	674 087	2 961 173	7 583 974
1996	1 927 821	2 063 083	533 131	3 508 202	8 032 237
1997	1 959 949	2 179 242	493 419	3 113 194	7 745 804
1998	1 867 807	2 198 588	591 637	2 986 055	7 644 087
1999	2 025 785	2 087 825	512 111	3 377 166	8 002 887
2000	2 329 093	2 242 282	828 427	2 569 715	7 969 517
2001	2 210 844	2 545 791	846 024	3 349 077	8 951 736
2002	2 337 136	2 676 106	926 102	3 535 921	9 475 265
Évolution 1995/2002 en € constants	+9 %	+18 %	+23 %	+6 %	+12 %

1 - Impôts et taxes, cotisations sociales, charges et intérêts financiers, aide à la formation des bénévoles des UDAF, aide aux mouvements, amortissements et provisions

Source : Comptes de l'UNAF

L'augmentation des dépenses de fonctionnement général est substantielle dans tous les domaines, mais elle est particulièrement forte pour les dépenses de représentation. Cette évolution traduit une maîtrise des coûts insuffisante : la plupart des prestataires réguliers n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence, même informelle, et les manifestations institutionnelles sont coûteuses. Les dépenses de représentation, déplacements, colloques et séminaires, qui constituent une part importante des charges courantes de l'UNAF, ont augmenté sur la période de 23 % en euros constants. La gestion des ressources humaines se caractérise jusqu'en 2001 par une politique généreuse de primes et d'avancement individuels.

2 – Des dépenses insuffisamment contrôlées et dans certains cas irrégulières

Des négligences ont été constatées dans le dispositif de remboursement des frais de déplacement et de représentation qui expliquent en partie la forte hausse de cette catégorie de dépenses. Outre le fait que les remboursements se font sur des montants très favorables, leur justification est insuffisamment contrôlée. Ainsi, on trouve au titre de frais de représentation et de déplacement des remboursements de toute nature (consommations, fournitures, communications téléphoniques par exemple). S'agissant du trésorier, il a gardé ses factures durant plusieurs années et les a transmises en bloc à la comptabilité courant 2003 pour obtenir le remboursement des frais qu'il avait engagés de janvier 1998 à mars 2003, pour un montant total de 28 342 €. Or le motif des dépenses n'est pas toujours précisé et il est alors impossible de vérifier que la dépense correspond bien à une activité de l'UNAF.

En outre, l'utilisation par deux anciens dirigeants de cartes de paiement au nom de l'UNAF a été à l'origine de la prise en charge par celle-ci de dépenses sans rapport avec ses activités.

Afin d'éviter de perpétuer de tels errements, un système d'avance sur compte personnel a été mis en place fin 1998 pour le président. Toutefois ce système rend tout aussi impossible le contrôle précis de ses dépenses. En effet, il règle une partie des frais de déplacement et de repas par des retraits en liquide sur son compte personnel ou par une carte bancaire rattachée à ce même compte. Il justifie ensuite ses dépenses par des factures ou des notes de frais transmises au service de la comptabilité, mais le motif n'est pas toujours indiqué.

En outre, le système d'avances sur un compte personnel pourrait conduire à requalifier les sommes ainsi versées en complément de rémunération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contrôle de l'UNAF montre que les pouvoirs publics ont été doublement défaillants en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés et en ne contrôlant pas l'usage fait par l'UNAF des fonds qui lui sont confiés.

L'Etat devrait déléguer aux régimes de prestations familiales la mise en œuvre et le contrôle d'un fonds qu'ils financent entièrement. Il est vrai que la forte présence de l'UNAF au sein des instances des organismes de sécurité sociale et surtout de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) n'est pas de nature à faciliter la mise en place du contrôle souhaité.

L'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association. Les textes devraient préciser les missions qui lui sont confiées afin de fonder plus légitimement et d'encadrer plus strictement le niveau de son financement sur fonds publics. Enfin, une convention conclue entre l'UNAF et les régimes financeurs devrait définir les modalités de versement et de contrôle des fonds attribués.

RÉPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA
FAMILLE

*** Présentation de l'insertion de la Cour des comptes :**

La dernière phrase de la présentation fait référence à l'absence, encore en 2003, de remise en cause par les pouvoirs publics (et l'UNAF) des pratiques contestées par la Cour des comptes, dans le cadre de son précédent contrôle effectué en 1986.

Si les pratiques n'ont pas toutes encore été modifiées, pour autant, il serait inexact de juger que les pouvoirs publics se sont satisfaits d'une situation qui se traduisait par une inapplication de certaines dispositions législatives et réglementaires en vigueur. En témoigne notamment la lettre – dont la Cour a eu communication écrite comme de tous les courriers cités dans la présente réponse – qu'en septembre 2000, l'un de mes prédécesseurs adresse au président de l'UNAF en l'invitant à mener une évaluation du fonds spécial et à lui présenter des propositions de modification et d'amélioration de ce dispositif. La réponse du Président de l'UNAF du 4/12/2001 préconisait essentiellement le retour à l'application des textes en procédant au renouvellement des membres des comités et commissions prévus par la réglementation. Cependant il est apparu à mes services – expression utilisée, par commodité, les services en cause ne relevant de mon autorité directe qu'en vertu du décret du 29/11/2004 – qu'il ne suffisait plus de rendre la pratique conforme au droit. Celui-ci, en effet, se révélait totalement inadapté sur certains points, compte tenu, notamment, du privilège de financement public, exorbitant du droit commun, dont disposaient les Unions d'associations familiales, sans qu'elles aient à rendre le moindre compte des missions accomplies en contrepartie. Le 18 septembre 2002, une première réunion entre la DGAS et la délégation interministérielle à la famille concluait à la nécessité d'une réforme importante du dispositif relatif au fonds spécial. Par une note du 7 novembre 2002, le directeur de cabinet de l'un de mes prédécesseurs en était informé. Bien entendu, une telle initiative a recueilli l'entière adhésion du cabinet, qui est intervenu à diverses reprises pour que les travaux entrepris aboutissent à des propositions concrètes. Ces démarches ont été mises en œuvre bien avant l'annonce du contrôle de la Cour des comptes, dont il n'a été fait état auprès de mes services qu'en mai 2003.

Par une note du 10 juillet 2003, les services concernés (direction générale de l'action sociale et délégation interministérielle à la famille) présentaient les grandes lignes de la réforme envisagée à l'un de mes prédécesseurs.

Celle-ci a trouvé place dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. Elle a été quelque peu tronquée contre le gré du Gouvernement, le Conseil d'Etat ayant considéré que certaines de ses dispositions ne revêtant pas de caractère financier devaient trouver un autre support législatif. Soucieux d'adapter au plus vite la réforme du fonds spécial, le Gouvernement avait retenu le PLFSS, dispositif le moins inapproprié et le plus rapidement opérationnel (dès le 1^{er} janvier 2005). Il prévoit d'inclure, par amendement au projet de loi relatif aux assistantes maternelles, les dispositions jusqu'à présent exclues de la réforme.

*** Les ressources de l'UNAF :**

La Cour observe que « le fonds spécial garantit automatiquement à l'UNAF 80 % de ses ressources de fonctionnement, indépendamment de ses besoins réels et des actions qu'elle entreprend ». Cette situation n'a rien d'illégal. Elle peut apparaître, certes, extraordinairement favorable, par rapport au régime réservé en matière de subvention, sur fonds publics, aux autres associations. Mais l'UNAF se distingue des autres associations. En effet, elle s'est vu reconnaître, par le législateur, les mêmes pouvoirs et les mêmes avantages que ceux reconnus aux établissements d'utilité publique (cf. article L. 211-7 du code de l'action sociale et des familles). La loi a, de plus, déterminé le taux minimum à appliquer au montant des prestations légales versées par les principaux régimes de prestations familiales pour le calcul du fonds spécial dont l'UNAF est bénéficiaire avec les Unions départementales des associations familiales. En contrepartie, le législateur attendait de ces instances notamment qu'elles contribuent avec les pouvoirs publics, par leurs propositions, à prendre les mesures conformes aux intérêts matériels et moraux des familles, une mission, en somme, presque sans limites. La Cour rappelle dans la partie intitulée « la présentation » les autres vocations des unions d'associations familiales précisées par la loi (cf. article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles). Ceci revient à dire que c'est le législateur lui-même qui a fixé les objectifs globaux à mettre en œuvre par ces instances. Le Gouvernement n'a pas sollicité le législateur pour préciser lesdits objectifs en 1996, alors qu'à cette période le Premier Ministre invitait les membres du Gouvernement à établir de nouvelles relations financières avec les associations par la mise au point de conventions-cadres indiquant les objectifs à atteindre et l'évaluation des résultats à réaliser. Une transposition de ce dispositif aux unions d'associations familiales n'allait pas de soi : le fonds spécial n'est pas alimenté par des crédits d'Etat, mais par des prélèvements sur les organismes de sécurité sociale de la branche famille.

Néanmoins, depuis lors, cette particularité n'a pas paru rédhitoire aux pouvoirs publics ainsi que le démontre le projet de réforme qu'ils ont présenté au Parlement en 2004. Qu'on veuille désormais évaluer l'action engagée par les Unions d'associations familiales paraît être une décision justifiée par le souci de veiller à une utilisation optimum des fonds publics, et

équitable. En effet, alors que jusqu'à l'année 2004, les Unions d'associations utilisaient l'ensemble des crédits accordés au titre du fonds spécial, comme elles l'entendaient, désormais, en vertu de la réforme, c'est seulement 80 % de cette subvention qu'elles consacreront à leur fonctionnement. En revanche, elles devront réserver 20 % du fonds spécial à la réalisation d'actions définies par voie conventionnelle entre l'UNAF et le ministre chargé de la famille. Le principe de l'évaluation des résultats de la politique familiale ainsi menée, en fonction des objectifs assignés, est aussi posé dans la loi.

A – Des ressources en augmentation constante

La Cour constate le niveau élevé et croissant des ressources dont bénéficie l'UNAF. Cette remarque est fondée, mais en la circonstance le pouvoir réglementaire a utilisé la grande liberté que lui a octroyée, en ce domaine, le législateur qui s'est contenté, par la loi du 11 juillet 1975, de fixer le plancher du prélèvement à effectuer sur les prestations légales. Si l'Etat, à trois reprises, a ainsi majoré le taux initial, en revanche depuis plus de 16 ans, le taux, fixé par le décret du 27 avril 1988, est resté stable. Il est toutefois observé que l'application de ce décret n'a pas eu proportionnellement les mêmes incidences de croissance du montant du fonds spécial pour l'UNAF que pour les UDAF. En effet, l'Etat soucieux de tenir compte du développement des activités des UDAF à la suite des lois de décentralisation a augmenté à 70 % leur part de dotation du fonds spécial (jusque là fixée à 66 %). Il diminuait en conséquence celle de l'UNAF de 3 %, la fixant alors à 30 %. De plus, il demandait à cette instance de majorer de 10 % la contribution qu'elle prélevait sur sa propre dotation pour la reverser aux mouvements familiaux nationaux, afin d'encourager le dynamisme et l'implication de ceux-ci dans l'action institutionnelle. Ces différentes décisions qui ont été portées à la connaissance du président de l'UNAF, par courrier du 1^{er} mars 1988 de l'un de mes prédécesseurs, témoignent de la volonté du Gouvernement de rationaliser et d'optimiser le fonds spécial en adaptant la part respective accordée à l'UNAF et aux UDAF.

A l'avenir, le pouvoir réglementaire a une marge de manœuvre très limitée dans l'évolution des ressources des Unions d'associations familiales, qui est très encadrée par la loi, celle-ci fixant les conditions d'indexation des deux enveloppes qui constitueront le fonds spécial. La première subira l'incidence de l'évolution des prix hors tabac, tandis que la seconde sera fonction de l'évolution du montant des prestations familiales. Des dispositions précises adoptées au sein de la loi éviteront toute évolution brutale de cette deuxième enveloppe, qui serait liée à la création ou à la suppression d'une prestation familiale.

B – Les procédures de financements

1) Des procédures non respectées

Il convient de relativiser les incidences du rôle que, selon la Cour, ne pouvaient plus exercer les organismes de sécurité sociale, du fait que n'étaient plus réunis, depuis de nombreuses années, le comité technique et la commission consultative, visés respectivement dans l'article 3 et l'article 7 du décret du 19 juillet 1951. Ils n'étaient membres que de la première instance citée dont la mission était d'assister le ministre dans la constitution du fonds spécial, en d'autres termes d'arrêter le montant des prestations familiales sur lesquelles était appliqué le taux de prélèvement. Or, bien entendu, lesdits organismes ont continué, en l'absence du comité technique, à adresser, par nature, le montant de l'ensemble des prestations qu'elles attribuaient, sans avoir à identifier celles d'entre elles à retenir dans l'assiette du fonds spécial. Cette dernière opération était assumée par mes services (la DGAS en liaison avec la DSS). Ayant participé à l'élaboration des textes, ils étaient, en principe, les mieux placés pour les interpréter correctement. Et, c'est bien ce qui a été démontré lorsqu'ils ont refusé de prendre en compte, dans l'assiette du fonds spécial, la majoration de l'allocation de rentrée scolaire et soulevé le problème de l'inclusion erronée de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) dans l'assiette du fonds spécial.

Néanmoins, dans le cadre de la réforme, les organismes de la sécurité sociale (caisse nationale des allocations familiales et caisse centrale de la mutualité sociale agricole, pourront, au sein de la commission, visée actuellement dans le cadre d'un projet de décret d'application, avec les autres membres, donner un avis au ministre chargé de la famille, avant que, par arrêté, il fixe la répartition du fonds spécial entre les 2 enveloppes. Ils contribueront également dans les mêmes conditions à l'évaluation des actions réalisées par les Unions d'associations familiales et au contrôle de l'utilisation des crédits accordés au titre du fonds spécial.

Quant à la répartition du fonds spécial entre ses différents bénéficiaires, la proposition en était faite par l'UNAF conformément au 1^{er} alinéa de l'article 7 du décret précité, puis devait être soumise à l'examen de la commission consultative, visée dans le second alinéa du même article et comprenant, à parité, des représentants de l'UNAF (5) et les représentants de la Cour des comptes (1) et du ministre de la santé publique et de la population (4). Cette composition de la commission consultative et les modalités de répartition entre les UDAF du fonds spécial, dont les données afférentes à certains critères n'étaient connues que de l'UNAF (nombre de familles adhérentes aux associations familiales) lui permettaient d'exercer déjà un rôle prééminent. Lorsque cette commission n'a plus été réunie, la DGAS n'était pas totalement dépourvue de moyens d'action pour contrer la proposition de l'UNAF puisqu'elle disposait de l'avis des DDASS, lorsqu'il était exprimé.

Dans le cadre de la réforme, la répartition du fonds spécial entre ses bénéficiaires reposera sur des critères objectifs, ce qui limitera les contestations précédentes liées notamment à la note d'appréciation que l'UNAF attribuait à chaque UDAF.

Les développements précédents démontrent que la procédure prévue par le décret du 19 juillet 1951 peut paraître quelque peu disproportionnée. L'importance des instances mises en œuvre, la lourdeur du fonctionnement qu'elles impliquaient expliquent vraisemblablement le non-renouvellement de leurs mandats.

La commission envisagée dans le cadre de la réforme compte un nombre plus limité de membres avec un représentant d'un corps de contrôle, un représentant de chaque administration concernée, enfin un représentant de la CNAF et de la CCMSA. L'UNAF n'y siégera qu'à titre consultatif.

2) Un prélèvement à l'assiette trop large.

L'assiette du fonds spécial, formulée en des termes imprécis par le législateur, a donné lieu à une interprétation par le Conseil d'Etat le 30 avril 1997. La Cour indique que cette jurisprudence n'a pas conduit « la DGAS, en accord avec l'UNAF » à changer le calcul de l'assiette. Cette affirmation mérite d'être nuancée. En effet, par lettre du 22 mars 2002 signée par l'un de mes prédécesseurs, il a été opposé un refus catégorique à la demande de l'UNAF, présentée par lettre du 4 décembre 2001, d'intégrer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire dans l'assiette du fonds spécial.

En revanche, il est exact d'observer, ainsi que le fait la Cour, que le fonds spécial était alimenté par un prélèvement de 0,1 % notamment sur le montant de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA), prestation non visée à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale. Cette situation a été signalée, comme non conforme à la législation précisée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (décision du 30 avril 1997) par la DGAS le 11 février 2002. Cette observation a été réitérée par ce même service le 7 novembre 2002.

Ces démarches spontanées, effectuées avant l'intervention de la Cour, témoignent de la volonté des services de mettre un terme à une situation insatisfaisante.

Quant à la réforme, elle détache l'évolution du montant du fonds spécial de celui des prestations familiales. En effet, pour la première année de la réforme, la loi fixe le montant précis du fonds spécial (24,31 millions d'euros) et distingue la valeur de chaque enveloppe. Les années suivantes, elles évolueront l'une et l'autre différemment : la première comme les prix hors tabac, la seconde en fonction de l'évolution des prestations familiales, dont la nature est, cette fois, précisée par la loi, ce qui évitera toute ambiguïté contrairement au passé, à propos de l'AFEAMA.

La Cour note une autre irrégularité qui aurait consisté à faire participer les régimes spéciaux (RATP – SNCF ; EDF – GDF) au financement du fonds spécial alors que l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles concerné les excluait au même titre que tous les autres régimes spéciaux.

Il est exact que les quatre régimes spéciaux ont été retenus en qualité de contributeurs du fonds spécial jusqu'à ce que l'un des membres de la Cour des comptes chargé du contrôle de l'UNAF, lors d'une réunion avec mes services, fasse état du contenu du 1^{er} alinéa du 1^o de l'article L. 211-10 en en faisant une simple lecture, qui ne manqua pas de surprendre mes services. En effet, a priori, ceux-ci n'avaient aucune raison de suspecter, qu'à l'occasion de la codification des textes législatifs portant sur l'aide et l'action sociales, les dispositions de l'article 11 du code de la famille et de l'aide sociale n'avaient pas été retranscrites fidèlement dans l'article L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles. Certes, une vérification aurait été hautement souhaitable. L'erreur effectuée lors de la codification trouve son origine dans le fait que, dans des textes de nature législative, il n'est pas possible de faire référence à un décret précis. De ce fait, disparaissait la possibilité d'adopter la même architecture des textes que celle qui figurait dans le code de l'aide sociale et de la famille qui, dans son article 11, par allusion à certains alinéas de l'article 61 du décret de 1946, sélectionnait les régimes spéciaux dont les prestations devaient être exclues de l'assiette du fonds spécial. L'article L.211-10 reprend aussi la notion d'exclusion, mais la fait porter sur tous les régimes spéciaux, alors qu'il aurait dû ne citer que certains, afin de maintenir le droit constant au bénéfice des Unions d'associations familiales.

Quoiqu'il en soit, en raison de cette erreur lors de la codification, (cf. ordonnance 2000-1249 du 21/12/2000 ratifiée par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002), l'assiette du fonds spécial a été réduite, en droit, sans que le législateur l'ait voulu ou en ait eu conscience.

Il en a été tenu compte en pratique : la lettre du texte actuel du L. 211-10 a été respectée pour déterminer le fonds spécial pour 2003 et pour 2004.

Le jugement porté par la Cour à ce sujet est donc très excessif quand elle note que « cette contradiction des textes a été résolue à l'avantage de l'UNAF par le maintien des régimes de la SNCF, de la RATP et d'EDF / GDF au nombre des contributeurs ». Il n'y a eu aucune volonté délibérée de la part de l'Etat d'inclure à tort dans l'assiette du fonds spécial les prestations versées par ces 4 régimes spéciaux.

Il s'agit seulement d'une erreur matérielle manifeste qui n'a « profité » à l'UNAF qu'au titre du fonds spécial accordé pour les années 2001 et 2002. Il est à noter que cette association n'a pas protesté de s'être vu privée du concours financier des régimes spéciaux en 2003 et en 2004.

La réforme ne prévoit pas que lesdits régimes spéciaux contribueront à financer le fonds, puisque seules la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole sont visées dans la loi et financeront le fonds spécial au prorata des montants respectifs des prestations familiales qu'elles auront versées l'année précédant l'attribution du fonds spécial.

3) Une répartition du fonds spécial non conforme à la loi

La Cour observe que la répartition du fonds n'a pas été réservée à l'UNAF et aux UDAF, contrairement à ce que prévoit le décret du 19 juillet 1951.

Cette constatation est exacte, les dispositions en cause du décret cité reprenant celles visées au 1^{er} alinéa du 1^o de l'article L 211-10. Les URAF, créées postérieurement, ont néanmoins reçu une part (5,5 %) de la dotation du fonds spécial destinée initialement aux UDAF (70 %).

Une régularisation n'a pu être effectuée, à ce titre, lors de l'attribution du fonds spécial 2003.

En effet, compte tenu de la date à laquelle a été pris l'arrêté afférent, soit le 17 novembre 2003, le ministre ne pouvait qu'être sensible à la demande présentée par le Président de l'UNAF de maintenir les URAF en qualité de bénéficiaires du fonds spécial. En effet, elles avaient bénéficié d'un premier acompte 2003 et établi leurs prévisions budgétaires comme par le passé. En conséquence, afin de ne pas leur susciter des difficultés de fonctionnement considérables, il semblait opportun de ne pas bouleverser le régime de financement qui leur était appliqué depuis des années.

Concernant les versements effectués au profit des mouvements nationaux auxquels fait allusion la Cour, il est précisé que les instances concernées sont l'UNAF et les UDAF et pas les URAF.

Les articles législatifs élaborés par le Gouvernement et inclus dans le projet de loi portant financement de la sécurité sociale comprenaient des dispositions visant à donner une base juridique aux URAF et à leur qualité de bénéficiaires du fonds spécial. Ces dispositions, détachées par le Conseil d'Etat comme étrangères, par leur caractère non financier, au texte précité, seront reprises par amendement dans le projet de loi relatif aux assistantes maternelles. Ainsi seront opérées les régularisations nécessaires, pour qu'à l'avenir les URAF puissent, en toute légalité, être bénéficiaires du fonds spécial.

4) Des versements effectués dans des conditions irrégulières

La Cour souligne le caractère irrégulier de l'attribution d'acomptes à valoir sur le montant du fonds spécial, cette procédure n'ayant pas été prévue par les textes. Elle estime « excessif le versement par les régimes de prestations familiales, dès le début de l'année, de la moitié de leur contribution de l'année précédente. Elle souligne que cette opération permet

aux unions d'associations familiales d'obtenir un complément de dotation équivalent aux produits financiers retirés du placement des disponibilités, et ce au détriment des trésoreries des organismes financeurs. Il est pourtant observé que cette situation n'a pas eu d'incidence négative en termes de finances publiques, si on la compare à celle qui serait résultée de l'application de l'article 4 du décret du 19 juillet 1951. En effet, il y est disposé qu'après avis du comité technique (qui n'était plus réuni depuis des années) « le ministre... notifie aux ministres intéressés le montant du prélèvement que chaque régime doit effectuer »... « Dans le mois de cette notification, les sommes auxquelles ont été fixés les prélèvements sont virées à l'Union nationale des associations familiales ; celle-ci les conserve en dépôt à un compte spécialement ouvert à cet effet, jusqu'à leur répartition ... ».

Si la procédure de constitution du fonds spécial avait donc été en mesure d'être respectée, ce n'est pas la moitié du fonds spécial attribué l'année précédente qui aurait été versée sur le compte de l'UNAF en début d'année, plus précisément au début du second trimestre, mais l'intégralité du fonds spécial de l'année considérée.

En d'autres termes, l'attribution d'acomptes n'était qu'une modalité retenue pour se conformer à la volonté du législateur de doter les unions d'associations familiales des crédits nécessaires à leur fonctionnement, dont l'essentiel est constitué par le fonds spécial.

Sur ce point, la réforme se conforme aussi à la régularisation requise, puisque dans le projet de décret, il est prévu que dès le 1^{er} trimestre et au plus tard, le 31 mars, un premier versement correspondant à 50 % des fonds attribués au titre de l'exercice précédent est effectué sur le compte de l'UNAF, qui le répartit entre elle-même, les unions départementales et régionales d'associations familiales.

La Cour commente ensuite la forme des décisions portant attribution et répartition du fonds spécial. Elle s'étonne notamment que les arrêtés de 1995 à 1999 visent l'avis d'une commission consultative qui ne s'est pas réunie. L'arrêté était préparé par l'UNAF qui considérait que la réunion à laquelle elle participait avec la DGAS présentait un caractère officiel, dans la mesure où son conseil d'administration continuait régulièrement à désigner ses représentants (le président et trois administrateurs) au comité technique chargé d'assister le ministre dans la constitution du fonds spécial. Mes services n'ont opéré la régularisation – en effet justifiée – en supprimant ce visa que lors de la présentation du projet d'arrêté 2000.

Cet arrêté, ainsi que celui de l'année suivante, suscite d'autres observations de la Cour relatives au fait qu'ils n'ont pas été signés. Cette situation se justifie par les arguments suivants. Mes services ont pris conscience de la fragilité juridique que présentait un arrêté pris indépendamment du respect de la procédure en vigueur, précisée par décret.

Celle-ci prévoyait l'avis préalable et successif du comité technique et de la commission consultative, avant adoption par le ministre de l'arrêté portant fixation du montant du fonds spécial et de sa répartition. En conséquence, mes services en ont déduit que les actes de fixation du fonds spécial, par courrier du ministre, étaient moins contestables juridiquement que des arrêtés irréguliers sur la forme et le fond. Ces courriers ministériels pour les années considérées 2000 et 2001 ne faisaient pas toutefois apparaître la répartition du fonds spécial entre les différents bénéficiaires (UNAF, chacune des UDAF et des URAF ...) qui était visée, pour le côté pratique de la présentation, dans les projets d'arrêté. Bien entendu, leur contenu avait fait l'objet d'une validation par l'autorité compétente, même si celle-là n'était pas entérinée par une signature pour les raisons précisées précédemment.

Les contributions demandées aux organismes de sécurité sociale concernés, au titre de ces années 2000 et 2001, avaient recueilli leur accord préalable, comme lors des années précédentes et des années suivantes.

II – La représentativité et les missions de l'UNAF

A - Une représentativité insuffisante

La Cour estime que l'UNAF n'est pas représentative de toutes les familles de la société actuelle et observe des incohérences dans les critères retenus pour l'adhésion des associations aux UDAF. L'article L 211-12 du code de l'action sociale et des familles ouvre au ministre chargé de la famille la possibilité, « après avis du comité consultatif de la famille, d'annuler toute adhésion ou tout refus d'adhésion aux unions d'associations familiales qu'il estimerait contraire aux dispositions législatives concernant le caractère familial d'une association, d'une fédération ou confédération d'associations, ou d'une section d'association nationale ».

L'Etat n'a pas eu à exercer un tel pouvoir, n'ayant pas été saisi à cet effet.

B - Un champ d'intervention mal défini

A ce premier constat, la Cour ajoute l'importance du champ investi par l'UNAF. Ceci ne paraît pas être contraire à ce qu'a voulu le législateur, qui aux termes de l'article L 211-3 n'a pas posé de limite à la mission des unions d'associations familiales de représentation des familles auprès des pouvoirs publics, de proposition de mesures visant les intérêts matériels et moraux des familles, de gestion de services d'intérêt familial, de défense des intérêts moraux et matériels devant les juridictions. Et, si l'UNAF est en mesure d'assurer cette vaste mission, il n'y a pas lieu de le déplorer : l'Etat accorde un grand intérêt à la politique familiale et apprécie à ce titre le concours que lui apporte l'UNAF. Si celle-ci dispose, pour exercer sa mission, de ressources financières, que la cour juge « substantielles, c'est bien, en effet, parce que l'Etat l'a ainsi décidé puisqu'il a, à quatre reprises,

relevé le taux de prélèvement concernant le fonds spécial, mais aussi parce que le législateur lui a laissé toute latitude à ce sujet, en se bornant à fixer un taux plancher. En revanche, le caractère « automatique » de la croissance de ces ressources n'est pas imputable à l'Etat, contrairement à ce qu'écrit la Cour. En effet, c'est le Parlement qui a décidé que la base de calcul du fonds spécial était le montant des prestations familiales.

III – Les comptes et la gestion de l'UNAF

A - Des liens confus entre la comptabilité de l'UNAF et le fonds spécial

1) Des crédits mal affectés

La Cour observe que l'UNAF utilise les crédits affectés au congé de représentation par l'arrêté ministériel partiellement à d'autres dépenses de fonctionnement. Cette situation n'appelle pas de critiques de la part de l'Etat. Le paiement du congé de représentation est, en fait, une des dépenses de fonctionnement de l'UNAF. Son montant ne peut pas être prédéterminé puisqu'il est fonction de la demande de remboursement par l'employeur d'une partie du salaire versé à un employé qui s'absente de son lieu de travail pour remplir ses fonctions d'administrateur au sein de conseils d'administration de certains organismes, tels la CNAF, les hôpitaux... La pratique instaurée depuis l'année 1987 d'isoler une enveloppe pour le congé représentation, au sein de l'arrêté ministériel portant répartition du fonds spécial, n'a pas de base juridique.

Elle trouve sa source uniquement dans le souhait de calculer artificiellement, année après année, le montant du congé représentation par rapport à celui du fonds spécial, en affectant à ce dernier le pourcentage de 0,026 %, qui représentait en 1986 la part estimée du congé de représentation par rapport au montant du fonds spécial. Le pourcentage précité avait été ajouté au taux de prélèvement jusque là en vigueur (0,07 %) pour tenir compte de la charge nouvelle estimée au titre du congé de représentation et imputable à l'UNAF et aux UDAF pour déterminer le nouveaux taux de prélèvement de 0,0726 % applicable pour le calcul du fonds spécial et fixé par le décret du 14 mars 1986.

*** CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

La Cour souligne la première défaillance de l'Etat dans le contrôle de l'UNAF en ne révisant pas des textes obsolètes non respectés. L'Etat en donne acte à la Cour, rappelle que cette situation paralysante l'embarrassait depuis plusieurs années comme précisé précédemment.

Dans le cadre de la réforme, il est donné suite aux critiques de la Cour, ces comités et commissions ont été remplacés, par une instance, visée dans le projet de décret, dont la composition simplifiée facilitera son fonctionnement.

La Cour relève que l'Etat a également été défaillant en ne contrôlant pas l'usage fait par l'UNAF des crédits attribués au titre du fonds spécial. Il est vrai que l'article 9 du décret précité précise que « sont soumis au contrôle du ministère de la santé publique et de la population et du ministre des finances et des affaires économiques » « la gestion du fonds spécial, ainsi que l'emploi des sommes, provenant de ce fonds, attribuées à l'Union nationale des associations familiales et aux unions départementales ». Toutefois, la lettre de la loi (cf. 1° de l'article L.211-10) donne un caractère très général à l'utilisation des fonds publics ainsi accordés, puisqu'elle se limite à indiquer qu'ils sont destinés « à assurer le fonctionnement de l'union nationale et des unions départementales », le décret d'application du 19 juillet 1951 n'explicite aucunement cette disposition législative. Les dispositions réglementaires relatives au budget des unions d'associations familiales se bornent à faire référence à la production d'« un projet de budget pour l'exercice en cours faisant ressortir la somme demandée sur le fonds spécial » sans qu'il y soit fait mention de la justification de celle-ci. L'UNAF lors de la demande de fonds spécial, présentait traditionnellement, avec des documents annexes, un projet de budget et des comptes dont l'examen ne permettait pas de soulever d'observations, en l'absence de budget analytique. Cette lacune est, à ce jour, comblée.

Les dispositions du projet de décret prévoyant l'institution d'une commission chargée de l'évaluation et du contrôle trouveront donc à s'appliquer. La composition qu'il est prévu de lui donner fera qu'elle aura le souci d'exercer sa mission, puisqu'y seront représentés les organismes financeurs du fonds spécial, et de l'assurer de manière efficace, puisqu'y figureront un représentant d'un corps de contrôle, un représentant du ministère du budget, un représentant de la délégation interministérielle à la famille et deux de ses représentants (D.G.A.S. et D.S.S.).

Sur ce point, la réforme prévue pour s'appliquer dès l'année 2005 doit donner satisfaction à la Cour. En revanche, elle constatera que la réforme n'est pas conforme à la préconisation concernant le transfert par l'Etat aux régimes de prestations familiales de la mise en œuvre et du contrôle d'un fonds qu'ils financent entièrement. En effet, les pouvoirs publics ont souhaité conserver la compétence sur le fonds spécial pour les raisons exposées ci-après. D'abord, ils considèrent que les cotisations qui alimentent les fonds dont disposent les organismes de sécurité sociale sont des fonds publics, qui ne relèvent pas de ces instances comme le pensent parfois les partenaires sociaux. Ensuite, les pouvoirs publics prennent en compte le fait que le fonds spécial n'est pas prélevé sur le fonds national d'action sociale des organismes de sécurité sociale, ce qui, dans le cas contraire, aurait eu pour effet de limiter l'intervention de ces instances auprès de leurs ressortissants. Enfin, compte tenu de l'élément nouveau introduit par la réforme consistant en l'utilisation d'une partie du fonds spécial au financement d'actions réalisées conformément à des dispositions prévues par voie conventionnelle entre l'UNAF et l'Etat, celui-ci estime qu'il

n'y aurait aucune cohérence à ce que la gestion et le contrôle du fonds spécial soient assurées par les organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les unions d'associations familiales ne limitant pas leurs interventions au bénéfice des familles qui sont allocataires des organismes de sécurité sociale de la branche famille, il ne semble pas à l'Etat qu'on puisse trouver de justifications à leur confier la gestion du fonds spécial, la provenance de la source de financement ne paraissant pas être un élément déterminant à ce titre.

Je note d'ailleurs que la Cour relativise elle-même l'attachement qu'elle porte au respect de cette préconisation concernant la délégation de la gestion du fonds spécial par l'Etat aux régimes de prestations familiales. C'est ainsi que la Cour note que la forte présence de l'UNAF au sein du conseil d'administration de la CNAF « n'est pas de nature à faciliter la mise en place du contrôle souhaité ». L'UNAF compte en effet 5 représentants au sein de cette instance sur 26 administrateurs au total. La présidence de la commission d'action sociale lui est, de plus, confiée.

La Cour, enfin, estime que « l'attribution de fonds publics à l'UNAF devrait être subordonnée à une meilleure représentativité de l'association ». L'Etat soucieux d'adopter au plus vite une réforme du fonds spécial n'a pas pu envisager d'y inclure des dispositions de cette nature. Celles-ci auraient automatiquement été considérées comme un cavalier au sein de mesures à caractère financier puisque figurant dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette constatation n'aurait pas manqué d'être relevée par le Conseil d'Etat, qui a même disjoint du projet de texte les dispositions se rapportant aux URAF, alors que leur mention aurait pu se justifier par le fait que l'Etat souhaitait en faire des bénéficiaires, en droit, du fonds spécial.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
ASSOCIATIONS FAMILIALES (UNAF)*

La création de l'UNAF repose sur une ordonnance du 3 mars 1945. Il convient d'ajouter qu'elle fut également légitimée et confirmée dans ses missions et ses modalités de financement, et modifiée profondément dans son organisation et son fonctionnement, par la loi du 11 juillet 1975 qui a permis la participation des mouvements familiaux nationaux et départementaux à sa gestion.

En complément du texte de la Cour l'énumération de ses missions formulées dans l'article 211-3 du code de l'action sociale et des familles, comprend également la gestion de : « tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ».

C'est à l'aune de cet ensemble de missions légales que peut se mesurer le champ d'intervention de l'UNAF et des UDAF au regard de l'évolution des situations familiales et de leurs préoccupations quotidiennes tout au long des âges de la vie. Ainsi, pour respecter la volonté du législateur, l'UNAF se doit de couvrir un périmètre particulièrement large des questions économiques, sociales et culturelles contemporaines.

Pour la totalité du réseau, (UNAF -100 UDAF – 22 URAF – 26 mouvements familiaux) le fonds spécial se chiffre à 24,8 millions d'euros pour l'exercice 2002.

I- « Les ressources de l'UNAF »

Contrairement à ce qu'annonce la Cour, les Unions d'associations familiales ne sont pas les seules bénéficiaires de financement public. Ce financement n'est pas fondé sur une « présomption de représentativité », mais a été instauré pour financer les missions fixées par le législateur à l'article L 211-3 du code de l'action sociale et des familles cité ci-dessus. Ainsi, le législateur en fixant les missions à l'UNAF et aux UDAF leur a aussi donné les moyens de l'atteindre.

L'UNAF avait devancé les observations de la Cour en appelant l'attention des pouvoirs publics sur les textes régissant ses ressources, compte tenu de l'évolution des rapports entre financeurs publics et secteur associatif depuis 1951.

Cependant elle ne saurait être assimilée exclusivement à un relais des politiques publiques familiales, ni à un groupe d'influence de certaines catégories de familles. En effet, ses missions légales lui imposent de donner des avis aux pouvoirs publics sur tout sujet d'intérêt familial et de représenter l'ensemble des familles. Ces deux missions ne peuvent donc réellement s'exercer que dans une réelle indépendance à l'égard des

pouvoirs publics et ne peuvent faire l'objet d'une convention d'objectifs qui limiterait sa capacité de réflexion et d'expression.

De plus, quand bien même le législateur a choisi de financer les missions de l'UNAF par un prélèvement sur les régimes de prestations familiales, cela n'a pas pour autant signifié un transfert de la tutelle vers la CNAF qui, par ailleurs, n'est pas le seul contributeur.

Cette interprétation se justifie d'autant moins que les réflexions et les actions de l'UNAF sont très majoritairement en dehors du champ de compétences de la CNAF.

L'UNAF prend acte du constat de la Cour sur la dynamique de l'assiette servant à la détermination de ses ressources. Elle tient à indiquer que la réforme en cours de son financement tient compte de ses remarques, puisque 80 % du fonds spécial, correspondant au financement de ses missions légales, devraient désormais être indexés sur l'évolution des prix.

Elle partage aussi l'analyse de la Cour tant sur l'obsolescence des textes que sur le caractère dommageable du « non-fonctionnement » des instances réglementaires chargées de la détermination et de la répartition du fonds spécial. Si la convocation de ces instances ne relevait pas de sa responsabilité, elle a, quant à elle, respecté les siennes, qu'il s'agisse de la désignation de ses représentants comme de la proposition du projet d'arrêté de répartition du fonds spécial. Elle a toujours fait cette proposition en conformité avec l'article 7 du décret du 19 juillet 1951.

L'accélération du nombre de contentieux relatifs à la détermination de la base servant à calculer le montant du fonds spécial est directement à l'origine de la demande de réforme par le Président de l'UNAF dès 1996. Pour autant, contrairement à l'affirmation de la Cour, elle n'était jamais sollicitée en dernier ressort pour la définition de cette base.

La réforme en cours répond donc aux remarques de la Cour sur ce sujet. Elle apportera également la légitimation des versements aux URAF et aux mouvements familiaux. Ceux-ci, bien que ne reposant pas sur des textes réglementaires étaient opérés en toute transparence sur la base de l'article 7 des statuts de l'union agréés par le ministère des affaires sociales en 1985 ainsi que sur celle d'une lettre du Ministre de la famille de 1988. Une correction doit par ailleurs être apportée au rapport, car seule l'UNAF – et non les URAF – reverse 20 % du fonds spécial aux mouvements familiaux.

S'agissant du versement d'un acompte sur le fonds spécial, alors que les textes prévoyaient le versement en une seule fois dans le courant du premier semestre, la pratique actuelle voit le versement du solde en toute fin d'exercice voire au début de l'exercice suivant. Ce n'est donc pas l'UNAF qui bénéficie de conditions avantageuses en la matière.

II- « La représentativité et les missions de l'UNAF »

L'UNAF ne partage pas l'analyse de la Cour sur la surreprésentation du milieu rural. En effet, il serait plus juste de parler d'une sous-représentation du milieu urbain plutôt que d'une surreprésentation du milieu rural. En tout état de cause on ne saurait regretter qu'une catégorie de familles soit plus sensible à la défense des intérêts collectifs qu'une autre.

L'approche de la sous-représentation du milieu urbain a pour avantage de mettre en exergue le fait que toutes les associations, y compris les associations familiales, sont confrontées à la même difficulté d'implantation en milieu très urbanisé, reflétant en cela une diminution avérée de la cohésion sociale et une certaine désagrégation du tissu social.

Cette question de la présence limitée d'associations familiales en milieu urbain trouve aussi une partie de son explication au regard des difficultés économiques de bien des familles, et des précarités sociales ou culturelles de nombre d'entre elles.

L'UNAF a décidé de travailler précisément au développement de la représentation des familles dans ces milieux et à l'accroissement du nombre d'associations familiales.

L'Union indique à nouveau que depuis septembre 2002 elle a engagé une réflexion résolue sur son évolution. La question sensible des agréments des associations en est aussi l'un des éléments.

La détermination du champ d'intervention de l'UNAF ne peut être regardée qu'à l'aune de ses missions légales qui lui imposent une réflexion sur toutes les politiques publiques en direction des familles, bien au-delà du seul domaine des prestations familiales. Le conseil d'administration de l'UNAF détermine régulièrement le périmètre des travaux à conduire en prenant en compte les besoins des familles repérés par l'Institution, ainsi que les réformes à élaborer et à réaliser. Ce travail s'appuie sur les constats opérés par les associations locales, les unions départementales et les mouvements familiaux.

III- « Les comptes et la gestion de l'UNAF »

Selon la Cour, les comptes manqueraient de clarté et d'exhaustivité alors que l'article 4 du décret du 19 juillet 1951 précise notamment que l'intégralité du fonds spécial est versée sur un compte spécialement ouvert à cet effet par l'UNAF, et qu'il est conservé sur ce compte dans l'attente de sa répartition, ce qu'elle a toujours fait.

L'UNAF n'est donc pas propriétaire de ce fonds, ce qui selon les règles de la comptabilité privée est considéré comme une gestion pour compte de tiers. De ce fait, il est totalement réglementaire que le montant du fonds spécial n'apparaisse pas au compte de résultat de l'UNAF, hormis pour la partie qui lui revient en vertu de l'arrêté de répartition.

Depuis le 1^{er} janvier 1997 l'intégralité des mouvements de la comptabilité du fonds spécial a été incluse dans la comptabilité de l'UNAF, conformément au texte du décret de 1951 et aux recommandations récentes du commissaire aux comptes (1996), apportant ainsi une réponse aux difficultés identifiées par la Cour.

Ainsi tous les mouvements relatifs aux affectations et consommations des enveloppes du fonds spécial sont retracés dans le compte 4716 intitulé « collectif fonds spécial ». Le solde de ce compte représente le solde à verser au niveau de chaque entité (UDAF-URAF-UNAF). Il peut être justifié à tous moments par une individualisation précise des montants dus.

Néanmoins l'UNAF prend acte des remarques de la Cour aux fins d'améliorer encore la lisibilité de ces documents.

L'Union réaffirme cependant que le détail du fonds spécial versé à ses différentes entités et correspondant à l'arrêté ministériel, apparaît dans la liasse des comptes annuels approuvés par l'assemblée générale de l'UNAF.

Il n'est donc pas exact de ce fait d'écrire que « les membres du conseil d'administration de la CNAF et les autorités de tutelle ne disposent pas d'une vision claire de l'utilisation de ces fonds publics ».

L'UNAF prend acte des remarques et recommandations de la Cour sur la gestion des crédits affectés au congé représentation. La réforme en cours permettra de mettre un terme aux anomalies constatées.

La Cour expose par ailleurs, et pour la première fois, trois chiffres de crédits d'investissement ayant servi à financer des déplacements pour les UDAF des DOM ou pour un remboursement à une UDAF. N'ayant pas été informée de ces chiffres auparavant et bien qu'ayant cherché l'explication des montants annoncés par la Juridiction, l'UNAF n'en a pas retrouvé la source. Cette affirmation de la Cour surprend d'autant plus que les crédits d'investissement n'ont normalement pas pu être mélangés avec des dépenses de fonctionnement.

Enfin la Cour, tout en qualifiant le financement de l'UNAF de « générosité » des fonds publics - ce qu'elle ne saurait reconnaître - indique qu'il y aurait une absence de maîtrise des coûts ainsi que des dépenses insuffisamment contrôlées, voire injustifiées.

Si une lecture des comptes de l'UNAF au 31/12/2002 laisse apparaître une trésorerie de 1 545 885 euros, ce montant tient compte des « produits à recevoir » classés en trésorerie et notamment le solde du fonds spécial non versé à cette date ainsi que nous l'avons indiqué plus avant pour un montant de 1 439 359 euros. Néanmoins si le fonds de roulement global de l'UNAF s'est effectivement amélioré il est le résultat d'une politique de précaution entamée dès fin 1996. Celui-ci doit être mis au regard de son endettement à long terme ainsi que de son obligation, dans le cadre de la comptabilité privée, de constituer des provisions notamment pour indemnités de départ en retraite des personnels.

Il est par ailleurs excessif d'affirmer le peu d'intérêt des responsables de l'UNAF pour la maîtrise budgétaire. En effet, avant même la création de la commission financière en 2002 le suivi budgétaire faisait l'objet de tableaux trimestriels présentés aux instances de direction et aux administrateurs responsables des différents secteurs d'activité. Les écarts entre le réalisé et le budgété étaient donc de ce fait parfaitement connus des personnes concernées.

Cependant l'UNAF prend acte des remarques de la Cour et bien qu'elle n'y soit pas tenue par la comptabilité privée, elle améliorera cette connaissance du suivi budgétaire par la généralisation de décisions budgétaires modificatives.

S'agissant de l'évolution des dépenses de représentation, celles-ci doivent être analysées à l'aune de l'élargissement des missions de l'UNAF et de l'existence de la conférence annuelle de la famille. Ces changements occasionnent une multiplication des groupes de travail internes pour pouvoir les assumer dans le cadre d'un fonctionnement démocratique. Il convient d'y ajouter la volonté de l'assemblée générale d'élire des administrateurs nationaux en fonction d'une répartition équilibrée du territoire et non de la seule région parisienne.

L'UNAF retient la nécessaire maîtrise des coûts des assemblées générales notamment lorsque celles-ci se déroulent en province. Elle indique cependant que les hôtels, les restaurants, les fournisseurs de matériels informatiques ou de consommables ont toujours fait l'objet d'une mise en concurrence préalable. Les dépassements des tarifs de remboursement aux responsables bénévoles sur lesquels la Cour avait attiré l'attention, ont fait l'objet d'un rappel à toutes les personnes et d'un contrôle strict de la part des services.

Concernant la politique de gestion des ressources humaines, l'augmentation des charges de personnels de 18 % entre 1995 et 2002, s'expliquent par l'application des engagements au titre de la « loi Aubry » sur la réduction du temps de travail (embauche de 6,5 équivalents en temps plein). Par ailleurs le renforcement du rôle de l'UNAF en tant que tête de réseau et la nécessaire amélioration de sa fonction d'expertise ont généré des dépenses nouvelles. Ceci peut sans doute être rapproché de ce que la Cour reconnaît elle-même : l'union est « un interlocuteur dont les moyens de réflexions sur le champ familial sont sans commune mesure avec ceux de la direction générale de l'action sociale (DGAS) et de la délégation interministérielle à la famille réunies ». Depuis 2002, une politique de rigueur en ce domaine est menée, et l'UNAF indique que le salaire moyen de 1995 était plus élevé que celui de 2002.

Ainsi qu'il a déjà été répondu à la Cour, les tarifs de remboursement des frais de déplacement et d'hébergement n'avaient fait l'objet d'aucune revalorisation depuis 1996.

Suite aux premières remarques de la Cour, le conseil d'administration a décidé de réduire les tarifs de remboursement des repas de 28 à 21 euros, d'hôtels de 70 à 65 euros et les déplacements sur la base du tarif de seconde classe SNCF. Les déplacements par avion font l'objet d'un accord préalable pour la recherche d'un meilleur tarif. De plus, comme indiqué ci-dessus, ces dépenses sont plus rigoureusement contrôlées.

S'agissant des dépenses engagées par le trésorier et le président, l'UNAF réaffirme que les pièces justificatives fournies correspondent réellement à des dépenses engagées au titre du fonctionnement de l'UNAF. Elle prend acte de la nécessité de motiver celles-ci au-delà de la seule indication des noms des personnes rencontrées ou des destinations ayant généré la dépense. Pour autant, l'UNAF a désormais supprimé toutes les avances sur frais consenties par le passé. Enfin, les dépenses irrégulières constatées de deux anciens dirigeants ont été remboursées sans délais par l'un et font l'objet d'une demande de remboursement de l'UNAF pour l'autre.

« Conclusion et recommandations »

L'UNAF ne se reconnaît pas dans la qualification de son financement, par la Cour, de « privilège de financement public ». Il existe bien d'autres organisations représentatives dont la part de financement public demeure très importante, certaines associations bénéficiant en outre, de taxes parafiscales. Ce qui peut interpeller en revanche, c'est l'obsolescence des textes qui régissent le financement de l'UNAF et son versement par les régimes de prestations familiales.

Or, avant même que le contrôle de la Cour ne fut annoncé, plusieurs faits avérés montrent que l'UNAF avait elle-même appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'une réforme.

Celle-ci est désormais en cours de réalisation et son contenu intègre nombre des remarques de la Juridiction, tant sur l'évolution de son financement et les instances de contrôle de sa détermination que sur la mise en place d'une convention d'objectifs.

Pour autant, le législateur n'avait pas confondu la source de financement et les responsabilités de contrôles et de tutelles.

Ainsi, pas plus aujourd'hui qu'hier, le fait que le financement de l'UNAF et de son réseau provienne de la CNAF et d'autres contributeurs, ne saurait justifier le transfert de tutelle de l'Etat vers la CNAF comme le préconise la Cour.

L'UNAF conteste vigoureusement, par ailleurs, que sa présence dans les instances de gestion de la Sécurité Sociale, et notamment de la CNAF, n'aurait pas permis la mise en place d'une politique de contrôle à l'encontre de l'union.

Jamais ses représentants dans ces instances n'ont exercé une quelconque pression.

L'allégation non étayée de la Cour est donc réfutée par l'Institution.

Enfin si la question de l'implantation en milieu très urbanisé et plus précisément dans les quartiers populaires se pose pour de très nombreuses organisations et associations, la réflexion engagée par l'UNAF depuis deux années montre qu'elle entend se donner les moyens de mieux représenter l'ensemble des familles comme l'exigent les missions qui lui ont été confiées.

En toute transparence avec ses instances et composantes, l'UNAF poursuivra la mise en œuvre des recommandations de la Cour dès lors qu'elles relèvent de la responsabilité de l'Union.

L'UNAF affirme avec force l'importance des missions qui sont les siennes et qu'elle assumera sans relâche afin que l'ensemble des familles françaises et étrangères vivant sur notre sol trouvent des réponses adaptées à leurs préoccupations.

Les libéralités, ressources de la générosité publique

PRESENTATION

Les organismes faisant appel à la générosité publique se signalent principalement par les opérations de collecte de dons qu'ils organisent. Cependant les libéralités, dont les legs constituent la part principale, représentent pour eux une ressource importante : elles se sont ainsi élevées en 2002 à 300 millions d'euros, soit 30 % de leurs ressources issues de la générosité publique, pour les 62 organismes faisant appel à la générosité publique qui ont transmis à la préfecture de leur siège un compte d'emploi des ressources.

Les legs peuvent dans certains cas atteindre des montants substantiels. Ainsi, la vente aux enchères en 1987 à Genève des bijoux de la Duchesse de Windsor a représenté pour l'Institut Pasteur une recette de 44 millions d'euros. En 2001, la vente d'une collection de tableaux modernes au profit de l'UNICEF lui a procuré plus de 60 millions d'euros.

Les libéralités vont surtout aux organismes disposant d'une grande notoriété : dix d'entre eux ont bénéficié, au cours de la période 1998-2002, de plus de dix millions d'euros de libéralités en moyenne chaque année, et ont encaissé ensemble plus de 77 % des montants recensés. Cette situation peut créer, pour certains organismes, une situation de risque, dans la mesure où ces ressources sont par nature imprévisibles et irrégulières.

À partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, le régime des libéralités perçues par les personnes morales a été construit autour du principe de l'autorisation administrative préalable, dans le souci d'assurer un équilibre entre les droits des organismes bénéficiaires et l'intérêt des familles, « qui finiraient par se trouver ruinées si le vain désir de faire parler de soi et de perpétuer son nom en l'attachant à des fondations charitables, religieuses ou autres ne trouvait un contrepoids dans l'intervention de la puissance publique ¹⁰¹ ». Il se traduit

101) Théodore Tissier (cité par le Répertoire Béquet).

aujourd'hui, compte tenu du nombre et de la complexité des dossiers, par un processus lent et chaotique qui n'apparaît plus adapté.

Les organismes, pour leur part, se réforment progressivement, parfois à la suite de critiques formulées par la Cour, pour gérer ces ressources dans des conditions satisfaisantes. Des progrès peuvent être encore accomplis en ce qui concerne notamment la sécurité des procédures.

La loi du 7 août 1991 a confié à la Cour la mission de vérifier les comptes d'emploi des ressources collectées dans le cadre de campagnes nationales par des organismes faisant appel à la générosité publique. Depuis la parution des textes d'application, la Cour a fait régulièrement usage de cette nouvelle compétence : onze rapports relatifs à ce type d'organismes ont été publiés ¹⁰² et trois ont été annexés à deux rapports publics particuliers ¹⁰³.

Il est apparu, au fil des contrôles organiques¹⁰⁴, que le régime juridique des libéralités et la façon dont les organismes les gèrent soulevaient des questions qui justifiaient une analyse transversale.

Aussi la Cour a-t-elle mené fin 2003 et début 2004 une enquête sur ce thème, complétant les constatations des rapports déjà publiés par une analyse des 62 comptes d'emploi disponibles dans les préfectures et par une enquête auprès de six organismes ¹⁰⁵ ayant collecté ensemble pour les cinq années contrôlées (1998-2002) près de 60 % du montant recensé des libéralités reçues par les 62 organismes précités.

102) Association pour la recherche sur le cancer, Association française contre les myopathies (1996 et 2004), Médecins sans frontières, Ligue nationale contre le cancer, fonds Sidaction, Médecins du monde, Fondation de France, Société protectrice des animaux, Restaurants du cœur, Comité français pour l'UNICEF.

103) « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » (Œuvre nationale du Bleuet de France et Souvenir Français - 2000) et « la vie avec un handicap » (Comité Perce-Neige - 2003)

104) La Cour a procédé en outre à une analyse des déclarations préalables aux campagnes d'appel à la générosité publique (rapport public 1998) et des comptes d'emploi (rapport public 2002).

105) Les Orphelins apprentis d'Auteuil, l'Institut Pasteur, les Petits frères des pauvres, l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), la Société protectrice des animaux et la Fondation de France.

I – Le régime juridique des libéralités

Vieux de plus d'un siècle, le régime juridique des libéralités n'est plus adapté.

A – Le régime de l'autorisation préalable applicable jusqu'en 2002

La loi française autorise les fondations et associations reconnues d'utilité publique ainsi que les associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance et la recherche scientifique et médicale¹⁰⁶ à recevoir des libéralités - legs ou donations. Près de 2000 organismes seraient à ce titre en situation de recevoir des libéralités en exonération de droits de succession et de mutation en application de l'article 795 du code général des impôts (voir encadré)

Le régime applicable depuis 1901 est celui de l'autorisation administrative préalable à l'acceptation d'une libéralité.

Le régime fiscal des libéralités au profit d'organismes faisant appel à la générosité publique

Article 795 du code général des impôts :

« Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :

1° ...

2° Les dons et legs consentis aux établissements ...d'utilité publique , dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques à caractère désintéressé

3° ...

4° Les dons et legs faits à toutes...sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance , à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.

Il est statué sur le caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorise l'acceptation »

¹⁰⁶) Peuvent également bénéficier de libéralités des organismes ne relevant pas de la compétence de la Cour : les unions d'associations familiales agréées, les associations culturelles et congrégations reconnues par décret.

L'acceptation d'un legs par un organisme est un processus long et fortement encadré qui suppose l'intervention d'un notaire et de plusieurs autorités administratives. Il comportait jusqu'en 2002 une recherche obligatoire des héritiers.

1 – Le rôle des notaires

Ce sont les notaires, le plus souvent dépositaires des testaments, qui doivent avertir les organismes bénéficiaires. Ils doivent également informer le préfet du lieu du décès, afin que ce dernier puisse procéder à la recherche des héritiers. Le notaire est ensuite chargé d'établir un état de l'actif et du passif de la succession, indispensable pour que l'organisme puisse accepter ou rejeter celle-ci.

Ces obligations se traduisent par des délais souvent longs : pour les six organismes contrôlés, le délai moyen, au cours des cinq années examinées, entre le décès et l'information de l'organisme a été compris entre un et sept mois, et entre six et dix mois pour la production de l'état de l'actif et du passif. Ces deux délais se cumulant, le délai moyen est supérieur à un an.

Les délais sont parfois beaucoup plus longs, sans que le retard puisse s'expliquer par la complexité du dossier. La Cour a ainsi relevé un legs pour lequel le délai a atteint huit ans. L'inaction de certains notaires oblige les organismes à effectuer de nombreuses relances et même à déposer des plaintes devant la chambre départementale des notaires.

2 – La recherche des héritiers

Le décret du 1^{er} février 1896 a instauré un droit d'opposition pour les héritiers du sang, jusqu'au sixième degré successible. En vertu d'une construction jurisprudentielle du Conseil d'État, l'opposition ne peut toutefois être fondée que sur la situation de précarité économique des héritiers ; elle se distingue des actions judiciaires en contestation de testament.

Jusqu'en 2002, l'exercice du droit d'opposition devait être précédé d'une interpellation des héritiers. Le préfet du lieu du décès, dès qu'il était saisi par le notaire, devait demander au maire du lieu d'ouverture de la succession de lui transmettre une liste des héritiers connus afin de les inviter à produire, le cas échéant, leurs moyens d'opposition.

Théoriquement, la procédure d'interpellation était close si aucun héritier ne s'était manifesté dans le délai d'un mois suivant l'affichage en mairie. Cependant, certaines préfectures et surtout certains notaires considéraient qu'il fallait procéder à des recherches complémentaires, parfois avec le concours de cabinets de généalogistes. La Cour a relevé un cas pour lequel la recherche lancée par le notaire a duré dix ans et révélé quatorze héritiers de nationalité italienne, dont aucun au demeurant ne souhaita faire opposition.

D'une manière plus générale, la très lourde procédure d'interpellation imposée par les textes contrastait avec le faible nombre d'oppositions auxquelles elle donnait lieu (2 à 4 % des legs).

3 – La délivrance de l'autorisation administrative

L'autorisation est délivrée par la préfecture du lieu où l'organisme a son siège, s'il n'y a pas d'opposition, et par décret en Conseil d'État en cas d'opposition.

Cette tâche se trouve largement concentrée sur la préfecture de Paris où la plus grande partie des établissements reconnus d'utilité publique ont leur siège. En revanche, 85 % des libéralités sont consenties par des personnes domiciliées en province. C'est donc à de nombreuses préfectures qu'il appartient de constituer le dossier. Ne traitant que peu de cas (un ou deux par an en moyenne), elles sont peu au fait des procédures. Il en résulte des retards, aggravés à certaines périodes par le fait que les bureaux concernés sont également en charge des opérations électorales.

La préfecture de Paris dispose en revanche d'un bureau spécialisé, le bureau des groupements associatifs, qui doit traiter près de 3000 demandes d'autorisation par an. Ses moyens en personnel et en outils informatiques n'étant pas à la hauteur du nombre de décisions à prendre, son intervention revêt souvent un caractère formel, ce qui ne suffit pas à assurer un traitement rapide des dossiers. Au 31 décembre 2003, le stock de dossiers en attente représentait une année complète de travail.

En moyenne, pour les six organismes que la Cour a examinés et dont cinq dépendent de la préfecture de Paris, l'autorisation administrative intervient un an et demi à deux ans après le décès pour les legs supérieurs à 150 000 €.

L'enquête a fait de plus apparaître que l'administration, une fois pris l'arrêté d'autorisation, ne contrôle pas le respect des conditions qu'il pose en ce qui concerne les charges et les conditions de cession des biens (délais et prix).

B – Les réformes apportées en 2002 n’ont pas permis de rendre plus efficace le dispositif

1 – Le décret du 2 avril 2002

À la suite de réflexions conduites à l’initiative du Conseil d’État et des organismes représentant les associations, une simplification du dispositif a été opérée par un décret du 2 avril 2002.

Ce décret a supprimé l’obligation d’interpeller les héritiers, qui conservent cependant le droit de manifester leur opposition pendant un délai de six mois.

Il prévoit par ailleurs que, six mois après la réception du dossier par la préfecture du lieu du siège de l’organisme bénéficiaire du legs, l’autorisation est réputée accordée tacitement.

Cette disposition a introduit une difficulté nouvelle : les préfectures, en particulier celle de Paris, considèrent en effet que le point de départ du délai est le dépôt d’un dossier complet, et exigent en conséquence que leurs services soient en possession non seulement des éléments fournis par l’organisme bénéficiaire, mais également du dossier établi par la préfecture du lieu d’ouverture de la succession.

Dans ces conditions, les préfectures hésitent à délivrer des certificats d’autorisation tacite. De nombreux notaires ne se satisfont pas non plus de ce document. En définitive, la réforme, qui se proposait d’alléger les procédures, tend à les rendre plus incertaines.

2 – Le régime des assurances-vie

Le contenu des libéralités évolue parallèlement à la composition du patrimoine des Français. Au cours de la période examinée, les contrats d’assurance-vie ont représenté de l’ordre de 10 % des libéralités encaissées.

Le traitement juridique et l’appréhension de ces produits soulèvent des difficultés.

La question s’est posée de savoir si les produits d’assurance-vie doivent être soumis à l’autorisation administrative. Dans un avis du 26 janvier 1999, le Conseil d’État a estimé que le bénéfice d’une assurance-vie est subordonné, comme l’acceptation de tous les legs et

donations, à une autorisation préfectorale. Les préfetures, après des pratiques diverses, se sont alignées sur cette position.

Une partie des organismes bénéficiaires considèrent, en revanche, que l'article L. 132-12 du code des assurances les dispense de solliciter une autorisation administrative lorsqu'ils sont bénéficiaires d'une assurance-vie sans être légataire, ou lorsqu'ils sont légataires mais nommément désignés, et qu'il leur permet de ce fait de demander la délivrance du produit aux établissements débiteurs, qui effectuent alors le versement sans autorisation administrative, donc dans des conditions irrégulières aux yeux du Conseil d'État.

Une deuxième difficulté réside dans le fait que les compagnies gestionnaires n'ont l'obligation de révéler ni l'existence de ces contrats ni l'identité des bénéficiaires. Il peut en résulter une perte de recette pour les organismes, impossible à évaluer avec précision.

Saisie par la Cour, la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance considère que la non-communication à un tiers intéressé à l'exécution du contrat n'est justifiée que lorsque le souscripteur a requis la confidentialité. Elle estime que, *post mortem*, l'identité des bénéficiaires devrait être communiquée aux tiers ayant un intérêt légitime. Une disposition pourrait également être prise pour fixer dans quel délai, après sa connaissance du décès, l'assureur doit prévenir ou entreprendre de prévenir les bénéficiaires dont l'identité ou l'adresse lui sont raisonnablement connues, ainsi que le notaire chargé de la succession.

Une dernière difficulté provient du retard avec lequel les compagnies d'assurance délivrent les capitaux correspondant au contrat d'assurance-vie. Ici encore, une disposition pourrait être prise pour fixer un délai maximum au règlement du capital, à l'instar de ce qui existe pour le remboursement de la prime¹⁰⁷, des intérêts de retard étant versés en cas de versement tardif.

107) Article L. 133-5-1 du code des assurances.

II – La gestion des libéralités par les organismes bénéficiaires

À l’occasion de ses précédents contrôles organiques comme de la présente enquête horizontale, la Cour a constaté que les organismes ont mis en place, pour gérer les libéralités, des instruments satisfaisants dans l’ensemble. Des lacunes subsistent néanmoins dans ce dispositif.

A – La gestion administrative et comptable

1 - L’application de la réglementation comptable

Un règlement du 16 février 1999 ¹⁰⁸ définit les règles comptables applicables aux libéralités à chaque stade de la procédure et met en place, avec la création d’une rubrique « fonds dédiés », les instruments du suivi des sommes affectées.

En ce qui concerne plus particulièrement les organismes faisant appel à la générosité publique, l’arrêté du 30 juillet 1993 avait déjà précisé que devaient figurer obligatoirement au compte d’emploi les « legs et autres libéralités ».

Ces dispositions ne sont que partiellement appliquées par les organismes. S’agissant de la présentation du compte d’emploi, la Cour a constaté que certains n’isolent pas les libéralités au sein de leurs ressources, que la plupart ne distinguent pas les donations des legs, et qu’il n’est en général pas précisé si les assurances-vie sont comptabilisées parmi les libéralités ou parmi les dons.

Par ailleurs, tous les organismes ne se sont pas encore mis en conformité avec les dispositions du nouveau plan comptable, pourtant obligatoires, sans que leur spécificité semble justifier de dérogations.

Les carences constatées rendent difficiles la lecture et la comparaison entre comptes : elles nuisent à l’information du public et ne permettent pas une vision claire de la nature des libéralités ni un chiffrage précis de leur montant.

108) Le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable, homologué par arrêté ministériel du 8 avril 1999, adaptant le plan comptable général aux associations et fondations, est entré en vigueur le 1er janvier 2000.

1 – Le suivi administratif et financier

Les organismes ont mis en place des services spécialisés légers. Un souci de professionnalisation croissant se traduit par le recrutement d'agents disposant de compétences spécifiques (droit notarial, gestion immobilière). La plupart des organismes s'assurent le concours d'avocats ou de notaires-conseils. Dans ce dernier cas, les conventions d'honoraires ne sont pas toujours périodiquement revues et adaptées à la charge réelle de travail.

La Cour a noté la mise en place progressive de guides de procédures dans ce domaine, dont la généralisation devrait rendre plus sûr le traitement des dossiers. Il est en particulier indispensable que les rôles respectifs des services administratifs et des organes délibérants soient clairement précisés, et que ces derniers, après la décision initiale d'acceptation, conservent et exercent une responsabilité dans le contrôle des procédures.

Les déficiences les plus caractérisées concernent les systèmes informatiques. Alors que le nombre et la complexité des dossiers ainsi que leur traitement, qui dure parfois plusieurs années, donnent à l'outil informatique un rôle central pour une gestion efficace, les organismes ne disposent pas tous de logiciels suffisamment performants : ceux-ci ne permettent souvent ni une gestion prévisionnelle des encaissements ni la production d'états de suivi utilisables ; ils n'assurent pas non plus une articulation fiable avec la comptabilité.

B – La réalisation des biens

Les biens doivent être réalisés dans les conditions les plus favorables et l'utilisation des fonds doit respecter les dispositions statutaires des organismes.

1 – Les biens immobiliers

Ces biens représentent de 20 % à 30 % du montant des libéralités. Ils doivent être vendus aux enchères ou à un prix au moins égal au montant de l'estimation des Domaines, dans un délai fixé par l'arrêté d'autorisation, trois ans le plus souvent.

Les organismes contrôlés par la Cour ne tiennent pas systématiquement d'états récapitulatifs des cessions. Il est donc difficile d'apprécier les conditions de leur déroulement (délais, prix). Dans

l'échantillon, les plus-values constatées par rapport à l'avis des Domaines vont de + 17,8 % à + 151 % pour les cessions réalisées en 2002. En cas de difficultés rencontrées dans la vente, ce qui peut être le cas pour certains types de biens (résidences pour personnes âgées, logements en multipropriété), l'organisme peut demander aux Domaines une nouvelle évaluation qui tienne compte des évolutions du marché.

Le délai fixé pour la vente par l'arrêté préfectoral ne fait l'objet d'aucun suivi de la part de l'autorité administrative.

2 – Les portefeuilles de valeurs mobilières

La gestion des portefeuilles mobiliers, qui représentent en moyenne de 60 % à 70 % du montant des libéralités, ne préserve pas toujours suffisamment le patrimoine reçu. L'obligation de vendre interprétée strictement peut conduire des organismes à enregistrer des moins-values qui, dans le contexte boursier défavorable des années récentes, ont atteint 25 à 30 % du capital légué. Ces accidents ont conduit un organisme à confier à un intermédiaire financier un mandat de gestion l'autorisant à différer les cessions de titres en pareil cas.

3 – Les objets mobiliers

Les organismes, même les plus diligents, tardent à dresser les inventaires des objets mobiliers : ces délais, qui sont le plus souvent de l'ordre de quatre à six mois, mais qui peuvent atteindre douze à quatorze mois, sont à l'origine de disparitions.

Les modalités de cession sont variables selon les organismes : magasins spécialisés, brocantes, braderies, ventes aux enchères publiques pour les objets de valeur. Les frais de stockage et de transport des biens constituent une charge souvent assez lourde et difficilement appréciable en l'absence de comptabilité analytique. D'une manière générale, la gestion des biens mobiliers ne répond pas toujours à des procédures suffisamment strictes : la tenue des inventaires se fait souvent manuellement et les modalités d'enregistrement des recettes, en cas de vente directe au public, sont rarement définies.

4 – L'utilisation des fonds par les organismes

Les associations doivent, sauf exception, utiliser les fonds reçus pour financer des dépenses conformes à leur objet social, qui n'est pas de constituer des réserves.

En revanche, les fondations sont autorisées à se constituer des patrimoines de rapport en vue d'assurer la pérennité de leurs actions. Ces dispositions sont interprétées de manière diverse par les trois fondations ayant fait l'objet de l'étude : deux d'entre elles mettent en réserve une partie de leurs ressources, tandis que la troisième les affecte systématiquement à ses dépenses de l'année. La Cour a appelé l'attention de cette fondation sur la nécessité de se conformer sur ce point à son statut, en mettant en réserve une partie du produit des legs. La fondation a pris acte de cette observation pour l'avenir.

C – Le respect de l'affectation des legs et les relations avec les donateurs et testateurs

1 – Le respect des affectations et des charges et conditions

Un certain nombre de dispositions testamentaires sont assorties de clauses d'affectation ou de charges. En vertu de la jurisprudence administrative, un organisme ne peut accepter une libéralité si ces conditions sont trop contraignantes ou si elles ne sont pas conformes à son objet. Ces charges et obligations sont en général reprises dans la décision d'autorisation. L'enquête a montré que les affectations et charges sont, sauf exception, respectées, même si l'on constate parfois un certain retard dans la mise en œuvre de la volonté du testateur. Un système informatique approprié et l'exploitation des dispositions comptables relatives aux « fonds dédiés » permettraient un meilleur suivi des affectations.

2 – Les relations avec les testateurs

La recherche des legs se fait notamment par l'envoi d'informations aux donateurs et par des contacts auprès des notaires. Les services des legs sont amenés aussi à recevoir les testateurs potentiels, parfois à plusieurs reprises. Dans ce domaine, l'enquête a mis en évidence la nécessité absolue qu'il y a, pour les organismes, à édicter des règles de déontologie sur les relations entre leur personnel spécialisé et les testateurs potentiels ; un important organisme accompagnant des personnes âgées a même jugé nécessaire de s'interdire de bénéficier de legs émanant des personnes qu'il a assistées dans le cadre de ses activités.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les produits des libéralités constituent pour les organismes à vocation caritative un flux important de recettes dont les coûts spécifiques de collecte et de gestion sont modérés. Si le nombre des legs autorisés a baissé au cours de la période étudiée (de 15,5 %), les montants encaissés ont augmenté (de 29 %).

La pérennisation, voire le développement de ce type de ressources, nécessite que le donateur ou le testateur potentiel ait l'assurance que sa volonté sera rapidement et sûrement exécutée. Pour parvenir à cet objectif, il est indispensable que le cadre administratif soit rénové et que la gestion des organismes soit plus sûre et plus transparente.

En dépit d'initiatives récentes, le régime juridique des libéralités demeure trop lourd tout en comportant d'importantes imprécisions. Le ministère de l'intérieur a engagé une réforme en profondeur qui consisterait à remplacer le régime d'autorisation préalable par un régime de déclaration assorti d'un pouvoir d'opposition de l'administration. Cette mesure devrait permettre de simplifier le déroulement de la procédure. Elle ne se conçoit que dans la mesure où seront dégagés les moyens de véritables contrôles a posteriori, indispensables pour que soient assurées les garanties dont le législateur a voulu assortir le régime des libéralités.

L'adoption de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques aux contrats d'assurance-vie de nature à garantir le versement effectif des capitaux concernés aux organismes bénéficiaires dans des délais brefs, apparaît d'autant plus nécessaire que ce type d'épargne représente une part croissante du patrimoine des français.

Les organismes sont aussi appelés à améliorer les moyens mis en œuvre pour la gestion des libéralités. Un respect plus strict des dispositions comptables en vigueur permettrait une appréciation plus exacte de la composition et du montant des libéralités. La mise au point d'outils informatiques spécifiques et performants améliorerait sensiblement la qualité de la gestion des legs et faciliterait les contrôles. La Cour incite à cet égard les organismes à grouper leurs efforts, des démarches dispersées pouvant se révéler plus coûteuses et moins adéquates. Enfin, des règles déontologiques devraient être définies et affichées par les organismes dans leurs relations avec les testateurs potentiels.

Ce n'est qu'à ce prix que les libéralités pourront se développer et prendre dans le financement des actions caritatives et d'intérêt général la place qui est la leur dans certains pays étrangers, notamment de culture anglo-saxonne.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Dans son insertion, la Cour des comptes soulève trois types de difficultés relatives à l'assurance vie au regard du régime juridique des libéralités au profit des associations. Ces observations appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les remarques suivantes :

1 – La qualification des contrats d'assurance vie au regard des libéralités

La Cour des comptes observe que les contrats d'assurance vie représentent environ 10 % des libéralités encaissées et se demande si le bénéfice d'une assurance vie est subordonné, comme l'acceptation des dons et legs, à une autorisation préfectorale. Un avis du Conseil d'Etat du 26 janvier 1999 répond par l'affirmative alors qu'une partie des organismes bénéficiaires considère qu'ils sont dispensés de solliciter une telle autorisation, en application de l'article L.132-12 du code des assurances.

La qualification de libéralité d'un contrat d'assurance vie n'est pas acquise :

- La qualification de donation pourrait se heurter au fait que, dans un contrat d'assurance vie, on ne peut dire que le souscripteur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée¹⁰⁹, du fait de l'existence de la faculté de rachat prévue par l'article L.132-23 du code des assurances ou du fait que de nombreux contrats prévoient le versement du capital au souscripteur lui-même, lorsque celui-ci est en vie au terme du contrat.

- La qualification de legs se heurte au fait que le capital ou la rente versée ne font pas partie de la succession de l'assuré (article L.132-12 du code des assurances).

En cas de donation déguisée, les juges sont à même de requalifier le contrat d'assurance vie. En particulier, en cas de fraude aux droits des héritiers, par le versement de primes manifestement exagérées, l'article L.132-13 du c.ass. prévoit des dispositions protectrices de la famille¹¹⁰.

Pour clarifier la situation des organismes bénéficiaires de contrats d'assurance vie, il pourrait être envisagé qu'une disposition spéciale, en dehors de toute qualification, règle la question de savoir si l'acceptation doit être soumise à autorisation préfectorale.

109) Cour de cassation – Chambre mixte 23 novembre 2004.

2 – Le silence gardé par l'assureur sur l'existence du contrat et l'identité du bénéficiaire

La Cour des comptes observe que les organismes bénéficiaires de contrats d'assurance vie peuvent en perdre le bénéfice du fait que les assureurs n'ont l'obligation de révéler ni l'existence de ces contrats, ni l'identité des bénéficiaires¹¹¹. Elle évoque dans son rapport la possibilité d'une disposition qui pourrait être prise pour fixer dans quel délai, après sa connaissance du décès, l'assureur pourrait entreprendre de prévenir le bénéficiaire ainsi que le notaire chargé de la succession.

Pendant la durée de vie du contrat d'assurance vie, la révélation par l'assureur de l'identité du bénéficiaire peut être constitutive d'une faute civile¹¹². En effet, en application de l'article L.132-9 c.ass., le souscripteur du contrat pourrait être privé de l'exercice de son droit au rachat par l'acceptation du bénéficiaire désigné par le contrat. Au décès de l'assuré, il importe en revanche que le bénéficiaire ait connaissance du contrat et que les héritiers ainsi que le notaire chargé de la succession puissent disposer des informations suffisantes sur le contrat pour faire jouer, le cas échéant, le rapport à succession ou la réduction pour atteinte à la réserve des héritiers prévus par l'article L.132-13 du c.ass., en cas de primes manifestement exagérées.

Il existe déjà des procédures permettant d'atteindre ce résultat :

- L'article L.132-8 du c.ass. prévoit que la désignation du bénéficiaire peut intervenir par voie testamentaire.

- Il existe déjà un fichier national des bénéficiaires, fonctionnant sur une base privée. Ce fichier peut être utilisé par les souscripteurs qui le souhaitent.

- Un accord intervenu en 2002 entre les notaires et les assureurs doit permettre une meilleure information du notaire chargé de la succession.

110) Articles L.132-13 et L.132-16 du code des assurances relatifs au rapport à succession, à la réduction pour atteinte de la réserve héréditaire et à la récompense à la communauté en cas de primes manifestement exagérées.

111) Sollicitée par la Cour des comptes, la CCAMIP a répondu que la non communication à un tiers intéressé à l'exécution du contrat n'est justifiée que lorsque le souscripteur a requis la confidentialité. Elle estime que, post mortem, l'identité des bénéficiaires devrait être communiquée aux tiers ayant un intérêt légitime.

112) Dans un arrêt du 28 septembre 1999, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a exclu que la révélation par l'assureur de la désignation du bénéficiaire soit constitutive d'une infraction pénale en application de l'article 226-13 du code pénal, mais admis qu'elle pouvait être constitutive d'une faute civile.

- Enfin, une réponse ministérielle du 23 novembre 1981 prévoit que l'héritier devrait pouvoir obtenir communication du contrat d'assurance vie souscrit par son auteur lorsque celui-ci n'a pas demandé que le contrat reste secret à l'égard de ses héritiers. L'intéressé pourrait obtenir le nom et l'adresse du bénéficiaire, au besoin par la voie judiciaire si ces indications s'avéraient indispensables pour faire jouer la réduction prévue par l'article L.132-13.

La prescription prévue par l'article L.114-1 du c.ass. en matière d'assurance vie est de 10 ans lorsque le bénéficiaire est une personne distincte du souscripteur. Ce délai doit permettre aux bénéficiaires de pouvoir exercer leurs droits, même s'ils découvrent tardivement l'existence du contrat.

3 – Le retard dans la délivrance des capitaux en exécution du contrat d'assurance vie

La Cour des comptes souligne que les compagnies d'assurance délivrent avec retard les capitaux correspondant aux contrats d'assurance vie et suggère qu'une disposition soit prise pour fixer un délai maximum au règlement du capital, à l'instar de ce qui existe pour le remboursement de la prime, les intérêts de retard étant versés en cas de versement tardif.

En effet, l'article L.132-5-1 du code des assurances dispose que le souscripteur d'un contrat d'assurance vie exerçant son droit à renonciation doit se voir restituer l'intégralité des sommes versées dans un délai maximal de trente jours à compter de la réception de la lettre recommandée, l'article L.132-21 que l'entreprise d'assurance ou de capitalisation doit, à la demande du contractant, verser à celui-ci la valeur de rachat du contrat dans un délai qui ne peut excéder deux mois. Au-delà de ce délai, les sommes non restituées produisent de plein droit intérêt au taux légal majoré de moitié durant deux mois puis, à l'expiration de ce délai de deux mois, au double du taux légal.

Une telle disposition n'existe pas en cas de retard dans le versement du capital. Toutefois, même en l'absence de disposition spéciale, le bénéficiaire du contrat peut faire application de l'article 1153 du code civil disposant que les dommages et intérêts moratoires sont dus à compter du jour de la sommation de payer "ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante" dès lors que l'assureur a été mis en possession des différentes pièces justificatives prévues par le contrat.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Les observations formulées dans ce rapport ne soulèvent pas d'objections majeures de ma part.

Elles constituent au contraire une argumentation solide à l'appui des mesures envisagées par le gouvernement dans le cadre de l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Cependant, deux points me paraissent devoir être précisés.

Tout d'abord, à propos du contrôle, par l'administration, de l'exécution des charges et des conditions de cession des biens (délais et prix) postérieurement à l'autorisation, j'observe que les établissements aliénant les biens au-delà du délai de trois ans fixé par cette autorisation saisissent la préfecture dès lors qu'ils ont un acquéreur pour avoir l'autorisation de vendre.

La préfecture saisit alors les services fiscaux pour savoir si le prix proposé peut être retenu. Si celui-ci est trop bas, la préfecture écrit à l'établissement pour que celui-ci demande à l'acquéreur de parfaire son prix. L'effet incitatif de la saisine de la préfecture est donc certain et devrait être maintenu par le projet de réforme.

Par ailleurs, les difficultés relatives aux contrats d'assurance-vie viennent de l'article L. 132-12 du code des assurances : celui-ci ne définit pas ce qu'est une libéralité et ne dispense pas les assurances-vie d'une autorisation administrative. En effet, son but est de favoriser les contrats d'assurance-vie en les excluant de la succession et des règles du rapport et de la réduction issues du droit successoral.

Ce texte ne fait que tirer les conséquences du mécanisme de la stipulation pour autrui (art. 1121 code civil), dont l'assurance-vie est le modèle type; l'acceptation par le tiers-bénéficiaire (organisme) est, en effet, considérée acquise dès la souscription du contrat, donc du vivant du souscripteur. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'y a pas vu un legs mais une donation. En effet, le fait pour un droit ou pour un bien de ne pas échoir dans la succession ne signifie pas nécessairement qu'il ne s'agit pas d'une libéralité.

En outre, la Cour de cassation a, dans un arrêt très remarqué, considérablement réduit le champ de l'article L. 132-12 en le déclarant inapplicable à tous les contrats d'assurance-vie qui sont des contrats de capitalisation (arrêt Leroux).

La seule définition de la libéralité réside donc toujours dans l'absence d'une contrepartie et dans l'intention libérale. L'administration peut, par conséquent, qualifier l'opération de donation en l'absence de toute contrepartie dans les rapports entre le souscripteur et le tiers- bénéficiaire, ce qu'admettent d'ailleurs certains grands organismes privés d'assurance (UNOFI par exemple) qui refusent de délivrer à l'association bénéficiaire le montant du capital en l'absence d'autorisation.

Les difficultés observées par votre haute juridiction devraient être résolues par le projet de suppression de l'autorisation administrative d'acceptation des donations et legs prévue par le gouvernement en application de la loi du 9 décembre 2004. Ce projet prévoit, d'une part, que la suppression de l'autorisation est assortie d'un dispositif de déclaration avec possibilité d'opposition reconnue au préfet du lieu du siège social de l'établissement gratifié et, d'autre part, l'élaboration, par les organismes bénéficiaires, d'une « déontologie » telle qu'elle est recommandée dans votre rapport.

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

PRESENTATION

La loi municipale du 5 avril 1884 a organisé les services chargés de la lutte contre les incendies et des secours dans le cadre communal. Les communes ont ainsi, chacune, disposé de leur centre de secours doté de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. En 1938, pour permettre au préfet de mieux coordonner les actions de ces centres de secours, un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a été créé. En 1955, il est devenu établissement public départemental, présidé de droit par le président du conseil général.

La loi du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, a substitué à la logique d'organisation communale une logique départementale, dans le but de d'optimiser les moyens mis en œuvre et de renforcer les solidarités locales. Cette nouvelle organisation, appelée départementalisation, veillait à respecter les liens historiques et forts des sapeurs-pompiers avec les communes et leurs habitants.

Ainsi, le SDIS est devenu, à l'échelon territorial du département, le seul gestionnaire des moyens humains et matériels de lutte contre l'incendie et de secours. Transformé en établissement public autonome commun au département, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie, son président est désormais élu par le conseil d'administration. Ce dernier est composé de 22 ou 30 sièges, dont 8 reviennent au conseil général, le même nombre de sièges étant offert aux communes et aux établissements publics. Les autres sièges sont répartis au prorata des contributions versées. Cependant, la loi du 27 février 2002¹¹³ a limité le nombre de sièges à 22, dont 14 au moins revenant à l'assemblée départementale qui dispose ainsi d'une majorité de droit au sein du SDIS.

113) Loi n°2002-276 du 27 février 2002

L'ensemble des moyens humains et matériels antérieurement mis en œuvre par les communes ou par leurs établissements publics de coopération intercommunale devait être transféré au SDIS. Les sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires ¹¹⁴, constituent le corps départemental des sapeurs-pompiers. Ce corps est placé sous l'autorité d'un directeur, officier sapeur-pompier professionnel. Au 31 décembre 2003, l'effectif national de sapeurs-pompiers, y compris les sapeurs-pompiers militaires au nombre de 9 283¹¹⁵, s'élevait à 250 584 dont 35 172 professionnels (14 %), 195 917 volontaires (78 %). 9 884 appartiennent aux services de santé et 328 sont volontaires civils. 20 % de l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires n'ont pas été intégrés dans un corps départemental et continuent d'exercer leurs missions dans le cadre communal.

Les chambres régionales des comptes ont procédé à une enquête commune pour analyser, dans le cadre de l'examen de la gestion, la mise en œuvre et les effets de la départementalisation des SDIS.

Cinq thèmes de vérification ont été retenus : l'organisation, les missions, les moyens humains, les moyens matériels et la situation financière. 40 d'entre eux, soit près de 42 % de l'ensemble, ont fait l'objet d'un contrôle portant sur la période de mise en œuvre de la départementalisation (1996-2003).

Certains SDIS connaissaient, antérieurement à 1996, une départementalisation partielle, soit par la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers, soit par la gestion des matériels roulants mis à la disposition des services locaux. Ainsi, le rythme même de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996 n'ayant pas été uniforme, les conséquences financières de la nouvelle organisation sont apparues avec des décalages dans le temps. Par ailleurs, et sans que des typologies puissent être dressées, les SDIS ne sont pas tous confrontés de la même manière au risque incendie et aux contraintes qui en découlent.

La départementalisation de 1996 s'est traduite généralement par l'accroissement des moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours. Les conditions dans lesquelles s'est opérée la départementalisation font cependant craindre que l'augmentation des charges ne fragilise, à l'avenir, l'équilibre de leur financement.

¹¹⁴) A l'exception de ceux relevant d'un centre de première intervention, continuant à être administré par une commune.

Les catégories de SDIS

Le classement des SDIS, opéré par arrêté du ministre de l'intérieur, prend en compte la population du département, le budget de l'établissement et les effectifs du corps de sapeurs-pompiers et le cas échéant l'existence d'un risque particulier justifiant le classement en catégorie supérieure. Le classement emporte conséquence sur les normes relatives au nombre de sapeurs-pompiers et à l'encadrement du corps.

Les SDIS examinés par les CRC constituent ainsi un échantillon représentatif de leur diversité : 16 % appartiennent à la 1^{ère} catégorie, 18 % à la 2^{ème} catégorie, 28 % à la 3^{ème} catégorie, 25 % à la 4^{ème} catégorie et 13 % à la 5^{ème} catégorie.

I – L'activité des services d'incendie et de secours

Pour l'opinion publique, les sapeurs-pompiers sont les soldats du feu. Et de fait, la loi du 3 mai 1996 attribue aux SDIS une compétence exclusive en matière de prévention, de protection et de lutte contre les incendies. Cependant, avec les autres services et professionnels concernés (services de la sécurité civile, professionnels de la santé...), ils concourent également à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels, ainsi qu'aux secours d'urgence. L'ensemble de ces missions, énumérées à l'article L.1424-2 du code général des collectivités locales (CGCT), constitue les missions obligatoires des SDIS.

D'autres missions, bien que relevant des compétences facultatives des SDIS, occupent toutefois, une place croissante, sinon prépondérante, dans leur activité.

A – La mesure de l'activité des SDIS

Répartition des interventions des SDIS (1997-2003)

	1997	1999	2001	2003 ⁽¹¹⁶⁾
Incendies	321 093	353 433	356 208	369 041
Accidents de la circulation	405 060	409 616	390 433	302 170
Secours à victime	1 264 666	1 561 719	1 310 998	1 866 431
Accidents liés à l'environnement	136 844	205 000	147 284	-
Sorties pour prévenir un accident	597 313	757 753	601 558	-
Sorties diverses	464 185	491 254	286 176	666 207
Total	3 189 161	3 778 775	3 092 657	3 203 849

(Source : enquête CRC et direction de la sécurité civile)

Ces données, établies sur la base des tableaux statistiques fournis par les SDIS à la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, ne permettent pas de quantifier de manière précise la nature et le volume de leur activité : les données recueillies auprès des SDIS sont déclaratives et leur fiabilité dépend du dispositif informatique de renseignement utilisé par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) ; surtout, elles portent sur la nature des interventions et non sur le nombre de sorties, une sortie pouvant être occasionnée par plusieurs faits générateurs. Enfin, elles n'enregistrent ni le temps d'intervention, ni le nombre de sapeurs-pompiers engagés.

Il ressort toutefois de ces données que sur la période, les interventions pour incendies représentent, en moyenne, 10 % du total¹¹⁷.

¹¹⁶⁾ A partir de l'exercice 2002, les rubriques statistiques ont été redéfinies par la Direction de la défense et de la sécurité civile. De 6 elles ont été ramenées à 4, les chiffres concernant les « accidents liés à l'environnement » et ceux de la rubrique « sorties pour prévenir un accident » ayant été ventilés sur les autres rubriques, à l'exception de la rubrique « incendies ». Par ailleurs, les données ci-dessus n'intègrent pas les interventions des sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille. Ces dernières ont été au nombre de 523 644 en 2003, majoritairement constituées par le secours aux victimes (345 723).

Cela signifie que le SDIS n'exerce sa compétence exclusive que dans la limite d'une intervention sur dix et qu'en conséquence il intervient neuf fois sur dix, soit dans le cadre d'une compétence partagée, soit au titre d'une compétence facultative. Les secours à victime représentent, à eux seuls, plus de quatre interventions sur dix.

Ces données ne recoupant que partiellement les catégories inscrites dans la loi, il n'est pas possible de distinguer, parmi les secours à victime, le niveau d'urgence. En conséquence, les SDIS ne peuvent pas faire la part des interventions qui relèvent de leurs compétences obligatoires (secours urgents) de celles qui n'en relèvent pas (secours non urgents). Cette imprécision a des conséquences sur les recettes du SDIS, qui ne peut facturer que les interventions facultatives.

Seule une mesure de l'activité prenant en compte les moyens mobilisés (personnel/heure ou personnel/jour et matériel) et le temps d'intervention permettrait de connaître la part respective de chaque type d'interventions, et donc de celle consacrée à la lutte contre l'incendie. Elle permettrait une meilleure adaptation des moyens aux missions et une mesure des performances des services.

B – Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Le SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS. Le document doit permettre d'évaluer l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques du département, de fixer des priorités dans l'organisation territoriale des moyens ainsi que dans la programmation de l'investissement. Les trois circulaires du ministère de l'intérieur qui ont encadré l'élaboration des SDACR rappellent que la couverture parfaite des risques n'existe pas et que l'appréciation du rapport coût / efficacité de la couverture retenue est indispensable pour opérer des choix. En d'autres termes, le SDACR vise moins à répondre de manière uniforme à toutes les situations de risques identifiées qu'à énoncer des choix dans la prise en charge de ces risques.

117) Ce taux avoisine les 20 % pour le SDIS de Corse-du-Sud et les 27 % pour celui de la Haute-Corse en raison de l'importance des feux de forêts, qui dans ce dernier département, représentent, à eux seuls, 20 % des interventions. En revanche, pour des risques de nature similaire à ces deux départements, le SDIS des Bouches-du-Rhône montre un taux d'intervention sur les incendies qui n'est que très légèrement supérieur à la moyenne nationale.

La réalisation d'un tel schéma avait été prescrite par le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours. La loi du 3 mai 1996 en a fait la clé de voûte de la départementalisation. Il devait être arrêté par le préfet, sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS, dans un délai de deux ans à la date de la promulgation de la loi.

De nombreux schémas ont été arrêtés postérieurement à la date limite du 3 mai 1998.

1 – Le maillage du territoire reste inchangé

Dans l'inventaire, les SDACR ont identifié traditionnellement :

- les risques courants, dont l'occurrence est élevée mais de gravité relative : incendies de locaux d'habitation, accidents de la circulation...
- et les risques particuliers, dont l'occurrence est faible mais les effets importants : catastrophes naturelles, accidents technologiques...

Pour les risques courants, la majorité des schémas prévoient un délai maximum d'intervention de 20 minutes pour atteindre les lieux du sinistre. Cependant, des contraintes géographiques et climatiques peuvent allonger ce délai.

L'analyse des schémas appelle quatre observations :

- Pour les risques courants, la culture qui prédomine dans les SDIS est celle de la lutte contre le feu et l'organisation du service y répond par une répartition adéquate des moyens matériels. Or, dans la réalité¹¹⁸, le risque le plus courant auquel le service doit faire face est celui du secours à victime. Les schémas ne paraissent pas, pourtant, avoir organisé le service en fonction de cette évolution.

- Par ailleurs, la notion de risque courant en matière d'incendie ne recouvre pas la même réalité selon la localisation des SDIS. Dans la zone méditerranéenne, les conditions climatiques peuvent transformer un risque courant en risque particulier au regard de l'ampleur du sinistre et de ses conséquences. Les moyens à engager relèvent alors du risque particulier et ne peuvent trouver de réponse que dans la complémentarité avec les autres SDIS et les moyens de la sécurité civile relevant de l'Etat.

118) Voir les statistiques d'interventions ci-avant

- Par nature, les risques particuliers ont une occurrence faible mais nécessitent en général des moyens appropriés coûteux et exigent des technicités spécifiques. Tel est le cas, par exemple, des risques industriels. Face à ces risques, les schémas ne développent guère la voie d'une collaboration inter SDIS qui permettrait de limiter les coûts. Cette carence ne signifie pas pour autant que la coopération n'existe pas : lors d'événements exceptionnels, des renforts de moyens humains et techniques sont engagés, et des actions de formation peuvent être conduites en commun. Mais elle reste factuelle : elle ne s'est pas concrétisée dans la création, au sein d'une même zone de défense, d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours dont la mission eût été d'acquérir ou de louer des moyens matériels et de mutualiser ainsi les équipements, ce que la loi relative à la départementalisation autorisait.

Dans la logique de mutualisation, il est regrettable au demeurant que les SDACR, qui restent un document limité aux SDIS, n'aient pas pris en comptes les moyens de la sécurité civile.

- L'objectif très généralement retenu d'intervenir sur place dans les 20 minutes de l'alerte est antérieur à l'établissement des schémas. Les SDACR maintiennent ce choix sans toutefois exposer les raisons qui le justifient. Il a cependant conduit les SDIS à ne pas modifier le maillage du territoire et, en conséquence, à maintenir les centres de première intervention (CPI) qui constituent la plus petite unité territoriale. Ces centres doivent être dotés, selon la réglementation, de sapeurs-pompiers et de moyens matériels qui les rendent aptes à intervenir, même si, en réalité, leur taux d'activité est resté faible : moins d'une dizaine de sorties par an pour nombre d'entre eux.

Un bilan coût/avantage, préconisé par la circulaire susmentionnée, aurait probablement conduit à concevoir différemment le maillage du territoire. Et si d'autres raisons (visibilité de l'action, proximité avec les habitants, développement du volontariat...) ont pu conduire au maintien du statu quo, ces choix ne sont pas clairement justifiés, ni analysés dans leurs effets et leur coût.

Dans l'esprit de la réforme conduisant à la départementalisation, la révision des SDACR devrait être l'occasion de s'interroger sur ce statu quo. Ainsi la question du maintien de tous les centres de première intervention mériterait-elle d'être étudiée de façon approfondie, à l'exemple de ce qui a été fait par le service des Bouches-du-Rhône.

2 – Le traitement de l’alerte : une efficacité qui n’est pas mesurée

Avant le 3 mai 2001, les SDIS devaient disposer d’un ou plusieurs centres de traitement de l’alerte (CTA) et d’un centre opérationnel départemental d’incendie et de secours (CODIS) chargé du commandement et de la coordination des activités opérationnelles. Ces deux instruments participent à la recherche d’efficacité et de rationalisation visée par la départementalisation et organisée par le SDACR.

La plupart des SDIS ont respecté le délai légal ; les CODIS et les CTA ont souvent constitué un des premiers lourds efforts d’investissement réalisés. Si la majorité des SDIS a opté pour un seul CTA en lieu et place des centres communaux antérieurs, très peu ont saisi l’opportunité de regrouper le centre de traitement de l’alerte (le "18") avec les centres de réception et de régulation des appels du SAMU (le "15"). Le SDIS du Puy de Dôme, qui par ailleurs a maintenu l’existence de 2 CTA, est pionnier en la matière puisque l’un de ses deux CTA est situé dans les locaux d’un centre hospitalier universitaire, contigu aux moyens du SAMU. L’investissement a été réalisé par le CHU avec une participation du SDIS.

Par ailleurs, les SDIS auraient eu intérêt à tirer les conséquences de la mise en place du numéro d’appel d’urgence européen (112). Le SDIS des Bouches-du-Rhône dispose ainsi depuis peu d’un centre de traitement des appels unique pour tout le département (sauf Marseille).

D’une manière générale, le traitement de l’alerte constitue une charge importante des SDIS. En effet, soit à travers le "18", soit à travers le "112", ils traitent des appels qui ne relèvent pas de leurs compétences, alors qu’ils en supportent, seuls, la charge financière. Un SDIS a ainsi déclaré réceptionner 50 000 appels par an ne donnant lieu qu’à 16 000 interventions. Il réfléchit en conséquence à la création d’un centre commun entre le "15" et le "18".

Les directeurs de SDIS considèrent que les délais d’intervention ont été réduits par la départementalisation. Mais aucun élément ne permet d’étayer cette affirmation en l’absence de données antérieures à la départementalisation. Cette carence généralisée du dispositif d’évaluation pourtant prévu au SDACR risque de peser sur les conditions de sa révision, telle qu’elle est prévue à l’art. L.1424-7 du CGCT.

Des interrogations sur la nature juridique du SDACR

Le SDACR est un arrêté préfectoral publié aux registres des actes administratifs de la préfecture et du SDIS. Il est communicable à tout administré en faisant la demande.

Les schémas arrêtent des délais d'intervention calculés à partir de la réception de l'alerte au CTA jusqu'à l'arrivée des premiers secours sur le site. Ces délais peuvent être présentés comme impératifs ou au contraire donnés à titre indicatif. Dans ce dernier cas ils sont entourés de précautions : ils ne sont réalisables que dans des conditions climatiques et de circulation optima ou bien hors "zones reculées", sans que ces zones soient définies.

Ces deux approches témoignent de la prudence des SDIS face à une éventuelle mise en cause de leur responsabilité par des tiers en cas de non respect des délais fixés dans le SDACR dont l'occurrence dépend de la nature juridique réelle accordée à ce schéma.

En effet, lorsque le SDACR arrête des orientations fondamentales, il pourrait être assimilé à un schéma directeur. Traditionnellement, de tels schémas n'ont pas d'effets juridiques sur les particuliers. Cependant, lorsque le SDACR est plus précis en application des orientations fondamentales arrêtées, celui-ci pourrait lier le SDIS à un impératif de résultats.

Dans la même logique juridique, l'interrogation vaut pour les deux autres documents qui accompagnent le SDACR et comportent des obligations de moyens.

Selon les dispositions de l'article L.1424-12, le plan d'équipement *"est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés au SDACR"*. Ainsi les moyens accordés par le conseil d'administration du SDIS devront être compatibles avec les objectifs du SDACR. Il en va de même pour le règlement opérationnel qui, affectant les moyens dans les centres de secours, est arrêté par le préfet en prenant en considération le SDACR (article R.1424-42).

Une incompatibilité entre l'un de ces documents et le SDACR pourrait servir de fondement à la mise en cause de la responsabilité, soit de l'établissement public soit de l'Etat.

Ces interrogations ne sauraient être sous estimées en raison des conséquences financières que cette mise en cause pourrait entraîner.

C – Les transports sanitaires

Les SDIS peuvent effectuer des transports sanitaires par application combinée des dispositions législatives qui leurs sont spécifiques¹¹⁹ et des dispositions réglementaires organisant ce type de transport¹²⁰.

Ils interviennent dans trois types de situation :

- assurer les évacuations d'urgence de victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; alors que la loi du 22 juillet 1987 limitait l'intervention du SDIS aux accidents sur la voie publique, la loi du 3 mai 1996 a supprimé la référence à la voie publique pour lui substituer celle de secours d'urgence ; cette compétence est partagée avec les autres services et professionnels du secteur que sont, par exemple les services hospitaliers ;
- suppléer les carences des moyens de transports sanitaires privés agréés ; lorsque ces transports sont réalisés à la demande de la régulation médicale du centre 15, ils font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence ;
- effectuer des transports sanitaires, dans le cadre de conventions passées avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR (circulaire interministérielle du 2 février 1996 sur la collaboration SDIS-SAMU).

Les modalités de prise en charge des transports sont très diverses d'un SDIS à l'autre et au sein d'un même SDIS. En intégrant les corps communaux, les SDIS ont en effet dû assumer l'héritage de cultures locales fortes et d'habitudes de travail préexistantes ;

1 – Les interventions dans le cadre des compétences partagées

Les évacuations d'urgence font partie des compétences obligatoires partagées et ne donnent pas lieu à prise en charge financière par des tiers. Elles posent, cependant, un problème de coordination entre les services de santé et de secours médical des SDIS et les services

¹¹⁹) (articles L.1424-2 et L.1424-42 du CGCT)

¹²⁰) (article 19 du décret du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres)

urgentistes des hôpitaux : l'intervention des SDIS n'est en effet plus restreinte au motif "d'accidents intervenus sur la voie publique" mais englobe le motif de l'urgence qui est partagé avec les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

Les modalités de la coordination des interventions entre ces services est précisée par convention. Cette coordination suppose divers critères de répartition : territoire (délais d'intervention) et moyens respectifs. Une minorité de SDIS déclare ne pas avoir conclu de convention de coordination. Même si l'absence de convention ne signifie pas absence de coordination, elle laisse la porte ouverte à un désordre, voire à une concurrence dans la mise en œuvre des moyens.

Au-delà, plusieurs questions n'ont pas encore reçu de réponses satisfaisantes :

- l'harmonisation des cultures entre les opérateurs non spécialisés CTA¹²¹ du CODIS (18) et les médecins du CRRA¹²² (15) reste problématique : il conviendrait qu'une même analyse soit effectuée pour caractériser de façon identique les niveaux de "détresse vitale" ou de secours d'"urgence". Cette préoccupation a conduit le SDIS de Vaucluse à partager avec le SAMU, depuis 2003, un centre commun de traitement de l'alerte.
- en cas de régulation médicale par le centre 15 et de retour sur le SDIS, celui-ci ne dispose pas réellement des moyens pour vérifier qu'il s'agit d'un véritable secours d'urgence et non d'un transport par carence des ambulanciers privés.

2 – Les interventions donnant lieu à prise en charge financière

Les interventions facultatives donnent lieu à participation financière des bénéficiaires. Elles correspondent à trois types de situation : la mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers, la suppléance d'une carence des ambulanciers privés et les interventions effectuées à la demande des personnes privées ou publiques mais qui ne se rattachent pas à l'une des missions de service public définies à l'article L.1424-2 du CGCT.

121) Centre de traitement des appels

122) Centre de réception et de régulation des appels,

La prise en charge des missions facultatives

L'article L. 1424-42 du CGCT définit les modalités de prise en charge des missions facultatives

1° les interventions effectuées à la demande des usagers donnent lieu à participation selon des modalités fixées par le conseil d'administration;

2° les interventions effectuées à la demande de la régulation du centre 15 n'ayant pas le caractère de l'urgence sont prises en charge par les centres hospitaliers sièges, selon les modalités fixées par convention entre les parties et par circulaire (soit 90€ par intervention) ;

3° les interventions sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires dans le cadre de conventions conclues entre les parties et selon les modalités fixées par circulaire.

a) La mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers

Les établissements hospitaliers disposant d'un service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR), doivent être dotés des véhicules nécessaires au transport des patients, de l'équipe médicale et de son matériel, ainsi que des personnels nécessaires à l'utilisation de ces véhicules. Les véhicules et les personnels peuvent être mis à disposition de l'établissement considéré (art. D 712-73 du code la santé publique).

Sur le fondement de ces dispositions réglementaires arrêtées en 1980 et modifiées en 1995, les centres hospitaliers et les centres communaux avaient conclu des conventions de mise à disposition de moyens. Le plus souvent, les services communaux d'incendie et de secours mettaient à disposition des centres hospitaliers un véhicule sanitaire avec un chauffeur. Les formules sont très diverses, les prestations étant délivrées à titre gratuit ou donnant lieu à rémunération. Les modalités de calcul de la prise en charge financière sont le plus souvent forfaitaires mais, selon les données disponibles, toujours inférieures au coût réel supporté par les SDIS.

Le SDIS des Vosges en offre un exemple. La mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur correspond au coût de cinq postes de sapeur-pompier à temps plein. Par convention, la facturation forfaitaire est fixée à 109 763 € par an. Or, le coût annuel d'un emploi de sapeur-pompier professionnel pouvant être évalué à 43 000 €, les frais du personnel mis ainsi à disposition s'élèvent, en réalité, à 215 000 € par an. La facturation du service ne représente, dès lors, que 51 % des

rémunérations des agents mis à disposition. Aux rémunérations, il faudrait ajouter les coûts directs d'utilisation du véhicule et les coûts indirects de remplacement des cinq sapeurs-pompiers ainsi utilisés et, de fait, placés dans l'incapacité d'être mobilisables sur les missions de compétence obligatoire. En 2002, les conventions conclues ont généré une recette annuelle de 390 269 €. Dans le cadre de leur renégociation, le SDIS des Vosges indique un objectif de recettes de 1,07 M€ qui reste cependant en deçà du coût réel.

b) L'intervention par constat de carence des ambulanciers privés

Les SDIS constatent une forte augmentation de la demande de transports sanitaires par carence des ambulanciers privés. Cette augmentation est principalement sensible le week-end et la nuit. Le SDIS des Vosges évalue à 2 500 le nombre de transports sanitaires ainsi effectués.

Les modalités de mise en œuvre de ce type de transport sont là aussi très diverses. Gratuites dans les SDIS n'ayant pas conclu de conventions avec les centres hospitaliers, elles sont le plus souvent facturées au forfait, mais sans commune mesure avec le coût réel.

Le SDIS de la Moselle a conclu en 2000 des conventions avec quatre centres hospitaliers. Le coût d'intervention y a été forfaitairement arrêté à 70,13 €. La recette générée en 2002 s'élève à 0,94 M€, soit 1,6 % des recettes de fonctionnement. En application des nouvelles dispositions législatives, la circulaire interministérielle du 1^{er} et 13 octobre 2003 a fixé le coût forfaitaire de ce type d'intervention à 90 €. Sur la base de ce coût, les recettes du SDIS de la Moselle seraient ainsi portées à 1,21 M€ pour 13 447 interventions, soit 2 % de ses recettes de fonctionnement. Le forfait de 90 € reste cependant inférieur au coût réel. En 1999, le SDIS d'Ille et Vilaine évaluait le coût d'intervention d'un VLM¹²³ de nuit, hors agglomération, pour un trajet de 24 km, à 106,71 € ; ce coût, reste supérieur au tarif forfaitaire fixé par la circulaire précitée.

D'une manière générale, les SDIS estiment, sans pouvoir précisément le justifier, que les recettes générées par les transports sont très largement inférieures aux coûts réels qu'ils supportent. Une telle sous-évaluation de l'ensemble des coûts réels supportés par les SDIS pour ces interventions, équivaut à un transfert de charge de l'assurance maladie vers les budgets des collectivités territoriales. Pour pouvoir facturer ces prestations à leur coût réel, les SDIS devraient toutefois au préalable analyser leurs coûts.

Il en va de même pour la prise en charge des frais d'intervention des SDIS sur les ouvrages routiers et autoroutiers dont la gestion relève de sociétés concessionnaires. Les modalités financières de ces interventions ont longtemps été une source de malentendus, voire de contentieux. Cependant, la loi du 27 février 2002¹²⁴, relative à la démocratie de proximité, met à la charge de ces concessionnaires les frais d'interventions en renvoyant à une convention départementale les modalités de facturation, les barèmes des prestations et les conditions de mise à disposition des infrastructures.

L'arrêté fixant le modèle-type de la convention n'est intervenu que le 7 juillet 2004, modifié le 4 septembre. Ce cadre devrait donc permettre désormais à chaque SDIS de clarifier ses relations, notamment financières, avec les concessionnaires d'autoroute.

c) Les interventions facultatives à la demande des particuliers et les manifestations publiques

Les interventions facultatives à la demande des particuliers, sont comptabilisées pour partie dans la catégorie statistique "sorties diverses" qui représente 10 % des interventions, soit autant que les interventions pour lutte contre l'incendie.

Une délibération du conseil d'administration d'un SDIS en offre une description partielle : *"sauf en cas de réquisition, les débouchages d'égouts ou de canalisations, le remplissage ou la vidange de piscines, la pose ou la dépose de banderoles, la récupération ou la capture d'animaux ne seront plus effectués"*.

Si majoritairement les conseils d'administration ont délibéré en faveur de la participation des bénéficiaires aux frais engagés, certains SDIS continuent de considérer que ces interventions doivent être gratuites parce qu'elles relèvent du service public. Il est vrai que la facturation des interventions, telles que la neutralisation des nids de guêpes, altère l'image des sapeurs-pompiers dans la population. Aussi certains SDIS ont accompagné la facturation de ces frais d'intervention, d'une campagne de sensibilisation ou d'information auprès des usagers, mais aussi auprès des sapeurs-pompiers eux-mêmes, dont beaucoup ont une idée de leur mission conforme à celle de la population dont ils sont issus.

123) Véhicule léger médicalisé

124) Modifiant l'article 1424 42 du code général des collectivités territoriales.

La facturation du service rendu semble avoir pour conséquence une diminution du nombre des sollicitations. Ainsi, le SDIS de Saône et Loire, après avoir facturé les opérations en 2002 pour un montant total de 42 000 €, n'est intervenu que pour détruire 1326 nids contre 1 866 en 2001 et ouvrir 355 portes contre 422 l'année précédente.

Les modalités de facturation retenues par les différents services sont hétérogènes. Elles peuvent être forfaitaires ou calculées sur la base de l'engagement des moyens. Cette diversité traduit une hésitation entre deux logiques, la participation aux frais ou la facturation à partir des coûts réels de l'intervention. Par exemple, la neutralisation des nids d'hyménoptères peut être facturée entre 30 et 552 €. Au SDIS de la Meuse, le conseil d'administration a décidé d'introduire en 1999 une référence à la durée d'intervention. Ainsi l'utilisation d'une échelle pivotante est désormais valorisée au tarif de 304,90 € de l'heure. Pour autant, il n'est pas certain que ce type d'interventions, facturées au coût réel, puisse constituer des recettes nouvelles. Les comptables des SDIS font état, en effet, de la difficulté à recouvrer les titres émis compte tenu, d'une part de la modicité de la plupart des prix facturés et, d'autre part, de la réticence qu'ont encore les sapeurs-pompiers eux-mêmes à facturer certaines de leurs interventions.

Dans ces circonstances, les SDIS auraient un intérêt réel à s'interroger sur la pertinence de ce type d'interventions à la demande de particuliers.

La question se pose dans des termes certes différents mais voisins lorsque les SDIS assurent la sécurité des manifestations publiques, en mobilisant du personnel et du matériel pendant un ou plusieurs jours. A ces coûts directs, il faut ajouter les coûts induits par le remplacement des sapeurs-pompiers rendus indisponibles pour d'autres interventions. L'absence de statistiques précises ne permet pas, cependant, de quantifier la charge réelle supportée par les SDIS pour ce type de prestation de service.

Si les conventions conclues entre les SDIS et les organisateurs de manifestations sont établies sur la base de la mise à disposition des moyens effectifs, les coûts pratiqués varient d'un SDIS à l'autre et, au sein d'un même SDIS, la gratuité et la facturation se côtoient en fonction de la nature des manifestations, voire de la personnalité des organisateurs.

L'absence de facturation au coût réel sous-estime généralement le prix de la sécurité des manifestations publiques et en transfère abusivement la charge sur les collectivités locales, ce qui est d'autant moins justifié que certaines de ces manifestations génèrent des bénéfices de nature commerciale.

II – Le coût des missions de lutte contre l’incendie et d’organisation des secours

Du point de vue des départements comme des communes, la départementalisation a conduit à une forte augmentation des dépenses d’incendie et de secours. Les SDIS n’y voient que le rattrapage des moyens nécessaires à la sécurité, y compris pour ce qui concerne les mesures statutaires de revalorisation des carrières. S’il est aisé de s’accorder sur le constat d’une augmentation des coûts, la part revenant à la mise en œuvre de la départementalisation est plus difficilement quantifiable, d’autant que les coûts induits par la mise en œuvre des accords relatifs à l’aménagement et à la réduction du temps de travail compliquent l’analyse.

A – L’augmentation des dépenses

La départementalisation s’est traduite par un accroissement important des budgets des SDIS au cours des cinq années qui suivent la publication de la loi. Si l’on compare le budget de fonctionnement des SDIS en 1996 et celui de 2001 on observe de fortes progressions : recettes de fonctionnement + 265 %, dépenses de fonctionnement + 240 %. Une analyse de cette évolution des budgets des SDIS, ouvre cependant la voie à une opinion plus nuancée.

Avant la départementalisation, le budget des SDIS ne rendait compte que des dépenses de fonctionnement d’un état-major exerçant une des compétences dévolues aux services d’incendie et de secours, mais ne retraçait pas les dépenses relatives aux opérations et à la gestion de ces mêmes services. Désormais, il retrace l’ensemble des dépenses liées aux moyens humains et matériels de la lutte contre l’incendie et de l’organisation des secours à l’échelle du département, à l’exception de celles qui continuent d’être supportées par les communes pour les centres de première intervention non intégrés.

Il en résulte que la comparaison, sans correctif, des budgets des SDIS avant et après la départementalisation ne permet pas d’évaluer le coût de la réforme. Pour ce faire, il conviendrait de comparer le niveau agrégé des charges d’incendie et de secours supportées par les communes et le SDIS avant la mise en œuvre de la départementalisation, avec le budget du SDIS départementalisé.

Une telle comparaison aurait théoriquement été rendue possible si les dispositions législatives avaient été appliquées.

L'évaluation préalable des charges

Les dispositions de l'article L.1424-46 du CGCT disposent que la première élection des membres du conseil d'administration d'un SDIS devait être précédée de l'évaluation des charges supportées par les collectivités et établissements publics, afin de procéder à la répartition des sièges, en fonction de leurs parts respectives, constatées dans la moyenne des dépenses des services d'incendies et de secours. Cette moyenne prend en compte les cinq derniers comptes administratifs connus des collectivités et établissements pour le fonctionnement et les dix derniers pour l'investissement.

A quelques rares exceptions près, ces évaluations n'ont pas été produites par les SDIS dans le cadre de l'enquête. Celles qui l'ont été sont sujettes à caution, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce qu'elles sont contestées par les SDIS eux-mêmes.

Ainsi, pour le SDIS des Vosges, lors de la première élection des membres de son conseil d'administration, sur 320 collectivités et établissements de coopération intercommunale, 22 % d'entre eux ont été défaillants à des degrés divers : 28 communes n'ont pas renseigné le questionnaire relatif aux dépenses d'incendie et de secours, 41 n'ont produit aucun justificatif à l'appui et 3 ont apporté des réponses jugées insuffisantes.

Les services remarquent également que, souvent, seuls les moyens opérationnels auraient été pris en compte, les charges de gestion administrative n'étant pas isolées dans le budget général de la collectivité. Il en résulterait une sous-estimation des dépenses d'incendie et de secours à la charge des collectivités locales, avant la départementalisation.

Sous ces réserves et lorsque la comparaison est possible, ses résultats présentent des évolutions très diverses.

De 1996 à 2001, année où la départementalisation est considérée comme achevée, les budgets des SDIS départementalisés au cours de cette période ont progressé annuellement entre 6 et 10 %. Le SDIS du Pas de Calais établit à 28,54 M€ le coût de ses charges en 1994 ; en 2002, ce coût est de 59,03 M€, soit une augmentation annuelle de 9,5 %. Pour le SDIS de la Haute-Corse, la progression annuelle est de 9 % de 1996 à 2001.

Au cours de cette même période, les budgets des SDIS départementalisés avant 1996 ont connu une progression plus modérée, comprise entre 5 et 8 % par an. Le budget du SDIS des Landes, départementalisé depuis 1994, s'accroît de 7,7 %. Le budget du SDIS de la Corse du Sud, partiellement départementalisé depuis 1992, augmente annuellement de 4,75 % et celui de la Creuse de 4,2 %.

Il n'en demeure pas moins que la réforme de 1996 n'a pas été conduite à coûts constants et que la rationalisation des moyens à l'échelon départemental ne s'est pas traduite par une réduction de charges.

B – Les dépenses de personnel

Les effectifs salariés des SDIS sont constitués par les sapeurs-pompiers professionnels, les personnels administratifs et les personnels techniques. Les dépenses de personnel correspondantes, qui représentent en moyenne 70 % des charges du budget de fonctionnement, ont augmenté, du fait des créations nettes d'emplois, de la revalorisation des régimes indemnitaires et, à partir de 2002, des effets de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

1 – Des créations nettes d'emplois

Les créations nettes d'emplois révèlent, en effet, différentes logiques.

a) Les emplois de sapeurs-pompiers professionnels

La départementalisation a bénéficié en premier aux sapeurs-pompiers professionnels dont le nombre a augmenté de 15 % de 1996 à 2001, passant de 27 526 à 31 749.

Une part des créations nettes d'emploi décidées par les SDIS est constituée par l'intégration¹²⁵ des sapeurs-pompiers volontaires au corps départemental.

125) Les sapeurs-pompiers volontaires, desservant un centre de secours principal ou un centre de secours, ont été intégrés de droit au corps départemental comme les professionnels. Le transfert des sapeurs-pompiers volontaires desservant des centres de première intervention est resté facultatif.

Cette opération a généralement impliqué la mise en œuvre de moyens supplémentaires pour assurer l'encadrement opérationnel et administratif. Toutefois, la proportion de ces moyens nouveaux est variable d'un SDIS à l'autre : égale à 1 sapeur-pompier professionnel pour 5,7 sapeurs-pompiers volontaires au plan national, elle peut être de 1 pour 23,5 dans les SDIS bénéficiant d'une forte tradition de volontariat. La constitution du corps départemental a ainsi généré des charges indirectes de gestion qui ont été évaluées dans les conventions de transfert. Le SDIS de la Haute-Corse les a fixées à 68,3 € par an et par sapeur-pompier volontaire intégré, soit l'équivalent de 0,3 % des recettes de fonctionnement. Le SDIS des Vosges a retenu le principe d'un forfait de 1,52 € par habitant pour l'ensemble des coûts de gestion transférés, soit l'équivalent de 4,3 % des recettes de fonctionnement en 2002.

Le deuxième facteur d'augmentation des effectifs, alors qu'ils étaient globalement stables jusqu'en 1998, est la mise en œuvre des SDACR qui créent des besoins nouveaux pour répondre aux objectifs de couverture des risques. Le calcul des effectifs nécessaires est toutefois rarement motivé et justifié.

Ce calcul est contraint par des normes réglementaires qui fixent les minima nécessaires au fonctionnement des centres de secours, selon leur catégorie de classement (centre de secours principal, centre de secours et centre de première intervention). Par exemple, un centre de secours principal devant être en capacité d'assurer simultanément le départ pour deux types d'intervention, il doit disposer d'un effectif minimum de garde de 14 à 18 sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires. Le SDACR peut augmenter ces minima en tenant compte du régime de travail en vigueur dans chaque SDIS. Par ailleurs, les taux maxima d'encadrement sont fonction de l'effectif du corps et de la catégorie du SDIS.

Dans les faits, il existe un écart important entre les effectifs opérationnels minima et les effectifs opérationnels réels. Le SDIS des Vosges constatait, en 2001, un déficit quotidien de 189 sapeurs-pompiers, l'effectif réel ne représentant ainsi que 65 % de l'effectif théorique. A l'opposé, le SDIS de la Haute-Corse affiche la même année un effectif correspondant à 171 % de l'effectif minimum.

Lorsque l'effectif réel est supérieur à l'effectif théorique, l'écart ne signifie pas, pour autant, que le corps départemental soit en sureffectif. En particulier, si tous les sapeurs-pompiers professionnels ont la même disponibilité, celle des volontaires est très variable. Un exemple montre que la détermination de l'effectif optimum reste un exercice difficile. En 2000, le SDIS du Calvados a fait expertiser par un cabinet d'études les besoins en sapeurs-pompiers. Le diagnostic proposait un plan de recrutement de 150 sapeurs-pompiers professionnels sur 10 ans. Une

deuxième étude, réalisée par le département, ramenait ce chiffre à 62. Les écarts montrent la difficulté réelle d'évaluer les besoins en sapeurs-pompiers.

Compte tenu de l'enjeu que constitue, pour l'avenir, le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels, les SDIS auraient intérêt à se doter d'outils communs d'évaluation des besoins en personnels professionnels et volontaires.

b) Les sapeurs pompiers volontaires

Les sapeurs-pompiers volontaires, avec un effectif de près de 200 000 personnes soit environ 80 % de l'effectif total des SDIS, constituent l'élément essentiel sur lequel repose le dispositif de secours aux personnes et de lutte contre l'incendie dans notre pays. Cette présence permet, quasiment à elle seule, de disposer du maillage de centres de secours tel qu'il est aujourd'hui défini, notamment les centres ruraux.

Cependant, le corps des SPV est resté stable ces dernières années alors que le nombre d'interventions a fortement augmenté : de 1996 à 2002, le nombre des sapeurs-pompiers volontaires n'a progressé que de 2 %, contre 15 % pour les professionnels. Cet apport essentiel dans le fonctionnement des SDIS risque cependant d'être remis en cause car le recrutement de professionnels ne suffit pas à compenser la décrue des engagements de volontaires dont la durée n'a cessé de diminuer pour se stabiliser à 8 ans, un tiers des recrues ayant aujourd'hui moins de 5 ans d'ancienneté.

c) Les emplois administratifs et techniques

Au 31 décembre 2002, en moyenne nationale, les SDIS disposaient de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique¹²⁶ pour 4,4 emplois budgétaires de sapeurs-pompiers professionnels. Rapporté à la totalité du corps départemental, sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires confondus, ce ratio est de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique pour 31 emplois budgétaires de sapeurs-pompiers. Cependant, l'examen des éléments constitutifs de cette dernière moyenne montre des écarts importants d'un SDIS à un autre. Aux extrêmes, on observe un ratio de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique pour 2,37 emplois budgétaires de sapeur-pompier pour les SDIS les mieux dotés, tandis que le SDIS le moins bien

126) Hors contractuels.

doté en personnels de cette catégorie présente un ratio de 1 pour 206. Il apparaît ainsi que, en l'espèce, il n'y a pas de critères communs de bonne administration des SDIS.

Aussi, la création d'emplois budgétaires d'agents administratifs et techniques varie selon la situation propre à chaque SDIS. Certains justifient ces créations d'emplois soit par une sous-administration de l'établissement, soit par la nécessité de redéployer sur des postes opérationnels des sapeurs-pompiers affectés à des tâches administratives, soit encore par le faible nombre de mises à disposition de ces personnels par les collectivités concernées.

Par exemple, le SDIS de la Loire créait en 2002, proportionnellement, autant de postes budgétaires de personnels administratifs et techniques (+ 19 %) que de postes de sapeurs-pompiers professionnels (+17 %). Le SDIS du Puy de Dôme augmentait de 35 % le nombre d'emplois budgétaires de personnels administratifs et techniques, ce renforcement ne représentant toutefois que 7 % des effectifs de sapeurs-pompiers transférés.

La professionnalisation des emplois administratifs est probablement un des enjeux de la départementalisation, tout particulièrement pour le personnel de catégorie A. Cette évolution est encouragée par le décret n°2001-583 du 30 juillet 2001 (art. R. 1424-19 du CGCT) qui prévoit que les fonctions de *"chef de groupement et de responsable des affaires administratives et financières"* sont des emplois de direction qui, lorsqu'ils sont dépourvus de caractère opérationnel, peuvent être occupés par des agents de la fonction publique territoriale ne relevant pas des cadres d'emplois d'officiers des sapeurs-pompiers professionnels. Il sera utile d'évaluer l'impact de ces dispositions sur le reversement supposé des sapeurs-pompiers vers les missions opérationnelles.

2 – Les régimes indemnitaires : un accompagnement de la départementalisation

La structure des rémunérations complémentaires varie d'un SDIS à l'autre. Le régime indemnitaire peut constituer entre 22 et 48 % de la rémunération indiciaire des capitaines et entre 18 et 40 % de celle des sergents.

Le décret n°98-442 du 5 juin 1998 a mis un terme à la profusion des catégories d'indemnités accordées aux sapeurs-pompiers appartenant aux corps communaux ou intercommunaux. Une délibération d'un conseil d'administration illustre cette profusion en supprimant *"la prime de charbon, les indemnités d'électricité, l'indemnité spectacle..."*.

Toutefois, aux termes de l'article L.1424-41 du CGCT, les sapeurs-pompiers professionnels transférés conservent, individuellement, les avantages de rémunération acquis dans leur collectivité d'origine, si ce régime leur est plus favorable. Ils conservent, dans les mêmes conditions, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au 1^{er} janvier 1996. Ce maintien des droits acquis est théoriquement neutre pour les SDIS car pris en charge par la collectivité ou établissement d'origine. Mais il a eu pour effet de créer des disparités de traitement au sein d'un même établissement. Elles ont suscité de fortes tensions et des revendications qui ont été résolues, le plus souvent, en harmonisant, par le haut, le régime indemnitaire, opération rendue possible par une lecture généreuse des dispositions du décret du 5 juin 1998 qui prévoient des montants minimaux et des montants maximaux. Ainsi, pour harmoniser les régimes indemnitaires, les SDIS ont majoritairement appliqué les taux maxima. Dans le SDIS d'Ille-et-Vilaine, le coût de cet aménagement a été évalué à 0,9 M€ en 1999, soit une augmentation de la masse salariale de 6,5 % à effectifs constants.

Si cette pratique n'est pas contraire à la lettre du texte, elle s'écarte de son esprit. En renonçant à la modulation des indemnités les SDIS se privent d'un outil de gestion des ressources humaines,

3 – Les durées de travail

Au sein de chaque SDIS, coexistent plusieurs régimes de travail selon les catégories d'agents et leur affectation : état-major, opérationnel, CTA-CODIS, services administratifs et techniques. Le temps de travail des sapeurs-pompiers affectés dans les centres de secours est organisé sur la base d'un nombre de gardes cyclées (24 heures ou autres) et tient compte du logement éventuel en caserne.

Le décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 a défini le temps de travail¹²⁷ et a fixé les durées maximale et minimale du temps annuel de travail. La durée de travail effectif journalier est fixée à 12 heures, suivie d'une plage de repos équivalente (la durée de travail peut être portée à

¹²⁷⁾ qui comprend, le temps passé en intervention, les périodes de garde et le service hors rang.

24 heures pour tenir compte de contraintes particulières). Ce cadrage réglementaire constitue une nouveauté puisque antérieurement, le temps de travail et la durée de travail étaient librement arrêtés par chaque organe délibérant.

Avant le 1^{er} janvier 2002, la moyenne du temps annuel de travail était de 2 580 heures pour les sapeurs-pompiers non logés (soit 107 gardes de 24 heures) et de 3 225 h pour les sapeurs-pompiers logés (soit 134 gardes de 24 heures). Mais, entre SDIS, des écarts importants existent : les sapeurs-pompiers logés du SDIS du Cantal effectuent l'équivalent de 115 gardes, ceux de la Creuse 153 gardes. Ces écarts existent également à l'intérieur d'un même SDIS, d'un centre à un autre, en fonction des régimes de travail antérieurs des corps communaux transférés. Avant 2002, au SDIS du Vaucluse, la moyenne était de 103 gardes, avec 98 gardes pour le centre de secours principal de Pertuis et 108 pour celui de Valréas. A la salle opérationnelle du centre de secours principal d'Avignon, le régime de garde était de 86.

Ces disparités de régime de travail se traduisent par une plus ou moins grande disponibilité des sapeurs-pompiers professionnels qui peuvent ainsi souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires en complément de leur temps de travail. On relève dans un SDIS de 3^{ème} catégorie que pas moins de 73 % des sapeurs-pompiers ont souscrit un engagement de sapeur-pompier volontaire. Les différents textes régissant les sapeurs-pompiers professionnels, comme ceux organisant le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires, n'interdisent aucunement à des personnels professionnels d'exercer, en dehors de leur temps de service, une activité volontaire, soit dans le centre d'incendie et de secours d'affectation, soit dans un autre centre. Pour autant, ce cumul d'activités conduit à déroger au régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels dont la réglementation a aussi comme objectif de sauvegarder un haut degré de vigilance lors des opérations qui peuvent être éprouvantes.

Par ailleurs, le cumul de traitements est particulièrement avantageux pour les bénéficiaires. En effet, aux termes de l'article II de la loi n°96-370 du 3 mai 1996, relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, les vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires ont le caractère d'indemnisation et non de revenu, elles ne sont donc ni assujetties à l'impôt, ni soumises aux prélèvements prévus par la législation sociale.

4 – Les effets de l'aménagement et la réduction du temps de travail

Le temps de travail a été fixé par le décret du 31 décembre 2001. Le minimum équivalent en durée annuelle est de 2 280 heures et le maximum de 2 520 heures, ramenés respectivement à 2160 heures et à 2 400 heures au 1^{er} janvier 2005.

Le décret privilégie les gardes de 12 heures, sans exclure pour autant les gardes de 24 heures consécutives qui doivent être justifiées par les nécessités de service. Cependant si, traditionnellement, le temps de travail pour une garde de 24 heures était compté pour 16 heures, les nouvelles règles disposent d'une équivalence heure par heure. Cette arithmétique conduit chaque SDIS à compenser la perte d'heures pour chaque poste de sapeur-pompier par un demi poste supplémentaire.

L'application des dispositions du décret du 31 décembre 2001 a été l'occasion d'élaborer des plans pluriannuels de recrutement. Mais dès la première année, le nombre de sapeurs pompiers professionnels a crû de 6 %. Si l'on retient comme hypothèse que le coût moyen annuel d'un sapeur-pompier professionnel s'élève à 43 450 €¹²⁸, la charge induite par ces recrutements serait, la première année, de 86 M€ pour l'ensemble des SDIS. Toutefois, cette somme est inégalement répartie, certains SDIS ayant su mettre en oeuvre différentes mesures pour atténuer les impacts de la réforme.

Ainsi, le SDIS des Landes a accompagné l'aménagement et la réduction du temps de travail par une réorganisation donnant une priorité à l'affectation des sapeurs-pompiers professionnels à des tâches opérationnelles et en favorisant la mixité dans les centres de secours. Par ailleurs, l'implication des sapeurs-pompiers volontaires était renforcée entre 19 heures et 7 heures.

La fixation des nouveaux régimes de travail au 1^{er} janvier 2005 devra tenir compte à la fois des besoins en termes de gardes à assurer et des conséquences financières des diverses solutions. L'impact des dispositions spécifiques au bénéfice des sapeurs-pompiers professionnels doit faire l'objet d'une évaluation par une commission nationale avant le 1^{er} juin 2007 (art. 6 du décret). Cette évaluation ne globalisera pas, cependant, l'ensemble des coûts supportés par les SDIS du fait de la réduction du temps de travail, puisque les créations d'emplois de personnels administratifs et techniques ne seront pas prises en compte.

C – L'équipement des SDIS : les casernes et les matériels roulants

Le patrimoine d'un SDIS est constitué des biens qui lui appartenaient en propre, et des biens issus des collectivités locales qui lui ont été transférés en vertu des dispositions des articles L. 1424-17 à 1424-19 du CGCT. Les biens ayant été mis, par convention, à sa disposition à titre gratuit, ils retourneront aux collectivités propriétaires en cas de désaffectation. A l'initiative des parties, le transfert pouvait être effectué en pleine propriété.

La mise à disposition devait intervenir dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi du 3 mai 1996. A défaut de convention de transfert conclue dans le délai de six mois précédant la dite échéance, une commission nationale prévue par la loi devait régler, sur saisine du préfet, la situation des biens transférés. Cette commission a été très peu saisie et, lorsque les délais ont été dépassés, il a été recouru localement à la négociation et à la conciliation.

1 – Le transfert des biens

Les formules de transfert sont très diverses d'un SDIS à l'autre. Ainsi, le SDIS de la Creuse n'a reçu aucun bien immobilier en pleine propriété. Celui de la Saône et Loire est devenu propriétaire de 31 centres de secours, patrimoine évalué à 5,8 M€, tandis que les 37 autres centres ont été mis à disposition.

La diversité marque aussi les conditions de prise en charge du remboursement des emprunts contractés pour acquérir les matériels transférés. Selon les cas, les SDIS assurent le remboursement de tout ou partie, soit des intérêts, soit du capital, ou versent aux communes une subvention compensant la charge de la dette que celles-ci supportent.

Généralement, les SDIS qui ont pris en charge le remboursement des emprunts ont dû contracter eux-mêmes des emprunts à cet effet d'un montant qui peut être élevé ; ainsi, la dette du SDIS du Pas de Calais est constituée au tiers par la prise en charge des emprunts des collectivités. On observera qu'en l'absence de transfert de propriété, la prise en charge des emprunts par le SDIS, quelles qu'en soient les modalités conventionnelles et les conséquences budgétaires, conduit à mutualiser à

128) Estimation du SDIS du Morbihan qui prend en compte la rémunération, les charges sociales afférentes, les coûts d'habillement et de formation

l'échelon départemental les dépenses auparavant supportées par les communes propriétaires des biens, puisqu'ils entrent dans la base de calcul des contingents versés par les collectivités au titre de leur participation aux charges des SDIS.

Une minorité de SDIS a procédé à un inventaire précis et chiffré des biens transférés. Dans ce cas, les biens sont valorisés, soit en reprenant les inscriptions de l'état de l'actif des communes, soit sur la base d'une actualisation des estimations réalisées par les services des domaines ou par des cabinets privés.

2 – L'effort d'équipement

Entre 1996 et 2001, les dépenses d'investissement des SDIS ont été en moyenne multipliées par trois, mais la moyenne recouvre un écart, de – 42 % à + 900 %. Cette moyenne ne sert donc qu'à mettre l'accent sur leur effort d'équipement, imposé à la fois par l'état du patrimoine transféré et par la couverture des besoins identifiés dans les SDACR.

Le conseil d'administration du SDIS doit arrêter un plan d'équipement en fonction des objectifs de couverture des risques qui détermine les matériels mis à la disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes (Art. L.1424-12 du CGCT). Aucune autre précision n'est donnée quant à sa forme et à son contenu. Il peut consister, au minimum en une délibération du conseil d'administration arrêtant le montant des investissements à réaliser pour la mise en œuvre du SDACR. Mais il peut aussi avoir l'ambition d'être un véritable outil de programmation pluriannuelle des dépenses et des recettes d'investissement.

20 SDIS, soit la moitié de l'échantillon de référence, n'ont mis en œuvre ni plan ni programmation d'équipements. 10 SDIS disposent d'un plan d'équipement, et 9 ont mis au point des programmes pluriannuels d'équipement qui n'ont pas toujours été formellement adoptés : parmi ces 19 SDIS, seule une petite minorité accompagne la programmation des dépenses d'une prévision de recettes qui pourrait permettre de fixer un objectif d'autofinancement aux services concernés.

Cet exercice de programmation est plus volontiers réalisé pour le matériel roulant, plus directement relié au SDACR au règlement opérationnel. Le même exercice pour les bâtiments rencontre plus de réticences.

L'examen des plans, des programmes ou des réalisations annuelles fait apparaître les priorités retenues dans la mise à niveau des biens transférés : renouvellement du matériel ancien, travaux de grosses réparations ou de constructions de casernes vétustes. L'audit réalisé à la demande du SDIS de la Loire, révèle que sur les 78 centres transférés, 39 nécessitent de grosses réparations. Le SDIS des Landes disposait, en 2001, de 136 camions citernes dédiés aux feux de forêts, d'un âge moyen de 25 ans.

Le niveau des investissements généralement prévus par les SDIS laisse penser que les dispositions de l'art. L.1424-36 du CGCT, qui imposaient aux communes de maintenir leur effort d'équipement jusqu'au transfert des biens, n'ont pas été respectées, ou à tout le moins n'ont pas permis de maintenir ceux-ci à un niveau suffisant au regard des objectifs énoncés dans les schémas départementaux. La commission consultative départementale chargée de constater leur bonne application n'est pas non plus intervenue à cette fin.

3 – L'assurance et l'amortissement des biens

Du fait du transfert des biens communaux, la responsabilité civile incombe désormais aux SDIS. Cependant, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la fiabilité des états des biens transmis et de leur valorisation pour un certain nombre de SDIS, le calcul des primes d'assurance reste aléatoire. Ainsi, un SDIS a pu lancer un appel d'offres sans préciser le montant des biens à assurer.

Les SDIS doivent aussi amortir les biens qu'ils acquièrent. La nouvelle instruction comptable M61 applicable au 1^{er} janvier 2004 rappelle le principe selon lequel *"le bénéficiaire de la mise à disposition amortit"* et qu'en conséquence *"les SDIS sont tenus d'amortir les biens qu'ils reçoivent à disposition"*. Toutefois les biens reçus au titre des transferts arrêtés par la loi du 3 mai 1996, soit au titre d'une mise à disposition, soit en pleine propriété, ne sont pas soumis à cette obligation. Jusque là, les SDIS pratiquaient l'amortissement des biens acquis dans la limite des règles fixées par le conseil d'administration, conformément aux dispositions de l'art. R. 1424-29 du CGCT. Ces pratiques étaient très différentes, à la fois sur la nature des biens à amortir, essentiellement le matériel roulant et très peu les biens bâtis, et sur les durées d'amortissement. Considérant, d'abord, l'amortissement comme une variable d'ajustement des contraintes financières, les dotations annuelles correspondantes pouvaient varier indépendamment des règles arrêtées.

Le respect des règles édictées implique généralement un accroissement de la charge financière correspondante, compte tenu en particulier du niveau des investissements réalisés

Ainsi le SDIS de la Loire, qui provisionnait la dotation aux amortissements à hauteur de 1,6 M€, prévoit d'inscrire dans son budget 9,2 M€, soit 6 fois plus.

D – Les contributions des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale

Le conseil d'administration du SDIS détermine les modalités de calcul des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département. Les charges qui en résultent constituent des dépenses obligatoires au sens de l'art. L.1612-15 du CGCT.

La charge est répartie selon des proportions qui varient d'un SDIS à l'autre : le département prend à sa charge entre 20 et 95 % des dépenses du SDIS dans l'échantillon contrôlé. Selon les données nationales du ministère de l'intérieur, la moyenne s'établissait en 2001 à 37 % pour l'ensemble des SDIS.

Pour ce qui est de la fraction des contributions à répartir entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les modalités de calcul arrêtées sont diverses et complexes. Elles peuvent moduler divers critères :

- la démographie pour fixer une taxe de capitation ou déterminer une taxe forfaitaire,
- le potentiel fiscal pour déterminer une part forfaitaire,
- l'effort d'équipement antérieur à la départementalisation,
- le coût individualisé des charges transférées suite à la loi du 3 mai 1996.

Le tableau ci-dessous présente trois exemples de cette diversité pour le calcul de la participation des communes et des établissements publics en fonction de trois catégories de SDIS :

Trois exemples de modalités de calcul

SDIS de 1 ^{ère} catégorie	SDIS de 2 ^{ème} catégorie	SDIS de 5 ^{ème} catégorie
Contingent incendie (= taxe X nb. d'habitants)	Taxe moyenne / habitant (= recette prévisionnelle / habitant)	Taxe de capitation par habitant (selon la catégorie de la commune) = 80 % de la contribution totale
+ allocation de vétérance	pondérée par : - richesse communale - mobilisation fiscale	
+ fonctionnement du centre "local"	+ une contribution de solidarité fonction du nombre de sapeurs pompiers volontaires qualifiés	+ complément déterminé sur le potentiel fiscal = 20% de la contribution totale
+ investissement pour le centre "local"	= taxe par habitant X nb d'habitants	pondération éventuelle pour lisser les augmentations
= Total de la participation de la collectivité	= Total de la participation de la collectivité	= Total de la participation de la collectivité

Lors de l'adoption des règles de calcul des participations, les SDIS sont confrontés, d'une part, à l'objectif de mutualisation et de solidarité qui découle de la départementalisation et, d'autre part, à la répartition inégale des investissements réalisés par les collectivités avant la départementalisation. Les trois situations présentées illustrent cette problématique et les réponses apportées.

Dans le premier cas, l'accent est porté sur le transfert des charges, l'égale répartition des charges constituant un objectif à moyen terme. Sur la base des règles arrêtées, la contribution des communes et établissements de coopération communale ramenée à l'habitant peut varier au sein d'un même SDIS de 21 à 39 €.

A l'inverse, dans le troisième cas, les critères retenus adoptent le principe de la mutualisation des dépenses avec un mécanisme de solidarité afin de limiter l'évolution des charges incombant aux communes pauvres. La variation de la capitation par habitant ne résulte pas des efforts d'investissement antérieurs, mais uniquement de la richesse locale.

Le deuxième exemple est une solution médiane. La mutualisation, qui conduit à déterminer une taxe de capitation moyenne, est pondérée par la richesse locale et la contribution liée au nombre de sapeurs-pompiers volontaires qualifiés tend à favoriser le dynamisme du recrutement local.

Au-delà de la diversité, les chambres régionales et territoriales des comptes ont pu constater, à l'occasion des procédures de saisine pour l'inscription de dépenses obligatoires, que les mécanismes retenus conduisaient, dans bien des cas, à des conflits entre les collectivités et les SDIS. Dans le cadre de ces procédures, les collectivités opposent l'argument de l'inégale répartition des charges en contestant soit l'absence de prise en compte des investissements antérieurs à la loi du 3 mai 1996, soit les choix d'équipement et de répartition des moyens sur le territoire.

E – La situation financière

Les chambres régionales des comptes estimaient, au 31 décembre 2001, que la situation financière de la plupart des SDIS était saine au regard des principaux ratios de gestion : faiblesse des annuités d'emprunt rapportées aux recettes de fonctionnement et capacité d'épargne nette suffisante (autour de 9 % des ressources). Ce diagnostic était partagé par l'association des présidents des SDIS et le ministère de l'intérieur qui ont fait réaliser une étude nationale sur la base des déclarations des SDIS.

Sauf cas isolés, sur la période 1996-2001, l'augmentation des recettes de fonctionnement a en effet été plus forte que celle des dépenses de fonctionnement ce qui explique notamment la capacité d'épargne constatée.

Cependant, les dépenses d'investissement ont progressé deux fois plus vite que les recettes d'investissement, alors que ces dépenses vont connaître une forte augmentation du fait de la réalisation des plans ou des programmes d'équipement. Il pourrait en résulter une dégradation de la situation financière des SDIS.

Dans le même temps, la capacité d'autofinancement va se réduire sous l'effet de l'augmentation des dépenses résultant :

- des charges de remboursement relatives aux emprunts réalisés pour financer les investissements programmés,
- des plans de recrutement pour la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail qui va connaître un nouveau seuil au 1^{er} janvier 2005,
- Du nouveau régime de retraite accordé récemment aux SP professionnels.

Or, depuis le 1^{er} janvier 2003, le montant global annuel des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne peut excéder celui de l'exercice antérieur, augmenté de l'indice des prix à la consommation. Ce plafonnement implique que les départements devront seuls couvrir les besoins nouveaux de financement des SDIS.

Ceux des SDIS, qui ont fait réaliser un audit prospectif, partagent cette inquiétude. Le SDIS du Calvados a adopté des orientations budgétaires pour la période 2003-2008, en se fixant pour objectif de maîtriser les dépenses de fonctionnement pour en limiter l'accroissement à 5 points, au plus, du niveau de l'inflation. Cet écart témoigne des difficultés auxquelles vont être confrontés SDIS et départements et de la nécessité de préparer les réponses appropriées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La départementalisation avait pour ambition de doter les SDIS des moyens juridiques, administratifs et financiers nécessaires pour coordonner et rationaliser la lutte contre l'incendie et les secours. Un établissement public unique était substitué aux différentes collectivités et établissements compétents, alors que les SDACR devaient fixer, dans chaque département, des objectifs de couverture de risques et identifier les moyens correspondants. Le CTA devait devenir l'interlocuteur unique pour traiter des appels et le CODIS, le coordonnateur des interventions. Enfin, la constitution d'un corps départemental de sapeurs-pompiers devait optimiser la gestion des ressources humaines.

Ces ambitions n'ont pas été pleinement satisfaites et plusieurs obstacles persistent qui freinent les évolutions. La mesure de l'activité reste défailante car trop globale et inadaptée à l'analyse des résultats par rapport aux moyens mis en œuvre. L'organisation des secours et les équipements nécessaires ne prennent pas suffisamment en compte l'évolution des missions autres que celles relevant des compétences exclusives. La départementalisation n'a pas totalement intégré l'ensemble des moyens préexistants au niveau des communes ou des départements. Le maillage du territoire est resté inchangé.

Plusieurs autres points méritent attention :

- les outils de gestion sont insuffisants ou inexistants, et le défaut d'analyse des coûts des missions facultatives prive les SDIS de recettes qui permettraient de financer cette évolution,*
- les modalités d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires sont à l'origine de pratiques à risques,*
- la mise à niveau des matériels et des infrastructures promet d'être coûteuse compte tenu, notamment, de l'état moyen de vétusté des bâtiments et équipements,*
- une forte augmentation des coûts des personnels est inévitable.*

Si les situations financières des SDIS restent actuellement encore saines, la poursuite de l'effort d'équipement et la prochaine étape de la réduction du temps de travail et la mise en place du nouveau régime de retraite vont se traduire par des tensions sur les budgets. Pour en limiter les effets, les services doivent maîtriser leurs dépenses et pour cela se doter d'outils de contrôle de gestion qui n'ont pas, à ce jour et à quelques exceptions près, été développés. Ils devront aussi s'interroger, avec les départements, sur les voies et moyens de l'optimisation de leurs ressources financières.

A cet égard, un bilan de la mise en œuvre des premiers SDACR devrait conduire à mesurer la pertinence des analyses de risques effectuées, les raisons pour lesquelles certains risques ne sont pas analysés, l'efficacité des moyens alloués au regard de ces risques et à s'interroger sur leur répartition territoriale.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Organisation et fonctionnement des SDIS

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, publiée au Journal Officiel du 17 août 2004, a apporté des modifications dans l'organisation et le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours.

Le texte renforce le rôle des conseils généraux dans l'administration des établissements publics. En application de l'article L.1424-24-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre de membres du conseil d'administration peut varier entre quinze et trente pour permettre une composition adaptée à la taille du département.

Le nombre de sièges attribués aux départements ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total des sièges, celui des sièges attribués aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale ne peut être inférieur au cinquième du total des sièges.

Les modalités de représentation des départements ont été modifiées afin de faire coïncider la majorité du conseil d'administration avec celle du conseil général. De même, le conseil d'administration pourra être présidé par le président du conseil général ou un administrateur désigné par ses soins.

Les règles de fixation des contributions aux budgets des services départementaux d'incendie et de secours sont également modifiées de manière à donner aux départements, appelés à devenir les uniques contributeurs de ces établissements publics à compter du 1^{er} janvier 2008, la maîtrise de leur participation financière.

Pour manifester son intention de maintenir un dialogue étroit avec l'ensemble des acteurs des SDIS, le Gouvernement a prévu la création d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours qui deviendra une instance de régulation de l'évolution des SDIS. Elle traduit une reconnaissance à l'échelon central du rôle des élus locaux dans ce domaine.

Tous les projets de loi ou d'actes réglementaires, toute mesures concernant les missions, l'organisation et le fonctionnement des SDIS lui seront désormais obligatoirement soumis pour avis avant leur adoption. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué devant la représentation nationale que le Gouvernement entendait tenir compte de ces avis.

La composition de la conférence a été précisée par le décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004. Les élus (parlementaires, représentants des conseils d'administration des SDIS) y sont majoritaires avec 20 sièges sur 35. Présidée par un élu, la conférence regroupera également des représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, ainsi que des fonctionnaires de l'Etat et des personnalités qualifiées.

La loi tend aussi à fidéliser le volontariat sapeur-pompier, qui est nécessaire au maillage territorial de la sécurité civile, notamment en soustrayant aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail les activités de sapeur-pompier volontaire et par l'institution d'une prestation de fidélisation et de reconnaissance au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires destinée à encourager leur fidélité au service et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité.

Dans le cadre du développement du volontariat, le ministre de l'intérieur a également annoncé la mise en place début 2005 d'un groupe de travail associant les représentants des élus, des employeurs publics et privés et des sapeurs-pompiers et chargé de mener une réflexion sur la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.

Analyse et couverture des risques

En ce qui concerne le maintien du maillage territorial représenté par les centres de première intervention non intégrés au service départemental d'incendie et de secours, il convient de rappeler qu'il correspond à la volonté du Gouvernement exprimée dans la loi relative à la démocratie de proximité. La nécessité de préserver ce fort potentiel humain proche de la population avait été démontrée lors de la tempête de 1999.

Lors du congrès de l'association des maires de France en novembre 2004, les élus ont rappelé au Gouvernement leur attachement au maintien des services publics de proximité.

Les dispositions de l'article L.1424-43 du code général des collectivités territoriales qui permettent aux départements situés dans une même zone de défense de créer un établissement public interdépartemental ayant pour objet l'acquisition ou la location de moyens matériels ou la formation des sapeurs-pompiers n'ont jamais été mises en œuvre, probablement du fait du caractère trop rigide du cadre proposé.

La loi de modernisation de la sécurité civile a abrogé cet article et a créé une nouvelle section consacrée aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours avec pour objectif de favoriser la coopération et la mutualisation entre les services départementaux d'incendie et de secours.

S'agissant du traitement par les SDIS des appels qui ne relèvent pas de leur compétence alors qu'ils en supportent seuls la charge financière il convient d'apporter les précisions suivantes :

Le rapport conjoint des corps d'inspection du MISILL (Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection de la défense et de la sécurité civiles) de 2001 sur la gestion du numéro d'urgence européen (112) avait montré que la mise en place de ce numéro avait été un vecteur d'acheminement massif d'appels polluants (plus de la moitié des appels alors que le 112 représente environ 1/3 des appels gérés). Le blocage des appels émis à partir des portables sans carte SIM recommandé par le rapport a été mis en place par le Gouvernement début 2004. Il a permis de réduire de 40 % les appels polluants et donc, d'autant les appels induits pris en charge par les SDIS. Il faut également préciser qu'avec la généralisation de l'utilisation de téléphonies mobiles, le nombre d'appels pour une même intervention a augmenté.

Par ailleurs, les données de géolocalisation des appels engendraient un coût substantiel pour les SDIS (acquisition des "annuaires inversés" pour des montants pouvant atteindre 40.000 €/an dans certains départements). La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle intègre désormais le principe de gratuité de ces données au bénéfice des services d'urgence. Cette mesure vient donc atténuer la charge de la prise en charge des appels d'urgence par les SDIS.

Enfin, une étude de la direction de la défense et de la sécurité civiles menée en 2004 sur le routage des appels d'urgence a permis de constater :

- que 30 % des appels reçus par les SDIS et réorientés vers un service public tiers, étaient destinés au SAMU. Il s'agit non pas d'appels reçus indûment par le SDIS mais d'une application opérationnelle directe de la loi AMU (réalisation d'une conférence téléphonique dans le cadre de la régulation médicale).*
- que les appels réorientés vers les services de police et de gendarmerie ne représentaient en moyenne que moins de 5% du volume.*

Dans une dizaine de départements des plates-formes communes 15-18-112 existent et le ministère de l'intérieur prône la mise en place de telles structures et leur extension avec les services de police et de gendarmerie.

En ce qui concerne les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et l'articulation nécessaire avec les autres règlements structurants des SDIS, la direction de la défense et de la sécurité civiles a mis en place un groupe de travail fin 2003 chargé de dresser l'inventaire des principales difficultés rencontrées lors de l'élaboration de ces différents documents et de proposer des éléments de méthodologie et de contenu susceptibles de constituer les bases d'une doctrine commune.

Mission des services d'incendie et de secours

A la demande du directeur de la défense et de la sécurité civiles, l'association nationale des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours a mené une réflexion sur les missions des services d'incendie et de secours.

Pour répondre à la demande qui lui a été faite, et à partir du cadre normatif actuel, le groupe de travail mis en place à cette occasion a proposé de définir la notion d'urgence en matière de secours à personne, et d'établir une liste des interventions qui, selon lui, ne relèvent pas directement des missions des services d'incendie et de secours.

S'agissant justement du secours à personne, une circulaire conjointe intérieur-santé du 29 mars 2004 est venue préciser le rôle respectif des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente.

Cette circulaire a permis d'apporter des précisions sur les missions respectives et la coordination des différents acteurs, les procédures opératoires et la formalisation conventionnelle entre les acteurs.

Un bilan de la mise en œuvre des conventions tripartites SAMU/SDIS/ambulanciers privés élaborées en application de la circulaire précitée devra être réalisée dans le courant du deuxième trimestre 2005.

En ce qui concerne les transports par carence effectués par les SDIS et pour permettre d'en fixer réglementairement le prix, en application du 4^{ème} alinéa de l'article L.1424-42 du C.G.C.T., le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de la santé et de la protection sociale ont confié fin avril 2004 à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection de la défense et de la sécurité civiles et à l'inspection générale des affaires sociales une mission conjointe sur l'analyse des carences ambulancières.

Dans son rapport intermédiaire, la mission conseille, avant de prendre de nouvelles mesures, d'attendre que le processus de réorganisation de l'ensemble du secteur, qui est en pleine montée en charge (réorganisation de la garde ambulancière, circulaire conjointe intérieur/santé du 29 mars 2004) soit plus stabilisé et que les résultats de plusieurs enquêtes en cours soient connus.

Le principe d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers des interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé a été prévu par l'article 125 de la loi relative à la démocratie de proximité.

Suite aux concertations menées depuis 2002 avec le ministère de l'équipement et les sociétés d'autoroutes, un accord a pu être trouvé quant à la rédaction d'une convention cadre dont le modèle vient d'être validé par un arrêté interministériel publié au Journal Officiel du vendredi 16 juillet 2004.

Les conventions à établir entre les sociétés d'autoroutes et les services départementaux d'incendie et de secours permettront de formaliser les conditions de la prise en charge financière des interventions des sapeurs-pompiers sur leurs réseaux, mais aussi d'améliorer l'échange d'informations et donc la coordination entre les deux partenaires. Les facilités techniques de passage aux barrières de péage accordées au profit des services départementaux d'incendie et de secours pour les interventions de secours dans le département seront également précisées dans ces conventions.

Coût des services d'incendie et de secours

Le rapport de M. le député Jacques FLEURY sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme engagée en 1996 indiquait les difficultés rencontrées pour déterminer avec précision le coût des services d'incendie et de secours avant 1996 et ceci notamment du fait de la difficulté d'identification des dépenses dans les cadres comptables des collectivités, de la gestion atomisée des services d'incendie et de secours ainsi que de l'intervention financière des amicales de sapeurs-pompiers dans le monde rural et périurbain.

Le rapport indique deux faits permettant d'expliquer la hausse du coût des services d'incendie et de secours après départementalisation :

« La réforme engagée en 1996 a entraîné l'harmonisation au sein d'un même département, des régimes de travail qui partout ont été négociés pour se rapprocher du corps qui bénéficiait du régime le plus favorable, du régime indemnitaire qui s'est traduit par une hausse et par l'obligation de payer les vacations aux sapeurs-pompiers volontaires qui auparavant n'était qu'une faculté laissée à l'appréciation des autorités locales.

Dans le même esprit, la réforme a nécessité et nécessitera encore une mise à niveau des infrastructures, des équipements et des effectifs pour uniformiser la couverture des risques dans le département tant la situation était hétérogène et dépendait essentiellement des budgets que les communes et EPCI dotés d'un centre de secours entendaient consacrer à ce service »

Il convient de préciser que l'accroissement important du budget des services départementaux d'incendie et de secours entre 1996 et 2001 correspond à la mise en œuvre de la gestion départementalisée des moyens humains, matériels et financiers instaurée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

L'augmentation des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale aux budgets des SDIS intègre donc les transferts de charges financières entre les collectivités et les établissements publics opérés dans le cadre de la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours, et s'est accompagnée d'une suppression de ces mêmes charges dans les budgets communaux ou intercommunaux.

En ce qui concerne la France, le coût actualisé au titre de l'année 2004 s'élève à 64 euros par habitant et par an. Enfin, il convient de rappeler que les missions confiées aux services de secours et de lutte contre les incendies sont différentes d'un pays à l'autre et sont plus étendues en France.

Personnels des SDIS

La loi de modernisation de la sécurité civile a apporté des précisions quant au rôle respectif du directeur départemental des services d'incendie et de secours, du directeur départemental adjoint et du directeur administratif et financier, et à l'articulation des fonctions de ces différentes responsables.

En ce qui concerne les emplois administratifs et techniques des SDIS on note une forte progression des effectifs puisque leur nombre est passé de 3529 en 1997 à 5867 en 2001 puis 8462 en 2003.

En ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels ils peuvent souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires. Cette possibilité est autorisée par les textes en vigueur et la loi de modernisation de la sécurité civile a encore renforcé cette possibilité en disposant que « chacun peut devenir sapeur-pompier volontaire, sous réserve de satisfaire aux conditions d'aptitude fixées par décret, afin de participer aux missions et actions relevant du service public de sécurité civile ».

Une réflexion a été engagée pour que ce cumul d'activités ne soit pas source de risque d'accident pour les personnels et ne contrevienne pas au repos de sécurité prévu par la réglementation en vigueur.

S'agissant des régimes indemnitaires accompagnant la départementalisation, il conviendra d'évaluer les conséquences tant en termes financiers que de gestion des ressources humaines, de la mise en œuvre des dispositions réglementaires (décret 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, décrets n° 2002-60, 2002-61 et 20002-63 du 14 janvier 2002, relatifs respectivement aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, à l'indemnité d'administration et de technicité et à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires).

Situation financière des SDIS

Depuis 2002 le ministère de l'intérieur en partenariat avec l'association des présidents des services départementaux d'incendie et de secours et DEXIA a collaboré à la réalisation d'une enquête annuelle sur le financement des SDIS.

L'enquête 2004, réalisée à partir des comptes administratifs des exercices 2003 a fait apparaître une amélioration de la situation financière des SDIS par rapport à 2002 visible notamment dans l'évolution de l'épargne et de la variation des fonds de roulement.

A la demande de la direction de la défense et de la sécurité civiles l'étude 2004 a été orientée sur la fonction « achat » des SDIS. Les résultats du questionnaire adressé dans tous les départements permettent d'avoir une connaissance des pratiques actuelles menées par les SDIS dans ce domaine ainsi qu'une vision des orientations qui se dégagent.

Echange d'informations entre les SDIS et l'administration centrale

Dans le cadre des échanges d'informations entre les SDIS et la direction de la défense et de la sécurité civiles des améliorations ont été apportées ces dernières années avec le lancement d'enquêtes annuelles ou ponctuelles mais aussi dans le domaine opérationnel avec la généralisation d'un système numérique d'échanges de remontée et de gestion des informations à l'ensemble des départements qui a été décidée en fin d'année 2003.

Dans la poursuite des évolutions nécessaires dans le domaine du recueil de l'information, la direction de la défense et de la sécurité civile a décidé de mettre en place un « infocentre » ayant pour objet d'être le lieu unique de recueil de l'information statistique et de servir de boussole aux responsables locaux par la fourniture de données leur permettant de se situer dans l'espace (comparatifs par strate, zonaux....etc) et dans le temps (évolutions).

Cet outil sera aussi un moyen de faciliter les recoupements d'informations. Il sera donc un outil susceptible de contribuer à l'amélioration qualitative du recueil de l'information statistique.

D'autre part, le déploiement du réseau ANTARES (réseau national de radiocommunications numériques pour les sapeurs-pompiers) intégrera la modernisation dans les SDIS des systèmes de gestion de l'alerte. Les fonctionnalités de transmission des données (« statuts ») permettront d'intégrer automatiquement au niveau des départements des enrichissements aux remontées d'information (c'est typiquement le cas s'agissant de la durée des interventions).

De plus, la refonte des systèmes d'alerte est le plus souvent interfacée avec la gestion des vacations de sorte que la modernisation de ces systèmes aura (au rythme des renouvellements départementaux) un impact favorable sur la mesure du coût lié aux effectifs engagés sur les interventions.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU CANTAL*

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé "Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)" appelle de ma part un certain nombre de remarques qu'il m'a semblé indispensable de porter à votre connaissance.

Concernant les mesures de l'activité des SDIS :

Les normes juridiques distinguent les missions de Sécurité Civile (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) de celles relevant du Code de la Santé Publique. La lecture de ces normes permet d'établir la part de l'action publique qui revient à chaque service.

A ce titre, le "secours urgent" ou "non urgent" évoqué dans le rapport ne vise pas l'état des victimes, mais l'exposition à un danger de ces mêmes personnes. Pour preuve, le code de la santé publique parle de « soins d'urgence » ce qui est une différence notable. Le chevauchement des compétences sur quelque domaine que ce soit risquerait de créer des attermoissements préjudiciables au bon exercice du service public.

Dans l'article L.1424-2 du Code général des collectivités territoriales, le terme "secours d'urgence" s'applique en l'occurrence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, pour bien montrer son lien avec les missions de sécurité civile. Il confirme ainsi qu'il se réfère bien à la situation et non à l'état des personnes impliquées dont le classement lors d'évènements est réalisé en "urgences" absolues (blessés graves), "urgences" relatives (blessés légers) ou indemnes. Dans ces circonstances, les sapeurs pompiers agissent dans le strict cadre de leurs missions (sécurité civile).

Pour ce qui concerne le service public hospitalier, il assure une mission de santé publique telle que définie par l'article L.6111-1 du code de la santé publique : "Les établissements de santé, publics et privés, assurent les examens de diagnostic, la surveillance et le traitement des malades, des blessés et des femmes enceintes en tenant compte des aspects psychologiques du patient..."

L.6112-1 : "Le service public hospitalier exerce les missions définies à l'article L. 6111-1 et, de plus, concourt : (...) 6° Conjointement avec les praticiens et les autres professionnels de santé, personnes et services concernés, à l'aide médicale urgente (...)"

L'article L.6311-1 complète ce cadre par : "L'aide médicale urgente a pour objet, en relation notamment avec les dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état."

Cette lecture est confortée par la partie décret simple du code de la santé publique qui demande aux établissements publics hospitaliers de disposer de moyens de transports sanitaires et des personnels qualifiés, ou les invite à conventionner avec des organismes publics ou privés qui en disposent. (Cf. articles D 712-73 et suivants ou R 712-71-4 et suivants)

Sur la question de l'établissement de statistiques par les SDIS, cette tâche est réalisable dès lors que l'on s'attache à classer les interventions en fonction de l'action conduite "secours" (missions de Sécurité Civile) ou "soins" (missions de Santé Publique), le secours supposant un événement tel que inventorié dans l'article L.1424-2 du CGCT, avec un ou plusieurs impliqués et une cause exogène.

Comme indiqué dans le rapport, la définition précise des missions dévolues à chaque service apporterait, en effet, l'éclairage nécessaire au règlement des litiges entre services publics et entre prestataires privés et services publics.

Concernant le traitement de l'alerte :

Selon la Cour, les SDIS n'ont pas saisi l'opportunité de regrouper le centre de traitement de l'alerte (18) et le centre de réception et de régulation des appels (15). Mais, le regroupement, s'il est souhaitable pour le service public, pour rechercher une meilleure efficacité et des économies d'échelle, ne peut intervenir qu'à la condition que les conseils d'administration de chaque établissement public et les principaux financeurs de ces mêmes établissements (agence régionale d'hospitalisation et conseil général) s'accordent sur ce point, l'autorité préfectorale et l'Etat étant à même d'encourager cette démarche par une mesure financière d'accompagnement (subventions).

Le Service Départemental d'Incendie et de Secours est soumis à une obligation de moyen et non de résultat. Le SDACR indique dans son analyse les délais approximatifs de couverture de chaque zone du département en fonction de la nature des moyens disponibles à la date de sa publication. Il propose des objectifs et des solutions permettant d'améliorer le dispositif opérationnel et sa réactivité.

Les délais d'acheminement des moyens reposent également sur nombre de paramètres externes au SDIS, tels que les obligations faites aux autres services publics à l'exemple de la DDE pour ce qui concerne le maintien de la circulation lors d'évènement météorologique.

Le délai de 20 minutes, évoqué dans le rapport, est en effet antérieur au schéma d'analyse et de couverture des risques. Cette référence provient de l'arrêté du 1 février 1978 portant Règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs pompiers communaux. L'article 3 du chapitre 1^{er} de la XII^{ème} partie (page 1017) indique dans son 5^{ème} alinéa : "On admet que le délai d'intervention des secours ne doit pas dépasser 20 minutes. Dans la pratique, le rayon maximum d'efficacité d'un C.S. à la campagne est de l'ordre de 13 Km ; ce rayon est réduit en pays montagneux."

Cette rédaction, aujourd'hui remise en cause par le SDACR et son principe, veut que conformément à l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales : "Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours."

Après avis du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours."

Le délai de réponse est dès lors variable d'un département à l'autre. Il est très souvent lié aux impératifs financiers qui influencent les choix politiques concernant le niveau de couverture.

Concernant les transports sanitaires :

Le SDIS est apte à effectuer des transports sanitaires en raison de la composition de son parc de véhicules et de la carence des moyens publics ou privés normalement dédiés à cette mission par le code de la santé publique, comme prévus aux articles L. 6312-1 à 5, R. 712-71-1, R. 712-71-4, R. 715-10-6, D. 712.73 et D. 712-74.

Concernant les évacuations, les moyens du Service Départemental d'Incendie et de Secours interviennent pour exercer : "(...) 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation."

Le rapport de la Cour indique, par cette rédaction, que le SDIS fait face à une mission de secours consécutive à un événement majeur comportant souvent de nombreux impliqués. Leur prise en charge est réalisée par le SDIS. Elle ne sous-entend pas seulement les victimes au sens de dommages corporels, mais dans son sens le plus large (sans abri, personnes isolées...). De la même façon, l'évacuation ne s'entend pas dans le seul sens de transport sanitaire, mais comme l'action à conduire pour soustraire les impliqués au risque qui les menace ; les évacuations peuvent être réalisées, comme cela se produit régulièrement lors des missions de sécurité civile, par des embarcations (inondation), par des véhicules de transports des personnels (risques toxiques ou radiologiques)...

Concernant les interventions dans le cadre des compétences partagées :

Le rapport de la Cour évoque à tort, dans l'inventaire des interventions réalisées dans le cadre des compétences partagées, les évacuations d'urgence.

Il n'existe pas de compétences partagées entre les services publics, mais des concours apportés comme cela se pratique pour les transports sanitaires. Dans ce domaine, et comme rappelé plus haut, il n'y a pas lieu de coordonner les actions du service de santé et de secours médical du SDIS et du service d'aide médicale urgente, en raison de la compétence unique de ce dernier dans la coordination des moyens (Cf. le code de la santé publique).

Les moyens médicaux du SDIS sont chargés d'établir les aptitudes médicale et physique des personnels (médecine du travail), de la pharmacie à usage intérieur, du Conseil technique et du soutien sanitaire des sapeurs pompiers dans l'accomplissement des missions de sécurité civile. Le Service de Santé et de Secours Médical n'intervient dans les missions de santé publique, compétence de l'hôpital, qu'à la demande du médecin régulateur du Centre de Réception et de Régulation des Appels comme tout médecin généraliste ou médecin urgentiste.

Les conventions signées entre les établissements publics (centre hospitalier et SDIS) ont pour objet de coordonner leurs politiques et leurs actions dans la gestion des secours d'urgence et des soins médicaux au quotidien, et ce dans le respect des missions et des compétences de chacun des services.

Là encore, le premier tiret entretient la confusion entre « secours d'urgence » et « détresse vitale ». Le premier terme qualifie une action face à une situation ou un événement, alors que le second caractérise un bilan médical réalisé sur une victime.

Le second tiret trouve sa réponse dans le code pénal où l'article L. 223-6 dans son alinéa 2 qui : « puni d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant les secours. »

Les secours d'urgence sont accomplis par les sapeurs pompiers dans toute situation aux implications collectives ou individuelles aux conséquences vitales (exemple du malaise cardiaque ou de l'intoxication). Cette action est appelée « prompt secours ». Elle échappe à toute autorisation des services compétents comme dans le cas du service public hospitalier et de son centre de réception et de régulation des appels (15). Le CODIS dans les cas de prompt secours informe le CRRA 15 a posteriori.

Concernant l'intervention par constat de carence des ambulances privées :

Le coût réel des prestations de transport que réalise le SDIS pour les centres hospitaliers n'est certes pas quantifiable avec précision, mais d'un impact très important sur son budget. En effet, pour accomplir les interventions de secours à personne, le SDIS doit augmenter son parc VSAB ou VSAV de façon significative (environ 2 fois ses besoins), assurer son entretien, et rémunérer les personnels qui assurent la prestation.

L'analyse des coûts a un coût pour le SDIS (acquisition d'outils de gestion, personnels dédiés) dont il ne peut assurer la charge sans recettes nouvelles. Il en est de même pour l'élaboration des contrats ou conventions partenariales et du contrôle de gestion.

A titre d'information, le réseau des contrôleurs de gestion des SDIS a calculé le coût d'intervention d'un VSAV.

Ce calcul prend en compte les coûts matériels (amortissement du véhicule, carburant, assurance), humains (coût des sapeurs-pompiers composé de leur rémunération et de leur coût de formation), et des coûts fixes (centre de traitement de l'alerte, commandement, casernement).

Pour une intervention de 2 h (temps entre le décroché de l'appel et le retour à la disponibilité du véhicule rangé et désinfecté), la sortie d'un VSAV armé de 3 sapeurs-pompiers professionnels revient, pour un SDIS de 4^e catégorie, à 576 €.

On est très loin des 90 € d'indemnisation des transports par carence de moyens privés.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE CORSE DU SUD*

Il est toujours difficile de comparer les activités des Services Départementaux d'Incendie et de Secours à partir d'analyses nationales dans la mesure où chaque département mesure l'activité de son SDIS à partir de ses propres contraintes et spécificités... La montagne, la plaine, la côte, le nord et le sud ne peuvent être comparables.

En effet, peut-on comparer la Haute Savoie avec la Haute Corse ou la Corse du Sud ? Le Var avec le Nord ?

La Haute Savoie avec 631.679 habitants, 439 sapeurs-pompiers professionnels et 2.868 sapeurs-pompiers volontaires, soit en moyenne 15 sapeurs-pompiers professionnels pour 75 sapeurs-pompiers volontaires, avec un risque d'incendie d'espaces naturels quasiment nul..., à l'exception des feux de cheminées ou de chalets (!) ..., est, par contre, confrontée à des risques importants en matière d'incendie d'ouvrages routiers et de secours à personnes, notamment en hiver.

A l'inverse, la Corse du Sud avec 118.593 habitants, 175 sapeurs-pompiers professionnels, soit 2,5 fois moins pour une population 6 fois inférieure et 733 sapeurs-pompiers volontaires, soit 1 sapeur-pompier professionnel pour 4,5 sapeurs-pompiers volontaires, donc presque 2 fois moins de sapeurs-pompiers volontaires que la Haute Savoie. Mais avec des risques incendie feux de forêts sur près de 6 mois par an et près de 500 kilomètres de côtes fréquentées par près de 2,5 millions de touristes pendant près de 3 mois, elle doit faire face également à des risques de secours à personnes, tout aussi importants que dans la Haute Savoie, si ce n'est plus, pendant l'hiver avec ses 2 stations de ski et pendant l'été avec le GR 20 (chemin de grande randonnée très prisé !).

On voit là, par un exemple simple, toute la difficulté de l'analyse à partir de ratios nationaux.

Mais où l'analyse est encore plus difficile, voire inutile, c'est quand on compare le SDIS des Hautes Alpes avec ses 121.419 habitants (chiffre sensiblement identique à celui de la Corse du Sud), ses 38 sapeurs-pompiers professionnels et ses 1.276 sapeurs-pompiers volontaires, soit près de 34 sapeurs-pompiers volontaires pour 1 sapeur-pompier professionnel, avec un risque zéro quant aux feux de forêts et un risque faible quant aux secours à personnes.

Dans ce cas, on peut se demander, en poussant le raisonnement vers l'absurde, qu'elle est l'utilité de 38 sapeurs-pompiers professionnels noyés dans la masse des sapeurs-pompiers volontaires ? Qui aide qui ? Le même raisonnement s'applique à l'Ariège, la Creuse ou encore la Corrèze ! !

Enfin, il n'est pas inutile de faire observer que la mutualisation des moyens en hommes et en matériels est telle en France continentale, que dans certains départements on peut effectivement observer la prédominance des sapeurs-pompiers volontaires sur les sapeurs-pompiers professionnels et donc, dans la mesure où les formations sont identiques, de l'utilité non pas des volontaires, mais des professionnels !

On voit bien, à partir d'une telle observation, que, s'agissant des deux SDIS de Corse, l'analyse ne tient plus. En effet, la mutualisation entre Haute Corse et Corse du Sud ne peut être que très ponctuelle dans la mesure où les risques forts se trouvent être identiques à la même période (Mai à Septembre, voire Octobre), et que chaque SDIS a besoin de tous ses effectifs et moyens au même moment, ce qui est loin d'être le cas pour tous les SDIS de France

continentale. Chaque fois qu'un sinistre important se déclare dans un département du bassin méditerranéen, il est facile de recevoir l'aide quasi immédiate (- de 3 heures) des personnels et moyens de 10 à 12 SDIS périphériques. Ce ne peut être le cas de l'Ile de Corse qui, en cas de sinistre important, recevra de l'aide du continent, et dans le meilleur des cas, 48 heures après : les renforts seront donc inutiles.

La Chambre Régionale des Comptes met en évidence le taux des risques incendie, et notamment le taux d'interventions, de 20 à 27 % contre 10 % sur continent. Ces pourcentages nous paraissent en dessous de la réalité, mais ils sont néanmoins suffisants pour, déjà, mettre en évidence la nécessité de moyens beaucoup plus importants que sur le continent : des moyens de lutte certes plus importants mais aussi des moyens humains pour les utiliser !

La Chambre régionale des comptes ne prend pas en compte, et c'est à tort me semble-t-il, les efforts de prévention importants, notamment en Corse du Sud, qui ont permis des résultats particulièrement positifs depuis près de 10 ans, avec des superficies parcourues toujours moins importantes, notamment en 2003 quand on les compare à celles du Sud Est ou tout simplement à celles de la Haute Corse. On parlera aussi de l'été 2004 où seulement 91,5 hectares ont été brûlés.

Cela ne veut pas dire pour autant que le nombre de mise à feu est faible, bien au contraire... mais le quadrillage, la prévention et l'engagement permanent sur le terrain sont tels que les interventions se font en moins de 5 minutes et que, de ce fait, les feux sont « écrasés » presque à leur départ. Dans cette situation, le grand bénéficiaire n'est autre que l'Etat dont les moyens, Canadairs entre autres, ne sont pas utilisés. Ces résultats devraient conduire à une péréquation des dépenses des SDIS, mais ce n'est pas le cas. Les dépenses sont, par contre, de plus en plus élevées, alors que l'Etat se désengage de plus en plus et qu'il ne récompense pas les SDIS qui font de réels efforts de prévention. C'est le cas du SDIS 2A.

La Chambre devrait surtout rechercher les causes de ces augmentations, non pas au niveau du fonctionnement des SDIS, mais au niveau législatif, et surtout réglementaire. En effet, depuis la départementalisation de 1997, donc en 7 ans, ce ne sont pas moins de 57 textes qui ont été appliqués, avec bien entendu le texte sur la RTT (35 heures) qui a mécaniquement augmenté de 10 % l'ensemble des effectifs administratifs et des sapeurs-pompiers professionnels... donc par voie de conséquence celui des sapeurs-pompiers volontaires dans les mêmes proportions.

Il n'est pas inutile également de faire observer, s'agissant de l'exercice de la profession, que celle-ci ne peut être la même dans le Lot, l'Ariège ou la Meuse (on pourrait multiplier les exemples), qu'en Corse... ne serait ce que pendant la période des grands feux de forêts... Sait-on tout simplement dans ces départements les combattre ? Connaît-on les conditions d'engagement pendant 48 heures d'affilées, voire 72 heures, sur un grand feu ? Ses conséquences physiques et morales, notamment quand ces situations sont renouvelées plusieurs fois par mois ? Les risques d'accidents graves, souvent irréparables... ? Sûrement pas. Peut-on toujours comparer le Cantal à la Corse ?

Il serait souhaitable que pour ce type d'études, ou de contrôle, effectués par les Chambres régionales des comptes, notamment dans nos deux départements, les conseillers s'intègrent aux équipes de secours, non comme intervenants mais comme simples observateurs. Ils mesureraient sans doute différemment le taux d'absentéisme qui, même s'il est élevé et doit être réduit, trouve une justification dans les conditions souvent extrêmes de l'exercice d'une mission de service public que les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires de Corse exercent pleinement et de façon très responsable.

En conclusion, les SDIS de Haute Corse et de Corse du Sud ne peuvent en aucun cas être comparés, à partir de ratios nationaux ou à partir de SDIS de même catégorie, aux SDIS du continent. Seules les comparaisons au niveau des services administratifs peuvent, éventuellement, être retenues, et avec quelques atténuations, mais en aucun cas au niveau des interventions et du coût de celles-ci. La Corse c'est 1.000 kilomètres de côtes, 6 ports de commerce, 4 aéroports, plusieurs montagnes à plus de 2.000 mètres d'altitude, plusieurs milliers d'hectares de forêts de résineux, plusieurs milliers d'hectares de maquis, 3.000 kilomètres de routes, c'est aussi 360 communes avec une population âgée mais aussi 2 à 3 millions de touristes qui, s'ils apportent économiquement beaucoup à la Corse, multiplient par 8 à 12 le nombre d'interventions de secours à personnes pendant la saison estivale : 2 exemples :

- CALVI : 5 275 habitants, d'une superficie de 3 120 hectares difficiles, mais près de 150 000 personnes entre le mois de mai et celui de septembre, un port de commerce international (Italie-France), un aéroport international et le plus grand port de plaisance de Haute Corse.*
- PORTO-VECCHIO : 10 586 habitants, d'une superficie de 16 865 hectares extrêmement difficiles, avec également un port de commerce international (France-Italie), un grand port de plaisance mais aussi et surtout près de 250 000 personnes entre le mois de mai et celui de septembre.*

Peut-on dire la même chose de Rodez ou d'Albi ? D'Aurillac ou de Brest ?

On voit bien toute la difficulté, des comparaisons à partir de ratios nationaux ou par catégorie de SDIS.

Mon intervention se veut être, essentiellement, une contribution à une meilleure compréhension des choses, et notamment la recherche d'une explication, objective, de l'importance des dépenses et donc des contributions des Collectivités Territoriales et Locales des SDIS de Corse. Elle n'a pas pour objectif de mettre en cause l'analyse ou le rapport de la Chambre Régionale des Comptes de la Corse, mais tout simplement de replacer la situation des deux SDIS dans un contexte qui est tout simplement hors normes, et pour cause. Dans d'autres domaines le Gouvernement l'a bien reconnu et intégré (Université), alors pourquoi pas les SDIS de Haute Corse et de Corse du Sud.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE HAUTE-CORSE**

En réponse à l'insertion de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), j'ai l'honneur de vous communiquer en annexe la réponse que j'avais adressée à la chambre régionale des comptes de Corse le 21 juin 2004.

Mes craintes à l'époque ont d'ailleurs été confirmées par la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. A titre d'exemple, l'article 12-2-1 instaure un surcoût de cotisation au CNFPT. De même, l'article 83 de la même loi institue une prestation de fidélisation et de reconnaissance au bénéfice des sapeurs pompiers volontaires.

Autant de contraintes financières imposées aux SDIS sans, à ce jour, connaître la part éventuelle de l'Etat.

Dans ces conditions, il est bien évident que même si les textes imposent des plans prévisionnels, ils ne seraient pas très sérieux étant donnée le nombre d'inconnues.

*Annexe : Réponse adressée le 21 juin 2004 au Président
de la chambre régionale des comptes de Corse*

La situation financière du SDIS de la Haute-Corse est à l'image de la majorité des SDIS de France.

A un moment de l'analyse il serait sans doute opportun de situer l'établissement public dans son contexte général.

Comme le précise un rapport annuel portant sur l'étude nationale des finances dans des services départementaux d'incendie et de secours, il s'avère que l'avenir financier des SDIS est plus que sombre, le coup fatal étant prévu aux environs de l'année 2005 avec la prise en compte des retraites des sapeurs pompiers volontaires, coût estimé à 96,9 M€ en 2005, soit à titre de comparaison le montant des investissements 2003.

Pour ce qui concerne les recettes nouvelles et plus particulièrement les conventions avec les hôpitaux, après plusieurs mois de négociations tant avec l'hôpital de Bastia qu'avec l'ARH, il semblerait que le dossier soit sur le point d'aboutir, et ce manque de recette n'est sûrement pas dû à l'absence de délibération, puisque le titre émis en 2001, en application d'une délibération, n'est toujours pas recouvré à ce jour.

Dans cette affaire, le service départemental d'incendie et de secours n'a pas bénéficié de beaucoup de soutien.

Sur l'absence de plans prévisionnels, et si l'on en croit les débats au Sénat sur la "modernisation" de la sécurité civile, ce sont 236 lois et règlements concernant les SDIS qui sont parus depuis la loi de 1996 portant sur la départementalisation.

Faire des prévisions dans cette frénésie de réglementation pourrait apparaître assez peu sérieux. Bien entendu, toutes ces réformes, dont le rythme ne semble pas ralentir, ont plus ou moins une incidence financière et peu de monde ne semble s'en émouvoir et surtout pas les initiateurs des lois et règlements.

Pour ce qui concerne la coopération avec la Corse du Sud, même si elle n'est pas formalisée, elle n'en demeure pas moins dans les faits. Par exemple, lors de la campagne feux de forêts 2003, à plusieurs reprises des renforts en hommes et matériels ont été engagés sur des opérations du département voisin.

Cependant les statistiques montrent que le caractère critique de la situation se produit simultanément dans les deux départements. La Corse du Sud et la Haute-Corse ont donc plus besoin de moyens supplémentaires.

Il est désormais établi que l'avenir du financement des SDIS ne se présente pas sous les meilleurs auspices. Sans doute pour cette raison, le législateur a-t-il prévu de laisser l'entière responsabilité au département pour apporter tous les crédits nécessaires tout en laissant au SDIS le caractère d'un établissement public.

Mais pour que les choses ne soient pas aussi simples, le projet de loi de modernisation de la sécurité civile prévoit que le département fixera lui-même le montant de sa participation. Encore une raison pour accorder aux plans prévisionnels une importance plus que relative.

Enfin et pour être tout à fait exact, les deux recours introduits par différentes communes devant le tribunal administratif ont toujours porté sur la répartition des taxes et jamais sur le montant total de la participation des communes et EPCI, le SDIS de Haute-Corse ayant voulu éviter à certaines communes une augmentation trop importante, le tribunal administratif en a décidé autrement.

Les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est »

PRESENTATION

La répartition des compétences dans le domaine du tourisme entre l'Etat et les collectivités territoriales est basée sur les notions de partage et de coordination. Dans son rapport public de 1992, la Cour des comptes, à la suite d'une enquête menée par huit chambres régionales des comptes, avait constaté que l'action publique en matière de soutien et de développement du tourisme était dispersée entre de multiples acteurs et souvent peu efficace.

Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé le rôle des régions dans le domaine du tourisme et la répartition des compétences définie par la loi du 23 décembre 1992 a fait l'objet de discussions en 2004 à l'occasion de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Il a semblé utile, douze ans après la première intervention publique de la Cour, d'examiner l'action des comités régionaux du tourisme, dont les budgets se sont fortement accrus depuis dix ans.

La loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme fait en effet obligation aux régions de créer des comités régionaux du tourisme pour mettre en oeuvre la politique de promotion touristique des régions, tout en les laissant libres de fixer leur nature juridique, leur organisation et leur champ de compétence.

Les chambres régionales des comptes des cinq régions du « Grand Est » (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine), ont procédé au contrôle des comités régionaux entre 2002 et 2004.

Malgré des diversités de pratiques entre régions, les observations faites par les chambres régionales des comptes font apparaître des caractéristiques d'ordre général qui méritent l'attention de l'ensemble des responsables des politiques menées en faveur du tourisme.

I – Les missions et les objectifs des CRT

Conformément au principe retenu par la loi du 3 janvier 1987, les comités régionaux du tourisme (CRT) des régions du « grand Est » ont été créés dès 1987 ou 1988, sous la forme d'associations, l'Alsace ne se dotant toutefois d'un comité qu'en 1995.

Les objectifs assignés à ces organismes sont restés trop souvent imprécis et les attributions prévues par la loi ont rarement été exercées dans leur intégralité.

A – La définition des objectifs

Les régions exercent, depuis la loi du 29 juillet 1982, une compétence en matière de planification régionale, de développement économique et d'aménagement du territoire. Responsables dans le cadre de la loi du 23 décembre 1992 de la définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional, les régions doivent en référence au schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, déjà prévu par la loi du 3 janvier 1987, fixer les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs inscrits au plan régional¹²⁹, notamment sous les aspects financiers.

Les comités régionaux, pour leur part, élaborent le schéma régional à la demande du conseil régional, après consultation du conseil économique et social régional ainsi que des comités départementaux du tourisme et organismes assimilés. Or, il apparaît que le schéma régional, quand il existe, est souvent rédigé en des termes très généraux et ne comporte pas de véritable volet opérationnel. En Bourgogne, le schéma d'octobre 1993 fait double emploi avec le volet touristique du plan régional, ce document faisant office, en Champagne-Ardenne de schéma régional touristique.

Ainsi, les régions n'ont bien souvent pas donné d'objectifs précis aux CRT, ni défini de priorités à moyen terme associées à des objectifs de résultats, prenant place dans un schéma régional dûment approuvé par les élus régionaux. Le plan stratégique pluriannuel défini et mis en œuvre par le CRT d'Alsace pour la période 1992-2002 paraît, certes, accepté par la

¹²⁹) La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire donne au plan régional le nom de schéma régional de développement et d'aménagement du territoire.

région, mais il ne répond pas à la définition du schéma régional de développement touristique. La région a estimé que la préparation de ce schéma n'était pas urgente, malgré la recommandation du conseil économique et social d'Alsace qui, en juillet 1998, préconisait la définition d'une véritable politique régionale du tourisme. De même, en Franche-Comté, le CRT n'a jamais été sollicité par la région en ce domaine. En Champagne-Ardenne, la région n'a pas fixé d'objectifs de résultats au CRT malgré une augmentation de 230 % des subventions entre 1994 et 2001.

Dans la situation actuelle, la définition des objectifs étant insuffisante, leur degré de réalisation ne peut être apprécié. Les rares informations disponibles ne permettent pas d'avoir une idée, même sommaire, des crédits consacrés au financement des actions exécutées en application du schéma régional. Ainsi, une région ne peut pas demander des explications sur les écarts apparaissant entre les intentions d'un programme et la réalisation des objectifs visés. En Bourgogne, une évolution peut être constatée depuis 2001 puisque la région conclut désormais des conventions annuelles organisant de façon plus précise ses relations avec le CRT et renforçant le contrôle de son activité. Ces contrats de moyens, en matière de promotion touristique et d'observation économique, ne lient toutefois pas le financement des actions à la mesure de leurs retombées économiques.

B – L'exercice de leurs compétences par les CRT

La loi de 1987 précisait que le conseil régional pouvait confier au CRT tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle. Par ailleurs, le CRT était chargé d'assurer les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger. L'attention des responsables des CRT du « grand Est » a été prioritairement accordée à cette dernière compétence. Un président délégué aux affaires internationales, non prévu statutairement, a ainsi été désigné au sein du CRT de Bourgogne.

A contrario, les autres domaines d'action, pourtant essentiels surtout en matière de planification et de définition des politiques régionales, ne sont pas au cœur des préoccupations des CRT.

En matière d'aménagement touristique, le rôle de conseil des CRT est très peu développé. Le CRT de Lorraine dont les statuts prévoyaient qu'il devait donner à la région un avis technique sur les dossiers, n'assure plus dans les faits cette fonction depuis 2000. On peut aussi s'interroger sur leur rôle d'assistance technique aux professionnels. Ainsi, le CRT de Lorraine, qui avait la charge de la mise en place d'un partenariat actif avec les hôteliers dans le cadre d'une opération de « charte de qualité » prévue par le schéma régional, n'a pas assuré un véritable suivi de l'opération.

Enfin, les CRT ne se sont guère plus impliqués dans le domaine de la formation des acteurs du tourisme. Bien que les statuts des CRT prévoient l'exercice de cette compétence, les régions ont préféré laisser ce domaine d'action à d'autres organismes : la FROTSI (fédération régionale des offices du tourisme et syndicats d'initiative).

C – Les systèmes d'information en matière touristique

Dans le cadre des contrats de plan entre l'Etat et les régions, la mise en place et le fonctionnement d'un observatoire régional du tourisme ont été parfois retenus au nombre des actions liées au tourisme, cette tâche opérationnelle étant confiée aux CRT.

Dans les faits, la mise en place de bases régionales et d'observatoires régionaux en matière touristique s'avère difficile. Ainsi, en Champagne-Ardenne, le projet a accusé de nombreux retards et révélé, lors de sa réalisation, les difficultés de la mise à jour permanente des bases de données. Dans les autres régions, les résultats de l'observatoire semblent peu utilisés par les professionnels et la question se pose donc de l'intérêt de ces travaux. Pourtant, un recueil d'informations fiables paraît utile à la mise en œuvre d'une politique en matière touristique. Un observatoire du tourisme fonctionne correctement en Alsace. Une autre solution est de mettre en place un lieu d'échange et d'information (LEI) dont le coût est moins élevé. En Franche-Comté, un contrat de progrès avait été signé en 1997 par la région avec la FROTSI, avec pour objectif une informatisation des offices du tourisme et le CRT n'était donc pas l'unique responsable du projet. La confusion des rôles fait qu'aucun système complet d'informations n'existe et que le LEI ne fonctionne pas correctement. En Lorraine, le CRT qui était maître d'ouvrage de l'observatoire économique lancé dans le cadre de la convention Etat-région de 1994, ne l'est plus depuis 2001.

Par ailleurs, l'objectif d'établir un compte économique régional du tourisme semble loin d'être atteint, alors même qu'en Bourgogne son élaboration était prévue dans le cadre du contrat de plan et financée à hauteur de 171 966 € par l'Etat et 236 258 € par la région. Toutefois, afin que l'ensemble des objectifs du contrat de plan puisse être précisément suivis, la région a mis en place depuis 2000 une convention spécifique annuelle. Dans ce contexte, une liste relativement fiable des opérations à contenu touristique financées en application du contrat de plan a pu être établie. En raison du retard pris dans son élaboration, le nouveau schéma régional ne s'articule plus avec le contrat de plan en cours, ce qui rend son exécution plus tardive, voire compromise.

II – Les actions de communication et de promotion

Alors que les comités régionaux du tourisme devraient constituer les outils majeurs de préparation et d'exécution de la politique touristique des conseils régionaux, il a été constaté que ces organismes engagent souvent des actions coûteuses aux retombées incertaines, sans que leurs stratégies de promotion touristique aient une lisibilité suffisante et qu'ils mesurent l'impact de leurs actions.

La mise en place de plans « marketing » prévoyant des actions ciblées sur plusieurs années est rare. Le CRT de Bourgogne a inscrit ses actions de promotion dans deux plans successifs (1999-2001, puis 2002-2004), le second étant élaboré avec l'aide d'un bureau d'études.

En Franche-Comté, si le plan 1995-1998 a été approuvé par le conseil régional, il s'est transformé en plan « glissant » jusqu'à l'élaboration du plan 2002-2006, élaboré à l'aide d'un conseil externe. En outre, ce dernier plan n'a pas été soumis au conseil régional alors même qu'il rompait avec la politique précédemment mise en œuvre. Dans ce contexte, la région ne s'estime pas engagée par ce plan, caractérisé au surplus par une absence de chiffrage financier des actions de promotion, alors même qu'il prévoit une augmentation globale de la participation régionale de 5 % par an.

De plus, même pour des actions limitées et ciblées, la coordination avec les autres collectivités locales n'est pas toujours assurée. Ainsi, l'action menée par le CRT d'Alsace en 2000 pour la promotion des communes fleuries, a abouti à ne verser qu'un tiers des sommes en jeu aux communes lauréates, le budget prévu servant majoritairement à des dépenses de restauration des membres du jury et à la réalisation d'un film

de leur tournée. De même, l'implication du CRT de Franche-Comté, en matière d'information et de commercialisation de produits touristiques, dans les locaux de la maison de Franche-Comté à Paris, à la place du syndicat mixte créé à cet effet, a conduit à des dépenses élevées de personnel et d'édition pour une offre de produits au demeurant limitée.

A l'étranger, la promotion des régions passe par des moyens divers tels que la participation à des foires et des salons professionnels.

Les responsables des CRT effectuent des voyages dans des pays étrangers dont l'intérêt stratégique et commercial pour la région n'est pas toujours avéré. En Champagne-Ardenne certaines destinations ne sont d'ailleurs même pas inscrites dans le plan stratégique présenté à la région : ainsi des voyages effectués en 2000 en Argentine, au Brésil, ou en Australie pour un coût de 70 000 € environ.

Par ailleurs, les CRT font très souvent appel aux services d'organismes extérieurs dont les facturations sont globales, sans aucune précision sur le détail du prix demandé, rendant impossible tout contrôle. De plus, le règlement de factures dans la monnaie du pays démarché donne lieu à des frais de change importants, difficiles à isoler au sein de la comptabilité du CRT. Le coût effectif de certaines opérations, dispersées dans plusieurs rubriques, est en outre souvent difficile à apprécier.

Par ailleurs, de façon générale, les CRT ne suivent pas les effets des actions menées. Ainsi les retombées de la participation à des foires et salons professionnels ne sont pas évaluées alors même que les dépenses engagées sont en forte croissance (multiplication par 4,4 entre 1997 et 2000 en Champagne-Ardenne pour atteindre près de 460 000 €). En ce domaine l'exemple de la Bourgogne montre que des remises en cause et des économies pourraient être réalisées, en tirant les enseignements de l'absence de retombées constatées à l'issue de certains salons professionnels.

Les dépenses annuelles pour l'accueil de la presse et des journalistes français et étrangers peuvent être très élevées. En Alsace, où les dépenses de ce type sont importantes, (170 000 € en 1999) le CRT s'est attaché les services d'un bureau de documentation spécialisé pour vérifier les retombées des campagnes de presse menées auprès des journalistes spécialisés. De telles initiatives sont rares. Ainsi, le tournage d'une émission par une équipe de télévision américaine qui a coûté 30 000 euros au CRT de Champagne-Ardenne n'a donné lieu à aucune évaluation. Qui plus est, lorsque la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des actions intégrées au plan marketing a été prévue au départ comme en Franche-Comté, elle n'a pas été effective.

Par ailleurs, les diverses motivations de la clientèle touristique régionale sont peu connues des CRT. Le CRT de Champagne-Ardenne n'a réalisé aucune analyse permettant de valider sa coûteuse stratégie de communication et de promotion aux Etats Unis en fonction de la clientèle visée. Les enquêtes de notoriété, à la suite du « plan média » du CRT Champagne-Ardenne ayant coûté plus de 300 000 € par an, se sont avérées insuffisantes. En revanche, une opération plus ciblée comme la campagne de communication des « ambassadeurs de Lorraine » a permis au CRT de Lorraine de constituer un fichier de 42 800 noms et de mieux connaître le profil et les attentes des touristes de passage. L'évaluation de cette opération a permis de constater que l'action conduite sur les sites touristiques est nettement plus porteuse de résultats que les coûteuses promotions par voie de presse.

III – Les coûts de fonctionnement

Très largement subventionnés par les régions, les CRT ont vu leurs budgets augmenter fortement. Mais les comptes rendus financiers sont toujours aussi peu précis et peu de progrès ont été réalisés en matière d'indicateurs de gestion.

A – La croissance des budgets

La situation financière des CRT est globalement saine, grâce à la forte progression des subventions régionales jusqu'en 2002 : pour l'ensemble des CRT du « grand Est », elles sont passées de 4,80 M€ en 1994 à 14,26 M€ en 2002.

Evolution des subventions régionales aux CRT (1994-2002)

En millions d'euros

Région	1994	2002	Evolution
Alsace	non créé	3,243	
Bourgogne	1,615	3,080	+ 1,465 (+ 91 %)
Champagne-Ardenne	1,440	3,460	+ 2,020 (+ 140 %)
Franche-Comté	0,830	2,948	+ 2,118 (+ 255 %)
Lorraine	0,915	1,524	+ 0,609 (+ 67 %)

Les subventions représentent l'essentiel des ressources des CRT, plus de 95 % pour trois des cinq CRT. Des distinctions sont parfois opérées entre subvention générale et subventions affectées à des opérations ciblées. Certains CRT ont pu accumuler dans le passé des excédents substantiels, opérant des placements générateurs de produits financiers. Ainsi, le CRT de Champagne-Ardenne a effectué des placements atteignant 818 000 € au 31 décembre 2001. Toutefois, la région, à la suite des observations de la chambre régionale des comptes, tient désormais compte de ces réserves pour ajuster sa subvention.

La tendance à la très forte augmentation des budgets, constatée à la fin des années 1990, semble toutefois observer une pause. Ainsi, la région Bourgogne a légèrement réduit sa subvention qui est passée de 3,19 M€ en 1999 à 3,08 M€ en 2002.

Malgré l'importance relative de ces apports, les comptes-rendus présentés aux régions siégeant en assemblée plénière, en application de la loi du 3 janvier 1987, ne permettent pas toujours une analyse objective, même sommaire, des actions entreprises par le CRT. L'absence de véritables indicateurs de gestion ne permet aucune mesure de l'efficacité des actions conduites. Il apparaît aussi que l'analyse des coûts des différentes actions entreprises est particulièrement insuffisante.

De plus, la gestion comptable et financière de ces associations pourrait être fortement améliorée, qu'il s'agisse du suivi des factures pour le CRT d'Alsace ou de la tenue d'un inventaire en Champagne-Ardenne. Ainsi, les modalités du versement par les partenaires du CRT de Bourgogne des montants correspondant à leurs participations aux foires et salons conduisent le CRT à avancer les fonds et à prendre ainsi un risque financier sans réelles garanties.

B – Les dépenses de prestations

Les actions en matière de suivi de l'activité touristique ou au titre de la promotion dévolues par les régions aux CRT sont généralement confiées par ces derniers à des prestataires extérieurs.

Organismes de droit privé, créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général, ayant un caractère industriel et/ou commercial, et dont l'activité est financée majoritairement par une collectivité territoriale, les CRT sont tenus de respecter la « directive marchés » pour leurs contrats, s'agissant en particulier des règles de publicité et de mise en concurrence au delà d'un seuil de 200 000 €. Cette procédure n'a jamais été mise en œuvre au CRT de Champagne-Ardenne. Alors qu'en Bourgogne il est fait application des règles de la concurrence, la

composition et le fonctionnement de la commission d'appel d'offres appellent des critiques.

En outre, le coût de nombreuses prestations réalisées par les sociétés choisies dépasse parfois largement le montant initialement prévu. Au CRT d'Alsace en 2000, par exemple, les prestations réglées pour le site Internet ont été majorées de 50 %, et pour les relations avec la presse, elles sont passées de 0,18 M€ à 0,33 M€.

C – La gestion des moyens humains

Dans l'ensemble, les charges de personnel représentent plus de 25 % des charges d'exploitation et elles ont tendance à s'accroître fortement.

Le personnel des CRT relève en principe du droit privé et il est soumis à la convention collective nationale des « organismes de tourisme à but non lucratif ». Mais cette convention collective est appliquée de manière très favorable, en particulier s'agissant du personnel d'encadrement. L'évolution de la carrière des chargés de mission, recrutés comme des contractuels, explique en partie l'augmentation des dépenses. L'institution de nouvelles primes, telles la prime de fin d'année en Franche-Comté à partir de 2003, ou l'instauration d'un nouveau régime de retraite complémentaire et de prévoyance au CRT de Champagne-Ardenne en 1999, peuvent également y contribuer. Les indemnités de licenciement beaucoup plus favorables que ne le dispose la convention collective ont pesé sur les budgets : pour deux licenciements intervenus en 1996, la dépense totale pour le CRT de Champagne-Ardenne a été de plus de 183 000 €.

Le régime indemnitaire est peu lié à la fixation d'objectifs individuels ni à leur respect. A cet égard, la mise en place d'un plan d'intéressement en Alsace est une expérience qui présente de l'intérêt et mérite d'être suivie.

Les frais de déplacement sont élevés. Ils représentent, compte tenu des priorités actuelles vers l'étranger de certains CRT, un poste de dépenses particulièrement important, mais ces charges s'avèrent parfois difficilement isolables lorsqu'elles se trouvent incluses, comme souvent, dans les factures des prestataires de services alors même que les séjours s'effectuent dans des établissements réputés pour leur standing.

Il est à noter que la gestion des déplacements effectués au nom des CRT manque souvent de rigueur alors que les barèmes de remboursement sont deux à trois fois plus élevés que pour les agents de la fonction publique. On note ainsi que des déplacements sont effectués par des personnes non affectées à la mission ou n'ayant aucun lien direct avec le CRT, ou que le contrôle kilométrique des véhicules de fonctions n'est pas effectué. La remise en ordre des procédures opérée au CRT de Bourgogne en mars 1999, a permis d'assurer une meilleure maîtrise de ce poste de dépenses. Le défraiement sur la base d'un ordre de mission, d'une demande de remboursement accompagnée des pièces justificatives devrait devenir la règle dans les CRT.

IV – La coordination des interventions

Quelle que soit la région de rattachement, le CRT ne joue pas facilement son rôle de coordination entre tous les organismes chargés du tourisme. De même à l'échelon des cinq régions, le rôle joué par l'Association des CRT du Grand-Est reste limité.

En l'absence de véritable coordination entre les organismes chargés du tourisme (comités départementaux du tourisme, offices communaux ou intercommunaux), chacun de ces acteurs poursuit sa stratégie propre conduisant parfois à des interventions concurrentes. Ainsi, la mise en place laborieuse d'un système d'informations touristiques en Champagne-Ardenne illustre les difficultés de coordination des actions entre le CRT et les autres structures concernées par le tourisme. En Franche-Comté, où il n'y a pas de schéma régional, trois départements ont mis en place un schéma de développement touristique, sans coordination entre eux.

Les actions à l'étranger souffrent de faiblesses du même type. De 1998 à 2000, la présence du CRT d'Alsace a été accompagnée d'une représentation à la fois des comités départementaux et des représentants des offices des grandes villes. En 2000, le CRT a fait diffuser une brochure régionale en japonais, pour un coût de plus de 33 500 €, alors qu'un comité départemental alsacien a consacré la même année près de 97 500 € à la promotion en direction du Japon. Des actions non concertées de ces mêmes comités se sont aussi déroulées vers la Suisse.

En ce qui concerne le partage des tâches entre régions et départements, quelques progrès sont néanmoins constatés. En Bourgogne, la promotion du tourisme a fait l'objet en 2002 d'une convention de partenariat entre le comité régional et les quatre comités départementaux.

En Lorraine, malgré les difficultés d'harmonisation de l'action des comités locaux et départementaux, le plan mercatique 1998-2002 a prévu des actions concertées avec les comités départementaux.

Par ailleurs, les relations ne sont pas formalisées avec la FROTSI (fédération régionale des offices de tourisme et syndicats d'initiative). De la même façon, les modalités de collaboration entre le CRT de Lorraine et la « maison de la Lorraine » implantée à Paris et gérée par une société d'économie mixte n'étaient pas encore en 2002 consignées dans une convention.

Avec les autres structures, des conventions très parcellaires et peu précises sur les missions respectives existent parfois, comme celle concernant les relations entre le CRT de Franche-Comté et le syndicat mixte de la maison de Franche-Comté à Paris. En revanche, les CRT sont parfois mis à contribution pour prendre en charge par convention des dépenses indues, en particulier concernant les locaux occupés par d'autres ou la mise à disposition de personnel, alors même que ces organismes bénéficient eux-mêmes de subventions régionales.

La loi du 3 janvier 1987 permet aux comités régionaux du tourisme de s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional, national ou international.

Dans ce cadre, une « association des CRT du « grand Est » a été créée en 1994. Les concours financiers versés à cette association sont décidés par les responsables des CRT sans que les conseils régionaux soient toujours informés des options prises ni ne décident des sommes à affecter à ces actions internationales. Ces interventions conjointes devraient obéir à des objectifs précis et être exécutées dans la transparence à l'égard des conseils régionaux, ces derniers devant décider directement du montant des financements à octroyer, notamment pour ce qui concerne le domaine international.

Les contributions versées par trois des cinq CRT (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne) ont ainsi fortement progressé entre 1998 et 2001, dépassant 100 000 € pour l'année 2001. La forte augmentation des contributions s'explique par la mise en œuvre d'un programme concerté entre ces trois CRT vers les Etats-Unis, les CRT de Lorraine et de Franche-Comté s'étant retirés du dispositif en 2000.

Par ailleurs, les CRT peuvent compléter les moyens alloués pour une opération donnée. Ainsi, le programme de communication et de promotion des régions concernées aux Etats-Unis est mis en œuvre par une société installée à New York, chargée en outre d'actions particulières à chacun des CRT : celui de Champagne-Ardenne lui a confié pour son propre compte des prestations dépassant 200 000 € en 2001.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les orientations des politiques régionales en matière de tourisme restent mal définies. L'absence ou les insuffisances des schémas régionaux de développement du tourisme et des loisirs ne permettent pas d'orienter l'action des autres collectivités (schéma d'aménagement touristique départemental) ni des autres acteurs (comités départementaux du tourisme, offices de tourisme d'une commune ou d'un groupement de communes).

La loi du 31 décembre 1992, qui avait prévu des conventions avec les autres collectivités territoriales concernées pour la mise en place des actions répondant aux objectifs du plan régional et aux modalités de mise en œuvre du schéma régional, reste mal appliquée, la coordination voulue par le législateur se transformant le plus souvent en concurrence des compétences. De ce fait, les différentes structures sont à l'origine d'interventions désordonnées, en particulier sur les marchés extérieurs et en matière de diffusion d'informations.

Une clarification des politiques menées par les régions et leurs CRT s'impose aussi pour permettre une application réelle de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 qui dispose que les missions des offices de tourisme communaux ou intercommunaux, en matière d'accueil et d'information des touristes ainsi que de promotion touristique, doivent être assurées en cohérence avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE

L'insertion de la Cour appelle de ma part, et en ce qui concerne les observations portant spécifiquement sur l'action régionale, les observations suivantes :

La loi 87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation du tourisme et à la répartition des compétences fait obligation aux conseils régionaux de confier aux CRT la promotion touristique des Régions en France et à l'étranger. Les conseils régionaux peuvent leur confier également tout ou partie de la mise en œuvre de la politique touristique de la Région, notamment dans les domaines des études, de la planification, des aides aux hébergements, de l'assistance technique à la commercialisation et de la formation professionnelle.

La répartition des compétences :

La Région Alsace a délégué au CRT Alsace la mission de communication et de promotion du tourisme à l'étranger. En ce qui concerne la communication, les actions ciblées sur le marché national relèvent davantage de la compétence de l'Association Départementale du Tourisme du Haut-Rhin et de l'Agence départementale du Tourisme du Bas-Rhin, la promotion étant, elle, réalisée d'un commun accord. La Région Alsace a également délégué au CRT les missions de l'observation économique du tourisme, et de l'étude des marchés et des clientèles qui sont reconnues, comme vous le soulignez, comme étant efficaces.

L'assistance technique et l'organisation de l'offre sont par ailleurs assurées par les deux ADT.

La FROT-SI, par ses actions d'animation du réseau des Offices du tourisme et des acteurs du terrain, est apparue comme la structure la mieux adaptée pour assurer la mission de formation.

Quant aux aides aux entreprises et notamment aux hébergements, elles sont traitées directement par le Conseil Régional.

Le regroupement des CRT du Grand-Est :

Le CRT Alsace a été constitué le 19 mai 1994. Il fait partie depuis son origine de l'association des CRT du Grand-Est qui réalise la promotion de l'Alsace, dès lors que l'adéquation entre le marché prospecté et l'offre proposée nécessite, pour être efficace, un regroupement inter-régional. Il a semblé nécessaire de proposer sur des marchés lointains, une offre élargie, au sein de laquelle l'Alsace conserve néanmoins ses valeurs touristiques fondamentales (le vignoble, la gastronomie, l'art de vivre, le patrimoine).

Dans ce contexte de promotion du Grand-Est, Strasbourg représente une référence européenne. Les résultats sont visibles puisque l'on constate de nombreuses programmations sur les brochures des tours-opérateurs et agences avec la mise en place de circuits incluant les régions du Grand-Est. Ceci nous conforte dans la nécessité de réaliser ces actions de promotion groupées et de mutualisation des moyens des CRT.

Le Schéma régional et l'initiative de la Région Alsace :

La loi du 31 décembre 1992 a prévu la mise en place, sous l'impulsion de la collectivité régionale, d'un « Schéma régional du tourisme et des loisirs » établi en concertation avec les autres collectivités compétentes pour le développement et la promotion du tourisme. Ainsi que la Cour le mentionne, le schéma établi par le CRT est bien un schéma promotionnel et ne saurait tenir lieu de « schéma régional du tourisme et des loisirs ».

Sur ce point, le travail visant à réaliser la stratégie régionale de développement touristique est en cours. La démarche a été validée par l'Assemblée Régionale en septembre 2004. La stratégie régionale de développement touristique, élaborée en s'appuyant sur la réflexion de 7 commissions thématiques composées d'élus et d'acteurs du tourisme en Alsace, sera soumise à l'avis du CESA, puis à l'approbation de l'Assemblée Régionale d'ici la fin de l'année 2005. D'autres collectivités ou organismes intéressés sont associés :

- Les pays qui élaborent leur charte de territoire et leur programme d'actions touristiques ;*
- Les départements qui sont en phase de révision de leur schéma départemental du tourisme et des loisirs.*

A partir des axes ainsi dégagés, le CRT élaborera sa stratégie de promotion et de communication pour les 3 ans à venir.

Par ailleurs, depuis le renouvellement de l'Assemblée régionale en mars 2004, un groupe de travail se réunit régulièrement. Il est composé des élus responsables de l'action touristique des départements et de la région, des présidents du CRT Alsace et des ADT du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Ce groupe de travail examine toutes les actions qui sont susceptibles de mettre en cohérence les interventions des partenaires, tant pour les aides aux entreprises ou aux communes, que pour les opérations de promotion de communication, d'organisation de l'offre et de commercialisation.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ RÉGIONAL DU TOURISME
D'ALSACE*

Les extraits de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatifs à notre entité appellent de notre part les observations suivantes.

** La loi suggère et n'impose pas l'élaboration d'un schéma régional de développement touristique dont la réalisation peut être déléguée aux comités régionaux du tourisme. Dans le cas de l'Alsace, le conseil régional n'a pas transmis cette compétence au comité régional du tourisme d'Alsace.*

** Le comité régional du tourisme d'Alsace s'engage vis-à-vis de ses mandants sur un contrat d'objectifs triennal tenant compte de la réflexion de la région sur l'aménagement du territoire et participe de fait à la stratégie d'aménagement touristique régionale.*

** Il faut noter que les présidents des deux organismes départementaux de promotion touristique ainsi que des élus du conseil régional d'Alsace sont membres du conseil d'administration du CRTA.*

** Le fleurissement est un concours national dépendant du ministère du tourisme. Le conseil régional d'Alsace a confié la réalisation du concours régional par délégation au comité régional du tourisme. Il s'agit d'un événement important pour la valorisation des patrimoines bâtis, donnant un avantage concurrentiel aux communes primées. Les acteurs politiques sont très sensibles à l'entretien de cette tradition régionale. Le jury est constitué de socioprofessionnels qui ne réclament aucune indemnité en échange des trois jours consacrés à cette activité. Il est par conséquent légitime que le CRT prenne en charge les frais de restauration et de déplacements liés à la tournée annuelle.*

** Concernant les règlements, nous tenons à signaler que la chambre régionale des comptes d'Alsace a constaté des améliorations dans les délais de paiement dès la fin 2001 et que la balance des tiers était suivie correctement.*

** La Cour mentionne un dépassement des coûts prévisionnels liés au développement du site Internet. Le succès rapide de ce nouveau média nous a amené à adapter rapidement notre dispositif à la demande des clients afin de ne pas pénaliser l'Alsace face à la concurrence internationale.*

** En ce qui concerne les frais d'accueil des journalistes, l'augmentation des montants évoqués a correspondu aux actions ayant permis de renforcer notre présence sur le marché américain, après approbation du conseil d'administration. Les moyens supplémentaires octroyés aux relations presse ont accompagné la tenue en Alsace du congrès annuel de l'Association américaine des agents de voyage (ASTA) en novembre 1999.*

** Enfin, l'impact des actions menées fait premièrement l'objet d'études prospectives menées par l'observatoire régional du tourisme pour guider l'élaboration des plans d'action approuvés par le conseil d'administration. Après réalisation des actions entreprises, une analyse est faite pour étudier l'impact de ces actions sur la fréquentation dans l'hébergement marchand et non marchand. Une fiche de conjoncture est éditée mensuellement (le « Point Tourisme »), diffusée à tous les acteurs de l'industrie du tourisme en région, reprenant les principaux indicateurs de fréquentation.*

Conscients de l'importance de mener une réflexion adaptée en permanence aux évolutions des marchés, un poste de chargé d'études marketing a été créé en 2002 afin de rechercher des indicateurs pertinents servant à construire les orientations stratégiques et les plans d'action.

Ces éléments permettront de mieux placer les observations dans leur contexte, dans un souci de transparence que le comité régional du tourisme d'Alsace a toujours tenu à maintenir.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BOURGOGNE

Les actions de promotion touristique dévolues aux comités régionaux du tourisme constituent comme le rapport le relève, un des maillons d'une politique visant à l'accroissement de l'attractivité d'une région. Si en Bourgogne, sur le plan de la promotion, comme vous en convenez, ont été mises en place des procédures conformes à vos attentes, l'action régionale en matière de développement et d'organisation de l'offre touristique mérite certainement d'être précisée et renforcée.

Les contours législatifs d'une compétence complexe, étroitement liée à l'ensemble des politiques publiques d'aménagement, ont été définis peu à peu et la collectivité régionale se voit conférer très récemment une mission de coordination des initiatives publiques et privées. Dès lors, l'adoption en 1993 d'un premier schéma régional de développement du tourisme en Bourgogne, marque un premier pas vers la définition d'une stratégie touristique régionale, alors même que ce schéma n'était pas élaboré sous l'empire de la loi de 1993 et n'était par conséquent lié à aucun autre document de planification.

Le conseil régional de Bourgogne élabore actuellement le second schéma régional de développement du tourisme et des loisirs aux côtés de l'ensemble des acteurs du tourisme. L'engagement d'une telle réflexion marque une étape fondamentale dans la coopération et l'organisation du développement touristique régional. A cette seule condition, notre nouveau schéma régional pourra produire un véritable cadre d'action et de programmation financière pluriannuelle répondant ainsi au souhait d'opérationnalité que vous exprimez et auquel je m'associe pleinement. L'ensemble de vos remarques nous permettra, j'en suis persuadé, d'atteindre cet objectif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ RÉGIONAL DU TOURISME DE BOURGOGNE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » suscite de ma part les observations suivantes.

En France, le tourisme a d'abord été l'affaire des stations et des communes, avec la création et le développement des offices de tourisme, qui ont maintenant plus de 100 ans d'existence.

Depuis les années 50, les Départements ont soutenu le tourisme avec des politiques dynamiques notamment pour la petite hôtellerie et le tourisme vert en milieu rural.

La Région Bourgogne, comme toutes les Régions, n'intervient significativement dans le tourisme que depuis le milieu des années 80 et, si elle s'y est impliquée résolument, elle n'a pu le faire qu'en construisant pas à pas de la cohérence dans un paysage législatif imparfait et mouvant.

Le tourisme n'a été en effet intégré que très marginalement au mouvement de décentralisation initié par les grands textes de 1982 et de 1983 et il faut attendre la loi du 3 janvier 1987 pour que soient refondus les textes devenus obsolètes régissant les Comités régionaux du tourisme et pour qu'apparaisse la procédure du Schéma régional de développement du tourisme.

La loi du 23 décembre 1992 consacrant alors l'intervention de l'Etat et de toutes les collectivités dans le domaine du tourisme, porte répartition des compétences en appelant à la coordination et à la coopération, mais sans faire obligation aux collectivités d'agir par voie conventionnelle.

En Bourgogne, le premier schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (S.R.D.T.) est aussitôt adopté par l'assemblée régionale, le 11 octobre 1993. Ce premier schéma se voulait d'abord document de synthèse et appel à projets, et non un catalogue d'aides. La

méthode d'élaboration retenue fut largement participative, parce qu'il s'agissait d'abord de réunir tous les partenaires du développement touristique autour de la Région, comme se réunissaient, depuis 1987 déjà, tous les partenaires de la promotion au sein du Comité régional du tourisme.

Loin de « faire double emploi avec le volet touristique du plan régional », ce Schéma eut le grand mérite de permettre l'émergence d'un consensus autour de deux idées, alors très nouvelles dans le tourisme bourguignon :

- alors que l'individualisme des acteurs était la règle, la nécessité de travailler ensemble, en coopération et en concertation, comme vient de l'affirmer, pour la première fois, la loi de 1992 ;*
- l'impératif de qualité, clairement défini comme le respect des promesses faites aux consommateurs.*

Le contrat de plan Etat-Région transforma, dès 1994, l'ensemble de ces recommandations en règlements d'intervention, permettant ainsi l'application immédiate du Schéma régional.

Dix années plus tard, la loi du 27 février 2002 confère au conseil régional la responsabilité de « coordonner » toutes les initiatives dans le domaine du tourisme mais sans définir de bloc de compétences. Si cette loi met fin à une ambiguïté, elle est loin de régler la question de l'enchevêtrement des compétences.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ne clarifie pas davantage la répartition des interventions, ni entre l'Etat et les collectivités territoriales ni entre les collectivités régionales et départementales.

Il convient donc d'examiner les interventions du comité régional du tourisme de Bourgogne à la lumière de cette évolution qui, pas à pas, très progressivement, fait en 20 ans de la Région un acteur majeur du développement touristique dans la région, mais dans un paysage institutionnel encore inachevé et imparfait et dans un secteur économique que caractérisent à la fois une très grande diversité des métiers et des situations, et la multiplicité des intervenants.

Les compétences exercées par les C.R.T.

- La Cour relève que les compétences exercées par les comités régionaux du tourisme concernent principalement la promotion de la région en France et à l'étranger.*

Il convient de rappeler que selon les dispositions de la loi de 1987, la promotion est la seule mission obligatoire des C.R.T., que ce sont les conseils régionaux qui définissent le champ d'intervention de leur comité régional – auxquels ils peuvent ou non conférer des missions légales, certes complémentaires mais facultatives – , qu'en Bourgogne la Région a ainsi

donné délégation au C.R.T. pour l'assistance à la commercialisation, pour l'observation économique du tourisme et pour des missions complémentaires en vue d'améliorer l'accueil des touristes (le concours régional des villes et villages fleuris, le tourisme viticole...), et qu'en Bourgogne la Région associe également étroitement le C.R.T. à la préparation du Schéma Régional de Développement du Tourisme.

La Cour relève qu'une délégation non prévue statutairement avait été confiée durant 3 années à un vice-président du C.R.T. pour les affaires internationales. Il a été mis fin en 2004 à cette délégation.

- *Si le C.R.T. de Bourgogne n'exerce pas actuellement cette responsabilité, il est néanmoins inexact de noter que les Conseils régionaux confient à la FROTSI la compétence Formation. En Bourgogne, c'est le conseil régional qui conduit avec continuité une politique de formation dans le domaine du tourisme en apportant les moyens nécessaires à tous les partenaires, dont la FROTSI pour la formation de ses seuls adhérents.*
- *S'agissant de l'observation économique, la Cour estime que l'objectif d'établir un compte régional du tourisme « semble loin d'être atteint ».*

Cette affirmation doit être mise en perspective :

- *Sur le caractère incomplet du compte régional du tourisme, le C.R.T. ne peut que souscrire à l'appréciation de la Cour, le C.R.T. ayant lui-même fait état à plusieurs reprises des travaux qu'il reste à mener. Il convient néanmoins de considérer la nature très complexe de l'observation des flux touristiques, l'extrême diversité (en volume, en valeur...) des observations à recueillir avec continuité, le coût de ces observations, la faiblesse des moyens humains et financiers dégagés au niveau national, l'absence de répartition légale des compétences entre l'Etat et la Région.*
- *Mais si le travail n'est pas achevé, l'intervention continue et reconnue du C.R.T. de Bourgogne dans ce domaine a déjà permis de parcourir un long chemin. Comme vient de l'observer la chambre régionale des comptes au terme de son contrôle du C.R.T. de Bourgogne, « Il est possible de considérer légitimement que les objectifs fixés au comité par la région et par l'Etat en matière de suivi de l'observation de l'activité touristique ont été atteints (...). Le comité s'est investi pour susciter l'intérêt des professionnels, par exemple en adaptant ses outils d'enquête et en développant leur diffusion (...). »*

Les actions de communication et de promotion

Comme le note la Cour, en Bourgogne, le comité régional du tourisme inscrit ses actions dans une convention annuelle à l'occasion de laquelle le conseil régional exprime les objectifs assignés au Comité.

En Bourgogne, comme le note également la Cour, les actions ainsi proposées chaque année par le Comité au financement régional s'inscrivent elles-mêmes dans un plan marketing préparé et mis à jour avec régularité - le comité travaille actuellement à son troisième plan qui couvrira la période 2005-2010, après les plans marketing 1999-2001 et 2002-2004.

Et les plans marketing du C.R.T. s'inscrivent eux-mêmes dans le schéma régional de développement du tourisme qui fixe les objectifs régionaux.

C'est ainsi que le premier schéma régional, en 1993, a affirmé fortement la nécessité d'élargir les clientèles de la Bourgogne à des clientèles plus jeunes et actives, amateurs de plein-air et de nature, en complément des clientèles traditionnelles davantage tournées vers l'art et le patrimoine, les vins et la gastronomie, et il est patent que cette orientation a profondément structuré les deux premiers Plans marketing du C.R.T.

La Cour estime que les actions de promotion des C.R.T. sont souvent « coûteuses et aux retombées incertaines... ».

L'affirmation vaut pour toutes les formes de communication, bien au-delà de la communication touristique. Mais la collectivité régionale peut légitimement considérer que la communication touristique, si elle est une charge, est d'abord un investissement créateur d'activité. Elle peut aussi considérer que les autres destinations touristiques européennes interviennent et souvent avec des budgets très supérieurs à ceux déployés par la Bourgogne et que la Bourgogne doit s'exprimer pour faire valoir ses atouts dans cette situation très concurrentielle. En Bourgogne, l'effort promotionnel du C.R.T. s'élève en moyenne à 0,52 Euros par nuitée marchande pour une dépense par touriste 100 fois supérieure (56 Euros en moyenne).

Ce sont donc les résultats qu'il faut considérer autant que le coût : en Bourgogne, la consommation touristique représente désormais chaque année 2 milliards d'Euros pour l'économie régionale, soit plus de 5 % du P.I.B. régional.

Pour ce qui concerne la Bourgogne, la chambre régionale des comptes au terme de son contrôle du C.R.T. de Bourgogne, observait d'ailleurs que « la volonté du comité de connaître précisément les coûts générés par la promotion du tourisme (...) est indéniable », et qu'« il apparaît que les actions de promotion du comité s'inscrivent dans un schéma d'ensemble, comportant une définition des objectifs, qui est globalement respecté ».

La cour note « qu'à l'étranger, la promotion, des régions passe par des moyens divers tels que la participation à des foires et des salons professionnels ». Par type de dépenses, la communication publicitaire a représenté 42 % des dépenses de communication du C.R.T. Bourgogne de 2002 à 2004, les éditions 22 %, et les foires ou salons 12 % seulement.

Les coûts de fonctionnement

La Cour note qu'en général, « les comptes rendus financiers sont toujours aussi peu précis ».

En Bourgogne, la chambre régionale des comptes au terme de son contrôle du C.R.T. de Bourgogne, vient de considérer que « le C.R.T. satisfait au contrôle de la région (...). Un contrôle d'activité a été instauré (...). Un contrôle financier a également été institué (...). Le comité produit chaque année un compte rendu très détaillé de l'ensemble de ses activités. Les bilans et comptes de résultat sont systématiquement remis à la région, ainsi que le bilan certifié conforme établi par le commissaire aux comptes. (...) Doté d'une complète autonomie de gestion dans le cadre de son statut associatif, le comité propose des objectifs et des modalités de mise en œuvre de la politique touristique régionale. Ses objectifs sont arrêtés par la région, son principal financeur, auquel il rend compte. Pendant la période sous revue, il a rempli ses obligations en matière de contrôle de ses activités ».

La Cour observe que les modalités financières mises en place en Bourgogne pour les participations de partenaires aux foires et salons « conduisent le C.R.T. à avancer des fonds et à prendre ainsi un risque financier sans réelles garanties ».

A l'expérience, le C.R.T. considère que si la modestie et la dispersion du risque financier ne semblent pas justifier la mise en place d'une procédure d'acompte, en définitive lourde pour le C.R.T. comme pour ses partenaires exposants, la recommandation de la Cour devra néanmoins être prise en considération, mais par la mise en place d'une pénalité en cas d'annulation de la réservation souscrite par l'exposant.

La Cour observe que le C.R.T. de Bourgogne applique les règles de la concurrence, mais que « la composition et le fonctionnement de la commission d'appel d'offres appellent des critiques. »

Le bureau du C.R.T. et sa commission d'appel d'offres viennent de traiter cette question soulevée par la Chambre régionale des comptes et d'améliorer la procédure en vigueur.

Le C.R.T. de Bourgogne ne se reconnaît pas dans les affirmations selon lesquelles « les responsables des C.R.T. » voyagent à l'étranger dans des conditions criticables et que « les frais de déplacement sont élevés ».

Le C.R.T. de Bourgogne constate d'ailleurs avec satisfaction que les procédures relatives à la gestion et aux frais de déplacement au C.R.T. de Bourgogne sont évoquées positivement par la Cour.

La coordination des interventions

La Cour observe que « le C.R.T. ne joue pas pleinement son rôle de coordination entre tous les organismes chargés du tourisme » et que « chaque acteur poursuit sa stratégie propre... ».

Pour éviter cette absence de coordination, le C.R.T. de Bourgogne s'est employé avec résolution à mettre en œuvre un outil de coopération avec les comités départementaux du tourisme et le Parc du Morvan sur le marché essentiel qu'est la France. Le C.R.T. de Bourgogne constate avec satisfaction que la convention triennale ainsi passée avec les C.D.T. pour la promotion de la Bourgogne en France est évoquée positivement par la Cour.

Pour ce qui concerne les actions à l'étranger, il convient de rappeler que la coordination est réalisée au niveau national par le GIE Maison de la France auquel le C.R.T. apporte tout son appui et auquel adhèrent les principaux acteurs bourguignons de la promotion à l'étranger. La coordination est assurée en Bourgogne au travers du Plan marketing adopté par le C.R.T. et bien connu de l'ensemble de ces acteurs. Au demeurant, la composition même du C.R.T., qui intègre ces acteurs ou leurs fédérations, permet la circulation de l'information et l'échange d'expériences.

Conclusion

Il ne suffira pas que les orientations de la politique régionale touristique soient mieux définies pour que l'ensemble des collectivités et des acteurs interviennent de manière coordonnée. Il ne suffira pas que la Région affirme sa volonté, conformément à la Loi, de coordonner les actions pour que les initiatives désordonnées cessent.

Si le Législateur ne procède pas à une profonde clarification des compétences en matière de tourisme, les obstacles à la mise en œuvre d'une politique régionale cohérente du tourisme demeureront.

Car la répartition légale actuelle des compétences n'est ni satisfaisante ni aboutie.

- *Les compétences légales de l'Etat demandent à être clarifiées, notamment dans le domaine de l'observation économique puisque la loi du 23 décembre 1992 lui a retiré cette compétence pour la confier aux Conseils régionaux alors que l'Etat la conserve pourtant au titre de ses missions en matière de statistique publique et au titre de ses obligations européennes ;*

- *Si la Région « coordonne » les initiatives depuis 2002, elle ne dispose néanmoins d'aucun bloc de compétences et la loi qui invite à passer des conventions (telles celle passée en Bourgogne pour la promotion en France) ne fait néanmoins pas obligation aux collectivités d'agir par cette voie conventionnelle, la coordination demeurant donc très fragile.*

Comme la Cour, le C.R.T. de Bourgogne, qui a déjà largement fait progresser la coordination et la coopération, constate le caractère encore souvent « désordonné » des actions menées et appelle à la clarification des interventions autour de la Région, dans le cadre du schéma régional de développement du tourisme et par le moyen de conventions d'actions ou d'objectifs.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE CHAMPAGNE-ARDENNE

En premier lieu, il n'est pas inutile de rappeler qu'en matière de développement touristique, l'expérience des conseils régionaux est très récente. Dans ce champ de compétence, l'existence du conseil régional n'apparaît la première fois, du point de vue légal, que dans le corps de la loi du 3 janvier 1987, les lois de décentralisation n'ayant pas traité spécifiquement de la question du tourisme.

Les communes, quant à elles, ont parfois à travers leur office du tourisme plus de cent ans d'expérience, de même que les conseils généraux en matière de tourisme en milieu rural.

Dès lors, il s'agit de mettre en perspective le rôle du Conseil Régional, nouvel acteur évoluant dans un contexte législatif encore à parfaire, évoluant dans le cadre d'une répartition inachevée des compétences, entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, entre les collectivités locales, d'autre part.

Cette répartition de compétences s'est clarifiée pas à pas pendant vingt ans, mais n'est toujours pas achevée puisque la loi sur les responsabilités locales, adoptée le 13 août 2004, comporte de nouvelles dispositions dans le domaine du tourisme.

La loi du 23 décembre 1992 consacrait ainsi l'intervention de l'Etat et de toutes les collectivités locales en matière de tourisme. La loi du 27 février 2002 confère aux conseils régionaux la responsabilité de « coordonner » toutes les initiatives dans le domaine du tourisme mais sans les doter d'un bloc de compétences.

Ainsi, la loi du 27 février 2002 a mis fin à une « ambiguïté » mais elle n'a pas apporté de solutions réelles à l'enchevêtrement des compétences dans le domaine du tourisme.

Dans ce contexte encore très peu formalisé, la Région Champagne-Ardenne a choisi délibérément d'intégrer les axes de sa politique touristique dans le schéma régional aménagement et de développement du territoire (SRADT) qui par voie de conséquence, détaille particulièrement la place dévolue au développement touristique dans l'aménagement du territoire.

Le SRADT est lui-même complété par des études sectorielles souvent conduites avec l'Etat qui sont autant d'éléments destinés à être intégrés dans le cadre de ce qui constitue « de facto » un schéma régional du tourisme. Ont ainsi été réalisées : la carte régionale de l'accueil en 1995, une étude sur les hébergements associatifs de groupe en 1996, une stratégie de développement des gîtes et du tourisme vert en 1997, une étude sur le développement de l'hôtellerie en 1999 et 2000, une autre sur le tourisme de mémoire en 2001/2002, et enfin une sur les véloroutes et voie vertes en 2002.

L'assemblée régionale a été saisie en séance plénière et a eu à se prononcer sur les grandes lignes de l'action à conduire pour le développement du tourisme en région Champagne-Ardenne. Elle a, avec le Conseil économique et social régional, défini les objectifs qui, à ce niveau, s'entendent en termes de thématiques générales. Les conventions annuelles de financement du comité régional du tourisme (CRT) sont donc établies dans le prolongement du SRADT, en son chapitre sur le développement touristique, à charge, pour le CRT de le décliner.

La Cour a ainsi très justement relevé les efforts financiers supplémentaires concrétisant la volonté, exposée dans le SRADT, de développer le secteur touristique, économiquement prometteur.

Ces efforts financiers importants ont d'ailleurs trouvé un aboutissement incontestable dans les résultats concrets et significatifs qui sont confirmés par les enquêtes réalisées par l'INSEE, à travers l'augmentation conséquente et constante des taux de fréquentation des touristes, tant français (+ 32,7 % entre 1997 et 2001 alors que sur la même période le taux de progression au niveau national s'établissait à + 24, 7 %) qu'étrangers (+ 45 % en Champagne-Ardenne par rapport à + 24,8 % au niveau national).

Toutefois, les remarques formulées par la Cour sur l'utilisation des subventions accordées au CRT sont prises en compte par la Région Champagne-Ardenne qui a développé récemment un système de contrôle avec notamment la mise en place de fiches retraçant la situation comptable exacte du CRT au jour où celui-ci fait la demande d'un versement de subvention.

En second lieu, la loi du 3 janvier 1987 prévoit que le CRT assure la promotion de la région en France et à l'étranger.

Les actions réalisées dans le cadre de cette promotion consistent généralement en une présence sur des salons grands publics et/ou professionnels, en l'accueil de journalistes travaillant pour des périodiques à grande diffusion susceptibles de réaliser des articles ou dossiers sur le tourisme régional et l'organisation des « workshops ».

La lisibilité de chaque action de promotion n'est pas immédiatement visible et il est parfois utile de « tester » la réactivité de la clientèle étrangère.

Le CRT analyse la portée de ces actions et en tient compte d'une année sur l'autre. Ainsi, les clientèles brésiliennes et canadiennes ont été approchées dans le passé. Les actions menées ont permis au CRT d'avoir une bonne connaissance de la réaction des marchés et donc de décider pour l'année 2004 d'abandonner les actions sur le Canada et de les reprendre sur le Brésil.

Le CRT a su également rapidement s'adapter à la suite des événements du 11 septembre 2001 en réorientant les actions de promotion à l'attention des destinations les plus lointaines vers les marchés français et européens.

Concernant la promotion réalisée sur le marché français, on sait que la réalisation de campagnes d'affichages dans le métro parisien, poursuivie depuis trois ans, assure une retombée de notoriété très positive.

Les actions de communication, médias, publicité, représentent donc, comme la Cour le relève, une part importante du budget promotion du CRT mais il s'agit également d'un moyen essentiel pour le CRT d'assurer sa principale mission, la promotion touristique de la région Champagne-Ardenne.

Cependant, la Région Champagne-Ardenne a pris bonne note de l'observation de la Cour sur la mise en place d'outils de préparation et d'exécution de sa politique touristique en prévoyant dans ses orientations budgétaires 2005 un plan marketing pour le CRT et un schéma de développement touristique pour le Conseil Régional.

Enfin, l'activité touristique, également marquée par des évolutions comportementales des clientèles, exige une approche professionnelle précise et coopérative de la part des acteurs influant sur l'offre régionale.

S'intéressant plus spécifiquement à ce domaine, la Région Champagne-Ardenne a été l'un des acteurs les plus actifs dans la mise en place d'un système d'information touristique qui consiste en la traduction en trois langues du site du CRT et en la prise en compte d'opérations marketing et de photothèque.

Si, jusqu'à ces derniers mois, le projet n'est pas apparu totalement abouti, on peut signaler les éléments de progrès rapide :

- *la qualité et la quantité des informations saisies sur la base sont en constante progression,*
- *les partenaires se rendent compte de l'intérêt de cet outil pour eux-mêmes et pas seulement à l'échelon régional,*
- *le développement de marchés se poursuit en interne (entre le CRT et les CDT) et permet d'améliorer l'ergonomie du produit et son intérêt pour les utilisateurs,*
- *les secteurs les plus touristiques de la région, couverts par les offices de tourisme, 3 étoiles et 4 étoiles font l'objet d'une bonne saisie.*

Ainsi, un mode coopératif a été instauré à l'image de ce qui se produit depuis la loi de 1987 dans le domaine de la promotion, et c'est à ce titre qu'a été instituée l'association des CRT du Grand Est.

La participation du CRT à l'association des CRT du Grand Est découle naturellement du rapprochement des cinq Régions du Grand Est au sein d'une association ad hoc.

Cette dernière a pour mission principale de définir et de conduire des actions de promotion touristique au profit des cinq régions du Grand Est, dès lors que ces actions présentent un caractère collectif.

C'est ainsi que les cinq CRT ont décidé, afin de mutualiser les coûts, de commander ensemble en 2003, au bureau IPK, l'exploitation de ses observations sur les dépenses des touristes étrangers dans le Grand Est et, que d'autre part, les cinq chargés de mission échangent régulièrement des données.

Toutefois, la Région Champagne-Ardenne souhaite reconsidérer lors des ses Orientations Budgétaires 2005 la participation financière du CRT à cette association et va lui substituer une intervention directe de la Région.

Il n'en demeure pas moins que les Régions du Grand Est ont parfaitement pris conscience de la nécessité de mutualiser leurs initiatives dans le domaine de la promotion touristique pour leurs assurer une plus grande efficacité.

Cependant, les rapports restent tout aussi délicats avec les autres collectivités territoriales, moins les communes, avec lesquelles les Régions ne sont pas vraiment en concurrence, qu'avec, éventuellement, les groupements de communes et, surtout, les départements pour assurer la cohérence des différents acteurs en matière d'accueil et d'information des touristes comme dans le domaine de la promotion touristique. Les réticences des collectivités territoriales sont plus grandes que celles de l'Etat. En témoigne la réduction

considérable, au fil des débats, de la fonction de collectivité chef de file que le projet de loi sur les responsabilités locales attribuait à la Région.

Dans le domaine du tourisme, il n'est pas inutile de rappeler que le projet de loi adopté en première lecture faisait de la Région la seule collectivité compétente en matière d'animation et de coordination des interventions publiques et privées et la rendait responsable du classement et de l'agrément des équipements et organismes de tourisme. Cette compétence a été supprimée en seconde lecture.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU COMITÉ RÉGIONAL DU TOURISME DE CHAMPAGNE-ARDENNE

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes sur « Les comités régionaux de tourisme des régions du Grand-Est » appelle de ma part les observations suivantes :

La Cour constate qu'« en Champagne-Ardenne, la Région n'a pas fixé d'objectifs de résultats au CRT malgré une augmentation de 230 % entre 1994 et 2001. »

La loi de 1987 précise que les CRT sont chargés d'assurer les actions de promotion touristique de la Région en France et à l'étranger. De cette mission découle tout naturellement un objectif :

Accroître les résultats économiques du secteur touristique dans la région, en augmentant les recettes et en augmentant le nombre de touristes.

Pour atteindre cet objectif, il faut réaliser des investissements de promotion et de communication. Il se trouve qu'en l'occurrence, en Champagne-Ardenne, les retours économiques sur investissement sont là : augmentation de 1,778 à 2,457 millions de nuitées hôtelières sur la période de 1995 à 2001. Par ailleurs cette augmentation de 230 % des subventions de la Région Champagne-Ardenne ne se limite pas aux dépenses de communication. Elle prend en compte la création d'un Observatoire du Tourisme, chargé de l'établissement des statistiques nécessaires à la mesure des résultats, le renforcement des équipes.... Enfin, si le Conseil Régional a souhaité cette augmentation des budgets, c'est pour prendre en compte la nécessité de la promotion touristique dans un contexte économique particulièrement évolutif et l'accroissement de la concurrence.

La Cour constate qu'« a contrario, les autres domaines d'action, pourtant essentiels, surtout en matière de planification et de définition des politiques régionales, ne sont pas au cœur des préoccupations des CRT. »

La Loi de 1987 stipule que le Conseil Régional fixe les missions attribuées au CRT. La promotion, les assistances techniques à la commercialisation sont effectivement confiées au CRT. Les autres domaines d'action (études, aides aux hébergements, formation, etc.) sont pris en compte par le CRT, dans le cadre d'une collaboration avec les organismes compétents : Observatoire Régional du Tourisme pour les études, Frotsi, pour la formation, l'aide aux hébergements étant du ressort du Conseil Régional avec avis du CRT.

La Cour constate qu'« ainsi, en Champagne-Ardenne, le projet a accusé de nombreux retards et révélé, lors de sa réalisation, les difficultés de la mise à jour permanente des bases de données. »

Nous tenons à rappeler ici que l'Observatoire Régional du tourisme a pour mission l'établissement et la diffusion des statistiques relatives au secteur touristique en Champagne-Ardenne, la Base de données étant l'outil de diffusion de l'ensemble de l'offre touristique de Champagne-Ardenne.

La participation à la base de données régionale d'autres acteurs du tourisme (CDT, OT) se voulait une démarche exemplaire et dans la droite ligne des notions de partage et de coordination que la Cour juge souhaitables. Le CRT est bien conscient que les performances du système d'informations touristiques sont directement liées à la capacité de gérer une mise à jour efficace par chaque unité de la base.

Le CRT n'a pas manqué dans les comités de pilotage de mettre les partenaires devant leurs responsabilités, appuyé en cela par le Conseil Régional et la FROTSI.

La Cour observe « qu'il a été constaté que ces organismes engagent souvent des actions coûteuses aux retombées incertaines, sans que leur stratégie de promotion touristique aient une lisibilité suffisante et qu'ils mesurent l'impact de leurs actions ».

Cette observation de la Cour pose la question centrale du coût des actions qui doit être mis en corrélation avec l'objectif visé et le résultat que l'on peut y associer. Ainsi de 1995 à 2001, la Champagne-Ardenne a accru sa fréquentation touristique pour passer de 1,778 à 2,457 millions de nuitées hôtelières, ces chiffres attestant que les actions ont des retombées certaines et que l'impact des actions est mesuré.

La Cour avance qu' « en Champagne-Ardenne, certaines destinations ne sont d'ailleurs même pas inscrites dans le plan stratégique présenté à la région ».

Le projet de budget 2000, présenté au Conseil régional au cours du 3^{ème} trimestre, faisait état d'opérations prévues sur les marchés Amérique du Sud et Asie Pacifique. Ces projets ont par ailleurs fait l'objet d'une présentation au bureau du CRT, (auquel siègent des représentants du Conseil régional) le 20 septembre 1999.

Les dispositions prises depuis lors permettent d'assurer une plus large information de l'Assemblée régionale sur les actions prévues par le CRT dans le plan de communication.

La Cour constate que « par ailleurs, de façon générale, les CRT ne suivent pas les effets des actions menées. Ainsi, les retombées de la participation à des foires et salons professionnels ne sont pas évaluées alors même que les dépenses engagées sont en forte croissance (multiplication par 4,4 entre 1997 et 2000 en Champagne-Ardenne pour atteindre près de 460 000 €). »

Les Foires et Salons sont évalués régulièrement en prenant en compte le nombre de visiteurs global, le nombre de contacts sur le stand du CRT, le nombre de brochures distribuées et l'intérêt des visiteurs. Si, en 2000, ce poste atteignait près de 460 000 €, il plafonnait à 242 520 € dès 2001 pour prendre en compte l'évolution du comportement des touristes et la nouvelle donne issue de la maturité du support internet.

La Cour observe que « le tournage d'une émission de télévision américaine, qui a coûté 30 000 € au CRT Champagne-Ardenne, n'a donné lieu à aucune évaluation. »

Ce tournage pour le compte de la chaîne NBC a eu lieu en septembre 2000 sur le thème du Champagne et devait être diffusé en septembre 2001 pour être en phase avec la période des vendanges.

Très malheureusement, les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont conduit les responsables de la chaîne à reporter sine die la diffusion de ce reportage. Les événements internationaux qui ont suivi n'ont pas permis à NBC de trouver un créneau idéal pour sa diffusion intégrale. Deux extraits ont cependant été mis à l'écran depuis 2002.

La Cour constate que « les diverses motivations de la clientèle touristique régionale sont peu connues des CRT. »

La Champagne-Ardenne, par le biais de son Observatoire du Tourisme, s'est dotée de différentes études qualitatives permettant de qualifier la clientèle de la région :

- *L'enquête de notoriété réalisée en 2001 fournit des analyses permettant de qualifier d'une part la connaissance de la région, de dessiner le profil type des « habitués de la région », les motivations et la notoriété auprès d'une partie de la clientèle française pour la destination Champagne-Ardenne. L'enquête Post Test outre le fait de mesurer l'impact de la campagne permet d'avoir des informations sur les attentes des franciliens en matière de vacances.*
- *étude sur le comportement des touristes français (Suivi de la Demande Touristique des Français, NT SOFRES) commandée depuis 2000 (module spécifique d'étude sur le comportement des touristes ayant fréquenté la Champagne-Ardenne) ayant donné lieu à une publication de l'observatoire Echos Tourisme n°30 (février 2002)*

La commande a été renouvelée en 2001. Cette enquête est la seule enquête mise à disposition des observatoires permettant à un prix accessible (mutualisation des coûts avec les autres observatoires) d'avoir une vision plus qualifiée des comportements touristiques des Français venus en Champagne-Ardenne. Elle permet d'établir un profil type des touristes français en Champagne-Ardenne. Un module commun Grand-Est est en cours de réflexion pour 2003 : mutualisation des coûts afin d'obtenir des données que nous ne pourrions pas avoir à notre échelle (échantillon d'étude trop petit) : touristes franciliens ayant fréquenté les hébergements marchands du Grand Est.

- *Pour les étrangers, les coûts pour de telles études sont démultipliés (coûts élevés par marché (supérieurs à ceux obtenus sur le marché français) et nécessaires sur chaque marché à étudier) et donc inaccessibles actuellement pour l'observatoire.*

A ce jour, les seules solutions pour la plupart des observatoires régionaux de tourisme sont les données de l'enquête aux frontières, réalisée en 1996 (publication de l'O.R.T.C.A. : Echos Tourisme n°17) et dernièrement en 2001/2002 mais dont les données sont inexploitable au niveau régional.

Une réflexion est menée au sein de la Commission Observation de la Fédération Nationale des Comités Régionaux de Tourisme : audition du cabinet IPK Conseil sur le Moniteur des voyages internationaux lors de la réunion du 22 novembre 2001.

- *L'observatoire a commandé à la NT SOFRES une étude « European Holiday Survey » en 2001 donnant les résultats des comportements touristiques des principales clientèles européennes, mais qui n'a pu faire l'objet de publication.*
- *Une étude a été réalisée par le cabinet d'études COACH OMNIUM « Clients et non-clients d'hôtels en Champagne-Ardenne » et « L'activité des hôtels en Champagne-Ardenne » en 1999.*

Cette enquête sur site a permis d'évaluer la typologie des clients et des non-clients de l'hôtellerie, l'hôtellerie représentant en Champagne-Ardenne plus de 70 % des nuitées marchandes.

- *L'observatoire publie régulièrement depuis sa création des études à caractère qualitatif sur les clientèles touristiques de Champagne-Ardenne : une par an. En 2002, des efforts particuliers ont été faits pour éditer et informer les professionnels du tourisme régionaux sur les comportements des principales clientèles de la région. Une analyse autre que conjoncturelle des clientèles et des marchés demande du « recul » : en l'occurrence, ce n'est qu'à partir de 1998 que l'ORTCA a fourni des données exploitables. Etre en mesure d'éditer dès 2002 des analyses de fonds sur les différents marchés étrangers (Echos tourisme n°37 annexe 65) et sur le marché France (Echos tourisme n° 30 annexe 65) nous paraît assez performant :*

- *Echos Tourisme n°37 : Le comportement touristique des principales clientèles étrangères de Champagne-Ardenne – (2002) – en cours de publication*
- *Echos Tourisme n°31 : La notoriété de la Champagne-Ardenne auprès de la clientèle française – (2002)*
- *Echos Tourisme n°30 : La clientèle française de Champagne-Ardenne – (2002)*
- *Echos tourisme n°25 : Essor de la clientèle américaine en Champagne-Ardenne (2001)*
- *Echos Tourisme n°22 : La promotion touristique dans la presse belge francophone en 1999 – (2000)*
- *Echos Tourisme n°17 : Les touristes étrangers en Champagne-Ardenne – (1999)*
- *Echos Tourisme n°13 : Les routes du goût en Champagne-Ardenne – (1998)*
- *Echos Tourisme n°8 : Les touristes en Champagne-Ardenne – (1997)*
- *Echos Tourisme : La clientèle belge (1996)*
- *Echos Tourisme n°3 : Les touristes allemands en Champagne-Ardenne – (1995)*

La Cour constate que « le CRT Champagne-Ardenne n'a réalisé aucune analyse permettant de valider sa coûteuse stratégie de communication et de promotion aux Etats-Unis en fonction de la clientèle visée. »

Le CRT Champagne-Ardenne, en 1997, quand il a décidé d'intervenir sur ce marché avec l'appui du Grand Est et, indépendamment, avait mesuré le retard très important qu'il avait par rapport aux régions Bourgogne et Alsace. Sur cette période, l'action menée à travers le Grand Est et ensuite ABC, et pour la Champagne-Ardenne, montre très clairement que cette démarche a été d'une grande efficacité (c.f. tableau « nuitées américaines »). Cela permet également de mesurer qu'étant les seuls intervenants sur ce marché, ces résultats peuvent être attribués au seul CRT. Nous avons rattrapé une bonne partie du retard que nous avions par rapport aux régions Alsace et Bourgogne. Les tableaux présentant la part des américains dans les hôtels 3 et 4 étoiles en Champagne-Ardenne illustrent cette progression remarquable et l'augmentation des nuitées.

Tableau Nuitées américaines

	1 997*	1 998*	1 999*	2000	2001	variations 97/01	dont variations 97/99
Champagne-Ardenne	25 200	33 800	44 200	41 885	39 269	55,8%	75,4%
Bourgogne	97 376	101 805	105 425	107 595	109 855	12,8%	8,3%
Alsace	83 475	97 680	135 204 (160 204*)	138 495	109 612	31,3%	62,0%

*Accueil de l'ASTA en 1999 : 5000 agents de voyages américains à Strasbourg. Cette manifestation a apporté 25000 nuitées supplémentaires en 1999, selon les sources du CRT Alsace. Coût de l'opération: environ 1 million d'Euros pour la région Alsace

Parc au 1er janvier 2002

	Nombre de chambres hôtelières	dont chambres 3 et 4 étoiles
Champagne-Ardenne	7 991	2 225
Bourgogne	14 896	4 433
Alsace	19 395	6 404

*données hors 0 étoile

**Rapport entre le nombre de nuitées américaines et le nombre de
chambres 3 et 4 étoiles**

	1997	1998	1999	2000	2001	Variation 97/01
Champagne-Ardenne	12,5	16,3	19,1	20,2	17,6	41%
Bourgogne	21,8	23,7	25,0	23,8	24,8	14%
Alsace	14,4	16,8	31,8	22,8	17,1	19%

Sources : Enquêtes INSEE-DT-Partenaires Régionaux - Mémentos du Tourisme-
Observatoire National du Tourisme

La Cour relève que « le CRT Champagne-Ardenne n'a réalisé aucune analyse permettant de valider sa coûteuse stratégie de communication et de promotion aux Etats-Unis. »

Il est exact qu'aucune enquête de notoriété n'a été réalisée sur ce point au niveau du CRT Champagne-Ardenne dans la mesure où l'action de promotion conduite sur le marché américain était menée par trois CRT dans le cadre de l'association des CRT du Grand Est.

La Cour constate que « les enquêtes de notoriété à la suite du « Plan Média » du CRT Champagne-Ardenne, ayant coûté plus de 300 000 €, se sont avérées insuffisantes. »

Il a été répondu plus haut à l'observation de la Cour sur l'insuffisance des enquêtes de notoriété consécutives au « Plan Média » ayant coûté 300.000 Euros par an.

La Cour observe « l'évolution des subventions régionales aux CRT (1994-2002) Champagne-Ardenne :

1994 : 1,44

2002 : 3,46 (+ 140 %) »

On peut mettre en parallèle à cette évolution une progression de l'indicateur principal de la fréquentation touristique qui mesure le nombre des nuitées hôtelières, lequel passe de 1,778 à 2,457 millions durant la même période.

Par ailleurs, un système de contrôle a été instauré depuis lors entre les services de la Région Champagne-Ardenne et le CRT pour le versement des subventions régionales qui repose sur la production de « fiches d'engagement » et la situation comptable précise du CRT au moment de la demande de versement des subventions.

La Cour constate que « la gestion comptable et financière de ces associations pourrait être fortement améliorée qu'il s'agisse... de la tenue d'un inventaire en Champagne-Ardenne. »

Ainsi qu'il a été indiqué dans nos réponses à la Chambre Régionale des Comptes en novembre 2003, il est tenu un inventaire au CRT Champagne-Ardenne depuis 2001.

La Cour observe que « les CRT sont tenus de respecter la « directive marchés » ... Cette procédure n'a jamais été mise en œuvre au CRT Champagne-Ardenne. »

Nous avons mandaté dans le cadre de l'Association des CRT du Grand Est, un cabinet spécialisé afin d'obtenir des éclaircissements sur nos obligations. En mai 2002, le cabinet FIDAL nous confirmait l'assujettissement des CRT à la procédure européenne, que le CRT suit désormais scrupuleusement, notamment au regard des règles de publicité et de mise en concurrence.

La Cour constate que « le personnel des CRT relève en principe du droit privé et il est soumis à la convention nationale « des organismes de tourisme à but non lucratif ». Mais cette convention est appliquée de manière très favorable, en particulier s'agissant du personnel d'encadrement. L'évolution de la carrière des chargés de mission, recrutés comme des contractuels, explique en partie l'augmentation des dépenses. »

Organismes de droit privé, les CRT sont soumis aux règles du droit privé en termes de recrutement.

Faisant siennes les observations de la Cour, le CRT a récemment décidé de faire procéder à un audit social portant notamment sur sa politique en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines.

La Cour observe que « Les indemnités de licenciement beaucoup plus favorables que ne le dispose la convention collective ont pesé sur les budgets : pour deux licenciements intervenus en 1996, la dépense totale pour le CRT Champagne-Ardenne a été de plus de 183 000 €. »

La convention collective n'a pas pour objet de régler les conflits qui se traduisent en droit privé soit par un règlement aux Prud'hommes, soit par une transaction entre les deux parties.

Dans le domaine du droit privé, le coût d'un licenciement qui se limiterait aux termes de la Convention Collective ne peut généralement concerner qu'un licenciement économique.

Dans un licenciement dû à un litige, il appartient à l'employeur, dans l'intérêt de l'entreprise, de choisir entre une procédure judiciaire ou une transaction entre les deux parties.

C'est le choix de cette dernière solution qui a été retenue par le Président du CRT en 1996.

La Cour observe que « la mise en place laborieuse d'un système d'informations touristiques en Champagne-Ardenne illustre les difficultés de coordination des actions entre le CRT et les autres structures. »

La loi préconise une coordination des acteurs du tourisme par le Conseil Régional, elle n'en fixe aucun cadre ni aucun moyen d'action. La coordination n'est que le fruit de la volonté des différents acteurs. Le Conseil régional, et le CRT, ont à maintes reprises prouvé leur bonne volonté notamment au cours du dossier base de données. La mise en place prochaine d'un Schéma régional de développement touristique, que l'Assemblée Régionale appelle de ses vœux, permettra sans doute d'améliorer la situation.

Les remarques de la Cour regroupées dans la section IV B appellent de ma part les observations suivantes :

La loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme fait obligation aux Conseils Régionaux de confier a minima la promotion touristique de la région aux C.R.T., puisque son article 3 dispose que « le Comité Régional du Tourisme assure les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger ». La mission principale du CRT, « la promotion touristique », est ainsi attribuée au CRT par l'autorité de la loi.

La même loi dispose expressément, en son article 2, que « les comités régionaux du tourisme peuvent s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional, national ou international ».

La constitution de l'Association des CRT du Grand Est, le 19 mai 1994, découle directement de cet article 2 de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987.

L'Association des CRT du Grand Est est donc l'expression même de la faculté ouverte aux CRT, par la loi du 3 janvier 1987, d'unir leurs moyens « pour entreprendre des actions touristiques ».

L'objet social de l'Association est clairement distinct de celui de chaque CRT membre, puisqu'aux termes de l'article 4 des statuts « L'Association des CRT du Grand Est a pour principale mission de définir et de conduire des actions de promotion touristique au profit des cinq régions du Grand Est, dès lors que ces actions présentent un caractère collectif et engagent un minimum de trois Comités Régionaux du Tourisme parmi les cinq... »

Ainsi, l'unique vocation de l'Association, depuis sa création, est d'unir les forces des cinq CRT membres pour atteindre la masse critique nécessaire. En mutualisant, lorsque des priorités communes apparaissent, leurs moyens d'action et leurs financements au sein de l'Association des CRT du Grand Est, il leur devient possible de franchir des seuils d'efficacité tout en minimisant la dépense publique, et de faire mieux ensemble ce que chacun des CRT pourrait mal faire isolément.

Cette démarche s'est avérée particulièrement efficace dans les situations suivantes :

- *lorsqu'il s'agit d'apparaître sur un marché nouveau ;*
- *lorsqu'il s'agit de communiquer sur un marché gigantesque ;*
- *pour partager les coûts d'une étude juridique ou d'études de marché.*

Cette vocation tend à la diminution des charges de structure :

- *L'Association des CRT du Grand Est n'a jamais disposé de services en propre et a toujours utilisé les services administratifs et comptables des CRT membres ;*
- *La gestion coordonnée des opérations de promotion inscrites au programme a permis d'obtenir une meilleure reconnaissance de la part des partenaires extérieurs.*

Dans le cadre de ses orientations budgétaires 2005, le Conseil Régional Champagne-Ardenne a prévu une intervention directe au profit de l'association des CRT du Grand Est qui viendra se substituer à la participation financière du CRT à ladite association.

En conclusion, si par nature toute action est perfectible et que, par ailleurs, le CRT entend les reproches qui lui sont faits (le CRT Champagne-Ardenne, à l'issue du contrôle effectué par la Chambre Régionale des Comptes a mis en place un plan de 20 mesures destinées à améliorer le fonctionnement de l'association), je tiens à préciser que les critiques relatives au manque de coordination opéré par le CRT, dans le cadre de ses missions avec les acteurs du tourisme dépendant des autres collectivités territoriales, ne reposent que sur une base fragile. Encore faut-il que les autres acteurs du tourisme manifestent une volonté de travailler dans le même sens.

La Cour, dans sa conclusion souhaite « une clarification des politiques menées par les régions et leurs CRT...pour permettre une application réelle de la loi n°2004-809 ». Si cette loi du 13 août 2004 demande aux offices de tourisme d'agir dans le cadre de la promotion touristique de la commune « en cohérence avec le comité départemental et le comité régional du tourisme », elle ne confère pas au CRT d'assurer cette cohérence des actions.

Je ne saurais conclure sans faire part à la Cour de la mise en place prochaine, par le CRT d'un plan marketing, et à la demande de la nouvelle Assemblée Régionale, d'un Schéma régional d'Aménagement du Territoire qui fixera les objectifs et les moyens de la politique touristique en Champagne-Ardenne. Ce schéma concourra certainement, tel que fixé par la loi 92-1341 modifiée par la loi 2002-276 du 27 février 2002 art 103, à améliorer la coordination dans la région des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ RÉGIONAL DU TOURISME DE FRANCHE-COMTÉ

Chapitre I – A de l'insertion de la Cour :

Absence de Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, la loi 87-10 du 3 janvier 1987 permet au Conseil régional de demander au CRT d'élaborer un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Une telle demande n'avait jamais été formulée jusqu'en 2004. Le choix qui appartient au Président du conseil régional et au Président du CRT s'était porté sur une approche de la demande, en l'occurrence le plan marketing du CRT (1^{er} plan de 1996 à 2001 et 2^{ème} plan de 2002 à 2006). Le conseil régional de Franche-Comté a le projet de lancer ce schéma régional de développement du tourisme et des loisirs dans l'année 2005 et d'en confier la réalisation au CRT.

Chapitre I – B & C de l'insertion de la Cour :

Mise en place d'un lieu d'échange et d'information (LEI) en Franche-Comté

La Cour relève que la confusion des rôles entre la FROTSI (fédération régionale des offices de tourisme et syndicats d'initiative de Franche-Comté) et le CRT fait qu'aucun système complet d'informations n'existe et que le LEI ne fonctionne pas correctement.

Le CRT est aujourd'hui le responsable du développement et du fonctionnement d'un LEI en Franche-Comté. La FROTSI a été partie prenante, comme fédérateur des OTSI, dans le lancement d'une démarche d'informatisation des offices de tourisme dans le cadre d'un contrat de progrès régional. Depuis, le développement de cette base de données commune et sa pérennisation sont de la responsabilité d'un comité de pilotage (qui se réunit régulièrement), animé par le CRT, constitué de techniciens du conseil régional, d'élus et techniciens des offices de tourisme et des structures départementales.

Ce système d'information est aujourd'hui complètement opérationnel. S'il n'est pas totalement exhaustif, il n'en reste pas moins une source d'information largement consultée et reprise par les institutions régionales, départementales et locales : le LEI est utilisé sur le site du CRT puisque la base arrive en deuxième position des pages les plus vues sur www.franche-comte.org. Elle est donc très largement valorisée. Ce sont par ailleurs des demandes d'achat de séjours qui ont été générées sur le site grâce à la base du LEI.

A l'échelon départemental, les 4 départements de la Franche-Comté l'utilisent :

- la Haute-saône et le Territoire de Belfort comme base de données pour leur site internet (www.destination70.com et www.ot-belfort.fr),*
- les meublés Gîtes de France du Doubs sont extraits de la base LEI et présents sur www.doubs.org,*
- les meublés clévacances du Jura sont en cours d'intégration sur la base régionale.*

A l'échelon local, les sites des offices de tourisme des villes de Besançon, Montbéliard y sont reliés.

Chapitre II de l'insertion de la Cour :

Plan marketing du CRT de Franche-Comté

La Cour relève l'absence de chiffrage financier des actions de promotion.

Ce chiffrage financier a bien été présenté et validé en Bureau du CRT le 29/10/01. Il ne l'a pas été ensuite en raison de l'impossibilité pour la Région de s'engager au-delà de 2002 sur les moyens financiers qu'elle pouvait mettre à la disposition du CRT (application de la règle de l'annualité budgétaire). En revanche, les instances délibérantes du CRT ont eu connaissance des modalités financières d'exécution de ce plan à travers la préparation et l'adoption de chaque budget annuel du CRT.

De surcroît, le dispositif de suivi et d'évaluation des actions intégrées au second plan marketing a été mis en place. Il comporte l'enregistrement des retours action par action sur notre base de gestion clients informatisée, l'analyse des retombées économiques de nos actions en Franche-Comté.

Pour assurer une plus grande objectivité des résultats, cette analyse est réalisée par un cabinet extérieur. Le service presse fournit un bilan complet des contre valeurs publicitaires et une analyse des retombées par media.

L'observatoire du tourisme fournit, quant à lui, des indicateurs d'évolution de l'activité économique sur les principales filières et thématiques travaillées par le CRT :

- *Nature été et montagne hiver : fréquentation par type d'hébergement et nationalités, parts de marché, fréquentation des offices de tourisme, remontées mécaniques et redevances ski de fond.....)*
- *Pêche (évolution des ventes de cartes de pêche), tourisme fluvial (passage aux écluses, une enquête clientèle très complète a été réalisée en 2003), tourisme culturel et de gastronomie (fréquentation des principaux sites ouverts au public, festivals).*

Il réalise, de plus, régulièrement une étude sur la notoriété et l'image de la Franche-Comté touristique.

En ce qui concerne la randonnée, l'observatoire enregistre la fréquentation des gîtes d'étapes et travaille en étroite concertation avec les Grandes Traversées du Jura (GTJ) sur des études clientèle et de fréquentation sur cet itinéraire.

Le CRT est conscient de la nécessité de mettre en œuvre un suivi encore plus fin des indicateurs et y travaille en l'absence de recommandations précises du plan marketing.

Enfin, chaque assemblée générale du CRT entend le bilan d'activités de l'année calé par rapport au 2ème Plan marketing (2002 – 2006).

Information et commercialisation de produits touristiques à la Maison de la Franche-Comté à Paris.

La Cour relève que l'information et la commercialisation de produits touristiques a conduit à des dépenses élevées de personnel et d'édition pour une offre de produits au demeurant limitée.

La vente de produits touristiques est à replacer dans le cadre de la stratégie globale de promotion du CRT dont elle constitue l'une des composantes mais pas la seule. La promotion d'une destination aujourd'hui ne peut se faire correctement si elle n'est pas adossée à des produits touristiques. C'est la raison pour laquelle ces produits, ces brochures et les outils de promotion de ces brochures produits ont été créés.

Ils permettent au CRT, à la fois, d'afficher une offre concrète, précise et argumentée et d'adosser son offre destination à une offre produits lisible, concrète et opérationnelle. Cette brochure produits est pour le futur candidat à un séjour en Franche-Comté un outil d'aide à la décision de première importance. Elle lui permet, en effet, une représentation de la destination.

Ceci explique la réalisation de brochures produits et de brochures hébergement :

- *aux brochures produits, le soin d'être le fer de lance et notre vitrine en matière d'image produits et de répondre aux consommateurs désirant une offre tout compris, un conseil, la garantie d'une sélection effectuée par des professionnels (produits répondant à un cahier des charges : taux de commission, hébergements à vocation touristique...), la sécurité et la garantie de l'achat dans une structure autorisée à effectuer ce type de prestations,*
- *aux brochures hébergement, l'exhaustivité et la liberté du consommateur d'effectuer ses choix et de réserver librement.*

La même "dichotomie" se retrouve d'ailleurs sur internet.

La Cour souligne les limites du chiffre d'affaires.

Ceci est à rapprocher d'une part, des éléments précédents : les brochures hébergement exhaustives sont diffusées largement y compris par l'antenne de Paris et d'autre part, des considérations suivantes :

- *Cette commercialisation est récente: 3 ans seulement (une vingtaine d'années pour la maison de la Bretagne à Paris).*
- *Tous les produits ne sont pas encore accessibles à la vente par Franche-Comté Tourisme, en particulier les gîtes de séjour plus faciles à vendre (dans ce cas, le client est renvoyé vers les Services loisirs Accueil (SLA) de chacun des départements qui commercialisent les gîtes).*
- *Ils correspondent à des hébergements généralement peu vendus par les SLA (hôtellerie, centres de vacances, produits tout compris, circuits, séjours à thème... Ils sont générateurs quasi- exclusivement de nouveaux clients (le coût d'acquisition d'un nouveau client par ce biais n'est que de 169 euros) et c'est en général un client qui ne connaissait pas la Franche-Comté. Rappelons la typologie des visiteurs à la Maison de la Franche-Comté à Paris : un tiers de ces contacts est spontané (visites face à face), un tiers provient d'appels spontanés téléphoniques ou d'e-mail, le dernier tiers est issu d'opérations de marketing direct.*
- *Cette commercialisation permet également au CRT, en s'impliquant dans cette tâche, de participer à l'effort de commercialisation de toute une région. En accueillant annuellement 10.000 personnes qui demandent une information à la Maison de la Franche-Comté, nous pouvons proposer la solution pour des séjours touristiques clé en main. Cela permet également aux agents d'intégrer la chaîne complète du processus de choix, de décision et de concrétisation d'un client.*

Chapitre III - C de l'insertion de la Cour :

La gestion des moyens humains

La Cour mentionne l'institution de nouvelles primes, telle la prime de fin d'année pour le CRT Franche-Comté, qui peuvent contribuer à l'augmentation des frais de personnel. Nous souhaitons rappeler que dans le cas du CRT Franche-Comté, il s'agit non pas d'une prime de fin d'année, mais d'une prime d'évaluation, équivalent à 1% de la masse salariale. Ce montant global relativement modeste, est rétrocédé aux salariés suivant leur implication professionnelle et personnelle dans le fonctionnement du CRT et leur prise en compte d'une démarche annuelle d'objectifs. Le principe de cette prime est validé chaque année par le conseil d'administration du CRT et n'a donc pas un caractère pérenne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LORRAINE

J'ai procédé à une lecture attentive de l'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes sur les Comités Régionaux du Tourisme des Régions du Grand Est et noté avec intérêt les remarques formulées par la Cour.

J'ai aussi constaté qu'un grand nombre de ces remarques ne concernait pas spécifiquement le CRT de Lorraine et n'appelait donc pas de ma part de réponse particulière. Toutefois, je souhaitais apporter les remarques suivantes :

I – Les missions et les objectifs des CRT :

A - La définition des objectifs

Le Conseil régional de Lorraine a signé le 25 mars 2003 un contrat de projet avec le CRT pour la période 2003-2006 dans lequel sont définis les objectifs de la Région et du CRT (annexe 1) ; si ceux-ci restent généraux, les actions devant être engagées prioritairement par le CRT sont précisément arrêtées :

- *Promotion et communication touristiques : campagnes de communication et de promotion sur les différents marchés ; éditions et supports de communication et leur diffusion ; partenariats dans le cadre du Grand Est.*
- *Information touristique régionale : réseau lorrain de base de données d'informations touristiques, site Internet du CRT.*
- *Réseau régional d'observation économique du tourisme.*
- *La mise en œuvre d'un nouveau plan marketing, la campagne régionale de fleurissement.*

Les engagements de la Région et du CRT, notamment pour ce qui concerne les moyens et les obligations y sont également arrêtés. Toutefois, ces dispositions pourraient être renforcées pour la mise en œuvre, par la Région, d'un suivi précis des actions engagées et réalisées par le CRT. Aussi, conscient de cette situation, le conseil régional va au cours des prochains mois accroître les moyens de son contrôle et mettre en place des indicateurs de suivi et de réalisation dans le cadre d'un avenant au contrat de projet sus-mentionné.

B - L'exercice de leur compétence par les CRT

Depuis l'année 2000, le CRT n'a plus été systématiquement consulté pour avis sur les projets d'aménagements touristiques portés par la Région. Si, depuis cette date, les services du conseil régional assurent en effet, eux-mêmes, l'instruction de ces dossiers, j'estime néanmoins que la saisine du CRT reste une nécessité, du moins pour recueillir son appréciation préalable sur la qualité des équipements d'accueil envisagés et lui permettre ensuite de les inclure dans les documents qu'il produit et les actions qu'il conduit pour promouvoir, au plan touristique, l'ensemble du territoire lorrain.

Le conseil régional de Lorraine a donc bien l'intention de corriger en ce sens les procédures actuelles.

S'agissant de la formation des acteurs du tourisme, je dois préciser que le CRT de Lorraine est très impliqué : en effet, il met en effet en œuvre ses propres démarches dans le cadre d'une base régionale de données qui est opérationnelle depuis 1999. Il est également systématiquement consulté sur les projets de formation impulsés par la Région ou par des organismes fédérateurs au niveau régional ou départemental.

C - Les systèmes d'information en matière touristique

Depuis le 1^{er} février 2004, le CRT est à nouveau maître d'ouvrage de l'observatoire économique du tourisme et à ce titre, il a engagé avec la Région et la délégation régionale au tourisme une réflexion approfondie pour rendre cet outil plus opérationnel et plus adapté à la demande touristique en Lorraine.

II. Les actions de communication et de promotion :

Il met en œuvre, depuis 1998, des plans marketing pluriannuels pour une meilleure lisibilité de ses actions. La mise en œuvre du plan marketing est décrite dans le cadre du bilan d'activités du CRT présenté chaque année aux Assemblées Régionales.

III. Les coûts de fonctionnement :

Le CRT Lorraine fait partie des organismes associés à statut associatif faisant l'objet d'un suivi spécifique permanent par le conseil régional :

- *Base de données reprenant les éléments principaux de la vie de l'association (informations administratives, juridiques, financières).*
- *Analyse financière annuelle comportant une vingtaine d'indicateurs (résultats, trésorerie, charges, ...) et des études spécifiques sur les capacités financières des organismes (disponibilités, valeurs mobilières de placements et produits financiers).*
- *Notation annuelle de l'organisme établie à partir de ratios portant sur le degré de dépendance, la capacité de financement, la liquidité, la thésaurisation et les charges de personnel.*

Cette démarche permet de dégager des ratios mettant en évidence : la dépendance de l'organisme par rapport à la région, sa politique d'épargne ou ses difficultés de trésorerie.

De plus, dans le compte rendu d'activités des organismes associés soumis aux membres du conseil économique et social ainsi qu'à ceux du Conseil Régional, des éléments comptables extraits de cette analyse sont publiés afin de présenter une vision globale et synthétique de la situation financière des satellites régionaux.

Sur la base de ces suivis le conseil régional est en mesure de confirmer que la gestion des frais de déplacements effectuée par le CRT ne peut être confondue avec le mode de gestion des autres CRT.

Par ailleurs, si le budget du CRT Lorraine s'est effectivement accru de 67 % entre 1994 et 2002, il n'en reste pas moins, en 2003 et 2004, le plus petit budget de tous les CRT de France et très en deçà de la moyenne nationale.

IV. La coordination des interventions :

A - Avec les autres intervenants de la Région

S'agissant enfin du partenariat du CRT Lorraine avec d'autres organismes, je me félicite que la Cour des comptes ait noté les efforts entrepris en 1998 et poursuivis aujourd'hui encore afin de développer des actions concertées avec les comités départementaux du tourisme.

En conclusion, je suis personnellement d'avis que beaucoup d'observations de la Cour des comptes sur le fonctionnement et l'action des CRT du Grand Est ne sont pas applicables au CRT Lorraine, qui reste à ce jour le CRT le moins bien doté en moyens de fonctionnement, mais avec lequel le conseil régional entend néanmoins maintenir et développer des procédures de concertation, dans le respect de l'autonomie de ces deux institutions.

Il est néanmoins à regretter que la loi du 13 août 2004 n'apporte pas à cet égard de clarification sur les champs de compétences de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de développement des activités touristiques et de leur promotion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COMITÉ RÉGIONAL DU TOURISME DE LORRAINE

Je tiens à vous faire part de mon étonnement à la lecture de cette insertion du rapport public annuel. A mon sens, la majorité des observations formulées par la Cour n'est pas imputable aux activités du comité régional du tourisme de Lorraine que je préside.

Le CRT Lorraine ne me semble pas concerné par un certain nombre d'affirmations ou généralisations de ce rapport.

Le CRT s'attache à améliorer l'image de la Lorraine avec des actions ciblées depuis plusieurs années le plus efficacement possible.

C'est pourquoi, je vous invite à prendre connaissance des observations que je formule ci-après.

Je souhaite, conformément à la loi, répondre sur différents points.

Cette insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » suscite donc de ma part les observations suivantes :

La Cour observe que le C.R.T. Lorraine « dont les statuts prévoyaient qu'il devait donner à la Région un avis technique sur les dossiers, n'assume plus dans les faits cette fonction depuis 2000 ».

Je tiens à rappeler ci-après les réponses qui ont été données sur ces différents points à la chambre régionale des comptes de Lorraine lors du contrôle de 2001 :

« Avis technique sur les dossiers ayant un caractère touristique »

Le CRT n'a pas émis d'avis d'opportunité touristique sur les dossiers d'investissement touristique du conseil régional de Lorraine. Les statuts prévoient que le CRT émette un avis à la demande du conseil régional. A ce jour, le Conseil Régional de Lorraine n'a pas sollicité le CRT et ce dernier n'a donc pas été amené à émettre d'avis sur des dossiers d'investissement.

Le CRT n'est plus en mesure d'assurer l'instruction des dossiers touristiques en interne, puisque cette fonction a réintégré le conseil régional de Lorraine en 2000. Néanmoins, les administrateurs du CRT continuent à donner un avis d'opportunité touristique sur les dossiers hôteliers et la formation touristique. La mission principale du CRT est d'assurer la promotion touristique de l'ensemble du territoire lorrain, il ne lui appartient donc pas de décider de la viabilité ou non de certains équipements. En revanche, le CRT peut exiger des critères d'accueil minimums comme des créneaux d'ouverture à l'année, l'accueil en deux langues..... »

« En tout état de cause, la politique d'aide à l'hôtellerie est décidée par le conseil régional qui sollicite désormais du CRT un simple avis d'opportunité touristique. »

Aujourd'hui, le CRT continue à donner un avis sur les dossiers de formation touristique et une nouvelle organisation a été actée en 2002 pour les dossiers hôteliers.

Un retard systématique dans le traitement des dossiers, dû à la non concordance des calendriers régissant les réunions de Conseil d'administration du CRT et celles du comité technique du conseil régional a été constaté. En outre, une double instruction des dossiers était menée parallèlement par la mission économie du conseil régional et par la direction de la culture et du tourisme.

Désormais, le comité technique fait appel à l'observatoire économique du tourisme qui rédige une note sur le contexte touristique et le CRT n'est plus consulté en amont mais reste informé annuellement des décisions prises.

La Cour observe que le C.R.T. Lorraine « avait la charge de la mise en place d'un partenariat actif avec les hôteliers dans le cadre d'une opération de « charte de qualité » prévue par le schéma régional, n'a pas assuré un véritable suivi de l'opération ».

Je tiens à rappeler ci-après la réponse qui a été donnée sur ce point à la chambre régionale des comptes de Lorraine lors du contrôle de 2001.

« Référence à la charte "hôtellerie" »

Aujourd'hui, force est de constater que les hôtels bénéficiant de la prime régionale à l'immobilier d'hôtellerie ne présentent pas une réelle homogénéité au niveau de la qualité de leurs prestations et de leurs services.

Une telle charte, pour être efficace, nécessiterait davantage d'investissements financiers et humains : contrôles réguliers sur le terrain, mise en place de critères qualitatifs précis, élaboration de plans de formation pour les hôteliers, mise en place d'un véritable label régional...

Ces différentes actions ne relèvent pas de la compétence directe du CRT qui ne dispose pas en interne de suffisamment de moyens pour les mener à bien.

Néanmoins, on observera que les hôtels bénéficiaires de la prime régionale à l'immobilier d'hôtellerie sont régulièrement associés à des opérations de promotion commerciale, des accueils de presse, des éditions, une présence sur Internet ou la mise à disposition de documentation touristique régionale....

Indubitablement, l'adhésion à une charte doit aller au delà de la simple signature d'un document lorsqu'un hôtelier bénéficie de fonds publics. Ceci nécessite davantage d'investissements de la part du bénéficiaire et de la collectivité.

D'autre part, la difficulté dans le suivi provient également de l'augmentation croissante du nombre de bénéficiaires au fil des années : 5 en 1994 et 25 en 2001.

Aujourd'hui, le CRT est avant tout chargé d'assurer les actions de promotion touristique de sa région en France et à l'étranger, toutefois des compétences supplémentaires peuvent lui être confiées en tout ou partie par le Conseil Régional mais ceci n'est pas une obligation. »

La Cour observe que « les CRT ne sont guère impliqués dans le domaine de la formation des acteurs du tourisme ..., les régions ont préféré laisser ce domaine d'action à d'autres organismes : la FROTSI ».

Bien au contraire, le CRT Lorraine émet toujours un avis sur les dossiers de formation présentés au conseil régional de Lorraine. Il a initié à compter de 2002 un plan de formation à l'attention des acteurs du réseau lorrain de bases de données d'information touristique et a ainsi formé 33 agents en 2003. Au demeurant, il faut rappeler que la FROTSI a pour principale vocation d'organiser des formations à destination de ses adhérents.

La Cour observe qu'« en Lorraine, le CRT qui était maître d'ouvrage de l'observatoire ne l'est plus depuis 2001 ».

Je souhaite rappeler que, depuis février 2004 et suite à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'observatoire régional a été réintégré au CRT. La loi confie désormais au conseil régional « le recueil, le traitement et la diffusion des données touristiques dans la région ». En l'absence de textes d'application, il est possible pour les conseils régionaux de déléguer cette mission au CRT, ce qui a été fait en Lorraine en 2004.

La Cour considère que « les CRT engagent souvent des actions coûteuses aux retombées incertaines, sans que leurs stratégies de promotion touristique aient une lisibilité suffisante et qu'ils mesurent l'impact de leurs actions ».

Je tiens à signaler que le CRT Lorraine a un principe d'évaluation de ses actions quasi systématique et ce, depuis plusieurs années. Des indicateurs d'activité sont mis en place en fonction des actions : nombre de coupons réponses suite à une insertion presse, édition d'une revue de presse annuelle, taux de retours en marketing direct, ratio sur le coût coupon selon différents supports permettant de réorienter les achats d'espace l'année suivante, nombre de documents diffusés sur des salons ou autres opérations grand public...

Ces indicateurs font l'objet d'une partie spécifique dans le compte-rendu d'activités du CRT examiné en assemblée générale.

La Cour fait remarquer que « la mise en place de plans « marketing » est rare ».

Le CRT Lorraine s'est toujours efforcé de mettre en place des plans marketing sur des périodes pluriannuelles. Je tiens à la disposition du rapporteur ces différents documents.

La Cour considère qu'à « l'étranger, la promotion des régions passe par des moyens divers tels que la participation à des foires et des salons professionnels »

Le CRT Lorraine tient à signaler que les foires et salons sont certes des moyens de travailler un marché étranger mais ne représentent que 7 % des différentes actions engagées par le CRT dans le cadre de son budget prévisionnel 2004. Entre autres actions, il faut citer notamment les campagnes d'insertions dans la presse du pays concerné, les actions de marketing direct, les relations presse visant à faire écrire des articles sur la Lorraine, ou encore l'édition et la diffusion de documents en langues étrangères....

La Cour fait mention du fait que « les responsables des CRT effectuent des voyages dans des pays étrangers dont l'intérêt stratégique et commercial pour la région n'est pas toujours avéré ».

En ce qui concerne le CRT Lorraine, les responsables du CRT n'ont effectué que 4 déplacements en 2004 (jusque fin novembre) et toujours sur des marchés prioritaires du CRT situés dans un rayon de 300 km et pour lesquels l'intérêt stratégique et commercial est plus qu'avéré.

La Cour fait observer que « les CRT font très souvent appel aux services d'organismes extérieurs dont les facturations sont globales, sans aucune précision sur le détail du prix demandé, rendant impossible tout contrôle. De plus, le règlement de factures dans la monnaie du pays démarché donne lieu à des frais de change importants difficiles à isoler au sein de la comptabilité du CRT. Le coût effectif de certaines opérations, dispersées dans plusieurs rubriques, est en outre souvent difficile à apprécier. »

En ce qui concerne le CRT Lorraine, les facturations demandées sont les plus détaillées possibles et font souvent l'objet de cahiers des charges préalables demandant expressément une séparation des coûts par postes. Il est donc possible d'effectuer des contrôles. D'autre part, quand il y a des frais de virement, ils sont systématiquement isolés au sein de la comptabilité et s'élèvent en moyenne à 15 € par transaction. Le coût effectif de chaque action est aisément identifiable car toute la comptabilité du CRT est gérée en analytique depuis 1995, le coût de chaque opération apparaît donc clairement.

La Cour annonce que « de façon générale, les CRT ne suivent pas les effets des actions menées. Ainsi les retombées de la participation à des foires et salons ne sont pas évaluées alors même que les dépenses sont en forte croissance ».

Pour le CRT Lorraine, ces affirmations apparaissent injustifiées, comme indiqué précédemment, le CRT s'efforce de mettre en place des indicateurs de résultat sur l'ensemble de ses actions. Pour les salons, un compte rendu de salon est rédigé systématiquement par la personne présente intégrant le nombre de visiteurs, le type de demandes des touristes, le nombre de brochures lorraines diffusées... D'autre part, un questionnaire précis est envoyé à chaque participant lorrain présent sur le stand afin d'évaluer son degré de satisfaction par rapport au salon. Ces indicateurs permettent ou non de reconduire la participation de la Lorraine l'année suivante.

D'autre part, ces frais de dépenses sont stables voire en baisse depuis 2000.

La Cour note « qu'une opération plus ciblée comme les Ambassadeurs de Lorraine a permis au CRT Lorraine de constituer un fichier de 42 800 noms et de mieux connaître le profil et les attentes des touristes de passage. L'évaluation de cette opération a permis de constater que l'action conduite sur les sites touristiques est nettement plus porteuse de résultats que les coûteuses promotions par voie de presse. »

Je me réjouis de l'observation de la Cour des comptes qui corrobore les éléments précédents concernant les indicateurs d'activité du CRT Lorraine qui permettent bien de réorienter les actions en tant que de besoin. L'opération Ambassadeurs regroupe aujourd'hui plus de 100 000 prospects français et étrangers intéressés par la Lorraine.

Dans la partie consacrée à l'évolution des subventions régionales, il est noté une évolution de + 67 % entre 1994 et 2002.

Ce chiffre est exact, mais il faut préciser que si le pourcentage d'augmentation peut paraître élevé, le budget du CRT Lorraine était le plus modeste au niveau national. Malgré cette progression, le budget total 2004 du CRT s'élève à 1 893 980 €, il reste à la dernière place des régions françaises et est bien inférieur à la moyenne nationale qui s'élève à 4 937 389 €. Une comparaison en chiffres absolus paraîtrait plus adaptée.

La Cour note « les comptes rendus présentés aux régions siégeant en plénières, ne permettent pas toujours une analyse objective des actions entreprises par les CRT. »

Le CRT Lorraine tient à préciser qu'un résumé de son compte-rendu d'activité est fait dans le document présenté en plénière. Ce document renvoie au compte rendu d'activité plus détaillé qui est à la disposition des conseillers régionaux et qu'un rapport financier est joint à ce document. En outre, le conseil régional ne peut intégrer l'intégralité du rapport du CRT et demande qu'un résumé soit rédigé.

La Cour note que «les CRT sont tenus de respecter la directive marchés pour leurs contrats, s'agissant en particulier des règles de publicité et de mise en concurrence au-delà d'un seuil de 200 000 € ».

Le CRT Lorraine, conformément aux recommandations émises par la chambre régionale des comptes de Lorraine, met en œuvre une procédure d'appel d'offres européen depuis 2003 puisque ce seuil est désormais atteint.

La Cour fait remarquer que « les charges de personnel représentent plus de 25% des charges d'exploitation et qu'elles ont tendance à s'accroître fortement ».

Cette affirmation est erronée car les charges de personnel du CRT Lorraine s'élèvent aujourd'hui à 23 % des charges totales et elles sont stables depuis 2003.

La Cour note « cette convention collective est appliquée de manière très favorable, en particulier s'agissant du personnel d'encadrement....Les frais de déplacement sont élevés.... Mais ces charges s'avèrent parfois difficilement isolables lorsqu'elles se trouvent incluses dans les factures des prestataires alors même que les séjours s'effectuent dans des établissements réputés pour leur standing. Il est à noter que les déplacements manquent souvent de rigueur....On note que des déplacements sont effectués par des personnes n'ayant aucun lien direct avec le CRT, que le contrôle des véhicules de fonction n'est pas effectué....le défraiement sur la base d'un ordre de mission.... Devrait devenir la règle dans les CRT. »

Le CRT Lorraine tient à préciser que les cadres du CRT sont payés à l'indice de base correspondant à leurs fonctions et ce, conformément à la convention collective des organismes de tourisme à but non lucratif.

Les frais de déplacement se sont élevés à 12 325 € en 2003 soit 0,68 % du budget global, ce qui ne paraît pas élevé.

Par ailleurs, aucun des éléments dénoncés par la Cour des comptes n'a été constaté au CRT Lorraine :

Les séjours ne s'effectuent pas dans des établissements réputés pour leur standing et ne doivent pas dépasser une certaine fourchette en fonction des villes de séjour (le tarif d'un hôtel n'est pas le même entre Stuttgart et Londres). Le remboursement des frais s'effectue aux frais réels pour l'ensemble des agents sur fourniture de justificatifs. On ne note aucun déplacement par des personnes n'ayant aucun lien avec le CRT Lorraine. Le contrôle des véhicules de service (il n'y a pas de véhicule de fonction) est fait scrupuleusement à l'aide d'un carnet de bord pour les deux véhicules et ce, depuis leur acquisition. Le défraiement sur la base d'un ordre de mission, accompagné ensuite d'une demande remboursement avec les pièces justificatives a toujours été la règle au CRT Lorraine. Je tiens à lever tout doute à ce sujet : aucune irrégularité n'a été démontrée lors du contrôle de la Chambre Régionale des Comptes de Lorraine.

La Cour estime que « Quelle que soit la région de rattachement, le CRT ne joue pas facilement son rôle de coordination entre tous les organismes chargés du tourisme ».

Le rôle de coordination donné à la région par la loi du 23 décembre 1992 est un état de fait, mais il est fort difficile de coordonner des organismes n'ayant aucune tutelle entre eux.

Le CRT Lorraine s'efforce de coordonner les acteurs au maximum de ses possibilités en organisant des réunions d'informations, un colloque à l'issue de son assemblée générale annuelle et en proposant un maximum de concertation avec les partenaires privés ou institutionnels en fonction des dossiers. En outre, son conseil d'administration est ouvert puisque 37 membres le composent. La représentativité des professionnels du tourisme est plus importante que le nombre de postes de conseillers régionaux.

L'assemblée générale du comité régional du tourisme de Lorraine comprenait plus d'une centaine de membres jusqu'en décembre 2003.

Le CRT Lorraine tient à rappeler la transversalité du tourisme, ainsi, aucune collectivité n'a d'exclusivité en ce domaine et les différentes réformes liées à la décentralisation n'ont guère modifié la conception selon laquelle toutes les collectivités concourent au développement touristique.

Le législateur a organisé dans la loi du 23 décembre 1992 des compétences concurrentes « L'Etat, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée ». Les limites de ces compétences concurrentes reposent alors sur la volonté de chacun des différents échelons de mettre en commun et sur la nécessaire collaboration entre les acteurs.

La Cour mentionne qu'en « Lorraine, malgré des difficultés d'harmonisation de l'action des comités locaux et départementaux, le plan mercatique a prévu des actions avec les comités départementaux. »

Je me réjouis de constater que la Cour des comptes a pu noter les efforts qui étaient faits en Lorraine pour harmoniser les politiques de promotion, il faut rappeler qu'en 1995, le CRT a signé avec les quatre CDT une convention de collaboration qui s'efforçait de clarifier les modalités de partenariat entre ces structures. Aujourd'hui encore, de nombreuses actions de promotion sont concertées au niveau régional.

La Cour stipule « par ailleurs, les relations ne sont pas formalisées avec la FROTSI. De la même façon, les modalités de collaboration entre le CRT Lorraine et la Maison de la Lorraine implantée à Paris n'étaient pas encore en 2002 consignées dans une convention ».

Conformément aux observations de la chambre régionale des comptes de Lorraine, les relations entre le CRT et la Maison de la Lorraine ont été consignées dans une convention et ce, depuis 2002. En revanche, il n'y a pas eu de signature de convention avec la FROTSI puisque cette dernière a changé de siège social et qu'aucune dépense n'était concernée.

CONCLUSION :

La loi démocratie de proximité du 27 février 2002, outre l'observation économique du tourisme, confie également aux conseils régionaux la coordination des initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristique et affirme avec force et pour la première fois, le rôle de leader de la région dans l'organisation touristique ; dans l'attente des nouvelles mesures de décentralisation, une clarification des conditions d'application de la loi du 27 février 2002 serait apparue comme la bienvenue.

La loi du 13 août 2004, qui était donc attendue par tous les échelons touristiques, pour une meilleure redéfinition des compétences et de leur répartition n'a pas à cet égard apporté d'amélioration notoire.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMITÉS
RÉGIONAUX DU TOURISME DU GRAND EST*

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur les comités régionaux du tourisme des régions du « Grand Est » suscite de ma part les observations suivantes :

La loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme fait obligation aux Conseils régionaux de confier a minima la promotion touristique de la région aux C.R.T., puisque son article 3 dispose que « Le comité régional du tourisme assure les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger ». La mission principale du C.R.T., « la promotion touristique », est ainsi attribuée au C.R.T. par l'autorité de la loi.

La même loi dispose expressément, en son article 2, que « Les comités régionaux du tourisme peuvent s'associer pour entreprendre des actions touristiques d'intérêt interrégional, national ou international ».

La constitution de l'Association des C.R.T. du Grand Est, le 19 mai 1994, découle directement de cet article 2 de la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987.

L'Association des C.R.T. du Grand Est est donc l'expression même de la faculté ouverte aux C.R.T., par la loi du 3 janvier 1987, d'unir leurs moyens « pour entreprendre des actions touristiques ».

*L'objet social de l'Association est clairement distinct de celui de chaque C.R.T. membre, puisqu'au terme de l'article 4 des statuts « L'Association des C.R.T. du Grand Est a pour principale mission de définir et de conduire des actions de promotion touristique **au profit des cinq régions** du Grand-Est dès lors que ces actions présentent **un caractère collectif** et engagent un minimum de trois comités régionaux du tourisme parmi les cinq... ».*

Ainsi, l'unique vocation de l'Association, depuis sa création, est d'unir les forces des cinq C.R.T. membres pour atteindre la masse critique nécessaire. En mutualisant, lorsque des priorités communes apparaissent, leurs moyens d'action et leurs financements au sein de l'Association des C.R.T. du Grand Est, il leur devient possible de franchir des seuils d'efficacité tout en minimisant la dépense publique, et de faire mieux ensemble que ce que chacun des C.R.T. pourrait faire isolément.

Cette démarche s'est avérée particulièrement efficace dans les situations suivantes :

- *lorsqu'il s'agit d'apparaître sur un marché nouveau ;*
- *lorsqu'il s'agit de communiquer sur un marché gigantesque ;*
- *pour partager les coûts d'une étude juridique ou d'études de marché.*

Cette vocation va à l'inverse d'un accroissement des charges de structures :

- *l'Association des C.R.T. du Grand Est n'a jamais disposé de services en propre et a toujours utilisé les services administratifs et comptables des C.R.T. membres ;*
- *la gestion coordonnée des opérations de promotion inscrites au programme a permis d'obtenir une meilleure reconnaissance de la part des partenaires extérieurs.*

La Cour observe que « le rôle joué par l'Association des CRT du Grand-Est reste limité » dans son rôle de coordination à l'échelon des cinq régions.

Je rappelle que l'objet de l'Association est de mutualiser les moyens des cinq C.R.T. membres lorsque les actions présentent un caractère collectif, mais que l'Association des C.R.T. ne s'est jamais donné pour vocation de coordonner les autres organismes touristiques. »

La fiabilité des comptes des collectivités territoriales

PRESENTATION

La fiabilité des comptes est une condition de la qualité de l'information financière à laquelle le plus large public est légitimement attentif. Cette évidence a été mise en œuvre de longue date pour les entreprises et le sera bientôt en ce qui concerne l'Etat. Elle ne l'a été qu'imparfaitement pour les collectivités territoriales.

Certes, les instructions comptables applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ont été, pour la plupart, modernisées antérieurement à la réforme de la comptabilité de l'Etat et n'intègrent donc pas les évolutions normatives les plus récentes. Mais du fait de cette antériorité, et aussi en raison des particularités du cadre financier local, la ligne suivie pour adapter les comptabilités locales aux règles applicables aux entreprises diffère assez fondamentalement de l'orientation retenue par la loi organique pour la comptabilité de l'Etat. Dans le secteur local, en effet, la plupart des opérations destinées à traduire l'application des principes comptables généraux sont intégrées dans la comptabilité budgétaire, à la différence de l'Etat pour lequel la loi organique prévoit de distinguer une comptabilité des recettes et dépenses budgétaires (enregistrement des encaissements et des décaissements) et une comptabilité générale (enregistrement des droits et obligations).

Combiné à un principe d'équilibre budgétaire strict, sans équivalent pour le budget de l'Etat, ce choix emporte une série de conséquences, dont certaines limitations à la transposition des principes comptables. A cet égard, la distinction opérée par le décret du 29 décembre 1962 entre les plans de comptes conformes au plan comptable général (services industriels et commerciaux, OPHLM) et ceux inspirés de ce même plan comptable et y dérogeant donc en partie (collectivités territoriales notamment) conserve une actualité.

Paradoxalement, le rôle conféré par les textes aux comptables publics locaux n'a pas évolué comme aurait pu le nécessiter le renforcement des normes applicables dans le secteur local. En particulier, les opérations, notamment de fin d'exercice, qui distinguent la comptabilité générale d'une simple comptabilité de caisse, ne sont pas

susceptibles en général d'engager leur responsabilité, conformément à une jurisprudence récente en la matière. Ces opérations présentent dès lors des risques particuliers d'insincérité, encore accrus par les enjeux budgétaires qui y sont attachés.

Les chambres régionales des comptes ont entrepris de renforcer leurs contrôles de la fiabilité des informations financières produites, à l'appui de leurs appréciations sur la situation financière des collectivités et des organismes dont elles examinent la gestion. La synthèse suivante tire les premiers enseignements de ces travaux pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux de coopération.

Tirant les conséquences du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, les états financiers des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de coopération présentent la particularité d'être dédoublés. La production par l'ordonnateur d'un compte administratif et la tenue en parallèle par le comptable d'un compte de gestion en partie double recouvrent la distinction entre les opérations budgétaires de fonctionnement et d'investissement et les comptes extrabudgétaires de créances et de dettes à court terme et de trésorerie.

Cette dichotomie ne contribue pas à la lisibilité des états financiers. Toutefois les risques de discordance sont faibles. En effet, les opérations budgétaires étant enregistrées, dans les deux cas, au stade de la prise en charge par le comptable des mandats de dépenses et des titres de recettes émis par l'ordonnateur, ces deux documents doivent coïncider pour les rubriques qui leur sont communes. Aussi sera-t-il fait mention indifféremment des comptes, dans ce qui suit, pour désigner l'ensemble de ces états, sauf précision nécessaire.

I – L'image de la situation des collectivités rendue par leurs comptes

Même si la loi ne l'indique pas expressément pour les comptabilités du secteur local, la référence au plan comptable général voudrait que ces dernières donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine. De ce point de vue, les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que l'application des principes comptables reste souvent partielle, entraînant un certain nombre de biais significatifs dans la présentation des résultats. Ils soulignent également que l'ambition d'améliorer la connaissance du patrimoine, au cœur de la réforme de la comptabilité communale, est loin d'avoir abouti.

Ces conclusions s'appuient sur un échantillon de près d'une centaine de collectivités territoriales, dont une soixantaine de communes, et d'établissements publics locaux de coopération à caractère administratif ou industriel et commercial. La comptabilité communale et celle des services industriels et commerciaux, rénovées, pour la plus récente, depuis 1997, offrent, à cet égard, un recul que ne permettent pas la nouvelle comptabilité des départements, mise en application en 2004, et celle des régions, en cours de refonte.

A – Les facteurs de surévaluation des résultats

Non soumis à l'impôt, les résultats des collectivités sont affectés intégralement, à la clôture de l'exercice, à la couverture du besoin de financement des investissements ou repris en report à nouveau en section de fonctionnement. Dans le budget, la part du résultat affectée ou reportée constitue un moyen d'équilibre.

La surévaluation du résultat tient à la possibilité pour l'ordonnateur de différer l'enregistrement des charges et des produits par le truchement des émissions de titres et de mandats. Elle peut aussi résulter d'un biais dans les écritures de transfert entre le fonctionnement et l'investissement en vue de favoriser le financement d'opérations par l'emprunt plutôt que par des ressources propres.

1 – La constatation des pertes est retardée ou incomplète

Toute diminution d'actif sans contrepartie constitue une charge. Les créances qui ne peuvent pas être recouvrées font l'objet, en conséquence, d'une procédure d'admission en non valeur qui s'accompagne, dans la comptabilité des collectivités, de la constatation d'une charge à un compte de perte sur créances irrécouvrables. A défaut, le résultat se trouve surévalué et le bilan faussé par le maintien à l'actif de créances irrécupérables. Le retard dans la constatation des pertes qui en résultent est un thème récurrent lors des bilans financiers réalisés après le renouvellement des exécutifs locaux.

Sauf exception, les communes ne constituent pas de provisions pour dépréciation de leurs créances, de telles dotations ne revêtant pas de caractère obligatoire. Or, si la très grande majorité de leurs recettes, correspondant au produit de la fiscalité et des dotations, n'est pas soumise à aléa, il n'en va pas de même de la fraction minoritaire de leurs produits issue des redevances pour service rendu et des taxes diverses, mises en recouvrement sous leur seule responsabilité. Dès lors, il n'est pas rare que

des créances anciennes de cette nature s'accumulent à leur bilan, pour des montants pouvant atteindre, dans certains cas, le tiers des titres émis annuellement sur les comptes concernés.

Responsables du recouvrement des recettes, les comptables publics n'exercent qu'un contrôle limité de la justification des titres qu'ils prennent en charge. De ce fait, des difficultés de recouvrement peuvent surgir lorsque la validité de certains titres donne lieu à contestation, situation qui apparaît assez fréquente pour les participations en matière d'urbanisme ou les droits d'occupation de la voirie.

Les exécutifs des collectivités peuvent être d'autant plus enclins à se désintéresser des problèmes de recouvrement que l'acquittement des créances n'a d'incidence que sur la trésorerie et ne procure aucune recette budgétaire nouvelle.

L'accumulation de restes à recouvrer de produits de fonctionnement n'est cependant pas l'apanage des collectivités et des établissements publics locaux de coopération, les situations les plus graves se rencontrant plutôt dans les établissements publics spécialisés relevant notamment du secteur hospitalier. Ce qui caractérise mieux les collectivités, en revanche, est la détention de créances à caractère financier correspondant, en particulier, à des prêts ou avances à des sociétés d'économie mixte locales qui les exposent à des risques parfois élevés. Or, il est assez fréquent que de telles créances soient maintenues durablement à leur bilan, alors même qu'elles sont devenues manifestement irrécupérables.

Ainsi, sur la vingtaine de communes de plus de trente mille habitants entrant dans la composition de l'échantillon, deux conservaient à leur bilan des créances sur des sociétés d'économie mixtes locales de respectivement 7 M€ et 1,5 M€, alors même que ces sociétés avaient été mises en liquidation depuis plusieurs années. Une autre commune de près de 20 000 habitants détenait une créance de 6 M€ consécutive à la mise en jeu d'une garantie d'emprunt, partiellement contrebalancée toutefois par la constitution d'une provision. Dans les trois cas, le caractère irrécouvrable de ces créances était avéré, mais les collectivités avaient omis de constater la charge correspondant à la perte exceptionnelle qui en découlait.

2 – Les reports de charges demeurent fréquents

En de multiples occasions par le passé, les chambres régionales des comptes ont souligné les dérives constituées par les retards dans la comptabilisation des factures, rendus possibles par le fait que les charges

ne sont enregistrées qu'au moment du mandatement. La généralisation de l'application du principe du rattachement des charges à l'exercice qu'elles concernent écarte désormais la possibilité d'une telle dissimulation en imposant que toutes les charges correspondant à un service fait soient comptabilisées au plus tard en fin d'exercice. A cette fin, un mandat récapitulatif est émis sur chacun des comptes concernés pour comptabiliser les charges qui devraient être rattachées à l'exercice et ne l'ont pas été. En matière de fournitures et de prestations de service, ce mandat recense les biens livrés et les prestations effectuées qui n'ont pas été encore, en principe, facturés. Lorsque la facture est parvenue, la charge est supposée, en effet, avoir été mandatée au plus tard pendant la durée de la journée complémentaire. Par dérogation, les communes de moins de 3500 habitants sont dispensées d'appliquer cette procédure de rattachement.

Ce principe, dont la bonne application dépend au premier chef des ordonnateurs, n'est encore que très inégalement mis en œuvre. De fait, dans un tiers des collectivités et organismes composant l'échantillon, et alors qu'elles n'ont pas été systématiques, les vérifications ont fait ressortir des anomalies.

Contrairement à toute vraisemblance, des communes moyennes ou des établissements publics de coopération à fiscalité propre n'enregistrent aucune charge à rattacher. Lorsque des rattachements sont opérés, les mandats émis sont assez souvent dépourvus des états justificatifs détaillés que le comptable serait en droit d'exiger. Des investigations plus approfondies sur l'exhaustivité de la comptabilisation des charges font ressortir que de nombreuses charges facturées ne sont pas comptabilisées dans l'exercice.

Ainsi perdurent des pratiques destinées à masquer des situations financières dégradées. Une commune de près de 30 000 habitants, contrôlée à la demande de l'autorité préfectorale, totalisait, à fin 2002, 3 M€ d'arriérés de charges non comptabilisées, soit deux mois de dépenses annuelles de fonctionnement. Dans la même région, pour 300 000 € de charges rattachées sur les comptes « achats et autres charges externes » à fin 2000, une commune de plus de 50 000 habitants présentant une capacité d'autofinancement négative, avait réglé sur les seuls trois premiers mois de l'exercice suivant environ 2,5 M€ de factures correspondant à des achats effectués au cours de l'exercice précédent. Dans cette collectivité, les délais de règlement des fournisseurs enfreignaient très largement les exigences légales, près de la moitié des mandats y étant émis plus de quarante cinq jours après la réception des factures.

Mais cette application partielle du principe de rattachement des charges se rencontre aussi, quoiqu'à un degré moindre, dans des collectivités en bonne santé financière, témoignant d'une insuffisante assimilation de la règle. Ainsi un contrôle effectué à partir de données extraites du système d'information comptable d'une commune de près de cent mille habitants a permis d'établir que les charges rattachées à fin 2000 y étaient sous-évaluées de près de 40 %.

Contrairement à l'interprétation prévalant pour les entreprises, le rattachement des charges répétitives ou des consommations de fluide au prorata de la période est assez souvent négligé.

Faute également de normes générales en matière de charges de transfert, comparables à celles élaborées pour la comptabilité de l'Etat, les dépenses de transfert entre collectivités et établissements publics locaux de coopération restent souvent comptabilisées à la date de leur règlement, même lorsque celui-ci est effectué au cours d'un exercice postérieur à celui de la naissance de l'obligation correspondante.

3 – Les possibilités d'étalement de charges sont utilisées abusivement

Les frais supportés lors de l'acquisition des immobilisations ou les indemnités liées aux renégociations d'emprunt peuvent être transférés à un compte de bilan. Il en va de même, en application du plan comptable général de 1999, pour les charges à caractère général engagées en vue d'améliorer les résultats futurs. L'inscription d'un produit de montant équivalent a pour effet de neutraliser l'impact de la charge sur le résultat, l'amortissement de cette dernière sur plusieurs exercices permettant son étalement.

Dans le cas particulier de la comptabilité communale, cette possibilité est étendue aux subventions d'équipement versées, comptabilisées en section de fonctionnement, qui peuvent être transférées en section d'investissement sur décision de l'assemblée délibérante et amorties sur une durée maximale de cinq ans.

Dans les comptabilités du secteur local, les écritures correspondantes revêtent un caractère budgétaire. L'usage de cette faculté, lorsqu'elle existe, présente un double intérêt : le produit contribue à alimenter les ressources propres et la charge transférée peut être financée par emprunt.

Des collectivités et des établissements publics locaux de coopération font un usage abusif de cette disposition en n'amortissant pas des charges antérieurement transférées ou en étalant des charges qui n'auraient pas lieu de l'être.

Le plus souvent lié à des événements de caractère exceptionnel, ce dernier comportement est le corollaire d'une absence d'anticipation des risques. C'est ainsi que des communes qui n'avaient pas constitué de provisions ont pu être conduites à étaler les pertes résultant de décisions d'admission en non-valeur tardives ou encore à transformer une créance irrécupérable sur une société d'économie mixte en une participation puis à étaler cette dernière sur cinq ans en l'assimilant abusivement à une subvention d'équipement. Dans d'autres cas impliquant également des syndicats intercommunaux, ce sont des dettes tardivement reconnues ou nées de participations dans des organismes tiers qui ont pu donner lieu à des étalements irréguliers alors qu'il aurait convenu de constater une charge définitive ou une provision. L'obtention de délais de règlement de ces dettes, non critiquable en elle-même, constitue, à cet égard, une source de confusion, certains organismes se croyant autorisés à tort à répartir la charge correspondante.

Le constat plus général d'un faible recours au mécanisme des provisions est à mettre en relation avec les spécificités en la matière de l'instruction comptable M 14 applicable aux communes et aux établissements publics locaux de coopération à caractère administratif. Celle-ci distingue, en effet, trois catégories de provisions réglementées : pour différé de remboursement de dette, pour garantie d'emprunt et pour litige et contentieux, qui sont aussi les seules à revêtir le caractère de dépenses obligatoires en application des dispositions du code général des collectivités territoriales (art. R. 2321-2). Les provisions pour dépréciation des immobilisations et les provisions pour risques et charges sont, dès lors, généralement considérées comme facultatives, bien qu'il puisse être également soutenu qu'en application du principe comptable de prudence de telles provisions sont à constituer dès lors qu'un risque avéré le justifie. Cette distinction est donc source d'ambiguïté. Dans les faits, les communes et les organismes soumis à l'instruction M 14 privilégient massivement la première interprétation en s'en tenant, pour des raisons budgétaires, à la constitution des provisions réglementées.

Leur comportement diffère, à cet égard, de celui des organismes du secteur local soumis sans restriction aux principes du plan comptable général, lesquels font beaucoup plus largement appel au mécanisme des provisions.

4 – Des produits de cession d’actif restent indûment affectés à la couverture de dépenses de fonctionnement

Dans la comptabilité communale, par dérogation aux principes du plan comptable général qui font de la plus ou moins-value de cession une composante du résultat, la différence entre le prix de cession d’une immobilisation et sa valeur comptable doit être transférée à la section d’investissement avant la clôture de l’exercice. De la sorte, les produits de cession ne peuvent pas servir à financer des dépenses de fonctionnement, mais viennent abonder les ressources propres de la section d’investissement.

Les comptes concernés donnent lieu à de fréquentes erreurs ayant pour effet, la plupart du temps, de majorer le résultat.

Dans près d’une commune sur six entrant dans la composition de l’échantillon, des anomalies ont été constatées. A l’occasion de cessions à titre gratuit qui s’analysent comme des subventions en nature, il est parfois procédé à un transfert intégral de cette charge en section d’investissement alors que celle-ci pourrait, au mieux, faire l’objet d’un étalement. Dans les cas les plus fréquents, lorsque les comptes concernés sont utilisés à bon escient pour des cessions à titre onéreux, les écritures constatant la sortie d’actif et le transfert de la plus ou moins- valeur peuvent être enregistrées avec un décalage d’un exercice ou être purement et simplement omises, le produit de cession abondant, alors, le résultat de fonctionnement. Dans une commune de 30 000 habitants, une erreur de cette nature s’étant répétée à plusieurs reprises, les autorisations de dépenses de la section de fonctionnement ont été augmentées d’autant, alors même que la cession d’actif prévue n’a pu se concrétiser.

Au-delà de leur incidence sur le résultat, ces erreurs dénotent souvent des insuffisances dans la tenue des comptes d’actif, soit que la sortie d’immobilisations ne soit pas constatée comme elle le devrait, soit qu’elle ne puisse l’être en raison d’omissions antérieures faisant que les biens cédés ne figurent pas au bilan.

B – Une connaissance insuffisante du patrimoine

La valorisation du patrimoine ne constitue pas, au même degré que pour les entreprises, un élément central de l’appréciation de la situation financière des collectivités et de leurs groupements. Sauf pour certains services industriels et commerciaux, des analyses en termes de rentabilité des capitaux ou de rendement des actifs ne sont généralement pas

adaptées. D'autre part, les possibilités d'aliénation du patrimoine sont limitées par les règles de la domanialité publique, protectrices de l'intérêt général. La gestion patrimoniale y revêt néanmoins une particulière importance si l'on considère, notamment, que les administrations locales réalisent désormais près des trois quarts des investissements publics civils.

La préoccupation de suivi patrimonial a toujours été présente. Mais, ainsi que la Cour des comptes et les chambres régionales ont pu le relever de longue date, la connaissance par les collectivités de la composition de leur patrimoine est restée très souvent lacunaire. L'une des ambitions de la réforme par étapes des comptabilités du secteur local a été d'améliorer cette connaissance patrimoniale à travers la mise en place de procédures d'inventaire fiables et l'introduction progressive d'un amortissement des immobilisations.

L'exemple des comptes communaux récemment contrôlés par les chambres régionales des comptes ont montré, sans qu'il soit encore possible d'en analyser pleinement les causes et les implications, qu'à l'évidence cet objectif est loin d'avoir été atteint. Des confusions nombreuses peuvent en résulter, illustrées notamment par un traitement défectueux des opérations pour compte de tiers, ayant parfois une incidence notable sur la situation financière des collectivités ou organismes concernés.

1 – Les objectifs de la comptabilité patrimoniale ne sont pas atteints

La fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait l'une des ambitions fortes de la réforme de la comptabilité communale intervenue en 1997, concrétisée notamment par l'élaboration de modalités précises de recensement des immobilisations. Celles-ci ont fait l'objet de diverses circulaires, dont celles des 31 décembre 1996 et 7 novembre 1997 de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des collectivités locales.

Le passage à la nouvelle comptabilité devait être l'occasion pour les ordonnateurs locaux de procéder à un inventaire complet de leurs immobilisations ou à une révision de l'inventaire existant en liaison avec les comptes publics. Cet effort de recensement initial devait surtout concerner les immeubles, des dispositions simplifiées étant prévues pour les biens meubles. Le principe de valorisation retenu, excluant toute réévaluation du bilan, reposait sur une reconstitution du coût historique. Cette option impliquait, en particulier, de réunir les données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à

leur acquisition. Après réalisation de cet inventaire, il revenait aux comptables publics d'ajuster si nécessaire les données des comptes de bilan. Une procédure plus systématique d'échanges d'informations devait garantir par la suite une concordance entre l'inventaire physique à jour de la collectivité et l'état de l'actif produit à l'appui du compte de gestion.

Devant les difficultés rencontrées par de nombreuses collectivités, des délais supplémentaires ont été octroyés pour l'achèvement de ces travaux de recensement par plusieurs circulaires successives. La dernière, en date du 22 décembre 1999, imposait de procéder, si tel n'avait pas été déjà le cas, à un premier ajustement à la clôture de cet exercice à partir des informations disponibles, les comptables devant impérativement produire un état de l'actif à l'appui de leur compte de gestion 1999. A de notables exceptions près, cette échéance n'a pas été tenue.

Les observations faites par les chambres régionales des comptes font en effet ressortir que, dans de très nombreux cas, les comptables publics ne sont toujours pas en mesure de justifier les soldes des comptes d'immobilisations par la production d'un état de l'actif, sinon sous une forme sommaire. L'explication la plus souvent invoquée fait référence aux carences des ordonnateurs qui ne fourniraient pas les informations nécessaires à cette fin. De fait, le suivi des immobilisations au niveau de détail requis peut être impossible à mettre en œuvre, en particulier lorsque les ordonnateurs n'attribuent pas de numéro d'inventaire permettant d'individualiser les immobilisations et de suivre les événements qui leur sont liés. Toutefois, les comptables communaux eux-mêmes étaient censés contribuer activement aux travaux préalables de recensement en mettant à la disposition des ordonnateurs les informations issues des fichiers d'immobilisations qu'ils tiennent et qu'il s'agissait de valider ou de rectifier.

Dans les faits, les ordonnateurs semblent avoir accordé la priorité à la mise en place d'un suivi des biens meubles acquis depuis le 1^{er} janvier 1996, afin de respecter leurs nouvelles obligations en matière d'amortissement essentiellement circonscrites à ces biens renouvelables ainsi qu'aux biens immeubles productifs de revenus acquis depuis cette même date. Par la suite, certains d'entre eux se sont bornés à mettre à jour ces informations partielles sans jamais mener à bien les travaux de recensement qui leur incombent.

Un tel comportement a pu être favorisé par les faibles exigences requises en matière d'informations à fournir dans les documents annexés au budget primitif et au compte administratif.

En effet, en ce qui concerne l'état des immobilisations annexé au budget primitif, les seules mentions formellement exigées par l'instruction M 14 sont celles relatives aux biens amortissables. Certaines communes font une interprétation plus large des informations à fournir en se fondant sur les dispositions du code général des collectivités territoriales (art. R. 2321-1) qui mentionnent la production d'un état des biens meubles et immeubles. Mais d'autres ne fournissent aucune indication sur leur patrimoine foncier et sur leurs biens immobiliers non amortissables. Parfois même, aucun bien immobilier n'est répertorié, ce qui laisse supposer que la commune ne détient aucun bien amortissable de cette nature, sans qu'il soit possible de s'en assurer.

Des indications relatives aux évolutions du patrimoine immobilier figurent, certes, sur l'état des biens entrés ou sortis de l'actif au cours de l'exercice que les communes sont tenues de produire à l'appui du compte administratif. Mais ce document censé retracer l'intégralité des flux d'immobilisations, y compris ceux correspondants aux travaux en cours, est souvent incomplet. Outre les cessions d'immobilisations dans lesquelles se répercutent les erreurs mentionnées plus haut, il se borne fréquemment à recenser, au titre des entrées, les acquisitions de biens immobiliers stricto sensu, à l'exclusion des travaux réalisés, en se fondant sur l'instruction M 14 qui offrirait, à cet égard, une certaine latitude d'interprétation. Cette pratique rend aléatoire tout rapprochement avec les données du compte de gestion.

L'une des difficultés, propre au secteur public, à laquelle se sont heurtés les travaux de recensement du patrimoine foncier et immobilier, tient à la variété des régimes auxquels ces biens peuvent être soumis. Dans la comptabilité des communes et des établissements publics locaux à caractère administratif, en particulier, les actifs recensent l'ensemble des biens dont ces entités sont propriétaires, y compris ceux sur lesquels elles n'exercent pas un contrôle direct. Les immobilisations affectées à d'autres organismes ou concédées sont imputées à des comptes particuliers. Réciproquement, les immobilisations dont les communes sont affectataires doivent être enregistrées et suivies sur d'autres comptes.

La complexité de certaines situations, proportionnelle à la taille des collectivités concernées, a pu faire reculer les plus importantes d'entre elles devant les efforts de clarification nécessaires. L'un des inconvénients de cette situation qui ressort de recoupements opérés à l'occasion de contrôles de sociétés mixtes locales, est que certains biens ne figurent ni dans le bilan de la collectivité à laquelle ils appartiennent ni dans celui de la société affectataire ou délégataire.

Quelques communes moyennes ou grandes, dont une de 150 000 habitants figurant dans l'échantillon examiné par les chambres régionales

des comptes, ont néanmoins réussi à surmonter ces obstacles et à mettre en place une procédure d'inventaire fiable et pérenne. L'investissement de départ a souvent été important et étalé sur plusieurs années. Ces exemples montrent que la connaissance du patrimoine peut être grandement améliorée, même si des zones d'ombre peuvent encore subsister. En revanche, ils montrent aussi qu'alors même qu'un inventaire fiable a été établi par l'ordonnateur, le comptable peut avoir lui-même contribué au retard constaté en ne procédant pas aux ajustements qui lui incombent dans sa comptabilité.

En définitive, le partenariat entre les ordonnateurs et les comptables sur lequel tablait la réforme de la comptabilité communale n'a pas répondu à ce jour, dans nombre de collectivités dont certaines très importantes, à l'ambition d'améliorer la vision patrimoniale. Le renforcement des normes comptables, notamment au plan international, ne peut que rendre plus pressante l'urgence pour ces collectivités de se doter des moyens de mettre leurs comptes en conformité avec les standards existants.

2 – La comptabilisation des opérations effectuées pour le compte de tiers est souvent défailante

Les opérations pour le compte de tiers - travaux effectués d'office et opérations sous mandat - doivent être suivies dans des comptes de tiers budgétaires et leur financement doit être identifié, de façon à garantir l'équilibre de ces opérations au moment de leur clôture lorsque les biens sont remis au tiers pour le compte duquel ils ont été réalisés. Ces opérations sont conduites le plus souvent par des syndicats agissant pour le compte de collectivités, mais peuvent l'être également par des communes.

Les insuffisances et les approximations du suivi patrimonial font que cette distinction entre les opérations pour le compte de tiers et celles effectuées en propre est souvent mal traduite, entraînant des situations préjudiciables aux différentes parties prenantes.

Des opérations achevées peuvent subsister durablement dans le patrimoine de l'organisme mandataire sans que les comptes correspondants aient été clos et les travaux intégrés dans l'actif du mandant, les efforts de régularisation pouvant, de surcroît, se heurter au fait que l'origine de certains montants ne peut plus être identifiée. Dans le cas extrême d'un syndicat ayant vocation à réaliser des travaux pour le compte de ses adhérents, le montant des programmes de travaux non identifiés à la clôture de l'exercice 2000 s'élevait à 24,7 M€ sur un montant total d'opérations réalisées sous mandat de 29 M€.

Le financement de ces opérations n'est pas davantage assuré correctement, lorsque les emprunts contractés par le mandataire ne donnent pas lieu, comme il conviendrait, à l'enregistrement de créances de montant équivalent à l'encontre du mandant ni aux appels de remboursements subséquents. Il en résulte que les soldes des comptes retraçant ces opérations peuvent être lourdement déficitaires au préjudice du mandataire, ce qui constitue une autre source de difficultés lorsqu'il doit être envisagé de les clôturer. Les conséquences de telles erreurs peuvent être illustrées par la situation d'un syndicat à la carte dont les opérations pour compte de tiers accusaient, en 2002, un déficit supérieur au total des produits annuels de son budget principal et représentait plus du double de son résultat déficitaire de clôture.

Dans le cas particulier de ces opérations, les libertés et les retards pris dans l'application de règles qui sont aussi de bonne gestion rendent les situations difficiles à dénouer et plus coûteuses.

II – Des spécificités comptables et budgétaires propres au secteur local

Le cadre financier dans lequel évoluent les collectivités et les établissements publics locaux n'est pas dépourvu de solides garanties. Ils sont soumis, notamment, à des règles budgétaires rigoureuses dont il convient de tenir compte lorsqu'on rapproche leurs obligations en matière comptable du droit commun applicable aux entreprises. Mais cette contrainte a son revers et peut parfois hypothéquer l'objectif de transparence des comptes au stade de l'exécution du budget.

Par ailleurs, la bonne mise en œuvre d'une comptabilité générale dépassant les mouvements de caisse repose, pour une large part, sur la fiabilité des procédures internes aux collectivités en amont de l'établissement des états financiers. La primauté accordée par les ordonnateurs à la procédure budgétaire et la limitation de la responsabilité du comptable public font que ces procédures n'offrent pas toutes les garanties requises.

Sur chacun de ces aspects, les retards pris dans la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité communale et les biais constatés dans son application appellent des améliorations. Celles-ci devraient plus largement s'accompagner d'une clarification et d'une harmonisation des règles applicables aux différentes catégories de collectivités et d'établissements publics du secteur local, dont les spécificités n'apparaissent pas toujours justifiées.

A – Des enjeux budgétaires prioritaires

La gestion financière des collectivités et des établissements publics locaux s'inscrit dans un cadre budgétaire caractérisé par l'application d'un principe d'équilibre strict qui contribue pour beaucoup à la maîtrise de la dette des administrations publiques locales. En vertu de cette règle, les emprunts ne peuvent pas financer des dépenses de fonctionnement ni servir au remboursement de la dette antérieure et doivent uniquement être utilisés au financement de nouveaux investissements.

D'une origine bien antérieure aux réformes comptables récentes, ce principe d'équilibre s'est trouvé, dans l'ensemble, renforcé par le choix d'inscrire la transposition des principes comptables généraux dans ce cadre préexistant. Toutes les opérations significatives du point de vue de l'appréciation de la situation financière revêtent, en effet, un caractère budgétaire et doivent être équilibrées, en dépenses, par des recettes à due concurrence.

Nombre de distorsions constatées par les chambres régionales des comptes dans l'application des règles comptables résultent de tentatives pour contourner cette contrainte. Elles font aussi ressortir le caractère encore perfectible du cadre budgétaire et comptable dans lequel s'inscrit l'action des collectivités.

La combinaison des deux catégories de normes, l'une budgétaire, l'autre comptable, suppose de concilier au mieux leurs finalités respectives.

Si l'obligation d'amortir les immobilisations était intégralement appliquée, les collectivités seraient contraintes de dégager un autofinancement à due concurrence. Leur possibilité de contracter des emprunts, déjà plafonnée par les règles budgétaires, serait limitée d'autant au prix d'un alourdissement de la fiscalité de certaines d'entre elles. La solution de compromis, retenue par la réforme de la comptabilité communale, a consisté à circonscrire le périmètre des amortissements des immobilisations aux biens renouvelables.

Le raisonnement suivi pour les sorties d'actif a été différent de celui tenu pour leur dépréciation. Ces sorties, correspondant à un amoindrissement du patrimoine, doivent également donner lieu à l'enregistrement d'une charge. L'obligation budgétaire d'équilibrer celle-ci par un produit équivalent pourrait alors conduire à imposer une reconstitution du patrimoine dont l'automatisme peut être discutable. Divers procédés ont été introduits dans la comptabilité communale pour neutraliser cet effet. Ainsi les moins-values de cessions effectuées à titre onéreux, les cessions à titre gratuit lorsqu'elles sont assimilables à des

apports ou encore les pertes sur titres de participation sont neutralisées par des prélèvements sur les comptes de capitaux. Mais ces mécanismes ne concernent pas les autres catégories d'immobilisations financières, notamment les prêts. Leur transformation en subvention permet, le cas échéant, de les solder s'ils s'avèrent irrécupérables. Elle peut toutefois avoir un coût budgétaire très élevé. Les fréquentes difficultés rencontrées par les collectivités pour apurer les prêts accordés à des sociétés d'économie mixte inciteraient à préciser davantage quelles doivent être les sanctions budgétaires des pertes financières consécutives à des déficits d'opérations confiées à ces sociétés, ou à l'insolvabilité de ces dernières.

Les questions posées par la conciliation entre les principes budgétaires et les règles comptables apparaissent les moins bien résolues en matière de provisions. Indépendamment des provisions réglementées obligatoires, il est, en particulier, des cas dans lesquels l'anticipation de risques financiers probables imposerait la constitution d'une provision, dont la reprise, au moment de la concrétisation du risque, permettrait de couvrir la charge correspondante. Pour les communes cependant, l'usage de cette faculté peut être source de difficultés budgétaires à retardement. En effet, la reprise de provision venant en déduction des ressources propres, ces dernières peuvent ne pas suffire à couvrir le remboursement en capital des emprunts, de sorte que l'équilibre du budget est susceptible de se trouver compromis au moment du dénouement de cette opération. Les modalités de calcul des ressources propres seraient sans doute à aménager pour éliminer cet inconvénient.

La mise en œuvre du principe de comptabilisation en droits constatés soulève des difficultés d'une autre nature. En théorie, les engagements de dépenses devant rester dans la limite des crédits ouverts, rien ne s'oppose à ce que l'intégralité des dépenses engagées ayant donné lieu à un service fait puissent être rattachées à l'exercice qu'elles concernent. En pratique cependant, il est assez fréquent que les charges ne puissent être entièrement rattachées faute de crédits disponibles. La contrainte budgétaire va alors à l'encontre de la présentation de comptes retraçant entièrement la situation financière des organismes en cause.

La solution la plus immédiate consisterait à ce qu'une décision budgétaire modificative soit prise en vue de rétablir des crédits suffisants. Cependant, le caractère tardif de la période où sont enregistrées les opérations de fin d'exercice peut constituer un obstacle à la mobilisation des moyens d'équilibre nécessaires. Pour permettre la présentation de comptes sincères, il conviendrait, dès lors, qu'une telle délibération d'ouverture de crédits soit prise, au besoin, en déséquilibre. En permettant de dégager des résultats corrects, elle aurait l'avantage également d'éviter

de fausser les enchaînements budgétaires par l'affectation et la reprise de résultats erronés.

En l'état actuel, la comptabilisation tronquée de certaines opérations ne permet pas aux états financiers de remplir pleinement leur rôle d'alerte en cas de difficultés. Certes, le contrôle des actes budgétaires par les préfets et les chambres régionales des comptes permet de détecter et de corriger certaines insincérités manifestes. Mais les situations les plus déséquilibrées restent souvent masquées pendant plusieurs exercices et ne sont révélées que tardivement lorsque la constatation de la réalité du déficit devient inéluctable.

Les enchaînements d'insincérités budgétaires et comptables peuvent être d'une particulière gravité dans le cas de structures imbriquées, ainsi que le montrent les exemples d'un syndicat de traitement des déchets et d'un syndicat adhérent de collecte des ordures ménagères qui ont accumulé pendant plusieurs années des factures impayées vis-à-vis de leurs prestataires respectifs, représentant jusqu'à une année de dépenses de fonctionnement pour le premier et près d'une année et demi pour le second si l'on tient compte des retards de règlement de ses contributions au précédent. La dégradation parallèle de la situation de ces deux syndicats a pu se poursuivre pendant plus de deux ans sans être détectée par les autorités en charge du contrôle budgétaire ni signalée par les comptables de ces syndicats en dépit de l'importance des reports de charges dont ils pouvaient avoir connaissance. L'impérieuse nécessité de régulariser la situation ainsi créée vis-à-vis de leurs prestataires a finalement conduit ces organismes à prévoir l'inscription de ces arriérés à leurs budgets en 2002. Le quasi doublement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères acquittée par les usagers du second syndicat a permis de garantir pour l'avenir le règlement des prestataires. Mais la question de l'apurement des déficits hérités des années antérieures est restée à peu près entière à ce jour. Le règlement des impayés a donné lieu, dans l'un et l'autre syndicats, à des refinancements bancaires qui n'effacent pas toutefois la réalité des déficits, lesquels ne seront totalement résorbés qu'après remboursement de ces concours.

Quoique moins alarmante, la situation d'un syndicat à vocation multiple apporte une autre illustration de cette prééminence de la présentation budgétaire sur la réalité financière. Une insuffisance chronique de trésorerie, due notamment à des retards dans l'émission de titres à l'encontre de communes débitrices, a été la cause de très importants retards dans le mandatement des dépenses. L'obligation d'amortir toutes les immobilisations réalisées en vue d'activités à caractère industriel et commercial n'était plus respectée, les dotations aux amortissements des budgets annexes d'eau et d'assainissement étant

ajustées aux crédits disponibles. Pour le même motif, aucune provision n'avait été constituée malgré un contentieux en indemnisation d'un précédent délégataire. Bien que l'autorité préfectorale ait alerté sur cette situation préoccupante dès 2001, ces problèmes n'étaient pas entièrement résolus en 2004, cet exemple témoignant, comme les précédents, de la difficulté à corriger de telles insuffisances une fois que celles-ci ont été diagnostiquées.

Une déconnexion, comme le prévoit pour l'Etat la loi organique sur les lois de finances, entre un budget suivi en caisse et une comptabilité générale patrimoniale en droits constatés serait de nature à éliminer les interférences entre l'un et l'autre et à favoriser, de ce fait, une plus grande transparence. Mais elle altérerait profondément la portée du principe d'équilibre propre au secteur local qui a toujours intégré le principe des droits constatés et elle affaiblirait celle des opérations à caractère patrimonial qui n'auraient plus d'incidence financière directe.

Dès lors, s'il peut être nécessaire d'adapter les règles comptables pour tenir compte de leurs conséquences budgétaires, ces aménagements doivent répondre à une logique financière interdisant les accommodements au cas par cas. Hors des dérogations admises, les inscriptions budgétaires nécessaires à la passation de toutes les écritures comptables devraient être impérativement prises, même si elles doivent conduire à constater un déséquilibre.

En l'état actuel des textes, une telle décision modificative en déséquilibre impliquerait une saisine de la chambre régionale des comptes. Son objet étant de rétablir l'exactitude du compte administratif, il pourrait être également envisagé qu'à l'instar des modalités prévues en cas de déficit de ce compte par l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales, le résultat soit reporté, en pareil cas, au budget primitif de l'exercice suivant.

B – Des procédures internes peu encadrées

La présentation d'états financiers réguliers et sincères nécessite une fiabilisation de la chaîne d'enregistrement des opérations qui ne peut être assurée par les seuls contrôles opérés en aval par le comptable public. Ce dernier est tributaire de l'émission par l'ordonnateur des mandats de dépense et des titres de recette. Même lorsque les dépenses ou recettes sont décaissées ou encaissées avant émission des mandats et des titres, il reste à régulariser ces opérations en les enregistrant sur des comptes budgétaires, ce qui n'est pas toujours effectué. Les contrôles du comptable sont circonscrits et ne lui donnent la possibilité de rejeter des

mandats que dans les cas où ceux-ci seraient susceptibles de se traduire par des paiements irréguliers. Mais sa responsabilité ne peut pas être mise en jeu à raison d'erreurs dans la comptabilisation des opérations de fin d'exercice.

Ainsi, la bonne application de règles comptables essentielle à une correcte appréciation de la situation financière et patrimoniale repose en grande partie sur les ordonnateurs et sur la qualité des dispositifs de contrôle interne mis en place sous leur responsabilité.

Si les ordonnateurs n'ont pas formellement la faculté, à la différence des comptables, de formuler des réserves sur la gestion de leurs prédécesseurs, celles-ci ne s'en manifestent pas moins explicitement, à l'occasion de demandes de vérification externe, ou implicitement, notamment lorsqu'il s'agit d'apurer les pertes héritées des gestions antérieures. Ainsi, des comptables dont la gestion peut être également en cause, rencontrent parfois des difficultés pour faire aboutir auprès des ordonnateurs des demandes d'admission en non-valeur de créances anciennes, comme d'ailleurs la constatation d'annulations de titres qui apparaîtraient justifiées.

Les dépenses sont soumises de la part des comptables publics à un certain nombre de contrôles qui ne se distinguent pas, dans leur finalité, de ceux que requiert l'établissement d'une comptabilité fiable dans tout organisme, quelle que soit sa forme juridique. Les comptables doivent notamment s'assurer de l'exactitude de la liquidation et de la justification des opérations. Mais l'exhaustivité de l'enregistrement de ces dernières dépend des ordonnateurs. Or, les procédures internes des collectivités n'offrent généralement pas toutes les garanties à cet égard.

Les ordonnateurs sont seuls chargés de la tenue de la comptabilité des engagements qui est au point de départ de la procédure d'enregistrement des opérations. Mais celle-ci est peu formalisée. Elle n'est pas toujours tenue et lorsqu'elle existe, elle ne respecte pas, dans les communes, les recommandations de l'instruction comptable M 14. Dans les collectivités examinées, en particulier, la constatation du service fait n'était jamais effectuée à la date de livraison des fournitures ou de réalisation des prestations, comme elle l'aurait dû. Or, la constatation du service fait constitue le fait générateur de l'enregistrement des charges et de leur rattachement à l'exercice qu'elles concernent.

Le décret du 2 avril 2003 relatif à l'établissement des pièces justificatives a supprimé l'obligation pour les ordonnateurs de viser les factures ou mémoires pour certifier le service fait. Les mesures de simplification administrative ne doivent pas aller à l'encontre d'un suivi précis du service fait, étape fondamentale pour s'assurer de la réalité et de la conformité des prestations.

Les factures parvenues, dont la date de réception constitue le point de départ du délai global de paiement fixé à quarante cinq jours par le décret du 21 février 2002, ne sont pas toujours enregistrées à leur arrivée comme elles le devraient. Elles sont parfois retenues après centralisation par les services financiers de collectivités sans être mandatées ni par conséquent comptabilisées dans l'exercice qu'elles concernent. La régulation des mandatements en fonction de la trésorerie disponible peut ainsi porter atteinte à la finalité du rattachement des charges en fin d'exercice qui est de garantir que toutes les dettes subsistant envers les fournisseurs sont effectivement retracées au bilan.

Les comptables publics qui ont nécessairement connaissance avec retard de ces dérives pourraient se voir reconnaître un rôle d'alerte afin d'amener les collectivités à renforcer, si nécessaire, leurs procédures, de façon que celles-ci garantissent à tout le moins que les charges ayant fait l'objet d'une facturation sont intégralement comptabilisées dans l'exercice auxquels elles se rattachent.

La mise en place et la tenue d'un inventaire des immobilisations répondant à la finalité patrimoniale de la comptabilité relèvent également, au premier chef, des ordonnateurs. Les difficultés de mise en pratique des circulaires ayant accompagné l'entrée en vigueur de l'instruction comptable M 14 peuvent tenir notamment, sur un plan strictement matériel, à la relative complexité d'une informatisation complète de ces procédures. La recherche d'un système totalement intégré est susceptible de soulever des problèmes de compatibilité entre les applicatifs utilisés pour suivre les différents types de biens. Les logiciels disponibles sur le marché peuvent se révéler, en outre, partiellement inadaptés à certaines des spécificités de la comptabilité publique.

Ainsi dans l'une des collectivités examinées, le logiciel implanté pour faciliter la tenue de l'inventaire ne prévoyait pas d'autres modalités de sortie des immobilisations que les cessions. Il faisait application pour le calcul des amortissements de la règle du prorata temporis en vigueur dans le plan comptable général, mais non dans la comptabilité communale. Dans une autre collectivité, il était attribué par le logiciel autant de numéros d'inventaire que de mandats, ce qui ne pouvait permettre d'individualiser correctement les immobilisations et de suivre les événements s'y rapportant.

Les opérations d'inventaire n'apparaissent pas devoir être conditionnées cependant par leur centralisation dans un système unique et la coexistence de plusieurs systèmes d'informations dédiés à des catégories d'immobilisations différentes, telles que les véhicules ou les immeubles, ne devrait pas constituer un obstacle à la mise en place au besoin progressive d'un suivi adapté des immobilisations. Les circulaires précitées font d'ailleurs preuve de souplesse à cet égard, en n'imposant pas de normalisation pour l'attribution des numéros d'inventaire, de façon à permettre aux collectivités de reprendre les systèmes de numérotation automatisés ou manuels déjà établis.

Dans une matière aussi couramment pratiquée dans les entreprises, les problèmes techniques ne sauraient être insurmontables. L'une des interrogations que font ressortir les investigations des chambres régionales des comptes est cependant celle du coût d'un tel investissement et des opérations périodiques qui s'ensuivent au regard du retour que les collectivités peuvent en attendre pour leur gestion. Cette préoccupation ne peut pas justifier que des collectivités s'abstiennent de mettre en œuvre les moyens nécessaires à une amélioration de la connaissance et du suivi comptable de leur patrimoine. Mais elle invite à ce qu'une plus large place soit faite aux enjeux du développement de systèmes d'information en ce domaine, notamment en termes de conservation, d'entretien ou de renouvellement du patrimoine, auxquels les seules prescriptions de la comptabilité communale, empreintes de nombreuses concessions en matière d'évaluation ou de constatation de la dépréciation des actifs, ne permettent pas pleinement de répondre.

Enfin, des insuffisances qui peuvent avoir ponctuellement des conséquences néfastes pour le dénouement des opérations apparaissent dans l'organisation des systèmes de traitement comptables, lesquels ne permettent pas toujours de reconstituer l'historique des opérations.

La comptabilité de l'ordonnateur et celle du comptable public peuvent être simultanément défaillantes sur ce point. Outre les opérations pour compte de tiers déjà citées, les observations fournissent ainsi des exemples de charges transférées et non amorties dont l'origine ne peut être identifiée, de provisions maintenues au bilan dont le fait générateur a été perdu, de rattachements de charges pour des montants globaux impossibles à justifier dans le détail.

C – Des spécificités comptables, selon les organismes, insuffisamment explicites

Les comptabilités des différentes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux se réfèrent toutes au plan comptable général, mais présentent chacune des particularités. Celles-ci peuvent être justifiées, comme en matière d'amortissements ou de provisions, par la nature industrielle et commerciale ou administrative de ces organismes. D'autres peuvent l'être par les spécificités des interventions publiques, telles celles concernant les subventions d'équipement, ou peuvent tenir à la nécessité d'adapter les nomenclatures aux compétences spécialisées des établissements publics. Mais le fondement de certaines adaptations apportées au traitement comptable des opérations selon les instructions applicables aux différentes catégories de collectivités et d'établissements publics locaux est parfois moins évident.

Ces dérogations peuvent consister à écarter ou, au contraire, à privilégier certaines options du plan comptable en en élargissant le contenu.

Ainsi, le plan comptable a prévu la possibilité d'utiliser un compte de « *charges sur exercices antérieurs* » notamment pour corriger les erreurs consécutives à des omissions d'enregistrement de charges au cours des exercices précédents. Ce compte n'est pas ouvert dans la comptabilité communale, ce qui ne permet pas d'isoler d'éventuels reports de charges.

De même, un compte est réservé dans le plan comptable à l'enregistrement des « *créances douteuses ou litigieuses* ». Celui-ci n'est pas ouvert, sinon de façon marginale, dans la comptabilité communale où ces créances ne sont pas distinguées jusqu'à présent des autres restes à recouvrer.

Les particularités peuvent également résider dans des mécanismes gradués de neutralisation de l'incidence budgétaire des opérations.

Ainsi, si les plus values de cessions d'immobilisations sont généralement affectées, selon des modalités diverses, au financement des investissements, les moins-values font l'objet d'une neutralisation plus ou moins complète selon les catégories d'organismes. Elles subsistent au compte de résultat dans la comptabilité des services à caractère industriel et commercial et doivent donc être couvertes par des recettes réelles de fonctionnement. Elles peuvent être neutralisées dans la limite des plus-values antérieurement comptabilisées dans la comptabilité des organismes de logements sociaux et sont, dans tous les cas, intégralement transférées

en section d'investissement dans les comptabilités des communes et des départements.

Les subventions d'équipement font l'objet de traitements plus ou moins spécifiques autorisant leur étalement sur des durées variées. Comptabilisées en charges dans la comptabilité communale, ces subventions peuvent faire l'objet d'un étalement au maximum sur cinq ans. Maintenues en investissement dans la nouvelle comptabilité départementale, elles doivent également donner lieu à la constatation d'une charge sous la forme d'un amortissement. Toutefois, la durée de cet amortissement, limitée à cinq ans dans le cas de bénéficiaires privés, peut être portée à quinze ans lorsque ces subventions sont attribuées à des bénéficiaires publics, ce qui est très généralement le cas.

La nouvelle comptabilité départementale, entrée en application en 2004, comporte d'autres caractéristiques notables lorsqu'on la rapproche de celle des communes.

La solution apportée à l'impact budgétaire des amortissements y est sensiblement différente. A la distinction entre amortissements obligatoires et facultatifs en usage dans les communes, fait place une obligation d'amortir toutes les immobilisations à l'exception de la voirie dans la comptabilité des départements, celle-ci étant assortie toutefois d'un dispositif permettant de neutraliser en tout ou partie la charge résultant de cet amortissement pour les bâtiments publics. Ce dispositif qui n'impose pas de contrainte supplémentaire par rapport à celui retenu pour les communes apparaît, en revanche, plus incitatif. En effet, lorsque les départements pourront se dispenser de faire appel à ce mécanisme de neutralisation, leur comptabilité se rapprochera des principes prévalant dans le secteur industriel et commercial en matière d'amortissement des immobilisations.

Le régime des provisions, dans la comptabilité des départements ne fait pas non plus de distinction entre provisions obligatoires et facultatives. Mais si les dotations aux provisions et reprises sur provisions conservent un caractère budgétaire en section de fonctionnement, leur contrepartie en investissement devient extra- budgétaire et ne constitue plus, comme pour les communes, des recettes ou des dépenses intervenant dans l'équilibre de la section d'investissement. Ainsi ces opérations devraient ne plus intervenir dans le calcul des ressources propres nécessaires à la couverture de la charge de la dette, ce qui éliminera l'inconvénient mentionné plus haut de la déduction des reprises sur provisions qui subsiste pour les communes.

Cette comparaison n'est pas exhaustive. Il va de soi que de nombreuses particularités peuvent être justifiées par les spécificités des activités de certaines catégories d'organismes. D'autres différences notables peuvent être relevées, par ailleurs, dans les modalités d'affectation du résultat.

Cette hétérogénéité des modalités de comptabilisation des opérations, notamment de fin d'exercice, est sans doute en partie inévitable du fait de l'échelonnement de la parution des instructions comptables. Mais elle peut être source de confusion et conduire à ce que certaines dérogations permises dans un cas, mais exclues dans un autre, soient abusivement sollicitées. Pour des catégories de collectivités ou d'organismes proches, il serait, d'autre part, souhaitable que les solutions les meilleures soient substituées aux formules qui avaient pu être expérimentées auparavant.

Dans tous les cas, une explicitation de ces différences paraît devoir être recommandée afin d'éliminer les complexités inutiles et d'harmoniser, autant que possible, les solutions apportées à la comptabilisation d'opérations appelant un traitement similaire.

La rénovation récente du plan comptable général entreprise sous l'égide du Conseil national de la comptabilité devrait être une incitation supplémentaire à une telle mise à jour des normes comptables applicables au secteur public local.

CONCLUSION

A la faveur d'une série de réformes, les comptabilités du secteur local se sont attachées à intégrer, plus complètement que par le passé, les principes du plan comptable général. Ces évolutions se sont faites dans le respect de la règle de l'équilibre budgétaire qui caractérise principalement la gestion des finances locales. Cependant l'amélioration de la transparence n'a pas été à la hauteur des attentes et la situation financière de nombre de collectivités ou d'établissements publics locaux continue de ne pas être reflétée de manière fiable dans leurs comptes.

Les premiers résultats d'investigations coordonnées engagées, en 2003, par les chambres régionales des comptes font ressortir la nécessité de clarifier l'articulation entre les principes budgétaires et les règles comptables afin d'éliminer les biais qui affectent encore trop souvent la comptabilité générale des collectivités et la présentation de leur situation financière et patrimoniale. Cette clarification devrait déboucher sur une harmonisation des instructions comptables. Les contrôles montrent également que les procédures internes d'établissement des états financiers doivent être renforcées sur quelques aspects cruciaux pour garantir, notamment, un enregistrement exhaustif des opérations.

Sans préjudice des évolutions que pourrait connaître le régime de responsabilité des comptes publics locaux, il serait souhaitable, à cet égard, que le rôle de ces derniers soit réévalué, dans la ligne des missions nouvelles imparties par la loi organique sur les lois de finances aux comptes de l'Etat, en matière de sincérité des enregistrements comptables et de respect des procédures. En application de cette loi, le programme des juridictions financières identifie, désormais, une action ayant pour objet le « contrôle externe et indépendant des comptes et des systèmes d'information comptable ». La mise en œuvre par les chambres régionales des comptes d'un contrôle étendu de la fiabilité des informations financières participe de cette orientation.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE*

Un constat et une poursuite d'objectifs partagés par la Direction générale de la comptabilité publique

Dans son constat, la Cour met en avant un certain nombre de dysfonctionnements budgétaires et comptables, plus particulièrement en matière de fiabilité des résultats, de description patrimoniale et d'hétérogénéité de traitement pour certaines opérations selon le type de nomenclature employée.

La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) partage l'analyse de la Cour et souhaite développer ses actions en vue d'améliorer la qualité des comptes locaux.

Outre celles pouvant être menées envers son propre réseau, certaines passent par une collaboration renforcée avec d'autres administrations, principalement la direction générale des collectivités locales, et également avec les collectivités locales elles-mêmes, en associant leurs représentants aux réflexions menées lors de la conception des normes et en recherchant avec les collectivités les voies d'amélioration de leur mise en œuvre.

Ces actions qui sont pour certaines engagées, pour d'autres en voie de l'être, trouvent leur place dans une démarche volontariste de recherche d'une meilleure qualité des comptes locaux menée au sein des services de la DGCP, qui passe par le renforcement du partenariat avec l'ensemble des acteurs et qui s'appuie sur la rénovation de l'application informatique des services du Trésor dédiée à la gestion du secteur public local.

Des actions déjà engagées avec les partenaires, dans le cadre d'une démarche de la DGCP vers une meilleure qualité comptable, aidées par le déploiement d'un nouvel outil informatique

I - Des actions sont en cours, marquées par le renforcement du partenariat avec les collectivités, et aidées par la mise en place d'un outil informatique.

1) Les réflexions d'un groupe de travail sur la simplification de l'instruction M14, apportent déjà des solutions

Après une phase de stabilité souhaitée par les élus locaux à la suite de la généralisation en 1997 de la comptabilité communale M14, ceux-ci se sont déclarés prêts à tirer les enseignements de cette réforme pour y apporter un certain nombre de simplifications et de correctifs tout en gardant la cohérence d'ensemble.

En effet, il apparaît que certaines règles mises en place lors de cette réforme n'ont pas atteint les objectifs de transparence et de clarté recherchés pour les comptes locaux.

Un groupe de travail a été constitué au sein du Comité des finances locales, son objectif étant de renforcer l'efficacité de la M14, de rendre, pour les élus et citoyens, les documents budgétaires plus lisibles et de garantir une cohérence d'ensemble entre les différentes nomenclatures du secteur public local.

Ce groupe auquel la DGCP a activement participé avec la direction générale des collectivités locales, s'est réuni de décembre 2003 à octobre 2004, 4 sous-groupes ayant eu à travailler sur des thèmes spécifiques.

Il a pris en compte les travaux menés depuis 1997 à l'occasion d'autres réformes comptables et budgétaires, telles celles des départements et des régions.

Les propositions du groupe de travail rejoignent les constats de la Cour et y apportent le plus souvent une réponse pratique.

Elles concernent, d'une part, la simplification de la présentation du document budgétaire. Celle-ci passe par la standardisation des maquettes quelle que soit la taille des communes, l'introduction d'une présentation synthétique en facilitant la lecture et la réduction du nombre d'annexes ou leur simplification.

D'autre part, elles apportent des réponses aux principaux problèmes rencontrés jusqu'alors concernant les aspects patrimoniaux liés à l'imbrication des dimensions budgétaires comptables et patrimoniales des opérations.

Elles concernent en particulier :

- la débudgétisation de certaines opérations d'ordre :

Aujourd'hui, certaines opérations d'ordre présentent un caractère budgétaire.

C'est le cas notamment des opérations afférentes aux affectations, aux mises à disposition ou en concession et aux apports. Lors de la conception de la réforme communale, ce choix visait à enrichir l'information de l'assemblée délibérante sur ce type d'opération en les intégrant au budget.

A l'usage, des inconvénients sont apparus qui expliquent la difficulté des collectivités à les mettre en œuvre : complexité technique des opérations, obligation de disposer des crédits suffisants pour les exécuter, effets négatifs sur la lisibilité des autres opérations présentées dans le document budgétaire (notamment les flux réels, enjeux majeurs pour les élus) compte-tenu des mouvements erratiques des prévisions.

A l'avenir, ces opérations importantes au regard du bilan mais sans effet sur les résultats budgétaires, ne feront plus l'objet de prévision et d'exécution budgétaires et seront constatées par le seul comptable, tout en étant retracées pour information dans une annexe spécifique au compte administratif.

La simplification vise tant les opérations d'affectation, de mise à disposition ou en concession et d'apports que celles afférentes au retour des immobilisations concernées.

Cet axe de simplification emporte, outre un allègement de la présentation des crédits au budget, le fait que ces opérations qui pouvaient connaître un dénouement incertain, du fait de l'obligation de disposer de crédits suffisants, pourront désormais être finalisées par le seul comptable, sous réserve qu'il dispose des informations nécessaires.

- la semi-débudgétisation des intérêts courus non échus (ICNE) :

Actuellement, le rattachement des charges financières (ICNE) donne lieu à des opérations entièrement budgétisées qui conduisent, contrairement au rattachement des autres charges, à inscrire le compte de contrepartie en section d'investissement.

Ainsi, si le rattachement influe, et c'est sa finalité même, sur le résultat de la section de fonctionnement, il a également pour les ICNE des effets sur le résultat budgétaire de la section d'investissement ce qui, d'une part est difficilement justifiable et d'autre part, influe anormalement sur l'appréciation du besoin de financement de cette section et donc sur l'affectation du résultat de fonctionnement.

A l'avenir, l'opération de rattachement des ICNE sera semi-budgétaire, à l'instar des autres rattachements, le compte de contrepartie étant mouvementé par le seul comptable.

Par ailleurs, afin de parfaire la simplification du dispositif, la contrepassation intervenant lors de l'exercice suivant sera constatée non par l'émission d'un titre comme actuellement, mais par celle d'un mandat d'annulation comme pour toutes les autres charges rattachées.

Enfin, le compte de charges financières sera subdivisé pour distinguer les opérations afférentes au rattachement (rattachement lors de l'exercice et contrepassation lors de l'exercice suivant) de celles concernant les remboursements effectifs aux prêteurs.

Ces mesures de simplification devraient être de nature à améliorer la lisibilité de ces opérations, jugées souvent complexes par les collectivités.

- la création de chapitres globalisés dédiés aux opérations d'ordre (pour celles maintenues budgétairement) :

Ces derniers apporteront, outre une meilleure lecture des flux réels désormais mieux mis en valeur, une fongibilité des crédits d'ordre devant permettre là encore de dénouer des opérations de fin d'exercice qui pouvaient ne pas l'être, faute de crédits spécifiques suffisants ouverts au budget.

- la simplification des opérations de cession :

Actuellement ces opérations sont décrites selon une procédure destinée à trouver un compromis entre une traduction budgétaire des règles du plan comptable général (constatation en section de fonctionnement) et une volonté législative de réserver le produit de la cession à la section d'investissement.

Cela entraîne une multiplication des écritures budgétaires, d'où une complexité à lire le budget puis à l'exécuter, compte-tenu d'une éventuelle indisponibilité de crédits budgétaires d'ordre pour les exécuter. En effet, si le budget n'ouvre pas les crédits spécifiques aux différents comptes concernés, les mandats et les titres correspondants ne peuvent être comptabilisés.

Ainsi, il peut être constaté que nombre de ces opérations sont imparfaitement constatées ou ne le sont pas du tout du fait de leur complexité et de l'insuffisance de crédits en fin d'exercice, alors qu'il s'agit essentiellement de crédits d'ordre (hormis le produit de cession, seul flux réel), de surcroît sans effet sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

Le groupe de travail a donc réfléchi à leur simplification, trois constantes devant cependant être respectées : le prix de cession doit être in fine une recette budgétaire d'investissement, les principes comptables imposés par le plan comptable général doivent être préservés, les résultats du compte administratif et du compte de gestion doivent être identiques.

La solution retenue consiste à simplifier l'étape de la prévision des opérations au budget tout en maintenant leur complète exécution au compte administratif.

Ainsi, au stade prévisionnel, elle permet d'inscrire le produit de cession à un poste budgétaire (sans exécution) de la section d'investissement, puis d'exécuter le flux réel au compte de cession utilisée actuellement (compte 775) et les opérations d'ordre subséquentes sans autres prévisions préalables au budget.

Elle repose sur une innovation importante, à savoir l'existence de crédits automatiquement disponibles, liées à l'émission du titre de recette à l'encontre de l'acquéreur à l'occasion de la cession.

Cette procédure facilitée d'ouverture de crédits, cantonnée aux opérations de cession, lève les obstacles mis en avant par les acteurs locaux et devra ainsi permettre qu'elles soient désormais retranscrites intégralement dans les comptes de l'exercice concerné par la cession.

Elle va ainsi améliorer la vision patrimoniale de la collectivité tant chez l'ordonnateur (inventaire) que chez le comptable (état de l'actif).

Par ailleurs, ce dispositif répond aux préoccupations de la Cour, la finalisation des opérations (dans le même exercice) constituant un gage de la réservation du produit de la cession à la section d'investissement du budget.

- le provisionnement :

Le dispositif existant pour les communes allie des provisions réglementées (à caractère obligatoire) et des provisions de droit commun (qui, comme le relève le rapport de la Cour, ne présentent pas ce caractère obligatoire).

A l'observation, on remarque qu'il peut conduire une collectivité à constituer une provision sans qu'elle connaisse de risque réel ou à ne pas provisionner alors qu'elle en connaît un.

Pour y remédier, le groupe de travail a retenu la solution de suppression des provisions réglementées, remplacées par un provisionnement de droit commun.

De plus, compte-tenu de la prise en compte désormais de l'existence d'un risque réel pour la collectivité, le provisionnement s'imposera à toutes les communes, quelle que soit leur taille.

Cette simplification des règles, axée sur la personnalisation de la provision par rapport à un risque réel de la collectivité, sera accompagnée par une faculté destinée à en faciliter la mise en œuvre.

En effet, compte-tenu de la dimension budgétaire de la dotation à la provision, la commune pourra, d'une part, opter pour une budgétisation ou non de la recette de contrepartie et, d'autre part, constituer cette provision dans le temps, la règle étant que la provision aura du être totalement constituée pour l'exercice précédent celui pour lequel un risque a été identifié.

Ces deux mesures devraient être de nature à assurer l'efficacité du nouveau système de provisionnement dans les comptes communaux, au travers de sa personnalisation et de sa souplesse de mise en œuvre.

- le traitement des subventions d'équipement versées :

Dans le prolongement des dispositifs retenus pour les départements et les régions, il a été retenu, conformément aux travaux menés avec le Conseil national de la Comptabilité, de classer ces opérations en immobilisations incorporelles.

En conséquence, les subventions d'équipement versées seront désormais directement imputées en section d'investissement du budget, ce qui sera plus clair en termes de lecture et de financement.

De surcroît, dans ce même souci d'harmonisation et de simplification, a été retenue la banalisation des subventions d'équipement à des bénéficiaires publics, par la suppression de la notion de fonds de concours ; de ce fait la durée maximale de leur amortissement est portée à 15 ans.

L'ensemble de ces mesures devrait permettre d'apporter des réponses aux souhaits de la Cour dans ce domaine, en permettant une description et un suivi facilité des subventions d'équipement versées.

Pour conclure sur les améliorations préconisées par le groupe de travail, il doit être noté que dans un souci d'harmonisation, les dispositifs innovants imaginés à l'occasion des travaux du groupe M14, non encore introduits dans les comptabilités départementales et régionales (notamment la débudgétisation des opérations d'ordre et la simplification des opérations relatives aux cessions) compte-tenu des calendriers des travaux, le seront dans les mises à jours à venir des instructions correspondantes.

2) L'enrichissement de la qualité des comptes passe par le développement du partenariat ordonnateur-comptable

La DGCP développe depuis 2003 une politique de partenariat adapté et personnalisé avec les grandes collectivités en veillant particulièrement à cibler les actions favorisant une meilleure qualité comptable dans le contexte propre à chaque collectivité.

Le renforcement des synergies entre les services gestionnaires et comptables est basé sur deux idées :

- *Moderniser les supports d'échanges informatiques afin d'optimiser les potentialités d'HELIOS et assurer, en temps réel, un accès direct et réciproque aux informations financières utiles détenues par les deux services.*
- *Partager une même culture financière et comptable en formant conjointement leurs collaborateurs aux évolutions réglementaires et techniques de la sphère comptable et financière.*

Le renforcement de la qualité comptable passe par des actions précises notamment :

- *Fiabiliser la tenue de l'actif, du passif et des comptes de tiers dans le cadre des grands principes comptables des instructions budgétaires et comptables.*
- *Maîtriser les opérations spécifiques des instructions budgétaires et comptables pour répondre aux exigences de sincérité et d'image fidèle des comptes.*

Ces actions, ciblées sur les plus grandes collectivités, qui connaissent les opérations les plus complexes et les patrimoines les plus importants et les plus diversifiés, sont les vecteurs de leur sensibilisation aux enjeux de qualité comptable.

3) Les enrichissements liés au déploiement de l'outil informatique HELIOS

Un nouvel outil informatique de tenue des comptes du secteur public local, baptisé Hélios, sera déployé dans les postes comptables du Trésor à partir de 2005.

Il présente en particulier l'avantage d'être polyvalent et prendra en compte l'ensemble des instructions budgétaires et comptables du secteur public local.

Il permettra notamment, par une meilleure gestion des flux de données à caractère patrimonial (état de l'actif), d'assurer leur adéquation avec la comptabilité générale.

Cette amélioration est toutefois subordonnée à la transmission des éléments pertinents par l'ordonnateur.

En la matière, la mise en place dans un avenir proche d'un nouveau protocole d'échanges, le Protocole d'Echanges Standard (PES), devrait permettre, d'une part, d'obtenir une amélioration de la qualité de l'information patrimoniale (enrichissement des données échangées par la collectivité et le comptable) et, d'autre part, de favoriser les échanges en la matière par l'esprit de partenariat entourant sa mise en place.

II - La DGCP mène une réflexion globale sur l'amélioration de la qualité comptable

Plusieurs vecteurs d'action sont d'ores et déjà opérationnels (ou le seront prochainement) pour améliorer la qualité des comptes des collectivités locales

1) Une ambition collective gérée en mode projet

Consciente des difficultés et des sources de progrès, la DGCP souhaite mener une réflexion en interne et la diffuser aux autres acteurs.

Un plan d'action structuré sera mis en place à partir de 2005.

En effet, les ambitions et objectifs d'un dispositif d'amélioration de la qualité des comptes du secteur public local nécessitent une action sur la durée, et seront définis et mis en œuvre sous l'impulsion d'un chef de projet.

L'objectif sera de progresser dans le respect des principes comptables de régularité, de fiabilité, d'exhaustivité, de sincérité, en sorte que les comptes locaux donnent une image plus fidèle de l'action initiée par chaque collectivité, de sa situation, de ses marges de manœuvre.

Ce projet passera par une phase initiale de réflexion, d'écoute et de partenariat avant de déboucher sur un programme d'actions puis de réalisations concrètes, d'abord expérimentales, qui demanderont une mobilisation forte de l'ensemble du réseau du Trésor public.

Là encore, la dimension partenariale avec l'ordonnateur sera un élément déterminant tant, lors de la conduite du projet, que lors de la mise en œuvre des actions retenues.

2) L'introduction du contrôle contemporain et son influence sur le visa sur les chiffres du compte de gestion

La mise en place de l'applicatif Hélios va permettre de rénover le visa sur chiffres des comptes locaux par les comptables supérieurs.

Ainsi, certains contrôles vont disparaître dès lors que le comptable n'aura plus la possibilité de rectifier certaines données. A titre d'exemple, le comptable ne pourra plus modifier les balances d'entrée suite à leur reprise automatique par l'application.

D'autres vont être automatisés et une liste des anomalies pourra être visualisée directement et en cours d'exercice par les services des recettes des finances et trésoriers-payeurs-généraux.

Ainsi, la mise en place d'un contrôle contemporain des comptes va permettre aux comptables supérieurs d'intervenir rapidement auprès des comptables et des ordonnateurs afin de faire rectifier des opérations erronées ou d'intégrer celles qui, bien qu'obligatoires, n'ont pas été constatées.

Les contrôles du visa sur chiffres seront alors limités aux écritures de fin d'année.

3) Les apports de l'application Hélios

Outre les effets sur les échanges patrimoniaux avec les services ordonnateurs, évoqués précédemment, l'application Hélios constituera un outil important pour le réseau en termes de fiabilisation de la tenue des comptes locaux.

L'application a été conçue pour réduire les risques de comptabilisation erronée.

Elle s'appuie sur trois vecteurs :

- *un moteur comptable qui permet la génération d'écritures automatiques comptables à partir de schémas préétablis pour la plupart des opérations ;*
- *des contrôles automatiques de cohérence, notamment sur le sens des soldes, les concordances de certains comptes ainsi que sur l'absence de comptabilisation de certaines opérations (exemple des amortissements non comptabilisés) en cours d'année, à tout moment ou en fin d'exercice avant le visa sur chiffre du compte de gestion ;*
- *des contrôles intellectuels facilités à partir de consultations, d'éditions et de requêtes ponctuelles qui permettent de vérifier certaines opérations de manière ciblées, notamment les écritures manuelles.*

Par ailleurs, le principe d'auxiliarisation retenu dans Hélios génère un service concomitant de la comptabilité générale et de la comptabilité auxiliaire qui permet d'avoir une vision détaillée de la situation des tiers, des immobilisations, ... et une conformité immédiate, notamment entre les états de l'actif et du passif et la comptabilité générale sans ressaisie.

En outre, une cartographie des risques inhérents au secteur public local ainsi que des mesures de contrôle interne associées ont été établies dans Hélios. Un module de contrôle ponctuel, dont un certain nombre concerne la qualité comptable, de la compétence directe du comptable, est automatisé. Il s'agit par exemple de l'équilibre des opérations d'ordre ou du délai d'apurement des comptes d'imputation provisoire.

Enfin des indicateurs de qualités comptable sont développés dans les tableaux de bord du comptable, du trésorier payeur général et de la direction générale.

4) Le rattachement des charges et la proposition de la Cour

Un point particulier du rapport de la Cour constate que l'une des causes d'insincérité du résultat de la section de fonctionnement tient à l'insuffisance voire à l'absence de rattachement des charges à l'exercice, notamment lorsque ce fait s'explique par l'indisponibilité des crédits budgétaires.

La DGCP partage la préoccupation de la Cour en matière de rattachement des charges et des produits à l'exercice, en particulier dans l'hypothèse évoquée, pour laquelle le montant total des engagements réels de dépenses s'avère supérieur aux crédits inscrits au budget.

En ce cas, non seulement le résultat est insincère du fait de la non intégration des charges dans le résultat annuel, mais il est alors patent que l'ordonnateur est allé au-delà de l'autorisation de l'organe délibérant.

Une proposition de solution pratique est mise en avant dans le rapport, consistant à permettre la prise d'une délibération en fin d'exercice pour ouvrir les crédits nécessaires au rattachement des charges en cause.

Cette solution présente l'avantage, d'une part, de permettre d'intégrer les dépenses en cause dans le résultat et, d'autre part, de responsabiliser la collectivité qui, tout en constatant le dépassement d'engagement, s'engagerait à en assurer le financement lors de l'exercice suivant.

Cette proposition fera l'objet d'un complément d'expertise en liaison avec la Direction générale des collectivités locales et les représentants des collectivités, afin de s'assurer des conditions opérationnelles de mise en œuvre en veillant à ce que cette procédure nouvelle ne soit pas de nature à remettre en cause la portée de l'autorisation originelle donnée par l'assemblée lors du vote du budget.

Conclusion

La DGCP s'est engagée dans une démarche de renforcement de la qualité comptable dans le secteur public local.

Cette action repose en premier lieu sur une évolution des instructions visant à mieux corréler les approches comptables et budgétaires.

La nouvelle application informatique de gestion du secteur public local Hélios permettra également de mieux sécuriser les processus et les contrôles.

S'appuyant sur ces nouveaux outils, un projet dédié sera mis en place dès 2005 à la DGCP afin que les comptables et les ordonnateurs, qui comme le rappelle la Cour partagent la fonction comptable, puissent s'inscrire dans une démarche à moyen terme d'amélioration de la qualité des comptes locaux.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

Le constat dressé par la Cour et les propositions qu'elle formule pour améliorer la fiabilité des comptes appellent de ma part les observations suivantes.

1 - Le constat dressé par la Cour des comptes

La Cour met en exergue dans son projet de rapport des difficultés relatives, d'une part, à la réglementation applicable en matière budgétaire et comptable et, d'autre part, à la pratique des ordonnateurs et des comptables. Ces difficultés concernent plus particulièrement le manque de fiabilité des résultats des collectivités et de la description de leur patrimoine ainsi que l'absence d'homogénéité des règles applicables d'un niveau de collectivité à l'autre.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL) partage dans l'ensemble le constat formulé par la Cour.

Le manque d'homogénéité des règles applicables au secteur public local constitue incontestablement une source de confusion et d'incertitude préjudiciables à la fiabilité des comptes. Il convient de souligner que cette complexité est due notamment à la méthodologie choisie dès 1994, pour des motifs d'ordre pratique, d'adapter le cadre budgétaire et comptable de l'ensemble des niveaux de collectivités de façon non simultanée. Certaines innovations ou spécificités ont ainsi pu être apportées pour les départements en 2004 ou pour les régions pour la mise en œuvre de l'instruction M71 en 2005, qui ne bénéficient pas aux communes et à leurs établissements.

Les règles en matière de provisions, d'amortissements, de recours à la pluriannualité, d'imputation comptable des subventions d'équipement sont ainsi différentes quand on passe des communes aux départements et aux régions

Une homogénéisation complète des règles budgétaires et comptables applicables au secteur public local reste toutefois une idée peu envisageable compte tenu des différences de « maturité » de gestion entre une petite commune et une région, conduisant à des demandes très spécifiques, voire contradictoires de la part des différents niveaux de collectivités.

Le MISILL partage également la préoccupation de la Cour quant à la complexité induite par les conséquences de l'intégration dans la comptabilité budgétaire de la plupart des opérations à caractère patrimonial et de celles traduisant l'application des principes comptables généraux comme le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Ce choix a pour effet pervers de rendre plus complexe le travail de l'ordonnateur (émission de titres et de mandats) et de retarder la reddition de ses comptes, compte tenu notamment de la passation de nombreuses opérations en fin d'exercice.

Enfin, on ne peut que constater dans certains cas le manque d'appropriation par les élus et leurs équipes des règles de base applicables à l'exécution budgétaire, qui constitue sans doute le point central des insuffisances constatées par la Cour (erreurs dans les écritures de cession, dans le rattachement des charges, absence de procédures internes d'organisation...). En effet, si le corpus des règles budgétaires et comptables applicables au secteur public local peut être amélioré, il constitue toutefois un cadre pertinent permettant normalement d'éviter les principaux risques financiers. Les faiblesses concernent ainsi plus l'application concrète de ces règles par les acteurs locaux et son contrôle par les services de l'Etat que des lacunes importantes de la réglementation.

Sur ces deux aspects, le MISILL, en concertation avec le ministère des finances, a en tout état de cause engagé des actions, au-delà de celles déjà menées, qui permettent de répondre aux préoccupations de la Cour.

2 - Le MISILL a engagé, au sein d'un groupe de travail, une simplification et une adaptation du cadre budgétaire et comptable des communes.

Un groupe de travail a été constitué au sein du Comité des finances locales, lors de sa séance du 27 mars 2003, associant des élus du comité, les principales associations d'élus et les administrations concernées (DGCL et DGCP).

Ce groupe a engagé une réflexion sur l'adaptation des procédures budgétaires et comptables applicables aux communes, dans le sens d'une plus grande homogénéité avec les autres niveaux de collectivités territoriales, et d'une simplification des documents budgétaires.

Les mesures proposées dans le cadre de ce groupe apportent pour partie des réponses aux problèmes soulevés par la Cour en matière d'hétérogénéité des règles applicables au secteur public local (a) et de complexité des opérations dues à l'intégration dans la comptabilité budgétaire de la plupart des opérations à caractère patrimonial (b).

a) Sur le premier point, deux mesures importantes sont envisagées :

- *le rapprochement de la procédure de provisionnement applicable aux communes avec celle régissant les départements et les régions (suppression des provisions réglementées et « mise en réserve » de la provision). Les provisions pour l'ensemble des risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actifs deviendront obligatoires lorsqu'un risque sera constaté. Cette proposition répond directement au constat partagé par le MISILL et la Cour concernant les difficultés du dispositif actuel qui n'incite pas les communes à anticiper les risques en amont et les conduit à pratiquer de manière abusive l'étalement des charges en aval. Cette réforme permettra par ailleurs, conformément au souhait de la Cour, d'exclure dans le calcul de l'équilibre réel la reprise des provisions en section de fonctionnement qui venait diminuer les ressources propres prises en compte ;*
- *l'homogénéisation du traitement budgétaire et comptable des subventions d'équipement au sein du secteur public local. Dans le prolongement des dispositifs retenus pour les départements et les régions, il est en effet envisagé, conformément aux travaux menés avec le Conseil national de la Comptabilité, de classer ces opérations en immobilisations incorporelles. De surcroît, dans ce même souci d'harmonisation et de simplification, a été retenue la suppression de la notion de fonds de concours afin d'assurer un traitement juridique et budgétaire identique pour toutes les subventions d'équipement versées (notamment sur le plan du rythme de leur « amortissement »).*

Concernant les autres questions soulevées par la Cour, certaines n'ont pas fait l'objet de propositions dans le cadre du groupe de travail.

Ainsi, s'agissant du champ de l'amortissement, le groupe a évoqué le sujet mais n'a pas retenu l'idée d'aligner le régime des amortissements applicable aux communes sur celui des départements et des régions, bien que la différence de champ des biens amortis soit une source de complexité. Cette proposition présentait en effet des inconvénients importants, au premier rang desquels une complexification importante des opérations, notamment pour les plus petites collectivités.

Le groupe n'a en revanche pas évoqué les difficultés liées au rattachement des charges dues à l'absence de disponibilité des crédits en fin d'exercice. Cette difficulté conduit la Cour à présenter une proposition consistant à permettre l'adoption d'une délibération de fin d'exercice, au besoin en déséquilibre, pour ouvrir les crédits nécessaires au rattachement des charges.

Il convient de souligner sur ce point que la Cour décrit en fait le cas où l'ordonnateur se serait placé en situation d'illégalité en engageant des dépenses en dépassement du montant des crédits ouverts au budget.

Comme la Cour le souligne, les engagements devant rester en théorie inférieurs au montant des crédits ouverts au budget, le rattachement des charges ne devrait pas être empêché par l'absence de disponibilité des crédits en dépenses comme en recettes.

Même si la proposition de la Cour peut être intéressante dans son esprit pour corriger certaines erreurs ponctuelles, celle-ci peut être interprétée comme autorisant indirectement le dépassement des autorisations budgétaires de l'assemblée délibérante. A ce titre, la proposition devra être approfondie afin d'éviter qu'elle ne favorise un relâchement de la discipline budgétaire.

b) Sur le second point, le groupe a souhaité que les documents budgétaires soient simplifiés afin de mieux distinguer les opérations ayant un impact budgétaire réel des autres opérations et de simplifier les procédures. Pour ce faire, plusieurs propositions ont été formulées :

- la débudgétisation de certaines opérations d'ordre. Le groupe a formulé des propositions consistant à « débudgétiser » les opérations d'ordre patrimoniales (opérations d'affectation, de mise à disposition ou en concession et d'apports) qui ne feront plus l'objet de prévision et d'exécution budgétaires et seront constatées par le seul comptable. Les opérations d'ordre restant budgétaires seront par ailleurs regroupées dans des chapitres globalisés dédiés, permettant, outre une meilleure lecture des flux réels désormais mieux mis en valeur, une fongibilité des crédits d'ordre devant permettre de dénouer des opérations de fin d'exercice qui pouvaient ne pas l'être, faute de crédits spécifiques suffisants ouverts au budget.*
- la simplification des opérations de cession. Actuellement, ces opérations sont décrites selon une procédure destinée à trouver un compromis entre une traduction budgétaire des règles du plan comptable général (constatation en section de fonctionnement) et une volonté de réserver le produit de la cession à la section d'investissement. Cela entraîne une multiplication des écritures budgétaires, d'où une complexité pour exécuter le budget, compte tenu d'une éventuelle indisponibilité de crédits budgétaires d'ordre.*

La solution retenue par le groupe de travail consisterait à simplifier l'étape de la prévision des opérations au budget tout en maintenant leur complète exécution au compte administratif. Ainsi, au stade prévisionnel, le produit de cession serait inscrit à un poste budgétaire (sans exécution) de la section d'investissement, puis l'exécution de la cession se traduirait par un flux réel au compte de cession utilisé actuellement (compte 775), les opérations d'ordre subséquentes étant exécutées automatiquement sans autres prévisions préalables au budget. La proposition repose donc sur une innovation importante, à savoir l'existence de crédits automatiquement disponibles, liée à l'émission du titre de recette à l'encontre de l'acquéreur à

l'occasion de la cession. Cette procédure facilitée d'ouverture de crédits, cantonnée aux opérations de cession, lève les obstacles mis en avant par les acteurs locaux et devrait ainsi permettre qu'elles soient désormais retranscrites intégralement dans les comptes de l'exercice concerné par la cession.

Ce dispositif répond pleinement aux préoccupations de la Cour, la réservation du produit de la cession à la section d'investissement du budget paraissant de ce fait mieux assurée.

3 - Le MISILL a entrepris, avec la participation du MINEFI, d'améliorer l'efficacité du contrôle budgétaire dans le but de mieux faire appliquer les règles permettant la sincérité des comptes.

L'exercice efficace du contrôle budgétaire constitue une condition importante du respect des règles de gestion saine par les collectivités territoriales et de la sincérité de leurs résultats que la Cour souhaite renforcer.

Conscient des difficultés à assurer ce contrôle de manière fiable et rapide, le MISILL a souhaité mettre en œuvre une démarche d'expérimentation d'un partenariat entre les préfectures et les services déconcentrés du Trésor pour l'exercice du contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales. Une convention, signée par les deux parties le 14 septembre dernier, organise le cadre de ce partenariat.

Ce partenariat s'inscrit résolument dans le cadre de la recherche d'une meilleure organisation de l'Etat sur le territoire afin de mieux répondre aux exigences du contrôle des actes budgétaires des collectivités, conformément aux conclusions du rapport de la mission interministérielle sur le contrôle de légalité de juillet 2003. Il est par ailleurs la poursuite des actions de coopération déjà engagées entre la DGCP et la DGCL, notamment en matière de recensement des collectivités territoriales en difficulté financière (réseau d'alerte).

La coopération entre les préfectures et les services déconcentrés du Trésor prendra deux formes :

a) La mise en place d'un module de contrôle budgétaire intégré à l'application de tenue des comptabilités locales Hélios développée par la DGCP

L'informatique est un outil qui offre de réelles perspectives pour la bonne organisation du contrôle budgétaire. En effet, les contrôles relatifs notamment au respect de l'équilibre réel repose sur la vérification «mathématique» de l'existence de certains comptes qui peut être automatisée.

Aujourd'hui, ces contrôles restent souvent manuels et nécessitent donc des efforts importants de la part des préfectures. Ces contrôles demandent beaucoup de temps alors même qu'ils constituent la base de l'analyse de la situation financière des collectivités et de son approfondissement. C'est pourquoi l'une des pistes importantes de l'amélioration de l'exercice du contrôle budgétaire réside dans le développement d'un outil performant de contrôle budgétaire automatisé.

Le MISILL a ainsi souhaité s'associer au développement du logiciel Hélios développé par la DGCP. Le logiciel Hélios est une nouvelle application informatique d'échanges informatisés de données entre les ordonnateurs locaux et les comptables publics pour permettre l'exécution des budgets locaux. L'avantage considérable de cet outil est qu'il se présente sous la forme de listes de comptes numérisés auxquels correspondent les crédits votés par la collectivité. Il se prête ainsi facilement à des contrôles automatisés qui sont utiles pour l'exercice du contrôle budgétaire.

L'objectif de cette association est de mettre à la disposition des préfectures un outil de détection des anomalies les plus flagrantes et qui puisse traiter en masse l'ensemble des budgets. Ce traitement devrait permettre aux préfectures d'exercer le contrôle de façon plus rapide, plus professionnelle et de dégager du temps pour approfondir le contrôle des collectivités les plus fragiles sur le plan budgétaire.

b) La participation des trésoriers-payeurs généraux à l'exercice de contrôles approfondis relatifs notamment à la sincérité des prévisions budgétaires.

En complément du contrôle de masse exercé par Hélios, le partenariat entre les préfectures et les services du trésor public pourra être approfondi sur des dossiers précis afin de mettre en commun des compétences budgétaires et comptables nécessaires à l'instruction du dossier.

Ces axes de proposition constituent le complément des actions qui sont déjà menées par le MISILL et les préfectures en matière de conseils aux collectivités locales et de formation des agents chargés du contrôle budgétaire afin d'atteindre une meilleure sécurité juridique des actes budgétaires.

Les propositions de modification de la réglementation devraient, après validation par le comité des finances locales, être mises en œuvre pour une application effective au 1er janvier 2006. Concernant le partenariat avec les services du trésor public, une évaluation de l'expérimentation sera réalisée au cours de l'année 2005 pour envisager une éventuelle généralisation du dispositif.
