

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

2001

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. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, présidents de chambre, MM. Mathieu, Blondel, Chartier, Fragonard, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Giquel, Mme Legras, MM. Bonacossa, Bady, Billaud, Lagrave, Cretin, Berthet, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, Ganser, X-H. Martin, Camoin, Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Cardon, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Pallot, Mordacq, Briet, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Schwerer, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Boillot, Morin, Braunstein, Auger, Delin, conseillers maîtres, MM. Monginet, Gadaud, Fernet, David, Lazar, d'Albis, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

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

M. Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations, M. Sallois en ce qui concerne « la gestion de l'établissement public du musée du Louvre » et « le musée Rodin », Mme Pappalardo en ce qui concerne « le plan Loire », M. Fragonard en ce qui concerne « l'insertion des bénéficiaires du RMI » et MM. Fernet et Moreau en ce qui concerne « le dispositif de gestion des aides européennes à l'agriculture » et « l'office national interprofessionnel des viandes (OFIVAL) ».

Fait à la Cour, le 11 janvier 2002.

PREMIÈRE PARTIE
RAPPORT D'ACTIVITÉ

Depuis plusieurs années, le rapport public annuel de la Cour s'efforce de rendre compte, dans une première partie, de l'activité des juridictions financières pendant l'année écoulée. Ce rapport d'activité fait l'objet, cette année, d'un fascicule particulier. Il indique, dans un premier chapitre, l'évolution récente des missions des juridictions financières, missions qui ne cessent de s'étendre, et, en regard, les moyens, relativement stables, dont elles ont disposé. Il décrit ensuite (chapitre II) la politique de contrôle des juridictions, sous l'angle des orientations et des programmes arrêtés ou envisagés pour les années à venir, et des méthodes et outils de contrôle utilisés ou en cours d'élaboration. Les principaux travaux effectués en 2001, tant par la Cour que par les chambres régionales et territoriales des comptes, sont évoqués dans un troisième chapitre. Celui-ci comporte également les conclusions d'une étude faite par les chambres régionales des comptes sur les résultats de leurs contrôles. La Cour des comptes, pour sa part, a procédé, en 2001, à plusieurs enquêtes sur les suites données à certaines de ses interventions antérieures ; leurs conclusions figurent dans la deuxième partie du rapport, consacrée aux « observations des juridictions financières », qui sont assorties des réponses des services ou organismes contrôlés.

Table des matières

	Pages

CHAPITRE I – L'évolution des missions et des moyens des juridictions financières	11
I – Les missions.....	13
A. La Cour des comptes	13
1. L'évolution résultant des textes	13
2. L'augmentation du nombre des comptes à juger.....	14
3. Les entreprises publiques.....	16
B. Les chambres régionales et territoriales des comptes	16
II – Les moyens.....	18
A. Les effectifs	18
1. La Cour des comptes	18
2. Les chambres régionales et territoriales des comptes	21
B. Les dépenses des juridictions financières.....	24
CHAPITRE II – La politique de contrôle.....	29
I – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles.....	31
A. Les travaux obligatoires	31
B. Les grandes enquêtes communes.....	34
C. Les priorités sectorielles	36
II - Méthodes et outils de contrôle	37
A. Les bases de données outils et méthodes et les réseaux de communication internes	38
B. Les systèmes d'information de l'Etat et des collectivités publiques	39
C. L'évaluation du contrôle interne des collectivités publiques.....	40
D. L'évaluation de l'activité des juridictions financières	41
CHAPITRE III – Les travaux des juridictions financières.....	43
I – La Cour des comptes	45
A. Le contrôle des comptes et de la gestion.....	45
B. Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2001	52
C. L'assistance au Parlement	61
D. La participation aux travaux d'autres organismes	63
E. Les activités internationales et européennes.....	64
II – Les chambres régionales et territoriales des comptes	70
A. Le contrôle des actes budgétaires.....	70
B. L'activité juridictionnelle	72
C. L'examen de la gestion.....	73
D. Les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes	75

Chapitre I

L'évolution des missions et des moyens des juridictions financières

I – Les missions

A – La Cour des comptes

1 – L'évolution résultant des textes

Après l'extension des compétences de la Cour opérée l'an dernier par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (environ 800 organismes collecteurs des versements libératoires d'une obligation légale pouvant désormais être contrôlés), deux nouveaux textes législatifs promulgués en 2001 affectent les missions de la juridiction.

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'a pas seulement réformé en profondeur le mode d'élaboration et de présentation du budget de l'Etat et renforcé les mécanismes de contrôle du Parlement. Elle a aussi introduit d'importantes modifications dans la nature des travaux confiés à la juridiction pour contrôler l'exécution de ce budget et lui a dévolu de nouvelles missions. Les dispositions correspondantes de la loi organique devraient être intégrées dans le code des juridictions financières.

En second lieu, l'article 35-I de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a modifié les conditions dans lesquelles la juridiction nationale pourra déléguer aux chambres régionales sa compétence de contrôle de certains établissements publics nationaux. Une telle délégation sera désormais non seulement possible pour le jugement des comptes mais aussi pour l'examen de la gestion de ces organismes. Un décret en Conseil d'Etat définira les catégories des établissements dont le contrôle peut être délégué en fonction de certains seuils et la durée de cette délégation. Celle-ci interviendra ensuite, comme par le passé, sur la base d'arrêtés du premier président de la Cour des comptes.

A titre indicatif, on rappellera qu'était jusqu'à présent délégué aux chambres régionales le contrôle de nombreux établissements publics agissant dans le domaine de l'enseignement supérieur, de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports. Le jugement des comptes de ces établissements a été délégué en 1999 pour une nouvelle période de cinq ans. Il en allait ainsi de 170 établissements d'enseignement supérieur, de

31 établissements relevant de l'enseignement scolaire et des centres régionaux d'éducation populaire et des sports.

En sens inverse, la Cour assure à nouveau le jugement des comptes et l'examen de la gestion des 138 chambres régionales et départementales d'agriculture, contrôle qu'elle avait précédemment délégué aux chambres régionales des comptes.

2 – L'augmentation du nombre des comptes à juger

Indépendamment des textes qui modifient le périmètre juridique de ses contrôles, les obligations qui incombent à la Cour sont affectées, et souvent étendues, par l'évolution des domaines dans lesquels elle intervient. Ces obligations résultent en partie du nombre croissant des comptables publics appelés à produire leurs comptes devant la juridiction, et donc des mouvements de création ou de suppression des établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public (GIP) dotés d'un comptable public.

Le tableau ci-après présente l'évolution, par grandes catégories, du nombre d'organismes tenus, une année donnée, de produire à la Cour les comptes et états financiers des exercices antérieurs sur lesquels celle-ci doit rendre un arrêt.

Evolution du nombre de comptes à produire à la Cour des comptes

	TPG (1)	Receveurs des impôts	Receveurs des douanes	EPA	EPIC	Établissements d'enseignement et de diffusion à l'étranger	GIP	TOTAL
1996	133	115	43	353	53	55	96	848
1997	133	115	43	356	55	56	102	860
1998	128	115	43	361	77	53	132	909
1999	127	115	43	367	80	54	145	931
2000	127	115	43	370	81	54	166	956
2001	127	115	43	379	83	74	177	998

(1) Et autres comptables publics supérieurs, dont le nombre diminue légèrement en raison de la réforme du réseau comptable à l'étranger.

TPG : trésoriers-payeurs généraux ; EPA : établissements publics administratifs ;

EPIC : établissements publics industriels et commerciaux ; GIP : groupements d'intérêt public.

L'augmentation du nombre des comptes provenant de personnes morales de droit public autres que l'État et dotées d'un comptable public résulte de la tendance continue à confier à des entités autonomes des missions jusqu'alors exercées directement par l'État.

Ainsi a-t-on relevé en 2000 et en 2001 la création de :

- 14 établissements publics nationaux,
- 4 établissements publics nationaux à vocation locale,
- 20 organismes d'enseignement et de diffusion à l'étranger (17 lycées et collèges et trois centres culturels).

En regard, peuvent être signalées les trois suppressions de la caisse nationale des télécommunications, de l'établissement public du Parc de La Villette et d'un établissement public d'aménagement (Evry), ainsi que le regroupement d'écoles d'architecture (les écoles de Paris-Conflans, Paris-la-Seine et Paris Villemin sont regroupées pour former celle de Paris-Val-de-Seine ; l'école de Paris-Malaquais est créée et celle de Paris-La Défense est supprimée).

En outre, 177 groupements d'intérêt public, dont un grand nombre ont une vocation purement locale, relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour. Depuis 1999, leur nombre a singulièrement augmenté avec la généralisation des conseils départementaux de l'accès au droit (article 55 de la loi du 18 décembre 1998) et la création continue de nouveaux groupements institués dans le cadre de projets de développement social urbain ou dans le domaine de la santé publique, de la formation professionnelle, de l'insertion sur le marché de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion. En 2001, a ainsi été relevée la création de 30 nouveaux GIP, dont 4 destinés à l'accès au droit, 13 dans le domaine de la ville et de l'urbanisme, 5 dans celui de l'enseignement universitaire. Deux seulement d'entre eux ont une vocation nationale : l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et le centre d'accueil de la presse étrangère. En regard, il faut rappeler la suppression progressive des établissements régionaux de transfusion sanguine, GIP qui ont été intégrés, à compter du 1^{er} janvier 2000, dans le nouvel établissement public dénommé Etablissement français du sang créé par la loi du 1^{er} juillet 1998.

Enfin, l'augmentation du nombre d'établissements publics et de GIP dotés d'un comptable public a pour conséquence d'accroître la charge de travail de la Cour dans le domaine du contrôle de la gestion.

3 – Les entreprises publiques

Les privatisations réduisent le champ de compétence de la Cour, que le contrôle soit obligatoire (entreprises publiques possédées majoritairement par l'État) ou facultatif (autres établissements ou organismes visés par l'article L. 133-2 du code des juridictions financières). Pour l'exercice 2000 et le premier semestre de 2001, sont ainsi intervenues les cessions au secteur privé de la banque Hervet (23 février 2001), que la Cour a contrôlée juste avant sa privatisation, et de Thomson Multimédia. Ont également été annoncés, en avril 2001 le projet de cession de gré à gré de la Société française de production (SFP) et, en novembre 2001, la prochaine ouverture du capital d'Autoroutes du sud de la France (ASF).

B – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales des comptes statuent en premier ressort sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 1999, le nombre total d'organismes relevant du contrôle des CRTC s'est établi à 70 616, en augmentation de 1,2 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution recouvre deux tendances opposées.

En premier lieu, le nombre des collectivités territoriales soumises au contrôle des CRTC en 1999 a fortement progressé en 2000 : + 5,7 %. Cette augmentation, constante depuis la création des CRTC, et qui s'est confirmée en 2000, est due à l'entrée, chaque année, dans le champ du contrôle juridictionnel, des comptes de communes de moins de 2000 habitants, dont les recettes ordinaires franchissent le seuil de 0,30 M€ fixé par la loi du 5 janvier 1988, à partir duquel les comptes ne font plus l'objet d'un simple apurement administratif de la part des comptables supérieurs du Trésor mais doivent être jugés par les CRTC. En 1999, 963 communes supplémentaires sont passées dans le champ du contrôle des CRTC.

Ces seuils, inchangés depuis 1988, ne tenaient pas compte de l'augmentation du montant des recettes des communes, de l'accélération de la concentration urbaine ou du développement de l'intercommunalité. C'est pour tenir compte de cette situation que le Parlement a décidé, dans le cadre de la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, de porter à 750 000 € (au lieu de 305 000 €) et 3 500 habitants (au lieu de 2 000) le seuil à partir duquel le

contrôle d'une collectivité territoriale et de ses établissements publics relève désormais de la compétence des juridictions financières.

En second lieu, le nombre d'établissements publics spécialisés qui relèvent de la compétence des CRTC a diminué en 1999 de 1,4 % par rapport à 1998. Cette diminution est due, pour l'essentiel, à la baisse, lente mais régulière depuis trois ans, du nombre d'associations dotées d'un comptable public (- 2,7 % entre 1998 et 2000). Ces organismes, qui demeurent très nombreux (18 277 en 2000), sont majoritairement des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement. La loi du 21 décembre 2001 précitée a prévu qu'ils feraient dorénavant l'objet d'un apurement par les trésoreries générales, ce qui devrait contribuer à alléger la charge juridictionnelle des CRTC.

**Nombre de comptabilités relevant de la compétence obligatoire des
chambres régionales et territoriales des comptes**

	Collectivités territoriales	Etablissements publics locaux	Etablissements publics spécialisés	TOTAL
1996	16 023	22 355	30 057	68 435
1997	16 371	22 602	30 062	69 035
1998	16 870	22 966	29 924	69 760
1999	17 833	23 276	32 392	73 501
2000(*)	18 766	23 124	29 701	71 591

(*) Les données relatives à l'année 2000 revêtent un caractère provisoire.

D'autres organismes, tels que les sociétés d'économie mixte (SEM) et les associations subventionnées, peuvent être contrôlés par les juridictions financières. En 1999 étaient recensées 1 422 SEM relevant du contrôle des CRTC et les associations ayant reçu, de la part d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public, un concours financier annuel supérieur à 0,15 M€.

La compétence des chambres territoriales des comptes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française s'étend quant à elle, à titre principal et de façon obligatoire, à l'ensemble des comptes des comptables publics du territoire concerné et de ses établissements publics. Depuis 1999, une chambre supplémentaire a été constituée en Polynésie française, à Papeete. Elle est dotée d'un président et de trois magistrats. Le contrôle exercé par la chambre territoriale couvre des domaines plus larges que ceux des chambres régionales dans la mesure où les compétences du territoire de la Polynésie française sont plus étendues que celles d'une collectivité régionale. Ainsi, le contrôle de certains

organismes spécifiques, comme le port autonome de Papeete ou l'office des postes et télécommunications de Polynésie française, relève de la compétence de la chambre territoriale des comptes.

II – Les moyens

Alors que les compétences des juridictions financières n'ont cessé de s'étendre au cours des dernières années, leurs moyens, en particulier leurs effectifs, sont restés relativement stables.

A – Les effectifs

1 – La Cour des comptes

La Cour des comptes comprend des magistrats, rapporteurs et assistants directement affectés à des tâches de contrôle. Elle comporte également le Parquet général, composé du Procureur général et des trois avocats généraux. Enfin, le secrétariat général remplit soit des missions de logistique - greffe, documentation, formation, informatique, communication -, soit des missions d'administration générale - affaires financières, gestion du personnel, gestion intérieure - tant pour la Cour que pour les CRTC.

Fin 2001, le personnel de la Cour était constitué de 567 agents, auxquels il convient d'ajouter 48 rapporteurs à temps partiel.

Au cours de la période 1996-2000, l'effectif des personnels de contrôle a connu une faible augmentation, résultant de l'accroissement du nombre des assistants, et surtout, au cours des deux dernières années, de celui des rapporteurs détachés ou mis à la disposition de la Cour par d'autres administrations.

Les personnels de contrôle
Évolution des effectifs en activité

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Présidents de chambre	7	7	7	7	7	7
Magistrats du Parquet	3	3	3	3	3	3
Conseillers maîtres	99	101	109	112	104	100
Conseillers référendaires	73	66	59	53	50	49
Auditeurs	19	17	19	20	20	26
Rapporteurs à temps plein	43	44	36	49	63	57
Assistants	65	63	73	77	81	77
Total agents à temps plein	309	301	306	321	328	319
Rapporteurs à temps partiel	35	36	37	40	43	48

En 2001, pour la première fois depuis 4 ans, les personnels de contrôle sont moins nombreux que l'année précédente. Cela tient pour partie à des raisons démographiques (diminution, notamment, du nombre de conseillers maîtres maintenus au delà de la limite d'âge) mais aussi à l'incidence du décret du 21 mars 1997 qui ne permet plus aux administrateurs civils d'effectuer leur mobilité dans les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes. L'érosion du nombre de rapporteurs en mobilité, amorcée en 2001, va s'accroître, les partants ne pouvant plus être remplacés. C'est une ressource indispensable au fonctionnement de la juridiction qui se tarit alors même que ses missions s'alourdissent. Un statut d'emploi de rapporteur est en cours d'élaboration. Il permettra d'accueillir des hauts fonctionnaires en détachement. Une première tranche de 25 emplois de rapporteurs est inscrite au budget 2002.

Le nombre des magistrats en activité à la Cour des comptes (187 en 2001) ne représente que la moitié environ des effectifs du corps (367). Le solde est constitué de magistrats de la Cour en fonction dans les CRTC (présidents de CRTC), mis à disposition auprès d'une administration ou détachés, ainsi que de magistrats placés en disponibilité ou hors-cadre.

Effectifs des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes	187
En service dans les CRTC ⁽¹⁾	24
Mis à disposition d'une administration	14
Détachés dans une administration ou un organisme public	88
En disponibilité	46
Hors cadre	8
Total	367

(1) Présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes

Les personnels administratifs Évolution des effectifs⁽¹⁾

1996	1997	1998	1999	2000	2001
254	273	261	265	258	246

(1) en fin d'année

70 % des agents en fonction à la Cour participent directement ou indirectement à l'activité de contrôle. Les autres services exercent leurs missions d'administration générale non seulement pour la Cour, mais aussi pour les chambres régionales des comptes.

Rapporteurs et assistants à la Cour des comptes

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

Des assistants, détachés à la Cour ou mis à sa disposition, collaborent, sous la responsabilité des magistrats et des rapporteurs, aux contrôles et enquêtes relevant de la compétence des chambres auxquelles ils sont affectés.

Les rapporteurs et les assistants de la Cour des comptes vont faire l'objet de deux statuts d'emploi visant à répondre aux préoccupations suivantes:

- instituer des cadres juridiques appropriés et unifiés permettant en particulier d'améliorer le déroulement de carrière de ces agents à la Cour ;

- reconnaître financièrement leur investissement personnel et leur qualification, leurs fonctions étant essentielles au bon fonctionnement de la Cour des comptes ;

- encourager la mobilité en prévoyant une durée maximale de fonctions ;

- répondre à l'exigence de transparence des moyens budgétaires et en personnels de la Cour, l'objectif étant de mettre en concordance les effectifs budgétaires et les emplois réels et d'instaurer un budget des juridictions financières décrivant plus exactement les moyens en personnels dont celles-ci disposent ;

- adapter les recrutements aux besoins de la Cour, en particulier celui des rapporteurs, en raison du tarissement des mises à disposition depuis le 1^{er} octobre 2000, résultant de la mise en œuvre du décret de 1997 sur la mobilité. A cet égard, outre le statut d'emploi, la loi relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes prévoit d'élargir le champ de recrutement des rapporteurs aux fonctionnaires appartenant à des corps de même niveau de recrutement relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière ainsi qu'aux agents de direction des organismes de sécurité sociale.

Dans ces conditions, deux projets de décrets, l'un relatif à l'emploi de rapporteur, l'autre à celui d'assistant, prévoient le détachement de ces agents pendant une durée maximale de 6 ans et leur reclassement dans des grilles indiciaires spécifiques, comparables, l'une à celle des administrateurs civils, l'autre à celle des attachés d'administration centrale, le nombre d'échelons et la durée passée dans chacun d'eux étant dans les deux cas de nature à rendre attractif le temps de carrière effectué à la Cour par les intéressés.

2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Le personnel des chambres régionales et territoriales des comptes était constitué à la fin de l'année 2001 de 1 129 agents, dont 328 magistrats, 335 assistants de vérification et 466 agents administratifs et techniques. S'y ajoutent 11 rapporteurs à temps plein.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Magistrats ⁽¹⁾	347	344	343	353	345	335	328
Assistants et personnels administratifs	818	820	809	806	807	806	801
Total	1 165	1 164	1 152	1 159	1 152	1 141	1129

(1) dont 24 magistrats de Cour des comptes exerçant les fonctions de président de CRTC.

La diminution du nombre de magistrats en fonction due à une plus grande mobilité externe des conseillers a été compensée en grande partie par un apport de rapporteurs. Les emplois vacants sont ainsi pourvus par des administrateurs civils, des conseillers de tribunal administratif ou des sous-préfets effectuant leur mobilité dans le cadre des nouvelles conditions fixées par les décrets des 21 mars 1997 et 23 septembre 1999.

Un plan pluriannuel de création de 19 emplois de président de section s'est traduit en 2001 par 3 emplois supplémentaires. Par ailleurs la procédure de recrutement au tour extérieur lancée en 2001 permettra de renforcer sensiblement les effectifs des chambres en 2002.

Si 304 magistrats appartenant au corps des conseillers de chambre régionale des comptes sont en service dans les juridictions financières, 93, soit 23 % du corps, sont dans une autre position administrative.

Position	Effectif (fin 2001)
En service dans les juridictions financières (Cour et CRC)	304
Mis à disposition auprès d'une administration	9
Détachés dans une administration ou un organisme public	78
En disponibilité	5
Hors cadre	1
Total	397

La loi du 21 décembre 2001 déjà mentionnée améliore le statut des magistrats de chambre régionale des comptes.

Les modifications du statut des magistrats financiers

La loi du 21 décembre 2001, relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, modifie les dispositions statutaires applicables aux conseillers de chambre régionale des comptes et complète celles applicables aux magistrats de la Cour des comptes. Cette réforme prend en compte au plan statutaire l'élargissement des missions des chambres régionales des comptes et tend à mieux reconnaître leur rôle dans la régulation de la décentralisation et la transparence des gestions publiques locales.

Dans ce contexte, la réforme du statut des magistrats des chambres régionales des comptes répond à plusieurs objectifs :

- assurer la pérennité d'un recrutement de qualité et renforcer les moyens des juridictions régionales ;
- accroître les liens entre les magistrats de la Cour et ceux des chambres régionales des comptes ;
- renforcer l'indépendance des chambres régionales des comptes et la mise en place d'une gestion plus concertée.

a) Les magistrats bénéficieront d'un déroulement de carrière plus linéaire par une réduction du nombre de grades, les deux premiers grades étant alignés sur ceux du corps des conseillers de tribunal administratif.

Pour diversifier le recrutement, les possibilités d'accueil en détachement et d'intégration dans le corps d'agents aux parcours professionnels variés, mieux adaptés aux besoins fonctionnels des juridictions sont élargies. La possibilité de recrutement au tour extérieur dans les anciens grades d'avancement est supprimée mais des concours exceptionnels ouverts dans le grade de base permettront pendant une durée limitée de renforcer les moyens des juridictions.

Par ailleurs, l'avancement au grade de président de section est accompagné d'une obligation de changement d'affectation.

b) Les liens entre le corps des magistrats de la cour et le corps des conseillers des chambres régionales sont renforcés. A cet effet, l'accès des conseillers à la présidence d'une chambre régionale, et simultanément leur intégration dans le grade de conseiller référendaire, est étendu par l'effet conjugué de plusieurs mesures :

- le nombre minimum des présidences revenant aux conseillers de chambre régionale est porté du tiers à la moitié ;
- l'âge minimum requis pour être nommé en cette qualité est abaissé de quarante-cinq à quarante ans ;

La fonction de président de chambre régionale des comptes est dotée d'un statut d'emploi, ouvert aux magistrats de la Cour des comptes et aux présidents de section des chambres régionales des comptes inscrits sur une liste d'aptitude. La durée des fonctions de président dans une même chambre régionale est limitée à sept ans afin de favoriser la mobilité.

Par ailleurs, deux autres mesures ouvrent l'accès, par un tour extérieur spécifique, des magistrats des C.R.C. au grade de conseiller référendaire de 2^{ème} classe à la Cour, ainsi qu'au grade de conseiller maître.

c) Un ensemble de modifications touche à la composition et aux compétences du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes et tend à la mise en place d'une gestion plus concertée. Dans la même optique, la réforme prévoit, pour ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, l'institution d'une commission consultative de la Cour des comptes.

La composition du Conseil supérieur des chambres régionales, dont le nombre est porté de douze à quinze membres, est modifiée par l'augmentation du nombre des représentants des magistrats des chambres régionales des comptes (six au lieu de quatre), par l'entrée au sein de cette instance du président de la mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes et par la présence de deux magistrats de la Cour sur trois membres élus exerçant les fonctions de président de chambre régionale.

La consultation du Conseil supérieur est élargie notamment aux propositions de nomination des présidents de chambre régionale des comptes.

En ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, la commission consultative, nouvel organe créé par la loi, aura à connaître des questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour, ainsi qu'à l'avancement, à la discipline des magistrats de la Cour, à leur statut et à leur déontologie. Elle sera également consultée sur la nomination des présidents de chambre régionale et celle des magistrats des chambres régionales des comptes au grade de conseiller référendaire et de conseiller maître, par la voie du tour extérieur.

B – Les dépenses des juridictions financières

En 2000, les juridictions financières ont disposé de crédits s'élevant à 100,5 M€. Il s'y ajoute 9,15 M€ correspondant à des transferts budgétaires destinés au remboursement de 398 agents en activité dans les chambres régionales des comptes et rémunérés par divers services du

ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. La Cour a délégué 74 % des crédits, soit 4 % de plus qu'en 1999, aux chambres régionales et territoriales des comptes.

Les opérations de remise en ordre des emplois ont été poursuivies au budget 2001. Ainsi, 131 emplois de personnels administratifs, auparavant inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont été rattachés au budget 2001 des juridictions financières pour un montant de 2,9 M€.

Par ailleurs des crédits nouveaux ont été inscrits pour financer la réforme statutaire des magistrats de CRC.

Le tableau ci-dessous permet de rapprocher les crédits ouverts et les dépenses ordonnancées. Toutefois, il n'intègre pas le transfert budgétaire mentionné ci-dessus.

Concernant les moyens informatiques, l'écart constaté entre les crédits ouverts et les dépenses effectuées s'explique par des difficultés rencontrées pour le recrutement d'informaticiens.

S'agissant du titre V, l'année 2000 a été marquée par l'acquisition, pour 3,05 M€, de l'immeuble « les Berges du Rhône » qui abritera, à Lyon, les locaux de la CRC de Rhône-Alpes et par la fin du ravalement de l'immeuble de la rue Cambon pour 1,52 M€.

Plus généralement, après une période de forte sous-consommation, cause de reports élevés sur l'exercice suivant, l'utilisation des crédits d'équipement s'est améliorée en 2000 en raison de l'avancement et, dans certains cas, de la réalisation des opérations prévues.

Par ailleurs, le décret du 5 septembre 2001 relatif à la rémunération de services rendus par la Cour, dans le cadre notamment du commissariat aux comptes des comptes de l'ONU, aura une incidence sur la gestion 2001 : en effet, 1,68 M€ correspondant à un fonds de concours et en instance de rattachement seront affectés aux dépenses de fonctionnement.

Enfin « l'agrégat » relatif aux juridictions financières permet de constater que 62 % de l'ensemble des crédits sont dédiés aux fonctions de contrôle et 38 % aux fonctions d'appui.

Crédits et dépenses des juridictions financières

En millions d'Euros	Crédits nets					Dépenses ordonnancées (hors transfert)			
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000
Personnel	62,75	65,31	68,80	70,31	70,75	61,53	64,45	66,18	67,88
dont rémunérations principales	39,69	40,27	41,96	43,09	44,34	39,38	40,30	41,53	42,46
dont indemnités	1,77	18,56	20,73	21,13	19,83	16,64	18,43	18,77	19,21
Fonctionnement	15,90	15,89	16,15	17,44	18,79	15,36	14,59	16,15	15,08
dont informatique	4,40	4,41	4,41	4,38	4,59	4,08	3,39	4,41	3,17
dont matériel et fonctionnement	11,50	11,48	11,74	13,07	14,19	11,28	11,20	11,74	11,91
Dépenses ordinaires	78,65	81,20	84,94	87,75	89,54	76,89	79,04	82,32	82,96
Dépenses en capital (CP)	5,79	7,81	13,16	12,75	6,38	0,64	0,99	1,11	5,25
TOTAL	84,44	89,01	98,10	100,50	95,92	77,53	80,03	83,43	88,21

**Les effectifs et les dépenses réelles des juridictions financières en 2000
(en milliers d'euros)**

Juridictions financières	Effectifs réels au 31/12/2000	Dépenses (hors transfert)	Dont personnel
COUR des comptes	596	39 766,51	33 910,07
CRTC	1 151	48 442,88	33 973,91
ALSACE	35	1 346,53	985,33
AQUITAINE	55	2 150,18	1 644,95
AUVERGNE	33	1 390,08	846,85
BOURGOGNE	34	1 412,66	977,25
BRETAGNE	55	1 894,06	1 559,68
CENTRE	42	1 520,88	1 273,86
CHAMPAGNE ARDENNE	33	1 146,09	918,07
CORSE	25	898,31	630,30
FRANCHE COMTE	27	1 002,33	817,82
ILE DE France	141	4 849,15	4 240,59
LANGUEDOC	46	2 068,04	1 366,48
LIMOUSIN	26	627,98	289,76
LORRAINE	47	1 586,00	1 246,26
MIDI PYRENEES	52	2 073,71	1 467,36
NORD PAS DE CALAIS	66	2 067,12	1 716,78
BASSE NORMANDIE	34	1 368,69	978,57
HAUTE NORMANDIE	34	1 459,15	908,87
PAYS DE LA LOIRE	56	2 231,38	1 465,29
PICARDIE	34	1 304,94	1 044,69
POITOU CHARENTES	36	1 572,59	1 301,91
P.A.C.A.	80	2 750,06	2 261,96
RHONE ALPES	87	6 954,21	2 633,96
G.G.M.	31	1 726,53	1 281,97
LA REUNION	21	901,70	689,04
NELLE CALEDONIE	12	1 273,66	897,05
POLYNESIE FRANCAISE	9	866,85	529,28
TOTAL	1 747	88 209,39	67 883,98

Chapitre II

La politique de contrôle

I – Orientations pluriannuelles et programmation des contrôles

Chaque année, la Cour élabore un programme de travail qui porte sur trois années, sous la forme d'un plan glissant. Le « programme pluriannuel » retrace les axes de travail et les thèmes de contrôle qui structurent l'activité de ses sept chambres. Le programme annuel, quant à lui, fixe de manière précise, pour l'année suivante, les contrôles à effectuer et en détermine la durée prévisionnelle.

Afin de remplir au mieux l'ensemble de ses missions et de répondre aux enjeux auxquels elle sera confrontée dans la période à venir, la Cour a décidé d'engager en 2002 une réflexion sur les orientations stratégiques qui guideront ses activités au cours des cinq prochaines années.

A – Les travaux obligatoires

1 – Les rapports au Parlement

Chaque année, la Cour produit deux rapports destinés au Parlement : le rapport sur l'exécution des lois de finances et le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances a été rénové en 2001. La présentation plus concise qui a été adoptée et l'organisation des observations de la Cour en trois volets, distinguant l'exécution budgétaire globale, l'exécution du budget de certains ministères et les comptes de l'Etat sont une anticipation des conséquences de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 sur les obligations de la Cour. Le rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année 2001 à paraître en juin 2002 devrait poursuivre l'adaptation ainsi initiée, mais ce n'est qu'à partir des lois de finances de l'année 2002 que seront appliquées certaines dispositions de la loi organique, celle-ci n'ayant son plein effet que pour les lois de finances de l'année 2006.

En effet, l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 va conduire la Cour à mettre en œuvre trois novations substantielles.

La Cour devra désormais, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire qui a lieu en juin, publier son rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente.

Elle devra, qu'il s'agisse du rapport préliminaire ou du rapport annuel sur l'exécution des finances de l'Etat, procéder à des échanges contradictoires avec les ministères dont la gestion budgétaire aura fait l'objet d'observations de sa part ; les réponses des ministères seront, le cas échéant, insérées dans le rapport aux fins de publication.

La Cour procédera enfin, à compter de 2006, à une certification des comptes de l'Etat. Elle devra dire si les comptes sont réguliers, sincères et fidèles.

Le rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale a quant à lui une structure désormais établie : bilan de l'exécution et état des comptes, administration des organismes et gestion des risques, résultats des contrôles effectués par les comités régionaux et départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale, étude d'un thème majeur. A ce titre, la Cour a retenu pour celui de 2002 la gestion de l'enveloppe hospitalière et les structures publiques et privées d'offre de soins. Dès 2002 seront engagés les travaux sur la prise en charge des personnes âgées qui devraient se poursuivre en 2003 et 2004 notamment sur les questions d'hébergement.

2 – Le jugement des comptes des comptables publics

L'activité de la Cour est déterminée par le nombre de comptabilités qu'elle doit juger. Le jugement des comptes des trésoriers payeurs généraux et des receveurs des impôts et des douanes est organisé en campagnes annuelles permettant d'assurer en règle générale un contrôle tous les quatre ans de chacun d'entre eux. Pour les comptes des autres comptables publics, l'objectif est de les juger tous les cinq ans.

Cet objectif conduit à examiner chaque année près de deux cents comptabilités de services et d'établissements de taille variée et de statut très divers : comptables des services financiers, établissements publics administratifs, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, établissements publics de recherche scientifique et technique, établissements publics industriels et commerciaux dotés d'un comptable public, groupements d'intérêt public.

De plus en plus souvent, les chambres compétentes de la Cour regroupent ces contrôles en fonction des catégories d'établissements, en utilisant des méthodes normées d'examen et en adjoignant au jugement des comptes un contrôle de la gestion défini pour un ou deux ans en

fonction d'approches thématiques. Ainsi en va-t-il des agences régionales de l'hospitalisation, des organismes consulaires, des universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur, des GIP d'accès au droit, des établissements publics d'aménagement. De même, le contrôle de certains grands organismes spécifiques est inséré dans une série de travaux thématiques plus larges : figurent ainsi au programme des deux années à venir : la maison de la France et l'AFIT dans le cadre des contrôles sur les interventions en matière de tourisme, l'ONISEP dans le cadre des travaux sur le système éducatif ou encore celui du CNASEA, s'agissant des aides à l'emploi et à la formation professionnelle. Seront également contrôlés les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles et les agences de l'eau.

3 – Le contrôle des entreprises publiques et des associations

La Cour doit donner un avis sur les comptes et la gestion des entreprises publiques. Cette mission est obligatoire pour une centaine d'entreprises, dites de premier rang, le nombre de filiales ou d'autres entreprises relevant de la compétence facultative de la Cour, étant d'environ 1 500. Dans l'année à venir, sont programmés les contrôles du Centre national d'études spatiales (CNES), de la SNECMA, du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), de l'agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA), de la SNCF, de Radio-France.

Les chambres consacrent en outre une part croissante de leur activité au contrôle des associations subventionnées. Si les associations ne relèvent pas des contrôles obligatoires de la Cour, y compris celles qui font appel à la générosité publique, certaines d'entre elles jouent un rôle très important dans la mise en œuvre des politiques publiques et comme telles font l'objet de contrôles réguliers.

4 – Les contentieux

Enfin, les chambres de la Cour sont saisies, sans programmation possible, d'affaires contentieuses, soit sur réquisitoire du procureur général, soit lorsqu'elles décident, à la suite de certains contrôles, d'engager une procédure de déclaration de gestion de fait, soit enfin sur appel formé contre les jugements des chambres régionales et territoriales des comptes.

B – Les grandes enquêtes communes

Depuis de nombreuses années, les chambres de la Cour mènent des travaux communs permettant, au-delà de la répartition des compétences entre les chambres, d'avoir une vue d'ensemble soit de l'application d'une réglementation, soit de la mise en œuvre d'une politique publique. Nombre de ces travaux sont désormais effectués en association avec les chambres régionales des comptes afin de prendre la mesure la plus large de l'intervention publique dans le domaine choisi. Ces enquêtes occupent une place de plus en plus importante parmi les travaux de la Cour.

Les deux années qui viennent seront marquées par la publication des résultats des deux grandes enquêtes communes ayant associé Cour et chambres régionales, celles sur la politique de la ville et sur le système éducatif.

Des travaux communs sont par ailleurs engagés dans trois autres domaines.

Lancés de manière systématique il y a trois ans, les travaux menés sur la fonction publique et l'État employeur ont d'abord été consacrés à des contrôles sur les conditions d'emploi et de rémunération des agents dans plusieurs ministères ; ceux-ci se poursuivent, la Cour s'efforçant en outre d'examiner les suites données à ses observations précédentes. Par ailleurs, les travaux seront centrés en 2002 sur les pensions des fonctionnaires, notamment de l'État. Par la suite, la Cour devrait examiner la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique.

Les contrôles sur la gestion des crédits d'origine communautaire, qui occupent une part croissante de la dépense publique, portent désormais, de manière systématique, sur les procédures de gestion, de contrôle, de comptabilisation et de vérification des dépenses. Les contrôles sur les programmes communautaires (en matière de recherche, d'enseignement supérieur notamment) viendront compléter les contrôles déjà engagés sur les fonds structurels, qui seront eux-mêmes amplifiés. Mais au-delà de ces contrôles, la Cour s'intéressera aussi à l'application en France des réglementations d'origine communautaire, notamment dans le domaine des aides publiques aux entreprises et de l'ouverture des marchés.

La politique de déconcentration annoncée par la « Charte » de 1992 et confirmée depuis par de nombreux textes, a conduit la Cour à renforcer ses contrôles sur l'évolution des modes de gestion et de pilotage des services déconcentrés par les administrations centrales. Elle s'efforce par ailleurs, en faisant converger ses contrôles sur une même région,

d'apprécier les conditions dans lesquelles les services déconcentrés de l'Etat sont désormais gérés sous la responsabilité du préfet, ordonnateur de leurs dépenses, et du trésorier-payeur général, comptable responsable de leur exécution. Elle tirera en 2002 un premier bilan de ces travaux et appliquera à d'autres régions à partir de 2003 les enseignements des contrôles à caractère expérimental conduits en Bretagne au cours des dernières années.

Parmi les thèmes de contrôle retenus pour les années à venir et concernant plusieurs administrations ou organismes publics, on mentionnera, dans le domaine du fonctionnement des services, l'informatique, la politique immobilière et le contrôle interne. Enfin, de plus en plus, la mise en œuvre des politiques publiques requiert l'intervention financière conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales. L'évaluation de ces politiques et l'examen des cofinancements nécessitent donc une coopération étroite de la Cour et des chambres régionales des comptes. C'est la raison pour laquelle des enquêtes communes aux juridictions financières sont nécessaires. Chacune est pilotée par un petit groupe de magistrats chargé de fixer un calendrier précis, d'élaborer des outils d'aide au contrôle qui assurent une homogénéité des investigations et de rédiger la synthèse des travaux. La coordination de l'ensemble est assurée par le comité de liaison entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Ces enquêtes communes sont, le plus souvent, des travaux longs et complexes, et font par conséquent l'objet d'une programmation pluriannuelle. Elles ont normalement vocation à alimenter soit le rapport public annuel de la Cour, soit un rapport public particulier, soit encore le rapport annuel sur le financement de la sécurité sociale.

Plusieurs grandes enquêtes se sont achevées en 2001 et ont donné lieu à diverses publications : deux enquêtes, l'une sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos, l'autre sur le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité, font l'objet d'une insertion au présent rapport. Une autre enquête, menée par les seules chambres régionales des comptes, sur les communautés urbaines, a donné lieu à la publication d'un rapport particulier en novembre 2001.

D'autres travaux communs, portant notamment sur la politique de la ville, la gestion des services d'eau et d'assainissement et le système éducatif, s'achèveront en 2002. Il en est de même des enquêtes menées sur la fonction publique territoriale et les dépenses hospitalières.

Dans le même temps, de nouveaux thèmes d'enquête sont lancés en 2002. Ils concernent principalement le financement public du sport,

l'aide aux stations de montagne, les transports urbains de voyageurs et les aides au logement social.

Ainsi, les enquêtes communes, qui, seules, permettent d'évaluer de manière globale les politiques publiques reposant sur des financements croisés et des responsabilités partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et, souvent, l'Union européenne, occupent aujourd'hui une place grandissante dans la programmation des travaux de la Cour.

Elles sont l'occasion, pour les juridictions financières, de se doter d'instruments méthodologiques fiables et pérennes, qui leur permettent d'effectuer, quelques années après l'enquête initiale, une enquête de suivi destinée à mesurer les progrès accomplis par les pouvoirs publics dans la conduite de la politique examinée.

C – Les priorités sectorielles

Au sein des chambres de la Cour, chaque secteur de contrôle fait l'objet d'un programme qui combine les travaux obligatoires, les enquêtes communes et les priorités sectorielles. Celles-ci sont choisies par les chambres en fonction des enjeux propres des secteurs qui font l'objet d'une veille systématique. Ces contrôles sont souvent réalisés par des équipes de rapporteurs, parfois appartenant à des chambres différentes. Les thèmes qui suivent montrent la diversité des champs d'intervention de la Cour. Ce ne sont que des exemples parmi les travaux que la Cour a décidé de réaliser dans les deux à trois années qui viennent.

Sont ainsi programmés des travaux sur la professionnalisation des armées et la fin du service national, la gestion des ports et des aéroports, les agences de sécurité sanitaire, la politique en faveur des handicapés, le logement d'urgence, l'accueil des populations immigrées, la gestion des contrats de plan Etat-région, le réseau scientifique et technique de l'équipement, les missions des services financiers, la gestion des établissements pénitentiaires, les directions de la sécurité publique, la formation à et par la recherche, l'aide à la musique, la politique du sport et les relations avec les fédérations.

En outre, en application des nouvelles compétences de la Cour lui permettant de contrôler les organismes qui collectent des versements libératoires d'une obligation légale, le contrôle d'organismes collecteurs de taxe d'apprentissage et de formation professionnelle continue ainsi que d'organismes collecteurs du « 1 % logement » sera entrepris.

Quant au contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, il concernera l'association Perce Neige et l'Association

française contre les myopathies (AFM). Pour cette dernière association, la Cour examinera les suites données à son précédent rapport en date de mars 1996.

II – Méthodes et outils de contrôle

Les missions des juridictions financières se sont développées et diversifiées au cours des dernières années, alors que le contexte dans lequel elles s'exercent connaissait une évolution rapide :

- l'utilisation des nouvelles technologies de l'information constitue un enjeu stratégique pour les juridictions financières qui doivent apprendre à connaître et évaluer les systèmes d'information qui se mettent en place dans les organismes contrôlés et à en utiliser les données ;

- les administrations développent leurs dispositifs de contrôle de gestion (objectifs, agrégats, indicateurs), de connaissance et d'analyse des coûts des activités et des actions. L'instauration des comptes-rendus budgétaires crée de nouveaux objets de contrôle qui relèvent de méthodologies adaptées ;

- pour la future certification des comptes de l'Etat, la juridiction devra s'appuyer sur les dispositifs de contrôle interne. Elle devra également procéder à l'évaluation des résultats pour chaque mission et programme du budget de l'Etat, retracés dans le « projet annuel de performance » et dans le rapport annuel de performance présenté par le ministère ;

- enfin, l'importance croissante de la prise en compte des droits des contrôlés amène les juridictions à porter une attention particulière à leurs procédures.

La création de la commission des méthodes des chambres régionales des comptes en 1997 puis celle de la mission outils et méthodes de la Cour des comptes en 1999 ont répondu à la nécessité de préparer et d'accompagner les pratiques de contrôle commandées par ces évolutions. Au travers de ces deux instances, les juridictions financières ont ainsi engagé un investissement méthodologique. Cet effort, qu'accompagnent des actions de formation, devrait se poursuivre et s'amplifier au cours des prochaines années.

La fonction de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, confiée pour trois ans au premier président de la Cour des

comptes, mobilise une partie des effectifs des juridictions financières françaises et les familiarise avec une autre démarche de contrôle.

Les juridictions financières souhaitent tirer les leçons de cette expérience pour enrichir leurs pratiques. Elles ont choisi en 2001 de produire des outils, communs à la Cour et aux CRTC, à partir de documents existants (procédure de recours à l'expertise et document relatif au droit de communication) ou en cours d'élaboration (cas d'évaluation de contrôle interne). La Cour et les CRTC ont décidé de coordonner leurs programmes de formation liés à la diffusion des méthodes.

A – Les bases de données outils et méthodes et les réseaux de communication internes

1 – Les bases de données outils et méthodes

La mission outils et méthodes de la Cour et la commission des méthodes des CRC s'efforcent d'améliorer les connaissances et les outils méthodologiques des juridictions financières. Elles mènent pour cela plusieurs démarches :

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

- le recensement de compétences internes et externes aux juridictions financières, leur mise en réseau et la création de cellules d'expertise ;

- l'adaptation ou l'élaboration d'outils d'aide au contrôle ;

- la diffusion de ces informations.

Les bases de données de la Cour et des chambres régionales des comptes ainsi constituées se développent rapidement. Elles donnent dès à présent accès à plusieurs milliers de documents et offrent des portails d'accès direct à des sites externes spécialisés. Elles s'enrichissent d'informations transmises par les rapporteurs à l'issue de leurs travaux.

2 – Le rapprochement de l'intranet de la Cour et de l'extranet des chambres régionales des comptes

L'intranet de la Cour des comptes et l'extranet des chambres régionales des comptes, en place depuis trois ans, offrent un accès rapide à la connaissance et à l'exploitation de l'ensemble des documents techniques ou juridiques essentiels à la réalisation des contrôles et enquêtes : guides de contrôle, documentation générale, actualité, bases de données internes, jurisprudence.

Ils facilitent les échanges et les consultations entre les rapporteurs et assistants confrontés à des problématiques similaires et des débats et discussions plus largement ouverts dans le cadre de forums.

A terme, le rapprochement de ces deux réseaux permettra de favoriser des synergies méthodologiques et documentaires ainsi que le partage d'expériences et de connaissances.

B – Les systèmes d'information de l'Etat et des collectivités publiques

Dans ce domaine, les juridictions financières poursuivent deux objectifs : avoir les moyens de contrôler les systèmes d'information et utiliser directement ceux des organismes contrôlés. A cette fin, elles disposent de trois instances :

1 – La commission de dématérialisation

Les juridictions financières reçoivent des milliers de pièces justificatives. Le maniement de pièces en papier doit être progressivement remplacé par leur transmission informatisée. Cet horizon est celui de la dématérialisation. Des expériences de dématérialisation existent d'ores et déjà, par exemple en ce qui concerne les titres de recette des hôpitaux. Une commission, commune à la Cour et aux CRC, en a fait l'inventaire. Les enseignements qu'elle en a tirés ont été portés à la connaissance de la direction générale de la comptabilité publique qui prépare une instruction sur le sujet.

2 – Le groupe de travail sur les systèmes d'information de l'Etat

Les études initiées par ce groupe ont visé, d'une part, à dresser une cartographie des principaux systèmes d'information budgétaire et comptable utilisés par les administrations centrales et déconcentrées de

l'Etat, et, d'autre part, à imaginer le futur « poste de travail du magistrat des comptes », incluant aussi bien des applications de traitement de données que des connexions directes aux systèmes d'information externes, dont les rapporteurs devront disposer et savoir se servir.

Après avoir donné lieu à la création d'un traitement automatisé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le projet « contrôle des rémunérations », consistant à utiliser, pour le contrôle des rémunérations versées aux agents de l'Etat, des extractions des fichiers de paie informatiques, a été généralisé, en 2001, à l'ensemble des rémunérations versées via l'application PAYE de la direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs, tout en continuant à suivre la mise au point de l'application « ACCORD » de comptabilisation des dépenses des administrations centrales, la Juridiction a poursuivi sa préparation à la mise en service de cette application, prévue au deuxième trimestre 2001 et finalement reportée au quatrième trimestre. A la fin de l'année, les discussions se poursuivaient avec le ministère des finances pour la mise en place opérationnelle de la connexion directe et permanente de la Cour à ACCORD et à l'info-centre associé INDIA. Depuis 1999, la Cour utilise INDIA pour accéder aux informations comptables de NDL (opérations des ordonnateurs secondaires de l'Etat), mais seulement après la clôture de l'exercice. Avec ACCORD, l'objectif est d'intégrer aux contrôles habituels de la Cour un audit périodique du système d'information comptable lui-même.

3 – Le groupe de travail sur les systèmes d'information budgétaire et comptable des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

En 2000, ce groupe de travail a conçu une formation sur la récupération et l'exploitation informatiques des données des organismes contrôlés. Le succès de cette formation a conduit à l'étendre en 2001 à toutes les chambres régionales des comptes pour sensibiliser l'ensemble des magistrats, rapporteurs et assistants à une technique de contrôle performante.

C – L'évaluation du contrôle interne des collectivités publiques

Dans la mesure où les anomalies relevées dans les comptes ont leur origine dans la gestion des organismes contrôlés, les juridictions financières s'intéressent de plus en plus au contrôle interne, c'est-à-dire

aux moyens dont se dotent les organisations pour maîtriser leur gestion. Cet intérêt rejoint les préoccupations des gestionnaires publics.

L'évaluation du contrôle interne a fait l'objet, le 7 décembre 2001, d'une journée d'étude réunissant des magistrats, des rapporteurs et des assistants de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

D – L'évaluation de l'activité des juridictions financières

1 – L'évaluation du coût des enquêtes de la Cour et des résultats des contrôles des chambres régionales des comptes

Des initiatives ont été prises dans deux domaines pour mesurer l'efficacité des travaux des juridictions financières.

a) En 2000, la Cour a procédé à titre expérimental à une évaluation du coût de certains de ses contrôles, en distinguant leurs différentes étapes. Ces coûts ont été analysés en 2001 en fonction des enjeux du contrôle, des conditions de son déroulement et des résultats attendus. Cette analyse vise à améliorer la programmation des travaux par une meilleure évaluation du temps de travail nécessaire et à définir avec une précision plus grande les critères de choix des enquêtes.

En 2001, cette expérimentation a porté sur des enquêtes de nature différente, en particulier sur les travaux préparatoires au rapport sur l'exécution du budget de l'Etat. L'expérience sera généralisée progressivement à partir de 2002.

b) En outre, de premières enquêtes sur les résultats des contrôles ont été effectuées dans toutes les chambres régionales des comptes en 2000 et 2001. Cette initiative sera poursuivie en 2002.

2 – Le dialogue avec les corps de contrôle

Le dialogue engagé en 2000 entre la Cour et l'ensemble des corps d'inspection et de contrôle s'est poursuivi en 2001. Une première rencontre a permis en juillet 2001 de comparer les méthodes de contrôle des crédits et d'évaluation de la gestion des services déconcentrés. Les corps d'inspection et de contrôle ont également participé activement à la journée d'étude sur le contrôle interne.

3 – Les échanges avec les institutions étrangères

Indépendamment des travaux qui se déroulent dans le cadre des organisations internationales regroupant les institutions supérieures de contrôle, évoqués au chapitre suivant, les juridictions financières développent également une veille méthodologique auprès des institutions suprêmes et des institutions régionales de contrôle à l'étranger et des grandes organisations internationales s'occupant de comptabilité. Les échanges inaugurés en 2000 avec la Cour des comptes des Pays-Bas (Algemene Rekenkamer) ont porté en 2001 sur trois aspects : la politique de programmation, le contrôle de la qualité des rapports et la politique de publication. La Cour des comptes en tirera des enseignements utiles pour ses propres méthodes de travail.

Chapitre III

Les travaux des juridictions financières

I – La Cour des comptes

A – Le contrôle des comptes et de la gestion

L'activité des juridictions financières se mesure à la fois par le nombre des rapports établis à la suite des contrôles effectués et par les suites (arrêts, communications administratives, publications) données à ces rapports. Ces indicateurs ne donnent cependant qu'une mesure approximative de l'activité, en raison de la quantité variable de travail exigée par chaque rapport.

Au temps consacré à l'instruction et à la rédaction des rapports, doit être ajouté celui pris par :

- la production des conclusions du parquet général ;
- l'examen des rapports par la collégialité ;
- la rédaction des suites données aux rapports (arrêts, communications administratives, publications) ;
- la participation aux travaux de logistique et d'environnement des contrôles (préparation des programmes, élaboration d'outils de contrôle, coordination des travaux menés en liaison avec les chambres régionales, formation et amélioration des méthodes) ;
- l'exécution des missions extérieures et internationales.

1 – La répartition des contrôles

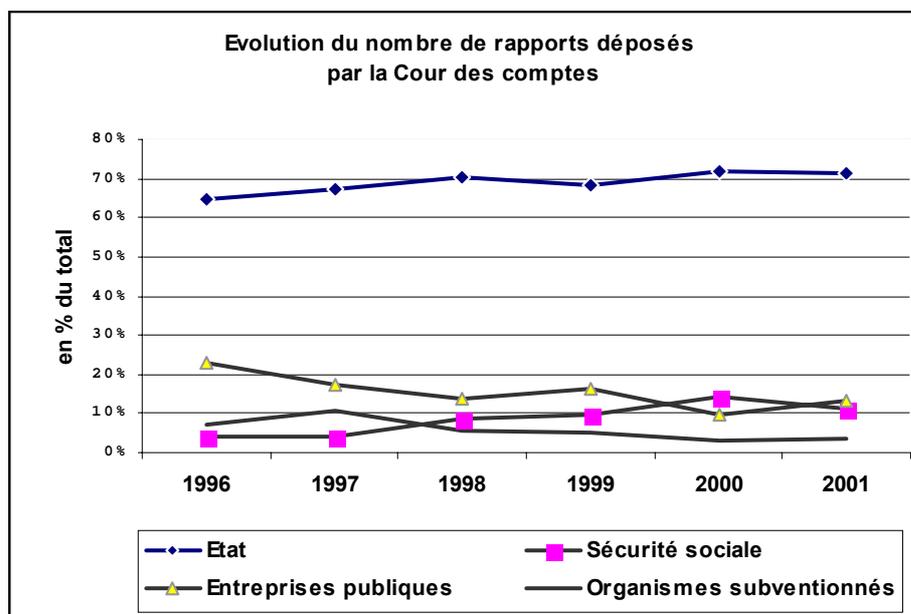
La répartition du nombre des rapports d'instruction et du temps de travail qui y est consacré par les rapporteurs et assistants, à l'exclusion des autres activités de contrôle mentionnées plus haut, est indiquée dans le tableau ci-après.

Evolution du nombre de rapports déposés par la Cour des comptes

Objet du contrôle	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (2)
- État (1)						
. nombre de rapports	536	605	595	604	608	588
. en % du temps de travail	64,9 %	67,5 %	70,5 %	68,1 %	71,8 %	71,5 %
- Sécurité sociale						
. nombre de rapports	19	20	52	57	93	77
. en % du temps de travail	4,2 %	4,2 %	8,9 %	9,7 %	14,3 %	11,3 %
- Entreprises publiques						
. nombre de rapports	69	56	42	49	37	35
. en % du temps de travail	23,0 %	17,2 %	14,0 %	16,2 %	9,9 %	13,2 %
- Organismes subventionnés						
. nombre de rapports	28	59	41	36	24	25
. en % du temps de travail	7,0 %	10,5 %	5,5 %	5,1 %	3,3 %	3,4 %
- Autres						
. nombre de rapports	16	8	9	15	24	10
. en % du temps de travail	NS	NS	NS	NS	NS	NS

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

(2) Chiffres arrêtés au 15 novembre 2001.



Doivent être soulignés :

- la part prédominante des contrôles portant sur les comptes et la gestion de l'État et des organismes qui lui sont rattachés ;
- l'augmentation de la charge représentée par le contrôle des organismes de sécurité sociale, passée, depuis l'institution des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, de 4 % à environ un dixième des contrôles de la Cour ;
- le caractère variable de la part des contrôles exercés sur les entreprises publiques, lié au fait que ces organismes, relativement peu nombreux mais de taille importante, peuvent modifier sensiblement les statistiques selon le nombre de ceux qui sont mis au contrôle une année déterminée. Cependant, dans l'ensemble, depuis 1996, cette part a diminué en raison de la réduction du périmètre du secteur public ;
- la stabilisation, succédant à une diminution, du nombre des contrôles facultatifs sur les organismes subventionnés.

2 – Le jugement des comptes et les arrêts

a) Comptes reçus à la Cour et comptes jugés

Nombre de comptes (1)	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (2)
Stock initial	1 034	1 331	693	553	738	873
Comptes reçus	855	684	770	823	869	864
Comptes jugés	558	1 322	910	638	734	710
Stock final	1 331	693	553	738	873	1 027

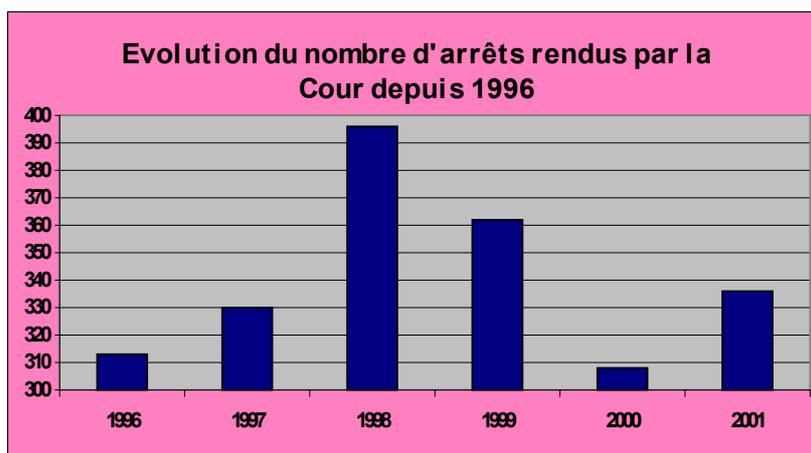
(1) un compte par exercice.

(2) Le nombre de comptes reçus et jugés en 2001 est arrêté au 15 novembre 2001.

Depuis 1997, le nombre de comptes produits annuellement ne cesse d'augmenter (la donnée pour 2001 est arrêtée au 15 novembre et la fin de l'année est traditionnellement une période très dense en matière de production des comptes). Alors que la Cour a consenti un effort important depuis 1999 pour apurer les comptes, force est de constater qu'elle n'est pas en mesure d'absorber cette augmentation des comptes à juger. En effet, le stock des comptes restant à juger par la Cour ne cesse de s'accroître et a pratiquement doublé entre 1998 et 2001. La proportion, parmi les comptes jugés dans une année, de ceux datant de dix ans et plus est passée de 12 % en 1998 à 7,5 % en 1999 puis à 8,2 % en 2000. Cette dernière donnée est à mettre en regard d'une récente disposition adoptée par la loi de finances rectificative pour 2001 établissant le principe d'une prescription acquisitive de 10 ans pour les comptables publics (la mise en jeu de leur responsabilité ne pourra plus intervenir plus de 10 ans au-delà de la date de production effective du compte à la Cour).

Le nombre de comptes parvenus à la Cour en 2000 (869) ne correspond pas exclusivement aux comptes de l'exercice 1999 : 65 % concernent cet exercice, 29 % l'exercice 1998 et 6 % les exercices antérieurs. Ceci met en évidence la non production des comptes dans les délais réglementaires (le compte financier d'un exercice doit être adressé en vue de mise en état d'examen aux comptables supérieurs qui en sont chargés avant le 31 août de l'année suivant la clôture de l'exercice considéré). Ces retards concernent pour l'essentiel les établissements publics à caractère administratif (EPA). Grâce à une politique ferme de relance, la majeure partie des comptes des EPA est néanmoins produite au cours du premier trimestre de l'année qui suit leur adoption et les réquisitoires à fin d'amende pour retard dans la production des comptes n'ont donc été qu'exceptionnels.

Enfin, le nombre d'arrêts rendus par la Cour a recommencé à augmenter en 2001 après une certaine décroissance depuis 1998.



b) Les activités contentieuses

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Arrêts d'appel	52	79	50	52	44	44
Amendes	13	7	19	14	5	8
Gestion de fait	37	53	55	51	30	21
Arrêts de débet	33	20	47	45	71	70
Total	135	159	171	162	150	143

(1) Le nombre d'activités contentieuses de 2001 est arrêté au 15 novembre 2001.

La Cour est juge d'appel des jugements rendus en première instance par les chambres régionales des comptes. Dans cette fonction, elle a été saisie de 51 affaires en 1997, 36 en 1998, 53 en 1999 et 79 en 2000. En 2001, au 15 novembre, ce nombre n'était que de 36. Il convient de rappeler que les chambres régionales et territoriales des comptes rendent en moyenne 16 000 jugements par an, sur lesquels environ 700 jugements comportent des charges définitives contre les comptables, qui sont alors susceptibles de se pourvoir en appel.

On observe par ailleurs une diminution sensible du nombre d'arrêts de gestion de fait et, dans une certaine mesure, d'amende (mais le faible nombre de ces derniers ne permet pas d'approche statistique significative). En revanche, le nombre d'arrêts de débet a très nettement

augmenté, la Cour mettant de plus en plus souvent en jeu la responsabilité des comptables. Encore faut-il affiner cette appréciation selon la nature et l'importance des charges retenues à l'encontre des comptables.

Débets et amendes prononcés par la Cour, remises gracieuses et recouvrements

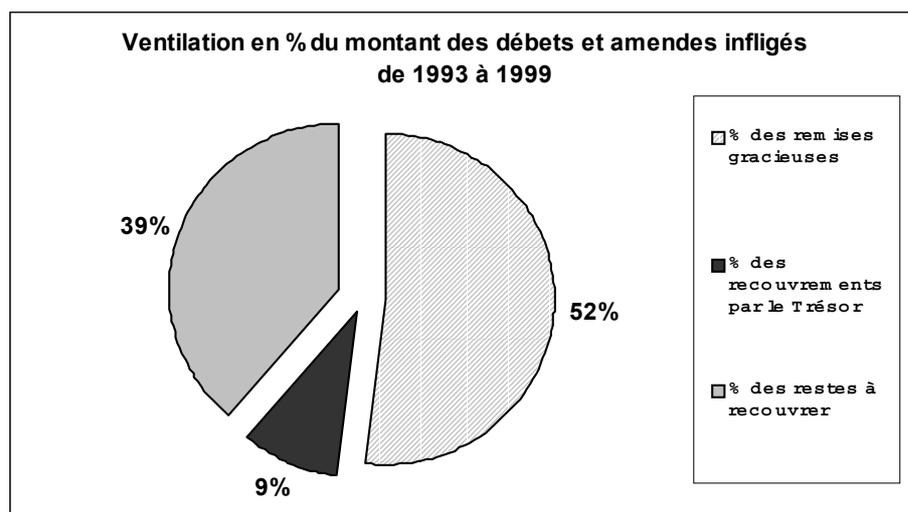
(en euros)

Exercices	Montant des débits et amendes prononcés par la Cour	Montant des remises gracieuses (1)	Recouvrements (1)	Restes à recouvrer au 31.12.2000 (1)
1993	4 759 333	3 658 538	1 058 715	42 080
1994	776 865	646 064	68 390	62 411
1995	7 216 169 (2)	1 158 836	45 940	6 011 393
1996	993 085	282 793	217 541	492 750
1997	2 481 068	1 803 165	122 857	555 046
1998	2 798 496	967 813	478 778	1 351 905
1999	3 991 476	3 393 231	172 817	425 428
2000	40 145 577 (3)	1 016 521	62 130	39 066 926
Total	63 162 067	12 926 960	2 227 169	48 007 938

(1) Concernant les montants des débits et amendes de l'exercice considéré.

(2) Dont 6,10 M€ concernant une seule affaire.

(3) Dont 25 M€ concernant une seule affaire.



Enfin, 92 pourvois en cassation ont été introduits devant le Conseil d'Etat contre des arrêts définitifs rendus par la Cour depuis 1991. A fin 2000, le Conseil avait annulé 18 arrêts totalement et 2 partiellement, 19 affaires restant à juger. Les autres pourvois (53) n'ont pas abouti, la plupart ayant été rejetés (27) ou n'ayant pas été admis (17).

3 – Les autres interventions de la Cour

Les observations formulées par la Cour à la suite de ses contrôles sur l'État, la sécurité sociale, les entreprises publiques, les organismes subventionnés et ceux qui sont soumis à sa compétence au titre de dispositions particulières (organismes faisant appel à la générosité publique) donnent lieu à des communications administratives (lettres des présidents de chambre, communications du Procureur général, référés aux ministres et rapports particuliers sur les entreprises publiques adressés par le Premier président).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Référés (1)	54	76	54	46	39	46
Rapports particuliers sur les entreprises publiques	42	53	32	60	32	35
Communications du Procureur général (1)	225	211	174	157	97	138
Lettres des présidents de chambres	320	229	278	278	211	225
Total	641	569	538	541	379	444

(1) Les communications à plus d'une autorité administrative et portant sur le même objet sont comptées pour une seule intervention. Pour 2001, le nombre de communications est arrêté au 15 novembre.

Pour améliorer la procédure contradictoire, la Cour a également développé l'envoi, après la phase d'instruction, de « relevés de constatations provisoires » : 288 de ces relevés ont été adressés en 2000, contre 174 en 1998, en incluant ceux qui concernent les entreprises publiques.

Les statistiques provisoires pour 2001 manifestent une reprise sensible du nombre des communications administratives.

Lorsque les faits sont passibles d'incriminations pénales, les constatations de la Cour peuvent donner lieu à des communications aux autorités judiciaires. Leur nombre décline en provenance tant de la Cour que des chambres régionales.

**Nombre d'affaires transmises par le ministère public
aux autorités judiciaires**

	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Transmission au Garde des sceaux par le Procureur général à la demande de la Cour (article R 135-3 du CJF)	7	7	4	5	3
Transmission directe à un procureur de la République par le Procureur général (article 40 du code de procédure pénale)	7	7	4	5	6
Transmission aux procureurs de la République par les commissaires du gouvernement des CRTC (article R 241-25 du CJF)	69	41	37	37	23

(1) Au 15 novembre 2001.

Enfin, la Cour publie une part croissante de ses observations, qui prennent place dans plusieurs rapports : rapport public annuel et rapports publics particuliers, rapport sur l'exécution des lois de finances, rapport sur la sécurité sociale. En dehors des trois principaux rapports, la Cour a publié en 2001 un deuxième rapport sur la fonction publique (avril), un rapport sur les industries d'armement de l'Etat (octobre) et un rapport sur les communautés urbaines (novembre).

Elle a également rendu public, en juillet 2001, un rapport sur les comptes d'emploi des fonds de l'association Médecins du Monde.

B – Les thèmes des principaux contrôles effectués ou engagés en 2001

1 – Premier ministre, intérieur, justice, affaires étrangères, outre-mer

Parmi les *services du Premier ministre*, la Cour a contrôlé en 2001 la direction des journaux officiels. Elle a aussi contrôlé l'emploi des crédits d'action sociale interministérielle de la fonction publique et celui du fonds pour la réforme de l'Etat.

En ce qui concerne le *ministère de l'intérieur*, au titre de l'activité territoriale, les travaux sur la mise en œuvre de la politique de déconcentration ont été poursuivis avec l'achèvement du contrôle de la gestion immobilière des préfectures et étendus, en prenant pour exemple la région Bretagne, à la fonction achat et à la fonction immobilière de plusieurs services de l'Etat.

Le contrôle sur l'action sociale du ministère se poursuit dans le cadre des travaux sur la fonction publique et l'Etat employeur. Les emplois-jeunes, notamment les adjoints de sécurité recrutés dans les services de police, ont également fait l'objet d'une enquête ; le présent rapport public en livre les résultats.

S'agissant du *ministère de la justice*, les contrôles sur la gestion des services de la protection judiciaire de la jeunesse, qui avaient débuté en 2000, sont en voie d'achèvement. La gestion des agents de justice, dont le statut est comparable à celui des adjoints de sécurité, a été examinée dans le cadre des travaux menés sur les emplois-jeunes. En outre, un contrôle approfondi sur la gestion immobilière du ministère, concernant en particulier les tribunaux judiciaires et les établissements pénitentiaires, a été lancé.

En dehors des contrôles réguliers sur le réseau diplomatique et consulaire et sur les différents chapitres budgétaires du *ministère des affaires étrangères*, la Cour a achevé ses travaux sur l'inspection générale du ministère. Le contrôle de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) a été conduit dans le cadre de l'enquête sur le système éducatif ; les contrôles des établissements se poursuivront durant l'année 2002.

Le contrôle sur l'agence française du développement a été achevé.

Enfin, la Cour a entrepris une série de contrôles sur les instruments spécifiques d'intervention *outre-mer*. Deux d'entre eux sont achevés : celui du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), dont rend compte le présent rapport public, et celui des agences départementales d'insertion ; le contrôle du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer a débuté.

2 – Défense

Outre la publication du rapport particulier sur "les industries d'armement de l'Etat", la Cour a procédé à l'examen successif des grandes fonctions du service de santé des armées, tant au niveau national qu'à celui d'une région et de plusieurs hôpitaux. Elle a poursuivi son enquête sur les écoles relevant de la délégation pour l'armement.

3 – Finances

Hormis ses contrôles cycliques sur les comptables supérieurs du Trésor et les receveurs des impôts et sur l'exécution des lois de finances (ces derniers étant accompagnés en 2000 et 2001 de contributions à la

préparation de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances), la Cour a poursuivi ses enquêtes sur les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ont ainsi été conduits des contrôles concernant les personnels de catégorie A de l'administration centrale et les services sociaux du ministère. Le contrôle du centre de formation professionnelle et de perfectionnement et celui de l'imprimerie nationale ont été achevés, tandis que celui des monnaies et médailles est en cours.

De nombreuses entreprises publiques relèvent aussi du secteur financier.

Dans le domaine des banques et assurances, le cycle d'enquêtes sur les opérations de défaisance s'est achevé avec le rapport sur la défaisance du GAN. Un cycle de contrôles portant sur les comptes et la gestion de la Banque de France a été entrepris en 2000 ; il sera poursuivi jusqu'en 2003.

S'agissant du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, l'accent a d'abord été mis sur les services et programmes concernant la partie "établissement public" (par opposition aux activités concurrentielles). Trois contrôles ont ainsi porté d'une part sur l'ancien service des professions juridiques (réorganisé en 2001), d'autre part sur deux programmes d'intérêt général, le programme en faveur des petites et moyennes entreprises et le programme de renouvellement urbain, ce dernier étant examiné dans le cadre de l'enquête générale de la Cour sur la politique de la ville.

Parallèlement, et au titre des enquêtes systématiques de la Cour sur l'Etat-employeur, un contrôle a porté sur la gestion des personnels de la Caisse qui relèvent de deux statuts différents dont l'un est applicable aux fonctionnaires et l'autre aux personnels de droit privé.

En outre, une série de contrôles a concerné des filiales de la Caisse : Caisse Nationale de Prévoyance, la SCET, CDC Consultant, la Caisse autonome de refinancement. Sont par ailleurs en cours d'examen les conditions de la gestion par la Caisse de la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Pour le groupe de La Poste, l'année 2001 a été marquée par l'achèvement des enquêtes portant sur la gestion des personnels et l'action sociale en leur faveur (se rattachant au thème de l'Etat-employeur) ainsi que sur le rôle de La Poste en matière de politique de la ville. Les enquêtes concernant l'activité "courrier" se sont dans le même temps poursuivies : chaîne de production courrier, transports de presse, courrier international, publicité adressée, Aéropostale.

4 – Education, recherche, culture, jeunesse et sports

L'enquête commune sur le *système éducatif* a conduit la Cour à concentrer en 2001 des moyens importants sur le contrôle des services centraux, des services déconcentrés et des établissements d'enseignement supérieur. La plupart de ces contrôles concernent l'administration de l'éducation nationale, mais certains portent sur d'autres ministères (agriculture, affaires étrangères) ; les contrôles d'établissements effectués par la Cour concernent particulièrement les universités, mais aussi des établissements dépendant d'autres ministères ou des établissements consulaires.

Communs à l'enquête sur le système éducatif et aux travaux sur l'Etat employeur, des contrôles ont été effectués sur la gestion des personnels enseignants et des personnels administratifs de l'éducation nationale ; d'autres sont en cours sur les personnels d'inspection.

Dans le domaine de la *recherche*, une étude d'ensemble du pilotage de la recherche par l'administration a commencé par un contrôle du fonds de la recherche technologique et par des travaux menés auprès de l'administration centrale sur les principales interventions de ce ministère. Des contrôles sont en cours sur les personnels administratifs des établissements de recherche.

Le secteur des *sports* donne lieu depuis quelques années à des contrôles portant sur la conduite des activités sportives à travers les concours apportés aux fédérations. Le rapport public rend compte du contrôle sur la fédération française de football. La Cour a aussi contrôlé la situation des personnels mis à disposition des fédérations.

La Cour a par ailleurs amorcé des travaux sur la politique de la *jeunesse* en conduisant un contrôle sur l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

Les contrôles dans le domaine de la *culture* portent sur les très nombreux établissements intervenant dans ce secteur : à ce titre, ont été examinés le musée du Louvre (les conclusions de ces travaux figurent dans le rapport public) et la Réunion des musées nationaux, la Cité de la musique et deux conservatoires nationaux, en prélude à l'enquête sur l'aide de l'Etat aux activités musicales.

Le ministère lui-même a donné lieu à une série de travaux. Le rapport public rend compte du contrôle effectué sur la gestion immobilière du ministère de la culture. Des contrôles sur les services déconcentrés de cette administration sont également en cours.

Dans le secteur de la *communication*, un travail sur la politique audiovisuelle extérieure a été conduit. Des travaux sont en cours sur les filiales de production cinématographique de France-télévision et sur des stations régionales de France 3.

5 – Industrie, commerce, artisanat

Outre les entreprises publiques déjà évoquées du secteur de l'armement, la Cour a poursuivi l'examen des comptes et de la gestion des entreprises du secteur de l'énergie et de l'atome : Electricité de France, pour ses activités internationales et la communication, la Compagnie nationale du Rhône, Gaz de France, la Compagnie générale des matières nucléaires, Framatome. Il se poursuit avec CEA-Industrie, le holding financier du commissariat à l'énergie atomique, maintenant dénommé AREVA.

Pour les administrations et organismes relevant de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, la Cour a effectué des contrôles divers portant à la fois sur les écoles des mines, les écoles relevant des chambres de commerce et d'industrie, l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et les actions de reconversions industrielles. Au titre de l'enquête déjà citée sur les services déconcentrés de l'État, les missions et le rôle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ont été analysés.

6 – Agriculture

La Cour a mené ses investigations dans quatre domaines. D'abord sur les instruments nationaux de la politique agricole commune, qui ont fait l'objet d'une synthèse : après les contrôles de l'Onilait et de l'Onivins, ont été contrôlés l'Ofival et l'ODEADOM, ainsi que les directions départementales de l'agriculture et l'ONIPPAM. En second lieu, s'agissant de la politique en faveur du cheval, la Cour a procédé au contrôle des crédits et des organismes concourant à la politique d'élevage et a commencé celui de l'institution des courses. Ensuite, au titre des établissements supérieurs d'enseignement agricole, les contrôles ont porté notamment sur l'institut national agronomique Paris-Grignon et les écoles chargées de l'enseignement vétérinaire. Enfin, dans le cadre de l'enquête sur l'État employeur, les rémunérations au ministère de l'agriculture et de la pêche ont été examinées.

7 – Aménagement du territoire et environnement

La Cour a contrôlé l'organisation de la délégation à *l'aménagement du territoire* et à l'action régionale (DATAR) et la gestion de ses crédits d'intervention. Elle a aussi entrepris le contrôle des établissements publics d'aménagement des villes nouvelles.

Dans le domaine de *l'environnement*, les travaux ont été concentrés sur la politique de l'eau. Deux contrôles ont été menés avec des chambres régionales des comptes, l'un sur le « plan Loire », l'autre sur la lutte contre les pollutions d'origine agricole en Bretagne, en même temps qu'était contrôlée l'agence de l'eau Loire-Bretagne. D'autres contrôles d'agences de l'eau ont été engagés, ainsi que celui du fonds national des adductions d'eau et de la direction de l'eau au ministère. Le contrôle du conseil supérieur de la pêche a été achevé. Il s'inscrit dans les travaux portant sur l'administration de l'environnement engagés en 1999 sur les directions régionales de l'environnement et poursuivi en 2000 sur la direction de la prévention des pollutions et des risques.

8 – Equipement, transports, logement, tourisme

Les contrôles de *l'administration du ministère*, en particulier celui des directions départementales de l'équipement, ont été complétés par une enquête sur les procédures de contrôle interne au ministère ; les contrôles relatifs aux effectifs et aux rémunérations l'ont été par une enquête sur le système de gestion du personnel.

Le secteur des *transports* suscite de très nombreux contrôles portant en particulier sur les établissements publics et entreprises qui agissent dans ce domaine.

En matière de *transports routiers*, les comptes et la gestion des sociétés concessionnaires d'autoroutes sont à nouveau contrôlés. Tel a été le cas d'Autoroutes du Sud de la France et de sa filiale ESCOTA ainsi que de la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône et de sa filiale AREA. A quoi se sont ajoutés les contrôles de la société française du tunnel routier du Fréjus, de SCETAUROUTE et de la Caisse nationale des autoroutes.

Pour ce qui concerne le *transport ferroviaire*, la Cour a contrôlé Réseau ferré de France, l'activité fret de la SNCF et mené une enquête avec les chambres régionales des comptes sur l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de transport de voyageurs.

Dans le domaine du *transport aérien*, la Cour a surtout contrôlé les services ministériels : direction générale de l'aviation civile, budget

annexe de l'aviation civile, contrôle de la navigation aérienne. En outre, après celui d'Air France, l'examen des comptes et de la gestion d'Aéroports de Paris a été entrepris.

9 – Sécurité sociale et action sociale

a) Rapport annuel sur la sécurité sociale

La Cour a publié en 2001 son septième rapport sur le financement de la sécurité sociale. Il comprend quatre parties :

- l'examen de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et des comptes des organismes en 2000. S'agissant des comptes, le résultat de l'année 2000 appelle quelques commentaires. On relève tout d'abord l'excédent en termes d'encaissement-décaissement, qui fait suite à l'équilibre retrouvé en 1999. Les comptes 2000 en droits constatés, qui décrivent les créances et les dettes des organismes, retiennent notamment des créances sur l'Etat, d'un montant total d'environ 2,5 Md€ au titre du remboursement des exonérations de cotisations sociales employeurs dans le champ du FOREC. Une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 prévoyait l'annulation de ces créances et la modification en conséquence des comptes en droits constatés de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés. Par décision du 18 décembre 2001 le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions non conformes à la Constitution : il en résulte qu'à l'actif des bilans desdits organismes au 31 décembre 2000 figurent des créances sur l'Etat garanties par la loi du montant total susvisé.

On rappellera d'autre part que la Cour a appelé l'attention sur les incertitudes qui ont affecté en 2000 les opérations de fin d'exercice¹ ;

- l'analyse du financement de la sécurité sociale : sont étudiées l'évolution de sa structure depuis vingt ans (avec la montée en puissance de la contribution sociale généralisée), les modalités de recouvrement des cotisations, les relations financières entre Etat et sécurité sociale, qui sont devenues très complexes, enfin les « dépenses fiscales », c'est-à-dire les allègements et exonérations fiscaux qui, de fait, participent de la politique sociale ;

¹ Cf. rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité Sociale pour 2000 p. 139.

- la gestion des risques et l'administration des organismes : à ce titre, sont notamment analysés dans le rapport les prestations familiales sous condition de ressources, la politique du médicament conduite depuis quelques années, la mise en place récente de la convention maladie universelle (CMU), les marchés passés par les organismes de sécurité sociale, le fonctionnement des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ;

- enfin l'activité des CODEC/COREC, c'est-à-dire des comités départementaux et régionaux de contrôle des comptes des organismes de sécurité sociale : 61 % des 1 085 organismes ont été contrôlés en 1999 (20 % ont fait l'objet de contrôles approfondis) ; un peu plus de la moitié des contrôles (52 %) ont conclu à un avis favorable, 28 % à un avis favorable avec recommandations, 7 % à un avis favorable assorti de réserves, enfin 13 % à un avis défavorable. Un contrôle sur cinq relève donc de l'une de ces deux dernières catégories, ce qui est nettement plus que l'an dernier (15 %). D'une façon générale, le caractère critique des appréciations portées par les CODEC/COREC est allé croissant depuis six ans.

Sur l'ensemble des sujets abordés dans le rapport, la Cour a émis des recommandations (une centaine au total) et examiné les suites données à certaines d'entre elles dans le domaine du financement et du recouvrement d'une part, dans celui de la politique du médicament de l'autre.

b) Les autres travaux engagés sur la sécurité sociale et le domaine sanitaire

Une série de contrôles ou d'évaluations des conditions de mise en place des nouvelles agences sanitaires, établissement français des greffes (EFG), agence française du sang, office de protection contre les rayonnements ionisants, agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), Institut de veille sanitaire (InVS), agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), a été lancée.

La première campagne de contrôle des agences régionales d'hospitalisation créée en 1997 et le contrôle des institutions de transfusion sanguine, à savoir les établissements décentralisés qui ont fonctionné de 1994 à 1999 et l'Etablissement français du sang qui leur a succédé à compter de 2000.

L'analyse du système d'information de l'assurance maladie a été poursuivie avec des travaux portant sur le GIE Sésame Vitale et le GIP

carte professionnelle de santé, institutions qui jouent un rôle central dans la transmission des feuilles de soins et des informations de santé. Les conditions de gestion par diverses mutuelles de fonctionnaires du régime obligatoire d'assurance maladie ont fait l'objet de contrôles.

La publication d'un rapport particulier sur la gestion des accidents du travail et maladies professionnelles dans le régime général, interviendra en 2002.

Le contrôle de la plupart des institutions gérant les retraites des non salariés (CANCAVA pour les artisans, ORGANIC pour les entrepreneurs du commerce et de l'industrie, caisses compétentes pour les diverses professions libérales) et leur assurance maladie (CANAM) a été effectué.

10 – Emploi et formation professionnelle

La Cour a poursuivi l'examen des nouvelles conditions dans lesquelles les comptes des institutions gérant l'assurance chômage sont tenus et contrôlés. Après avoir appelé l'attention dans son rapport public 1999 (p. 823) sur les progrès résultant de la certification de ces comptes par des commissaires aux comptes et, dans son rapport public 2000 (p. 569), sur les problèmes de consolidation restant à résoudre, la Juridiction s'est penchée en 2001 sur les modalités de mise en place, au sein du régime d'assurance chômage (RAC), d'un dispositif efficace de contrôle interne. Un tel dispositif est nécessaire, en effet, au plein succès de la démarche innovante engagée pour la tenue et le contrôle des comptes des institutions du RAC.

En matière d'aides à l'emploi, la Cour a conclu son contrôle des crédits à la formation des salariés en CES employés par une association de Haute-Corse. Elle a fait porter l'essentiel de ses travaux en 2001 sur les « emplois jeunes ». Il est rendu compte de ces observations dans le présent rapport (deuxième partie).

Il en est de même, dans le secteur de la formation professionnelle, pour les résultats de l'enquête conduite sur l'AFPA.

S'agissant du Fonds social européen, elle a expérimenté au cours des derniers mois une démarche originale de contrôle de « troisième niveau » consistant à vérifier la mise en œuvre, par les administrations nationales concernées, des recommandations des corps de contrôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC).

11 – Administrations sociales et dispositifs de solidarité

Le budget de l'emploi a fait l'objet de l'une des synthèses ministérielles incluses dans le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (cf. p. 215). Au titre des enquêtes menées sur « l'Etat-employeur », un contrôle des personnels des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité a été effectué. Ses résultats, dont il est rendu compte dans le deuxième rapport sur la fonction publique de l'Etat d'avril 2001 (pp. 395-445), ont notamment mis en évidence la nécessité de régulariser l'octroi de diverses indemnités et le recours à l'emploi de personnels non financés sur des emplois budgétaires de l'administration centrale. Le contrôle spécifique des emplois des cabinets du même ministère arrive à son terme.

Outre l'importante enquête sur la politique de la ville, la Cour a également procédé en 2001 à un audit de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et à un contrôle de l'utilisation par l'Union nationale des HLM de la subvention qui lui est versée au titre de la redevance HLM. Le présent rapport en rend également compte dans sa deuxième partie.

La Juridiction a poursuivi ses réflexions sur le thème des « associations, mode de gestion des politiques sociales » (cf. rapport public 2000 p. 185) et amorcé à ce titre le contrôle de l'association « SOS Racisme ». En collaboration avec dix chambres régionales des comptes, elle a également conduit une enquête sur l'insertion des bénéficiaires du RMI (cf. deuxième partie du rapport). Elle a de même examiné, de manière approfondie, les suites données à ses précédentes interventions en ce qui concerne les actions en faveur des rapatriés. Une enquête sur certains aspects du financement de la démocratie sociale a été engagée.

En ce qui concerne les organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour a contrôlé l'emploi des ressources collectées par la Fondation de France (1994-1998). Outre cette vérification, en voie d'achèvement, elle a examiné les comptes de la Société Protectrice des Animaux (1993-1999) et des Restaurants du Cœur (1997-2000).

C – L'assistance au Parlement

En application des articles 47 et 47-1 de la Constitution, la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » et « dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

Plusieurs dispositions législatives du code des juridictions financières prévoient par ailleurs les conditions dans lesquelles le Parlement peut demander à la Cour de conduire des enquêtes (articles L. 132-3-1 et L. 132-4) et obtenir de la Cour communication de certains de ses travaux (article L. 135-5).

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement a connu dans la période récente d'importants développements.

1 - La Cour des comptes communique au Parlement une part importante et croissante du produit de ses contrôles et enquêtes.

Le présent rapport public général ainsi que les rapports publics particuliers s'efforcent de faire la lumière, d'année en année, sur de très nombreux aspects de la gestion publique.

Le rapport sur l'exécution des lois de finances est désormais publié au mois de juin, date qui permet au Parlement d'examiner l'exécution du budget de l'année « n-1 » avant de voter le budget de l'année « n+1 ». De même, le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, publié en septembre, est à la disposition du Parlement avant le vote de la loi de financement suivante.

Le Premier président transmet en outre de façon systématique les rapports particuliers portant sur les comptes et la gestion des entreprises publiques (60 en 1999, 30 en 2000, 35 en 2001, au 26 novembre).

Depuis le 1^{er} janvier 2001, en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières modifié par l'article 93 de la loi de finances pour 2001, sont également transmis de droit aux commissions des finances de chacune des assemblées parlementaires, les référés du Premier président aux ministres et les réponses qui leur sont apportées à l'expiration d'un délai de réponse de trois mois (seize en 2001, au 26 novembre). Ils sont également communiqués, à leur demande, aux commissions d'enquête parlementaires (une fois en 2001, au 26 novembre). Auparavant, seuls étaient transmis au Parlement, les référés qui n'avaient pas obtenu de réponse au fond dans les six mois (trois en 2000).

Enfin, le Premier président a, en application du même texte, la faculté de transmettre d'autres communications aux commissions des finances. Il en a usé huit fois en 2000.

La présentation de ces travaux donne lieu chaque année à plusieurs auditions. En 2000, le Premier président a été auditionné sept fois à l'Assemblée nationale et quatre fois au Sénat.

2 - L'assistance de la Cour au Parlement s'est intensifiée au cours des années 2000 et 2001, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et dans la perspective de la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour sa troisième session (janvier-juin 2001), la MEC a examiné trois sujets : le logement social, l'emploi des moyens de la justice et le financement et la gestion de l'eau. La Cour a apporté son expertise à la mission sur chacun de ces thèmes, en communiquant le résultat de ses travaux les plus récents, en participant à des séances de travail et en assistant les rapporteurs spéciaux dans l'examen des réponses apportées par les administrations aux questions de la mission..

3 - Dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour a, notamment conduit en 2001, à la demande du Parlement, des enquêtes sur les caisses de retraite des médecins libéraux et la politique du médicament.

4 - Enfin, comme il a été mentionné plus haut, la promulgation en août 2001 de la loi organique relative aux lois de finances fixe un cadre nouveau à l'assistance portée par la Cour des comptes au Parlement.

D – La participation aux travaux d'autres organismes

Les membres de la Cour consacrent une part non négligeable de leur temps de travail à des activités qui ne relèvent pas directement de la mission de contrôle incombant à l'institution, mais que la loi ou le règlement confie expressément à des magistrats de la Cour des comptes ou à des conseillers de chambre régionale des comptes.

En premier lieu, ils assurent la plus grande partie des missions confiées à des organismes dont les liens avec la Cour sont prévus par la loi : Cour de discipline budgétaire et financière, conseil des impôts, comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits créée par la loi du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de communication.

Ainsi 340 magistrats des juridictions financières, en activité ou honoraires, participent à des commissions extérieures aux statuts et aux missions très variées. Leur participation à ces instances est soit expressément prévue par les textes législatifs ou réglementaires, soit liée à leur expérience technique et administrative. Ils y remplissent des

fonctions de président, de commissaire du gouvernement, de membre, de rapporteur, de chargé de mission.

Ils sont membres de droit de certaines juridictions sociales (Commission centrale d'aide sociale) ou disciplinaires (chambres nationales de discipline des architectes, des commissaires aux comptes ou des experts comptables). C'est le cas également au plan local : on en citera deux exemples, les chambres régionales de discipline des commissaires aux comptes et les comités régionaux pour l'organisation sanitaire et sociale, qui comprennent obligatoirement un magistrat de chambre régionale des comptes.

La Cour est également représentée dans 16 autorités administratives indépendantes.

En matière de marchés publics, des magistrats siègent dans les commissions spécialisées des marchés, dans les comités consultatifs interrégionaux de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics, ainsi que dans 20 commissions consultatives des marchés d'établissements publics.

En outre, les magistrats de la Cour siègent (ou ont siégé) dans une centaine de conseils d'administration d'organismes intervenant dans pratiquement tous les secteurs de la vie économique et sociale. Ils participent à 50 jurys de concours d'accès à la fonction publique ou d'examens professionnels. Ils assurent des enseignements dans les écoles de formation de la Fonction Publique. Ils président des commissions de déontologie compétentes pour les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat et pour les personnels militaires. Des missions ponctuelles peuvent également leur être confiées, sur demande de différents ministères.

Les nominations intervenues en 2001 ont concerné plus de 70 missions et commissions.

E – Les activités internationales et européennes

Depuis plusieurs années, les activités internationales de la Cour ont connu un très fort développement. Elles sont orientées dans cinq directions : les commissariats aux comptes d'organisations internationales, la coopération avec les Etats francophones, les affaires européennes, les actions bilatérales - à quoi il faut ajouter la tâche très importante que la présidence d'EUROSAI, organisation européenne des institutions supérieures de contrôle, a représentée.

1 – Les commissariats aux comptes

Sur présentation du gouvernement français, le Premier président de la Cour a été désigné, depuis de nombreuses années, comme commissaire aux comptes d'organisations faisant partie de l'ensemble « Nations Unies ». En 1985, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), en 1986, le secrétariat général de l'ONU et le programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), en 1994, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA - en anglais FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM - en anglais WFP), tous deux basés à Rome et, depuis le 1^{er} juillet 2001, l'Organisation des Nations-Unies elle-même. Pour celle-ci, le Premier président fait partie d'un collège de trois membres nommé Comité des commissaires aux comptes (Board of Auditors) qui comprend en outre le président de la Commission d'audit des comptes des Philippines et l'auditeur général d'Afrique du sud. Non renouvelable, le mandat au PAM prendra fin à l'été 2002 ; la Cour n'a pas demandé le renouvellement de son mandat à l'OAA en raison des frais de structure trop élevés que la détention de ce mandat seul eût impliqués.

Si le contrôle de l'OMM est mené depuis Paris sous l'autorité de la directrice de l'audit externe de cet organisme (deux missions de cinq semaines à Genève chaque année), les trois autres commissariats aux comptes sont conduits depuis l'étranger. A Rome résident la directrice de l'audit externe de l'OAA et du PAM et son adjoint. A New York résident le directeur de l'audit externe de l'ONU et un adjoint, tandis qu'une directrice adjointe de l'audit externe de l'ONU est en poste permanent à Genève, où ses moyens vont être renforcés. En outre, une chargée de mission contractuelle coordonne les questions administratives et les contrôles en Europe (hors Genève).

A ce personnel permanent s'ajoute l'importante contribution de nombreux magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes à l'audit de ces organisations, ainsi que des intervenants extérieurs gracieusement mis à disposition (pour quelques semaines) par certains ministères (Armées, Justice notamment) et par les institutions supérieures de contrôle « francophones », notamment celles des trois pays du Maghreb. Enfin, interviennent divers experts, notamment pour l'informatique qui a fait l'objet d'un marché passé après appel d'offres.

Le tableau ci-après rend compte, en nombre de semaines/agent, de la force de travail mise à la disposition des commissariats aux comptes. Il ne comporte ni les six permanents, ni l'équivalent-temps des travaux des prestataires.

Origine	OMM	OAA	PAM	ONU	Total
Cour des comptes	44	69	26	39	178
Chambres régionales	20	52	43	42	157
Autres*	–	16	15	57	88
Total	64	137	84	138	423

** Agents mis à disposition par d'autres administrations, magistrats retraités, magistrats d'autres institutions supérieures de contrôle...*

Si l'on ajoute les 240 semaines/agents que représentent les permanents, on aboutit à un total de 663 semaines/agents, soit l'équivalent de plus de seize emplois à temps plein.

2 – La coopération avec les Etats « francophones »

La Cour des comptes a, depuis bien longtemps, attaché un intérêt particulier à ses rapports avec les institutions supérieures de contrôle des pays utilisant le français. Cette coopération prend en premier lieu la forme de séminaires. Au plan bilatéral, elle revêt des modalités différentes selon qu'il s'agit d'institutions en pleine maturité ou d'institutions en voie de création ou de renouvellement.

Deux séminaires francophones ont été organisés en 2001, le premier à Tunis en avril, sur les techniques de contrôle et d'audit, le second à Paris en octobre sur le contrôle de l'efficacité de l'assiette et de recouvrement des recettes des Etats. Le succès de cette seconde manifestation a montré la sensibilité du sujet.

Avec les institutions bien installées, la coopération bilatérale prend la forme d'échange de missions. Par exemple, le rapporteur général de la Cour algérienne a été reçu un mois en France, et le Procureur général près la Cour des comptes a effectué une longue mission en Algérie, de même que la présidente du comité de formation, chef de la mission outils et méthodes de la Cour. Plusieurs magistrats sénégalais et tunisiens ont de même été reçus dans les juridictions financières ainsi qu'une délégation de greffiers tunisiens.

Une place particulière doit être faite aux stagiaires marocains reçus dans les chambres régionales des comptes - 18 en tout cette année, chacun pendant un mois. Le royaume chérifien, en effet, met en place des chambres régionales des comptes.

Dans nombre de pays d'Afrique, des cours des comptes de plein exercice sont en cours de création. Dans ces pays, il n'existait en général que des chambres des comptes de la Cour suprême, aux activités parfois

réduites. Or les institutions financières internationales subordonnent désormais leurs prêts à l'existence d'institutions supérieures de contrôle indépendantes et de bon niveau professionnel. Un espace de coopération nouveau s'est donc créé.

Pour faire face à ce besoin, la Cour utilise une méthode qui a fait ses preuves. Un diagnostic est effectué sur place, par un magistrat expérimenté qui, si possible, connaît déjà le pays et donc le contexte. Il ne porte pas seulement sur l'institution, mais aussi sur l'environnement du contrôle (les comptes, l'administration). Il en résulte un projet de rapport discuté avec les intéressés, puis un programme d'action à long terme avec des phases de travail et d'évaluation, de telle sorte qu'on ne commence une nouvelle étape que quand la précédente est jugée accomplie. Deux missions ont été menées à cet effet, en 2001, au Burkina Faso et à Djibouti.

Dans d'autres cas, il s'agit d'une aide à la mise en place de contrôles approfondis. C'est ainsi qu'un magistrat de la Cour a, cette année, effectué le contrôle de qualité du premier rapport de la chambre des comptes de la Cour suprême du Tchad sur l'exécution du budget 2000. Dans certains cas enfin, il s'agit de recevoir des stagiaires de longue durée.

Enfin, chargée du secrétariat général de l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) dont la présidence est détenue par le Sénégal, la Cour a été amenée à organiser à Paris, le 23 février 2001, l'assemblée générale de cette institution. En outre, l'AISCCUF a également tenu à Montpellier, grâce au concours de la chambre régionale, un séminaire sur le contrôle des collectivités locales.

3 – La coopération européenne

Conformément à l'article 248 du Traité, la Cour des comptes assure la liaison entre les autorités françaises et la Cour des comptes européenne (CCE). A cet effet, elle transmet aux administrations nationales concernées les notifications de contrôle de la CCE, les « lettres de secteur » (sorte de conclusions provisoires) qui en résultent, ainsi que les conclusions définitives de la CCE. Elle recueille ensuite les réactions des administrations concernées et les transmet à la CCE, après validation (si besoin est) par le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

Le tableau suivant rend compte de l'ensemble de cette activité.

Nature des contrôles	Contrôles notifiés en 2000			Contrôles notifiés en 2001		
	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2001	Nombre de lettres de secteur en 2001	Nombre de contrôles	Nombre de missions en 2001	Nombre de lettres de secteur en 2001
DAS 2000 FEOGA- Garantie	1	15	1	1	1	1
DAS 2000 (hors FEOGA- Garantie)	2	2	3	2	3	2
Autres contrôles FEOGA- Garantie	5	8	3	9	11	4
Autres contrôles hors FEOGA- Garantie	4	3	4	7	7	1
DAS 2001 FEOGA- Garantie	–	–	–	1	–	–
DAS 2001 hors FEOGA- Garantie				1	1	
TOTAL	12	28	11	21	23	8

DAS : déclaration d'assurance

Comme le prévoit le Traité, la Cour des comptes peut accompagner les auditeurs de la CCE quand elle le juge à propos - décision qui relève des présidents de chambre intéressés. Elle l'a fait deux fois en 2001, une fois pour un contrôle du FEDER, une autre fois sur le Fonds social européen.

Par ailleurs, dans le cadre du Comité de contact des présidents d'institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne et du groupe des agents de liaison qui en prépare les travaux, la Cour participe à divers groupes de travail : l'un, dont elle a eu l'initiative, traite de la gestion des fonds structurels, qui crée des difficultés dans tous les Etats membres ; un autre créé à Londres en décembre 2001, concerne la lutte contre la lésion des intérêts financiers de l'Union.

Le Comité des affaires européennes de la Cour se réunit pour examiner les questions de programmation des contrôles européens et généralement tout ce qui intéresse les questions européennes. Il transmet,

au besoin - mais le cas ne s'est pas présenté cette année - des conclusions à la Cour des comptes européenne.

Enfin, la Cour développe des échanges avec ses homologues de l'Union européenne. C'est notamment le cas avec le *National Audit Office* britannique.

4 – Autres relations internationales

Chaque année, la Cour reçoit de nombreuses personnalités de toutes origines, notamment des représentants d'institutions supérieures de contrôle étrangères. En 2001, 16 délégations ont été reçues, provenant notamment de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Hongrie, Slovaquie), des Etats-Unis (*General Accounting Office*), d'Australie, de Russie (deux délégations en mars et en novembre) et d'Asie : une délégation indienne en mai, deux délégations du contrôle général de Chine en juin et en octobre, et deux délégations japonaises (en mars et en août).

Il convient également de mentionner l'importante délégation norvégienne venue à la Cour au mois d'avril 2001 (voir *infra*) et la délégation indonésienne reçue au mois de mars. La Cour est en effet fortement impliquée dans le programme de développement institutionnel du *Badan Pemeriksa Keuangan* (BPK – Bureau des comptes) de la République d'Indonésie, financé en grande partie par la Banque mondiale. Cette opération mobilise pratiquement un magistrat à temps plein.

5 – INTOSAI et EUROSAI

En tant qu'institution supérieure de contrôle des comptes publics, la Cour est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et de son organisation « régionale » européenne EUROSAI.

A Intosai, la Cour préside le groupe de travail sur l'évaluation, dont le Premier président a présenté le rapport au dernier congrès de l'organisation, à Séoul en octobre 2001. Ce document a été approuvé. La Cour, à ce titre, participe en observatrice aux comités directeurs d'Intosai.

Depuis le congrès de Paris (juin 1999), la Cour assure la présidence d'EUROSAI, qu'elle transmettra à la Chambre des comptes de la fédération de Russie lors du prochain congrès triennal de l'organisation, en mai 2002, à Moscou ; elle en deviendra alors vice-présidente.

La présidence française a marqué EUROSAI par le développement du groupe de travail sur les contrôles environnementaux, par la création progressive d'un comité de formation désormais très actif et par la mise en place d'une liaison solide avec l'initiative de développement d'Intosai (IDI), qui se charge de la formation des institutions les plus récentes dans le cadre d'un plan de développement à long terme. Des relations de coopération étroites ont été tissées avec le RiksRevisionVerket de Norvège, qui assure le secrétariat général d'IDI.

Enfin, au titre de la présidence d'EUROSAI, des délégations de la Cour des comptes ont assisté en qualité d'observateurs au congrès d'ARABOSAI en avril 2001 et au comité directeur d'AFROSAI en septembre.

II – Les chambres régionales et territoriales des comptes

A – Le contrôle des actes budgétaires

Le nombre de saisines budgétaires, en baisse depuis plusieurs années, continue de fléchir : 924 saisines en 2000, contre 989 en 1999. Le nombre des avis budgétaires induits par ces demandes suit la même tendance : 1 165 avis en 2000, contre 1 245 en 1999.

Plus de la moitié de ces saisines concerne la non inscription au budget d'une collectivité de dépenses obligatoires (article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales). Dans ce cas, elles émanent pour l'essentiel du comptable public (34 % des saisines) mais aussi d'entreprises (20 %), du préfet (15 %) et d'autres personnes morales (15 %). Le nombre des saisines au titre de l'article L. 1612-15 est resté stable sur les deux dernières années : 466 en 2000 contre 461 en 1999.

C'est donc sur les autres cas de saisine que l'infléchissement est sensible. Les saisines budgétaires effectuées au titre de l'article L. 1612-2 du CGCT (budget non voté dans le délai légal) ont diminué, passant de 153 saisines en 1999 à 129 en 2000.

Les saisines relatives au rétablissement de budgets en déséquilibre (article L. 1612-5 du CGCT) ont baissé dans les mêmes proportions, passant de 160 en 1999 à 131 en 2000.

Le nombre de saisines consécutives à un déficit important du compte administratif (article L. 1612-14) est également en baisse : 150 en 2000 contre 167 en 1999.

Quant aux saisines relatives au rejet du compte administratif par l'assemblée délibérante (article L. 1612-12), introduites par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, elles sont restées au même niveau qu'en 1999 : 48 saisines reçues dans l'année.

Le nombre des saisines budgétaires adressées aux chambres régionales et territoriales des comptes est très variable selon les régions. Comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public 2000, la chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique est particulièrement sollicitée puisqu'elle a enregistré à elle seule, en 2000, 17,4 % du total des saisines (et 17,8 % en 1999). C'est ensuite la chambre de Picardie qui a reçu le nombre le plus élevé de saisines (90 saisines soit 9,8 % du total). Elles concernent, pour les trois quarts, la non inscription de dépenses obligatoires.

Contrôle des actes budgétaires Répartition des saisines et avis

	1997	1998	1999	2000
Budget non voté dans le délai légal (art. L. 1612-2)				
- Saisines	132	140	153	128
- Avis	132	139	150	130
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5)				
- Saisines	187	158	160	131
- Avis	295	239	253	206
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14)				
- Saisines	154	175	167	150
- Avis	161	177	189	182
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (L. 1612-15)				
- Saisines	650	573	461	467
- Avis	726	609	601	600
Rejet du compte administratif (art. L. 1612-12)				
- Saisines	-	16	48	48
- Avis	-	13	52	47
Total des saisines	1 123	1 062	989	924
Total des avis	1 314	1 177	1 245	1 165

B – L'activité juridictionnelle

Après une phase de ralentissement en 1997 et 1998, l'activité juridictionnelle des chambres régionales et territoriales des comptes a connu un pic en 2000 : le nombre total de jugements rendus sur les comptes des comptables publics s'est en effet établi à 18 629, contre 17 555 en 1999 et 14 472 en 1998. Le nombre de premiers jugements rendus s'est élevé à 17 602, ce qui, compte tenu du nombre croissant de comptabilités à examiner, correspond au respect du rythme quadriennal de jugement des comptes.

Alors que le nombre de jugements a augmenté, le nombre des débetés prononcés à l'encontre des comptables publics a diminué, passant de 624 en 1999 à 531 en 2000. Ce pourrait être la conséquence d'un renforcement des contrôles préventifs, encouragés par les juridictions financières. En revanche, le montant total des débetés a augmenté, atteignant 32,40 M€ contre 31,72 M€ en 1999.

Le nombre de jugements rendus dans le cadre de procédures de gestion de fait continue de baisser : de 123 en 1998, il est passé à 78 en 1999 et à 59 en 2000. Les jugements de déclaration provisoire sont également en nette diminution. Leur nombre (19) est le moins élevé depuis le début de la décennie. Ceci s'explique en partie par les efforts de régularisation entrepris par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne le recours abusif à des associations subventionnées.

Le nombre des amendes prononcées à l'encontre des comptables de fait est stable : 15 en 2000, contre 14 en 1999. En revanche, le nombre d'amendes prononcées à l'encontre de comptables publics pour retard dans la production des comptes est en forte augmentation : 81 en 2000 contre 16 en 1999 et 36 en 1998.

Activité juridictionnelle des CRTC

	1997	1998	1999	2000
Jugement des comptes des comptables publics :				
- Nombre de jugements prononcés	16 927	14 472	17 555	19 575
dont . collectivités territoriales	4 185	3 673	4 584	5 010
. établissements publics locaux	5 302	4 521	5 490	6 120
. établissements publics spécialisés	7 456	6 278	7 481	8 445
- Nombre de débets prononcés	309	405	624	531
Gestions de fait :				
- Nombre de jugements prononcés	138	123	78	59
- Nombre de déclarations provisoires	36	47	33	19
- Nombre de déclarations définitives	35	35	17	15
- Nombre de débets prononcés	13	3	10	8
Condammations définitives à l'amende :				
- Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	104	36	16	81
- Amendes pour gestion de fait	31	19	14	15

C – L'examen de la gestion

Les observations portant sur la gestion des organismes contrôlés ont donné lieu, en 2000, à 2 501 communications aux ordonnateurs ou aux autorités administratives, dont 828 lettres d'observations provisoires et 813 lettres d'observations définitives (LOD). Le nombre total de lettres d'observations définitives est en légère progression par rapport aux deux dernières années : + 0,7 % par rapport à 1999 (807 LOD) et + 9,7 % par rapport à 1998 (741 LOD). Cette évolution est due, pour l'essentiel, à l'augmentation du nombre de lettres adressées à des établissements publics locaux, notamment aux établissements publics de coopération intercommunale. De 191 en 1999, soit 23,7 % du total des LOD, ce nombre est en effet passé à 228 en 2000, soit 27,6 % du total.

La majeure partie des lettres d'observations définitives (88 %) concerne des collectivités ou organismes locaux dotés d'un comptable public. Seulement 12 % (13,8 % en 1999) concernent des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique, comme des sociétés d'économie mixte et des associations.

Les interventions des chambres régionales et territoriales des comptes reflètent une priorité croissante accordée au contrôle des organismes les plus importants. Ainsi, plus de 48 % des lettres d'observations définitives adressées en 2000 à des communes, soit 150

lettres, l'ont été à des communes de plus de 10 000 habitants, contre 38 % en 1999 et 33 % en 1998. A l'inverse, les communes de moins de 5 000 habitants font, moins fréquemment que par le passé, l'objet d'un examen approfondi. Cette tendance, déjà observée l'an dernier par la Cour dans son rapport public, se confirme en 2000 : sur 310 lettres d'observations définitives adressées à des communes, 97 (soit 31 %) l'ont été à des communes de moins de 5 000 habitants, contre 122 en 1999 (40 %) et 127 en 1998 (45 %).

Le nombre de vérifications opérées à la demande du préfet ou des autorités territoriales est resté stable : 25 en 2000 contre 27 en 1999. Le même constat peut être dressé sur le nombre de saisines autres que celles relatives au contrôle budgétaire : 30 en 2000 contre 31 en 1999. Le nombre de lettres d'observations définitives adressées à la suite du contrôle, sur délégation de la Cour, d'établissements publics nationaux, a sensiblement diminué : de 32 en 1999, il est passé à 26 en 2000.

Interventions administratives des CRTC Répartition par catégorie de destinataires

	1997	1998	1999	2000
Organismes dotés d'un comptable public dont :				
1. Collectivités territoriales :				
- Lettres d'observations définitives	439	310	340	336
- Autres interventions administratives	217	167	213	237
2. Etablissements publics locaux				
- Lettres d'observations définitives	207	168	191	228
- Autres interventions administratives	113	131	180	164
3. Etablissements publics spécialisés				
- Lettres d'observations définitives	205	150	165	150
- Autres interventions administratives	305	122	163	163
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique :				
4. Sociétés d'économie mixte				
- Lettres d'observations définitives	71	50	56	42
- Autres interventions administratives	21	10	16	23
5. Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier				
- Lettres d'observations définitives	73	63	55	57
- Autres interventions administratives	29	17	47	28
Total lettres d'observations définitives	995	741	807	813

D – Les effets des interventions des chambres régionales et territoriales des comptes

Les chambres régionales et territoriales des comptes ont effectué une étude sur les suites données à leurs observations par les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent. La Cour des comptes, pour sa part, n'a pas procédé cette année, comme elle l'avait fait dans le rapport public 2000, à une évaluation systématique des effets de ses propres contrôles. En revanche, elle a mené, comme elle le fait traditionnellement, des « enquêtes de suivi » sur des services, organismes ou interventions qu'elle a contrôlés antérieurement. Les résultats de ces enquêtes, qui ont été soumis aux administrations ou établissements concernés, figurent, avec les réponses de ces derniers, dans la deuxième partie du rapport. Il s'agit des observations qui portent sur le dispositif d'aide à l'amélioration des conditions de travail et sur la lutte contre la toxicomanie (chapitre I), sur la gestion des crédits dans les missions de coopération et d'action culturelle (chapitre II), sur le Centre national d'art contemporain Georges Pompidou et sur le musée Rodin (chapitre III).

L'article L. 136-3 du code des juridictions financières (CJF) dispose que le rapport annuel de la Cour des comptes comporte une partie consacrée « au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes ». Ces résultats sont représentés, au premier degré, par l'ensemble des rapports, jugements, avis, communications ou lettres d'observations que les chambres produisent au terme de leurs contrôles. Il s'agit là plutôt d'un compte-rendu de l'activité des juridictions. Pour appréhender réellement les résultats de cette activité, il convient d'aller au-delà et de chercher à apprécier les suites apportées par leurs destinataires à ces diverses formes d'interventions. Ces suites sont différentes suivant qu'il s'agit d'avis de contrôle budgétaire, de jugements ou de lettres d'observations. Si, dans les deux premiers cas, les résultats peuvent être aisément repérés, il en va différemment en ce qui concerne les lettres d'observations qui font suite à l'examen de la gestion.

Lorsqu'elle participe au contrôle des actes budgétaires, la chambre régionale des comptes intervient dans un cadre défini avec précision par la loi : il s'agit le plus souvent de faire des propositions à l'ordonnateur ou au préfet en vue de rétablir l'équilibre budgétaire. Le résultat de cette intervention est aisément identifiable sous la forme du nouveau budget, ou du budget modifié, qu'il ait été accepté par la collectivité elle-même ou réglé par le représentant de l'Etat. La saisine de la chambre peut également la conduire à apprécier le caractère obligatoire d'une dépense pour une collectivité et, le cas échéant, à en demander l'inscription au

budget de cette dernière. L'efficacité de cette procédure rapide et facile à mettre en œuvre n'est pas contestée.

Lorsque la chambre juge les comptes des comptables publics, son intervention s'inscrit dans une démarche de nature juridictionnelle dont la finalité est d'apprécier le service rendu par les comptables publics, en ce qui concerne notamment le recouvrement des créances, la régularité des paiements et le maniement des fonds. Tous les comptes relevant de sa compétence donnent régulièrement lieu à décision pour chacun des exercices. Ainsi, au cours de l'année 2000, 18 629 des 70 616 comptes publics locaux ont donné lieu à jugement. Les vérifications opérées conduisent dans la grande majorité des cas à ne pas engager la responsabilité du comptable et donc à lui accorder décharge et, s'il est définitivement sorti de fonctions, quitus. Toutefois, dans au moins 10 % des cas, l'examen des comptes est l'occasion d'appeler l'attention du comptable sur les imperfections de ses contrôles ou même, pour les plus graves d'entre elles, d'engager sa responsabilité. La chambre dispose en effet de toute une gamme de mesures. Elle peut assortir la décharge du comptable d'un avertissement (« injonction pour l'avenir »). Elle peut aussi subordonner la décharge à la production de justifications complémentaires ou bien encore à des reversements. Enfin, dans les cas les plus sérieux, elle prononce une charge, provisoire (« injonction ») ou définitive (débet du comptable). En 2000, les débet ont été au nombre de 531. Leur montant s'est élevé à 32,40 M€. Les reversements obtenus la même année pendant l'instruction, sur injonction et après jugement se sont élevés respectivement à 6,31 M€, à 2,49 M€ et à 36 130,42 €. Les chambres ont également prononcé en 2000 des débet d'un montant global de 1,10 M€ à l'encontre des personnes qu'elles ont préalablement déclarées comptable de fait. Dans ce cas, le fait que l'intervention des juridictions a permis de mettre fin à des situations de gestion de fait doit aussi être considéré comme un résultat.

En matière d'examen de la gestion, les effets des interventions des CRC s'avèrent plus difficiles à mesurer car l'objet de cette mission, comme les résultats à en attendre n'étaient pas, jusqu'ici, précisés dans les textes applicables aux chambres. En pratique, celles-ci exercent, dans ce cadre, un contrôle qui comporte deux volets essentiels : un contrôle de la conformité de la gestion aux lois et règlements en vigueur et un contrôle de la qualité de la gestion, qui peut porter sur la situation financière des collectivités et établissements publics du ressort de la chambre, sur la sincérité des comptes, sur l'équilibre financier des opérations, et plus généralement, sur l'économie des moyens mis en œuvre pour les actions entreprises, les résultats obtenus par comparaison avec ces moyens et les effets des actions conduites.

La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour donne désormais une définition de l'examen de la gestion proche de la pratique du contrôle par les chambres, puisqu'elle prévoit, en son article 36, d'ajouter à l'article L. 211.8 du CJP, l'alinéa suivant :

« L'examen de la gestion 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 peut faire l'objet d'observations ».

Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, les chambres peuvent, après avoir mis en œuvre la procédure contradictoire écrite et orale prévue par la loi, arrêter des observations qui seront adressées à l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement concerné, puis communiquées par ce dernier à l'assemblée délibérante ou à l'organe délibérant. En pratique, ces observations prennent la forme de constatations souvent critiques, mais aussi d'appréciations positives sur les faits examinés et de recommandations. Cependant, et cela constitue une seconde limite à l'appréciation des résultats des interventions des chambres, les ordonnateurs ne sont pas dans l'obligation d'y donner suite.

Mais l'expérience montre qu'ils s'efforcent, en général, par une démarche volontaire, de mettre fin aux anomalies signalées ou d'amender les situations ou les procédures appelant la critique. Il est fréquent que, soit en cours d'instruction, soit à la réception de la lettre d'observations, ils fassent connaître à la chambre les mesures adoptées ou envisagées. Sans prétendre à l'exhaustivité, des exemples récents de ces remises en ordre ou améliorations peuvent ainsi servir à illustrer l'efficacité des interventions des chambres.

Les constatations faites par les CRC à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités territoriales dépassent parfois le cadre strict de l'organisme contrôlé pour concerner la réglementation elle-même, ses obscurités, ses imperfections, ou encore la façon dont elle est interprétée ou appliquée dans le secteur public local. Dans ce cas, c'est le ministre compétent qu'il convient d'informer ou d'interroger, en vue d'obtenir les éclaircissements ou les modifications qui s'imposent. Par les communications qu'elles demandent au Premier président ou au parquet général de la Cour des comptes de transmettre dans ce but aux administrations centrales, les chambres peuvent contribuer efficacement à corriger les dysfonctionnements constatés.

1 – La diversité des résultats constatés à la suite des contrôles

Les observations que les chambres sont amenées à faire, soit aux ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux, soit aux dirigeants des sociétés d'économie mixte et des associations subventionnées, ont trait pour l'essentiel, conformément aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, à la régularité des opérations de recettes et de dépenses. Il s'agit de vérifier que ces opérations sont conformes aux lois et règlements et, dans le cas d'engagements conventionnels, de s'assurer qu'elles respectent également les clauses juridiques ou financières liant les parties. L'examen des justifications fournies à l'appui des opérations, complétées par les précisions obtenues dans le cadre de l'instruction contradictoire, permet de porter une appréciation sur la régularité et de recommander les réformes ou rectifications qui s'imposent.

Mais l'examen de la gestion peut aussi faire apparaître que la conduite des opérations ou la mise en œuvre des politiques décidées par les collectivités ou établissements publics locaux, régulière en la forme, peut être sujette à critique au regard des notions d'économie ou d'efficacité : tel résultat aurait pu être atteint à un moindre coût, telle organisation ne paraît pas la mieux adaptée aux objectifs poursuivis. Sans s'immiscer dans l'opportunité, et sans nécessairement suggérer une solution, les chambres font apparaître des défauts ou des insuffisances dans l'organisation ou le fonctionnement des services. La réflexion menée par le destinataire des observations le conduit alors très fréquemment à des changements se traduisant par une amélioration du service ou par de véritables économies de gestion.

a) Il peut arriver que les collectivités territoriales négligent de mettre en recouvrement des créances ou de faire valoir leurs droits. Alertés par la lettre d'observations, les ordonnateurs émettront alors les titres de recette permettant la récupération de ces créances dormantes.

♦ L'intervention de la chambre de Bretagne a ainsi permis à un centre hospitalier de récupérer un crédit de TVA de 0,32 M€ lié à l'activité de transfusion sanguine exercée par l'établissement avant 1995 et manifestement tombé dans l'oubli.

♦ Le contrôle d'un district a permis de constater l'existence d'un fonds de renouvellement alimenté par la collectivité et géré par le fermier du service de l'assainissement. Constitué dans le cadre d'un contrat d'affermage, ce fonds était dépourvu de justification pratique ; sa récupération (0,20 M€) a suivi de peu la réception de la lettre d'observations définitives de la chambre régionale.

♦ D'autres exemples, pour des montants très variables, concernent des loyers oubliés, des rabais contractuels acquis mais non réclamés, la récupération de la taxe ADEME (agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie), la redevance spéciale pour enlèvement des ordures, le versement pour dépassement du plafond légal de densité, voire le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

b) L'intervention de la chambre est la plus fréquente en matière de dépenses irrégulières. Les irrégularités mises au jour peuvent concerner les primes ou indemnités servies aux agents territoriaux ; il pourra s'agir soit de cas isolés, soit de catégories d'agents. La suite à donner consiste généralement en une remise en ordre portant effet pour l'avenir ; elle peut aussi intervenir sous la forme d'un reversement des sommes perçues à tort.

♦ Au terme d'une vérification effectuée par la chambre de Provence-Alpes-Côte d'Azur, une commune a fait procéder au reversement, pour un montant de 69 941,47 €, de primes et d'indemnités versées indûment aux agents communaux. Elle a aussi totalement réorganisé le régime indemnitaire en vigueur.

♦ Dans la même région, une autre ville versait depuis 1986 une « prime d'assiduité » en violation de la loi du 26 janvier 1984 qui n'autorise le maintien des avantages acquis que dans la mesure où ils avaient été institués avant le 1er janvier de cette même année. La suppression de cette prime, à la suite du contrôle de la chambre, s'est traduite par une économie annuelle de l'ordre de 0,23 M€.

♦ Un contrôle de la chambre régionale d'Aquitaine a établi que le régime indemnitaire en vigueur dans une ville comportait diverses irrégularités : primes instituées sans délibération du conseil municipal ou versées à des taux supérieurs aux maxima fixés par celui-ci, dépassement des limites légales en matière d'heures supplémentaires. En juillet 2000, l'assemblée communale a pris une délibération pour la remise en ordre de l'ensemble de ce dispositif.

♦ Le comité des œuvres sociales d'une commune versait, à la demande de celle-ci, des rémunérations accessoires irrégulières à certains fonctionnaires municipaux. A la suite du contrôle opéré par la chambre des Pays de la Loire, la subvention communale à cette association a été réduite et les indemnités irrégulières supprimées.

La régularisation peut aussi porter sur des avantages en nature, tels que logement et prestations annexes :

♦ Dans un centre hospitalier spécialisé de la région Centre, des factures d'eau, de gaz ou de téléphone étaient indûment payées par

l'établissement au titre des logements concédés au personnel. A la suite des observations de la chambre régionale des comptes, l'hôpital a demandé aux intéressés le remboursement de ces prestations.

♦ Nombreuses sont par ailleurs les régularisations demandées, et obtenues, en ce qui concerne le cumul irrégulier d'un logement et du bénéfice de l'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires.

La régularisation peut encore porter sur des avantages divers non justifiés :

♦ Un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) versait une subvention à l'union départementale des sapeurs-pompiers pour couvrir les cotisations versées par les agents retraités et les veuves à leur mutuelle. Informé par la chambre Midi-Pyrénées du caractère irrégulier de ce versement, le conseil d'administration de l'établissement a décidé d'y mettre fin au 1^{er} janvier 2000.

♦ Licenciés pour faute lourde, deux agents d'un syndicat d'électricité avaient néanmoins perçu des indemnités pour un total de 56 406,14 €. Les contrôles réalisés à l'occasion de l'examen des comptes ont conduit le syndicat à demander le reversement de ces sommes.

Mais les remises en ordre ne visent pas que les agents territoriaux ; elles peuvent aussi concerner des élus locaux, des partenaires tels que sociétés d'économie mixte, associations ou des entreprises.

♦ Lors d'un contrôle précédent, en 1996, la chambre de Champagne-Ardenne avait relevé le fait qu'un conseil général avait pris à bail un appartement à Paris au bénéfice de son président. Elle a pu constater récemment que ce contrat avait été aussitôt résilié.

♦ Une association domiciliée dans les locaux de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris percevait sans convention tout ou partie de différents droits (d'inscription aux cours, de participation aux expérimentations...) en violation des règles de la comptabilité publique et à l'insu de l'ordonnateur. Après l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, l'association a été dissoute et la somme de 0,41 M€ reversée dans la caisse du comptable public.

♦ Le contrôle des comptes d'une association municipale d'œuvres sociales a permis de constater que de nombreuses dépenses de cet organisme, largement subventionné par la commune et par le syndicat d'agglomération nouvelle, n'étaient pas conformes à son objet social et correspondaient au paiement de dépenses personnelles de ses dirigeants. Au terme du contrôle, les reversements dans la caisse du comptable public ont atteint un montant de près de 0,37 M€. Déclarés comptables de fait, les dirigeants ont par ailleurs été condamnés à l'amende.

♦ Une société d'économie mixte avait perçu une rémunération de 63 571,24 € en qualité de maître d'ouvrage délégué d'une commune de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cependant elle ne comportait aucun salarié et, de fait, les services municipaux opéraient à sa place. La chambre régionale des comptes ayant considéré que la relation contractuelle entre la ville et l'entreprise était fictive et la rémunération non fondée, une procédure de gestion de fait a été engagée et la rémunération reversée dans la caisse du comptable.

c) Cependant le retour à la régularité n'a pas nécessairement une incidence financière directe. Dans un grand nombre de cas il se traduira par une remise en ordre des procédures, une meilleure sécurité des dispositifs de contrôle, ou tout simplement par le retour à une stricte application des mécanismes administratifs ou comptables réglementaires. Les exemples qui suivent reflètent la grande diversité des résultats obtenus dans ce cadre.

♦ L'existence d'un grand nombre d'associations fonctionnant au sein d'un centre hospitalier régional universitaire, la plupart non conventionnées, rendait nécessaire une remise en ordre ; en réponse aux constatations de la chambre, l'établissement a indiqué que des mesures seraient prises pour clarifier la situation, notamment par l'élaboration d'un code de bonne conduite, l'adoption d'une procédure d'autorisation de domiciliation et la nomination d'un coordinateur.

♦ L'organisation de la régie de recettes constituée au sein d'un centre communal d'action sociale (CCAS) pour le recouvrement des loyers ignorait la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, puisque le régisseur assurait l'intégralité du traitement des recettes de loyers, de la constatation au recouvrement. Après l'envoi par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine de ses observations provisoires, l'organisation financière a été modifiée conformément aux textes réglementaires.

♦ La chambre de Midi-Pyrénées avait constaté qu'un club sportif, constitué sous forme d'association, tirait une partie de ses ressources du recours au partenariat avec des entreprises privées, notamment sous forme de contrats d'échange de services, mais sans que des contrats écrits soient systématiquement établis et en omettant parfois de retracer ces opérations en comptabilité. A l'issue du contrôle, l'association a pris la décision de revoir totalement ses procédures sur ces deux points.

d) Sans être nécessairement marquées par l'irrégularité, l'organisation et les procédures mises en œuvre dans le secteur public local peuvent faire apparaître des insuffisances, des gaspillages, des risques juridiques ou des risques financiers. Il appartient dans ce cas à la

chambre régionale des comptes de signaler à l'ordonnateur les conséquences constatées ou possibles de la situation et de l'inciter à la modifier en vue d'une meilleure économie des moyens ou d'une meilleure qualité du service.

♦ Plusieurs communes membres d'un syndicat d'adduction d'eau de Bourgogne avaient mis à profit l'imprécision des statuts pour intervenir dans son champ de compétence. Il en est résulté des désordres dans la programmation et la conduite des travaux ainsi que dans la maîtrise des recettes. Cette situation avait favorisé l'instauration d'un climat conflictuel qui s'est manifesté par plusieurs recours introduits devant le tribunal administratif. Les observations de la chambre régionale des comptes ont permis au syndicat d'entreprendre la révision de ses statuts et d'améliorer les procédures le liant à son fermier et à la direction départementale de l'agriculture ; ont de même été revues les modalités d'enregistrement et de publicité des délibérations.

♦ En contrôlant l'activité libérale des médecins d'un centre hospitalier, la chambre d'Auvergne a constaté d'importantes différences entre les encaissements reçus par certains praticiens et la comptabilisation enregistrée par la caisse primaire d'assurance-maladie. Il en résultait un manque à gagner substantiel pour l'établissement. Celui-ci demande désormais systématiquement les états tenus par la CPAM en vue de les transmettre à la commission de l'activité libérale.

♦ L'examen des comptes d'une commune de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a montré que cette collectivité avait une connaissance insuffisante de son patrimoine, les états de l'actif tenus par le comptable n'étant pas détaillés ; en outre des travaux importants effectués dans le cadre de la rénovation urbaine et de la construction des ports n'y étaient pas intégrés. Avant même la fin du contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune a créé une cellule d'actualisation et de suivi de son patrimoine et fait réaliser une expertise de celui-ci. Cette initiative lui a permis de défendre ses intérêts dans les négociations ouvertes avec une collectivité voisine en vue de la création d'une structure intercommunale.

e) L'examen des relations contractuelles liant les collectivités aux délégataires de services publics ou aux entreprises conduit très souvent les chambres à faire apparaître des failles, des oublis ou des erreurs dans les dispositifs mis en place. La complexité croissante des mécanismes juridiques et financiers, quelle qu'ait été la précision des études initiales, entraîne en effet fréquemment des difficultés dans le contrôle des charges à payer et des comptes du délégataire.

♦ Un syndicat intercommunal de l'électricité d'un département de la région Champagne-Ardenne a conclu en 1993, avec EDF une

convention dite « de concession » pour une durée de trente ans. La rédaction des clauses financières et les modalités de mise en œuvre de ce texte ont fait apparaître diverses anomalies : application d'arrondis non définis contractuellement, non-respect des dispositions financières spécifiques à la première année de mise en œuvre, décalage systématique d'un an dans le versement d'une partie des redevances. A la suite de la lettre d'observations, la chambre régionale des comptes a pris acte des négociations entreprises au sujet d'une future clause d'arrondis et du règlement effectif par EDF d'une somme voisine de 2,59 M€ régularisant l'ensemble des manquements constatés en matière de redevance.

♦ En vérifiant un service de distribution de l'eau d'une ville de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la chambre régionale des comptes a exprimé des critiques sur plusieurs dispositions du contrat d'affermage et, plus généralement, sur l'absence de transparence des comptes de la délégation. Elle a notamment observé que le délégataire effectuait des prélèvements non justifiés sur le produit de la surtaxe. A la suite des observations définitives, la ville a émis deux titres de recette à l'encontre de son fermier, pour un montant total de 1,28 M€. Un avenant au contrat de distribution de l'eau potable a en outre été passé.

♦ L'exploitant de l'usine d'incinération d'un syndicat de communes de la région Auvergne avait imputé, à partir de 1992, des frais de main d'œuvre au fonds de gros entretien ouvert dans ses écritures. Lors de son contrôle la chambre régionale a constaté que le contrat initial, conclu en 1990, prévoyait explicitement que les travaux réalisés avec les moyens propres de l'exploitant seraient exclus des dépenses de gros entretien. L'anomalie a été corrigée et le fonds crédité des imputations effectuées à tort (0,30 M€).

♦ Une ville de la région Bourgogne avait délégué le service de la restauration collective à une entreprise finançant ses investissements par crédit-bail. Une convention tripartite liant la commune, le concessionnaire et la société de financement prévoyait les transferts de propriété nécessaires. Ce montage a appelé diverses remarques de la chambre régionale des comptes, notamment une observation concernant l'absence de clause contractuelle fixant avec précision les modalités de renouvellement des équipements. La chambre faisait observer en outre que le surdimensionnement de l'équipement avait permis au concessionnaire de l'utiliser pour des prestations privées dont l'importance allait bien au-delà de ce que tolérait le contrat. Après négociation, la commune a fait connaître à la chambre que les parties étaient convenues de minorer le montant de la nouvelle base d'amortissement pour compenser le nombre de repas extérieurs préparés durant les sept premières années du contrat.

f) Indépendamment des redressements ponctuels qui peuvent être apportés aux dispositifs conventionnels et des conséquences financières qui en résultent, l'analyse de la chambre peut aussi conduire à faire apparaître la possibilité d'économies de gestion à plus long terme. Portant fréquemment sur des contrats onéreux et de longue durée, l'intérêt de ces observations est très généralement mis à profit par leur destinataire.

♦ La chambre de Bourgogne a relevé que le contrat de chauffage portant sur 4 912 logements d'un office public d'aménagement et de construction, confié depuis de nombreuses années à la même entreprise sans remise en concurrence, se caractérisait, malgré d'importants investissements confiés à la même entreprise et toujours sans mise en compétition, par des tarifs élevés et des garanties insuffisantes. La réaction énergique de l'office, justifiée par les irrégularités du contrat, a permis de négocier, sur la durée restant à courir, une économie évaluée à 3,77 M€.

♦ La chambre du Centre avait estimé que les contrats d'assurance d'un centre hospitalier spécialisé appelaient une procédure de consultation. L'établissement a effectivement procédé par voie d'appel d'offres à une renégociation complète de ses contrats, devant se traduire par une économie annuelle de 45 734,71 €.

♦ En 1995, la chambre d'Aquitaine avait relevé le déséquilibre économique affectant le contrat de concession du stationnement payant dans une commune. A l'occasion d'un nouveau contrôle, quatre ans après, elle a constaté une majoration sensible de la participation du concessionnaire aux frais de surveillance des installations à partir de 1997.

♦ Les modalités du contrat de délégation du service de l'assainissement d'un district de la région Auvergne avaient fait l'objet de plusieurs observations concernant notamment le manque de transparence des comptes-rendus financiers par rapport aux comptes prévisionnels, et l'absence de prise en compte d'économies de gestion. Après négociations, le district a fait connaître à la chambre régionale des comptes que le prix indexé contractuel de 0,35 €/m³ en 1998 avait été ramené à 0,30 € HT.

L'importance et la variété des résultats susceptibles d'être attribués, en totalité ou en partie, à l'action des chambres régionales des comptes, ainsi que leur échelonnement dans le temps, ne facilitent pas leur suivi et leur enregistrement. En outre il n'existe pas actuellement de dispositif, réglementaire ou conventionnel, permettant ce recueil. Il paraît pourtant de plus en plus nécessaire que les chambres soient en mesure de procéder, pour leur propre information comme pour celle des pouvoirs

publics et de l'opinion, à une évaluation régulière des suites données à leurs observations.

2 – Les suites données par les administrations centrales aux observations des chambres régionales des comptes

L'article R. 241-24 du code des juridictions financières ouvre la possibilité, pour la chambre, d'adresser sur des points particuliers des communications au représentant de l'Etat et aux chefs des services déconcentrés de l'Etat. Ces correspondances, décidées par la juridiction, sont signées, selon les cas, par le président de la chambre ou par le commissaire du gouvernement.

Le même article du code des juridictions financières aménage, dans son deuxième alinéa, un autre niveau d'intervention : « Les observations arrêtées par la chambre et susceptibles de concerner les administrations, services et organismes centraux de l'Etat sont transmises à la Cour des comptes ou au procureur général près ladite Cour en vue de leur communication aux autorités intéressées ».

Ces communications, adressées aux administrations centrales de l'Etat, répondent à deux séries de préoccupations ; elles peuvent soit dénoncer des irrégularités et des dysfonctionnements d'une certaine gravité, soit exprimer le souhait de modifier ou de simplifier la réglementation existante.

Le volume de ces correspondances demeure stable d'une année sur l'autre, autour d'une trentaine (trente-cinq en 1998, trente-quatre en 1999, trente-six en 2000)², émanant d'une quinzaine de chambres (quatorze en 1998, seize en 1999, quinze en 2000). L'année 2000 a été marquée par une certaine concentration de ces communications, puisque quatre chambres régionales (Rhône-Alpes, Bretagne, Languedoc-Roussillon et Basse-Normandie) sont à l'origine de la moitié des lettres du procureur général.

Si l'objet de ces correspondances demeure extrêmement divers, trois thèmes principaux peuvent être identifiés : la situation réservée à des agents de la fonction publique territoriale (cinq cas) ou hospitalière (deux cas) ou à des élus (trois cas), les pratiques irrégulières relevées en matière de commande publique des collectivités locales (trois cas), les difficultés d'application des textes législatifs ou réglementaires (cinq cas). La direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur est

² Les communications adressées à plusieurs destinataires ne sont comptées qu'une fois.

le premier destinataire des communications du procureur général, puisqu'elle est concernée par un tiers d'entre elles, suivie par la direction des hôpitaux (six), la direction générale de la comptabilité publique (cinq), les ministères de l'éducation nationale (quatre) et de l'équipement (trois).

La portée des interventions ainsi arrêtées par les chambres régionales des comptes peut s'apprécier de plusieurs manières :

- la plupart des projets soumis au procureur général sont adressés par ce dernier, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation, aux administrations concernées. En pratique, lorsqu'une proposition n'est pas suivie d'effet, c'est le plus souvent parce qu'une communication de même nature vient de donner lieu à une intervention semblable ou à une réponse du destinataire. Au total, les chambres régionales ont été, en 2000, à l'origine de plus du quart des communications du procureur général ;

- ces communications suscitent, au sein des services concernés, une réaction généralement rapide. Les deux tiers des réponses ont été obtenues dans un délai inférieur à trois mois ;

- la plupart des réponses reçues traduisent l'adhésion des services destinataires à l'analyse de la chambre, reprise par le parquet. En 2000, une seule réponse a exprimé un désaccord, fondé sur une refonte des textes applicables postérieurement à la période contrôlée par la chambre régionale.

Lorsqu'elle suppose une modification de l'ordonnancement juridique, l'intervention du procureur général exige souvent, même lorsque son point de vue est partagé par les administrations concernées, un délai d'adaptation avant de déboucher sur un nouveau texte. Cette attente peut cependant être sensiblement réduite lorsque le destinataire réagit énergiquement, comme le montre l'exemple suivant.

• L'examen des comptes et de la gestion d'un syndicat d'agglomération nouvelle avait révélé que l'établissement public reversait aux communes membres des sommes importantes (près de 160 MF en 1999) au titre de la dotation de coopération et du complément de ressources. Si le principe de ce transfert était prévu par la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 modifiée, les modalités de calcul de ces dotations ne respectaient pas les règles de liquidation déterminées par la loi. Les sommes rétrocédées étaient cependant arrêtées à l'unanimité des membres du comité syndical et visaient à une redistribution plus équitable du fonds de coopération, au profit des communes les plus dépourvues. Alerté par le procureur général en juillet 2000 sur la complexité du mécanisme de la loi de 1983, ainsi que son caractère peu redistributif, le

ministère de l'intérieur a immédiatement engagé une réflexion qui a débouché, dès la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, sur une nouvelle rédaction des articles L. 5334-7 et L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales, dans un sens plus conforme aux impératifs de péréquation financière et compatible avec le mécanisme adopté par le syndicat d'agglomération nouvelle.

Lorsque la communication porte non sur l'inadaptation d'un texte mais sur des situations isolées, les administrations centrales peuvent prendre plus aisément des mesures de régularisation, dont témoignent les quelques exemples suivants.

- A la suite de la vérification des comptes d'une soixantaine d'établissements publics locaux d'enseignement, la chambre de Midi-Pyrénées avait souhaité attirer l'attention du ministère de l'éducation nationale sur la gestion irrégulière, par des collèges et lycées, d'opérations pour le compte de l'Etat³. Deux points étaient plus particulièrement mis en cause. S'agissant du fonds académique de rémunération des personnels d'internat (FARPI), le ministère a choisi de maintenir une gestion centralisée du fonds, au niveau académique, par un établissement support, dans un cadre réglementaire formalisé par le décret du 6 octobre 2000. Les opérations du fonds « innovation pédagogique », dont le suivi avait donné lieu à des critiques de la chambre, ont en revanche pris fin à compter du 1^{er} janvier 2000 et il a été demandé au rectorat de procéder à la réintégration des fonds restants dans la caisse de l'Etat.

- Les contrôles qu'elles effectuent mettent parfois les chambres en présence de fonctionnaires de l'Etat exerçant leur activité dans des conditions irrégulières. Les chambres des comptes de Languedoc-Roussillon et de Champagne-Ardenne avaient ainsi relevé la situation de deux agents du ministère de l'équipement, affectés respectivement à un syndicat mixte d'aménagement touristique et à une association de la loi de 1901, dans un cadre non conforme aux dispositions législatives applicables. Dans le deuxième cas, cette situation était aggravée par la perception de compléments de rémunération indus et par un cumul d'emploi public et d'emploi privé, en méconnaissance du décret du 29 octobre 1936. En réponse aux communications du parquet, le ministère a indiqué que les deux agents avaient été placés en position de disponibilité.

Face à des situations durablement bloquées au niveau local, la chambre peut être amenée à solliciter le parquet de la Cour, dont

³ Le principe de ces opérations a déjà été contesté par la Cour des comptes, dans son rapport public 1997, p. 47.

l'intervention auprès des administrations centrales permet de dégager une solution durable.

Saisie en 1999 du déséquilibre du budget d'un office public d'habitations à loyer modéré, la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais avait constaté le caractère structurel de cette situation, liée à la vente de la quasi-totalité du patrimoine de l'office à un autre bailleur social, avec l'accord des autorités de tutelle. Les effectifs (17 agents), hors de proportion avec le parc demeurant la propriété de l'office (50 logements et 34 garages), étaient en fait mis à la disposition de la commune de rattachement, moyennant une subvention qui ne représentait qu'environ 50 % de la charge salariale correspondante. Elle avait en conséquence suggéré la dissolution de l'organisme.

Le refus des autorités locales de donner suite à cette recommandation a conduit à une nouvelle dégradation des comptes en 1999 et à la transmission à la chambre du budget 2000. Celle-ci, constatant l'impossibilité de redresser la situation budgétaire de l'office public, a estimé indispensable sa dissolution. Saisies en octobre 2000 par l'intermédiaire du parquet de la Cour, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère chargé du logement et la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ont fait part, en avril et juin 2001, de l'accord du maire de la commune pour une dissolution. Le conseil municipal a inscrit à son budget supplémentaire pour 2001 la création des postes et les crédits correspondant à l'intégration des salariés dans les effectifs communaux.

COUR DES COMPTES

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

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

2001

DEUXIÈME PARTIE

**OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS
FINANCIÈRES**

Table des matières

	Rapport de la Cour des comptes	Réponses des administrations et des organismes contrôlés
	Pages	Pages
	-----	-----
CHAPITRE I – Emploi et action sociale	7	
1. L’insertion des bénéficiaires du RMI.....	9	33
2. Les emplois jeunes	71	98
3. L’association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	133	159
4. La mise en place d’un contrôle interne dans le régime d’assurance chômage.....	175	188
5. L’amélioration des conditions de travail.....	191	196
6. Le suivi et le contrôle des opérateurs de logement social.....	205	213
7. Le dispositif de lutte contre la toxicomanie.....	219	231
CHAPITRE II – Interventions économiques et financières.....	249	
1. La gestion des aides européennes à l’agriculture.....	251	281
2. L’office national interprofessionnel des viandes (OFIVAL).....	311	315
3. La défaisance du GAN	323	349
4. La gestion des crédits dans les missions de coopération et d’action culturelle.....	361	369
CHAPITRE III – Recherche, culture, jeunesse et sports	381	
1. Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS).....	383	404
2. Le ministère de la culture et le parc immobilier de l’Etat	415	436
3. La gestion de l’établissement public du musée du Louvre.....	453	468
4. Le CNAC Georges Pompidou.....	503	507
5. Le musée Rodin.....	519	521
6. La fédération française de football.....	527	534
CHAPITRE IV – Environnement, équipement et aménagement du territoire	541	
1. Le Plan Loire	543	567
2. Les informations en temps réel sur le trafic routier	591	610
3. Les difficultés de gestion de la DATAR.....	625	637
4. La mise en œuvre des projets d’installation de certains établissements du ministère de l’équipement à Marne-la-Vallée.....	649	661
5. Le fonds d’investissement des départements d’outre-mer (FIDOM).....	669	678
CHAPITRE V – Secteur public local.....	687	
1. Les relations entre les collectivités publiques et les casinos	689	716
2. Le service public de distribution de l’électricité et l’intercommunalité	727	748
3. Les collectivités locales et la gestion des opérations d’aménagement urbain	775	795
4. Les stations de sports d’hiver en Provence-Alpes-Côte d’Azur.....	811	825

Chapitre I

Emploi et action sociale

L'insertion des bénéficiaires du RMI

PRESENTATION

Le revenu minimum d'insertion est, depuis plus de douze ans, le premier des minima sociaux : 4,46 Md€ de dépenses d'allocations en 2000 pour 1 096 000 allocataires, environ 7,92 Md€ pour l'ensemble des dépenses publiques directement liées au RMI, même si le nombre de bénéficiaires a légèrement décliné en 2000 en France métropolitaine.

La Cour a examiné en 1995 les premières années de mise en œuvre de la loi du 1^{er} décembre 1988¹. Avec dix chambres régionales des comptes, elle présente de nouvelles observations sur cet important dispositif de cohésion sociale².

La période considérée a vu la délégation interministérielle créée en 1988 perdre la légitimité qui lui permettait d'exercer une coordination interministérielle qu'elle n'avait pas les moyens de maintenir. L'animation nationale des politiques d'insertion a dès lors pâti de lacunes sérieuses dans la collecte et l'exploitation des informations sur la mise en œuvre et les résultats du dispositif.

¹ Rapport public de 1995, p. 49.

² La loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 a été modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, par l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer, par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles.

Le copilotage de celui-ci par l'Etat et les départements reste souvent formel. Les crédits départementaux d'insertion sont fréquemment engagés malgré l'absence de convention entre les partenaires. Les commissions locales d'insertion sont souvent cantonnées dans l'enregistrement des contrats individuels et les pratiques de reconduction limitent la diversification des possibilités d'insertion.

Deux seulement des 19 départements de l'échantillon examiné utilisent la totalité des crédits départementaux inscrits au titre de l'obligation qu'institue la loi de 1988. Les reports cumulés dépassent parfois de moitié ce qui correspond à l'obligation légale de l'année.

La contractualisation de la démarche d'insertion demeure le point faible du dispositif, du fait notamment de la pauvreté du contenu des contrats conclus. Peu de départements de l'échantillon se sont mis en mesure d'apprécier si l'action d'insertion a rapproché l'allocataire de la sortie du dispositif, dans lequel 65 000 allocataires de 1989 se trouvaient encore dix ans plus tard.

Dans les départements d'outre-mer, malgré la création en 1995 d'établissements publics spécifiques, les agences départementales d'insertion, l'offre en mesures d'insertion reste inférieure à la demande.

La Cour constatait en 1995, au terme d'une étude sur le revenu minimum d'insertion, que le dispositif défini par la loi du 1^{er} décembre 1988 pour le service de l'allocation et la promotion des actions d'insertion n'était pas parfaitement maîtrisé. Elle recommandait « une organisation administrative et financière plus rigoureuse, de manière à lutter contre la fraude, un renforcement du contrôle de l'allocation et des dépenses qui en découlent, une information plus précise sur les interventions, les coûts et les résultats, et une gestion des contrats individuels d'insertion propre à mieux garantir le lien, voulu par la loi, entre l'aide accordée et l'effort personnel du bénéficiaire ».

En liaison avec la Cour, dix chambres régionales des comptes³ ont mené une nouvelle enquête dans 19 départements⁴ sur l'insertion des

3 Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

4 Aude, Bouches-du-Rhône, Creuse, Gard, Gers, Hérault, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Marne, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Paris, Tarn, Haute-Vienne, Yonne, Hauts-de-Seine et Seine Saint-Denis.

bénéficiaires de l'allocation. La Cour a, pour sa part, examiné le pilotage interministériel du dispositif et vérifié les comptes des agences départementales d'insertion outre-mer.

Rôle des différents acteurs administratifs

La mise en œuvre du RMI fait intervenir les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, plusieurs services déconcentrés de l'Etat, les départements et leurs services administratifs ou sociaux, les centres communaux d'action sociale, des associations privées et des instances collégiales spécifiques.

Le dispositif institutionnel choisi dissocie, en effet, la gestion de l'allocation, pratiquement déléguée à la branche famille de la sécurité sociale, qui n'en supporte pas la responsabilité financière assumée par l'Etat, et la mission d'insertion confiée, pour une large partie, aux départements, lesquels n'ont pas la maîtrise des dépenses mises à leur charge puisqu'ils n'interviennent pas directement dans l'ouverture et le maintien des droits. Le dispositif départemental, placé sous la responsabilité conjointe du préfet et du président du conseil général, comprend un conseil départemental d'insertion (CDI) qui doit établir un programme départemental d'insertion (PDI) et des commissions locales d'insertion (CLI). Outre-mer, il repose sur des établissements publics locaux, les agences départementales d'insertion.

I – Le pilotage interministériel du dispositif du revenu minimum d'insertion

A – Limites du caractère interministériel du dispositif

Un décret du 7 décembre 1988 a placé auprès du Premier ministre un délégué interministériel au revenu minimum d'insertion. Le ministère des affaires sociales ne paraissait pas, en effet, pouvoir animer l'action des autres ministères dans le cadre du RMI, pour des raisons tenant, au niveau central, à la situation de la direction de l'action sociale, qui, de son propre aveu, connaissait « un processus cumulatif de dégradation progressive » et, au niveau local, à la fragilité des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

a) La coexistence de la délégation interministérielle (DIRMI), dont la création était ainsi fondée sur l'incapacité supposée de la direction de l'action sociale à prendre en charge directement cet important projet, et

de cette direction n'a pas favorisé une organisation rationnelle des services. Dès les années 1995-1996, le principe d'une fusion était acquis ; sa mise en œuvre a duré encore cinq ans.

Au niveau local, la responsabilité de conduire le dispositif avait été initialement confiée aux préfets, qui s'étaient vu adjoindre deux chargés de mission, provenant l'un de la DDASS, l'autre de l'ANPE. La délégation interministérielle à dater de 1996 a encouragé la réintégration des chargés de mission dans les DDASS, estimant que cette organisation n'avait « pas résisté au temps ».

Le caractère interministériel de la délégation a rencontré d'emblée des limites. Elle était rattachée au Premier ministre mais gérée par le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, et se bornait à informer les autres ministres. Le groupe interministériel de coordination prévu en 1988 n'a d'ailleurs jamais été réuni.

b) Comme la délégation interministérielle avait été créée pour une durée de 4 ans, le premier délégué entendait la limiter à des missions de conception et d'animation des administrations. Selon ses responsables, dont, entre 1992 et 1995, l'un exerçait parallèlement des fonctions majeures au cabinet du ministre, « un fonctionnement collectif poussé, permis par le petit nombre et la qualité des agents, en a fait un lieu inédit de synthèse sur les politiques sociales, le chômage et l'exclusion ». Le choix d'une structure légère n'en a pas moins montré ses limites.

Ainsi que le ministère de l'emploi et de la solidarité l'a exposé à la Cour, « la DIRMI [...] ne disposait à partir de 1996 ni de la légitimité politique ni des leviers administratifs qui lui auraient permis [d'assurer] cette coordination [interministérielle] ». Le texte instituant les agences départementales d'insertion dans les départements d'outre-mer n'a pas retenu ses propositions. Sur le sujet de l'insertion par l'emploi, la délégation, dans la dernière période, n'a pas exercé un rôle d'impulsion ou d'orientation. Elle n'a pas toujours maintenu une relation satisfaisante avec des directions et établissements relevant du même ministère qu'elle, comme il a été constaté pour l'informatisation des caisses d'allocations familiales et des commissions locales d'insertion.

La délégation a connu, il est vrai, une rotation importante de son personnel : quatre conseillers techniques chargés de la communication en 12 ans, cinq conseillers emploi pendant la même période, six conseillers pour les relations financières avec les départements.

c) Le processus de fusion de la direction de l'action sociale et de la DIRMI n'a abouti qu'en juillet 2000. Les missions de la délégation ont alors été reprises par la nouvelle direction générale de l'action sociale.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a suscité, en effet, de nouveaux outils de nature interministérielle. Le ministère a exposé à la Cour que « les changements intervenus depuis 1988 dans le contexte institutionnel, l'élargissement du champ de la coordination interministérielle [...] à l'ensemble des problématiques d'insertion sociale, ainsi probablement que les résultats en demi-teinte de la DIRMI dans son rôle de coordination interministérielle, ont amené à faire le choix de confier ce rôle à une direction de l'action sociale renforcée plutôt qu'à une structure spécifique ».

Dans les départements, la constitution d'un pôle social des services de l'Etat vise à articuler de façon cohérente le dispositif consacré à l'insertion des bénéficiaires du RMI, celui qui découle de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 et celui de l'aide sociale d'urgence. Les situations locales sont toutefois contrastées (voir infra point II).

B – L'effectivité du pilotage interministériel

1 – Attribution et versement des allocations

Le délégué interministériel devait « veiller à l'efficacité des procédures d'attribution et de versement de l'allocation ».

a) La mise en œuvre du système Cristal d'informatisation des caisses d'allocations familiales à compter de décembre 1995 a occasionné au cours des dernières années de sérieux problèmes, pour lesquels la délégation n'a pas tout mis en œuvre pour obtenir de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) une amélioration rapide.

b) S'agissant du contrôle des bénéficiaires du RMI, dont la Cour avait préconisé le renforcement, la délégation interministérielle faisait encore état en septembre 1999 d'objectifs de contrôle plus que de résultats mesurés.

Après le contrôle effectué en 1999 dans quatre départements par l'Inspection générale des affaires sociales, le ministère estimait que la situation appelait « une réaction énergique ». La concertation entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales était jugée quasi inexistante ; le taux de contrôle avait chuté de 22 % en 1997 à 15,5 % en 1998, depuis le début de l'implantation du logiciel Cristal. Un groupe de travail s'est alors réuni pour tenter de relancer les contrôles de la CNAF et d'améliorer leur qualité.

2 – Animation des politiques d’insertion

Le délégué devait aussi « contribuer à l'animation des politiques d'insertion engagées dans chaque département ».

a) La délégation a conduit en 1997 une campagne de vérification qui a fait ressortir des reports cumulés de crédits d'insertion atteignant une demi-année d'obligation légale, soit 0,34 Md€ (2,216 MdF)⁵. Cette vérification n'a pas été renouvelée, alors que les disparités sont grandes entre les départements et les erreurs d'imputation nombreuses (voir infra point II).

b) Le ministère de l'emploi et de la solidarité délègue chaque année à ses services déconcentrés les moyens financiers leur permettant de gérer localement le RMI. La ligne budgétaire spécifique s'élevait, en loi de finances initiale, à 23,26 M€ en 1997 et à 8,53 M€ en 1999, après le transfert des crédits concernant la rémunération des personnels du dispositif RMI aux chapitres de rémunérations.

Les critères retenus pour procéder aux délégations de crédits n'ont pu être exposés à la Cour.

Pour l'année 1999, le calcul de référence conduisait à attribuer 8,38 € par allocataire géré. L'Aisne, qui comptait 2 120 allocataires, disposait cependant de 37,05 € par allocataire, tandis que l'Indre qui en comptait 2 128 ne disposait que de 9,30 € par allocataire, soit quatre fois moins. La dotation par allocataire était de 4,27 € dans la Mayenne (1 824 allocataires), 2,44 € dans les Bouches-du-Rhône (56 496 allocataires) et 0,40 € dans les Vosges (4 222 allocataires). Le ministère a assuré que les frais liés à la gestion du RMI seraient pris en considération pour déléguer les crédits désormais globalisés. Un tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI restait toutefois à établir en 2000.

c) Examinant l'utilisation des crédits délégués aux préfets pour la gestion des dossiers de RMI, la Cour a constaté qu'en Loire-Atlantique, la DDASS certifie parfois le service fait, avant que la prestation commandée ait été fournie. Une étude sur « les artistes et l'Internet » a ainsi été réglée intégralement à la fin de l'année 1999 à une association, le service fait ayant été certifié le 8 décembre 1999 (9 497,57 €). Ce n'est pourtant qu'en mai 2000 que l'association a contracté avec une agence municipale afin d'engager l'étude.

Dans les Hauts-de-Seine, la DDASS a acquis, jusqu'à l'année 2000, des tickets-services (transports en commun et repas) pour des

⁵ L'obligation légale annuelle pour l'ensemble des départements s'élevait en 1998 à 0,67 Md€.

personnes sans domicile fixe « rattachées au bureau RMI » d'un établissement public de santé. Or les crédits délégués pour la gestion du RMI « ne doivent en aucune façon financer des secours ou aides sociales ».

3 – Collecte des informations

Le décret de 1988 chargeait le délégué d'organiser « la collecte des informations relatives à la mise en œuvre et à l'application de la loi ».

a) L'administration centrale ne recueille pas moins de 108 « indicateurs statistiques principaux pour le suivi du RMI », qui a été dès l'origine un dispositif sur lequel les données statistiques sont denses.

La délégation interministérielle rencontrait toutefois des difficultés pour obtenir des données statistiques du niveau local. Elle constatait ainsi en 1998 qu'à peine plus de la moitié des préfetures lui répondaient dans les délais, et en 1999 que « comme chaque année, les remontées départementales permettant d'établir les résultats sur les dépenses de crédits d'insertion ont été très tardives ».

La direction générale de l'action sociale a confirmé que « le système d'information permettant d'évaluer le dispositif d'insertion du RMI apparaît assez disparate selon les départements et globalement peu satisfaisant ». Elle a fait référence à des améliorations annoncées en juillet 2001 : définition d'indicateurs « permettant de rendre compte de la qualité de la prestation RMI, des politiques d'insertion mises en œuvre et de leur efficacité », adoption d'objectifs chiffrés, définition de « cahiers des charges de recueil de données statistiques au sein des CLI ».

b) Les statistiques sur les allocataires sont fournies par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), mais le ministère estimait en 2000 que « les données transmises mensuellement par la CNAF sur le RMI ne permettent pas une lecture fiable de l'évolution des effectifs ».

Il a exposé qu'un échantillon inter-régimes sera mis en place à dater de 2002, afin « d'avancer dans la connaissance des trajectoires des allocataires de minima sociaux, et notamment d'estimer des taux de sortie des minima » et que d'autres opérations amélioreront la connaissance des bénéficiaires du RMI⁶.

⁶ Notamment des enquêtes et publications de la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) avec la DGAS et la CNAF.

II – Le dispositif et les actions d’insertion

Les dépenses d’allocation de RMI versées par les caisses d’allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole constituent le sixième des dépenses d’assistance et de solidarité de l’Etat : elles ont atteint 4,46 Md€ en 2000, en baisse pour la première fois par rapport à l’année précédente, sous l’effet notamment d’une première diminution des effectifs d’allocataires en France métropolitaine. L’Etat devait 288,28 M€ aux organismes payeurs fin 2000⁷.

L’évolution a été la suivante depuis 1995 :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses d’allocations ⁸ Md€	3,33	3,51	3,72	4,00	4,86	4,46
Allocataires ⁹ Milliers	840,8	903,8	956,6	993,3	1 017,8	965,2

Source : rapports annuels de la Cour sur l’exécution des lois de finances et Tableau de bord des politiques d’emploi (Ministère de l’emploi et de la solidarité. DARES).

L’accroissement du nombre de bénéficiaires du RMI s’est ralenti de 1996 à 1999¹⁰ et une baisse a été constatée en 2000 en métropole, la croissance du nombre d’allocataires se poursuivant dans les DOM.

La dépense publique totale liée au RMI est largement supérieure. La direction générale de l’action sociale l’estime à 7,92 Md€ pour 1999 hors frais de gestion du dispositif : aux allocations s’ajoutent, pour l’Etat, les aides à l’emploi¹¹, la « créance de proratisation » dans les départements d’outre-mer, la majoration d’aide au logement, l’exonération de la taxe d’habitation, l’aide médicale et, pour les

7 Rapport sur l’exécution des lois de finances pour l’année 2000, p. 68. Le montant des dépenses 1999 était exceptionnellement élevé du fait de l’imputation des primes de Noël et des revalorisations 1998 et 1999 ; des reports de charges de l’exercice 2000 à l’exercice 2001 sont mentionnés.

8 Imputation budgétaire : chapitre 46-21 (revenu minimum d’insertion) jusqu’à 1999 ; chapitre 46-83 (prestations de solidarité), article 20, depuis 2000.

9 Nombre de ménages bénéficiaires du RMI fin décembre de l’année considérée en France métropolitaine.

10 Ralentissement atténué en 1999 par l’élargissement de « l’intéressement » (cumul allocation - revenu d’activité) et par la redéfinition des ressources prises en compte.

11 Estimées à 1,22 Md€.

départements, les crédits d'insertion, l'assurance personnelle et l'aide médicale¹².

Le dispositif RMI associe, en effet, une allocation monétaire et un accompagnement vers l'emploi. Les investigations des chambres régionales des comptes ont porté sur le volet insertion du dispositif¹³.

A – La réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements

Selon l'article 34 de la loi du 1^{er} décembre 1988 modifiée, « le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI ».

1 – Le conseil départemental d'insertion (CDI)

a) Les membres de ce conseil, coprésidé par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, sont issus des collectivités territoriales, d'organismes œuvrant dans les domaines économique et social et de la formation professionnelle, ainsi que des commissions locales d'insertion (CLI).

Certains conseils ont une composition pléthorique. L'effectif de celui du Nord s'élevait ainsi à 186 membres en mai 1989 ; il a été ramené à 149 en mars 2000, mais le département note que « compte tenu du nombre de membres qui composent ce conseil, cette instance n'apparaît pas comme un lieu de débats et de réflexion ». Une instance plus légère non prévue par les textes est parfois le véritable organe de décision.

b) Le conseil départemental d'insertion doit être réuni au minimum deux fois par an : pour adopter le programme départemental d'insertion (PDI) en s'appuyant sur les programmes locaux d'insertion, puis pour examiner la mise en œuvre du programme. Les conseils examinés respectent généralement leurs obligations de réunion.

L'exercice effectif du copilotage semble, en revanche, incertain. Dans le Nord, aucun programme départemental d'insertion n'a pu être adopté en 1991, 1992, 1993, 1995, 1997, 1999 et 2000. Le conseil du Pas-de-Calais n'a pu adopter aucun PDI entre 1992 et 1995 ni depuis 1996. Le

¹² Estimées respectivement à 0,81 Md€, 0,41 Md€ et 0,47 Md€.

¹³ Les exercices contrôlés étaient compris entre 1992 et 2000. Lorsque la période contrôlée se terminait en 1998, une actualisation pour 1999 et 2000 a été effectuée.

dispositif départemental ne permet alors ni d'élaborer un diagnostic global, ni d'évaluer l'ensemble des actions, ni d'en assurer la cohérence.

c) Les crédits que les départements inscrivent à un chapitre individualisé de leur budget pour financer des actions d'insertion doivent être gérés dans le cadre d'une convention entre l'Etat et le département.

À Paris, il n'en a cependant pas été conclu en 1994, 1995 et 1998. Dans le Nord n'ont été établies que deux conventions, la première en 1990, la seconde en 1995. En Maine-et-Loire et dans le Gard, la première convention n'a été signée qu'en 2000. Les crédits d'insertion ont donc été utilisés dans ces départements dans des conditions qui pouvaient être contestées.

Il est vrai qu'il a fallu attendre août 1999 pour qu'une circulaire définisse une convention cadre type. La direction générale de la comptabilité publique a confirmé que, pour le RMI, « les payeurs départementaux rencontrent de nombreuses difficultés pour effectuer les contrôles qui leur incombent », aggravées par « l'absence de convention entre l'Etat et le département ou le manque de dispositions précises dans celles qui sont signées ».

d) Le succès de l'insertion dépend en grande partie des agents chargés d'instruire les demandes d'allocation, de mettre en place les contrats et d'en analyser les résultats. Encore faut-il que les allocataires présents dans le dispositif depuis plusieurs mois, a fortiori ceux qui s'y trouvent depuis plusieurs années, puissent rencontrer au moins une fois un « référent social ». Tel n'est pourtant pas le cas à Paris.

Les départements se sont généralement donné les moyens d'un accompagnement social, mais l'ouverture nécessaire à l'interdisciplinarité et au travail en réseau peut conduire à remodeler les territoires d'intervention des travailleurs sociaux. En Loire-Atlantique, les responsables de circonscriptions d'action sociale se sont ainsi vu confier le soin de veiller à la complémentarité des actions. Le département des Bouches-du-Rhône a, pour sa part, mis en place des lieux d'accueil spécifiques pour l'accueil et le suivi des bénéficiaires du RMI, dont il a confié la tenue à huit associations.

2 – Les commissions locales d'insertion (CLI)

Les CLI sont, depuis 1992, chargées d'élaborer un programme local d'insertion (PLI) et d'animer la politique d'insertion. Le représentant de l'Etat et le président du conseil général fixent leur ressort, arrêtent la liste de leurs membres et en désignent le président.

Le découpage des ressorts territoriaux des CLI est souvent déséquilibré. Sur les 26 commissions du Nord, trois suivent moins de 1 000 bénéficiaires du RMI tandis que deux en regroupent 6 426 et 9 107. Dans les Bouches-du-Rhône, l'effectif varie entre 2 000 et 9 500 bénéficiaires. Il n'est pas sûr pourtant que les CLI puissent remplir leurs missions au-delà d'un effectif à fixer vraisemblablement entre 1 500 et 2 000.

Le fonctionnement cloisonné des différentes CLI a été souvent relevé, notamment à Paris. Les CLI se sont dès lors souvent cantonnées, sauf en Loire-Atlantique, à l'enregistrement des contrats.

3 – Les organismes concourant à l'insertion des bénéficiaires du RMI

a) Les organismes promoteurs des actions d'insertion sont essentiellement des associations. La plupart préexistaient au dispositif RMI. Les taux de reconduction des actions proposées par elles sont très élevés : 100 % dans les Pyrénées-Orientales, près de 100 % à Paris. Les conseils départementaux d'insertion doivent pourtant « élargir et diversifier les possibilités d'insertion ».

La conclusion des conventions résulte le plus souvent de négociations de gré à gré. Parfois des conventions-types sont élaborées, comme à Paris. Le département du Nord a mis en place une procédure d'appel à projets, mais du fait des situations acquises, du manque de moyens des CLI et de la mauvaise connaissance des besoins, peu d'actions innovantes ont été engagées.

b) Le département des Pyrénées-Orientales a délégué la plus grande part de l'activité d'insertion à deux associations créées dans ce but en 1989, qui étaient des démembrements de ses services. Une convention de 1992 a alloué une subvention représentant l'essentiel des crédits départementaux, ainsi que des moyens en personnel et en matériels, à une première association, qui a reversé une partie des fonds à une deuxième association, chargée de l'insertion professionnelle. Après la dissolution de la première association, ses activités et ses moyens ont été transférés, pour partie, à la seconde, avec laquelle une nouvelle convention a été signée en 1996, le reste étant confié au service insertion logement du conseil général. Au total, la première association a reçu 95 % des crédits du chapitre 959 utilisés de 1989 à 1994, et la seconde 66 % de 1996 à 1999. Le conseil général a décidé récemment de faire reprendre les activités de celle-ci par une entité de droit public, l'établissement départemental d'insertion.

c) De manière générale, l'enquête a conduit à constater l'insuffisance du contrôle exercé par les départements sur la réalisation des actions subventionnées. La production des bilans quantitatifs, qualitatifs et financiers est partielle ou tardive, mais les suspensions ou cessations de conventionnement sont très peu nombreuses : 2 à Paris en 1997.

Le département du Nord a bien inscrit, dans la convention-type, la possibilité de diligenter des contrôles, mais ne l'a pas mise en œuvre. Celui des Hauts-de-Seine a versé en novembre 1999 à une association un peu plus de 0,23 M€ sans que figurent au dossier le bilan de l'action et la liste des bénéficiaires RMI présents ; une note de novembre 1998 indique que l'association dispose de « 1,83 M€ placés ».

B – La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux

La loi du 1^{er} décembre 1988 oblige les départements à inscrire à leur budget, pour financer des actions d'insertion, un crédit au moins égal à 20 %¹⁴ des allocations versées dans le département au cours de l'exercice précédent.

L'enquête a mis en évidence une grande difficulté des départements, même les plus concernés par les phénomènes d'exclusion, à utiliser les crédits ainsi inscrits à leur budget.

1 – Taux d'utilisation des crédits inscrits

a) Dans le Nord, la base de référence est, en fait, un conglomérat de données de natures variables selon les caisses d'allocations familiales : les unes brutes, d'autres nettes des indus, d'autres enfin fournies sans aucune précision. Dans l'Hérault, une erreur avait conduit à surévaluer de 1,22 M€ l'obligation légale du département.

b) La loi fait obligation aux départements de reporter sur l'année suivante les crédits inscrits au titre de l'obligation légale et non engagés.

Hormis la Creuse et les Bouches-du-Rhône, aucun des départements de l'échantillon examiné ne parvient à utiliser la totalité des crédits inscrits. En Maine-et-Loire, le report cumulé à la fin de 1999

¹⁴ Désormais 17 % en métropole et 16,25 % dans les départements d'outre-mer (article 38 de la loi de 1988, modifié par la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle).

(10,53 M€) représente deux fois les crédits utilisés durant l'année. Dans la Marne, il atteint 11,5 M€, soit près de deux fois le montant des dépenses réalisées en 1999.

Les reports sont parfois minorés. Le département du Nord prend ainsi en compte des crédits du fonds social européen dans les recettes du chapitre 959 sur le compte administratif, mais non dans le budget. Les crédits européens se substituent à une partie de la charge du département, contrairement à la règle d'additionnalité qui leur est applicable. Les reports de crédits entre 1993 et 1999 ont, dès lors, été réduits de moitié.

c) La délégation interministérielle avait, en 1998 et 1999, proposé diverses solutions pour utiliser les crédits reportés, telles la réécriture de l'article 39 de la loi sur le RMI, un plan de résorption des reports sur 3 à 4 ans ou leur réaffectation dans des contrats de plan ou de ville.

La direction générale de l'action sociale a déclaré envisager une opération « visant, dans les départements concernés, à aller au devant des allocataires les plus anciens dans le dispositif pour leur proposer des actions de diagnostic, de bilan et d'insertion ».

La loi du 29 juillet 1992 avait introduit à l'article 41 une disposition qui permet au préfet d'affecter les crédits non engagés « pour la partie qui dépasse 65 % de l'obligation » à des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI « présentées par les communes ». Elle est restée sans application.

2 – Imputations contestables

a) La loi a autorisé l'imputation de frais de structure au dispositif d'insertion, sans fixer une limite à ces frais. Une circulaire de 1989 précise qu'ils ne doivent pas dépasser 10 % des dépenses d'insertion, mais il s'agit d'une indication non contraignante. Selon la DIRMI, le taux moyen aurait été de 16 % en 1996. Le ministère ne dispose pas d'informations plus récentes sur ce point.

L'enquête a conduit à relever des pratiques très différentes. Certains départements comptabilisent directement au chapitre 959 les dépenses de fonctionnement. D'autres procèdent par proratisation, les dépenses figurant alors comme dépenses indirectes au chapitre 959. En fait, la plupart ne sont pas en mesure de déterminer le coût réel de gestion du dispositif.

La direction générale de la comptabilité publique a précisé que le nouveau cadre budgétaire et comptable en cours d'expérimentation

(instruction M 52) ne reprend pas le procédé des dépenses indirectes et individualise les opérations relatives au RMI dans deux chapitres.

b) Plusieurs départements imputent sur le chapitre 959 des dépenses d'instruction administrative et sociale des dossiers ou de prévention de l'exclusion, qui ne se rattachent pas à l'insertion proprement dite. La délégation interministérielle avait procédé en 1998 à un contrôle de l'utilisation par le conseil général de Corse-du-Sud des crédits d'insertion du RMI ; elle avait notamment constaté l'octroi de financements à des associations sportives.

D'autres départements ont imputé sur le chapitre 959 des dépenses relevant de leur obligation légale aux fonds solidarité logement (loi du 31 mai 1990) ou aux fonds d'aide aux jeunes.

c) La loi de 1988 prévoit que les crédits inscrits au titre de l'obligation légale sont affectés aux seuls bénéficiaires du RMI. Des actions accueillant d'autres publics peuvent être financées à condition que la quote-part imputée sur le chapitre 959 soit calculée au prorata du nombre de bénéficiaires du RMI dans l'action concernée.

La qualité de bénéficiaires du RMI des participants aux actions financées est, d'une façon générale, insuffisamment contrôlée. Dans le Nord ont ainsi été comptées comme participants à une action de formation d'une centaine d'heures des personnes qui n'ont pas fait acte de présence mais qui avaient été adressées à l'organisme par leur « référent ». À Paris, le département verse une subvention d'équilibre au SAMU social sans demander combien de RMIstes sont concernés, alors que la subvention, imputée en totalité sur le chapitre 959, a représenté en 1997 38 % du budget du service du RMI (1,52 M€). Le contrôle est encore plus difficile pour les actions d'accueil ou de suivi social qui constituent une grande part des actions d'insertion.

C – Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion

1 – Elaboration des programmes départementaux d'insertion

a) Seules les actions recensées dans le PDI peuvent être financées par les crédits départementaux d'insertion. Depuis le rapport de la Cour de 1995, la réalisation de programmes départementaux par les CDI s'est généralisée. Un seul des 19 départements de l'échantillon n'en établit pas.

La loi du 29 juillet 1992 a chargé les commissions locales d'insertion d'élaborer des programmes locaux d'insertion (PLI). Seuls deux départements de l'échantillon respectent cette obligation. La direction générale de l'action sociale a déclaré d'ailleurs « s'interroger sur la pertinence du ressort de la CLI comme territoire du plan d'insertion ». La situation du département du Nord est à relever : les commissions locales y élaborent des PLI, mais le conseil départemental, lui, n'adopte pas de PDI.

b) Le PDI reste plus souvent un document formel que l'expression d'une véritable stratégie départementale d'insertion. Le constat critique formulé dans le rapport de la Cour de 1995 conserve sa pertinence. La plupart des actions sont renouvelées à l'identique d'une année à l'autre. Seuls les départements de Loire-Atlantique et Maine-et-Loire remanient les programmes.

Les programmes examinés ne citent pas, en général, les actions mises en œuvre par d'autres acteurs que l'Etat et le département, et ne permettent donc pas d'harmoniser l'ensemble des actions d'insertion.

2 – Le taux de contractualisation

La loi du 1^{er} décembre 1988 impose à l'intéressé, lors du dépôt de sa demande, de « souscrire l'engagement de participer aux actions d'insertion dont il sera convenu avec lui ». Les juridictions financières constataient en 1995 que les contrats d'insertion ne concernaient « que la moitié du public du RMI » et n'étaient « souvent établis qu'avec de nombreux mois de retard ».

Les chambres régionales ont constaté que la contractualisation en cause demeure le point faible du dispositif.

a) La direction générale de l'action sociale définit le « taux de contractualisation » comme le rapport entre le nombre de contrats en cours à un moment donné et le nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois. Mais le département de la Haute-Loire, répondant à la chambre régionale des comptes, rapporte le nombre de contrats signés dans l'année au nombre d'allocataires et obtient un taux supérieur à 100 %, dû certes à une contractualisation efficace mais aussi au fait que les contrats proposés ont une durée inférieure à un an.

La DIRMI estimait à environ 50 % le taux moyen de contractualisation en 1998 en métropole : 72 % dans les vingt plus petits départements, seulement 36 % dans les vingt plus grands. Un large écart apparaît entre villes et zones rurales : le département de Paris ne dépasse

pas 10 %, et celui de Seine Saint-Denis stagne à 8 % ; toutefois, le taux n'a été que de 28,8 % en 2000 dans l'Yonne, département rural.

La direction générale de l'action sociale, qui l'estime à 49 % pour 2000, a confirmé que « le taux de contractualisation présente aujourd'hui un intérêt encore réduit, du fait de l'absence d'harmonisation tant de la méthode de détermination de ce taux que, surtout, du contenu du contrat d'insertion ».

b) La loi du 1^{er} décembre 1988 modifiée dispose que si le contrat d'insertion n'est pas établi dans le délai de trois mois, « du fait de l'intéressé et sans motif légitime, [...] le versement de l'allocation est suspendu par le représentant de l'Etat après avis de la commission locale d'insertion ».

Cette disposition devrait inciter les départements à établir des statistiques sur les premiers contrats signés dans le délai de trois mois. Quelques-uns sont en état de le faire, comme la Haute-Loire, où près de 60 % des contrats sont signés dans ce délai. Le plus fréquemment pourtant, cette statistique n'est pas disponible.

Le département de Paris n'a ainsi été en mesure d'indiquer à la CRC ni le délai moyen entre l'entrée d'un allocataire dans le dispositif et son premier contact avec les services sociaux, ni le délai moyen entre l'entrée dans le dispositif et la première prise en charge dans une action inscrite au PDI, ni le délai moyen entre l'entrée dans le dispositif et la signature du premier contrat d'insertion. Un rapport d'audit, validé par le département, a noté pourtant des délais d'attente souvent supérieurs à deux ans : « Nombreux sont les allocataires présents depuis plusieurs années dans le dispositif qui n'ont jamais rencontré de référent social. » Dans les Pyrénées-Orientales, sur les 15 267 allocataires recensés au 30 avril 2000, 2 679 n'avaient jamais conclu de contrat d'insertion.

c) Les agents de terrain insistent souvent sur la difficulté d'atteindre certains publics, difficulté objective liée à l'instabilité ou à la précarité, difficulté subjective aussi tenant à l'attitude des intéressés.

Dans les Pyrénées-Orientales, les 4 860 personnes dont les contrats avaient été suspendus ou étaient venus à échéance sans être renouvelés ont été destinataires, durant l'été 2000, d'une lettre de relance : 2882 réponses ont été obtenues, 1019 plis n'ont pu être distribués¹⁵, 959 plis sont restés sans réponse.

¹⁵ 7 destinataires décédés, 11 partis sans laisser d'adresse, 129 n'habitant pas à l'adresse indiquée, 871 absents, 1 courrier refusé.

d) L'insuffisance de l'outil statistique aggrave les difficultés de prise en charge des allocataires. La Caisse nationale des allocations familiales a confirmé que les CAF « ne sont pas en mesure de dénombrer de façon fiable le nombre de contrats d'insertion, l'existence ou non d'un contrat n'étant pas un critère déterminant pour l'attribution de l'allocation ».

La DIRMI a été alertée très tôt par les services déconcentrés sur les difficultés qu'ils rencontraient avec le logiciel Echéancier que les commissions locales d'insertion (CLI) devaient utiliser pour gérer les contrats d'insertion. Des solutions ont été trouvées localement : les CLI des Hauts-de-Seine et de Maine-et-Loire disposent ainsi d'un logiciel fourni par le département, Perceval, également implanté dans une vingtaine d'autres départements. Le ministère a exposé qu'il envisage pour 2002 la refonte globale d'une application proche de l'obsolescence.

3 – Le contenu des contrats d'insertion

a) Il est difficile de parvenir à une vue d'ensemble du contenu des contrats d'insertion. En effet, il est fréquent que le même contrat contienne plusieurs actions d'insertion, et un même allocataire peut signer plusieurs contrats dans l'année. De surcroît, la nomenclature des actions n'est pas normalisée pour les catégories mentionnées par la loi¹⁶.

Certains départements ont tenté néanmoins de mieux connaître le contenu des contrats. Le département de Loire-Atlantique distingue ainsi dans son programme d'insertion depuis 1999 trois niveaux de prise en charge : rétablissement de la vie personnelle, insertion pré-professionnelle, insertion professionnelle.

b) Les outils nécessaires au suivi des contrats d'insertion font, il est vrai, défaut. Ainsi, à Paris, aucun programme ne permet de retracer - et donc d'orienter - le parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI. Dans le Pas-de-Calais, il peut s'écouler plusieurs mois, voire plusieurs années, entre la fin d'un contrat et la conclusion du suivant.

16 Art. 42-5 de la loi de 1988 modifiée : « 1° actions d'évaluation, d'orientation et de remobilisation ; 2° activités d'intérêt général ou emplois, avec ou sans aide publique ; 3° actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié [...] ; 4° actions permettant l'accès à un logement, le relogement ou l'amélioration de l'habitat ; 5° activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer les compétences professionnelles [...] ; 6° actions visant à faciliter l'accès aux soins [...] »

c) La nécessité même de la contractualisation est parfois contestée. Le département de Seine Saint-Denis expose ainsi que « le taux de contractualisation ne reflète pas l'ensemble des démarches d'insertion poursuivies par les allocataires du RMI ». Celui du Gard souligne, de même, que « bon nombre de bénéficiaires participant à des actions d'insertion de droit commun ne sont pas repérés ».

Trop souvent en outre, le contrat n'est que formel soit que l'accompagnement du bénéficiaire du contrat revête largement un caractère purement administratif, soit que les contrats d'insertion se caractérisent par leur imprécision.

4 – Le suivi des actions d'insertion

a) Faute d'une articulation suffisante entre les actions inscrites aux PDI et l'imputation budgétaire des dépenses correspondantes, les départements examinés ne sont pas en mesure de rapprocher, en cours d'année, les mandatements et le PDI pour les actions imputées au chapitre 959 de leur budget. La plupart du temps, ce rapprochement n'intervient qu'après la fin de l'exercice pour établir le compte administratif et n'éclaire donc pas le pilotage du programme de l'année en cours.

À l'inverse, des actions sont financées par les crédits d'insertion bien qu'elles ne figurent pas dans le programme départemental. Par une délibération du 17 décembre 1999, le Conseil général des Hauts-de-Seine a ainsi décidé de verser une allocation exceptionnelle à certaines catégories de bénéficiaires du RMI. Le coût de la mesure, 2,58 M€, soit près de 20 % de l'obligation légale du département en 1999, a été imputé sur les crédits départementaux d'insertion, bien que ce versement n'eût pas été prévu au PDI et n'eût pas été soumis à la délibération du conseil départemental d'insertion.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, une « aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion », qui apparaît en réalité comme une prime de fin d'année aux chômeurs, est imputée pour l'essentiel sur les crédits d'insertion, sans avoir fait l'objet d'une inscription au PDI et sans correspondre à une démarche d'insertion. Le coût supporté par le chapitre 959 des dépenses d'insertion a été de 2,75 M€ en 1997, 7,63 M€ en 1998 et 8,34 M€ en 1999, soit 91,6 % du coût total de cette prime en 1999.

b) Seuls deux départements de l'échantillon se sont dotés du « dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées », prévu par l'article 37-3 de la loi.

En Loire-Atlantique, le comité du conseil départemental d'insertion et la cellule d'animation départementale sont chargés

d'évaluer les actions d'insertion contenues dans les programmes successifs. À Paris, l'Etat et le département ont demandé au CREDOC de mettre en place un « Observatoire des entrées et sorties du RMI », mise en place retardée toutefois par l'introduction difficile du logiciel CRISTAL à la caisse d'allocations familiales.

D'autres instruments pourraient participer à l'évaluation, tels le rapport annuel d'exécution prévu par l'article 36 de la loi, qui n'est toutefois établi que dans trois seulement des départements de l'échantillon.

c) Sur un plan général, sans pouvoir faire état d'une véritable évaluation du RMI, le ministère constatait en 2000 « un recentrage du RMI sur les familles avec enfants, sur les publics les plus éloignés de l'emploi, mais aussi sur les personnes qui ont retrouvé un emploi et qui bénéficient des mesures d'intéressement »¹⁷. Le nombre des allocataires de moins de trente ans a, en revanche, diminué de 20 % depuis 1997.

III – Les agences d'insertion dans les départements d'outre-mer

A – Un dispositif spécifique

1 – Les établissements publics

Des agences départementales d'insertion (ADI), établissements publics nationaux à caractère administratif, ont été créées en 1995 dans chacun des départements d'outre-mer pour conduire les actions d'insertion destinées aux bénéficiaires du RMI¹⁸. Elles ont été remplacées par des établissements publics locaux¹⁹.

a) Le changement de statut a donné lieu à des improvisations administratives. Après la publication de la loi du 29 juillet 1998, les secrétaires d'Etat à l'outre-mer et au budget ont estimé que, dans l'attente des textes applicables aux nouveaux établissements locaux, il y avait lieu

¹⁷ DREES, *Études et résultats*, octobre 2000.

¹⁸ Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 complétant la loi du 1er décembre 1988. La Cour a examiné les comptes 1995 à 1998 ou 1999 des agences.

¹⁹ Établissements publics « locaux » (loi du 29 juillet 1998), puis « départementaux » (ordonnance du 3 février 2000).

de suivre les procédures dérogatoires prévues pour les établissements nationaux dont les budgets n'ont pas été approuvés, à savoir la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice précédent.

Les contrats d'engagement passés entre les directeurs d'agence et le secrétariat d'Etat, venus à expiration, n'ont pas été renouvelés. À la date de l'enquête, les directeurs étaient des salariés sans titre des établissements, les secrétaires d'Etat ayant autorisé les comptables à payer leurs salaires malgré l'absence de contrat de travail. Les établissements publics nationaux ont été supprimés avant que leurs derniers comptes aient été arrêtés. Les établissements publics départementaux n'avaient pas encore été installés.

b) Se substituant au conseil départemental d'insertion, l'agence est chargée d'élaborer le programme départemental d'insertion. Elle peut conclure avec certains bénéficiaires du RMI des contrats d'insertion par l'activité (CIA), spécifiques à l'outre-mer. La loi d'orientation de l'outre-mer a supprimé les commissions locales d'insertion.

Le conseil d'administration est coprésidé par le préfet et le président du conseil général. Le renouvellement en 1998 des conseils d'administration a donné lieu à des interprétations divergentes. L'ADI de la Martinique conduit ainsi ses actions sans un conseil d'administration régulièrement constitué. Celui de l'agence de Guadeloupe a été renouvelé dans la composition fixée par le décret de 1995 et non dans celle que prévoit la loi de 1998.

Les agences comprennent un nombre variable d'antennes (4 en Guadeloupe, 3 en Guyane, 7 en Martinique, 12 à la Réunion). Leurs ressorts territoriaux restent déséquilibrés : 6 000 allocataires en moyenne en Guadeloupe (de 4 000 à 8 500), 2 650 en Guyane (de 740 à 5 450), 4 000 en Martinique (de 1 100 à 8 000), 4 500 à la Réunion (de 2 800 à 7 400).

c) L'effectif total des agences était en 1999 de 393 personnes. En outre, des personnels sont mis à disposition par l'ANPE.

Le ministre délégué à l'outre-mer a précisé, en janvier 1995, les modalités de l'intégration des agents contractuels provenant des structures préexistantes. Cette opération a fait ressortir la disparité des situations des agents. Ainsi, à la Réunion, 106 indemnités compensatrices ont été attribuées. Du fait du changement de statut des agences, l'élaboration d'un statut définitif en est restée au stade provisoire.

d) L'application de la réglementation s'imposant aux établissements publics a permis de normaliser les relations contractuelles avec les prestataires de services.

La Cour avait constaté en 1995 que les frais de structure dépassaient parfois 55 % des crédits d'insertion dans les départements d'outre-mer. Désormais bien identifiés, ils sont compris entre 12,4 % à la Réunion et 17,8 % en Guyane.

2 – Le financement

a) Dès l'instauration du RMI, un financement spécifique de l'Etat, venant s'ajouter à la participation financière des départements, a été prévu pour l'outre-mer. Cette participation de l'Etat, ou « créance de proratisation », ne peut excéder la différence entre la somme qui serait versée aux allocataires en métropole et les allocations perçues, plafonnées à 80 % du RMI métropolitain. Jusque-là répartie aux budgets des ministères concernés, la créance de proratisation a été versée aux agences à dater de 1995.

La loi d'orientation du 13 décembre 2000, qui prévoit que dans un délai de trois ans, le RMI sera versé outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole, remet en cause ce dispositif.

b) À la création des agences, il a été prévu qu'elles recevraient les crédits d'insertion non engagés sur les comptes 959 des départements.

À la Martinique, le département a liquidé sa dette à 8,98 M€ et s'en est acquitté. Il a toutefois considéré qu'un crédit qu'il avait affecté à l'insertion en 1989 ne relevait pas de la contribution obligatoire – et n'avait donc pas à être reporté - au motif qu'il n'y avait pas alors de référence pour le calcul de l'obligation ; mais ces crédits avaient bien été ouverts pour l'insertion. Le département reste ainsi redevable à l'agence de 6,97 M€.

La situation est plus complexe à la Réunion. De 1989 à 1992, le département a irrégulièrement imputé au compte 959 des dépenses d'assurances, étrangères à l'insertion, pour 48,88 M€ ; en 1993, le ministre de l'outre-mer a effacé une partie de cette première dette, laissant à la charge du département 25,34 M€ qui doivent revenir à l'ADI. S'agissant des reports, la dette du département a été liquidée à 23,61 M€, mais le département a ensuite contesté le montant des reports 1996. Ce n'est qu'à partir de 1998 qu'il a, sur la base de ses propres estimations, commencé à verser une annuité de 1,77 M€ sur cinq ans.

B – Des crédits sous-utilisés pour l’insertion

Le taux de bénéficiaires du RMI par rapport à la population était, suivant le recensement de 1999, de 6,6 % en Guadeloupe, 5,3 % en Guyane, 7,6 % en Martinique et 8,2 % à la Réunion.

1 – Les programmes

Les programmes départementaux d’insertion proposent des mesures d’insertion autres que les contrats d’insertion par l’activité qui figurent au programme des tâches d’utilité sociale (PATUS). Ils devraient agréger des plans locaux d’insertion. La Réunion illustre cette démarche, mais dans les trois autres départements, il n’existe pas de PLI.

Le PATUS est défini par l’agence d’insertion. Le contrat d’insertion par l’activité est un contrat de travail à mi-temps, calqué sur les CES, réservé aux allocataires du RMI et à leurs conjoints ou concubins pour l’exécution de tâches d’utilité sociale. L’agence d’insertion passe une convention avec les organismes "utilisateurs de CIA". Elle est l’employeur de ces salariés.

L’offre en mesures d’insertion reste toutefois inférieure à la demande et aux moyens financiers disponibles. Ainsi l’antenne de Saint-Louis à la Réunion recense-t-elle un besoin de 3 898 mesures d’insertion, dont 1 486 demandes de CIA, face à 1 212 mesures disponibles, dont 694 CIA.

2 – Les dépenses d’insertion

a) En Guadeloupe et à la Réunion, les taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI depuis au moins trois mois sont proches de la moyenne nationale : 57 % en Guadeloupe en 1998, 46,1 % à la Réunion, mais 21 % à la Martinique et 7,6 % en Guyane. Le très faible taux de contractualisation en Guyane traduit notamment le défaut d’implication des instances de décision dans le dispositif d’insertion et une mauvaise information des allocataires par les centres communaux d’action sociale qui instruisent les demandes.

b) Les agences ne comptabilisent pas les engagements en droits constatés, ce qui peut faire apparaître une sous-consommation des crédits plus forte qu’elle n’est en réalité. Les crédits n’en restent pas moins largement sous-utilisés : les dépenses correspondaient en 1997 à 81,5 % des crédits à La Réunion, mais à 61,8 % en Guyane et à 43,5 % à la Martinique ; la proportion était de 48 % en 1998 en Guadeloupe.

c) Les dépenses du logement aux Antilles et en Guyane appellent une observation spécifique.

Comme la créance de proratisation vient, pour 75 % environ, abonder la ligne budgétaire unique du logement outre-mer, les actions des agences dans ce domaine devraient se limiter aux situations d'urgence.

Aux Antilles et en Guyane pourtant, les agences se sont fortement impliquées dans de lourds programmes pluriannuels en faveur du logement dont les RMIstes ne bénéficient que marginalement. En 1997, la Martinique a affecté 63 % des crédits du PDI au logement (6,10 M€) ; en 1998, la Guyane lui a consacré près de 34 % du PDI (1,68 M€), et la Guadeloupe 42 % (5,41 M€). En Guadeloupe les bénéficiaires du RMI ne représentent que de 6 à 30 % des bénéficiaires des programmes.

3 – L'évaluation

Seuls deux des quatre départements, la Réunion et la Guadeloupe, procèdent à des enquêtes sur le devenir des RMIstes.

a) À la Réunion, sur un échantillon de 2 000 allocataires du RMI constitué en 1990, il a été possible en 1996 d'en interroger 1 574.

Depuis 1990, 43 % des membres de l'échantillon sont restés dans le dispositif ; 13 % sont sortis puis sont redevenus allocataires. Au total, 882 personnes (56 %) perçoivent toujours le RMI en 1996. Parmi les personnes toujours allocataires en 1996, 54 % des hommes et 70 % des femmes n'ont effectué aucune démarche dans les douze mois écoulés pour regagner la vie professionnelle ; 22 % des hommes et 13 % des femmes ont exercé une activité non déclarée au cours de l'année précédente. Aux Antilles et en Guyane, une enquête de l'INSEE sur un échantillon de 1 798 travailleurs « informels », en 1997-1998, a fait ressortir que 31 % étaient des allocataires du RMI.

b) En Guadeloupe, six organismes conventionnés en 1996 ont fait l'objet d'une évaluation : seulement une personne sur dix connaît l'existence du contrat d'insertion ; deux fois sur trois, en revanche, le stage contre l'illettrisme, financé notamment par l'agence, est cité comme un facteur de transformation personnelle et de valorisation.

Une enquête de 1999 a porté sur un échantillon de 1 729 personnes sorties du dispositif RMI depuis plus de 18 mois. 10 % des personnes sorties du RMI pour un CIA avaient en 1999 un emploi, 50 % étaient chômeurs indemnisés, 20 % étaient sans ressources, 20 % étaient réinscrites au RMI.

Apparaît ainsi un cycle RMI-CIA-ASSEDIC-RMI. Les sorties du dispositif ne sont souvent que des conséquences administratives de diverses prestations sociales.



CONCLUSIONS

Pour la première fois depuis la création du revenu minimum d'insertion, le nombre d'allocataires a légèrement diminué en France métropolitaine, sinon dans les départements d'outre-mer, en 2000. Le nombre d'allocataires présents dans le dispositif depuis plus de deux ans n'en a pas moins continué de s'accroître.

Il est par conséquent essentiel de renforcer l'efficacité du volet insertion du dispositif, notamment en donnant sa pleine signification au copilotage par l'Etat et les départements.

La Cour recommande :

1.- D'intégrer les outils informatiques de gestion du RMI dans les systèmes d'information utilisés par les différents acteurs des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions.

2.- De réexaminer la pertinence des programmes locaux d'insertion, au regard de leur nécessaire articulation avec les programmes départementaux d'insertion.

3.- De s'attacher à faire des programmes départementaux d'insertion des documents opérationnels, articulés sur la nomenclature du budget départemental et évaluables.

4.- De normaliser les clauses des conventions avec les organismes promoteurs des actions d'insertion, mettre au point des bilans-types prévisionnels quantifiés et valorisés des actions, renforcer les procédures de contrôle sur l'exécution des conventions.

5.- De mettre au point les modalités d'application de la modification apportée en 1992 à l'article 41 de la loi de 1988 afin de faciliter le recyclage des crédits reportés à des actions d'insertion prioritaires d'initiative communale ou départementale.

6.- De faire respecter pour les concours du Fonds social européen le principe d'additionnalité édicté par l'Union européenne.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE ET DE LA SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET*

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget ont pris connaissance avec intérêt de l'insertion au prochain rapport public issu d'un contrôle conjoint par la Cour et dix chambres régionales des comptes sur l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Les recommandations des juridictions financières, formulées dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité des actions d'insertion conduites par l'Etat et les départements, rejoignent les préoccupations du ministère.

Le ministère des finances place la lutte contre les exclusions au cœur des politiques publiques. Les réflexions sur le volet insertion du RMI doivent notamment être replacées dans le cadre des travaux menés sur la prévention et la sortie des « trappes à pauvreté » et à « inactivité ». Les actions d'insertion, doivent prendre en compte la diversité des situations dans une approche aussi personnalisée que possible. Pour les RMistes les plus proches du marché du travail, des parcours de retour à l'emploi doivent être proposés, en utilisant autant que possible des dispositifs récemment instaurés et en mobilisant tous les acteurs. Pour les allocataires les plus éloignés du marché du travail, le suivi relève largement de l'action sanitaire et sociale.

Par ailleurs le ministère des finances souhaite apporter des précisions sur les problèmes d'imputation de certaines dépenses sur crédits d'insertion des départements relevés dans le projet, ainsi que sur deux points concernant les agences départementales d'insertion (ADI).

**Imputation de certaines dépenses sur les crédits d'insertion
des départements**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les préoccupations de la Cour des comptes soulevées dans l'insertion en matière d'imputation des dépenses.

Pour autant, les payeurs départementaux rencontrent de nombreuses difficultés pour effectuer les contrôles qui leur incombent, et l'absence de convention entre l'Etat et le département ou le manque de dispositions précises dans celles qui sont signées aggravent ces difficultés.

Dans le cadre de l'envoi aux services très prochainement de la circulaire interministérielle annuelle relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI, il sera demandé aux comptables d'être particulièrement attentifs au contrôle de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet.

Par ailleurs, un cadre budgétaire et comptable rénové (instruction M52) est actuellement en cours d'expérimentation dans seize départements. D'une part, il prévoit l'individualisation des opérations relatives au RMI dans deux chapitres spécifiques du budget départemental (un pour chacune des deux sections). D'autre part, il ne reprend pas le dispositif actuel des dépenses indirectes ; l'imputation directe des dépenses aux chapitres RMI, dès leur constatation, devrait être de nature à améliorer le suivi de ces opérations.

Enfin, il apparaît qu'une clarification de la réglementation et du rôle des différents acteurs est indispensable.

La rédaction de textes permettant de résoudre les problèmes soulevés dans le relevé semble nécessaire. Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se tiennent à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité (direction générale de l'action sociale), chargé de ce dossier, pour participer à ces travaux.

Fonctionnement des agences départementales d'insertion dans les départements d'outre-mer

- S'agissant du dispositif spécifique concernant les établissements publics, la Cour rappelle que des ADI, établissements publics nationaux à caractère administratif (EPNA), ont été créés en 1995 et remplacés par des établissements publics locaux. Elle indique alors que le changement de statut a donné lieu à des improvisations administratives.

L'article 19 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a transformé les ADI en établissements publics locaux. Cet article, issu d'un amendement parlementaire, trouvait son origine dans la volonté de certains élus locaux de supprimer la tutelle de l'Etat.

Dès la promulgation de la loi, de nombreuses difficultés juridiques ont été soulevées, nécessitant l'élaboration de textes législatifs et réglementaires supplémentaires pour les résoudre.

Il a donc été décidé de mettre en place un dispositif transitoire prévoyant notamment pour les exercices 1999 et 2000 :

- la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice 1998,
- le maintien des contrôleurs financiers, trésoriers-payeurs généraux (TPG), et des agents comptables,
- des autorisations permettant à ces derniers de payer les dépenses et aux TPG de viser ces mêmes dépenses lorsqu'elles étaient conformes à la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice 1998, en référence à la procédure prévue à l'article 17 de décret du 10 décembre 1953 de reconduction temporaire des prévisions budgétaires de l'exercice précédent,

déduction faite, le cas échéant, des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.

Au total et dans l'attente de la parution des textes législatifs et réglementaires précités, le MINEFI a eu pour seul objectif d'assurer la continuité du fonctionnement des agences, tout en prenant en compte la volonté du législateur de voir modifié le statut des ADI.

- S'agissant des crédits sous-utilisés pour l'insertion, la Cour précise que les agences ne comptabilisent pas les engagements en droits constatés, ce qui peut faire apparaître une sous-consommation des crédits plus forte qu'elle n'est en réalité.

Il semble que la Haute Juridiction reproche aux comptables de ne pas comptabiliser en charges à payer, en fin d'exercice, les opérations engagées mais non mandatées.

Conformément aux principes du plan comptable général et de l'instruction relative à la réglementation financière et comptable des EPNA, la technique dite des « charges à payer » est une technique comptable et non budgétaire qui permet le rattachement à l'exercice des dépenses de la section de fonctionnement dont le service est fait avant le 31 décembre de l'année intéressée mais pour lesquels, à cette même date, l'établissement n'a pas reçu les justificatifs nécessaires au paiement des dépenses.

Dès lors, les opérations initiées par les ADI ayant fait l'objet d'un engagement juridique et financier, visées par leur contrôleur financier, ne peuvent être comptabilisées en fin d'exercice, en charge à payer, que si elles ont été réellement réalisées au cours de l'exercice qui s'achève, même si les créanciers des Agences n'ont pas fait parvenir à ces dernières la justification de leurs droits.

Dans ce cas, les ordonnateurs des ADI procèdent à la liquidation provisoire des charges à payer en se fondant sur les éléments en leur possession et émettent des mandats ordonnancés sur les crédits de l'exercice qui se termine.

Les agents comptables prennent en charge ces mandats, au vu des états récapitulatifs établis et certifiés par les ordonnateurs, et les comptabilisent, dans ces cas et uniquement dans ces cas, au crédit du compte de charges à payer concerné par débit du compte de charges intéressé.

Enfin, il convient d'ajouter que d'un point de vue budgétaire et conformément aux principes rappelés, chaque année, par la circulaire relative à la préparation des budgets des EPNA, les crédits de fonctionnement de l'année (n-1) peuvent donner lieu à report s'ils ont été engagés, mais non mandatés (à l'issue de la période complémentaire). Ils sont reportables dans la limite du dixième de la dotation inscrite dans le budget primitif de l'exercice précédent.

En outre, un arrêté interministériel en cours d'élaboration précisera, d'une part, le plan de comptes applicable à ces établissements et, d'autre part, la liste des chapitres et des articles prévus par le décret 2000-73 du 28 juillet 2000.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

J'ai l'honneur de vous faire connaître ci-après les commentaires qu'appelle de ma part cette communication en rappelant que la direction générale de l'action sociale (DGAS) s'est vu confier la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) à la suite de la disparition de la délégation au revenu minimum d'insertion (DIRMI) en juillet 2000 (décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité).

Pour plus de commodité, les observations suivent le plan adopté par l'insertion.

Le pilotage interministériel du dispositif du revenu minimum d'insertion

Les limites du caractère interministériel du dispositif

Aucune observation particulière n'est à apporter sur le sujet, sinon que la DIRMI, dans le cadre de la politique de lutte contre les exclusions et en application de la loi d'orientation du 27 juillet 1998, a conclu avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) un protocole en date du 16 février 2000 prévoyant le bénéfice pour les allocataires entrant dans le dispositif de la prestation « Nouveau départ » de l'ANPE afin de favoriser le retour vers l'emploi et une insertion durable ; ce sont ainsi près de 200 000 allocataires qui ont pu bénéficier des prestations « Nouveau départ » de l'ANPE. La DGAS a négocié un nouveau protocole avec l'ANPE qui prévoit que 600 000 allocataires du RMI auront accès au « Plan d'action personnalisé - nouveau départ » déjà proposé aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage.

L'effectivité du pilotage interministériel

La haute juridiction signale que « la délégation interministérielle faisait encore état en septembre 1999 d'objectifs de contrôle plus que de résultats mesurés ». Pour 2000, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) indique que 39% des allocataires ont été contrôlés. Ce taux est largement supérieur à celui enregistré en 1997 et 1998 depuis le début de l'implantation du logiciel Cristal. La nouvelle convention d'objectifs et de

gestion Etat-CNAF 2001-2004 prévoit une approche plus qualitative de la politique de contrôle grâce à une meilleure analyse des risques préalable à la détermination des cibles et des objectifs de contrôle pour chaque Caisse d'allocations familiales (CAF).

La juridiction financière relève en outre que « *les critères retenus pour procéder aux délégations de crédits sur l'ancien chapitre 37-13 n'ont pas pu être exposés à la Cour* ». Pour l'année 2000, les crédits dévolus à la gestion du RMI par les services déconcentrés (chapitre 37-13) n'ont plus été individualisés en tant que tel mais intégrés sur un chapitre budgétaire (34-98) décrivant « les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ». Dès lors, les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion n'ont pas fait l'objet d'un suivi individualisé au travers du chapitre 34-98 article 90. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation, un dispositif de suivi sera mis en œuvre dans tous les services déconcentrés avec échanges d'informations avec les services d'administration centrale.

S'agissant de la collecte d'information, je partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle le système d'information permettant d'évaluer le dispositif d'insertion du RMI apparaît assez disparate selon les départements et globalement peu satisfaisant.

La raison fondamentale tient probablement à l'absence d'indicateurs et d'objectifs clairs ayant pour objectif d'apprécier la politique mise en œuvre. Sur un sujet aussi complexe que l'insertion, dont la définition même ne donne pas lieu à consensus, évaluer une politique semble très délicat en l'absence de référence chiffrée.

Pour améliorer la situation en la matière, j'ai proposé de « remobiliser » l'ensemble du dispositif d'insertion du RMI, autour « d'objectifs partagés ». Cette démarche annoncée au cours de la conférence de presse du 18 juillet 2001, repose sur les éléments suivants :

- Des indicateurs précis, permettant de rendre compte de la qualité de la prestation RMI, des politiques d'insertion mises en œuvre et de leur efficacité, ont été définis et feront dans les prochains jours l'objet d'une adoption formelle, en liaison avec l'ensemble des acteurs concernés (notamment l'assemblée des départements de France, la CNAF, l'UNEDIC, l'ANPE). Ces indicateurs porteront sur la politique d'insertion (par exemple taux de contractualisation à 3 et 6 mois, proportion d'allocataires ayant conclu un projet d'action personnalisé pour un nouveau départ avec l'ANPE, proportion d'allocataires ayant bénéficié au cours des mois écoulés d'une mesure d'insertion en matière de santé ou de logement financée sur les crédits d'insertion du département, ...), sur les résultats de cette politique d'insertion (évolution comparée du nombre d'allocataires du RMI et du nombre de chômeurs de longue durée, ...).

- Sur la base de ces indicateurs, des objectifs chiffrés seront adoptés chaque année, en liaison avec les différents acteurs.

- Ces objectifs seront transmis aux préfets et aux présidents des conseils généraux. Il appartiendra au conseil départemental d'insertion (CDI), en début d'année, de définir, par rapport aux objectifs retenus au niveau national, quels sont ceux qu'il entend arrêter pour le département.

- Les moyens d'action de l'Etat, du département, ainsi que des autres acteurs locaux concernés, seront mobilisés, dans le cadre du programme local d'insertion (PLI), au regard de ces objectifs.

- Eventuellement, cette démarche de détermination des objectifs chiffrés et de mobilisation des différents moyens d'insertion pourra être déléguée par les CDI aux commissions locales d'insertion (CLI), lorsque cette déclinaison territoriale apparaîtra la plus pertinente.

Les résultats obtenus au regard des objectifs fixés seront constatés en fin d'année, et pourront donner lieu à une comparaison de l'efficacité relative des solutions mises en œuvre dans les différents départements, de façon à favoriser les échanges technologiques et la diffusion des meilleures pratiques.

Cette démarche doit reposer sur des statistiques fiables et comparables entre les départements. Une partie de ces statistiques est disponible à partir des logiciels de gestion des CAF ; une autre pourra provenir des dispositifs statistiques gérés par le service public de l'emploi.

Une partie, toutefois, ne peut provenir que des CLI (suivi des contrats d'insertion). L'absence de solution unique de suivi et de gestion au sein des CLI pose aujourd'hui un réel problème. C'est pourquoi il est envisagé de définir des cahiers des charges de recueil de données statistiques au sein des CLI, permettant d'harmoniser les définitions et les pratiques. Les CLI devront ensuite se mettre progressivement en situation de répondre à ce cahier des charges.

L'insertion des bénéficiaires du RMI

La réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements

Le rapport public insiste à la fois sur « *l'absence de programme départemental d'insertion* » dans certains départements ainsi que sur la *non systématisation des conventions de gestion* entre l'Etat et le département permettant de mettre en œuvre le volet insertion du RMI. Sur le premier point, il est nécessaire de rappeler que tant la DIRMI que la DGAS ont tenu à rappeler dans plusieurs circulaires²⁰ l'obligation légale de disposer d'un PDI

²⁰ La circulaire interministérielle DIRMI/DAS/DGCL/CP n° 2000-455 du 4 septembre 2000 relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI pour 1999 et 2000 comme la circulaire DGAS/DGCL/CP relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI pour 2000 et 2001.

chaque année. La réflexion actuellement en cours avec les conseils généraux conduit la DGAS à s'orienter vers une souplesse accrue dans ce domaine. Le document de référence devrait rester le PDI mais ce document stratégique pourrait prendre alors un caractère pluriannuel.

La Cour des comptes relève que « *les CLI sont souvent cantonnées au rôle d'enregistrement des contrats* ». La faiblesse du rôle d'animation de la politique d'insertion des CLI concerne en particulier les départements qui concentrent le plus grand nombre d'allocataires. Les CLI de ces départements restent donc, compte tenu des effectifs, largement contraintes par le traitement des contrats et ne jouent aucun rôle dans l'amélioration de l'offre d'insertion. La DGAS oriente actuellement sa réflexion sur un recentrage des CLI sur les missions qui lui sont dévolues en plus de celle plus traditionnelle de validation des contrats par la loi, à savoir la structuration d'une offre locale d'insertion et le pilotage du dispositif local d'insertion. En 2002, le Gouvernement a souhaité renforcer les moyens de fonctionnement des CLI en inscrivant 2,29 M€ supplémentaires sur le 34-98 dans le projet de loi de finances.

La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux

L'insertion du rapport public insiste à juste titre sur la contradiction entre des besoins d'insertion, mal identifiés mais qui apparaissent à l'évidence extrêmement importants, et des reports sur les crédits destinés, entre autres, à répondre à ces besoins.

Il convient toutefois de souligner que les reports de crédits d'insertion apparaissent stables depuis plusieurs années. Le montant cumulé des crédits reportés représente un peu plus de 50 % de l'obligation annuelle d'inscription des départements. Le taux de dépense des crédits d'insertion (dépenses de l'année rapportées aux inscriptions obligatoires) est actuellement proche de 100 % (supérieur à 97 %). Le niveau important des crédits reportés est donc surtout lié à des excédents enregistrés au cours de la phase de montée en charge du dispositif RMI.

Le taux de report cumulé est passé de 50,4 % en 1998 à 46,2 % en 1999. L'importance de ces reports cumulés s'explique non seulement par la part des crédits non consommés en fin d'année reportés d'une année sur l'autre, mais surtout par la faible consommation des crédits d'insertion à la création du dispositif.

Par ailleurs, au plan national, il convient de noter que la moitié environ de ces crédits reportés est concentrée sur un nombre restreint de départements (moins de quinze).

De plus, le taux de consommation des crédits d'insertion a largement évolué dans le sens d'une plus grande mobilisation mise en œuvre en faveur des allocataires. En moyenne nationale, ce taux est en effet passé de 94 % à

98 %. Par ailleurs, la mise en place prochaine d'un plan de re-dynamisation du volet insertion du RMI prévoit la mise en place de divers indicateurs dont certains porteront sur l'utilisation quantitative et qualitative des crédits d'insertion au profit des bénéficiaires du RMI.

En effet, face à cette situation, la DGAS a proposé que ces crédits puissent être mobilisés pour financer des actions spécifiques visant, dans les départements concernés, à aller au devant des allocataires les plus anciens dans le dispositif pour leur proposer des actions de diagnostic, de bilan et d'insertion. Cette opération exceptionnelle, de grande ampleur, devrait permettre de résorber une large partie des crédits reportés.

Cette stratégie, qui a fait l'objet de nombreux échanges avec les départements les plus directement concernés, a été officiellement au cours de la conférence de presse du 18 juillet 2001 consacrée au programme national de lutte contre les exclusions.

S'agissant des mauvaises imputations de crédits d'insertion, mon département ministériel a rappelé chaque année aux préfets, par circulaire, les conditions d'emploi des crédits d'insertion et les règles applicables en la matière. Localement, il convient de rappeler qu'il appartient au préfet et non à la DGAS d'exercer le contrôle de légalité sur les actions des conseils généraux prises en la matière. Pour limiter d'éventuels reports, la DGAS assiste techniquement les agents chargés de la gestion du RMI dans les services déconcentrés.

Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion

Je partage largement l'avis de la Cour des comptes lorsqu'elle indique que « *Le PDI reste le plus souvent un document formel que l'expression d'une véritable stratégie départementale d'insertion* ». Mon département ministériel envisage de procéder à des évaluations non pas du contenu des plans départementaux d'insertion (ce qui serait a priori difficile sans grille unique d'analyse et du fait de la très grande diversité des actions d'insertion définies localement) mais de l'efficacité de ces plans départementaux. Cette évaluation devra se faire au regard des objectifs définis a priori, et qui porteront, pour tous les départements, sur les mêmes indicateurs. Cette procédure devrait permettre de mieux identifier les meilleures pratiques en la matière et de faciliter leur diffusion au niveau national.

L'indicateur évoqué par la haute juridiction, portant sur le « *taux de contractualisation* », présente aujourd'hui un intérêt encore réduit, du fait de l'absence d'harmonisation tant de la méthode de détermination de ce taux que, surtout, du contenu du contrat d'insertion. Là encore, la définition d'un cahier des charges plus clair du contrat d'insertion, permettant de définir les conditions minimales auxquelles le document doit répondre pour pouvoir être validé à ce titre, permettra de donner progressivement sa pleine portée à

l'indicateur (qu'il est prévu par ailleurs de moduler, par exemple sous la forme d'un taux de contractualisation à 3 mois ou à 6 mois).

« Sur le contenu même du contrat », l'établissement d'un cahier des charges doit permettre de mieux définir le contenu du contrat d'insertion, et ainsi de permettre aux bénéficiaires de disposer des prestations adéquates.

Les agences d'insertion dans les départements d'outre-mer

Lors de leur création par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994, les agences d'insertion (ADI), ont été placées sous la tutelle du ministre chargé de l'outre-mer. Par ailleurs, les délibérations des conseils d'administration relatives notamment au budget, au tableau des emplois et aux opérations immobilières devaient être approuvées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'outre-mer et du budget. Cette tutelle a été exercée jusqu'à la transformation des ADI en établissements publics locaux puis départementaux.

La Cour des comptes évoque un certain nombre de points qui ne relèvent pas de la responsabilité de mon ministère. Il en est ainsi des conditions dans lesquelles s'est déroulé le changement de statut des ADI : reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice précédent, non-renouvellement des contrats de travail des directeurs venus à expiration en 1998, élaboration d'un statut du personnel restée provisoire. Il en est de même de ce qui touche au fonctionnement des ADI : renouvellement des conseils d'administration, disparité de situation entre les agents.

En revanche, sur certains points, quelques précisions peuvent être apportées.

- La présidence des conseils d'administration : comme le rappelle la Cour des comptes, les conseils d'administration des ADI étaient antérieurement coprésidés par les préfets et les présidents des conseils généraux. Depuis la modification apportée par l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000, ils sont présidés par les seuls présidents des conseils généraux.

- Les taux de charge des antennes : la Cour des comptes souligne le déséquilibre de charges entre les antennes des ADI. Cette situation était liée à la répartition des commissions locales d'insertion (CLI), dont les antennes des ADI constituaient les secrétariats et les cellules d'appui. La détermination du nombre et du ressort des CLI étaient de la compétence des préfets et des présidents des conseils généraux, mais celles-ci ne pouvaient fonctionner que si les ADI étaient en mesure de mettre des moyens à leur disposition. L'accroissement de leur nombre s'est heurté à l'insuffisance des moyens de fonctionnement. La suppression des CLI par la loi d'orientation pour l'outre-mer devrait faciliter la réorganisation de ce dispositif.

- Les dépenses de structure : la Cour des comptes indique que les dépenses de structure qui représentaient parfois 55% des crédits d'insertion en 1995, sont désormais comprises entre 12,4 % et 17,8 %. En 1995, l'importance des frais de structure était liée à l'installation des ADI. La fourchette actuelle dépasse les recommandations faites par l'Etat que ces dépenses n'excèdent pas 10 % des crédits d'insertion. Cela ne constitue toutefois qu'une référence qui n'est pas opposable en droit.

- La créance de proratisation du RMI : la Cour des comptes rappelle que la créance de proratisation ne pouvait excéder la différence entre le RMI versé dans les départements d'outre-mer (DOM) et celui qui aurait été versé si le montant métropolitain était appliqué. Il convient de préciser que le décret n° 93-1343 du 28 décembre 1993 a modifié cette disposition en rendant la participation financière de l'Etat égale à cette différence. Ceci détermine la règle de calcul de la créance jusqu'à sa disparition du fait de l'alignement complet du RMI des DOM sur la métropole au 1^{er} janvier 2002.

- L'imputation des dépenses d'assurance personnelle sur les crédits d'insertion : les départements devaient verser aux ADI, entre 1996 et 1998, les crédits d'insertion non consommés cumulés sur les années antérieures à la création de ces établissements. La question de l'imputation illégale sur le compte 959 des dépenses liées à l'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI à la sécurité sociale, a été traitée à part mais faisait partie intégrante de cette dette et relevait de la même règle de remboursement. Ainsi, après l'effacement en 1993 par le ministre chargé de l'outre-mer de 23,54 M€ sur les 48,88 M€ dus à ce titre par le département de la Réunion, 25,34 M€ restaient à verser à l'ADI.

De même, mais dans une proportion plus faible, le département de la Guadeloupe était redevable de 11,74 M€, pour l'imputation de dépenses d'assurance personnelle sur les crédits d'insertion de 1992 à 1994.

- L'absence de programmes locaux d'insertion aux Antilles et à la Guyane : l'élaboration de programmes locaux d'insertion (PLI) figure parmi les missions que la loi a confiées aux commissions locales d'insertion (CLI). Ces PLI ont vocation à s'intégrer dans le programme départemental d'insertion. La Cour des comptes souligne l'absence de PLI dans les départements de Guadeloupe, Martinique et Guyane. Ce constat illustre le mauvais fonctionnement des CLI et explique que la loi d'orientation pour l'outre-mer les ait supprimées et ait confié aux ADI la responsabilité d'élaborer les PLI en partenariat avec les communes.

- La faiblesse du taux de contractualisation : le rapport souligne la faiblesse du nombre d'allocataires du RMI bénéficiant d'un contrat d'insertion, notamment en Guyane. Cette situation, constatée dans chacun des DOM mais effectivement plus particulièrement en Guyane, était liée en grande partie au mauvais fonctionnement des CLI désormais supprimées.

Dorénavant, l'élaboration, la validation et le suivi des contrats d'insertion sont confiés aux ADI et aux organismes agréés par elles.

- La sous-utilisation des crédits d'insertion : la haute juridiction fait état d'une sous-utilisation des crédits d'insertion. Sans exclure une programmation insuffisante d'actions d'insertion, il convient néanmoins de prendre en compte que l'année 1997, à laquelle la Cour des comptes se réfère, représente une situation particulière. Après la période d'installation fin 1995 et début 1996, les ADI ont connu une montée en charge progressive de leur activité. Pendant cette même période, leur budget était alimenté d'une part par la créance de proratisation et les crédits d'insertion, en hausse du fait de la reprise de croissance des effectifs du RMI, d'autre part par le remboursement d'une partie de la dette des départements.

- La sous-représentation des bénéficiaires du RMI dans les actions logement : constatant la forte implication des ADI dans les actions en faveur du logement, la juridiction financière estime que compte tenu de la part importante de la créance de proratisation déjà consacrée au logement, celles-ci auraient dû se limiter aux actions d'urgence. Selon la loi, la politique d'insertion est menée conjointement par le préfet et le président du conseil général et l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi du programme départemental d'insertion relèvent de la responsabilité de l'ADI. Le ministère chargé des affaires sociales ne s'est que très rarement opposé aux choix faits localement, dès lors que les différents domaines de l'insertion étaient couverts, que les actions financées par des crédits RMI visaient bien les bénéficiaires de cette allocation et que, dans toute la mesure du possible, elles ne se substituaient pas aux actions de droit commun. En revanche, la DIRMI puis la DGAS ont souvent fait le même constat que la Cour des comptes en ce qui concerne la sous-représentation des bénéficiaires du RMI dans les actions logement réalisées, au moins pour celles financées par la part de la créance abondant la ligne budgétaire unique du logement outre-mer.

Elles ont régulièrement rappelé les règles d'utilisation des crédits RMI qui doivent impérativement servir au financement d'actions en faveur des seuls bénéficiaires du RMI.

- L'évaluation : parmi les informations tirées des enquêtes faites par les départements de la Réunion et la Guadeloupe sur le devenir des bénéficiaires du RMI, la Cour des comptes souligne que certains allocataires font peu de démarches en vue de leur réinsertion professionnelle, qu'un nombre important d'entre eux a recours au travail non déclaré, et que le retour au RMI est fréquent pour ceux qui ont bénéficié d'un contrat d'insertion par l'activité suivi d'une période d'indemnisation chômage. Il est par ailleurs mentionné qu'en Guadeloupe l'enquête faite auprès de six organismes conventionnés révèle que seul un bénéficiaire sur dix connaît l'existence du contrat d'insertion, information surprenante compte tenu du taux de contractualisation de 57 % indiqué par ailleurs dans le rapport.

Le constat de la haute juridiction financière recoupe globalement celui fait par le ministère de l'emploi et de la solidarité. C'est la raison pour laquelle la loi d'orientation pour l'outre-mer entend favoriser la réinsertion professionnelle, s'assurer de l'engagement effectif des bénéficiaires dans une démarche d'insertion, développer le taux de contractualisation et lutter contre le travail non-déclaré notamment par le renforcement des contrôles et par la mise en place de l'allocation de retour à l'activité.

REPOSE DU SECRETAIRE D'ETAT A L'OUTRE-MER

Un dispositif spécifique

Les établissements publics

L'article 19 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions procède d'un amendement du Parlement.

Cet article a clairement mis fin à la tutelle du secrétariat à l'outre-mer sur les agences d'insertion, puisque la nouvelle rédaction de l'article 42-6 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 qui en résulte a supprimé les mots : « *placé sous la tutelle du ministre chargé de l'outre-mer* », sans indiquer de date d'effet.

De ce fait, le gouvernement n'a pu que se conformer à la volonté du législateur qui a souhaité procéder ainsi à une transformation immédiate de ces établissements publics nationaux en établissements publics locaux.

Dans l'attente des mesures législatives et réglementaires indispensables à la mise en œuvre de la volonté du législateur (intervenues par ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000, et son décret d'application), le gouvernement avait l'obligation d'assurer la continuité de la politique d'insertion dans les départements d'outre-mer.

En effet, dans ce domaine les besoins de l'outre-mer restent plus importants qu'en métropole, où le nombre de personnes couvertes par le revenu minimum d'insertion ne représente actuellement que 3,2 % de la population, alors que dans les départements d'outre-mer il est de 18,2 % (soit plus de 304 000 personnes).

Le législateur n'ayant pas prévu de mesures transitoires, pour parachever la réforme initiée par les parlementaires, le Gouvernement s'est trouvé dans la nécessité de rechercher une solution adaptée à la spécificité de la politique d'insertion dans les départements d'outre-mer et ce dans deux domaines :

La situation des directeurs

Dans la situation créée par la loi du 29 juillet 1998, les contrats expirés ne pouvaient être renouvelés ni par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ni par les autorités locales, les contrôleurs financiers de l'Etat dans les départements considérés refusant leur visa au renouvellement des contrats.

Pour assurer la continuité du service jusqu'à la régularisation opérée par l'ordonnance du 3 février 2000, une solution provisoire a pu être trouvée en accord avec le secrétariat d'Etat au budget afin que les directeurs nommés le 30 novembre 1998 soient payés malgré l'absence formelle de contrat.

La situation des personnels

Les mesures prévues en matière de personnels par l'ordonnance du 3 février 2000 précitée (au II. de l'article 2) ont eu pour but essentiel de garantir aux agents contractuels en fonction (soit la majorité des effectifs) de conserver une stabilité de l'emploi, les établissements publics locaux ne pouvant recruter d'agents avec des contrats à durée indéterminée.

Par ailleurs, il est clairement affirmé dans l'ordonnance que ces agents sont dorénavant régis par les règles applicables à la fonction publique territoriale.

Rien ne s'oppose donc, en principe, à ce que ces agents intègrent progressivement le droit commun de cette fonction publique, avec l'accord des collectivités de rattachement.

En ce qui concerne les règles budgétaires et financières applicables aux agences d'insertion, ces dernières constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics départementaux ; il en découle que bon nombre de dispositions dont elles relèvent apparaissent comme dérogatoires au droit commun. Aucune des règles ou nomenclatures budgétaires existantes ne peut, semble-t-il, s'adapter totalement au fonctionnement et aux missions de ces établissements.

En conclusion, le gouvernement a dû gérer le changement de statut des agences d'insertion décidé par le législateur sans qu'une période transitoire ait été prévue par ce dernier.

En outre, une transformation d'établissements nationaux classiques en établissements départementaux appartenant à une catégorie déjà existante aurait considérablement facilité la tâche des services et raccourci les délais de mise en œuvre du changement de statut ; mais tel n'était pas le cas pour les agences d'insertion, qui constituent des innovations juridiques, destinées à répondre à l'ampleur des problèmes d'exclusion dans les départements d'outre-mer.

Force est de constater, que les différentes mesures qui ont été mises en œuvre, bien qu'imparfaites, ont permis aux agences d'insertion de poursuivre

leur activité sans connaître une interruption qui aurait pu être préjudiciable aux allocataires du revenu minimum d'insertion.

Le financement

La disparition de la créance de proratisation due à l'alignement du montant du revenu minimum d'insertion au 1^{er} janvier 2002 est compensée par un abondement des crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) pour le financement de l'insertion et par une augmentation de la ligne budgétaire unique (LBU) pour le financement du logement social.

Concernant le solde de la dette antérieure de deux départements envers les agences d'insertion, si la transformation de ces dernières en établissements publics locaux en 1998, puis départementaux en 2000, n'annule pas son exigibilité, elle laisse désormais à l'appréciation de leurs conseils d'administration la définition des modalités de son remboursement.

L'insertion

Les programmes d'insertion

Concernant l'intégration des plans locaux d'insertion dans le programme départemental d'insertion, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 contient une disposition conférant aux agences d'insertion une compétence en matière d'élaboration des plans locaux d'insertion, en partenariat avec la commune ou le groupement de communes concerné et en cohérence avec le programme départemental d'insertion.

Le suivi des situations individuelles

Jusqu'à présent l'instruction administrative et sociale du RMI relevait comme en métropole des centres communaux d'action sociale, du service départemental d'action sociale ou des organismes agréés par le Préfet.

La faiblesse du taux de contractualisation constatée dans les départements d'outre-mer était également liée en grande partie au mauvais fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI).

Le constat de ces difficultés de fonctionnement explique que la loi d'orientation pour l'outre-mer a supprimé les CLI et confié l'instruction administrative à la caisse d'allocations familiales (ou à défaut à d'autres organismes agréés par le préfet selon un cahier de charges), l'instruction sociale et la réalisation des contrats d'insertion relevant désormais de la compétence de l'agence d'insertion (ou des organismes agréés par elle).

Les évaluations en cours

On peut espérer que ces réformes du dispositif RMI remédient aux problèmes de sous-consommation des crédits destinés à l'insertion.

Quant au logement social, il constitue dans les DOM une priorité, compte tenu des besoins existants, ce qui explique l'implication des agences d'insertion dans ce secteur.

Cependant, concernant la sous-représentation des allocataires du RMI dans les actions logement financées par la ligne budgétaire unique (LBU) - elle-même abondée par des crédits de la créance de proratisation du RMI - l'Etat, par l'intermédiaire de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion (DIRMI), a régulièrement rappelé les règles à respecter pour l'utilisation de ces crédits, afin que les intéressés soient davantage bénéficiaires de ces actions.

Mais la pluri-annualité des programmes en ce domaine ne favorise pas l'identification de leurs bénéficiaires à long terme, les allocataires du RMI pouvant quitter le dispositif sans quitter leur logement.

Dans les départements d'outre-mer, les emplois du type contrat emploi-solidarité ou contrat d'insertion par l'activité représentent la part la plus importante de l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Ces emplois sont par nature précaires, et du fait de la situation économique, il n'est pas facile d'en assurer la sortie vers l'emploi marchand.

Depuis 1998, l'ouverture aux personnes sortant de CIA de l'accès aux contrats emploi-consolidé, a permis d'améliorer la situation.

En outre, les diverses dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer déjà précitées et modifiant le dispositif RMI existant dans les DOM ont essentiellement pour but de renforcer le volet insertion de ce minimum social.

Pour les allocataires les moins âgés la sortie du dispositif peut maintenant déboucher sur l'allocation de retour à l'activité, et pour les plus de cinquante ans sur le revenu de solidarité.

Enfin un contrôle plus étroit du droit à l'allocation et un suivi plus régulier du parcours d'insertion de l'allocataire permettront de donner au dispositif en vigueur dans les départements d'outre-mer davantage d'efficacité.

*REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE
DES ALLOCATIONS FAMILIALES*

Dans son rapport, la Cour fait état d'une insuffisance du contrôle des bénéficiaires du RMI. Mon point de vue et celui de la CNAF ne rejoignent pas du tout ce constat.

Le contrôle des bénéficiaires du RMI est en effet ressenti par l'ensemble des organismes comme très important, en soi, et relativement aussi à l'ensemble des contrôles opérés sur l'ensemble des prestations versées par lesdits organismes. Les chiffres confirment d'ailleurs largement ce ressenti.

Le taux de contrôle s'est bien élevé à 22,23 % en 1997, puis 15,51 % en 1998, comme le souligne la Cour.

Toutefois, la première convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF fixait un objectif de contrôle à atteindre de 25 %, d'ici à l'année 2000, considérant que ce taux était en 1995/1996 de 15 %. Cet objectif concerne l'ensemble des prestations. Aucun objectif chiffré n'a été assigné au contrôle du RMI en particulier.

Ce taux de contrôle est remonté à 20,09 % en 1999, puis 32,34 % en 2000.

L'objectif de 25 % de taux de contrôle, toutes prestations confondues, a donc bien été atteint, largement.

Par ailleurs, ce taux de contrôle porte sur l'ensemble des prestations, et non seulement sur le RMI. Si l'on considère le RMI seul, le taux de contrôle s'est élevé à 39 % en 2000. Il atteignait 28 % en 1999.

Le contrôle par liaisons automatisées représente une large part des contrôles, puisque les échanges de données avec le CNASEA, l'ANPE et les Assedic correspondent à eux seuls à plus de 70 % du contrôle.

Ce type de contrôle, sauf lorsqu'il s'avère positif, est particulièrement peu visible et peut donner l'impression d'une insuffisance de contrôle, à la différence du contrôle sur place par agent de contrôle assermenté.

Néanmoins, le contrôle sur place du RMI s'avère particulièrement important, eu égard aux moyens disponibles. En effet, ce type de contrôle représente tout juste 3 % des contrôles de l'ensemble des prestations, alors qu'il représente 8 % des vérifications en matière de RMI.

Une accentuation de ce type de contrôle par l'adjonction de moyens humains et juridiques pour tenir compte de la spécificité du contrôle de cette prestation qu'est le RMI.

Le nombre d'agents de contrôle, 556 avant l'instauration du RMI, est resté inchangé.

Les pouvoirs des agents de contrôle sont quant à eux relativement modestes.

C'est ainsi par exemple qu'aucun texte ne les autorise à mener des investigations auprès des employeurs. Leurs efficacité se trouverait renforcée s'ils disposaient notamment d'accès direct au fichier des Assedic, des déclarations préalables à l'embauche, des emplois intérimaires, à FICOBA, aux données fiscales et notamment celles concernant les revenus mobiliers. A défaut, le contrôle de situation professionnelle et de ressources des bénéficiaires de RMI ne peut être très performant.

Par ailleurs, les contrôles de train de vie, de plus en plus demandés par le représentant de l'Etat, ne sont encadrés par aucun texte réglementaire, générant un risque assurément d'illégalité, et d'inégalité de traitement sur le territoire.

Enfin, le contrôle de résidence en France n'est plus légal compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat qui estime que cette condition s'apprécie par rapport au respect du contrat d'insertion.

Quoi qu'il en soit, le contrôle des bénéficiaires du RMI n'est pas toujours, loin s'en faut, la bonne méthode. Force est de constater qu'un bon nombre de situations seraient clarifiées et le besoin de contrôle inexistant si l'instruction des demandes était conduite plus judicieusement. Les partenaires instructeurs ne disposent malheureusement pas toujours des moyens humains et techniques nécessaires pour mener à bien leur mission.

Par ailleurs, la mise en œuvre de contrats d'insertion particulièrement pour certains bénéficiaires permettrait de prévenir des situations de travail dissimulé que l'opinion publique sait particulièrement mettre en exergue.

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES BOUCHES-DU-RHONE

La Cour des comptes souligne dans son rapport que des actions d'insertion soient financées par les crédits d'insertion bien qu'elles ne figurent pas dans le programme départemental et cite en exemple le département des Bouches-du-Rhône pour une « aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion » qui apparaît en réalité comme une prime de fin d'année aux chômeurs.

Le département entend apporter les précisions suivantes sur l'institution de cette aide et les modalités de suivi, lesquelles démontrent que le département n'a jamais utilisé les crédits d'insertion pour d'autres bénéficiaires que ceux relevant du RMI.

Opération 1997

Le département a bien imputé au chapitre 959 2,75 M€ qui ont été utilisés par le biais de l'UDAF (délibération du 2414/98) pour des aides à des chômeurs bénéficiaires du RMI ou pas dans le cadre de l'opération "aide aux plus démunis", pour ladite année.

Il convient de préciser que cette opération s'est déroulée dans les Bouches-du-Rhône sous l'égide du fonds d'urgence sociale (FUS) présidé par le préfet :

- 74 500 dossiers ont été traités,
- 42 500 aides ont été accordées.

L'opération globalement a entraîné pour les deux collectivités une dépense de 15 240 023,36 € dont :

- 5 902 902,17 € pour le conseil général,
- 9 337 121,18 € pour la préfecture.

Le financement du conseil général a été imputé pour :

- 3 158 819,86 € sur l'aide sociale facultative - chapitre 957,
- 2 744 082,31 € sur les crédits d'insertion - chapitre 959.

Si dans la mise en œuvre de cette aide en 1997, les bénéficiaires du RMI n'ont pas été distingués des autres demandeurs d'emploi, il faut souligner que globalement l'action a été financée principalement sur des crédits d'aide sociale facultative alors qu'elle concernait pour l'essentiel des bénéficiaires du RMI.

Opérations 1998 - 1999

La circulaire du ministère chargé des affaires sociales du 30 juillet 1998 a supprimé le FUS. Elle a mis en place la CASU (commission d'action sociale d'urgence) chargée de coordonner les différents dispositifs d'aides sur le département.

Concernant les aides de fin d'année pour les années 1998-1999, compte tenu des difficultés rencontrées pour instruire tous les dossiers dans des délais très courts et effectuer un mandatement rapide, tous les partenaires se sont accordés à reconnaître l'avantage qui consistait à ne retenir au niveau de leur éligibilité à une aide éventuelle, que des publics déjà connus et répertoriés sur des fichiers parce que bénéficiaires d'une prestation et donc déjà intégrés dans un dispositif pouvant mettre en œuvre rapidement un mandatement.

C'est dans cette optique, qu'en 1998 et en 1999, le versement des aides de fin d'année a été effectué directement par la CAF et la caisse de mutualité agricole à leurs ressortissants respectifs remplissant les critères d'éligibilité retenus par la collectivité.

En 1998, le conseil général a décidé, par délibération du 16 décembre 1998, d'accorder aux ménages et aux personnes seules résidant dans le département, ayant un ou plusieurs enfants à charge et bénéficiant du RMI, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation spéciale de solidarité, une aide exceptionnelle de :

- 152,45 € pour un enfant,
- 304,90 € pour deux enfants,
- 457,35 € pour trois enfants et plus.

Cette aide a été versée par la CAF et la MSA qui ont procédé automatiquement aux virements sur le compte de leurs bénéficiaires respectifs répondant aux conditions de cette aide.

Les sommes versées aux bénéficiaires du RMI, soit 7,62 M€ ont été imputées sur les crédits d'insertion chapitre 959 - article 6509.002 du budget du département.

Les sommes versées aux bénéficiaires de l'allocation parent isolé et de l'allocation spéciale de solidarité soit 1,36 M€ ont été imputées au titre de l'aide sociale facultative sur le chapitre 957 sous chapitre 99 article 6512 "secours d'urgence".

En 1999, diverses mesures ont été décidées par l'Etat pour venir en aide aux plus démunis.

En complément de ces mesures, le département des Bouches-du-Rhône a décidé par délibération du 17 décembre 1999 d'accompagner l'effort de l'Etat en faveur des plus démunis et d'accorder à l'occasion des fêtes de Noël :

- à tous les bénéficiaires du RMI une allocation unique de 114,34 €,
- à tous les bénéficiaires de l'API, non attributaires du RMI, une allocation de :
 - 152,45 € pour un enfant
 - 304,90 € pour deux enfants
 - 457,35 € pour trois enfants et plus.

Les sommes versées aux bénéficiaires du RMI soit 8,33 M€ ont été imputées sur le chapitre 959 "crédits d'insertion", celles attribuées aux bénéficiaires de l'allocation parent isolé, soit 0,79 M€ ont été imputées sur le chapitre 957 sous chapitre 99 article 6512.

Il ressort de ce qui précède qu'en 1998 et en 1999, les sommes imputées sur les crédits d'insertion pour l'attribution d'une aide aux plus démunis en fin d'année ont été versées exclusivement à des bénéficiaires du RMI, que les aides apportées aux bénéficiaires non-titulaires du RMI ont été imputées sur des crédits relevant de l'aide sociale facultative.

J'ajoute que l'imputation de cette aide sur les crédits d'insertion pour les bénéficiaires du RMI n'a jamais fait l'objet d'une remarque du contrôle budgétaire et, au surplus depuis 1998, a toujours fait l'objet d'un accord explicite du Préfet du département des Bouches-du-Rhône.

Le fait que cette aide participe à l'insertion des Rmistes n'a donc jamais été contesté.

Le département reconnaît que cette aide n'a pas fait l'objet d'une inscription au programme départemental d'insertion et, de ce fait, a demandé à Monsieur le Préfet des Bouches-du-Rhône une réunion d'urgence du conseil départemental d'insertion en vue de l'intégration de cette aide au programme actuellement en cours.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT

Concernant la portée du caractère obligatoire des crédits départementaux

Le département de l'Hérault va au-delà de son obligation légale en terme d'engagement : la chambre régionale des comptes l'a consigné dans son rapport. Pourtant, le département de l'Hérault ne réalise pas l'intégralité de son obligation en terme de paiement, et voit d'année en année, grossir les reports (4,73 M€ en 2001 pour le seul volet insertion par l'économique).

Une première explication tient aux modes de financement et aux règles des finances publiques : il est impossible de liquider sur la même année l'intégralité des montants alloués (paiement de services faits et contrôlés). Donc, de facto, 30 % au moins des crédits engagés sont reportés sur l'exercice suivant. La logique AP/CP aurait, en dépenses de fonctionnement avec le RMI, un champ d'application.

Soulignons que le taux légal de 20 % puis de 17 % est sans aucun doute à revisiter une troisième fois. L'insertion ne peut être assurée massivement et pour tout l'effectif d'allocataires. En matière de dépenses publiques, le principe de distinction entre gestion des stocks et gestion des flux permettrait de reconsidérer la fixation du volume de crédits obligatoires. Paradoxalement, cette analyse est d'autant plus vraie dans les départements à fort effectif d'allocataires du RMI.

En outre les départements, pour engager ces dépenses, dépendent des opérateurs locaux, dont le développement et la capacité de gestion doivent être maîtrisés et évalués, conformément aux attentes des chambres régionales des comptes.

Concernant le taux d'utilisation des crédits inscrits

En mai 1999, c'est-à-dire une année avant celle du contrôle exercé par la CRC, le département de l'Hérault a constaté une surévaluation et a demandé aux services de l'Etat d'opérer un contrôle sur les chiffres avancés par la caisses d'allocations familiales de l'Hérault, en particulier sur le calcul des indus.

L'action du département a donné lieu à une intervention de la DRASS auprès de la caisse nationale d'allocations familiales afin qu'elle harmonise les règles de calcul, et les procédures sur l'ensemble des caisses.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-LOIRE

En ce qui concerne le taux de contractualisation du département de la Haute-Loire, il est à préciser, en effet, que ce taux peut être, parfois, de 100 % voire légèrement supérieur, car la majorité des contrats, validés en commission locale d'insertion, a une durée de vie égale à six mois et, de ce fait, l'allocataire est amené à établir deux contrats par an.

Ces durées de contrats, inférieurs à un an, permettent aux commissions locales d'insertion de suivre, au plus près, l'évolution du parcours de l'allocataire et d'intervenir de façon plus efficace en cas de non respect du contrat (art. 16 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 modifiée).

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE MAINE-ET-LOIRE

La Cour souligne que la convention signée entre l'Etat et le département pour la mise en œuvre des actions d'insertion n'a été signée qu'à partir de l'année 2000.

En effet, la co-gestion du dispositif fonctionnant de façon régulière et positive entre les partenaires, l'intérêt d'une telle convention n'avait pas été mesuré. Ce n'est qu'à la suite d'une circulaire de la DIRMI d'août 1999 qu'une telle convention a été formalisée. Il est à noter qu'aucune demande en ce sens

n'avait été faite jusqu'alors par l'Etat ni au titre de la cogestion du dispositif ni au titre du contrôle de la légalité.

En ce qui concerne le taux d'utilisation des crédits d'insertion, la Cour souligne qu'aucun des départements examinés ne parvient à utiliser la totalité des crédits inscrits à leur budget.

Le département de Maine-et-Loire n'échappe effectivement pas à cette règle. Grâce toutefois au plan de relance de l'insertion engagé à l'initiative du conseil général en 1998, je précise que, pour la première fois, en 2001, le montant des crédits d'insertion qui sera engagé dans l'année sera supérieur au montant des crédits inscrits de l'année. Ainsi, il paraît possible d'envisager à l'avenir une résorption des crédits reportés des années antérieures.

Enfin, de façon plus générale, il est à souligner que la co-gestion du dispositif ne garantit pas la responsabilité des acteurs. Un pilotage complet par le département du volet "insertion" du RMI le rendrait pleinement comptable de cette politique vis-à-vis des partenaires et des bénéficiaires des actions qu'il conduit.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MARNE

Dans la Marne, le report des crédits non utilisés depuis 1988 est de 11,51 M€.

Si ce constat fait apparaître un cumul de 175 % de l'obligation légale sur les dix années écoulées, il faut noter une nette amélioration et un changement d'orientation depuis 1996, avec une réalisation à 98 % de l'obligation légale en 1999 et à 115 % en l'an 2000.

Un retard « historique » pèse sur ce département qui affiche dorénavant une volonté d'implication réelle dans la lutte contre les exclusions et essaie de résorber des reports estimés comme structurels, tout en réaffirmant la qualité du suivi des personnes et la cohérence des réponses apportées au public considéré.

L'effet positif de la consommation totale des crédits annuels, depuis deux années, ne peut cependant avoir de réels impacts dans la résorption du cumul des dix dernières années que sur une période à moyen voire long terme, sans altérer le souci d'efficacité que souhaite le conseil général de la Marne.

*REPONSE DU CONSEIL GENERAL DU NORD***Sur la réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements****Concernant le conseil départemental d'insertion**

La désignation des membres du CDI dans le Nord est conforme à l'application du décret 89-40 du 26 janvier 1989 modifié par le décret 93-686 du 27 mars 1993. Les modifications introduites par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 ont été mises en œuvre dans la constitution du conseil départemental d'insertion dans le Nord. Le nombre de membres du conseil départemental d'insertion est cohérent avec la densité de population qui nécessite un réseau de 26 commissions locales d'insertion.

Le conseil départemental d'insertion du 29 novembre 2001 a arrêté les dispositions suivantes :

- la mise en place d'un bureau du conseil départemental d'insertion associant cinq représentants de l'Etat, cinq représentants du Département et cinq représentants associatifs,
- la poursuite du fonctionnement du comité d'animation opérationnelle (mis en place en mars 2001) composé de représentants de l'administration de l'Etat et du département, qui se réunit au moins toutes les 6 semaines (8 réunions à ce jour).

Par ailleurs, le constat de l'irrégularité des réunions du CDI ne permet pas de conclure à une défaillance du dispositif d'insertion. Le dispositif d'insertion, CLI, secrétariat et cellules techniques d'appui a fonctionné sur l'animation centrale du dispositif entre l'Etat et le département (cf. enquête sur le revenu minimum d'insertion du mois d'août 2000, chapitre « convention 1995 »). Le département, dans un souci constant d'appui au bon fonctionnement du dispositif, a renforcé constamment les secrétariats entre 1994 et 2001, alors que simultanément, les cellules techniques d'appui (dispositif Etat) ont vu diminuer leur effectif.

Le département a néanmoins conscience de la nécessité de renforcer le pilotage départemental de la politique d'insertion. Les décisions prises par le CDI du 29 novembre 2001 sont rappelées précédemment.

Enfin, le constat est fait que les conventions n'ont pas été le support d'une relation entre l'Etat et le département, mais que les relations de travail entre l'Etat et le département sont réelles, et plus particulièrement depuis décembre 1998 : depuis cette date, de façon conjointe et continue, les services de l'Etat et du département ont travaillé sur une nouvelle organisation du dispositif d'insertion. Le délai est raisonnable (décembre 1998 - janvier 2001) compte tenu du choix effectué, par le département, de

faire évoluer les choses en étroite concertation avec les multiples acteurs de l'insertion, notamment associatifs.

Le CDI du 29 novembre 2001 a pris acte de la proposition de convention financière entre l'Etat et le département. La convention financière Etat-Département fera l'objet d'une présentation lors du CDI de mars 2002 afin de prendre en compte le vote du budget départemental par l'assemblée départementale, en début d'année 2002.

Concernant les commissions locales d'insertion

Le découpage du département du Nord a fait l'objet, conformément aux textes, d'un accord entre l'Etat et le Département, en 1994. La progression du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion a été inégale selon les territoires des CLI.

Le fonctionnement des CLI est lié aux moyens attribués par l'Etat et le Département. Il convient de souligner que la circulaire n° 93-04 du 27 mars 1993 prévoit explicitement que l'Etat dispose de crédits afin d'assurer la part qui lui revient sur la mise en place des secrétariats de CLI.

Les services de l'Etat doivent inciter la ou les principales communes du ressort de la CLI à participer à la mise en place de ces moyens pour les locaux ou le matériel.

Le Département entend faire remarquer que les moyens affectés aux secrétariats de CLI sont à sa seule charge, tant pour les coûts de personnel que les locaux et matériels, démontrant ainsi son investissement particulièrement important dans le copilotage du dispositif et sa gestion.

Au mois d'août 2001, l'Etat, dans le département du Nord, a demandé, au Département, la réduction du nombre de CLI, en raison de sa difficulté à assurer la coprésidence Etat des CLI. Le département a réaffirmé sa volonté de préserver le dispositif de 26 CLI afin de privilégier les actions de proximité.

Concernant les organismes concourant à l'insertion des bénéficiaires du RMI

La décentralisation du dispositif insertion à partir de 1994 a eu un effet multiplicateur sur les actions d'insertion :

Année	Actions d'insertion
1996	552
1997	607
1998	760
1999	819
2000	1 064

Soit une progression de 92,75 % sur 5 ans.

Aucun texte législatif ni réglementaire ne fonde la procédure d'appel à projets.

L'identification d'enveloppes budgétaires auprès des CLI a permis une meilleure programmation des actions et la mise en place d'appel à projets permettant d'adapter et de diversifier l'offre d'insertion.

Le constat d'un appel à projets auprès de promoteurs déjà connus peut être apprécié de la façon suivante :

- les acteurs locaux sont bien identifiés,
- leur nombre est, par principe, limité,
- ils sont appréciés sur leur capacité à mettre en œuvre des actions d'insertion,

leur présence dans un réseau d'acteurs autour du bénéficiaire du RMI permet de mobiliser rapidement leur savoir faire dans l'insertion.

Il faut également rappeler que des notes de cadrage étaient signées conjointement par l'Etat et le département pour la procédure d'élaboration des PLI au niveau de la CLI. Ces notes situent la nécessité d'un diagnostic pour définir des priorités, mais elles sont rédigées et cosignées de manière à laisser la maîtrise d'ouvrage aux CLI (notes de cadrage du 23 décembre 1996 et du 6 janvier 1998).

La CRC fait le constat d'une convention type de bonne qualité, document de référence signé entre le département et le promoteur, pour une action ou plusieurs actions dans un même PLI.

Malgré une absence de formalisation de contrôle, il faut noter que des dispositions existent afin de vérifier la bonne réalisation des actions :

mise en place dans un certain nombre de CLI, de comités de pilotage (secrétariat de CLI + cellule technique d'appui) qui, sur échantillonnage, vérifient auprès des promoteurs de la réalisation effective de l'action et des conditions qui ont permis sa réalisation. Ceci a concerné surtout les chantiers écoles,

- afin de payer le dernier trimestre du budget (4^{ème} trimestre payé en année n+1), un bilan d'activité est demandé à tous les promoteurs et la réception de ce bilan conditionne le dernier paiement,
- enfin, le département a engagé des procédures de reversement auprès des promoteurs pour des actions non réalisées ou incomplètement réalisées : pour les années 1999 et 2000, ce reversement correspond à un montant de 350 632,74 € pour une vingtaine d'actions.

La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux

Concernant le taux d'utilisation des crédits d'insertion

L'Etat a la responsabilité du dispositif d'information concernant les bénéficiaires du RMI. Le Département ne peut pas se substituer aux services de l'Etat.

Par ailleurs, la vérification de l'additionnalité doit selon le règlement communautaire s'effectuer objectif par objectif et globalement pour l'ensemble du territoire national. La méthodologie de vérification du respect du principe d'additionnalité dans un Etat membre de la communauté européenne est arrêtée par accord entre la commission européenne et l'Etat lors de l'adoption des programmes.

Le contrôle effectué par la CRC porte sur la période couvrant la programmation 1994-2000 du fonds social européen.

Si, conformément à l'article 9 du règlement de la commission européenne 2082/93, l'additionnalité est l'un des principes de base du fonctionnement des fonds structurels pour éviter que les crédits communautaires ne se substituent aux dépenses structurelles publiques d'un Etat membre, des discussions ont eu lieu en 1995 entre l'Etat français et la commission européenne conduisant à aménager le principe d'additionnalité concernant spécifiquement les modalités de mise en œuvre de la mesure 14 du document unique de programmation de l'objectif 3 du Fonds social européen.

Les principes de vérification de la règle d'additionnalité, suite aux négociations engagées, ont été précisés par circulaire du ministre du travail et des affaires sociales aux préfets de région du 23 décembre 1995.

Les termes de cette circulaire précisent que le principe d'additionnalité s'apprécie sur l'effort budgétaire des départements par rapport aux années précédentes, dans le strict domaine de l'insertion par l'économique et non pas sur l'ensemble des crédits d'insertion du chapitre 959, qui couvre un champ beaucoup plus large, notamment dans le domaine de l'insertion sociale, du logement ou de la santé.

En effet l'intervention du fonds social européen, conformément au Document Unique de Programmation, n'est effective que pour des actions d'insertion à visée professionnelle.

Dès lors les crédits du fonds social européen ont permis au Département d'accroître son soutien financier aux actions d'insertion par l'économique correspondant aux orientations fixées par la commission européenne, et répondant au respect des règles d'additionnalité.

Conformément à la circulaire précitée la vérification de la règle d'additionnalité a été effectuée par les services du préfet lors de la justification des actions cofinancées par le fonds social européen, conduisant au versement des subventions européennes.

Dès lors, l'analyse conduisant à considérer les recettes du fonds social européen comme une atténuation de charges et à une sous évaluation des reports de crédits du chapitre 959 n'est pas fondée au regard de l'assouplissement des règles de vérification de l'additionnalité négociées entre l'Etat français et la commission européenne, telles que décrites dans la circulaire ministérielle susvisée.

Concernant les imputations contestables

L'observation ponctuelle sur une action non précisée ne permet pas de répondre correctement. Il est rappelé que le département subventionne plus de 1 000 actions d'insertion.

L'imputation de cette action dans le champ de l'insertion ne semble pas contestée : il s'agit bien d'action d'insertion pour des personnes inscrites dans le dispositif d'insertion (notion de référent).

La mesure de l'activité des associations doit témoigner que l'essentiel des moyens mis à disposition des associations et réseaux associatifs concerne le public en parcours d'insertion dans le cadre du dispositif RMI. Cependant, il convient de prendre en compte que la dynamique d'une action d'insertion peut concerner d'autres publics en situation précaire.

Pour mieux mesurer l'impact des engagements du département, le suivi des accords cadres fait l'objet d'une attention particulière : un comité de pilotage paritaire est institué (département et association).

Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion

Concernant l'élaboration des programmes départementaux d'insertion

Le rapport établi par le Département du Nord, pour l'enquête sur le dispositif RMI en août 2000, précise que quatre programmes départementaux d'insertion ont été adoptés par le CDI aux dates suivantes : 27 octobre 1989, 10 décembre 1990, 16 juin 1994, 30 janvier 1998.

Il a été également précisé précédemment que l'élaboration des PLI était précédée de notes de cadrage sur les orientations départementales d'insertion : notes de cadrage conjointes Etat-département.

Le CDI du 29 novembre 2001 a approuvé un programme départemental d'insertion prenant en compte les résultats de l'évaluation du

dispositif et fixant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle pour les bénéficiaires du RMI sur une période 2001-2003.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DU PAS-DE-CALAIS*

Concernant le conseil département d'insertion (CDI)

Le conseil départemental d'insertion n'a certes pas été réuni deux fois par an, conformément à la loi. En effet, dans un département de la taille de celui du Pas-de-Calais, il n'est pas facile de réunir aussi régulièrement une instance composée de 58 membres.

Toutefois, entre le CDI du 22/01/96 et celui du 25/05/98, plusieurs réunions ont eu lieu pour poursuivre les travaux entrepris et mener des réflexions sur les besoins repérés, les dispositifs existants et faire des propositions d'améliorations, à savoir :

- la réunion des présidents et vice-présidents de CLI du 03/04/96,
- la réunion du bureau du CDI et du groupe technique du 06/05/96,
- les réunions des groupes thématiques du 12/07/96,
- la réunion du bureau du CDI le 19/09/96,
- la réunion des présidents et vice-présidents de CLI du 29/10/96,
- la réunion du bureau du CDI du 30/01/98,

En dehors du cadre réglementaire, le partenariat Etat/département est clairement identifié.

Il se traduit notamment par :

- des réunions des présidents et vice-présidents de CLI,
- une convention départementale portant organisation de l'appui de l'ANPE au dispositif d'insertion,
- des conventions-cadres permettant la mise en place d'actions cofinancées,
- le protocole départemental portant sur l'amélioration des contrats d'insertion professionnelle et de l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI dans le cadre du programme « nouveau départ »,
- la convention-cadre, en date du 29/06/99, définissant les modalités de collaboration entre l'Etat et le département du Pas-de-Calais, en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.

A noter qu'une réunion du conseil départemental d'insertion a eu lieu le 19 octobre dernier, adoptant le plan départemental d'insertion 2001/2003, élaboré à partir des synthèses des plans locaux d'insertion réalisés par les douze commissions locales d'insertion.

Quant à la volonté de l'Etat et du département d'évaluer le dispositif d'insertion, elle s'est concrétisée par l'étude confiée à l'IFRESI qui a fait l'objet d'un cofinancement. »

Concernant le contenu des contrats d'insertion

L'importance du nombre de bénéficiaires du RMI que compte le Pas-de-Calais ne facilite pas le suivi individualisé de ces derniers.

Conscient des difficultés rencontrées, dans ce domaine, le département a expérimenté un dispositif intitulé « mission 3 000 », dont l'objectif était d'assurer le suivi individualisé de 3 000 bénéficiaires du RMI sur les CLI d'Arras, Boulogne et Montreuil-sur-mer, en mobilisant des référents uniques sur la base de pré-bilans.

Les principes de ce dispositif, dont l'intérêt a pu être mesuré ont été retenus en vue d'une généralisation sur l'ensemble du département.

Dans ce cadre, le département a décidé de procéder à la formation des services instructeurs référents de contrats et à l'indemnisation de ces derniers dans le respect d'un cahier des charges.

Cette disposition vise à assurer le suivi individualisé des bénéficiaires du RMI, par un référent unique nommé désigné, à raison de 3 rencontres annuelles en plus de l'entretien initial et d'un bilan annuel.

Pour ce faire, chaque instructeur dispose d'un certain nombre de moyens destinés à faciliter l'élaboration du parcours d'insertion :

- les informations collectives destinées à sensibiliser le Bénéficiaire du RMI sur ses droits et ses devoirs,
- le contenu du contrat d'insertion revu en lien avec la DDASS faisant apparaître la notion d'étapes par rapport à un parcours d'insertion
- le bilan ANPE, dans le cadre du protocole DIRMI/ANPE,
- la mobilisation du dispositif DPI (définition de parcours d'insertion),
- l'utilisation de l'outil PEEPI (protocole d'élaboration et d'évaluation des parcours d'insertion, qui permet de rendre le bénéficiaire du RMI coacteur de son parcours d'insertion,
- le recours à « l'équipe-ressources ».

REPONSE DU MAIRE DE PARIS

Le département de Paris prend acte des sévères critiques de la Cour concernant le dispositif d'insertion parisien. Le 12^{ème} programme départemental d'insertion, qui est le premier de la nouvelle mandature, s'est d'ailleurs largement appuyé sur les constats de la chambre régionale des comptes et a adopté de nouvelles orientations. Avant de répondre point par point aux remarques de la Cour, il est important de présenter un état des lieux du dispositif d'insertion parisien, ainsi que les nouvelles décisions relatives à son amélioration.

Le bilan traduit les nombreuses insuffisances du dispositif départemental en matière d'insertion des allocataires parisiens du RMI.

Le bilan de l'application des programmes départementaux successifs, qui ne remet pas en cause la compétence et le dévouement des personnels publics et associatifs concernés, révèle de nombreux dysfonctionnements pour la plupart soulignés par la chambre régionale des comptes en octobre 2000, parmi lesquels :

- une sous-consommation chronique des crédits départementaux d'insertion (près de 25,46 M€ de crédits reportés de 2000 sur 2001, le taux de consommation s'étant élevé à 56 % en 2000) ;
- un déficit de prise en charge individuelle des allocataires parisiens qui entrent trop souvent dans le dispositif sans contact direct avec un référent social ;
- un nombre insuffisant de commissions locales d'insertion (CLI) et un encombrement de la cellule centrale de coordination (CCC) qui entraînent des retards conséquents dans le traitement des dossiers individuels ;
- un taux d'accès aux contrats d'insertion (15 % des allocataires) très inférieur aux résultats nationaux (environ 50 %) qui révèle une certaine inefficacité du dispositif d'insertion dans sa globalité. Ce constat est renforcé par un nombre relativement faible d'allocataires inscrits à l'ANPE (la loi ne fait pas obligation de cette inscription) et, en conséquence, par un accès limité des allocataires aux mesures de retour à l'emploi aidées par l'Etat mises en œuvre par la DDTEFP et l'ANPE (15 % en bénéficiant) ;
- des carences importantes en matière d'insertion et de formation professionnelle, d'accès au logement et de suivi sanitaire et psychologique des allocataires parisiens.

Ce bilan permet d'analyser les raisons pour lesquelles, malgré la reprise économique et la diminution sensible du chômage de longue durée à Paris (33 198 en octobre 2001), les allocataires du RMI (au nombre de

44 834 allocataires en octobre 2001) n'ont pas pleinement bénéficié de cette amélioration.

Le département de Paris, en partenariat avec l'Etat, a engagé, dès cette année une refonte globale du dispositif d'insertion visant à améliorer l'accès des allocataires à un contrat d'insertion, grâce à une prise en charge adaptée à l'élaboration d'un parcours d'insertion. Les orientations prioritaires du 12^{ème} PDI, dans le cadre d'objectifs pluriannuels, sont les suivantes :

- une accélération des délais de traitement des dossiers et d'élaboration des contrats.
- l'amélioration de l'accueil, de l'orientation et du suivi de chaque allocataire. Chaque allocataire sans contrat d'insertion sera recontacté d'ici 2004. De nouveaux espaces insertion seront créés pour favoriser une prise en charge précoce et une sortie rapide du dispositif. Des référents " emploi-RMI " seront installés dans les agences locales de l'ANPE et les structures d'insertion. Cette orientation sera complétée par un renforcement des capacités de prise en charge des associations conventionnées. L'articulation du dispositif d'insertion avec le programme gouvernemental " d'action personnalisée pour un nouveau départ " permettra également de renforcer l'accompagnement des allocataires. Des mesures relatives à l'insertion par la santé, le logement, l'accès aux transports et aux gardes d'enfants ont également été mises en place ;
- la création de nouvelles commissions locales d'insertion ;
- la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation des instances centrales de coordination du RMI à Paris et des actions menées sur le terrain.

L'ambition est d'atteindre un taux de contractualisation de 40 % sur les 3 années à venir (pour 15 % aujourd'hui).

Malgré ces nouvelles décisions, l'amélioration du dispositif d'insertion parisien sera progressive compte tenu de l'importance du nombre des allocataires parisiens, de leurs difficultés particulières que révèle par exemple le pourcentage élevé de personnes sans domicile fixe, et des retards accumulés dans la prise en charge des personnes depuis plus d'une décennie.

Au-delà de cette présentation générale, le département de Paris souhaite naturellement apporter des réponses précises aux remarques de la Cour, et indiquer les mesures prises pour remédier à ces dysfonctionnements qui ont fortement limité les politiques d'insertion depuis la mise en œuvre du RMI à Paris.

L'absence de convention financière entre l'Etat et le département pour la mise en œuvre du plan départemental d'insertion

A juste titre la Cour a souligné que pendant plusieurs années les crédits d'insertion ont été utilisés dans des conditions qui pouvaient être contestées en l'absence de convention financière. Afin de se conformer aux règles de transparence financière quant à l'utilisation des crédits d'insertion le département de Paris a présenté au conseil de Paris le 19 novembre 2001 une convention financière fixant les engagements respectifs des signataires. Cette convention a suivi immédiatement l'adoption du programme départemental d'insertion par le Conseil de Paris précédent.

L'absence de référent social pour un grand nombre d'allocataires du RMI

Comme l'a indiqué la Cour, un grand nombre d'allocataires du RMI parisiens perçoit une allocation sans être en contact avec un référent social, ce qui ne crée pas les conditions pour l'engagement d'un projet d'insertion. L'esprit et la lettre de la loi relative au revenu minimum d'insertion n'étaient donc pas respectés.

Dès le premier programme départemental de la nouvelle mandature, plusieurs décisions ont été prises pour renforcer l'accompagnement des allocataires du RMI :

Une opération de prise de contact, d'orientation et d'accompagnement de l'ensemble des allocataires du RMI non demandeurs d'emploi et sans contrat d'insertion sera engagée d'ici 2004. Dès 2002, 8000 allocataires seront contactés, notamment ceux qui sont présents dans le dispositif depuis l'origine, les personnes de moins de 30 ans, les diplômés et les artistes.

Dans le cadre d'une convention entre l'Etat, l'ANPE et le département de Paris, une opération de contact avec les 18 000 allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi, afin de d'établir un projet d'action personnalisé pour chacun d'entre eux, a été engagée dès cette année.

L'ouverture prévue par le nouveau PDI de 2 nouveaux « espaces insertion », qui permettent dans un lieu unique d'ouvrir les droits et d'engager un parcours d'insertion de 6 mois, sera également de nature à renforcer le suivi individualisé des allocataires.

Le mauvais fonctionnement des CLI

La Cour relève à juste titre que les CLI parisiennes sont souvent cantonnées au seul rôle d'enregistrement des contrats sans intervenir sur l'offre d'insertion locale.

Prenant acte de cette carence, le XII^{ème} programme départemental d'insertion a notamment prévu deux mesures :

- l'accélération du programme pluriannuel de création de CLI supplémentaires pour désengorger ces structures et les aligner, dès 2004, sur la moyenne régionale de dossiers individuels traités par commission. A ce titre 4 nouvelles CLI seront mises en place.
- l'enrichissement du rôle dévolu aux CLI. Dans cette perspective, trois d'entre elles participeront, à titre expérimental, à la réalisation en 2002 d'un « état des lieux » de l'offre locale d'insertion dans les arrondissements où elles sont implantées. Sur la base de ces diagnostics locaux, des plans locaux d'insertion seront élaborés.

Une reconduction excessive et sans évaluation des actions subventionnées au titre du PDI

Le département de Paris est conscient de la nécessité de diversifier sensiblement les possibilités d'insertion, tout en maintenant une certaine stabilité des actions compte tenu de la longueur des parcours de réinsertion souvent nécessaire.

Dans cette perspective, il a commencé à conventionner de nouvelles associations et à renforcer, de manière importante, les moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique.

Il a, par ailleurs, décidé, à l'occasion d'une prochaine opération de recontact des allocataires du RMI actuellement sans référent social, de conventionner de nouveaux organismes aussi bien pour réaliser des bilans d'évaluation et d'orientation que pour accompagner dans la durée les personnes concernées.

Dans le cadre des futurs plans locaux d'insertion de nouveaux partenaires, qui contribuent déjà dans leur quartier à la mise en œuvre de la politique de la ville, seront associés.

Le nouveau PDI prévoit que chaque année un thème d'évaluation sera retenu dans le champ de l'insertion et de la formation professionnelle.

La sous consommation des crédits d'insertion

La Cour souligne à juste titre que les crédits obligatoirement inscrits au budget départemental ont été faiblement utilisés, ce qui a fortement nui à la mise en œuvre d'un véritable projet d'insertion.

Dans les conditions très particulières d'élaboration (entre avril et octobre 2001) du premier programme départemental d'insertion de la nouvelle mandature, il ne sera pas possible dès cette année de consommer la totalité des crédits inscrits. Par souci de transparence, certaines dépenses ont

d'ailleurs été présentées sous la forme de provisions à caractère pluriannuel, notamment dans les domaines du logement et des actions de retour à l'emploi.

Des imputations contestables

Dans le cadre du nouveau programme départemental d'insertion, le département a pris en compte des remarques de la chambre régionale des comptes, en imputant sur d'autres lignes budgétaires certaines dépenses en matière de lutte contre la toxicomanie, autrefois financées sur les crédits légaux d'insertion.

La Cour a évoqué la détermination du montant de la subvention du département de Paris au SAMU social, en fonction du nombre d'allocataires du RMI pris en charge par cet organisme.

Devant l'impossibilité de déterminer a priori la nature des revenus des personnes prises en charge par le SAMU SOCIAL et dans la certitude qu'une proportion très importante du public visé devait être effectivement allocataire du RMI ou du moins susceptible de le devenir rapidement (en particulier grâce à l'orientation réalisée par le GIP), le département a choisi d'imputer sa participation financière (hors mises à disposition) au fonctionnement du GIP sur les crédits d'insertion.

Toutefois, afin de mieux connaître la situation des personnes reçues ou orientées (et notamment la proportion d'allocataires du RMI) par le SAMU SOCIAL, ce dernier, à la demande de ses financeurs, s'est doté d'un logiciel adapté.

De fait, les recherches menées dans le cadre de l'observatoire de la pauvreté et de la grande exclusion, ainsi que les études épidémiologiques réalisées ont permis d'améliorer sensiblement la connaissance des problématiques de la grande urgence. C'est ainsi qu'il a été établi que le pourcentage d'allocataires du RMI parmi les personnes prises en charge par le SAMU SOCIAL variait entre 25 et 40 % selon les actions concernées du GIP.

Ces pourcentages sont à mettre en rapport avec celui de la participation financière du département au budget total du SAMU SOCIAL, soit près de 20 % au titre de l'année 2001.

La faiblesse du taux de contractualisation

La Cour des comptes souligne que le département de Paris présente l'un des taux de contractualisation les plus faibles de France (10 % pour 50 % au niveau national). Or le contrat d'insertion est à la fois une obligation légale et une étape indispensable pour engager un parcours d'insertion individuel.

Aujourd'hui ce taux est de 15 %. Il est prévu d'améliorer sensiblement ce taux et de le porter à 40 % à la fin de l'année 2004 grâce à l'opération pluriannuelle de recontact et d'accompagnement vers l'emploi de l'ensemble des allocataires parisiens du RMI évoquée plus haut. Cette opération débutera en 2002 et sera amplifiée les années suivantes. Il serait justifié de retenir un taux plus élevé, mais l'effort de rattrapage nécessaire a conduit à un objectif plus réaliste, qui pourra le cas échéant être dépassé.

La Cour souligne les délais excessifs de validation des contrats d'insertion. Une réforme de la procédure de validation a pour objet d'accélérer les délais (notamment déconcentration de la cellule centrale de coordination, création des « espace insertion », augmentation du nombre de CLI, généralisation des pré-CLI). La contractualisation des allocataires du RMI inscrits comme demandeur d'emploi sera facilitée et systématisée lors de la conclusion du projet d'action personnalisé.

Le suivi insuffisant des actions d'insertion

La création d'un observatoire du RMI sera opérationnelle en 2002 ce qui permettra de connaître avec davantage de précision les caractéristiques des bénéficiaires qui entrent dans le dispositif RMI (profil, trajectoire, comparaison avec les allocataires présents depuis plusieurs années) ainsi que celles des personnes qui en sortent (profil, parcours suivi lors du passage dans le dispositif, raison de la sortie). Au-delà, l'objectif visé est de disposer d'un outil permanent d'évaluation du dispositif et des mesures d'insertion mises en œuvre dans le département de Paris.

La mise en place de groupes thématiques de suivi et de programmation des politiques d'insertion est en cours de réalisation. Ces groupes réuniront le département, l'Etat, les institutions et les associations intéressées.

Afin de mieux piloter le dispositif d'insertion, le département de Paris a entrepris de refondre son système d'information RMI. D'ores et déjà, la nouvelle application informatique qui enregistre les contrats d'insertion permet de connaître le délai moyen entre l'entrée d'un locataire du RMI dans le dispositif et la signature de son premier contrat d'insertion. Par ailleurs, le département a décidé de déployer, tout au long de l'année 2002, un intranet de type transactionnel dans tous les services chargés de l'insertion des allocataires du RMI. Cet intranet permettra de recenser toutes les mesures d'insertion disponibles au bénéfice des allocataires du RMI. Dans une deuxième phase du projet, il est prévu de bâtir un extranet avec les partenaires institutionnels (CAF, ANPE, DASS) et associatifs du département afin d'orienter les parcours d'insertion des allocataires du RMI et de raccourcir les délais de traitement des dossiers.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'YONNE

L'Yonne est cité comme un département n'ayant atteint « que » 28,8 % de taux de contrats au cours de l'année 2000.

Comme la Cour le souligne d'ailleurs, cette donnée reste très aléatoire.

En effet, la notion de « contrat d'insertion » reflète des réalités différentes d'un département à l'autre ; entre une réelle démarche de négociation, de contractualisation et d'accompagnement telle qu'elle existe dans l'Yonne et une démarche systématique mais automatique qui permet d'afficher des données statistiques conséquentes, je ne suis pas certain que l'intérêt de l'allocataire se trouve dans la seconde hypothèse.

Le conseil général de l'Yonne a notamment constitué, depuis plusieurs années, une équipe d'agents d'insertion spécialisés dans cette démarche de contractualisation ; chaque année, le taux de sortie du dispositif du RMI des ménages ainsi accompagnés se situe autour de 80 %, dont 60 % pour une reprise d'activité professionnelle.

Ces données me paraissent fort importantes à souligner puisqu'elles se situent très précisément dans l'objectif visé par la notion de « contrat d'insertion », et qu'à cet égard, la démarche est exemplaire.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES HAUTS-DE-SEINE***La nature de la relation avec les organismes concourant à
l'insertion des bénéficiaires du RMI**

Le contrôle exercé par le département nécessite que les conventions soient plus explicites sur les missions confiées aux associations. Ce travail de clarification a été engagé, notamment afin de préciser les unités d'œuvre.

La remarque concernant « une association qui dispose de 1,83 M€ placés » oblige à rappeler que le département des Hauts-de-Seine ne subventionne pas les associations dans le cadre du PDI mais verse des participations financières pour des prestations. Le Département ne se situe pas dans un rapport de tutelle avec les associations. Il finance une association pour une prestation dont le principe et les modalités sont réexaminés chaque année.

Dans cette logique, le Département procède à un appel à projet, puis négocie les conditions de réalisation de la prestation, vérifie que le prix acheté pour l'unité d'œuvre est cohérent avec les pratiques du même secteur

d'activité en Ile-de-France. Il vérifie le service fait et, à l'issue de ce contrôle, il paye tout ou partie du solde ou récupère les indus.

Le Département n'a donc pas à contrôler l'état des actifs des associations prestataires, d'autant plus que l'activité dans le domaine de l'insertion exercée par l'association citée par la chambre est marginale.

Le suivi des actions d'insertion

A l'exemple d'autres Départements, conscients de l'importance des reports, le Conseil général des Hauts-de-Seine a affecté depuis 1999 les dépenses relatives à l'aide exceptionnelle de fin d'année aux familles bénéficiaires du RMI sur les crédits RMI.

Cette pratique n'a fait l'objet en 1999 et 2000 d'aucune remarque de la part des services de l'Etat dans le Département ou de la DIRMI.

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'INSERTION DE LA MARTINIQUE

Les établissements publics

- L'ADI de la Martinique conduit ainsi ses actions sans un conseil d'administration régulièrement constitué, les élus du conseil général ayant démissionné dudit conseil en février 1998.

- La Martinique avait 7 secrétariats de CLI comptant en moyenne 4 000 allocataires (de 1 100 à 8000), avec une 8^{ème} antenne (l'antenne pour l'insertion) en partenariat avec l'ANPE, en appui transversal du réseau et équipée d'une plateforme de services à la création d'activités.

Les programmes

Sous l'impulsion de l'agence d'insertion, les PLI sont établis à la Martinique de façon irrégulière.

Les dépenses d'insertion

- Le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI depuis au moins 3 mois est de 21 % à la Martinique, malgré une augmentation substantielle depuis l'ADI (7 087 contrats signés en 1998 contre 3 188 en 1995).

- Les dépenses du logement : à la Martinique, l'agence s'est fortement impliquée dans un lourd programme pluriannuel en faveur du logement dont

les RMistes en bénéficient à 100 % pour l'accèsion à la propriété (logement évolutif social) ou l'amélioration de l'habitat (AAH), mais de façon aléatoire pour le locatif (LLTS) qui leur est attribué à 50 % pour un loyer de sortie réduit de 20 % grâce à la subvention de l'ADI.

En 1997, la Martinique a affecté au logement 26 % de l'ensemble des actions spécifiques (PDI + PATUS) – soit 6,10 M€ sur 23,27 M€ - et 58 % du seul PDI (6,10 M€ sur 10,60 M€).

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'INSERTION DE GUYANE

Les allocataires du RMI ne bénéficient que marginalement des programmes de logements sociaux en raison de l'absence de mécanisme permettant de clarifier la gestion de la ligne budgétaire unique prenant en compte les besoins d'insertion par le logement des publics relevant du dispositif RMI.

Les emplois jeunes

PRESENTATION

La loi du 16 octobre 1997 a institué un dispositif spécifique visant à développer des activités pour l'emploi des jeunes. S'inscrivant dans un contexte de chômage élevé des moins de 25 ans (684 652 jeunes demandeurs d'emploi à fin 1997), cette politique devait permettre la création de 350 000 emplois dans le secteur public et le secteur privé non marchand²¹. Elle avait également pour objet de favoriser l'émergence de nouvelles activités, utiles socialement, mais non révélées par le libre jeu du marché. Ces objectifs ambitieux ont entraîné la mobilisation de moyens financiers importants (le total des budgets votés de 1997 à 2000 est de 7,7 Md€ et le total des dépenses de 6,76 Md€). A la fin de l'année 2000, ils n'avaient pas encore été totalement atteints (248 289 emplois créés).

La conduite de cette politique a mis à l'épreuve la capacité de l'Etat à se réformer, les administrations concernées étant invitées à passer d'une « logique de guichet » à une « démarche de projet ».

La Cour a conduit ses investigations auprès des principales administrations centrales concernées : emploi et solidarité, éducation nationale, intérieur et justice. Elle a également examiné l'action de plusieurs services déconcentrés²² dans la mise en œuvre du programme. Enfin, elle a étudié les modalités d'intervention du CNASEA²³, établissement public qui a reçu pour mission de verser la plus grande partie des allocations relevant du dispositif.

21 L'ambition affichée initialement par le gouvernement issu des élections législatives de 1997 de parvenir à un effort de même ampleur dans le secteur marchand n'a pas été traduite sur le plan législatif.

22 DRTEFP d'Ile-de-France et de Bretagne, DDTEFP de Seine-Saint-Denis ; SGAP et DDSP des Yvelines, commissariats de police de Mantes-la-Jolie, Rambouillet et d'Elancourt ; Cour d'appel de Versailles et PJJ de Seine-Saint-Denis ; académies de Versailles, Rouen et Rennes.

23 Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Le dispositif créé par la loi du 16 octobre 1997 permet à l'Etat de conclure avec « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public, des conventions pluriannuelles prévoyant l'attribution d'aides afin de promouvoir le développement d'activités répondant à des besoins émergents ou non satisfaits créatrices d'emplois pour les jeunes et présentant un caractère d'utilité sociale notamment dans les activités sportives, culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité* ». Les contrats de travail conclus en application de ce texte sont, en principe, des contrats de droit privé. Toutefois, des dispositions spécifiques permettent au ministère de l'intérieur²⁴ ainsi qu'au ministère de la justice²⁵ de faire appel à des agents recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de cinq ans non renouvelable afin d'exercer respectivement des missions d'adjoints de sécurité et d'auxiliaires de justice.

Le décret du 17 octobre 1997 a fixé le montant de l'aide forfaitaire de l'Etat en valeur absolue. Il correspond, en fait, à 80 % du coût salarial charges sociales incluses et hors ristourne dégressive d'un salarié à temps plein payé au SMIC. Cette aide est versée directement à l'organisme employeur pendant une durée maximum de 60 mois. Elle est en principe exclusive de tout autre concours de l'Etat destiné à alléger la charge totale de rémunération pour l'employeur (notamment l'exonération des cotisations sociales patronales) et ne varie mécaniquement que sous l'effet de deux paramètres élémentaires : la durée du travail par rapport à la durée de droit commun de 35 heures (en cas de travail à temps partiel, l'aide de l'Etat est réduite à due proportion) et la correction par le taux de revalorisation annuel au 1^{er} juillet du SMIC depuis le 1^{er} juillet de l'année précédente. Pour un emploi à plein temps, l'aide est ainsi passée de 14 025,31 € par an au lancement du programme à 15 551,32 € depuis le 1^{er} juillet 2001.

Ce cadre général a permis le développement d'une politique de grande ampleur : de 1997 à 2000, 7,70 Md€ de crédits ont été votés, aboutissant à la création de près de 250 000 emplois.

L'enquête de la Cour a eu pour but d'identifier les objectifs assignés au dispositif, ainsi que les moyens administratifs et financiers mis en œuvre pour les atteindre ; la Juridiction a enfin recueilli les

²⁴ Article 10 de la loi du 16 octobre 1997 insérant un article 36 dans la loi du 1^{er} janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

²⁵ Loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale

éléments d'information disponibles quant aux résultats obtenus à la fin de l'année 2000, soit trois ans après l'entrée en vigueur de ce programme.

I – Les options fondamentales du programme

A – Une inflexion dans les politiques de lutte contre le chômage des jeunes

1 – Des principes innovants

Le dispositif « emplois-jeunes » se distingue sur plusieurs points importants des précédents programmes gouvernementaux pour l'emploi des jeunes. Il vise, au-delà de la promotion de l'emploi des jeunes, à favoriser l'apparition de « nouveaux emplois », socialement utiles, mais dont le marché n'a pas spontanément permis l'apparition.

Il ne repose pas sur une logique de formation en alternance, mais sur l'idée d'une « professionnalisation ». Ce concept, plus large que le précédent, recouvre à la fois l'acquisition d'une expérience professionnelle, de connaissances et d'un savoir-faire à partir de l'exercice d'un emploi. Il n'a toutefois été défini avec précision ni dans la loi du 16 octobre 1997 ni dans le décret d'application du 17 octobre de la même année.

Sauf exception (intérieur, justice), ce dispositif conduit à la conclusion d'un contrat de droit privé d'une durée - exceptionnellement longue pour un dispositif d'aide à l'emploi - de cinq années.

Enfin, le programme ne vise pas a priori des catégories particulières de jeunes.

2 – Un objectif quantitatif ambitieux

Le gouvernement a affirmé en 1997 sa volonté de créer 350 000 emplois pendant la durée de mise en œuvre du programme. Ultérieurement, un certain glissement a pu être opéré entre prévision du nombre de créations d'emplois et prévisions du nombre d'embauches de jeunes, plusieurs d'entre eux pouvant se succéder sur un même emploi. En toute hypothèse, l'objectif quantitatif reste ambitieux et a été assorti de moyens budgétaires importants.

En revanche, aucun objectif quantifié n'a été initialement formulé, pour ce qui est tant de la professionnalisation que de la pérennisation des emplois au-delà de l'échéance du programme. Des incertitudes fortes ont ainsi affecté les perspectives d'avenir des emplois jeunes jusqu'en juin 2001.

B – L'implication gouvernementale

1 – Des textes d'application rapidement adoptés

Les textes d'application ont été pris avec rapidité. Ainsi, le décret n° 97-954 est daté du lendemain de l'adoption de la loi, soit le 17 octobre 1997. La première circulaire d'application (circulaire DGEFP 97/25) est intervenue le 24 octobre 1997. Enfin, une brochure « questions/réponses » a rapidement été diffusée, permettant de préciser certains points d'une manière plus concrète que ne pouvaient le faire des textes législatifs et réglementaires.

2 – L'intervention des cabinets ministériels dans la gestion du dispositif

Si la gestion du programme a été confiée aux directions d'administration centrale concernées, une « mission nationale d'appui » (MNA), a été créée au sein du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, et a été chargée d'un rôle de pilotage et d'animation du dispositif. Il lui revenait notamment de recueillir les éléments venant des services déconcentrés pour établir des bilans trimestriels sur l'évolution du dispositif. Composée de deux à trois personnes, elle a toutefois disparu en octobre 2000 à la suite du changement de ministre de l'emploi et de la solidarité.

Au ministère de l'éducation nationale et de la recherche, c'est une « mission emplois-jeunes » instituée auprès du cabinet du ministre, composée également de deux à trois personnes, qui a assuré le pilotage et la gestion en direct du dispositif pendant l'année scolaire 1997-1998. La gestion a été transférée aux services à partir de l'été 1998. La mission a toutefois été rétablie fin janvier 1999 « en raison de l'importance stratégique de cette opération », selon les termes de la lettre de mission signée du ministre.

Il est vrai que dans ce ministère une structure minimale de coordination était indispensable dès lors que la gestion avait été confiée à plusieurs services sans véritables liens entre eux.

II – La gestion administrative

A – Les principaux moyens d'action

1 – La détermination de zones d'action locales

Il a été demandé aux préfets de repérer les domaines d'activité et les filières professionnelles où les besoins émergents ou non satisfaits existent afin de faire naître des projets en liaison avec des acteurs de terrain. A cette fin, ils ont été invités à délimiter, dans leurs départements, des zones d'intervention constituant le cadre géographique le plus adéquat à l'émergence des projets et, dans chaque cas, à désigner un pilote de zone.

565 zones ont été ainsi définies sur l'ensemble du territoire selon des logiques différentes selon les départements : bassins d'emploi, agglomérations urbaines, structures intercommunales, arrondissement. En Seine-Saint-Denis, 40 zones ont été définies, recouvrant chacune le territoire d'une commune. En Ille-et-Vilaine, ce sont les bassins d'emploi qui ont servi de base au dispositif. Selon le bilan réalisé par le ministère de l'emploi, 30 % des pilotes appartiennent au corps préfectoral, 31 % sont des élus, 11 % des responsables d'associations ou des acteurs socio-économiques. Ce rôle a pu être confié à des coordonnateurs emploi-formation en poste dans les DDTEFP, des directeurs d'agence locale pour l'emploi ou de missions locales. Dans 15 % des cas, une formule de copilotage par un sous-préfet et un élu a été retenue.

La détermination de la zone a eu un impact important sur la qualité du pilote désigné. En Seine-Saint-Denis, le préfet a désigné des élus comme pilotes (ce qui résulte directement du choix de la commune comme base de zonage). En Ille-et-Vilaine, les pilotes sont d'origine plus diversifiée : ont été désignés deux sous-préfets, deux directeurs et un président de mission locale, un président de comité de bassin d'emploi.

Bien qu'aucune étude systématique n'ait été conduite sur ce point, plusieurs bilans réalisés par des cabinets d'ingénierie en Seine-Saint-Denis mettent en évidence les limites de la méthode : dans la majorité des

cas, les pilotes élus n'ont pas assumé personnellement leur rôle et l'ont délégué à des fonctionnaires de leur commune qui se sont surtout préoccupés des emplois-jeunes de leur mairie. Plus généralement, les coordonnateurs emploi formation ont fréquemment joué le rôle de copilote. La fonction de pilote a donc connu un essoufflement assez rapide et n'a pas permis une animation suffisante du dispositif.

2 – La mobilisation des services de l'Etat

Sous l'autorité des préfets, les services déconcentrés se sont mobilisés en apportant leurs réseaux et leur savoir-faire. De ce fait, l'animation du programme a témoigné d'un caractère interministériel plus marqué que pour d'autres actions en faveur de l'emploi.

La mise en œuvre du programme a ainsi conduit à estomper les clivages traditionnels entre services de l'Etat. Il est significatif de constater que ce sont tout d'abord les services de l'Etat disposant d'un réseau départemental qui se sont le plus mobilisés, au premier rang desquels les services de la jeunesse et des sports et ceux des affaires sanitaires et sociales. Les services déconcentrés ne disposant que d'échelons régionaux sont également intervenus, notamment les directions régionales du tourisme, des affaires culturelles ou de l'environnement. Cette implication est devenue plus sensible avec la mise en place des "plates-formes régionales de professionnalisation".

Cette mobilisation interministérielle fait ressortir, par contraste, l'autonomie de gestion des services du ministère de l'intérieur, de la justice et de l'éducation nationale pour les emplois jeunes relevant de leur compétence.

3 – La mise en œuvre d'actions de partenariat

Aux termes de la circulaire de la DGEFP du 24 octobre 1997, les relations entre l'Etat et les partenaires intervenant dans le dispositif sont régies par deux instruments de nature contractuelle. En premier lieu, des contrats d'objectifs peuvent être conclus par les préfets avec les communes, le département ou la région. Ils peuvent prévoir des objectifs quantifiés de création d'emplois, directement dans les collectivités concernées ou avec les autres organismes du territoire correspondant. En second lieu, des accords-cadres conclus au niveau national avec les grands réseaux associatifs, l'Union des HLM et de grands employeurs publics comme la SNCF et La Poste identifient, outre des perspectives quantitatives de recrutement, les activités concernées, les métiers créés,

les modalités de professionnalisation ainsi que les engagements de cofinancement.

Après un début plutôt encourageant (quatorze contrats d'objectifs ont été conclus entre le ministère de l'emploi et des villes ou des structures intercommunales dès la fin du mois d'octobre 1997), la dynamique des contrats d'objectifs s'est rapidement essoufflée. La Cour a ainsi constaté que, par rapport aux informations enregistrées dans la base de données du CNASEA en janvier 2001, les objectifs quantitatifs fixés dans les contrats en termes de créations d'emplois n'ont été atteints qu'à la moitié, voire à peine au quart dans certaines collectivités signataires. En outre, le suivi de l'exécution des contrats a été rapidement abandonné : ainsi, le dernier bilan d'étape du ministère de l'emploi et de la solidarité sur ce sujet est daté du 31 mars 1998²⁶.

Des observations similaires peuvent être formulées concernant les accords cadres. Ceux-ci ont été conclus avec 121 organismes répartis en douze secteurs d'activité. Une grande incertitude affecte le repérage des créations effectives de postes.

Au total, faute d'un contenu réaliste et contraignant, cette démarche contractuelle est rapidement apparue artificielle. Elle a toutefois constitué un facteur d'ambiguïté pour les acteurs, en conduisant à mettre en exergue des objectifs quantitatifs, alors que le programme était censé reposer d'abord sur des objectifs qualitatifs.

B – Les principaux résultats de la gestion administrative

1 – Les aides au montage et à l'ingénierie

Dans le but de faciliter l'application du dispositif, et d'assurer au mieux le montage et le suivi des projets, des crédits pour l'aide au conseil et à l'évaluation peuvent être accordés dans le cadre de conventions de promotion de l'emploi.

Ces conventions se sont toutefois révélées difficiles à mettre en œuvre, ce qui a conduit à une sous-consommation des crédits ouverts à ce titre.

²⁶ A cette date, 7 régions, plus d'une vingtaine de départements, 89 villes et 11 structures intercommunales avaient signé des contrats.

Evolution du financement des conventions pour l'emploi

	1997	1998	1999	2000
Crédits votés			19,06 M€	13,72 M€
Crédits ouverts	13,86 M€	20,18 M€	35,35 M€	31,59 M€
Crédits mandatés	4,02 M€	13,72 M€	17,47 M€	14,54 M€
Consommation	29,1 %	68 %	49,4 %	46 %

Il reste que, lorsqu'elles ont pu être exécutées, ces conventions ont été utiles. Ainsi, les services déconcentrés rencontrés par la Cour ont généralement jugé positivement l'apport des cabinets de consultants, d'autant qu'ils n'ont pas bénéficié du concours de personnels supplémentaires pour accomplir le programme.

2 – L'instruction des projets de création d'emplois jeunes

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a demandé aux services déconcentrés de privilégier une logique qualitative dans l'instruction des dossiers. Il était, notamment, recommandé de veiller à la non-substitution à des activités existantes, au maintien de l'effort en direction des jeunes peu qualifiés, à la réalité du financement de la part des rémunérations des emplois créés non couverte par l'aide de l'Etat et à la perspective de pérennisation des emplois. Les services ont toutefois rencontré deux types de difficultés.

Le caractère de nouveauté des activités incluses dans le programme n'a pas pu être aisément appréhendé. Afin de surmonter cette difficulté, une définition extrêmement large du critère de nouveauté a été retenue lors de la journée nationale des pilotes en octobre 1998 : « La nouveauté ne signifie pas qu'un service n'ait jamais existé mais qu'il n'existe pas ou qu'il est insuffisamment développé dans une zone déterminée (quartier sensible, zone rurale...) ». De la même façon, les notions de pérennisation et de solvabilisation n'ont pu être cernées qu'avec difficulté par les services au stade de l'instruction du dossier, s'agissant d'activités en devenir. C'est donc plutôt la qualité de la réflexion globale sur le projet qui a été évaluée à partir d'un état prévisionnel d'activité et d'un budget pluriannuel.

Toutes les ambiguïtés relatives à la nature du programme n'ont, par ailleurs, pas été levées. Conçu comme une aide au poste, il a souvent été compris comme un dispositif d'insertion. Certaines collectivités, notamment des communes abritant des populations exclues du marché du

travail, ont bâti un projet autour du bénéficiaire et non de l'activité promue. Il en est résulté une définition vague des postes, dont la Cour a pu constater qu'elle avait pu encourager des effets d'aubaine (le dispositif étant utilisé pour financer des emplois qui ne rentraient manifestement pas dans son objet).

La mise en place des emplois-jeunes dans les services de l'Etat a suivi parfois une autre logique. S'agissant de la répartition des emplois en fonction des besoins, la Cour relève que l'affectation des emplois-jeunes du ministère de la justice entre les trois directions intéressées repose plus sur les demandes que sur une analyse objective des besoins. Cette dernière préoccupation est mieux prise en compte, en revanche, dans les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Mais le ministère de l'intérieur a eu du mal, en 1998 et 1999, à assurer une planification cohérente de la formation des jeunes retenus dans les écoles spécialisées. Ces difficultés ont été, en partie, à l'origine de délais entre sélection et incorporation en école avec pour conséquence un taux de renoncement estimé à 6 % environ.

3 – Le contrôle de l'exécution des conventions « emplois-jeunes »

Comme le prévoit l'article 9 de la convention type, il revient au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de suivre la réalisation des objectifs à l'aide d'un bilan annuel, accompagné d'un bilan comptable de l'activité et d'un bilan prévisionnel pour l'année suivante. Plusieurs circulaires de la DGEFP ont insisté sur l'effectivité d'un contrôle. Cette délégation a proposé, en 2000, un document standard à envoyer à tous les employeurs conventionnés afin de « s'assurer du rendu effectif de ces bilans » et « d'en faciliter l'exploitation ».

Les bilans d'étape réalisés par le ministère de l'emploi laissaient à penser que la majorité des départements avaient mis en place un suivi des conventions, notamment à travers l'envoi d'un questionnaire. La Cour relève, cependant, que le bilan annuel est loin d'avoir la fiabilité souhaitable en raison d'un effet de masse : nombre important de relances à effectuer, mais aussi de projets à suivre impliquant un volume considérable de documents à traiter et donnant, au bout du compte, des informations peu exploitables, en particulier sur la professionnalisation et la pérennisation. Dans la réalité, les services déconcentrés ont préféré privilégier la résolution des problèmes immédiats soulevés, notamment par les jeunes, plutôt qu'effectuer un véritable suivi des projets. Cependant, les DDTEFP de Seine-Saint-Denis et d'Ille-et-Vilaine ont

récemment décidé d'externaliser le suivi des conventions en le confiant à des cabinets conseils.

S'il y a eu des actions de suivi, on ne peut réellement parler en l'espèce de contrôle. Celui-ci aurait nécessité des moyens humains plus importants que ceux qui existent et qui sont déjà employés à l'animation du dispositif. Cet état de fait est largement imputable aux procédures mises en place : après la signature de la convention, les DDTEFP n'ont plus d'informations documentées sur sa bonne application ; elles ne sont pas destinataires des décisions d'embauches, ni des changements de titulaires d'un même poste permettant de vérifier a priori le respect des termes de la convention. La base de données du CNASEA, accessible aux DDTEFP par serveur Extranet, leur permet toutefois de visualiser chaque convention et chaque déclaration d'embauche. Cette source d'informations n'a manifestement pas fait l'objet d'une exploitation systématique.

C – Le dispositif d'aide à la professionnalisation

1 – L'approche retenue pour les emplois-jeunes de droit commun

La loi du 16 octobre 1997 précise que les conventions conclues entre l'Etat et les employeurs doivent prévoir « les dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois ». Cette notion et son contenu n'ont pas été définis d'emblée. Sa signification s'est élaborée et complexifiée au fur et à mesure de l'avancement du programme et a finalement abouti à une construction lourde et largement théorique.

Des structures administratives ont été mises en place afin de promouvoir ce volet du programme. Au niveau local, des « plates-formes régionales de professionnalisation » ont été constituées à partir de 1998 sous l'autorité des préfets de région en accord avec le recteur d'académie et le président du conseil régional. Composées de représentants des services déconcentrés des ministères concernés, du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des services compétents des conseils régionaux, ces structures ont reçu pour mission principale d'organiser l'appui aux pilotes et aux porteurs de projets (détermination du niveau de qualification requis, collecte d'informations sur le contenu des nouveaux métiers, aide à la validation des acquis). Elles ont également pour rôle de favoriser la mutualisation des moyens financiers pour accompagner les actions et organiser le dialogue entre les branches professionnelles et les structures professionnelles avec lesquelles doivent se construire les nouveaux référentiels d'emploi et de qualification.

Au niveau national, une « cellule nationale d'appui et d'animation de la professionnalisation » a été créée en juin 1998. Composée principalement de représentants des divers ministères concernés par le programme, de personnalités qualifiées, d'organismes porteurs d'expertise (ANACT, CEREQ²⁷, CNFPT), elle a pour rôle de mettre en réseau les plates-formes régionales de professionnalisation et de faire progresser certains dossiers au niveau national : validation des compétences, inscription de nouveaux métiers dans les conventions collectives.

L'essentiel des moyens de la cellule nationale d'appui a été consacré à l'élaboration de monographies décrivant pour sept secteurs les activités saillantes de chaque type d'emploi jeune. Ces travaux résultent de la position volontariste selon laquelle de nouveaux métiers devaient émerger dans le cadre du programme. Ils visent donc à encadrer ce mouvement de création afin d'aboutir à terme à une intégration de ces nouvelles activités dans les classifications et référentiels de métiers. La véritable concrétisation de cette démarche n'interviendra que par une prise en compte dans le répertoire de métiers et de l'emploi (ROME). Cette initiative ne sera pertinente et efficace que si elle aboutit avant 2003, date à laquelle 56 % des conventions arriveront à leur terme. Il en va de même des travaux menés à partir de l'année 2000 sur la reconnaissance et la validation des acquis professionnels. Leur utilisation effective par les branches professionnelles sera alors l'indice de leur réussite.

L'Etat s'est ainsi limité à constituer une structure d'appui et a abandonné la prise en charge effective des actions aux partenaires locaux. Il ne s'est d'ailleurs guère préoccupé d'en apprécier la pertinence au regard de ses ambitions. C'est ainsi que les actions financées par les régions en sont restées à la notion plus traditionnelle de formation professionnelle, ce qui répond davantage à l'attente des jeunes salariés. La portée du travail de fond mené notamment sur les référentiels d'emploi ne pourra être mesurée qu'à plus long terme, bien que des résultats concrets commencent à émerger pour les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

²⁷ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail. Centre d'études et de recherches sur les qualifications.

2 – Les spécificités des actions de professionnalisation menées auprès des emplois jeunes hors périmètre CNASEA

Le ministère de l'intérieur a peiné à mettre en œuvre efficacement une action d'accompagnement des jeunes, le tutorat, pourtant défini par la circulaire du 16 août 1999, comme étant la « clé de voûte de l'ensemble du système de formation ». Si la direction centrale de la sécurité publique compte, en moyenne, un tuteur pour 7 adjoints de sécurité, en conformité avec la circulaire qui prescrivait un nombre maximum de 10, ce ratio était en vérité plus élevé dans les services rencontrés (souvent de 15 à 20). De plus, l'incitation financière qui avait été prévue sous la forme d'une prime de tutorat a été détournée de son objet pour financer des avancements exceptionnels d'échelon de gardiens de la paix.

La formation initiale des jeunes retenus dans les écoles spécialisées a été fixée à six semaines en 1997 puis portée à huit semaines en 1999. Elle a été complétée par une formation pratique de deux semaines au sein du service d'affectation. Cette durée s'est avérée trop courte pour des agents qui doivent acquérir des techniques spécifiques et qui seront amenés à servir l'Etat pendant cinq ans. Elle a en conséquence été portée de 10 à 12 semaines à compter du 1^{er} septembre 2001.

Un constat similaire peut être dressé pour les agents de justice. Une formation initiale de quatre semaines dont seules les deux premières ont un contenu concret apparaît insuffisante, surtout quand elle n'est suivie d'aucune formation continue. De plus, de nombreux agents ont été affectés à leur poste pendant plusieurs semaines sans recevoir aucune formation.

Le ministère de l'éducation nationale a davantage orienté l'action de professionnalisation vers la préparation à l'insertion professionnelle future des aides éducateurs, ce qui s'inscrit dans la logique de ce département de ne pas pérenniser les jeunes au sein du dispositif. La mise en œuvre d'un « parcours personnalisé de professionnalisation » élaboré par chaque jeune en concertation avec les services n'a toutefois pas obtenu tous les effets escomptés. Il a notamment été difficile pour les services gestionnaires de faire appel aux concours extérieurs nécessaires à la conception de parcours adaptés à la fois aux projets individuels et à de bonnes garanties de débouchés, et à piloter le dispositif. Pour pallier ces difficultés, des plates-formes de professionnalisation propres à l'éducation nationale ont été mises en place en 2000 et 2001 au niveau académique. Leur efficacité a été limitée : absence de dispositif central de pilotage de cette nouvelle politique, difficultés à établir des relations avec les partenaires institutionnels de l'emploi et de la formation professionnelle et faiblesse des relations avec les plates-formes régionales

de professionnalisation des emplois-jeunes de droit commun. Par ailleurs, le ministère ne s'est pas encore organisé pour exercer un suivi de l'accès effectif à l'emploi à l'issue d'un contrat emploi-jeune.

A l'éducation nationale, chaque jeune bénéficie d'un crédit d'heures aujourd'hui déplafonné pour accéder à des formations diverses. Des accords nationaux ont été passés avec des entreprises (26 à ce jour) qui s'engagent à recruter des aides éducateurs. Il n'en demeure pas moins que plus du quart des effectifs en place n'avait pas établi de projet professionnel et qu'une proportion non négligeable d'entre eux se montre réticente devant toute offre de service pour envisager leur mobilité.

III – La gestion financière

A – La prévision budgétaire

Un chapitre spécifique pour l'aide au poste des emplois-jeunes (44-01) a été ouvert dans le budget de l'emploi pour décrire les opérations de transfert de crédits vers les budgets de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et les versements (hors DOM) au CNASEA chargé de la gestion des emplois-jeunes de droit commun.

Evolution des crédits du chapitre 44-01 du budget de l'emploi

(en M€)	Crédits votés (art 10 + 20)	Reports Annulations	Crédits ouverts en gestion	Virement			Versement CNASEA	Total dépenses
				Educ. nat	Intérieur	Justice		
1997	304,90	-13,72	291,18	91,47	2,72		25,15	119,34
1998	1 227,21	171,81	1 399,02	543,18	57,93		422,74	1 023,85
1999	2 103,03	176,99	2 280,03	768,04	130,69		1 214,74	2 113,48
2000	3 239,54	-467,87	2 771,68	906,86	175,32	6,71	1 646,45	2 735,33
Total	6 874,69	-132,78	6 741,91	2 309,54	366,66	6,71	3 309,09	5 992,00

Source : Cour des comptes

Il ressort de ce tableau que le volume des inscriptions initiales a été nettement supérieur aux besoins constatés. Deux raisons peuvent expliquer cet état de fait : le dispositif est monté en puissance de façon moins rapide que prévu et, à partir de 1999, les sorties du dispositif se sont révélées supérieures aux prévisions. Si, en 2000, le montant final des crédits sans emploi ne s'établit qu'à 36,34 M€, c'est en raison d'une reprise de plus de 0,46 Md€ en cours de gestion.

Le total des paiements pour aide au poste sur le budget de l'emploi s'est élevé, au terme des quatre premières gestions, à 5,99 Md€ dont

3,3 Md€ ont été versés au CNASEA, soit 55,2 % et 2,68 Md€ qui ont été transférés vers les ministères gérant des emplois-jeunes, soit 44,8 %.

Le choix de ne pas faire transiter par le budget de l'emploi le montant des aides pour les emplois-jeunes de l'outre-mer n'est toutefois pas en cohérence manifeste avec la préoccupation d'une claire identification des concours publics prévisionnels pour aide au poste dans le budget de l'emploi.

B – Les procédures de paiement et de contrôle

1 – Le rôle du CNASEA

Le ministère de l'emploi n'a pas recouru aux procédures de la Comptabilité publique, mais a confié au CNASEA le paiement des aides et le contrôle de l'éligibilité des emplois-jeunes de droit commun de métropole, imité à partir de 1998 par le ministère des DOM-TOM. Cet établissement public était déjà, il est vrai, gestionnaire des aides à l'emploi et assure un suivi physico-financier permettant un pilotage effectif du dispositif. Le rôle d'opérateur du CNASEA n'a été formalisé par un accord signé que le 17 août 1998, soit plus de huit mois après le premier versement des crédits reçus de l'Etat et payés aux bénéficiaires par le CNASEA dans ce cadre.

L'examen des relations financières entre l'Etat et le CNASEA, dont la Cour se propose de juger les comptes et de contrôler la gestion prochainement, a montré que, globalement et sur la période 1997-2000, les versements reçus de l'Etat correspondent aux paiements effectués par le CNASEA ; à la fin de la gestion 2000, on ne constatait dans les écritures de cet établissement public qu'un déficit de 4,39 M€ montrant que l'Etat était parvenu à ce moment à la neutralité des flux financiers avec lui. Il reste que le dispositif retenu a conduit à la constitution au bénéfice du CNASEA d'avances importantes de trésorerie (plus de 91,47 M€ en moyenne mensuelle en 1999 et 2000, sauf en décembre) générées à la fois par une prévision excessive d'entrées des jeunes dans le dispositif en 1998 et 1999 et par l'adoption de certaines règles de calcul du montant du versement de l'Etat.

Il revient au CNASEA de contrôler le bien fondé des paiements. A ce titre, l'accord de 1998 entre l'Etat et l'établissement confie à ce dernier le soin de fournir les fichiers nominatifs des jeunes embauchés à la CNAF et à l'UNEDIC pour éviter le cumul en principe interdit des mesures « emplois-jeunes » avec des allocations de chômage, de solidarité ou du

RMI. La DGEFP ne semble pas toutefois avoir perçu tout l'intérêt de tels échanges d'informations. S'agissant de l'UNEDIC, cette disposition n'est pas appliquée, la DGEFP estimant que la déclaration unique d'embauche constitue un moyen de contrôle suffisant. L'UNEDIC a cependant indiqué à la Cour que les déclarations émanant des employeurs publics n'indiquent que le nombre de postes concernés et ne mentionnent pas le nom des salariés qui les occupent.

La CNAF reçoit bien les informations du CNASEA, ce qui lui a permis d'établir, au titre de 2000, et de déclarer à la Cour que « 5 830 salariés en emplois-jeunes ont été identifiés dans le fichier national RMI dont 4 098 d'une façon certaine avec un droit RMI en cours. Les renseignements concernant les personnes identifiées font l'objet d'une comparaison automatique avec les données déclarées par le bénéficiaire lors du renouvellement trimestriel du droit RMI. En cas de discordance avérée, le droit au RMI est recalculé en tenant compte des ressources du contrat emploi jeunes ».

2 – La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre CNASEA

A la différence des agents contractuels de droit commun, les emplois d'adjoint de sécurité du ministère de l'intérieur et les agents de justice ne sont pas inscrits au budget. Cette pratique contrevient aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui précise que les « créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances ». Leur régime juridique est dérogatoire à un double titre : d'une part, ils bénéficient d'un statut de contractuel de droit public, contrairement au principe affiché du droit privé dans le programme « emplois-jeunes » ; d'autre part, la durée de cinq ans du contrat déroge à la règle générale fixée pour les agents contractuels de l'Etat par l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 (contrat à durée déterminée de trois ans renouvelable par décision expresse).

Les arrêtés de répartition des crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité sont intervenus trop tardivement par rapport aux besoins du ministère de l'intérieur. La première délégation de crédits de rémunération de l'exercice (en principe 20 %) aux secrétariats généraux pour l'administration de la police, sur les crédits propres du ministère, ne couvrait au mieux que les trois premiers mois de l'année. Jusqu'en 2000, le premier arrêté de répartition n'a été pris qu'en mai, les comptables ont donc dû procéder à des avances de trésorerie pour assurer sans discontinuité la rémunération de ces agents publics. Une répartition plus précoce des crédits dans l'année a toutefois été mise en place en 2001.

Enfin, la Cour relève que les crédits transférés du ministère de l'emploi ont financé d'autres dépenses que celles pour lesquels ils étaient prévus. Au ministère de la justice, 91 469,41 € ont été imputés sur l'article 50 de l'article 31-96 relatif à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) finançant d'autres dépenses de rémunération que celles liées aux agents de justice. Au ministère de l'éducation nationale, en 1999, aucun crédit n'a été délégué, sur le chapitre 36-11 au titre des jeunes docteurs, le crédit de 1,05 M€ ouvert à ce chapitre en mesures nouvelles ayant dès lors été détourné de son objet, de même que le crédit de 1,07 M€ provenant du budget de l'emploi qui n'a pas été porté en déduction de la contribution due par le ministère de l'emploi pour l'année suivante. Le même type d'anomalie s'est produit en 2000 sur le même chapitre : sur les 5,05 M€ de crédits ouverts, seuls 2,50 M€ ont été effectivement affectés au dispositif emplois-jeunes ; on note en particulier que la subvention du fonds social européen de 1,10 M€ n'a été affecté au programme qu'à hauteur de 0,69 M€, le solde ayant servi à l'abondement de la subvention globale de neuf universités.

Pour mettre un terme à la situation actuelle, complexe et peu transparente, il serait préférable d'avoir recours à une procédure normale de financement d'emplois publics en inscrivant dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère plutôt que de faire porter sur le budget initial du ministère de l'emploi une part majoritaire des rémunérations en cause. La pérennisation de ces emplois dans les services de l'Etat apparaît au demeurant contradictoire avec la volonté affichée par ailleurs²⁸ de mettre un terme à la précarité dans la fonction publique.

C – Le coût financier global du programme pour l'Etat

1 – L'absence de consolidation du financement du programme par l'Etat

Les répartitions vers les budgets de l'intérieur, de la justice et de l'éducation nationale ont été calculées sur la base des hypothèses successives de recrutement concernant ces départements, corrigées en cours de gestion au vu des réalisations qu'ils déclaraient. Il n'existe cependant aucune procédure permettant au ministère de l'emploi et de la

²⁸ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

solidarité de s'assurer de l'usage des crédits qu'il a transférés ni de tenir une situation de l'ensemble des dépenses engagées par l'Etat pour un programme pourtant majeur tant par son coût que par son ampleur.

A l'occasion de l'examen des comptabilités des principaux ministères engagés dans le programme, la Cour a tenté de consolider la situation des crédits mobilisés par l'Etat dans le cadre du programme pour la période 1997-2000 ; le tableau ci-après la décrit. Outre les crédits inscrits au budget de l'emploi, déjà examinés, on y trouve les crédits inscrits au budget propre des ministères, tant pour les rémunérations que pour le fonctionnement et la professionnalisation, étant précisé que, pour le ministère de l'éducation nationale, le montant des dépenses procède de sources hétérogènes, le choix ayant été fait des informations les plus précises provenant, selon le cas, des comptes-rendus de gestion, de l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) ou des montants délégués.

Financement par l'Etat du programme emplois-jeunes (1997-2000)

(en M€)	Crédits votés	Reports annulations	Transferts rattachements	Crédits ouverts	Dépenses	Crédits sans emploi
Emploi	6 907,46	-98,60	-2 648,85	4 160,02	3 358,90	801,12
Education nationale	360,63	67,63	2 318,30	2 746,57	2 600,20	146,36
Intérieur	217,48	0,00	366,66	584,13	562,90	21,24
Justice	6,93	-1,52	6,71	12,11	10,66	1,45
Outre-mer	207,41	46,05		253,46	227,99	25,47
Total	7 699,91	13,55	42,82	7 756,28	6 760,65	995,64

Source : Cour des comptes

Le montant total des dépenses de l'Etat s'élève ainsi au 31 décembre 2000 à 6,76 Md€ dont 6,59 Md€ tenant à l'aide au poste et à la rémunération des emplois-jeunes, soit 97,5 %. Le taux d'exécution des crédits ouverts s'établit à 85,2 %.

Les dépenses se répartissent à hauteur de 49,7 % pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, 38,5 % pour l'éducation nationale, 8,3 % pour le ministère de l'intérieur, 3,4 % pour le ministère de l'outre-mer et 0,2 % pour le ministère de la justice compte tenu de son entrée tardive dans le dispositif et du faible nombre d'emplois concernés.

En tant qu'employeurs, ces ministères doivent également financer le complément de rémunération, soit 20 % du SMIC, pour lesquels les ministères de l'intérieur (119,85 M€), de la Justice (6,92 M€) et de l'éducation nationale (0,36 Md€) ont été dotés en loi de finances initiale.

La Cour relève que ce ratio, cependant, n'a pas été respecté pendant la période sous revue : le taux de couverture par le transfert du

ministère de l'emploi des crédits ouverts, d'une part, et des dépenses, d'autre part, est, en moyenne, respectivement de 75,4 % et 78,8 % pour l'intérieur, mais de 55,4 % et 63 % pour la justice. A l'inverse, le ministère de l'emploi verse plus qu'il ne devrait à l'éducation nationale pour laquelle les taux observés sont de 84,7 % et de 89,5 % ; l'écart provenant au moins en partie d'une surévaluation par ce dernier ministère des effectifs réels d'emplois-jeunes le concernant. Une telle constatation conduit à souligner le peu d'efficacité réelle d'une procédure de répartition à partir du budget de l'emploi. La pratique actuelle laisse subsister des reliquats importants de crédits dans les comptes des établissements publics locaux d'enseignement, employeurs des jeunes de l'éducation nationale.

Enfin, une lourde hypothèque pèse sur les comptes des employeurs publics qui n'auront pu intégrer ou trouver de solutions pour les jeunes à l'issue de leur contrat. Les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs autres que ceux de l'Etat et les organismes consulaires pouvaient adhérer au régime d'assurance chômage, mais, faute d'un accord spécifique entre l'Etat et l'UNEDIC, à la condition qu'ils le fassent pour l'ensemble de leurs salariés non titulaires. Cette exigence a fait reculer la plupart d'entre eux qui auront donc à supporter sur leurs propres fonds l'indemnisation des emplois-jeunes se trouvant au chômage à l'issue de leur contrat. Le problème se pose de manière identique pour les emplois-jeunes intégralement financés par l'Etat. Si le ministère de l'intérieur a d'ores et déjà prévu un article spécifique dans son budget, le poids de l'indemnisation du chômage pourrait prendre une ampleur particulièrement préoccupante pour les emplois-jeunes de l'éducation nationale dans la mesure où aucune dotation spécifique n'est prévue à cet effet pour les EPLE.

2 – La méconnaissance des montants financiers engagés par les autres acteurs du dispositif

Si l'Etat prend en charge les salaires et charges de l'employeur à hauteur de 80 % du SMIC, l'employeur doit fréquemment assumer, outre la part résiduelle à sa charge, des dépenses de fonctionnement, voire d'investissement et de formation. La loi de 1997 renvoie explicitement les employeurs vers des tiers et notamment vers les régions pour les actions de formation.

Cette caractéristique ne s'est pas accompagnée des instruments de suivi qui auraient permis à l'Etat de prendre connaissance des financements apportés par les divers partenaires du programme. Ainsi, ni la DGEFP ni les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la

solidarité n'ont été en mesure de fournir des informations exhaustives concernant le montant des financements mis en œuvre par les collectivités locales et les autres intervenants impliqués (agences de l'eau, AGEFIPH²⁹, EDF-GDF, fondations d'entreprises, organismes de sécurité sociale...). Seules quelques informations non exhaustives concernant la nature des actions menées par ces diverses collectivités ont pu être obtenues.

IV – Le suivi des résultats du programme

A – Les objectifs atteints

1 – La contribution des employeurs publics à la réalisation de l'objectif quantitatif

L'objectif affiché en 1997 était de créer 350 000 emplois pour les jeunes au bout de trois ans. A la fin de l'année 2000, 248 289 emplois avaient été créés, en comptant les autorisations d'emploi des 20 000 emplois-jeunes du ministère de l'intérieur et des 2 000 de la justice. Un problème de fiabilité des informations se pose pour l'éducation nationale, dont le suivi informatisé des conventions (Pégase) a fait l'objet d'une amélioration progressive.

Tableau de bord annuel Emplois créés (en flux cumulés)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	306	33 200	46 946	56 119
Associations	115	33 011	55 133	73 521
Etablissements publics	32	11 973	19 221	23 868
Autres	20	2 906	4 630	6 293
Secteur CNASEA	473	81 090	125 930	159 801
Education nationale	5 525	52 672	64 778	66 488
Police et justice	1 650	8 250	20 000	22 000
Total	7 648	142 012	210 708	248 289

* Pour la Police et la Justice, postes budgétés (2000 à la Justice en 2000)

29 Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Tableau de bord annuel Embauchés (en flux cumulés)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	58	26 318	44 851	61 038
Associations	60	27 769	55 730	86 402
Etablissements publics	15	9 476	18 337	26 157
Autres	0	2 233	4 186	6 741
Secteur CNASEA	133	65 796	123 104	180 338
Education nationale	1 688	43 796	70 371	80 539
Police et justice	1 116	6 250	13 743	23 603
Total	2 937	115 842	207 218	285 717

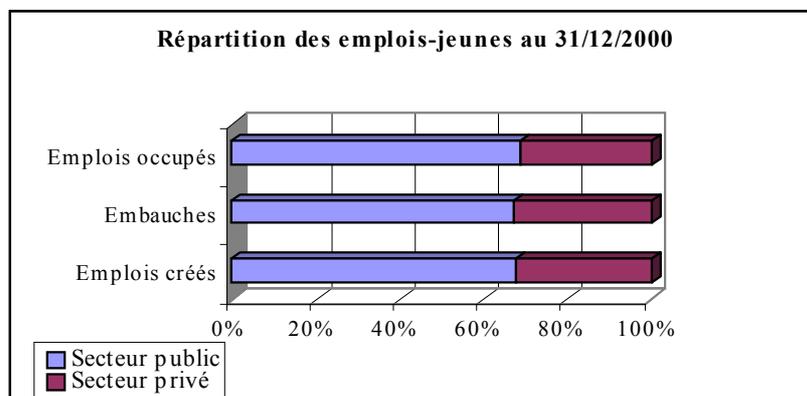
Tableau de bord annuel Stocks (en fin d'année)

	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000
Collectivités territoriales	135	25 017	40 046	46 973
Associations	148	25 824	47 865	62 203
Etablissements publics	97	9 126	16 555	19 876
Autres	25	2 108	3 781	5 081
Secteur CNASEA	405	62 075	108 247	134 133
Education nationale	* 25 301	42 610	61 039	62 229
Police et justice	1 082	5 903	11 930	17 044
Total	1 487	110 588	181 216	214 494

* chiffre au 31/01/1998

Sources : MES-DARES, Intérieur. France entière

Alors que, tel qu'il a été présenté par la ministre de l'emploi et de la solidarité au Parlement, le dispositif mettait l'accent sur le secteur associatif, celui-ci est relativement moins important que les structures publiques qui ont été les principales pourvoyeuses d'emplois jeunes. Les collectivités territoriales sont ainsi les principaux employeurs de jeunes en Corse (54 % des jeunes), dans le Nord-Pas-de-Calais et l'Auvergne (42,3 %) ou la Picardie (40,7 %). Au sein de cet ensemble, les communes sont les plus représentées (plus d'un jeune sur quatre en poste à fin 2000 dans le secteur CNASEA). Enfin, les emplois relevant des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice contribuent à hauteur de plus du tiers des résultats du programme.



Source : Cour des comptes sur la base des données MES-DARES

De ce point de vue, le programme conduit donc à un résultat éloigné de son objectif initial. La ministre de l'emploi et de la solidarité avait, en effet, exposé devant le Sénat lors de la présentation du projet de loi³⁰, que le programme visait à repérer les besoins émergents ou non satisfaits et à : « créer des emplois durables, surtout pour les jeunes. Si les entreprises et les marchés ne sont pas prêts à investir aujourd'hui dans ces secteurs parce qu'ils ne sont pas directement solvables, il est donc du devoir de la puissance publique d'engager une politique d'investissement pour préparer la réalisation de ces activités qui rendront possible, un jour, la transition vers le marché ».

2 – Les caractéristiques des contrats

a) La nature des contrats de travail

75 % des contrats de travail conclus dans le cadre du dispositif sont à durée déterminée. La circulaire précitée de la DGEFP de 1997 précisait cependant que le contrat à durée indéterminée (CDI) devait constituer la règle générale, hors secteur public. Dans le secteur privé associatif moins d'un jeune sur deux a cependant été recruté en CDI.

Deux autres constatations doivent être faites. Un porteur de projet peut remplacer sur un poste pour la durée restant à courir du contrat de cinq ans un jeune l'abandonnant par un autre ; de même un jeune peut être remplacé en cas d'arrêt temporaire. Une telle pratique, si elle est

³⁰ Séance du 30 septembre 1997.

censée permettre la pérennisation de l'emploi, n'encourage pas la professionnalisation des jeunes concernés. La Cour relève d'ailleurs qu'au sein du ministère de l'intérieur, cette question n'est pas traitée de manière homogène. Tantôt, conformément aux instructions, le contrat est ouvert pour la durée restant à courir, ce qui conduit à des inégalités de statut, tantôt un contrat de cinq ans est offert à de nouveaux candidats, ce qui conduit en pratique à allonger la durée du dispositif.

b) Les difficultés soulevées par la nature juridique des contrats

La déclinaison du programme a conduit à dégager trois grands secteurs : un secteur privé avec des contrats de droit privé, un secteur public avec des contrats de droit privé (collectivités, établissements publics, éducation nationale) et un secteur public avec des contrats de droit public (intérieur et justice). La nature de droit privé des contrats conclu dans des structures de droit public, bien que conforme aux autres dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand comme les CES ou les CEC, n'est pas sans poser problème pour l'exécution du programme « nouveaux services, emplois jeunes ». En effet, ce cadre juridique ne facilite pas l'accès à la formation (CNFPT) et aux fonctions publiques, les concours internes n'étant pas en principe ouverts aux emplois-jeunes.

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a dû s'accommoder de l'interdiction faite à l'Etat d'être employeur dans le cadre du dispositif énoncé par l'article L. 322-4-20 du code du travail issu de la loi de 1997. Un montage déjà éprouvé dans la gestion d'autres aides à l'emploi (CES et CEC) a donc été utilisé consistant à implanter les aides éducateurs dans des structures répondant aux critères législatifs, notamment les établissements publics locaux d'enseignement. Cependant, dans l'éducation nationale, l'employeur est en principe l'Etat et non les établissements. Pour résoudre la difficulté dans le cas des écoles, qui sont dépourvues de la personnalité morale, le ministère a dû les rattacher à un EPLE support sans d'ailleurs qu'une relation entre eux soit formalisée, situation déjà critiquée par la Cour³¹.

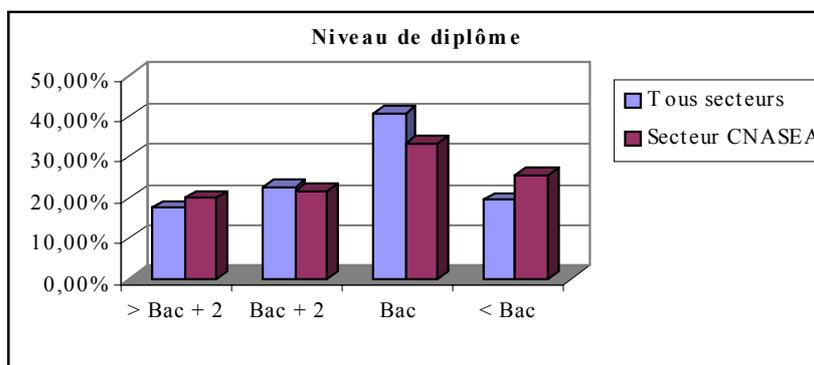
Cette fiction juridique soulève toutefois des difficultés : la partie résiduelle à la charge de l'employeur venant compléter l'aide apportée par le ministère de l'emploi provient en effet de chapitres relatifs aux subventions de fonctionnement du budget de l'éducation nationale et donc de l'Etat, ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 322-4-19 du code de travail qui prévoit que les aides au poste « ne peuvent se

³¹ Rapport public 1997, page 47 et suivantes.

cumuler, pour un même poste de travail, avec une autre aide de l'Etat à l'emploi... ».

c) La place faite aux jeunes diplômés

Plus de 40 % des jeunes concernés par le programme ont un niveau d'études supérieur au baccalauréat.



Source MES-DARES

Une moitié des emplois-jeunes de l'éducation nationale a été embauchée au niveau du Bac et l'autre moitié au-dessus ; au ministère de la justice 60 % des jeunes sont d'un niveau égal ou supérieur à Bac + 2, ce qui n'apparaît pas conforme aux objectifs d'intégration professionnelle fixés pour les jeunes concernés et à la nature de leur mission. Dans le secteur CNASEA, la répartition est légèrement différente, avec une proportion de bénéficiaires d'un niveau inférieur au Bac de 25 % contre 19,4 % pour l'ensemble des emplois-jeunes

d) La place faite aux jeunes issus de zones sensibles

Alors que le programme n'était pas en principe une aide à la personne, mais à l'emploi, une instruction de la DGEFP de 1998 a fixé un objectif selon lequel 20 % des embauches réalisées dans le cadre du programme devraient concerner des jeunes de niveau 6 ou 5 bis³², bénéficiaires de l'un des minima sociaux ou issus des quartiers relevant de la politique de la ville.

Le taux d'embauche en fonction du niveau d'étude est généralement atteint. En revanche, le taux d'embauche des jeunes issus de quartiers relevant de la politique de la ville est resté inférieur à 20 %. Il est en effet tombé de 11 % des embauches cumulées de l'année 1998 à 7 % en 2000 dans le "secteur CNASEA", taux sans doute un peu sous-évalué selon cet organisme. De même, il ne s'élève qu'à 9 % pour les emplois-jeunes du ministère de l'intérieur.

Une approche par zone géographique a également été adoptée par le ministère de l'intérieur en privilégiant les départements dits « sensibles » dans la répartition des emplois-jeunes. L'affichage d'un tel objectif au plan national n'est sans doute guère pertinent tant les situations locales sont différentes. Deux éléments indépendants de l'action des services de l'Etat interviennent en effet dans la réalisation des objectifs : d'une part, la plus ou moins grande proportion de zones urbaines sensibles dans la région ; d'autre part, le nombre d'employeurs capables d'offrir un nombre important d'emplois par convention, comme les collectivités territoriales ou les établissements publics qui peuvent accueillir plus facilement des publics provenant de zones urbaines sensibles. Au total, seuls les départements de l'Oise et de la Seine-Saint-Denis ont atteint des taux de recours aux jeunes issus des zones sensibles supérieurs à 20 % entre 1998 et 2000.

3 – Le caractère de nouveauté des emplois créés

Pour les emplois-jeunes de droit commun, une nomenclature a été établie lors de la création du dispositif afin de pouvoir assurer un suivi statistique au moyen d'un codage en 22 rubriques tentant de retracer la nature des emplois occupés par les jeunes, sans compter une rubrique « autres ». Cette dernière, comme le montre le tableau suivant, représente toutefois 19 % des embauches cumulées au 31 décembre 2000. Ce ratio montre la difficulté à traduire la réalité des emplois occupés dont les intitulés excèdent les catégories strictes de la dite nomenclature.

³² Niveau CAP/BEP ou moins.

Ce sont les activités liées à l'animation qui occupent une place prépondérante avec plus d'un jeune sur quatre embauchés sur des emplois de cette catégorie. Les animateurs dans un secteur autre que le secteur sportif ou socio-culturel représentent 12 %, la part de ces deux derniers secteurs étant respectivement de 8,5 % et 6,9 %.

Nature de l'emploi	Embauches	%
Animation (culturelle, sportive...)	49 069	27,2 %
Aides aux personnes	24 114	13,4 %
Aide à la gestion associative et au développement local	17 572	9,7 %
Valorisation et conseil en environnement	16 379	9,1 %
Médiateur local ou familial	11 454	6,4 %
Médiateur de sécurité	9 579	5,3 %
Développement de la communication	9 317	5,2 %
Valorisation et entretien du patrimoine	8 780	4,9 %
Autres	34 086	18,9 %
Total	180 350	100 %

Source : CNASEA

A l'éducation nationale, les activités exercées à titre principal se rapportent, pour l'essentiel, à l'informatique et aux technologies nouvelles.

Si, en définitive, peu de nouveaux métiers sont apparus à l'occasion de ce programme, celui-ci a cependant permis de mettre en lumière des fonctions qui n'étaient pas ou peu assumées tenant, notamment, à l'accueil ou au lien social. La démarche a ainsi surtout conduit à la redéfinition de fonctions déjà exercées ou à des modifications de type organisationnel. Participant à la diminution du chômage des jeunes, ce programme a également permis de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à la croissance économique, en offrant un premier poste à de nombreux jeunes pour lesquels il a souvent constitué un tremplin vers l'emploi.

B – Les perspectives de pérennisation des emplois

La notion de pérennisation recouvre plusieurs réalités selon qu'on applique ce concept à l'activité, à l'emploi ou à la personne. La loi de 1997 ne mentionne que la « pérennisation de l'activité », expression désignant un processus visant à faire vivre l'activité au-delà des cinq années d'aide de l'Etat. Elle suppose donc concrètement la rencontre entre une activité socialement utile et un financement durable, de nature à assurer l'équilibre économique de l'emploi.

Le mécanisme mis en place à cette fin a évolué au gré des circulaires tout en restant largement incantatoire : en 1997, il ne consiste

qu'en une incitation à promouvoir la conclusion de contrat à durée indéterminée ; en 1999, les instruments proposés sont des prestations de conseil, la recherche de partenariats financiers, le partenariat avec la caisse des dépôts et consignations et l'essaimage des bonnes pratiques ; en 2000, ce sont des démarches qui sont préconisées avec le renforcement de la cohérence entre professionnalisation et pérennisation, des bilans afin de connaître les besoins des structures et l'utilisation des crédits de conseils aux employeurs.

Des mesures nouvelles ont enfin été annoncées le 6 juin 2001. Elles visent à poursuivre le soutien financier des associations et des collectivités locales ayant conclu des « contrats emploi-jeune » et rencontrant des difficultés, à mettre en place un suivi individualisé des jeunes, à instaurer des contrats de cinq ans pour tous les jeunes (y compris en cas de remplacement sur un emploi-jeune), à pérenniser les emplois dans les administrations de l'Etat et à instaurer des passerelles d'accès spécifiques dans les fonctions publiques.

Il est trop tôt pour apprécier l'efficacité de ces mesures. On peut toutefois constater que, dans le secteur public, elles s'inscrivent dans une logique de création de nouveaux emplois permanents. Il restera à vérifier si ces dispositions seront suffisamment attractives pour pourvoir les postes ainsi créés et à mesurer leur coût ainsi que celui de la prise en charge du chômage des jeunes employés par l'Etat qui n'auront pas pu trouver d'emploi à l'issue de leur contrat.

CONCLUSIONS

Au total, les objectifs dévolus au dispositif « emplois-jeunes » étaient ambitieux tant sur le plan quantitatif avec la volonté affichée de créer 350 000 emplois que sur le plan qualitatif en raison du caractère de nouveauté que ces emplois devaient présenter. Ces objectifs n'ont pas, à ce stade, été totalement atteints. Il n'en demeure pas moins que ce programme a permis à nombre de jeunes de trouver une première expérience professionnelle et un tremplin vers le marché du travail. Dans le périmètre CNASEA, à fin 2000, 25 % des jeunes embauchés sont sortis du dispositif avant la fin de leur contrat ; pour 42,5 % des raisons connues le jeune a repris un autre emploi. Au ministère de l'intérieur, le taux de sortie s'établit à 28,7 % ; 74,1 % des jeunes sortis du dispositif ont été intégrés dans la fonction publique et 63 % dans la police nationale. La proportion des ruptures est similaire dans le secteur de l'éducation nationale avec 26 % des entrées cumulées. Selon une étude sur échantillon réalisée à la demande de ce dernier ministère au début de l'année 2000, 63 % occupaient un emploi immédiatement après leur départ ; 54 % étaient en

contrat à durée indéterminée et 39 % estimaient que le contrat employe-jeune leur avait permis d'élaborer ou de préciser leur projet professionnel.

Cette mesure a ainsi utilement contribué à l'insertion professionnelle des jeunes et à la création d'un climat de confiance propice au soutien de la conjoncture économique.

Ce programme révèle aussi les deux facettes de l'Etat. D'une part, il est dispensateur d'aides au poste pour favoriser l'émergence de projets répondant à une utilité sociale ; d'autre part, il est employeur de jeunes dans ses services dans des conditions qui peuvent apparaître contradictoires avec l'objectif qu'il affiche par ailleurs de résorber l'emploi précaire dans les fonctions publiques.

Enfin, l'intérêt de cette expérience doit être souligné dans la perspective plus large de la modernisation de l'Etat. En effet, elle tend à faire travailler les services déconcentrés au plus près du terrain, dans un cadre défini localement et en partenariat. S'inscrivant dans une démarche de gestion de projet, associant services de l'Etat, acteurs locaux et cabinets conseils, elle a mis en évidence les aspects positifs mais aussi les difficultés d'une évolution que la Cour ne peut qu'encourager. Elle offre un exemple significatif du rôle que peut jouer « l'Etat contractuel » par le truchement des services déconcentrés.

En revanche, les volets de ce programme relatifs à la professionnalisation et à la pérennisation restent fragiles car leur mise en œuvre ne relève pas de la seule volonté de l'Etat, mais aussi de celles des branches professionnelles et des collectivités territoriales.

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

Au-delà des réponses apportées par le ministère de l'emploi et de la solidarité sur l'ensemble de l'insertion au rapport public sur les « emplois jeunes », et qui sont largement partagées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les observations de la Cour concernant la gestion financière appellent les remarques et précisions suivantes.

La prévision budgétaire

La Cour estime que le choix de ne pas faire transiter par le budget de l'emploi le montant des aides pour les emplois-jeunes de l'outre-mer n'est pas cohérent avec la préoccupation d'une claire identification des concours publics prévisionnels en matière d'aide au poste dans le budget de l'emploi. S'il est vrai que les crédits en cause ne sont pas imputés sur le chapitre 44-01 du budget du ministère chargé de l'emploi comme l'ensemble des autres crédits d'aide au poste, c'est parce qu'une autre logique de globalisation a prévalu en la matière : en effet, ces crédits sont ouverts au chapitre 44-03 « Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon et mesures en faveur de l'emploi » du budget du ministère chargé de l'outre-mer, qui rassemble, dans une logique d'enveloppe globale, les crédits correspondant aux différents dispositifs de contrats aidés concourant à la politique de l'emploi dans les collectivités territoriales concernées. Sont ainsi également ouverts au chapitre précité, outre les crédits afférents aux emplois jeunes, ceux relatifs aux contrats emploi solidarité, aux contrats emploi consolidé et aux dispositifs propres aux départements d'outre-mer (contrats d'insertion par l'activité et contrats d'accès à l'emploi notamment).

**La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre
CNASEA**

La Cour estime que la non inscription au budget des ministères chargés de la justice et de l'intérieur des emplois d'agents de justice et d'adjoints de sécurité contrevient aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précisant que les « créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances ». Il convient de noter à ce sujet que le Conseil constitutionnel, saisi de cette question à propos du projet de loi de finances pour 2000, a jugé, dans sa décision n° 99-424 du 29 décembre 1999, que dans la mesure où les annexes explicatives au PLF faisaient apparaître les crédits nécessaires à la rémunération des adjoints de sécurité et des agents de justice ainsi que leurs effectifs et le nombre des postes créés pour chaque catégorie,

informations liant le pouvoir réglementaire, le fait que les emplois en cause ne figurent pas dans un tableau d'ensemble des emplois budgétaires de l'Etat n'était pas de nature à entacher la sincérité de la loi de finances.

Par ailleurs, la Cour propose, afin de mettre un terme à la situation actuelle en matière de prévision et d'exécution budgétaire du programme « emplois-jeunes » qu'elle juge complexe et peu transparente, d'avoir recours à une procédure normale de financement d'emplois publics en inscrivant dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère, plutôt que de faire porter sur le budget initial du ministère de l'emploi une part majoritaire des rémunérations en cause. Une demande de même portée présentée en 2001 par les ministères de l'intérieur et de la justice n'a pas abouti ; toutefois, cette question sera à nouveau examinée dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2003.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

Examinant pour chaque ministère employeur la part des dépenses de rémunération des emplois jeunes financée par le ministère chargé de l'emploi (théoriquement 80 %) et la part supportée par le ministère intéressé (normalement 20 %), la Cour note, s'agissant de l'éducation nationale, que le ministère chargé de l'emploi contribue pour plus de 80 % du coût total. Cette constatation a conduit à souligner le peu d'efficacité pratique de la procédure de répartition à partir du budget de l'emploi et l'absence, au sein de cette procédure, de dispositif de régulation.

Une amélioration de la procédure actuelle de financement des emplois jeunes pourrait notamment s'appuyer sur une remontée d'informations systématique des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) mutualisateurs afin de fonder les prévisions d'effectifs servant de base aux répartitions de crédits sur des données réelles et non sur des effectifs théoriques. De ce point de vue, les procédures mises en œuvre par le CNASEA paraissent fournir dans des délais plus brefs des informations d'une plus grande fiabilité que celles issues du système d'informations mis en œuvre par l'éducation nationale.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Présentation

La Cour rappelle les objectifs qu'elle qualifie elle-même d'ambitieux de la loi du 16 octobre 1997, qui vise à promouvoir le développement

d'activités créatrices d'emplois pour les jeunes répondant à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale.

Elle rappelle le contexte de chômage élevé des jeunes de moins de 25 ans au moment du vote de la loi, et souligne à la fois l'importance des moyens budgétaires mobilisés durant la période soumise à son contrôle ainsi que les importants résultats obtenus en terme de création d'emplois à la fin 2 000 (près de 250 000 emplois créés).

On ne peut à cet égard que rappeler les résultats obtenus dans la diminution du chômage des jeunes depuis le vote de la loi : de juin 1997 à août 2001, la baisse du volume du chômage des jeunes a été de 40 % contre 32,2 % pour tous les chômeurs de catégorie 1.

Le nombre de chômeurs de moins de 25 ans est ainsi passé de 588 000 à 352 600.

Le nombre de jeunes chômeurs de longue durée a diminué de moitié, passant de 130 409 à 65 709 (chiffre BIT).

En mars 2001, le taux de chômage des 15-24 ans s'établit à 18,7 % contre 28,1 % en mars 1997.

Il convient de préciser que l'effet du programme sur l'emploi des jeunes est double :

- en tant qu'il permet à un jeune d'être recruté à l'occasion d'une création d'activité ;
- en tant qu'il permet à un jeune qui a occupé un poste créé à l'occasion du programme d'accéder ensuite à un autre emploi, les études du ministère (enquête sorties de la DARES) montrent que deux jeunes sur trois sortis du programme avant l'échéance de leur contrat de cinq ans occupent un autre emploi.

A l'automne 2001, le cap des 350 000 jeunes recrutés grâce au programme Nouveaux Services Emplois Jeunes (NSEJ) sera atteint, sans pour autant signifier l'interruption de ce programme dont le gouvernement a au contraire annoncé en juin 2001 qu'il continuerait de permettre la création de 10 000 emplois en 2002.

Par ailleurs, il est intéressant de relever ici les observations formulées par l'instance d'évaluation du Commissariat au Plan présidée par Anicet Lepors dans son rapport d'octobre 2001 concernant le programme NSEJ dans le secteur de la jeunesse et des sports.

Ce rapport souligne l'importance tant quantitative que qualitative du développement du programme NSEJ dans le secteur de la jeunesse et des sports. Il relève ainsi :

- l'utilité des emplois qui se sont développés sans concurrence des activités existantes et n'ont pas été entachés par des effets d'aubaine ; ils n'auraient pas vu le jour sans l'aide du programme;
- la meilleure structuration du secteur, innovante par l'effort important de formation des jeunes qui a été conduit en même temps qu'une réforme profonde des diplômes et du système de formation dans le champ de la jeunesse et des sports ;
- le renforcement de la vie associative et la dynamisation du bénévolat. De nombreuses petites structures associatives ont pu consolider leurs activités de façon durable et la création d'emploi notamment d'un premier emploi dans certains cas est venue conforter l'action des bénévoles.

Ainsi que le souligne la Cour dans sa présentation, la conduite de cette politique a mis à l'épreuve la capacité de l'Etat à se réformer, « les administrations concernées étant invitées à passer d'une logique de guichet à une démarche de projet ». On pourrait ajouter, pour spécifier les ambitions particulières du législateur qui a prévu l'existence de contrats de travail à durée déterminée pour une durée de soixante mois, et celle du gouvernement qui a instauré un mécanisme d'aide pendant la même durée de soixante mois (décret du 17 octobre 1997) que le programme est également exceptionnel par son ampleur mais aussi sa durée : 5 années, pour qu'une activité puisse se développer avec l'aide de l'Etat, qu'un jeune puisse acquérir une expérience professionnelle durable.

En ce sens, le programme affirme son originalité, au regard des programmes qui ont pu exister en faveur de la formation ou de l'insertion des jeunes, comme du soutien à la création d'activités.

Le plan gouvernemental annoncé le 6 juin dernier prévoit de nouveaux mécanismes d'aide qui peuvent porter à 8 ans la période durant laquelle une activité NSEJ bénéficie d'un soutien de l'Etat (notamment par modification du décret précité).

Si l'on tient compte de l'objectif de créer 10 000 emplois en 2002, ces mesures signifient que le programme NSEJ continuera de produire des effets pour les nouveaux embauchés et les activités créées jusqu'en 2010, et que c'est dans ce contexte d'une durée longue qu'il convient d'analyser les réponses qui peuvent être faites sur la période de trois ans et trois mois soumise au contrôle de la Cour.

Les options fondamentales du programme

Une inflexion dans les politiques de lutte contre le chômage des jeunes

Des principes innovants

La Cour souligne avec raison que le programme NSEJ se distingue de manière importante des précédents programmes gouvernementaux pour l'emploi des jeunes. Ainsi qu'elle le rappelle, le programme vise « au-delà de la promotion de l'emploi des jeunes à favoriser l'apparition de nouveaux emplois socialement utiles mais dont le marché n'a pas permis spontanément l'apparition », il met en avant l'idée nouvelle de « professionnalisation », il repose, à l'exception des ministères de l'intérieur et de la justice, sur des contrats de droit privé d'une durée exceptionnellement longue de cinq années et ne cible pas a priori de catégories particulières de jeunes.

On pourrait ajouter au titre de ces innovations que le programme repose sur un « appel à projet » permanent des employeurs, sur la base d'un cahier des charges qui doit prévoir les conditions de professionnalisation des salariés et celles de pérennisation des activités.

Cette contractualisation entre l'administration et un employeur sur un projet, l'accompagnement dans le temps des employeurs par les pouvoirs publics dans un cadre partenarial représente une importante innovation, porteuse de conséquences dans le rôle local et territorial des services de l'Etat.

Un objectif quantitatif ambitieux

La Cour rappelle les objectifs du gouvernement de permettre la création de 350 000 emplois, et observe que si cet objectif a pu être reformulé en un objectif d'embauches, plusieurs jeunes pouvant se succéder sur un même emploi, cet objectif, souligne-t-elle « reste ambitieux » et a été « assorti de moyens budgétaires importants ». Il n'est à cet égard pas inutile de rappeler (cf introduction) que l'objectif de 350 000 embauches sera atteint à l'automne 2001, et par conséquent dépassé avant la fin de cette même année 2001.

Peut-être convient-il de préciser ici que cet objectif quantitatif était assorti d'un objectif qualitatif, contenu dans les termes de la loi du 16 octobre 1997, de telle sorte que les services de l'Etat ont pu exercer une vérification des projets déposés par les employeurs, et ne les conventionner qu'après leur examen en fonction du cahier des charges précité. Les refus de conventionnement, l'appui et le conseil à la redéfinition d'un projet qui ne pouvait être en l'état conventionné ont été, et demeurent, des missions importantes et significatives, des services déconcentrés dans ce programme.

En revanche, il semble nécessaire de nuancer le jugement de la Cour selon lequel, au motif « qu'aucun objectif quantifié n'a été initialement formulé tant pour ce qui est de la professionnalisation que de la pérennisation des emplois au-delà de l'échéance du programme. Des incertitudes fortes ont ainsi affecté les perspectives d'avenir des emplois jeunes jusqu'en juin 2001 ».

En effet, chaque projet, conformément au cahier des charges précisé par le décret précité du 17 octobre 1997, devait faire apparaître « les perspectives de (...) pérennisation des emplois » ainsi que « les actions envisagées pour assurer la professionnalisation des activités concernées, y compris, le cas échéant, les actions de formation des salariés exerçant ces activités » de telle sorte, conformément à la logique de projet du programme, il revenait à l'employeur de se fixer l'objectif, et de dégager les moyens complémentaires à l'aide de l'Etat de la pérennisation et de la professionnalisation de son activité.

Ce contrat d'origine, figurant dans les conventions, clair tant pour l'employeur que le salarié, n'autorise dès lors à parler « d'incertitudes fortes » qu'en référence à celles qui tiennent naturellement à la difficulté de prévoir à 5 ans les résultats d'une activité qui plus est par définition largement nouvelle dans son principe et le cas échéant innovante dans sa méthode, son lieu d'exercice, les publics qu'elle visait.

Toute création d'activité à ce titre est affectée d'incertitude quant à son résultat ; les pouvoirs publics en revanche ont veillé à la clarté, et l'importance, des moyens mis en œuvre pour créer un contexte favorable à celle-ci.

L'implication gouvernementale

Des textes d'application rapidement adoptés

La Cour relève la rapidité avec laquelle les textes d'application et d'accompagnement de la loi, à savoir un décret, une circulaire, un jeu de « questions/réponses » ont été disponibles. Cette rapidité, dont le ministère de l'emploi ne peut que se féliciter que la Cour la rappelle, doit être regardée comme le pendant des fortes attentes que la loi avait créées dans l'opinion, et notamment auprès des jeunes eux-mêmes, qui, dès les débats parlementaires, exprimaient une forte demande d'information, manifestaient leur espoir de pouvoir accéder ainsi à l'emploi.

L'intervention des cabinets ministériels dans la gestion du dispositif

La Cour note la forte implication des cabinets ministériels (emploi et solidarité, éducation nationale) dans la mise en œuvre du programme. Celle-ci a pu être observée, et l'est encore, dans l'ensemble des ministères impliqués dans le programme qui a donné et donne lieu à de nombreuses réunions de coordination et de pilotage.

La gestion administrative

Les principaux moyens d'action

La détermination de zones d'actions locales

La Cour rappelle l'originalité du rôle des « pilotes » de zone au moment du lancement du programme, ces pilotes pouvant être des élus, des acteurs extérieurs à l'Etat, mais elle souligne que la fonction a connu un « essoufflement assez rapide » et qu'elle « n'a pas permis une animation suffisante du dispositif ».

Ce jugement doit être légèrement nuancé dans la mesure où le rôle des pilotes avait été conçu comme un relais fort dans les premiers temps du programme, pour la mobilisation des acteurs locaux dans le cadre d'un programme innovant, par définition peu connu, mais que sa montée en puissance dans le temps, mécaniquement, rendait le rôle initial, d'amorçage et d'information, des pilotes, moins essentiel.

L'animation, notamment, dont la Cour se soucie légitimement, a ainsi très largement été assurée par les services de l'Etat, les réseaux associatifs, les acteurs économiques, de telle sorte que l'éventuel et relatif effacement de certains pilotes (une étude exhaustive sur 565 zones sur plusieurs années resterait à conduire) n'a pas affecté une fonction d'animation dont il n'avait au demeurant jamais été prévu qu'ils en eussent le monopole.

La mobilisation des services de l'Etat

La Cour relève justement que l'animation du programme a « témoigné d'un caractère interministériel plus marqué que pour d'autres actions en faveur de l'emploi ».

L'interministérialité, à tous les niveaux d'action de l'Etat, départemental au premier chef, mais aussi régional, et national, a été en effet un souci constant des pouvoirs publics.

Cette interministérialité forte, se traduit notamment au niveau national par l'existence d'une « cellule nationale d'appui » placée auprès de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, où sont représentés les principaux ministères impliqués dans le programme qu'ils soient employeurs (éducation nationale, intérieur, justice) ou bien que de nombreux projets aient été créés dans leur champ de compétence (affaires sociales, culture, jeunesse et sports, environnement, tourisme, équipement, notamment).

Le plan gouvernemental du 6 juin 2001 résulte naturellement de travaux interministériels, et ses textes d'application (circulaire DGEFP n° 33-2001 du 25 septembre 2001) sont également issus de discussions entre les ministères, qui ont vocation à se traduire par des instructions conjointes,

emploi et ministère concerné, pour un champ particulier (exemple, instruction conjointe DGEFP/ jeunesse et sport du 9 novembre 2001).

La mise en œuvre d'actions de partenariat

La Cour, de la même manière que pour la création des pilotes de zone, observe un certain « essoufflement » de la dynamique initiale des contrats d'objectifs et des accords cadres conclus au lancement du programme en vue de favoriser la création d'emplois.

Cette observation mérite d'être nuancée :

- d'une part, comme ces contrats et accords ont participé en effet d'une dynamique de lancement du programme, et qu'ayant vocation à être relayés par d'autres formes d'animation, il était naturel que leur rôle aille en décroissant dans le temps ;
- d'autre part, comme l'un et l'autre de ces outils ont vocation à être réactivés, sous une forme adaptée, lors de la phase dite de consolidation, liée aux annonces du plan gouvernemental du 6 juin. C'est ainsi que de nouveaux contrats d'objectifs, portant sur la consolidation des activités, les perspectives des emplois seront conclus directement avec certains employeurs, et le cas échéant groupement ou réseaux d'employeurs. De même, il sera procédé, avec de nouveaux objectifs d'accompagnement de la phase de consolidation au renouvellement des accords cadres, voire à la conclusion de nouveaux.

Il faut en outre remarquer que les objectifs posés dans les accords cadres ont donné lieu à des prolongements dans une cinquantaine de cas par la signature, au plan national, de conventions promotions de l'emploi. Dans ce cadre, les résultats ont fait l'objet d'un suivi régulier (comités de pilotage) et d'une évaluation formalisée (remise de rapports intermédiaires et finaux).

Enfin, il n'est pas tout à fait convaincant de déduire, comme semble y incliner la Cour dans son observation, du fait que les contrats d'objectifs et accords cadres comportaient des objectifs « quantitatifs » que les préoccupations « qualitatives » en étaient absentes. Il conviendrait en effet, pour soutenir une telle appréciation de relier la lecture des contrats et accords à celle des conventions autorisant effectivement les recrutements, soumises, comme toute autre convention, au même cahier des charges qualitatif. La mobilisation de réseaux, en vue d'atteindre leurs adhérents et partenaires, objectif dont l'intérêt n'est pas contesté par la Cour, ne saurait être regardée comme une invitation à une quelconque dérogation aux règles du programme sur la nature des projets éligibles.

Les principaux résultats de la gestion administrative

Les aides au montage et à l'ingénierie

La Cour observe à la fois que les conventions de promotion de l'emploi d'appui-conseil ont été « utiles » mais que leur mise en œuvre a été « difficile » ce qui s'est traduit par une sous-consommation des crédits ouverts à ce titre.

Sur la période observée par la Cour, ce jugement ne peut être contesté, et les difficultés relevées, tenant pour une part à la nouveauté de l'instrument, ont été réelles. Indépendamment des strictes questions de gestion budgétaire, ces difficultés ont aussi tenu au souhait légitime des directions départementales d'utiliser à bon escient ces crédits, notamment par un système d'appel d'offres et de mise en concurrence, permettant de retenir localement les cabinets dont les compétences étaient les plus reconnues. Tous les départements ne disposent pas d'une offre équivalente en la matière, la nouveauté du programme supposait également une adaptation des métiers de ces cabinets, et des retards, une sous-consommation des crédits, ont pu en résulter les premières années.

Cette situation a été corrigée en 2 000 et 2 001, puisque si le taux de consommation des crédits apparent en 2 000 n'est que de 46 %, les reports correspondant aux engagements de cette année ont abouti en 2001 à une enveloppe de 27,99 M€ et ont donné lieu à une consommation au 01/10/01 de 24,88 M€ soit 88,9 %, l'année budgétaire n'étant pas encore terminée.

L'instruction des projets de création d'emplois jeunes

La Cour relève la particularité des problématiques liées à l'instruction des dossiers de conventionnement (caractère de nouveauté de l'activité, non-substitution, pérennisation, solvabilisation) et observe que c'est « la qualité de la réflexion globale sur le projet qui a été évaluée à partir d'un état prévisionnel d'activité et d'un budget pluriannuel ».

Le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut que souscrire à cette observation conforme en effet à l'esprit du programme et aux instructions diffusées, la qualité s'appréciant dans la capacité d'un projet à répondre, conformément aux termes de la loi, à des besoins émergents ou non satisfaits et présentant un caractère d'utilité sociale.

En revanche, l'observation de la Cour que « souvent », le dispositif aurait été « compris comme un dispositif d'insertion » est peu compatible avec les mécanismes de conventionnement, ou la nature du programme, tels que la Cour elle-même les décrit fort justement, d'une activité, de fonctions, voire d'un métier, à construire et développer dans le temps, par l'employeur, mais aussi le jeune. De plus, comme l'a rappelé la Cour, et contrairement aux dispositifs d'insertion, aucun critère, sinon d'âge, n'est applicable aux jeunes, en application de la loi.

De la même manière, la Cour observe qu'une « définition vague des postes » aurait pu « encourager des effets d'aubaine » par le financement d'emplois « qui ne rentraient manifestement pas dans son objet ». Sans exclure, ni la difficulté de définir complètement des postes, par exemple à propos d'activités innovantes, ni celle d'erreur toujours possible commise par les services instructeurs (pour le seul champ CNASEA, hors éducation nationale, intérieur, justice, on approche des 90 000 conventions conclues par les directions du travail), l'expression « d'effet d'aubaine », dont on connaît les connotations fortes en matière d'aide à l'emploi, semble peu crédible appliquée à ce programme, sauf à retourner cette même expression : si « aubaine » il y eût de manière significative, ce fut pour les jeunes eux-mêmes, dont il faut rappeler que les ¾ étaient sans emploi au moment d'être recrutés.

Le contrôle de l'exécution des conventions « emplois jeunes »

La Cour opère une distinction entre le « suivi » des conventions qui aurait été reconnu-elle assuré par les directions du travail, mais à défaut d'un véritable « contrôle », dont « on ne peut réellement parler en l'espèce ».

Pour ce qui concerne le dispositif de suivi et de contrôle des conventions emplois jeunes, il semble impossible de répondre à l'analyse que propose la Cour sans mentionner le rôle de l'organisme payeur de l'aide, qu'elle ne cite pas à ce titre, le Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cet organisme qui collecte trimestriellement les bulletins de salaire des jeunes recrutés, assure le contrôle de la présence des salariés, et veille à la récupération des éventuels trop-perçus.

Au demeurant, pour illustrer ce qu'elle estime ne pas permettre un contrôle, la Cour observe que les directions du travail ne sont « pas destinataires des décisions d'embauche, ni des changements de titulaires d'un même poste permettant de vérifier a priori le respect des termes de la convention ».

Je tiens à souligner que les déclarations d'embauche sont obligatoirement transmises aux directions du travail, sans distinction des bénéficiaires du programme NSEJ. En effet, ce programme n'est pas un dispositif d'insertion réservé à certaines catégories de jeunes ; le changement de titulaire sur un même poste n'est donc pas de nature à remettre en cause le respect des termes de la convention. Cette rotation de plusieurs jeunes sur un même poste est au contraire un des éléments de la dynamique du programme, qui permet d'envisager pour un jeune la poursuite d'un parcours professionnel, une fois engrangés les bénéfices d'une première expérience d'emploi.

Enfin, la Cour rappelle elle-même que toutes les informations détenues par le CNASEA au titre de son rôle de gestion, sont accessibles directement à chaque direction du travail par un serveur Extranet qui permet

de visualiser chaque convention. De plus, comme le note la Cour elle-même, un bilan annuel des conventions est prévu, et, pour ce qui regarde l'application du plan gouvernemental du 6 juin 2001, cette obligation de bilan a été formalisée dans un document type, le « dossier employeur » qui se substitue aux questionnaires existants, et permet un examen approfondi de la situation des activités, sous le double angle de la pérennisation et de la professionnalisation des activités et des emplois.

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

L'approche retenue pour les emplois-jeunes de droit commun

La Cour, après avoir rappelé que la loi du 16 octobre 1997 dispose que les conventions conclues avec les employeurs doivent prévoir « les dispositions de nature à assurer la professionnalisation des emplois », analyse ensuite la création par les pouvoirs publics en appui à cette démarche d'instruments innovants comme les « plates-formes régionales de professionnalisation » et la « cellule nationale d'appui et d'animation de la professionnalisation » dont elle rappelle leur caractère interministériel, leur rôle d'appui, de conseil, ainsi que leurs principaux travaux (analyse des activités développées par les jeunes à travers le programme, repère des certifications existantes par rapport à ces mêmes activités notamment).

La Cour souligne l'importance des enjeux liés à ces travaux, notamment au regard de la possibilité ou non de reconnaître l'émergence grâce au programme de « nouveaux métiers ».

La Cour fait observer avec raison qu'une telle reconnaissance fait intervenir un ensemble d'acteurs (branches professionnelles notamment) et suppose un certain nombre de modifications techniques ou juridiques comme l'existence des référentiels métier correspondants, l'intégration dans le répertoire de métiers et de l'emploi ROME, l'intégration dans les conventions collectives concernées, à quoi on peut ajouter les certifications correspondantes, à adapter ou créer.

Elle observe que de telles actions ne pourront être jugées qu'à « plus long terme », tout en reconnaissant les premiers résultats obtenus, notamment dans la fonction publique territoriale à travers la modification actuellement en cours de plusieurs cadres d'emploi.

Elle semble enfin regretter que les actions financées par les régions en soient « restée à la notion plus traditionnelle de formation ».

Sur ces différents points, le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut que partager le jugement de la Cour sur la nécessité de mesurer « à plus long terme » la portée du « travail de fond » conduit dans le cadre du programme.

D'ores et déjà cependant, il est possible d'apporter des éléments complémentaires en réponse aux observations de la Cour.

- sur la question des « nouveaux métiers »

Sans préjudice de ce que sera la réponse progressivement construite à cette question des « nouveaux métiers », le programme a permis d'ores et déjà à des métiers traditionnels d'évoluer : vers de nouvelles cibles de bénéficiaires, de nouveaux types de partenariats, de nouvelles combinaisons d'activités, de nouveaux espaces d'intervention.

Ce repérage des évolutions, à partir des travaux de la cellule nationale, a ainsi mis en évidence les manques qui peuvent exister en matière de certification par rapport aux fonctions occupées par les jeunes, y compris au sein de métiers existants, de telle sorte que la question de la création ou de l'adaptation des certifications traditionnelles est effectivement posée aux institutions qui délivrent des certifications professionnelles (diplômes ou titres).

Depuis le début du programme, des certifications nouvelles sont apparues ou ont été révisées en tenant compte des apports de celui-ci.

La mobilisation des partenaires sociaux et des branches pour faire évoluer les diplômes est toujours longue, mais elle est engagée. Il faut en effet une implication forte des institutions liées au monde du travail pour envisager l'identification des qualifications et au moins leur reconnaissance, voire leur inscription dans des conventions collectives. Là aussi il s'agit d'un travail de fond dans la mesure où les évolutions repérées derrière le libellé "nouveaux métiers" percutent des qualifications ou des métiers existants.

Dans d'autres cas de figure au demeurant, culture et environnement notamment, la nouveauté du métier, de la fonction, sont telles qu'il n'existe pas de professionnels correspondants, et, au mieux n'existe qu'une formation correspondante, de telle sorte que la reconnaissance des activités développées par les jeunes n'est pas immédiatement possible, ni dans le champ du travail, ni dans celui de la certification. Les travaux à conduire sont dans ce cas encore plus lourds que les précédents.

Il faut noter que le programme NSEJ met en évidence la difficulté dans les cas repérés de construire, au-delà des dispositifs de formation, des repères collectifs qui devront constituer des signaux sociaux pour les individus en vue de leur intégration sur le marché du travail. Il n'en demeure pas moins vrai, mais ce n'est pas propre à la situation française, que les démarches de reconnaissance et de certification de la qualification acquise individuellement restent fragmentaires. Il est clair que les perspectives ouvertes par le vote à la fin 2001 de la loi de modernisation sociale, dans son volet validation des acquis de l'expérience, sera de nature à soutenir et développer cette démarche.

- sur les questions de formation et de professionnalisation

Il est certain que la formation est, au sein d'une démarche de professionnalisation, la part la plus repérée, ou la plus classique, mais qu'elle n'en épuise pas le contenu.

L'ambition spécifique du programme au regard de cette question tient à plusieurs facteurs :

- dès lors que les fonctions occupées ne relèvent pas du strict décalque d'un métier existant, il n'est pas certain qu'une réponse de formation « clé en mains » existe ;
- le niveau de formation initiale des jeunes peut faire apparaître des besoins, liés généralement à l'exercice d'une fonction, qui ne sont pas des besoins de formation ;
- la durée exceptionnelle, pouvant aller à cinq ans ou plus, des contrats conclus dans le cadre du programme justifie une démarche globale ;
- la nouveauté de la création d'activités peut concerner l'employeur, l'emploi, comme le jeune, c'est cet ensemble qu'il convient d'apprécier, et d'aider.

Dès lors, c'est un ensemble d'actions d'accompagnement de et dans l'emploi que le programme s'est fixé pour objectif de développer, notamment à travers le tutorat, les réunions d'employeurs, de jeunes, le travail précité sur les certifications et la validation, les bilans de compétence, et, naturellement, l'accès à la formation.

De la même manière que précédemment, il est clair que ces actions produisent d'autant plus d'effet que l'identification des besoins, la maîtrise de l'activité s'accroissent. Les actions de professionnalisation, ainsi que l'accès à la formation, doivent donc être appréciés en fonction des durées d'ancienneté des emplois, et de l'approfondissement d'une démarche. Les financeurs traditionnels des actions de formation (conseils régionaux, OPCA, notamment signataires d'accords cadres) ont de la même manière soutenu, et financé des actions de professionnalisation qui n'étaient pas seulement des actions de formation.

Les spécificités des actions de professionnalisation menées auprès des emplois jeunes hors périmètre CNASEA

Le ministère de l'éducation nationale répondant par ailleurs aux observations de la Cour, ne figurent ici que des éléments relatifs aux ministères de la justice et de l'intérieur.

a) Ministère de l'intérieur

Afin que les adjoints de sécurité (ADS) puissent accomplir les missions qui leur sont confiées, ils bénéficient d'un dispositif de formation

initiale et continue, qui a fait l'objet, depuis son origine, d'un souci constant d'adaptation et d'amélioration.

C'est ainsi que la formation initiale, qui était, au début du dispositif, d'une durée de huit semaines, est passée, à compter du 1^{er} octobre 99 à dix semaines, et sera portée à 14 semaines à compter du 1^{er} septembre 2001, pour prendre en compte l'attribution nouvelle de la qualification judiciaire de l'article 21 du code de procédure pénale.

En 2000, 8 329 ADS ont suivi, dans le cadre de la formation professionnelle continue, des formations techniques destinées à les préparer aux évolutions du métier et aux éventuels changements d'emploi, (en matière d'accueil, de NTIC, de procédure pénale...), et 600 d'entre eux ont suivi des actions de remise à niveau, organisées par le réseau des ateliers de pédagogie personnalisée, dans le cadre d'un accord passé avec la DGEFP.

Enfin, l'insertion professionnelle des adjoints de sécurité de la police nationale a fait l'objet, dès le lancement du dispositif, d'une démarche volontariste pour leur offrir des perspectives, à l'issue de leur contrat, en premier lieu, au sein de la Police Nationale : 5 000 ADS ont déjà réussi le concours, et un concours spécifique vient d'être ouvert à ceux qui peuvent justifier de trois années de service, les deux catégories de concours faisant l'objet de préparations organisées par les services de formation de la police nationale.

En second lieu est naturellement envisagée l'insertion professionnelle à l'extérieur de la police nationale, pour ceux qui ne pourraient réussir les concours, ou qui ne souhaiteraient pas faire carrière dans la police nationale. L'action conduite dans ce domaine, et qui a déjà donné de premiers résultats, s'articule en quatre axes de travail :

- valoriser les acquis professionnels constitués au cours du contrat, en les faisant valider par une certification officielle, en l'occurrence un diplôme de l'éducation nationale, de niveau V, « d'agent de sûreté des espaces ouverts au public », élaboré en partenariat avec la branche professionnelle de la sécurité privée ;
- rechercher des débouchés professionnels où les compétences acquises trouveront à s'exprimer, dans le cadre d'accords nationaux ou régionaux avec des secteurs professionnels comme l'union fédérale des industries et services de la sécurité, ou des grandes entreprises, comme le groupe de transports publics KEOLIS ;
- améliorer l'employabilité par des actions de formations complémentaires spécifiques, cofinancées, dans certaines régions, par les conseils régionaux ;
- encourager les initiatives individuelles prises localement par les ADS, avec l'appui de leurs tuteurs, en utilisant le crédit de 100 heures sur le temps de travail qui leur ait reconnu annuellement, pour suivre des formations de leur choix.

b) Ministère de la justice

Le ministère assure dans les trois premiers mois de leur prise de fonction une formation de 4 semaines aux agents de justice recrutés. La formation comprend une information générale sur l'organisation de la justice, les acteurs partenaires et des formations techniques spécialisées en fonction des postes et des profils des jeunes recrutés.

Une aide est apportée à ceux qui passent les concours de greffier, éducateur à la PJJ, ou gardiens de prison.

La gestion financière**La prévision budgétaire**

La Cour observe que le volume des crédits inscrits en Loi de Finances est supérieur aux besoins constatés, et avance des facteurs explicatifs comme une « montée en puissance moins rapide que prévu » du dispositif, et des sorties « supérieures aux prévisions ».

Il est vrai que le dispositif reposant sur des projets émanant de plusieurs dizaines de milliers d'employeurs, la quantification des besoins budgétaires correspondants est difficile à effectuer à l'avance, notamment dans le champ dit CNASEA (associations, collectivités locales, notamment) où les employeurs se déterminent naturellement par rapport à des facteurs endogènes, la « prévision » étant relativement plus aisée dans le cas des ministères employeurs, même si, in fine, toute offre d'emploi exige en plus un délai complémentaire avant de se traduire par un recrutement effectif.

On peut également ajouter, s'agissant de soutenir budgétairement un dispositif qui se traduit par des paiements mensuels de salariés en poste, que le risque d'une interruption de la chaîne des paiements doit être pesé avec attention.

Les procédures de paiement et de contrôle*Le rôle du CNASEA*

La Cour relève le rôle d'opérateur du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), et constate notamment que celui-ci a bénéficié en 1999 et 2 000 d'importantes avances de trésoreries, découlant des facteurs analysés supra, notamment l'écart entre prévisions et besoins.

On doit souligner, plus globalement, l'efficacité de cet opérateur, en termes de fiabilité, de rapidité, et de capacité à fournir à l'administration les éléments actualisés régulièrement d'un suivi physico-financier portant en 2001 sur près de 90 000 conventions.

La gestion budgétaire des emplois-jeunes hors périmètre CNASEA

La Cour conclut, à l'observation des relations financières entre les ministères, qu'il serait préférable d'inscrire « dans la loi de finances initiale de chacun des ministères intéressés la totalité des crédits de rémunération des emplois-jeunes qu'il gère ».

Cette question a fait en effet l'objet de discussions, notamment avec le ministère de l'économie et des finances, sans aboutir à ce jour à une décision revenant sur les arbitrages précédents dont la Cour souligne les éléments de complexité.

Le coût financier global du programme pour l'Etat*L'absence de consolidation du financement du programme par l'Etat*

La Cour relève la difficulté pour le ministère de l'emploi et de la solidarité de tenir une situation de l'ensemble des dépenses engagées par l'Etat. Elle insiste en particulier sur les répartitions vers le ministère de l'éducation nationale.

Les répartitions de crédits opérés vers le MENRT à partir des crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 44-01 du budget du MES, ont été arrêtées sur la base des prévisions d'effectifs communiquées par le MENRT en début d'année, ajustées ensuite en cours d'année sur les réalisations d'effectifs telles qu'indiquées par le MENRT. Les « régularisations » identifiées par le MENRT, communiquées au 2^{ème} trimestre de l'année n+1 lors de l'examen de la deuxième demande de répartition de crédits de l'année, résultent de la comparaison entre le montant des versements de crédits du MES, effectués au cours de l'année n, et l'évaluation du coût du dispositif établi par le MENRT à partir du bilan des effectifs réalisés, mois par mois.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a ainsi demandé un bilan de la dépense réelle du MENRT. Faute de disposer d'un tel bilan en l'absence de restitution centrale des informations financières des EPLE., il est apparu que les insuffisances de versement telles qu'établies par le MENRT au titre des exercices 1999 et 2000, ne pouvaient être considérées comme avérées et il a été admis, en concertation entre le MES, le MENRT et le ministère du budget de ne pas en tenir compte dans la détermination des versements de l'année.

Compte tenu de ce qui précède et dès lors que le recours à un opérateur central tel que le CNASEA a été écarté, la restitution de la dépense exécutée par les établissements employeurs des jeunes apparaît comme la seule mesure de nature à permettre une connaissance de la dépense et partant, d'opérer d'une année sur l'autre des régularisations pertinentes sur les répartitions de crédits au profit du MENRT.

La méconnaissance des montants financiers engagés par les autres acteurs du dispositif

La Cour observe que l'Etat ne s'est pas doté d'un système de suivi des financements apportés en plus de l'aide de l'Etat aux employeurs par d'autres partenaires, notamment ceux visés par la loi du 16 octobre 1997 (collectivités territoriales notamment).

Il est exact qu'un tel système de suivi n'a pas été mis en place. On peut cependant, indépendamment de sa lourdeur (mise à jour annuelle de données financières pour 90 000 conventions) s'interroger sur ce qu'eût été l'objectif d'un tel système, voire son fondement juridique, s'agissant d'employeurs indépendants et non d'organismes sous la tutelle de l'Etat dont celui-ci arrête ou approuve le budget (par exemple, les collectivités locales employeuses dont l'indépendance est garantie par la loi).

Si l'Etat a le devoir, et les moyens, de contrôler l'exécution de la convention, ainsi l'usage de l'aide publique accordée, il ne dispose pas pour autant d'un accès général aux comptes des organismes en question, ni d'un pouvoir de contrôle de leurs relations avec d'autres financeurs, ou encore du prix de vente de leurs prestations.

Dans le cadre d'une demande d'aide complémentaire destinée à aider à la consolidation des activités, telles que ces aides sont prévues par le plan gouvernemental du 6 juin 2001, il est clair en revanche que les services de l'Etat auront à apprécier la situation budgétaire, économique et financière des employeurs qui solliciteront ces aides, les éléments relatifs à l'intervention d'autres financeurs seront alors nécessairement connus et examinés, puisqu'ils constitueront un élément fort des décisions à prendre par les préfets (DDTEFP).

Le suivi des résultats du programme

Les objectifs atteints

La contribution des employeurs publics à la réalisation de l'objectif quantitatif

La Cour estime que les résultats quantitatifs qu'elle rappelle en termes d'emplois créés et d'embauches conduisent le programme NSEJ à un « résultat éloigné de l'idée sur laquelle il reposait ».

La Cour semble motiver son appréciation, essentiellement en raison de la part qu'occupent respectivement les employeurs publics (collectivités locales, entreprises et établissements publics, ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice) et privés (associations pour l'essentiel).

Au demeurant, la Cour semble ne retenir pour identifier ce décalage entre les objectifs fixés et les résultats atteints qu'une seule et unique déclaration de la ministre de l'emploi et de la solidarité lors des débats au Sénat, relativement à la souhaitable « transition vers le marché » des activités créées qui se trouverait ainsi érigé en seul et unique critère de la réussite du programme, ce qui ne retraduit manifestement pas l'ensemble des objectifs du législateur, ni ceux du gouvernement.

Une telle approche reviendrait à juger que les services développés à l'occasion du programme par les employeurs publics n'auraient aucune valeur, ni pour la modernisation du service public dont ils sont porteurs, ni pour les publics bénéficiaires de ces services, ni même pour les jeunes qui en assurent l'effectivité. Il est pourtant difficile de nier que ces objectifs, de création de services, d'emplois pour les jeunes, sont bien ceux du programme voté par le Parlement.

Au demeurant, sur le point précis de la part respective des structures publiques et privées dans le total des embauches, on doit aussi observer qu'au mois de septembre 2001, avec 107 735 embauches, les associations sont bel et bien le premier employeur du programme, toutes catégories confondues.

La question de la « transition vers le marché » de certaines de ces activités n'est en tout état de cause pas perdue de vue, s'agissant il va de soi de celles développées par les associations, mais aussi par certaines collectivités locales, par exemple lorsqu'elles participent à des groupements d'employeurs tels que prévus par la loi du 16 octobre 1997.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité procédera notamment en 2001 au renouvellement de l'accord-cadre passé avec la Caisse des dépôts et Consignations. Cet accord, par la mise en place de financements spécifiques, la qualification d'acteurs, la diffusion de bonnes pratiques, doit permettre de contribuer à ce mouvement d'ensemble. L'ensemble des réseaux spécialisés dans le soutien, y compris financier, aux activités, à la création d'entreprise, sera également mobilisé.

Les caractéristiques des contrats

- La nature des contrats de travail

La Cour observe que 75 % des contrats de travail conclu dans le cadre du dispositif sont à durée déterminée (CDD).

Les ministères employeurs ne pouvant recourir à une autre formule que le CDD, ce qui explique en effet ce % élevé, l'attention de la Cour se concentre sur la situation du secteur privé associatif où, relève-t-elle les contrats à durée indéterminée (CDI) concernent moins d'un jeune sur deux.

Bien que les données du ministère fassent plutôt apparaître un chiffre supérieur à un jeune sur deux, ce point appelle plusieurs observations en réponse.

La loi du 16 octobre 1997 a innové en instaurant un contrat à durée déterminée d'une durée exceptionnellement longue de 5 ans, et il n'est pas illogique que bon nombre d'employeurs ait usé de la faculté ainsi offerte, d'autant que l'aide initiale de l'Etat était prévue elle aussi sur une durée de 5 ans.

Lorsque, ainsi que le rappelle la Cour, l'administration a pu encourager le secteur associatif à recourir à la formule du CDI, celle-ci devient automatiquement la règle au bout des 5 ans. L'effet des mesures de consolidation annoncées le 6 juin 2001 se traduira donc notamment, pour les postes consolidés, par la conclusion de CDI.

L'intégration de jeunes dans la fonction publique territoriale, favorisée par la modification des cadres d'emploi et la création de 3^{ème} concours, actions initiées fin 2001 par le gouvernement, seront également de nature à produire, pour ces jeunes, les mêmes effets qu'un CDI dans le secteur privé.

La Cour semble également émettre une réserve sur le fait que des remplacements soient possibles sur un même poste pendant la période des 5 ans, ce qui « n'encourage pas la professionnalisation du jeune concerné ». Une telle déduction méconnaît cependant que dans nombre de cas, c'est le jeune lui-même, qui décide d'une mutation professionnelle, notamment pour rejoindre un autre emploi - le programme joue ici pleinement son rôle de « tremplin », et de facilitateur, qu'il serait paradoxal de dénigrer.

- Les difficultés soulevées par la nature juridique des contrats

La Cour souligne les difficultés liées à l'existence de contrats de droit privé, notamment auprès d'organismes de droit public, en application de la loi du 16 octobre 1997.

Il est vrai que cette volonté du législateur que les organismes de droit public s'engagent dans le programme NSEJ a conduit, pour les employeurs et les jeunes eux-mêmes, à devoir gérer les conséquences d'une diversité de statuts, que l'importance souvent prise par les emplois jeunes dans le fonctionnement d'un organisme, rendait d'autant plus sensible. Cette situation, et la reconnaissance des tâches confiées aux jeunes a souvent conduit les employeurs à accorder aux jeunes des conditions, notamment de rémunération, qui allaient au-delà des garanties de minima fixées par la loi. De la même manière, au cas particulier des collectivités locales, celles-ci ont été nombreuses, souvent avec l'aide des régions, à faire bénéficier leurs salariés des formations organisées par le CNFPT, et normalement réservées aux personnels statutaires.

- la place faite aux jeunes diplômés

Ainsi que le soulignait elle-même la Cour, le programme NSEJ n'est pas un dispositif d'insertion, dès lors, le niveau de qualification du jeune au moment de la décision de recrutement par un employeur n'est pas prescrit, ni contraint.

Six jeunes recrutés sur dix ont un niveau de formation inférieur ou égal au baccalauréat.

- la place faite aux jeunes issus de zones sensibles

La Cour souligne que l'objectif fixé par circulaire de recruter 20 % de jeunes issus de quartier relevant de la politique de la ville n'a pas été atteint.

La difficulté d'atteindre cet objectif politique tient notamment à la nature du programme lui-même : en tant qu'il n'est pas un dispositif d'insertion visant de par la loi un public particulier au sein des jeunes, qu'il est aussi un programme de création d'activités, qu'il repose dès lors sur la logique de projet des créateurs d'activités eux-mêmes.

Aussi, les services demeurent attentifs à encourager et appuyer le montage de projets qui intègrent la dimension de politique de la ville.

Le caractère de nouveauté des emplois créés

On ne peut que partager les observations de la Cour selon lesquelles, « participant à la diminution du chômage des jeunes, ce programme a également permis de contribuer à l'instauration d'un climat de confiance nécessaire à la croissance économique, en offrant un premier poste à de nombreux jeunes pour lesquels ils ont souvent constitué un tremplin vers l'emploi ».

Les enquêtes les plus récentes de la DARES (premier semestre 2001) montrent ainsi que les 2/3 des jeunes qui quittent le programme, par définition avant l'échéance des 5 ans, accèdent à un autre emploi, dont 30% dans une entreprise privée et plus de la moitié d'entre eux en contrat à durée indéterminée.

L'observation de la Cour selon laquelle le programme « a permis de mettre en lumière des fonctions qui n'étaient pas ou peu assumées tenant notamment à l'accueil ou au lien social » et a « conduit à la redéfinition de fonctions déjà exercées ou à des modifications de type organisationnel » entraîne également l'adhésion.

Il paraît en revanche inexact de conclure comme elle le fait qu'« en définitive peu de nouveaux métiers sont apparus à l'occasion de ce programme », la Cour n'ayant examiné qu'un peu plus de trois années (octobre 1997 - 2 000), alors même qu'un bilan complet des emplois créés en 2002 pour ne citer que ceux-ci ne pourra s'envisager avant 2007 et que d'ores et déjà apparaissent de nouvelles fonctions, de nouveaux métiers notamment dans les secteurs de l'environnement (tri et valorisation des déchets), de la culture (valorisation du patrimoine) ou encore de l'animation (médiation sociale).

Par ailleurs, le fait que le programme ait permis de développer des réponses « nouvelles » à des besoins émergents ou non satisfaits, ne signifie pas systématiquement que la nature de la réponse était nouvelle, mais bel et

bien, qu'aucune réponse avant celle-ci n'était apportée à un besoin peu ou mal reconnu, satisfait etc. de la même manière que les emplois « nouveaux » créés par le programme s'entendent comme des emplois qui n'auraient pas été créés sans celui-ci, en particulier parce que le marché ne les crée pas spontanément.

Comme le rappelle la Cour elle-même au II-B-2 de son rapport, la notion de « nouveauté » doit être appréhendée de manière pragmatique, au cas par cas, en fonction de projets déposés par les employeurs. Le législateur lui-même incite à cette approche en précisant pour certains employeurs que les activités créées devaient correspondre à des activités « non assurées » auparavant ou encore porter sur des emplois « autres que ceux relevant de leurs compétences traditionnelles ».

Il n'en reste pas moins vrai qu'une part importante de l'évaluation qui sera à mener de ce programme et des suites qu'il pourra comporter, conduira en effet à examiner les nouveautés dans les fonctions concernées qui ne correspondent pas aux classifications traditionnelles et doivent donner lieu à des adaptations, qu'il s'agisse d'adaptations des qualifications, des titres, des conventions collectives etc.

Ainsi que la Cour le relève elle-même, une première traduction de cette « nouveauté » s'est effectuée dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale pour intégrer à l'emploi statutaire les métiers nouveaux qui ont émergé au cours de la réalisation du programme.

La modification des statuts doit permettre sur la base de l'analyse fonctionnelle des emplois jeunes à laquelle il a été procédé, de modifier la définition des missions propres aux différents cadres d'emplois afin de prendre en compte les métiers ou fonctions nouvelles apparus dans le cadre du programme emplois jeunes afin d'assurer à terme la pérennité des services qui ont été mis en place.

Ainsi le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a examiné dans sa séance du 5 juillet 2001, une première série de modifications regroupées en deux décrets (l'un relatif à l'instauration du 3^{ème} concours, l'autre ayant pour objet la mise à jour des missions) touchant 5 cadres d'emplois de catégorie C et B (adjoints d'animation, animateurs, agents qualifiés du patrimoine, assistants de conservation du patrimoine, rédacteurs), retenus notamment en fonction de l'importance des effectifs d'emplois jeunes exerçant des fonctions en adéquation avec les missions dévolues à ces cadres d'emplois (12 000 jeunes pourraient être concernés). Ce choix permettra notamment d'offrir un débouché statutaire aux emplois jeunes exerçant des fonctions de médiation sociale, fonctions que ces textes permettent d'adjoindre expressément au cadres d'emplois d'adjoints d'animation et d'animateurs.

Au cours de la séance du Conseil supérieur prévue à la fin du mois d'octobre seront présentés les décrets visant d'une part à fixer les modalités

d'organisation des concours de la 3^{ème} voie dans les cinq cadres d'emplois précités et d'autre part à procéder à une nouvelle série de modifications statutaires pour adapter les missions d'autres cadres d'emplois et pour ouvrir d'autres concours de la 3^{ème} voie (pourraient être concernés par l'ouverture d'un concours de la 3^{ème} voie une dizaine de cadres d'emplois supplémentaires).

Les perspectives de pérennisation des emplois

La Cour relève l'existence des principaux dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en appui à la démarche de pérennisation des emplois : appui-conseil, recherche de partenariats, essaimage des bonnes pratiques.

De nombreuses initiatives, collectives ou individuelles, ont été en effet prises par les services de l'Etat, tous ministères confondus pour appuyer la « professionnalisation » des employeurs, notamment associatifs, en vue de préparer les conditions d'un équilibre à l'arrêt de l'aide initiale de l'Etat.

La Cour souligne que la notion de pérennisation « suppose la rencontre entre une activité socialement utile et un financement durable, de nature à assurer l'équilibre économique de l'emploi » Tel est le sens des mesures annoncées par le gouvernement le 6 juin 2001 dont la Cour note avec raison qu'il est « trop tôt » pour en apprécier l'efficacité, mais qui reposent sur une approche individualisée des situations, de leur bilan et de leurs perspectives.

Si la Cour considère dans sa conclusion, que les objectifs dévolus au dispositif « emplois-jeunes » n'ont pas, à fin 2000, encore été atteints, elle relève que « ce programme a permis à nombre de jeunes de trouver une première expérience et un tremplin vers le marché du travail » et a « ainsi utilement contribué à la lutte contre le chômage des jeunes et à la création d'un climat de confiance propice au soutien de la conjoncture économique ».

Le ministère de l'emploi et de la solidarité ne peut de même que prendre acte avec satisfaction des éléments importants relevés par la Cour sur l'apport du programme à la démarche de modernisation de l'Etat, par la logique de projet, l'interministérialité pratiquée, le développement des partenariats dans un cadre territorial, évolution que « la Cour ne peut qu'encourager » et qu'en effet ce programme permet de mettre en œuvre sur une vaste échelle.

La « fragilité » que croit déceler la Cour dans les volets de professionnalisation et de pérennisation des emplois jeunes « car leur mise en œuvre ne relève pas de la seule volonté de l'Etat mais aussi de celles des branches professionnelles et des collectivités territoriales » - auxquelles on pourrait ajouter d'autres acteurs, économiques, mutuelles, fondations, organismes de protection sociale... - peut alors être tenue à l'inverse comme un gage de la force et de la richesse d'un programme dont l'enjeu est

d'associer très au-delà de l'Etat, les forces vives du pays en faveur de la création d'activités et de l'emploi des jeunes.

REPOSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le dispositif emplois jeunes du ministère de la justice comprend deux volets :

- les emplois jeunes sous régime de droit privé, en application de la loi n°97-940 du 16 octobre 1997,
- les agents de justice sous régime de droit public, en application de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999.

Les deux dispositifs, associatif et public sont complémentaires et se recoupent peu, bien qu'ils aient la finalité commune de renforcer d'une part l'insertion des personnes concernées et d'autre part, le développement du service public de la justice.

Au 1er octobre 2001, le secteur associatif intervenant dans le domaine de la justice emploie plus de 1 000 emplois jeunes sous régime de droit privé, tandis que 1 630 agents de justice sont en fonction pour un objectif stabilisé de 2000.

Après le vote de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et la publication du décret du 27 octobre 1999, une estimation des besoins en agents de justice a permis de définir une répartition des postes de la manière suivante :

- 1 000 pour les services judiciaires,
- 500 pour la protection judiciaire de la jeunesse,
- 500 pour l'administration pénitentiaire.

La gestion administrative

Sur la répartition des emplois entre les trois directions

Il y a d'abord eu, au moment de l'arbitrage interministériel concernant le principe de la création des emplois d'agents de justice, une estimation globale des besoins, qui a tenu compte des réponses à une première enquête faite sur ce sujet en mai 1999 auprès des services territoriaux. Une première répartition des postes avait alors été définie : 1 050 pour les services judiciaires, 600 pour la protection judiciaire de la jeunesse (qui était engagée dans la création de centres de placement immédiat et de centres éducatifs renforcés), 350 pour l'administration pénitentiaire, qui devait par ailleurs

bénéficier de la mise à disposition de 250 aides éducateurs de l'éducation nationale.

Une nouvelle consultation des services, après le vote de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et la publication du décret du 27 octobre 1999, et l'impossibilité confirmée fin 1999 pour le ministère de l'éducation nationale d'affecter les aides éducateurs prévus à l'administration pénitentiaire ont conduit à reconsidérer les premières enveloppes globales. Le 7 juillet 2000, le directeur du cabinet du garde des sceaux, dans le cadre d'une réunion du comité de pilotage du dispositif, a officialisé la nouvelle répartition : 1 000 postes pour les services judiciaires, 500 pour la protection judiciaire de la jeunesse, 500 pour l'administration pénitentiaire, qui pour pallier la défection des services de l'éducation nationale a créé un nouveau profil d'assistant de formation pour le développement des activités scolaires en détention.

Chaque direction a réparti son contingent d'emplois en tenant compte des besoins exprimés par les services, réajusté si nécessaire en tenant compte d'un ratio théorique emplois de fonctionnaires/emplois d'agents de justice.

Dans ce dispositif déconcentré, l'engagement des services autour d'un projet garantissant la bonne insertion des jeunes a toujours été l'élément-clef privilégié. De ce point de vue, l'expérience du ministère de la Justice rejoint celle des autres départements ministériels : la cartographie des emplois créés ne recouvre pas exactement celle qui aurait résulté d'une affectation de nouveaux emplois « classiques » basée sur des ratios théoriques existants, qui ne prend pas en compte la dimension particulière du dispositif « emplois jeunes », à savoir l'insertion professionnelle des jeunes. Les décalages que la Cour relève en termes d'importance des recrutements, notamment dans les cours d'appel, sont un élément qui est pris en compte dans l'évaluation du dispositif et dans les décisions qui seront à prendre ultérieurement en termes de pérennisation des emplois.

Le dispositif d'évaluation prévu à l'article 2 du décret du 27 octobre 1999 précité et dont la mise en œuvre incombe à l'inspection générale des services judiciaires a précisément pour objet de répondre aux deux préoccupations d'analyse des emplois créés en termes de besoins des services et de conformité aux missions prévues. Le deuxième rapport annuel d'évaluation de l'inspection générale des services judiciaires sera établi à la fin de l'année 2001.

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

Sur la formation continue et le tutorat

Les préoccupations de la Cour rejoignent celles formulées par l'inspection générale des services judiciaires et discutées avec les

représentants des personnels lors d'une réunion, le 15 janvier 2001, faisant suite au comité technique paritaire ministériel du 19 décembre 2000.

Un minimum de recul sur le profil des jeunes recrutés est nécessaire pour orienter les axes de travail du dispositif de formation et ajuster les consignes à donner sur le tutorat. Les services centraux commencent seulement à disposer d'éléments substantiels pour bâtir un nouveau plan d'action sur la mise en œuvre des actions de formation continue au bénéfice des agents de justice.

De nouvelles orientations sur ces deux sujets de la formation continue et du tutorat sont en cours d'élaboration, en liaison avec les autres départements ministériels concernés, parce qu'ils sont susceptibles d'accueillir des agents de justice pour des formations spécialisées que les services du ministère n'ont pas les ressources internes pour monter eux-mêmes (emploi et solidarité, jeunesse et sports). Le ministère de la justice a demandé, sur ce dernier point, l'appui du ministère de l'emploi et de la solidarité.

La gestion financière

Sur la position statutaire des agents de justice

L'article 29 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 fixe le cadre juridique d'emploi des agents de justice.

« Pour développer des activités répondant à des besoins non satisfaits, l'Etat peut faire appel à des agents âgés de dix-huit à moins de vingt-six ans ou des personnes de moins de trente ans répondant aux conditions définies à l'article L322-4-19 du code du travail, recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période maximale de cinq ans non renouvelable afin d'exercer les missions d'agents de justice auprès des magistrats et fonctionnaires du ministère de la justice. »

Sur les transferts de crédits et annulations opérés sur les articles 70 et 50 du chapitre 31-96

La Cour a relevé un virement de 91 469,41 € à l'intérieur du chapitre 31-96. Cette opération totalement isolée, et qui n'a pas été renouvelée, a été réalisée suite aux difficultés rencontrées par la PJJ dans la gestion des crédits de vacation qui se sont avérés insuffisants en fin d'année.

Il convient de rappeler les difficultés particulières qui ont affecté l'exercice de prévision de dépense sur le chapitre 31-96 au cours de l'année 2001.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux agents de Justice, l'exercice de prévision s'est avéré délicat compte tenu des incertitudes sur le

rythme de la montée en charge du nouveau dispositif, étant donné qu'il s'agissait du premier exercice de mise en œuvre.

Les prévisions sur les crédits de vacation sont également difficiles à réaliser en raison de la nature même de ce type de dépense qui peut fluctuer fortement en fonction de certains paramètres.

Toutefois, on ne peut imputer ce mouvement à une utilisation des crédits reçus du ministère de l'emploi puisque ce service n'a été appelé à contribuer qu'à une petite proportion de sa dotation théorique de 80 % et que le ministère de la justice a financé la majorité de la dépense.

Sur l'inscription des emplois d'agents de justice dans la loi de finances du ministère

Le ministère de la Justice est favorable à l'inscription des emplois budgétaires à son budget. Cette hypothèse a été envisagée lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Elle n'a toutefois fait l'objet d'un arbitrage favorable.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

Sur la répartition des crédits entre le budget du ministère de la Justice et celui du ministère de l'emploi et de la solidarité

Sur le fait que les crédits initiaux du ministère de la justice ont financé plus de 20 % du coût des rémunérations d'agents de justice en 2001 :

la clé de répartition 20 % / 80 % était difficile à respecter en l'an 2000, année de montée en charge du dispositif de recrutements, dont la prévision fine a été réajustée tout au cours de l'année. Les deux logiques d'inscription des crédits sont différentes : inscription en année pleine pour les crédits inscrits initialement au ministère de la Justice, transfert de crédits sur données réelles pour les crédits versés par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

De plus, si le transfert des affaires sociales laisse des crédits sans emploi, ceux-ci ne sont pas récupérables dans les enveloppes annuelles ultérieures.

Il est vrai que ce mécanisme est inutilement compliqué s'agissant de l'employeur Etat. Mais jusqu'à présent c'est la logique initiale du financement du dispositif « emplois jeunes » qui a prévalu pour les emplois gérés en direct par l'Etat. Le ministère est favorable à l'imputation intégrale des crédits concernés sur son budget.

Le suivi et les résultats du programme

Sur le niveau de formation des agents de justice

Le niveau de formation est supérieur à celui constaté dans le reste du dispositif et à celui préconisé au moment des recueils d'avis sur le projet de décret, et dont la teneur a été largement reprise dans la circulaire du 27 novembre 1999.

Les viviers locaux dans lesquels les services ont puisé pour pourvoir les postes, leurs analyses locales sur le minimum de compétences à posséder pour pouvoir valablement occuper les emplois, enfin leurs préoccupations sur la sortie des jeunes du dispositif expliquent le niveau de recrutement réel, qui est au demeurant largement inférieur à celui constaté pour les emplois jeunes du secteur associatif dans le champ justice.

Il paraît à ce stade excessif de dire que le niveau moyen (Bac + 2) n'est pas justifié par la nature des missions. Les jeunes qui s'intègrent le mieux et qui rendent le meilleur service sont ceux qui disposaient d'un minimum de formation, lequel se situe bien à Bac + 2. Les services n'ont toutefois écarté aucun jeune moins diplômé et qui présentait de réelles capacités d'investissement, personnel et professionnel. Ceci est tout particulièrement vrai pour la fonction d'accueil, celle dont le contenu des missions est le plus hétérogène selon les juridictions et les services au sein de celles-ci.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Concernant la prime de tutorat des adjoints de sécurité

L'incitation financière initialement prévue pour les agents du corps de maîtrise et d'application au titre du tutorat des ADS n'a pas été détournée de son objet comme le relève la Cour. Compte tenu de l'impossibilité d'élaborer en fin d'année 1999 une base juridique pour le versement de cette indemnité, l'affectation des crédits inscrits en loi de finances initiale 1999 a été effectué par redéploiement.

Il faut observer en outre que le tutorat des adjoints de sécurité est le plus souvent confié à des fonctionnaires chevronnés titulaires d'une ancienneté leur permettant d'accéder à l'échelon fonctionnel de leur grade.

Concernant l'inscription des ADS en tant qu'emplois budgétaires

L'impossibilité d'inscrire les emplois d'adjoints de sécurité en loi de finances découle de la logique budgétaire suivie par le gouvernement pour tous les "emplois jeunes", qui implique une double inscription des crédits sur le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité (80 %) et sur celui du ministère de l'intérieur, recruteur et autorité d'emploi (20 %). Il y aurait dès lors une contradiction flagrante entre l'inscription de la totalité des emplois au vert budgétaire alors même que ne figure au chapitre 31-96 que la quotité proratisée prise en charge par le ministère de l'intérieur.

Un moyen terme pourrait consister dans la proposition, faite par mes services, de faire apparaître au « vert » 2002 le nombre d'emplois d'adjoints de sécurité effectivement occupés au 31 décembre de l'année précédente, dans un souci de lisibilité et d'information du Parlement.

Concernant les comptes des employeurs publics

La Cour souligne l'hypothèque pesant sur les comptes des employeurs publics qui n'ont pu intégrer ou trouver des solutions pour les jeunes à l'issue de leur contrat du fait de l'absence d'adhésion au régime de l'assurance chômage.

Le ministère de l'intérieur s'est attaché à résoudre ces difficultés et des solutions ont été mises en place.

En premier lieu, afin de pérenniser les activités développées par les emplois jeunes et d'assurer à ces derniers un avenir professionnel, il a été décidé d'élargir les missions de certains cadres d'emplois pour intégrer les activités nouvelles, notamment dans le domaine de l'animation et de l'environnement.

L'adaptation de ces missions concerne notamment des cadres d'emplois situés sur l'échelle indiciaire E2, et accessibles sans concours, ce qui permettra aux collectivités qui le souhaitent de faire accéder les emplois-jeunes au statut de fonctionnaire selon des modalités particulièrement souples.

En second lieu, des troisièmes concours sont actuellement envisagés, dans un certain nombre de cadre d'emplois, qui devraient permettre, dès lors que les collectivités le souhaitent et que les jeunes ont réussi ces concours, de continuer à les employer avec un statut de fonctionnaire territorial.

Les premiers concours devraient avoir lieu dès la fin de l'année 2002 afin qu'il n'y ait pas de rupture dans l'emploi de ces jeunes et que les collectivités locales ne soient pas confrontées aux difficultés qui pourraient naître lors de la fin du contrat.

Toutefois, il est actuellement impossible d'évaluer le nombre de postes qui pourraient être offerts au concours de la troisième voie dans la mesure où ce nombre dépend notamment des déclarations de vacances d'emplois effectuées par les collectivités.

A fortiori, il est impossible d'évaluer le nombre de jeunes qui pourraient être recrutés. Ce nombre dépend des sorties volontaires du dispositif emplois-jeunes et des réussites aux concours externes et aux concours de la troisième voie, ces derniers n'étant pas réservés aux emplois-jeunes même s'ils constituent pour eux un débouché privilégié.

A cet égard, il convient de signaler que la mise en œuvre des troisièmes concours s'accompagne d'un dispositif transitoire permettant de réserver, pour les trois premiers concours organisés, 35 % du nombre total des postes ouverts aux concours (contre 20 % en « régime de croisière ») pour l'accès aux cadres d'emplois de nature à concerner plus particulièrement les emplois-jeunes.

Pour l'instant, 9 cadres d'emplois ont vu leurs missions élargies et 15 ont été ouverts au troisième concours. Les cadres d'emplois ainsi concernés sont susceptibles d'accueillir plus de 35 000 des emplois jeunes recrutés par les collectivités territoriales.

Ainsi, l'ensemble des mesures réglementaires de nature à favoriser la pérennisation des emplois-jeunes dans les collectivités territoriales, dans le respect des principes de droit commun applicables aux recrutements des fonctionnaires, est élaboré selon un calendrier destiné à permettre aux employeurs locaux de stabiliser les intéressés dès le terme de leur contrat.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE

Le dispositif d'aide à la professionnalisation

La Cour constate que l'orientation adoptée par le ministère vers la préparation à l'insertion professionnelle future des aides éducateurs s'inscrit dans la logique de non-pérennisation des jeunes au sein du dispositif.

♦ En premier lieu, la Cour observe que la mise en œuvre d'un "parcours personnalisé de professionnalisation" élaboré par chaque jeune en concertation avec les services n'a pas obtenu tous les effets escomptés. Les plates-formes de professionnalisation propres à l'éducation nationale, créées pour pallier ces difficultés, ont eu une efficacité limitée, du fait de l'absence de dispositif central de pilotage de cette nouvelle politique, des difficultés à établir des relations avec les partenaires institutionnels de l'emploi et de la formation professionnelle et de la faiblesse des relations avec les plates-formes régionales de professionnalisation des autres emplois-jeunes.

L'enjeu de la professionnalisation des aides éducateurs vers une insertion durable a très vite incité le ministère de l'Education nationale à entrer dans une logique de réponse personnalisée aux besoins de formation des emplois-jeunes.

La formation des emplois-jeunes a été organisée en réseau, par mise en synergie des compétences et des moyens, et notamment un recours aux partenaires de l'emploi (15 accords régionaux avec l'ANPE) et de la formation professionnelle (travaux communs avec l'AFPA). Cela a été permis par le développement, à compter de la fin de l'année 1999, de plates-formes de professionnalisation.

Fondées sur le principe de la professionnalisation et de l'insertion hors des fonctions exercées en tant qu'emploi-jeune, ces plates-formes n'ont eu que peu de liens avec les plates-formes de professionnalisation pilotées par les préfets, qui, elles, visent à pérenniser le jeune sur l'emploi qu'il occupe en professionnalisant son activité.

Cette différence d'approche n'a toutefois pas constitué un obstacle à la participation de l'éducation nationale aux travaux des plates-formes régionales par des liens directs sur le terrain.

Au niveau central, la coordination globale du dispositif est assurée par un comité de pilotage présidé par le directeur du cabinet auquel participent les sept directeurs de l'administration centrale concernés et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

La direction de l'enseignement scolaire (DESCO) coordonne la politique de formation, de professionnalisation et d'insertion des emplois-jeunes, par l'intermédiaire d'une mission emplois-jeunes qui lui est rattachée.

♦ Par ailleurs, la Cour estime que le suivi de l'accès effectif à l'emploi à l'issue d'un contrat emploi-jeune n'a pas été organisé par le ministère.

Le Ministère a mis en place un dispositif permettant de connaître les raisons et les conditions de sortie des aides éducateurs. A cet effet, il conduit deux séries de travaux :

- une enquête de janvier 2000 a fourni des indications très précises sur les conditions de sortie et a fait l'objet d'une note d'information de la direction de la programmation et du développement (n° 37 - octobre 2000). Elle sera renouvelée en 2002 en partenariat avec la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité ;

- la poursuite de l'étude menée par le CEREQ auprès d'un échantillon de 3000 emplois-jeunes, qui devrait permettre de mesurer l'impact des services offerts par l'éducation nationale à travers ses plates-formes, sur leur insertion dans l'emploi privé et public.

A titre de précision, entre septembre 1999 et juin 2001, 31 accords ont été conclus entre le ministère et des partenaires publics ou privés pour faciliter l'insertion professionnelle des emplois-jeunes à l'issue de leur contrat, dont 26 avec des partenaires socio-économiques.

La gestion budgétaire des emplois-jeunes (hors CNASEA)

♦ La Cour souligne que les crédits transférés depuis le ministère de l'emploi et de la solidarité (MES) sur le chapitre 36-11 section "enseignement supérieur" ont été détournés de leur objet en 1999 et 2000.

Le coût d'un emploi jeune-docteur représente 150 % d'un SMIC brut y compris charges sociales. Ce coût devait être pris en charge conjointement par les trois partenaires : le MEN (pour 2/15èmes), le MES (pour 8/15èmes) et les établissements employeurs, sur leurs ressources propres (pour 5/15èmes).

La ressource disponible pour le financement de la rémunération des emplois jeunes docteurs s'élève, sur les années 1998 à 2001, à 11,70 M€, hors ressources propres des IUFM employeurs. Cette ressource se décompose comme suit :

- 2,63 M€ de crédits MEN inscrits en LFI pour les années 1999, 2000 et 2001 ;
- 9,07 M€ de crédits apportés par le ministère de l'emploi et de la solidarité au titre des répartitions successives intervenues pour les années 1998, 1999, 2000 et 2001.

Un constat intermédiaire montre que les IUFM n'ont recruté qu'une centaine de jeunes docteurs en raison à la fois de difficultés liées aux conditions de recevabilité des candidatures et à l'évolution du marché de l'emploi dans le secteur des nouvelles technologies.

De l'analyse de la dépense, il ressort que pour 110 jeunes docteurs recrutés effectivement en 1998 et 1999, et 103 jeunes docteurs présents dans le dispositif en 2000 et 2001, le coût de la rémunération, qui atteint 11,39 M€, aurait dû être théoriquement supporté par les financeurs à hauteur de :

- 6,08 M€ pour le ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- 1,52 M€ pour le ministère de l'éducation nationale ;
- 3,78 M€ par les établissements d'enseignement supérieur.

Un bilan final sera établi 2003 pour apprécier le solde entre le montant des crédits délégués et ceux réellement consommés au titre de la rémunération des jeunes docteurs.

D'ores et déjà, pour restituer au MES le trop-versé mentionné, le MEN n'a pas obtenu de répartition supplémentaire pour 2001 et n'en demandera pas pour 2002.

♦ Par ailleurs, la Cour relève que la subvention du Fonds Social Européen (FSE) affectée sur le chapitre 36-11 de la section "enseignement supérieur" n'a servi qu'en partie au programme de professionnalisation des emplois-jeunes.

Les crédits du fonds social européen (FSE) du chapitre 36-11 ont fait l'objet de deux rattachements de fonds de concours sur la section enseignement supérieur du budget du MEN en fin d'exercice 2000, pour un montant global de 1,34 M€.

Le bilan réalisé par la direction de l'enseignement supérieur (DES) au titre de l'exécution de la convention passée avec l'Union européenne concernant la professionnalisation des aides éducateurs montre que 2,75 M€ ont été dépensés pour ces actions par les établissements d'enseignement supérieur. Les crédits du FSE ont donc été mobilisés conformément à cette convention, selon les règles de cofinancement prévues.

Par ailleurs, la DES a mis en place une procédure de contrôle qui doit permettre de vérifier la bonne affectation des crédits notifiés au titre des programmes de professionnalisation mis en place par les établissements.

Le coût financier global du programme pour l'Etat

♦ En premier lieu, la Cour rappelle que les ministères employeurs, dont l'Education nationale, sont tenus de financer le complément de rémunération (soit 20 % du SMIC) pour lequel ils ont été dotés en loi de finances initiale, et que ce ratio n'a pas été respecté pendant la période contrôlée.

La part de la dépense de rémunération des emplois jeunes de l'éducation nationale effectivement supportée par ce ministère n'atteint pas les 20 %.

Le décalage s'explique par le fait, qu'en matière d'indemnisation du chômage, la solution de l'auto-assurance a été préconisée parce que l'adhésion aux ASSEDIC aurait entraîné l'adhésion pour l'ensemble des personnels non titulaires de l'établissement, et que le coût de cette solution paraissait difficilement supportable par les établissements.

♦ Par ailleurs, la Cour constate un trop-versé par le ministère de l'emploi et de la solidarité au ministère de l'éducation nationale, provenant en partie d'une surévaluation par ce dernier des effectifs réels d'emplois-jeunes le concernant.

Chaque année, la dotation provenant du MES est calculée en fonction des effectifs d'emplois-jeunes présents dans le dispositif. La régulation, pratiquée à l'échéance de chaque exercice budgétaire, tient compte de l'impact financier du turn-over et des écarts constatés entre projections d'effectifs et constat des effectifs recrutés, et aboutit à une réduction du montant des répartitions demandées au MES l'année suivante.

S'il est exact que la part de crédits demandés au MES a pu être surévaluée lors du démarrage du dispositif, en tout état de cause, les crédits provenant de ce ministère n'ont pu avoir d'autre objet que le financement des emplois-jeunes.

♦ Enfin, la Cour relève que le poids de l'indemnisation chômage des emplois-jeunes ne trouvant pas d'emploi à l'issue de leur contrat n'a pas été pris en compte, ce qui fait peser une lourde hypothèque sur les comptes des établissements publics.

Si le poids de l'indemnisation chômage des emplois-jeunes est effectivement une question préoccupante, la création de troisièmes concours dans divers corps dépendant du ministère de l'éducation nationale est cependant de nature à atténuer le nombre d'emplois-jeunes de l'éducation nationale qui, à l'issue de leur contrat, se retrouveront sans perspectives d'emploi. Plusieurs projets de décrets, portant application de l'article 15 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, prévoient la création d'un troisième concours de recrutement dans certains corps enseignants et d'éducation, ainsi que dans certains corps de personnels non enseignants et leurs modalités d'accès.

Les emplois-jeunes de l'éducation nationale font partie intégrante du vivier des personnels qui pourront se présenter à ces nouveaux concours et par la même trouver des débouchés.

Des études portant sur les ruptures de contrats emploi-jeune de l'éducation nationale depuis leur création (citées supra I-Dispositif d'aide à la professionnalisation) viennent conforter cette approche. Elles montrent en effet que beaucoup de ceux qui retrouvent un emploi y parviennent d'ores et déjà par la voie de concours.

D'ores et déjà, plus de 25 000 jeunes ont quitté le dispositif, majoritairement pour un emploi dans le secteur privé ou public, portant à 85 000 le nombre de jeunes qui se sont professionnalisés dans le cadre des établissements de l'éducation nationale.

Le suivi des résultats

♦ La Cour souligne en premier le problème de fiabilité des informations qui a affecté le système de suivi informatisé des conventions (PEGASE).

Un problème de fiabilité des informations s'est effectivement posé dans les premières années du programme compte tenu de la rapidité de mise en œuvre des recrutements. Le développement et le déploiement de l'application nationale de suivi des conventions et des contrats "PEGASE", puis, plus récemment, le déploiement d'un module relatif à la professionnalisation permettent au ministère de disposer aujourd'hui d'un système d'information fiabilisé aux fonctionnalités étendues.

♦ Par ailleurs, la Cour relativise le caractère de nouveauté et de diversité des emplois créés, en observant que les activités exercées à l'éducation nationale se rapportant pour l'essentiel à l'informatique et aux technologies nouvelles.

S'agissant des activités exercées par les emplois-jeunes, le commentaire de la Cour peut s'appliquer principalement aux jeunes docteurs mais certainement pas à l'ensemble des aides éducateurs, qui sont dans leur quasi-totalité présents dans les établissements de l'enseignement scolaire, et dont moins d'un sur quatre se consacre à des activités d'assistance informatique. En effet, la fonction d'aide-éducateur recouvre des activités variées :

- Dans le 1er degré, les aides éducateurs apportent une aide à l'animation pédagogique en collaboration avec l'enseignant, une aide à l'initiation aux techniques de l'outil informatique et ils participent au développement des bibliothèques centres documentaires (BCD) Dans le cadre de mises à disposition auprès de collectivités locales ou d'associations, ils interviennent dans les cantines et les études surveillées.

- Dans le 2nd degré, les activités principalement exercées sont l'animation et l'accompagnement individualisés, la médiation (adultes-relais) et l'assistance documentaire et informatique.

Activités exercées par les aides éducateurs (en %)

Fonctions	1 ^{er} degré	2 nd degré	Ensemble
Assistance informatique	25	19	22
Aide à la documentation	24	10	18
Animation/accompagnement individualisés	17	23	20
Assistance pédagogique	15	6	11
Médiation	15	33	22
Assistance administrative et gestion des stages	2	7	5
Assistance à l'intégration scolaire	1	1	1
Assistance sanitaire	1	1	1
TOTAL	100	100	100

Source DESCO juin 2001

*REPOSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL D'AMENAGEMENT
DES STRUCTURES ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)*

Le CNASEA est soumis aux règles de la comptabilité publique et le paiement des aides qu'il effectue respecte les procédures de la dépense publique. L'option du ministère de l'emploi a donc été de ne pas recourir non pas aux procédures de la comptabilité publique mais aux services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique.

Le CNASEA a été retenu officiellement comme opérateur lors d'un arbitrage interministériel qui s'est déroulé le 17 octobre 1997. Cette décision a été formalisée par la rédaction d'un avenant à la convention de 1992, liant le ministère de l'emploi au CNASEA. Sa date tardive de conclusion formelle est liée aux délais de signature des trois ministères concernés par cet avenant.

Concernant les relations financières entre l'Etat et le CNASEA ainsi que le relève la Cour, il apparaît à fin 2000 un déficit de 4,39 M€. Il est vrai qu'au cours des exercices 1998, 1999 et 2000, hors mois de décembre, le CNASEA a bénéficié d'une trésorerie moyenne de 91,47 M€ et la Cour en donne les raisons. Toutefois, ce chiffre est à rapprocher des dépenses effectuées sur la même période, lesquelles ont été supérieures à 3,5 Md€, soit 97,5 M€ par mois. La trésorerie disponible a donc en moyenne été inférieure à un mois de paiement.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

PRESENTATION

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes est, de loin, l'organisme de formation des adultes français le plus important. Principalement orientée vers la formation qualifiante, elle a accueilli en 2000 plus de 166 000 stagiaires et dispensé plus de 64,5 millions d'heures de formation. Elle intervient également en d'autres domaines, notamment en matière d'orientation dispensée à l'ensemble de ses stagiaires et éventuellement à d'autres bénéficiaires. Elle emploie plus de 11 000 agents.

Principalement financée par l'Etat, elle a reçu en 2000 une subvention de fonctionnement de 686,8 M€, subvention à laquelle est associé, sous le nom de "commande publique", un programme de prestations. Ses produits d'exploitation étaient au total de 841,82 M€.

En 1997, la Cour³³ avait relevé des dysfonctionnements importants notamment en matière de gestion budgétaire et comptable ou de passation des marchés. Elle avait également souligné les ambiguïtés des relations de l'association avec L'Etat. Elle a procédé à une nouvelle enquête portant sur les exercices 1995 à 1999.

Depuis la précédente intervention de la Juridiction, l'AFPA offre un aspect sensiblement différent. Son environnement a été profondément modifié tant en ce qui concerne ses marchés que ses relations avec la puissance publique en raison de la décentralisation des responsabilités publiques dans le domaine de la formation professionnelle engagée par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, de l'évolution du rôle assigné à l'ANPE amplifiée par la réforme récente de l'assurance chômage et des objectifs fixés à l'association par l'Etat.

³³ Rapport public 1997, pages 79 et suivantes.

L'AFPA, qui a engagé un redressement significatif de ses modalités de gestion, est en conséquence confrontée à des problèmes stratégiques dont la solution sera déterminante pour son avenir.

I – La gestion de l'AFPA

A – Le cadre statutaire

Le régime juridique de l'AFPA reste défini par des textes anciens et inadaptés, notamment une circulaire en date du 6 juin 1966. Ces textes assujettissaient l'association à une étroite tutelle du ministre chargé du travail qui avait la faculté d'intervenir dans des actes de gestion courante. Elle était également placée sous la dépendance des directions départementales du travail.

Dans les faits, l'AFPA a progressivement affirmé au fil des ans son indépendance. Quelques modifications statutaires mineures au cours de la période sous revue ont contribué à encourager cette évolution. Les dispositions réglementaires régissant l'AFPA restent cependant particulièrement inadaptées dans le domaine financier. On les trouve pour l'essentiel dans un arrêté du 18 février 1966 inspiré du règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Le régime financier de l'AFPA s'en éloigne toutefois assez largement. Ainsi, la responsabilité pécuniaire du comptable de l'AFPA (chef des services financiers) peut être engagée par l'assemblée générale de l'association ou une décision conjointe des ministres chargés des finances et de l'emploi, éventuellement sur proposition de la Cour des comptes, dans des conditions juridiques pour le moins inhabituelles. Pour ce qui est de la gestion de ses opérations, l'AFPA s'inspire des instructions de la comptabilité publique relative aux établissements à caractère administratif³⁴ sans cependant les appliquer totalement.

D'une manière générale, son statut associatif n'est largement que de façade. La dépendance financière de l'AFPA à l'égard de l'Etat et l'organisation de la tutelle lui ôtent le fondement subjectif propre à ce type de convention. Quant au fonctionnement de ses organes dirigeants, la gestion de l'association repose sur une large délégation du président du conseil d'administration au directeur général. Le trésorier, s'il est désigné par l'assemblée générale, n'exerce pas de fonction effective.

³⁴ Instruction de la direction générale de la comptabilité publique M 9-1.

Par ailleurs, le statut d'association de l'AFPA, personne morale de droit privé qui ne bénéficie d'aucun privilège dans ses relations avec les tiers, est à l'origine de diverses incohérences ou ambiguïtés qui ne facilitent pas la clarification de la situation de son patrimoine.

B – L'évolution des modalités de gestion

Depuis le dernier contrôle de la Cour, l'AFPA a réformé des éléments importants de sa gestion. Cette modernisation, qui n'est pas achevée, se heurte parfois à des inerties culturelles propres à l'organisme.

1 – La mise en ordre de la comptabilité générale

Les comptes de l'AFPA ont été soumis aux vérifications de commissaires aux comptes à compter de l'exercice 1994. Ceux-ci ont refusé de certifier les comptes de 1994 et de 1995 en raison notamment de l'hétérogénéité des pratiques comptables au sein de l'association et de l'absence d'inventaire du patrimoine. Ils ont, dans les années suivantes, assorti leurs certifications de diverses réserves progressivement levées. S'agissant des comptes de l'exercice 1999, il n'en restait plus qu'une relative au contrôle interne³⁵.

Sur leur impulsion, l'AFPA s'est en effet engagée dans une mise en ordre de sa comptabilité générale. Elle a mis en œuvre à compter de 1999 un nouveau plan comptable préalablement approuvé par le conseil national de la comptabilité. Elle a également codifié ses procédures comptables.

Elle a par ailleurs procédé à une rénovation de l'inventaire et de la valorisation de ses immobilisations qui n'étaient antérieurement comptabilisées que de façon fragmentaire et dans le plus grand désordre. En tout état de cause, ces immobilisations ne donnaient lieu à amortissement que de façon très partielle. Cette opération relativement lourde a porté son actif brut immobilisé au 1^{er} janvier 1999 à 2,23 Md€. Une mise en ordre des comptes de réserve au passif ainsi que la constitution d'une provision pour congés payés ont accompagné cette opération d'actualisation de l'actif du bilan.

³⁵ Pour 2000, exercice non vérifié par la Cour, les commissaires aux comptes ont formulé sur les comptes une réserve sur le rattachement de charges à l'exercice et relevé, s'agissant des informations figurant dans le rapport d'activité du bureau, des risques d'erreur liés à l'hétérogénéité du contrôle interne sur la présence des bénéficiaires de la commande publique, observation qui rejoint celle de la Cour (cf. infra).

Les amortissements supplémentaires que comptabilise désormais l'AFPA sont toutefois sans incidence notable sur l'équilibre d'ensemble de son compte de résultat. Ils sont en effet compensés par la réintégration dans les produits des subventions d'investissement de l'Etat ou d'autres collectivités qui financent presque intégralement les immobilisations.

N'ont fait l'objet d'une valorisation au bilan que les constructions, les terrains d'assiette n'ayant pas été retenus au motif qu'ils restent la propriété de l'Etat qui continue, dans les rares cas où une opération exige un achat, à les acquérir pour les mettre à la disposition de l'AFPA. Mais l'Etat avait aussi mis à l'origine les centres de formation professionnelle à la disposition de l'association et l'arrêté de 1966 précité prescrit à l'AFPA l'inscription en comptabilité des opérations relatives à l'ensemble du patrimoine dont elle assure la gestion³⁶.

La détention en propre de la totalité de l'important patrimoine immobilier qu'elle exploite aurait pour avantage de lui permettre de le gérer de façon active et dynamique.

2 – L'effort de déconcentration et la contractualisation interne

Depuis 1994, conformément aux objectifs fixés par le premier contrat de progrès qu'elle a conclu avec l'Etat, l'AFPA a accentué sa déconcentration interne :

- les compétences de ses directeurs régionaux ont été étendues ;
- un dispositif de programmation et d'engagements sur des résultats annuels a été mis en place sous la forme de "conventions annuelles de résultats (CAR)" devenues à compter de 2000 "contrats d'objectifs et de résultats (COR)". Ces contrats entre la direction générale et les directions régionales formulent des objectifs quantitatifs de réalisation des prestations et déterminent un équilibre financier au niveau régional sans toutefois s'accompagner d'incitations significatives ;
- à compter du 1^{er} janvier 2001, dans le cadre d'un "projet ordonnateur-comptable" les opérations de recettes et de dépenses ont été regroupées au niveau régional.

Lors du contrôle de la Cour, l'AFPA envisageait d'élargir à nouveau les délégations de pouvoir consenties à ses directeurs régionaux notamment dans le domaine de la gestion du personnel, des engagements

³⁶ Si un organisme privé ne porte à son bilan que les biens dont il est propriétaire, les établissements publics à caractère administratif bénéficient d'une dérogation à ce principe. Instruction M 9-1 dont se réclame l'AFPA.

financiers en recettes et en dépenses ainsi que de l'engagement de l'AFPA dans des structures juridiques locales autonomes (associations, groupements d'intérêt public et autres).

La région tend ainsi à devenir un cadre à la fois de gestion et d'orientation des activités de l'association. L'autonomie de l'échelon régional doit toutefois rester nécessairement soumise aux contraintes de la réalisation prioritaire de la "commande publique" de l'Etat correspondant à la subvention de fonctionnement et, s'agissant de l'appareil de formation, aux prescriptions du schéma de développement des formations de l'association. Dans l'hypothèse d'une association des collectivités régionales à la définition des orientations locales de l'AFPA, une compatibilité sera, bien sûr, à trouver entre les orientations proprement régionales et celles définies au niveau national.

3 – La mise en place d'une comptabilité analytique

La mise en place de la comptabilité analytique s'est étalée sur plusieurs années. Initiés en 1991, ces travaux n'ont permis d'établir les premiers comptes analytiques qu'en 1999. Priorité a été donnée par l'Etat à la valorisation annuelle de la "commande publique". Celle-ci est pratiquée à partir du suivi comptable d'une quinzaine d'activités.

Cette valorisation ne prend pas en compte cependant les amortissements et donc la consommation de capital correspondante³⁷. Ainsi l'AFPA ne valorise pas encore ses activités au coût complet comme les deux contrats de progrès le lui prescrivaient.

Par ailleurs le caractère très global des coûts unitaires dégagés en fait essentiellement des paramètres de calcul de la subvention de fonctionnement et non des références pouvant servir de base à l'appréciation du coût des formations individuellement ou par secteur et à leur facturation³⁸. Il est même de nature à biaiser les choix stratégiques, les prestations facturées au dessus des coûts moyens dégagés étant a priori réputées rentables, les prestations facturées à un niveau inférieur étant considérées comme déficitaires.

Dans sa mise en œuvre, cette comptabilité analytique, d'une architecture classique, souffre encore de graves défauts qui ne lui

³⁷ Une valorisation de la commande de l'Etat à des coûts incluant les amortissements impliquerait l'abandon du financement distinct par l'Etat des investissements de l'AFPA sur subventions d'investissement.

³⁸ Il n'existe qu'une seule valorisation de l'heure travaillée stagiaire (HTS) pour la formation dite présentielle et une seule pour l'enseignement à distance.

permettent pas, malgré les moyens déployés, de remplir les fonctions d'instrument de gestion et de moyen de tarification que l'on attend d'un tel dispositif. La fiabilité des informations dégagées est en effet affectée par l'hétérogénéité du découpage des unités d'observation dans les différents établissements, l'absence d'homogénéisation dans les méthodes d'imputation des coûts et les déficiences dans la saisie des informations.

L'AFPA n'est pas dès lors en mesure de comparer le coût d'une formation ou d'une prestation entre ses différents établissements. Elle s'est donnée pour objectif de disposer en 2004 de résultats analytiques détaillés à partir des comptes 2003. Une meilleure connaissance des coûts des différentes formations devrait affecter les choix stratégiques de l'association et la détermination de la commande centralisée de l'Etat.

4 – La fonction informatique

a) L'informatique de gestion

La mise en place d'un système intégré de l'informatique de l'AFPA a été souhaitée dès 1987 lors de l'élaboration du schéma directeur informatique 1989-1994. Le système informatique de l'AFPA restait encore fin 2000, défini à partir du périmètre alors déterminé.

Au cours de la dernière période, l'association s'est efforcée de remédier aux faiblesses du premier schéma directeur qui avaient été relevés par la Cour lors de son précédent contrôle. Une nouvelle démarche fondée sur une politique de sous-traitance dorénavant pilotée et sur une bonne maîtrise du processus de passation des marchés lui a permis d'assurer un bon fonctionnement des applications qui lui avaient été livrées. Néanmoins, le système d'information ainsi constitué regroupe des outils hétérogènes, voire pour certains d'entre eux, archaïques et non conviviaux.

L'AFPA a donc élaboré un nouveau schéma directeur des systèmes d'information, en phase avec le deuxième contrat de progrès qu'elle a conclu avec l'Etat. A l'échéance de 2003, elle devrait disposer d'applications dites "cœur de métier" conçues dans un environnement technologique plus convivial et adaptées tant aux besoins de sa gestion qu'au suivi individualisé des stagiaires. En parallèle, un schéma directeur des télécommunications et de l'architecture encadre la migration des supports informatiques de l'association vers les nouvelles technologies standards du marché.

Les applications de l'association ne devraient être compatibles avec celles de l'ANPE qu'en 2003, date annoncée par cet établissement public pour la mise en service des applications issues de son projet informatique GEODE. Dans l'immédiat, un système d'information transitoire (SIT) avec l'ANPE n'a cependant été opérationnel qu'en avril 2000, soit avec un an de retard sur les prévisions. Son absence de convivialité explique en grande partie le maintien de supports papier pour les échanges entre les deux organismes d'informations concernant les demandeurs d'emploi. Cette situation peu satisfaisante, d'abord envisagée pour quelques mois, devrait ainsi perdurer pendant un minimum de quatre années.

En tout état de cause, la qualité des résultats obtenus dépendra de celle de l'information traitée.

A cet égard, la Cour a relevé une certaine hétérogénéité dans la diffusion des outils et des méthodes informatiques au sein de l'AFPA, des retards dans le renseignement des systèmes, des négligences dans la saisie des données. Des discordances ont été souvent repérées entre les résultats de diverses applications. La saisie des données dans l'applicatif qui enregistre les ventilations d'activité et à partir de laquelle est élaborée la comptabilité analytique est en particulier souvent déficiente. Des insuffisances ont été notamment constatées dans le décompte des absences des stagiaires, absences dont les conséquences à tirer sur la réalisation de la commande centralisée de l'Etat seraient à déterminer entre l'AFPA et l'Etat.

b) L'informatique pédagogique

Dans le domaine de l'informatique pédagogique, qui peut contribuer significativement à la modernisation des formations, l'AFPA n'en est qu'à la définition de ses orientations et à de timides expérimentations.

Dans un premier temps, le schéma directeur (SDSI) 1999-2003 a programmé la mise en place d'une infrastructure suffisamment ouverte pour accueillir le moment venu tout type d'outil pédagogique. Début 2001, seuls 3 centres sur les 60 prévus en 2000 étaient toutefois équipés. L'absence d'intranet propre à l'association ne permettait pas encore de relier les différents centres entre eux. Le projet présenté en 2001, qui s'appuie sur un concept défini dans le SDSI³⁹, mais il introduit l'informatique dans les ateliers de formation sans cependant en préciser l'apport ou les formations bénéficiaires.

³⁹ Espace ouvert de formation (EOF) constitué d'un serveur local desservant une dizaine de postes de travail.

Au cours de la période contrôlée, l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est dès lors resté confidentiel, fruit d'initiatives locales ou sectorielles.

Une banque de données des ressources formatives opérationnelle depuis fin 2000, contenait alors les référentiels utilisés pour l'orientation. Elle doit accueillir à terme les référentiels emplois, évaluation et formation.

Pour la formation, l'objectif de l'AFPA est de développer les supports informatiques correspondant à 10 titres de qualification professionnelle en 2001 et d'en disposer de 50 en 2003 alors qu'elle délivre aujourd'hui 250 titres. Elle envisage par ailleurs d'acquérir des CD-ROM du commerce pour les préformations.

L'enseignement à distance (EAD) proposé par l'association concerne essentiellement des formations non diplômantes de type scolaire ou portant sur des techniques élémentaires. Ce mode d'enseignement, particulièrement adapté aux NTIC fait l'objet d'un projet peu ambitieux. L'AFPA prévoit d'avoir numérisé les supports EAD fin 2001 et d'intégrer d'ici 2003 une assistance pédagogique pour 17 de ces formations.

Contrairement à d'autres acteurs privés ou publics de la formation initiale ou continue, l'AFPA ne disposait pas au moment du contrôle de la Cour d'un site accessible via internet permettant de dispenser des formations. Cette modalité d'enseignement ne fait pas partie de son plan d'action actuel.

Les conséquences du recours de l'AFPA aux possibilités de l'informatique pédagogique devront par la suite être tirées en termes d'organisation, de profil des formateurs et d'effectifs adaptés.

5 – Observations complémentaires

La Cour a relevé d'autres dysfonctionnements dans la gestion de l'AFPA. Ainsi, l'organisation de certains services comptables au niveau des centres de formation laisse parfois à désirer. Le suivi des conventions de recettes avec les tiers et le recouvrement des créances sont parfois insuffisants. La gestion du parc automobile et celle des frais de mission, qui restent insuffisamment contrôlées, présentent les mêmes irrégularités que celles constatées lors du précédent contrôle de la Cour. Enfin l'efficacité du contrôle interne serait accrue par une meilleure diffusion des résultats des rapports du service d'audit.

C – Les ressources humaines

La période couverte par l'enquête a été marquée par la rénovation du cadre juridique de la gestion du personnel de l'AFPA. Cette rénovation résulte d'un accord du 4 juillet 1996 entre la direction de l'association et certaines organisations syndicales représentatives.

Cet accord de large portée, puisqu'il touche à tous les domaines de la réglementation en la matière, substituait un régime conventionnel à un statut de droit public. Il comportait une nouvelle grille de classification et un engagement de négociation sur l'aménagement du temps de travail jugé suffisamment favorable par les partenaires sociaux signataires pour emporter leur adhésion. Cet engagement s'est concrétisé dans le cadre des dispositions législatives ultérieures en la matière.

1 – Les effectifs

Les effectifs indiciaires⁴⁰, en équivalents temps plein (ETP) annuels moyens, sont passés de 10 605,30 en 1995 à 10 662,84 en 1999. L'évolution en personnes physiques a été de 11 382 à 11 281.

Des dispositifs de cessation progressive ou anticipée d'activité ont été mis en œuvre au cours de la période examinée : préretraite progressive et AS-FNE⁴¹ en 1995 et 1996 ; ARPE⁴² à partir de 1995. 2 034 personnes ont été concernées par ces mesures entre 1995 et 1999 pour un coût total sur la période pour l'association estimé par l'AFPA à 22,04 M€ tous dispositifs confondus.

L'accord conclu sur la réduction du temps de travail prévoit la création de 520 emplois pour un surcoût, après réalisation de l'ensemble des embauches, de 13,72 M€ en année pleine.

2 – La gestion des emplois

A l'occasion de la réforme du régime juridique de son personnel, l'AFPA a procédé à l'établissement d'un nouveau référentiel de ses emplois. Un seul des emplois décrits dans ce référentiel donne lieu à une gestion prévisionnelle des effectifs, celui de formateur (40 % des effectifs il est vrai). Celle-ci s'est inscrite dans le cadre du schéma de

40 Personnels relevant de la grille de classification et de rémunération prévue par l'accord de 1996.

41 Allocation spéciale du fonds national de l'emploi.

42 Allocation de remplacement pour l'emploi.

développement de l'offre de formation (SDDOF) du premier contrat de progrès et dans celui du schéma d'évolution des formations (SDEF) du deuxième. Le SDDOF n'a pas donné lieu à un bilan final. Un premier bilan du SDEF devait être présenté au bureau de l'association fin 2001. Il est prévu que le volume des emplois considéré resterait globalement stable, à périmètre constant de l'offre de formation, sur la période du deuxième contrat.

L'évolution de la structure hiérarchique a été caractérisée au cours de la période par une forte augmentation de la catégorie des cadres hiérarchiques et fonctionnels passée, de 1995 à 1999, de 16,9 % à 19,35 % des ETP indiciaries.

S'agissant de la répartition géographique des emplois, le premier contrat de progrès prévoyait une diminution relative des emplois du siège au profit de ceux du réseau, les premiers devant être ramenés à un niveau de 4 % du total des emplois au maximum. Dans la définition du siège retenue dans le cadre du premier contrat de progrès, un niveau de 4,47 % a été atteint en 1998. L'objectif des 4 % a été franchi en 2000.

L'AFPA fait une distinction depuis 1997, dans son nouveau référentiel d'emplois, entre les emplois au service direct des bénéficiaires (SDB) et les autres (NSDB). Leur définition a été reformulée en 2000, en concertation avec l'Etat. Dans cette nouvelle approche, et en moyenne annuelle, la place des SDB est passée de 60,72 à 63,47 % du total des ETP indiciaries entre 1997 et 2000.

L'accord de 1996 a mis en place des procédures destinées à encourager la mobilité des agents. Si le suivi interne à l'AFPA reste trop insuffisant pour en avoir une image précise, cette mobilité paraît néanmoins faible. Il n'existe pas de règles quant à la durée souhaitable d'occupation d'un poste, et au rythme d'alternance entre l'AFPA et le monde des entreprises pour les personnels de production. Il n'existe pas davantage de schémas types d'évolution des carrières ou de classification des établissements.

La démographie des personnels traduit leur faible mobilité externe. La moyenne d'âge est passée de 45,5 à 47 ans entre 1995 et 1999. S'agissant des formateurs et psychologues, 45 % des formateurs et psychologues étaient âgés de plus de 50 ans en fin de période contre 34 % en début de période. Plus de la moitié des cadres est âgée de plus de 50 ans.

L'absentéisme est passé entre 1997 et 1999 de 17,00 à 18,73 jours⁴³ par agent, la part imputable à la maladie ayant évolué dans ce total de 9,86 à 12,47 jours.

3 – La maîtrise de la masse salariale

Le montant des salaires et traitements apparaissant au compte d'exploitation de l'AFPA de 0,40 Md€ en 1999 (hors charges sociales), n'a progressé que de 1,6 % par an en moyenne depuis 1995, passant de 46,9 % à 44,8 % des charges d'exploitation.

Avec la maîtrise des effectifs et l'encadrement de la rémunération moyenne du personnel en place selon le dispositif applicable à la plupart des entreprises publiques, la modification du régime juridique du personnel a joué un rôle décisif dans cette évolution positive. L'indexation des rémunérations des agents de l'AFPA sur celles des ouvriers des arsenaux de l'Etat, le système d'avancement au choix par quotas et les règles d'avancement à l'ancienneté qui figuraient dans le statut antérieur à l'accord de 1996 imprimaient en effet une grande inertie à l'évolution des charges de rémunération tout en privant l'AFPA de la souplesse de gestion nécessaire de ses ressources humaines.

II – Les problèmes stratégiques de l'AFPA

A – L'évolution de la place de l'AFPA dans le domaine de la formation continue

Les activités de l'AFPA peuvent être regroupées en cinq ensembles :

- les services d'orientation portant principalement sur les diagnostics de besoins (S1), la définition de projets de formation (S2), le suivi des bénéficiaires en formation (S3), de l'accompagnement des bénéficiaires (S4), le positionnement professionnel des stagiaires (évaluation des compétences et des acquis professionnels - ECAP) ;

⁴³ Ces chiffres établis par l'AFPA diffèrent de ceux de ses bilans sociaux. L'AFPA n'a pas pu fournir de chiffres homogènes sur la période antérieure.

- les services de formation : actions de préinsertion et de qualification, formation "présentielle" dans les centres⁴⁴, formation à distance ;
- les prestations associées à la formation : hébergement des bénéficiaires et restauration, accompagnement socio-éducatif et sanitaire des stagiaires ;
- les services délégués par le ministère de l'emploi et de la solidarité (MES) : notamment ingénierie de certification des titres du MES, organisation des examens, enquêtes d'agrément technique des centres habilités à dispenser ces titres du MES, secrétariat des instances consultatives de cette certification, gestion des rémunérations des stagiaires ;
- la recherche-développement et l'expertise.

Ces différents blocs sont d'importance inégale dans l'équilibre financier de l'AFPA. Si l'on se réfère aux produits par activités de la comptabilité analytique qui se sont élevés au total en 1999 à 807,99 M€, l'orientation (71,64 M€) et la formation (577,39 M€) en constituaient les postes principaux. La restauration comptait pour 48,73 M€ et l'hébergement pour 16,27 M€.

Depuis 1998⁴⁵, l'activité d'orientation de l'AFPA a été considérablement affectée par le réaménagement de ses relations avec l'ANPE et a enregistré corrélativement une forte diminution des "diagnostics de besoin" (S1) et une forte augmentation des concours à la définition d'un parcours de formation (S2). La politique de suivi individualisé des stagiaires a par ailleurs entraîné une augmentation importante des ECAP compensée par une diminution des autres prestations de suivi.

La place de l'AFPA dans la formation professionnelle continue est usuellement présentée en retenant une approche de marché globalisée, essentiellement celle des plans de formation des entreprises, ce qui conduit à ne lui reconnaître qu'une importance relativement modeste dans l'ensemble : 1,4 % de ce marché ou 3,5 % du marché dit "restreint" qui ne retient que les organismes exerçant à titre principal une activité de formation. Mais si l'on tient compte des activités hors marché et singulièrement de la commande centralisée de l'Etat ("commande publique"), l'AFPA représentait, en termes d'appareil de formation continue et non plus de marché, quelque 7,4 % de cet appareil en 1999.

⁴⁴ Formation comportant la présence physique des stagiaires par opposition à l'enseignement à distance (EAD).

⁴⁵ Il n'existe pas de chiffres cohérents sur les années antérieures.

Dans certaines spécialités, elle constitue plus du tiers de l'offre de formation.

L'AFPA a été confrontée dans la période sous revue à une stagnation de la demande de formation qui lui est adressée. Celle-ci recouvre des évolutions divergentes par financeurs.

De 1995 à 2000 le volume d'heures travaillées stagiaire (HTS) a ainsi diminué de 1,5 %. Cette diminution globale recouvre une régression des heures de formation dite présentielle de 6,2 % compensée par une forte augmentation de l'enseignement à distance (EAD)⁴⁶. Cette dernière a coïncidé avec l'ouverture en 1995 du droit à rémunération des stagiaires de l'EAD. Cet enseignement joue en effet un rôle important dans la gestion de ses files d'attente par l'AFPA.

L'AFPA a été confrontée sur l'ensemble de la période à :

- une progression modérée des prestations associées à la subvention de l'Etat constituant la "commande publique" ;
- un effondrement de la demande de l'Etat hors commande publique (achats de prestations par ses services déconcentrés) ;
- une forte baisse de la demande des collectivités territoriales à compter de 1998 après une hausse importante de 1995 à 1997 ;
- une forte augmentation de la demande des entreprises.

Le tableau ci-après illustre ces évolutions à travers les entrées en formation :

Activité formation par financeur – Entrées en formation

	1995			2000			Evolution 95-00 %	Taux annuel moyen
	AFPA	s/trait	Total	AFPA	s/trait	Total		
Commande Publique + FSE	71 302		71 302	73 095		73 095	2,51	0,50
Commande Publique déconcentrée	23 147	5 230	28 377	9 686	753	10 439	- 63,21	- 18,13
<i>Dont SIFE</i>	13 864	3 360	17 224	6 136	517	6 653	- 61,37	- 17,32
<i>CFI</i>	2 842	891	3 733	1	1	2	- 99,95	- 77,83
<i>SAE</i>	248		248	51		51	- 79,44	- 27,12
Collectivités territoriales	6 983	1 795	8 778	7 120	1 037	8 157	- 7,07	- 1,46
Entreprises	42 048	929	42 977	52 536	1 032	53 568	24,64	4,50
<i>dont Plan de formation</i>	34 233	827	35 060	38 731	631	39 362	12,27	2,34
<i>CFI</i>	3 069	21	3 090	3 071	21	3 092	0,06	0,01
<i>Alternance</i>	2 981	54	3 035	4 313	353	4 666	53,74	8,98
Total	143 480	7 954	151 434	142 437	2 822	145 259	- 4,08	- 0,83
Enseignement à distance (1)			ND			20 838		
Total			ND			166 097		

Source AFPA

(1) Les heures travaillées stagiaire de l'EAD sont passées de 536 322 en 1995 à 3 547 681 en 2000.

⁴⁶ Les HTS de l'EAD sont passées de 536 322 en 1995 à 3 547 681 en 1999.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette régression de l'activité de l'AFPA sur les marchés des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales :

- du côté des services déconcentrés de l'Etat, la diminution du volume des dispositifs de réinsertion des demandeurs d'emploi et la volonté de l'Etat de diversifier ses prestataires sur le marché concurrentiel de la réinsertion et de la préformation ;
- s'agissant des collectivités territoriales, une réorientation de leur demande vers d'autres prestataires peut-être liée à la nature des formations qu'elles organisent⁴⁷ ;
- des facteurs financiers enfin qui ont incité l'AFPA à se retirer de ces marchés. Alors que le coût moyen de l'heure travaillée stagiaire était en 1999, selon les résultats de la comptabilité analytique, de 9,05 €, le prix de valorisation de la "commande publique" était de 8,65 €, le prix moyen de facturation aux services déconcentrés de l'Etat de 5,44 € et aux collectivités territoriales de 4,97 € seulement.

Par comparaison, le prix moyen de facturation aux entreprises s'établissait à 9,86 €, niveau réputé assurer, a priori, la rentabilité de ce marché⁴⁸.

Ces évolutions conduisent à rendre l'équilibre financier de l'AFPA fragile. Confrontée à une "commande publique" visant principalement l'insertion de flux de demandeurs d'emploi et dont l'élasticité est nécessairement limitée par les contraintes budgétaires de l'Etat, en partie délaissée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat, l'association doit se maintenir sur le marché des entreprises aux caractéristiques très différentes. Celui-ci contribue pour une large part à son équilibre financier.

B – Les relations avec l'Etat : contrats de progrès et commande publique

L'activité de l'AFPA et ses relations avec l'Etat ont été au cours de la période sous revue orientées par les deux contrats de progrès couvrant respectivement les années 1994-1998 et 1999-2003.

47 cf. infra.

48 La comptabilité de l'AFPA ne permet pas toutefois de déterminer des résultats par financeur.

Ces contrats se rejoignent sur certains points. Avec des présentations différentes, ils affirment tous deux la mission qualifiante de l'AFPA notamment pour le premier niveau de formation. Ils prévoient une modernisation de sa gestion, sa déconcentration interne, le développement de ses partenariats.

Leur inspiration est cependant différente.

Le premier contrat était affecté par la décentralisation des responsabilités publiques en matière de formation professionnelle des jeunes intervenue avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Si l'AFPA était placée par celle-ci en dehors du champ de cette décentralisation, son environnement était profondément modifié. Sa déconcentration interne était, au demeurant, conçue comme une réponse à cette évolution. Par ailleurs, il était recommandé à l'AFPA de développer ses prestations en direction des entreprises. Cette orientation était justifiée par le souhait à la fois d'alléger la charge incombant à l'Etat dans le financement de l'association et de donner à celle-ci une sorte de référence au marché. L'AFPA était invitée à porter sa part dans le marché de la formation professionnelle organisée et financée par les entreprises de 1,5 à 4,5 %. On peut se demander si cet objectif était tout à fait fondé. En effet le marché concurrentiel pour l'AFPA est principalement constitué des plans de formation des entreprises et du congé individuel de formation destinés aux salariés et non aux demandeurs d'emploi. Le marché des entreprises est sans doute particulièrement solvable du fait de leurs obligations de financement de la formation continue et du rôle de celle-ci dans la négociation sociale. Il peut en résulter une rentabilité des prestations fournies sur ce marché qui n'est pas nécessairement un critère d'efficacité de l'organisme de formation.

Alors que le contrat de progrès 1994-1998 était marqué par une volonté de diversification de l'activité de l'AFPA vers d'autres partenaires que l'Etat, celui afférent aux années 1999-2003 est dominé par le souhait d'intégrer l'association dans le "service public de l'emploi". En témoigne l'organisation d'un service intégré avec l'ANPE portant sur l'orientation. Ce service a été complété ultérieurement par un objectif fixé dans le cadre de la "commande publique", l'alimentation du dispositif de formation de l'AFPA par l'ANPE à raison de 80 % des stagiaires. Une personnalisation des parcours de formation devait également être mise en place. Enfin une coopération était recommandée avec les services déconcentrés de l'emploi. Simultanément, le recentrage de l'AFPA vers la formation qualifiante a été accentué, puisque l'association, en application des instructions associées à la "commande publique", s'est désengagée de la préinsertion.

Les deux contrats de progrès précisaient le contenu de la "commande publique", qui, depuis 1995, oriente chaque année l'activité de l'AFPA, dans des termes assez proches. Dans les deux textes les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans devaient constituer 80 % des demandeurs d'emploi accueillis dans les dispositifs de formation de l'AFPA. Dans le cadre du deuxième contrat, cet objectif s'est appliqué, comme on l'a indiqué, aux demandeurs d'emploi "adressés par l'ANPE". Par ailleurs le premier contrat assortissait cette orientation d'une proportion minimum "d'heures travaillées stagiaire" en préformation, obligation qui ne figurait pas dans le second. Enfin, le contrat 1999-2003 précise que si le taux de réalisation de la "commande publique" est supérieur à 98 %, celle-ci est réputée exécutée en totalité. Mais ceci s'entend du montant financier global de la commande et non du détail des prestations.

Sur la période la "commande publique" réalisée a évolué de 591,96 M€ à 646,36 M€.

La procédure liée à la "commande publique", si elle marque un progrès par rapport à la période antérieure, n'a pas été toujours d'une parfaite transparence:

- le cadre de la formulation de la "commande publique", et singulièrement la nomenclature des prestations, ont ainsi varié d'année en année ce qui rend les rapprochements difficiles⁴⁹ ;

- la valorisation unitaire des prestations a été déterminée à partir d'estimations relatives à l'année 1992 et mises à jour ou adaptées régulièrement et n'a pas été toujours homogène. Elle n'a pu résulter des premiers résultats 1999 de la comptabilité analytique qu'à compter de 2001. Elle s'est fondée sur des coûts déterminés à partir d'une nomenclature d'activités très agrégée⁵⁰ ;

- des objectifs ont été assignés à l'AFPA par la "commande publique" sans que le système d'information de l'association soit en mesure d'en suivre la réalisation (durée des formations par type de parcours de formation par exemple) ;

- le contrôle des imputations de prestations sur la "commande publique" est parfois insuffisant. En matière de restauration, l'AFPA a ainsi imputé sur la "commande publique" des repas pris par des usagers qui n'en relevaient pas, notamment le personnel, et qui ont, en conséquence, bénéficié de la participation de l'Etat normalement destinée

49 La Cour a dû faire établir une récapitulation détaillée et homogène par blocs de la commande publique sur la période.

50 cf. supra, la comptabilité analytique.

aux bénéficiaires de cette commande⁵¹. 1,4 million de repas environ ont dès lors été partiellement financés de façon indue en 2000. L'AFPA a indiqué à la Cour qu'il serait mis fin à cette pratique à compter du 1er janvier 2002 ;

- enfin, un compte-rendu de l'exécution de la commande publique n'est formellement intervenu qu'à partir de celle de 1999.

C – Les prestations : résultats et adaptation

1 – Les indicateurs associés à la commande publique

Les indicateurs du premier contrat de progrès (1994-1998), qui portaient pour partie sur la gestion de l'association, n'ont été définis que postérieurement à sa conclusion. Ils n'ont pas été tous mis en œuvre. Tel a, par exemple, été le cas de celui relatif au taux d'occupation des capacités de formation. Une douzaine d'indicateurs ont été calculés mensuellement tant au niveau national qu'à celui des régions. Le second contrat de progrès (1999-2003) comporte des indicateurs dits de résultat et de pilotage regroupés en sept objectifs⁵². Treize de ces indicateurs ont donné lieu à un suivi mensuel régionalisé.

L'examen de ces indicateurs conduit à relever quelques résultats sur les deux contrats de progrès.

La part des adultes (demandeurs d'emploi de plus de 25 ans) dans la "commande publique" est passée de 67,2 % en 1995 à 72,3 % en 2000 alors qu'un objectif de 80 % avait été retenu dans les deux contrats de progrès. Le comité d'évaluation du premier contrat s'était, il est vrai, interrogé sur le bien fondé de cet indicateur. Il avait relevé que les jeunes sont plus enclins que les actifs plus âgés à entreprendre des formations longues ; par ailleurs la limite de 25 ans, "issue des politiques dites

51 L'hébergement des stagiaires relevant de la commande publique est imputé en totalité sur celle-ci. S'agissant de la restauration, sur un prix du repas en 1999 de 6,71 €, 2,44 € sont laissés à la charge des stagiaires et 4,27 € sont imputés sur la commande publique.

52 Centrer les missions de l'AFPA sur les services apportés aux demandeurs d'emploi, institution d'un contrat avec chaque bénéficiaire, accroissement des adultes dans la commande publique, mobilisation sur le PNAE et le programme globalisé des aides à l'insertion des publics en difficulté, développement dans les centres de formation des activités impliquant une activité directement entreprise, anticipation des formations et développement maîtrisé du dispositif, affectation des effectifs aux services directs aux bénéficiaires.

jeunes", n'est peut-être pas pertinente, tout jeune de moins de 25 ans n'étant pas forcément un primo demandeur d'emploi.

Les départs anticipés de stagiaires sont passés de 13,8 % à 18 % sur la même période alors que le deuxième contrat de progrès retient un objectif de 10 %.

Les taux de réussite aux examens restent très au dessous des objectifs. Le taux des diplômés s'est établi à 47,7 % en 1999⁵³, malgré un objectif pour le deuxième contrat de 85 %. On observe des disparités importantes entre secteurs et régions⁵⁴. Diverses raisons peuvent être avancées pour expliquer cette évolution : niveau des publics approchés, exigences des entreprises, niveau des enseignements et conception des parcours.

2 – L'adaptation des prestations

Le second contrat de progrès a conduit à redéfinir l'ensemble des prestations d'orientation sur la base d'un partage des rôles entre l'ANPE et l'AFPA.

a) L'adaptation de l'appareil de formation

La modernisation de l'appareil de formation figurait bien évidemment parmi les objectifs des deux contrats de progrès.

Le schéma directeur d'évolution du dispositif d'orientation-formation, annexé au contrat de progrès 1994-1998, n'a que faiblement rééquilibré le partage du volume de l'appareil de formation de l'AFPA entre les grands domaines de l'industrie, du bâtiment, du tertiaire et des formations préparatoires. De 1995 à 1998, le nombre de postes de travail opérationnels est resté pratiquement stable (de 42 922 à 43 499, soit + 1,3 %), avec une légère diminution dans le bâtiment (- 1,7 %) et l'industrie (- 2,7 %), et une progression des formations préparatoires

53 Il s'agit pour le deuxième contrat du taux de validation des engagements individuels de formation (EIF), mais la contractualisation individuelle devrait en principe favoriser les performances.

54 Le taux de réussite à l'examen de validation des compétences (EVCP), qui porte sur les bénéficiaires ayant présenté l'examen était en 1999 de 83,9 % et les taux de placement à six mois relativement favorables. Les 52,3 % de non diplômés en 1999 se partageaient en échec à l'EVCP sans autre validation (7,3 %), attestations modulaires (4,6 %), autres validations (1,2 %), abandon sans validation (14,7 %), sortie sans validation (24,5 %).

(+ 4,7 %) et du tertiaire (6,2 %). A l'intérieur de ces différents domaines, les redistributions entre secteurs ont certes pu être importantes mais la portée de ces réorientations est difficile à apprécier notamment en raison de la connexité des secteurs et sous-secteurs concernés.

Le schéma d'évolution du dispositif de formation lié au deuxième contrat de progrès est en cours d'élaboration. Il fait l'objet d'une démarche par domaine professionnel, les différents domaines devant faire l'objet d'un examen sur la période du contrat. Lors du contrôle de la Cour, un schéma d'évolution avait été arrêté pour quatre domaines en 1999 et cinq en 2000⁵⁵ aboutissant à déterminer à un niveau fin l'évolution du nombre de postes de travail par domaine de formation et, par région, du nombre de formateurs ainsi que des besoins en investissement et en perfectionnement. Aucun bilan d'ensemble n'était toutefois alors disponible. Il convient d'observer que la méthode adoptée pour construire le schéma d'orientation conduit à une approche très cloisonnée sectoriellement, propre à favoriser les positions acquises. Par ailleurs, même si des partenaires extérieurs sont associés au processus d'élaboration du schéma, la définition en est initiée par l'institution elle-même et le résultat largement consensuel.

En vérité, la démographie des formateurs et les départs naturels paraissent dicter largement l'évolution de la structure de l'appareil de formation de l'association. L'AFPA a toutefois indiqué à la Cour qu'elle envisageait "d'accélérer la restructuration de l'appareil de formation par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement plus volontariste de l'évolution des ressources humaines" mais qui reste à définir.

Enfin, l'approche par l'Etat de la formation professionnelle, même qualifiante, reste essentiellement horizontale. Or les arbitrages nécessaires et le positionnement de l'association dans des environnements sectoriels variables, où d'autres agents publics ou privés interviennent en matière de formation et de financement, impliquent une approche différente. A cet égard, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a indiqué à la Cour qu'une connaissance sectorielle détaillée de la formation professionnelle ne constituait pas une de ses priorités.

55 1999 : second-cœuvre, finitions ; transformation des métaux par déformation et assemblage ; secrétariat-comptabilité ; commerce-distribution.

2000 : gros-cœuvre tous corps d'état ; électricité d'équipement ; mécanique/production automatisée ; informatique ; hôtellerie-restauration-tourisme.

b) L'individualisation des parcours

Avec l'évolution de l'appareil de formation, l'individualisation des parcours des stagiaires, qui coïncide avec les lignes directrices du plan national d'action pour l'emploi, constituait l'une des orientations essentielles assignées à l'AFPA. Il s'est matérialisé par l'institution de "l'engagement individuel de formation" (EIF), contractualisation des rapports entre les bénéficiaires et l'organisme. Si cette personnalisation n'est pas négligeable, une véritable individualisation des parcours nécessite des adaptations de fond du dispositif de l'association : modularisation des formations, fractionnement des certifications, suivi des parcours individuels en gestion. Si la modularisation des formations a été entamée et si l'AFPA a mis en place des attestations de formation modulaires, les dispositions réglementaires relatives à une modularisation des titres du ministère de l'emploi ne sont intervenues qu'en mars 2001⁵⁶. Par ailleurs, l'appareil informatique de l'association ne permettra pas avant 2003 le suivi individuel des parcours de qualification.

D – Les rapports avec l'Agence nationale pour l'emploi

Sans en faire un élément central, le contrat de progrès 1994-1998 prévoyait une collaboration entre l'AFPA et l'ANPE. Un accord a ainsi été conclu entre les deux établissements en juillet 1996 pour une période de trois ans. Les résultats en ont été limités.

Le projet a été repris avec une autre ampleur au titre du contrat de progrès 1999-2003 dans la perspective d'une plus grande intégration du service public de l'emploi. Il a donné lieu à l'accord-cadre du 27 avril 1999 entre les deux organismes. Leur rapprochement n'est plus seulement conçu comme l'organisation de prestations réciproques. Il est établi sur la base d'un partage des rôles entre les deux cocontractants.

La constitution d'un "service intégré d'appui au projet professionnel" est au cœur de cette opération. "L'AFPA, selon les termes de l'accord, fournit, dans le cadre de la "commande publique", un appui global à la conception et à la réalisation du parcours de formation pour les demandeurs d'emploi pour lesquels un déficit de compétences a été repéré par l'ANPE. Il concerne exclusivement les projets de formation à finalité professionnalisante". Le projet touche en premier lieu aux services

⁵⁶ Arrêté du 2 mars 2001 relatif aux conditions de délivrance du certificat de formation professionnelle du ministère de l'emploi et de la solidarité et créant les certificats de compétences professionnelles (CCP) constitutifs des certificats de formation professionnelle, titres du ministère.

d'orientation de l'AFPA : l'ANPE se charge désormais des évaluations initiales des demandeurs d'emploi (S1) tandis que l'association se concentre sur l'élaboration du projet professionnel (S2). Un objectif de flux annuel de demandeurs d'emploi adressés à l'AFPA pour orientation était fixé à l'agence. Du côté de l'AFPA, les entrées en formation, en aval de l'orientation, devaient fin 2001 être constituées pour l'essentiel de bénéficiaires issus du service intégré.

En complément, l'ANPE devait fournir un appui au retour à l'emploi des stagiaires de l'AFPA et offrir dans tous les centres de formation de l'association des prestations de base notamment dans le cadre des "espaces ressources emploi" (ERE), en particulier la présence de conseillers. De même l'AFPA était habilitée par l'ANPE pour assurer, sur prescription, l'une de ses prestations, l'évaluation des compétences et des capacités professionnelles (ECCP).

L'accord comporte en outre des dispositions importantes et indispensables en ce qui concerne l'information réciproque des deux organismes. Il prévoit notamment le rapprochement des référentiels en matière de métiers et l'organisation d'une interface informatique. Au surplus, diverses mesures d'organisation sont prévues : création au niveau central d'un comité stratégique présidé par les deux directeurs généraux ; désignation au niveau régional et local de chefs de projet par chacun des organismes avec un comité de pilotage régional, conclusion de conventions régionales et établissement de plans d'action annuels, nomination dans chaque agence locale de l'ANPE et dans chaque centre AFPA d'un correspondant et présence de professionnels de l'AFPA dans les locaux de l'ANPE. Des indicateurs partagés sont prévus.

Les résultats à ce jour ne sont pas à la hauteur des attentes.

Ainsi, les objectifs du service intégré (nombre de demandeurs d'emploi à adresser par l'ANPE et engagement d'accueil de l'AFPA) ont été fixés en 1999 à 80 000 et en 2000 à 130 000. Il était par ailleurs prévu qu'en 2001, 80 % des entrées en formation à l'AFPA au titre de la "commande publique" devaient être le fait de bénéficiaires du service intégré, ce taux étant fixé à 50 % en 1999 et à 65 % en 2000. Or, si les flux adressés par l'ANPE se sont élevés à 96 554 demandeurs d'emploi en 1999 et 147 006 en 2000, les effectifs *accueillis* par l'AFPA (S2 initialisés) n'ont été respectivement que de 87 690 et 100 325, faisant apparaître, sur la base des envois de demandeurs d'emploi par l'ANPE, un taux de déperdition de 9,2 % en 1999 et 31,8 % en 2000.

A cette déperdition entre les deux organismes, s'ajoute une seconde propre à l'AFPA elle-même. Les parcours de formation AFPA recommandés à l'issue de la prestation d'orientation S2 ont représenté, en

1999, 44,8 % des personnes en provenance de l'ANPE (soit 39 265) et 40,4 % en 2000 (soit 40 516) contre 56,0 % et 54,8 % du "flux direct" sur chacune des deux années. Les entrées effectives en formation des flux ANPE se sont établies respectivement à 31 042 en 1999 et 35 667 en 2000⁵⁷. La part des demandeurs d'emploi issus du service intégré et entrés en formation dans le cadre de la "commande publique" a ainsi atteint 41,6 % en 1999 et 48,8 % en 2000, pourcentage, certes en progression, mais très inférieur à l'objectif mentionné plus haut et qui justifie que l'objectif de 65 % ait été reconduit pour 2001.

Sur le plan qualitatif, on note que le flux des stagiaires d'origine ANPE entre en formation préparatoire dans une proportion plus importante que le flux direct (26,5 % contre 23,7 % en 2000). Par ailleurs, s'agissant de la formation qualifiante, le domaine du "tertiaire administratif" représente le tiers du flux ANPE, les stagiaires du flux direct faisant apparaître une répartition plus uniforme entre les différents secteurs de formation.

Plusieurs raisons ou hypothèses peuvent expliquer ces résultats.

La liaison informatique prévue entre les deux organismes a été, comme on l'a indiqué, malaisée à mettre en place. Il s'y ajoute sans doute des déficiences dans la saisie et le contrôle des informations de part et d'autre.

Mais ceci ne suffit pas cependant à expliquer la déperdition constatée entre l'ANPE et l'AFPA. Une coordination des flux paraît difficile à mettre en place. Il est remarquable que le taux de déperdition ne soit pas constant quelle que soit l'ampleur des flux mais varie mensuellement en fonction de l'importance des effectifs adressés par l'ANPE. La capacité d'accueil de l'AFPA est probablement insuffisante et une sous-traitance des prestations d'orientation de l'AFPA a été recommandée par le directeur général de l'association à son réseau.

Le rapprochement des moyens entre les deux organismes reste également insuffisant. Selon le bilan 2000 présenté au bureau de l'association en 2001 les psychologues de l'AFPA n'interviendraient que dans 46 % des agences locales de l'ANPE et les conseillers de l'ANPE dans 43 % des ERE de l'AFPA.

On ne peut également que s'interroger sur l'adéquation des publics orientés par l'ANPE vers l'AFPA à la formation qualifiante offerte par l'association. Outre les différences déjà relevées entre le flux direct et le flux ANPE, on note l'importance des solutions de formation hors AFPA

57 Ensemble des formations : formation qualifiante et formation préparatoire (préqualification et préinsertion).

dans les recommandations résultant des prestations d'orientation (20,7 % en 2000 pour le flux ANPE). Mais la nature de ces solutions n'était pas connue de l'association au moment de l'enquête de la Cour.

Au surplus, le service intégré ne revêt probablement pas la même importance pour l'AFPA et l'ANPE. Si, pour la première, il s'agit d'un enjeu majeur, ne serait-ce qu'en raison des objectifs quantitatifs qui lui sont fixés, l'orientation vers l'AFPA ne représente, pour l'ANPE qu'une solution parmi d'autres offertes aux demandeurs d'emploi et qui est loin d'être majoritaire.

E – Les relations avec l'environnement local

Le resserrement des liens de l'AFPA et des autres intervenants publics dans le domaine de la formation professionnelle (services déconcentrés de l'Etat et régions) a été, sous des formes différentes, recommandé par les deux contrats de progrès.

Dans le cadre de la décentralisation de 1993, le premier d'entre eux abordait cet aspect essentiellement sous l'angle d'une insertion de l'association dans les achats de prestations de ces administrations. L'AFPA n'étant pas considérée comme compétitive sur ces marchés, il lui a été accordé, dans le cadre de la "commande publique", un concours financier sous l'appellation de "cofinancement". Pour lui permettre de faire face à la concurrence notamment sur les marchés de préformation et de préinsertion, elle a ainsi reçu de façon dégressive, entre 1995 et 1998, 80,34 M€, à raison de 41,49 M€ pour les services déconcentrés de l'Etat et 38,85 M€ pour les collectivités territoriales. Ce concours, qui, s'agissant de l'Etat, revenait pour ce dernier à subventionner l'un de ses démembrements pour concourir à ses propres marchés, n'a pas permis pour autant d'atteindre l'objectif recherché.

L'AFPA a été incitée à se retirer du marché des services déconcentrés de l'Etat, avec notamment la suppression de la préinsertion intervenue sur décision de la tutelle au cours du deuxième contrat de progrès. Il lui a été demandé en contrepartie de se positionner sur les contrats en alternance et, du côté des services déconcentrés de l'emploi, de s'orienter vers une activité de conseil, d'ingénierie et de recherche, ce qui a représenté 8,17 M€ en 2000. Mais ses relations avec les services déconcentrés de l'emploi restent relativement lâches.

Pour ce qui concerne les régions, outre le recul de la présence de l'association sur les marchés des prestations de formation, les collaborations institutionnelles prévues par les contrats de progrès sont restées modestes. Les conventions tripartites Etat-région-AFPA n'étaient

qu'au nombre de six en 2000. Quatorze comités régionaux consultatifs seulement placés auprès des directeurs régionaux de l'AFPA et prévus par le contrat de progrès 1999-2003 avaient été constitués au début de 2001. Enfin, les contrats de Plan Etat-région n'ont abouti qu'à des contributions limitées de la part des régions.

Pour expliquer les difficultés de rapprochement, le comité d'évaluation du premier contrat de progrès a souligné l'ambiguïté des relations entre les régions et un organisme national relevant de l'Etat. Il existe peut-être une raison plus fondamentale : la nature de la demande de formation des collectivités territoriales. Il est remarquable en effet qu'en 1999, la demande de formation adressée par ces collectivités à l'AFPA (en termes d'heures travaillées stagiaire) ait été formée à raison de 42,6 % de préformation ou préinsertion⁵⁸. Il n'est pas impossible que les marchés, les spécialités et les acteurs de la formation professionnelle qualifiante dépassent souvent le cadre régional. En tout état de cause, il manque une analyse détaillée de la demande de formation des régions que les données chiffrées actuellement disponibles, grossières et incertaines, ne permettent pas de mener.



CONCLUSIONS

Depuis le précédent contrôle de la Cour, l'AFPA a engagé un effort qui doit être souligné et encouragé pour moderniser sa gestion. Elle a notamment assaini sa comptabilité générale, mis en place une comptabilité analytique qui n'existait pas auparavant, rénové son dispositif d'information interne et actualisé les modalités de gestion de ses ressources humaines.

Aucun de ces chantiers n'est encore achevé. Le redressement de la comptabilité générale de l'association doit être complété dans ses aspects patrimoniaux ; sa comptabilité analytique initialement orientée par l'Etat vers une valorisation très globale de la "commande publique" doit devenir un véritable instrument de gestion et de tarification ; l'informatique pédagogique reste encore largement à définir et à mettre en œuvre ; la gestion des ressources humaines reste affectée par des inerties.

⁵⁸ Contre 44,3 % pour l'Etat déconcentré, 14,51 % pour la commande publique, 5,91 % pour le marché privé et 0,52 % pour le congé individuel de formation, des demandes respectives.

Sans doute la complexité des réformes entreprises explique-t-elle le chemin restant à parcourir. Mais il ne faut pas méconnaître non plus certains facteurs culturels internes dont témoignent par exemple les difficultés rencontrées pour fiabiliser les données collectées dans le cadre de la comptabilité analytique.

L'inadaptation du statut associatif de l'AFPA ne favorise pas, au surplus, les évolutions souhaitées. Son éventuelle transformation en établissement public, périodiquement évoquée, mérite donc à nouveau réflexion. La justification de la formule associative par la nécessité de sauvegarder le tripartisme (Etat-employeurs-salariés) de ses organes dirigeants n'apparaît, à la réflexion, guère convaincante. Un tel tripartisme pourrait tout aussi bien être organisé dans le cadre d'un établissement public. L'aménagement des relations de l'AFPA avec les collectivités territoriales dont les responsabilités en matière de formation professionnelle ont été accrues au cours de la dernière période pourrait être l'occasion de cette réflexion.

Pour ce qui est des résultats obtenus par l'association, les taux de réussite aux diplômes restent très en deçà des objectifs fixés. Ce phénomène, assurément complexe, demande une étude approfondie.

Plus fondamentalement encore, les changements de son environnement appellent une réflexion sur la stratégie que poursuit l'association. Dans le cadre de la décentralisation des responsabilités publiques en matière de la formation professionnelle, l'AFPA n'a pas trouvé la place qui lui était assignée sur le marché des collectivités territoriales et elle a été détournée par l'Etat de celui de ses services déconcentrés. Au-delà de problèmes de rentabilité que la comptabilité analytique ne permet pas encore de cerner d'une manière satisfaisante, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité de la mission de formation qualifiante, cœur du métier de l'association que les contrats de progrès ont réaffirmé, avec la nature des prestations qui lui sont demandées par les collectivités territoriales ou, à un moindre degré aujourd'hui, par les services déconcentrés de l'Etat.

Malgré les progrès constatés, le rapprochement de l'AFPA avec l'ANPE, sur lequel la récente réforme de l'assurance chômage appelle l'attention, et son intégration dans le "service public de l'emploi" ne s'effectuent pas au rythme espéré. Sans doute cette orientation n'a-t-elle été véritablement mise en œuvre que récemment. Il ne faut pas méconnaître assurément les différences de structure, l'inertie de deux organismes de grande taille et le rôle des facteurs culturels. L'enjeu n'a pas non plus la même importance pour les deux parties. Mais les déperditions de flux de

stagiaires constatées et le faible débouché trouvé par les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE dans les dispositifs de formation qualifiante de l'AFPA soulèvent également la question de la cohérence des objectifs et de la mission assignée à l'association, c'est à dire, d'une part, un large accueil des demandeurs d'emploi et, d'autre part, une vocation de formation qualifiante qui requiert nécessairement un choix des publics appelés à en bénéficier.

Enfin, la définition d'orientations cohérentes à moyen terme pour l'AFPA, condition d'un bon emploi des fonds publics importants que l'Etat lui attribue, requiert que celui-ci ait une vision claire de son rôle dans la formation professionnelle qualifiante.

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

Les observations de la Cour des comptes concernant l'AFPA appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les remarques et précisions suivantes.

S'agissant de la gestion de l'AFPA

La mise en ordre de la comptabilité générale

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) rejoint les observations de la Cour relatives aux efforts importants de remise en ordre de la comptabilité de l'AFPA qui se sont traduits par la levée progressive des réserves des commissaires aux comptes. Le ministère partage également les remarques relatives à la valorisation des immobilisations. A cet égard, la proposition de transférer à l'AFPA la propriété des biens immobilisés constituerait probablement un élément d'amélioration de la transparence des coûts, dans une approche de coûts complets, et de la gestion du patrimoine. A ce titre, elle mérite un examen très attentif qui sera conduit en concertation avec l'association et le ministère de l'emploi et de la solidarité.

La mise en place de la comptabilité analytique

L'objectif de la comptabilité analytique a répondu initialement à la priorité donnée à l'Etat de disposer d'une « valorisation annuelle de la commande publique ».

On ne peut que constater avec la Cour que « le caractère très global des coûts unitaires dégagés en fait essentiellement des paramètres de calcul de la subvention de fonctionnement et non des références pouvant servir de base à l'appréciation du coût des formations individuellement ou par secteur et à leur facturation ».

Le MINEFI s'associe à la Cour pour estimer que le système de comptabilité analytique a vocation à devenir un véritable outil de tarification et un instrument de gestion destiné à éclairer les choix stratégiques de l'association, ce qui passe notamment par l'homogénéisation des pratiques comptables pour l'ensemble des établissements, la définition de règles communes en matière d'imputation des charges et l'amélioration du contrôle sur les informations saisies.

S'agissant des problèmes stratégiques de l'AFPA

Les relations avec l'Etat : contrat de progrès et commande publique

La Cour estime que la procédure liée à la commande publique marque un progrès par rapport à la période antérieure mais elle n'a pas été d'une « parfaite transparence ». Elle note que le cadre de la formulation de la commande publique et plus particulièrement la nomenclature des prestations « ont varié d'année en année ce qui rend les rapprochements difficiles ».

Le MINEFI appuie la remarque de la Cour concernant les changements dans la présentation de la commande publique annuelle de l'AFPA et lui fait part des difficultés que la direction du budget a pu rencontrer pour apprécier son évolution d'un exercice à un autre, voire au cours d'un même exercice.

Les relations avec l'environnement local

Le MINEFI ne peut que partager les interrogations de la Cour sur les raisons du recul de la présence de l'AFPA sur le marché des collectivités locales, recul qui s'exprime depuis plusieurs années par la diminution des recettes perçues par l'association à ce titre.

A ce titre, une analyse plus approfondie sur la demande des régions et le positionnement territorial de l'AFPA apparaît effectivement nécessaire, tout particulièrement dans le double contexte des réformes en cours d'examen relatives aux compétences des régions en matière de formation continue des adultes et des projets de l'AFPA en matière de déconcentration interne renforcée.



Le MINEFI partage enfin l'ensemble des constats et orientations présentés en conclusion de l'insertion de la Cour. La question particulière d'une éventuelle évolution du statut de l'association, c'est-à-dire sa transformation en établissement public, doit aujourd'hui être réabordée dans le cadre d'une réflexion globale sur le positionnement de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle, et vis-à-vis de ses principaux financeurs et partenaires (notamment l'ANPE). En tout état de cause, une telle évolution, qui consacrerait une plus large autonomie de gestion, reste pour le MINEFI subordonnée à la poursuite et à l'aboutissement des progrès, déjà importants au cours des dernières années, en matière de systèmes de gestion et d'information, de fiabilité et de qualité du contrôle interne et enfin de capacité de pilotage fondée sur une connaissance fine des coûts et des prestations offertes.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITE*

Le contrôle de la Cour des comptes a permis de mettre en lumière certaines évolutions notables de l'AFPA.

La démarche contractuelle engagée depuis 1994 à l'occasion des deux contrats de progrès 1994-1999 puis 1999-2003, jointe à l'introduction d'une procédure d'évaluation de ces contrats, a permis des avancées substantielles.

La démarche contractuelle a conduit à mieux formaliser les relations entre l'Etat et l'AFPA dans le cadre d'une commande publique, contrepartie de la subvention qui lui est allouée, lui assignant des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Elle a impulsé la démarche engagée par l'association pour moderniser sa gestion comptable, informatique et des ressources humaines.

Les efforts très importants demandés par la tutelle en matière de gestion comptable ont été réalisés par l'association sur la durée.

On peut mesurer le chemin parcouru en consultant les rapports annuels des commissaires aux comptes. Les comptes de l'AFPA, « inauditables » en 1994, ont été certifiés les années suivantes avec plusieurs réserves dont il ne subsiste qu'une seule dans le dernier rapport produit sur les comptes de 1999.

Il convient de souligner que depuis le précédent contrôle de la Cour des Comptes, les travaux conduits marquent une évolution importante dans la transparence de la gestion de l'AFPA, même si leur aboutissement visible se situe juste à la fin de la période contrôlée par la Cour, voire au-delà. Ainsi, le patrimoine a été recensé et une comptabilité des amortissements mise en place ; une comptabilité analytique a été mise en œuvre ; un plan ordonnateur comptable qui vise à rationaliser l'organisation et à clarifier les responsabilités est entré en vigueur.

Récemment, ces procédures demeurent néanmoins encore perfectibles et constituent un sujet de discussion entre la tutelle et l'association. Leur réelle performance ne s'appréciera que dans la durée. Il ne faudrait cependant pas sous-estimer à quel point elles constituent une avancée notable pour un organisme de cette envergure.

Si, d'ores et déjà, la mise en place d'un système de comptabilité analytique permet de développer par bloc d'activité une analyse des coûts réels de production, une réflexion commune est encore à mener quant à la valorisation de l'activité de formation par secteurs de formation, incluant l'ensemble des coûts directs et indirects. L'idée d'une valorisation incluant la dotation aux amortissements et donc le coût du capital, permettrait sans doute une avancée supplémentaire dans l'évolution vers un système global de comptabilité analytique. Rappelons cependant que le patrimoine immobilier

de l'association et la majorité de l'équipement pédagogique, financés par les subventions d'investissement, appartiennent à l'Etat. La dévolution du patrimoine à l'AFPA constituerait le préalable à ce type de réforme. Le ministère de l'emploi et de la solidarité n'y est pas opposé, sous réserve de travaux d'expertise et de faisabilité qui devront être engagés avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Lors de l'élaboration du 2^{ème} contrat de progrès, les enjeux du schéma directeur du système informatique ont été considérés comme majeurs et ont fait l'objet d'une annexe spécifique du contrat.

Pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, le recentrage de l'association au sein du service public de l'emploi, le renforcement de sa mission principale de qualification des adultes à la recherche d'un emploi et l'évolution des systèmes de validation, impliquent une évolution profonde de son système d'information. L'AFPA doit à présent disposer d'un outil permettant de répondre aux besoins des bénéficiaires qui contractualisent avec elle sur un ensemble de services, dans le cadre de l'engagement individuel de formation (EIF), ainsi que de la mise en complémentarité de l'ANPE et de l'AFPA en vue du développement de leurs interventions conjointes au bénéfice des demandeurs d'emploi.

Le système d'information de l'AFPA a déjà évolué dans le sens d'une meilleure utilisation tant pour les besoins de la gestion que pour le suivi individualisé des stagiaires, même si des progrès restent à réaliser.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité suit régulièrement l'avancement du schéma directeur, l'impact sur l'organisation des services et le coût de l'architecture qui se met en place. La mise en place du PARE-PAP au 1^{er} juillet 2001, le volume des données à traiter, la complexité des connexions à mettre en place entre les différents opérateurs car le système s'élargit aux ASSEDIC, voire aux régions (pour la formation), imposent d'autant plus de suivre avec une attention particulière l'avancée de l'interface informatique unifiée ANPE-AFPA à l'horizon 2003. Ceci est une des priorités actuelles du ministère.

Si la Cour indique que des progrès restent à réaliser en ce qui concerne l'articulation entre le schéma directeur global et les applications informatiques sur le champ de la pédagogie, et qu'il convient d'être attentif à l'impact des nouvelles pratiques de formation sur l'organisation des structures de formation elles-mêmes et sur le métier des formateurs, le 2^{ème} contrat de progrès marque bien la volonté de faire progresser l'AFPA sur la diversification des voies d'apprentissage, notamment par le recours aux technologies de l'information et de la communication.

La Cour a pu constater que l'AFPA commence à développer une véritable réflexion stratégique suivi d'un plan d'action qui constituent une avancée notable sur le sujet. De nombreuses réalisations ont d'ores et déjà vu

le jour, notamment en matière de production de ressources pédagogiques et d'équipement des centres de formation.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, l'accord du 4 juillet 1996 a substitué à un statut du personnel désuet et juridiquement peu clair un accord d'entreprise négocié prenant en compte les évolutions socio-économiques.

Pour ce qui concerne les frais de mission, une procédure mise en œuvre en 2001 doit permettre une maîtrise des coûts des frais de mission.

Depuis les observations de la Cour dans son rapport public de 1997, outre les rappels constants à la rigueur faits à l'association dans le cadre des discussions budgétaires, des travaux ont été engagés dès 1998 par le ministère de l'emploi et de la solidarité et l'AFPA avec le ministère de la fonction publique et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces travaux ont permis à l'AFPA d'entrer dans l'expérimentation prévue pour les administrations et établissements publics, visant à faire appel à un prestataire de services pour la gestion des frais de mission. L'AFPA a ainsi passé en 2001 un marché sur la fourniture de prestations permettant de répondre aux besoins de déplacement professionnel des salariés en mission.

La tutelle va suivre cette expérimentation dont l'impact sur ce poste de dépenses important devrait être significatif en 2002.

Tout en soulignant l'amélioration de la transparence de la procédure liée à la commande publique passée à l'AFPA, notamment la mise en place d'un compte rendu de son exécution, la Cour mentionne un certain nombre de dysfonctionnements.

Elle critique son caractère fluctuant qui brouille la capacité de comparaison pluriannuelle. L'AFPA intervient dans un secteur mouvant, marqué par des évolutions socio-économiques conjoncturelles qu'il importe de prendre en compte dans la formulation des demandes qui lui sont adressées. Si ces demandes peuvent évoluer d'une année sur l'autre, il importe de travailler avec l'association les modalités permettant un suivi des prestations d'une année sur l'autre.

S'agissant de l'imputation sur la commande publique des repas pris par des usagers qui n'en relevaient pas, l'AFPA met en place, dès 2002, à la faveur de l'informatisation des centres de restauration, un mécanisme consistant, pour les personnes extérieures à l'AFPA, à leur faire supporter l'intégralité du coût de la prestation, pour les salariés de l'AFPA, à augmenter progressivement, sur deux ans, leur contribution au financement de la prestation, en tenant compte cependant de la contribution employeur que tout organisme prend en charge pour son personnel.

Le 2ème contrat de progrès, qui court jusqu'en 2003, assigne à l'AFPA le rôle exigeant de qualifier les demandeurs d'emploi adultes, dans le cadre du service public de l'emploi.

Le second contrat de progrès est marqué par les évolutions suivantes :

- la volonté des pouvoirs publics de faire de l'AFPA une composante à part entière du service public de l'emploi dans le domaine de la formation professionnelle continue des adultes et de mettre en place une complémentarité de services avec l'ANPE au bénéfice des demandeurs d'emploi ;
- la réaffirmation de la mission centrale de qualification des demandeurs d'emploi adultes, qui fait la spécificité de l'association, appuyée sur un repositionnement clair de l'AFPA appelée à se désengager sur le champ de l'insertion et de la pré-insertion.

En effet, l'AFPA a vocation à délivrer des formations qualifiantes destinées à garantir un accès durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, plus qu'à intervenir comme un organisme d'insertion, pour la redynamisation ou la remobilisation de personnes.

Compte tenu de sa structure d'organisme délivrant des titres du ministère, développant en conséquence une ingénierie ad hoc, et gérant des équipements lourds de formations industrielles qui sont le cœur de son métier, ses coûts sont nécessairement plus élevés qu'un organisme ordinaire. Sur le plan économique, son intervention dans le domaine de l'insertion n'apparaît donc pas pertinente.

C'est enfin dans le souci de clarifier les rôles avec l'ANPE au sein du service public de l'emploi, au moment où s'élaboraient les contrats de progrès des deux établissements, que la tutelle a demandé à l'AFPA de réduire progressivement les prestations d'insertion et de redéployer les moyens vers la construction de parcours pré-qualifiants et qualifiants.

Ainsi, déjà réduites dans le cadre de la commande publique 1999, les prestations de pré-insertion, qui ne peuvent être considérées comme relevant du cœur de métier de l'association, ont été supprimées pour l'exercice 2001. En effet, dans le cadre de la complémentarité de la gamme de service ANPE/AFPA, ces prestations situées en amont de l'élaboration des projets, relevaient plus d'un appui social couplé avec des services de pré-orientation générale, prestations qui relèvent de la gamme ANPE, ou qui peuvent être proposées par des organismes intervenant spécifiquement sur ce champ et conventionnés par l'ANPE pour délivrer ce type de prestations.

A cet égard, il n'est pas juste de dire que l'AFPA « a été détournée par l'Etat du marché de ses services déconcentrés ». En fonction du contenu des actions financées par l'Etat déconcentré, celui-ci fait ou non appel à l'appareil de formation qualifiant de l'AFPA. Il faut noter par ailleurs que les activités de conseil, d'ingénierie, ou de recherche-développement vis à vis de l'Etat déconcentré se sont fortement accrues depuis 1997. Ces besoins sont comblés par l'inscription dès 1997, dans la commande publique d'une ligne consacrée au financement de missions d'appui au service public de l'emploi

local. La valorisation de cette ligne a plus que doublé entre 1997 et 2001 (3,81 à 8,89 M€), la consommation des crédits consacrés à cette activité est progressivement passée de 58,8 % en 1997 à 85,8 % en 1998 et 96,5 % en 2000, sous l'effet de la mise en place et du déploiement du programme nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ) et de la territorialisation des politiques de l'emploi.

Ce positionnement de l'AFPA sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes n'écarte en rien les publics fragiles des services de l'AFPA, puisque l'alimentation du service d'appui à l'élaboration du projet de formation (service S2) doit être principalement assurée par les conseillers de l'ANPE. Or, des objectifs précis ont été assignés à l'agence afin de prioriser dans les envois à l'AFPA les publics relevant du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) : chômeurs adultes de longue durée, jeunes inscrits à l'ANPE depuis plus de six mois, bénéficiaires du RMI.

En outre, l'enseignement à distance réalisé par l'AFPA comporte une remise à niveau qui constitue un préalable à l'entrée en formation qualifiante AFPA. Elle permet d'intégrer avec succès, dans l'offre de formation présente et qualifiante de l'association, les publics dont le niveau de formation générale ou technique semblait insuffisant lors de l'évaluation initiale.

La Cour relève des dysfonctionnements dans la collaboration entre l'AFPA et l'ANPE.

Il convient tout d'abord de préciser que la période d'observation est relativement courte (deux ans), au regard de la dimension du projet et de l'impact sur les pratiques professionnelles des agents des deux organismes.

Deux raisons essentielles expliquent les dysfonctionnements qui ont accompagné une phase de montée en charge rapide. Il s'agit d'une part des disparités d'implantation géographique des deux réseaux : cette implantation territoriale est très homogène pour l'ANPE (700 agences locales pour l'emploi), alors que la couverture territoriale de l'AFPA est plus disparate, en particulier en ce qui concerne le réseau des services d'orientation animés par les psychologues du travail (SOP) qui totalise 175 sites. Ce phénomène freine la présence physique de l'AFPA dans les ALE. Par ailleurs, le contexte plus favorable du marché du travail facilite l'accès direct à l'emploi des demandeurs d'emploi. Le profil des usagers a évolué : on note une croissance du flux des personnes pour lesquelles le projet de formation est parfois décalé par rapport au principe de réalité (problème de niveau, de personnalité, de motivation, de mobilité). Ces constats entrent en corrélation avec le taux de déperdition des flux ANPE/AFPA.

Il convient de noter par ailleurs que le fonctionnement du service d'aide à l'élaboration du projet de formation (S2), prestation lourde d'orientation et d'appui, doit s'apprécier au regard de la diversité des

modalités d'accès à la formation, compte tenu de la variété des profils et besoins des demandeurs d'emploi :

- accès à divers services proposés par l'ANPE : zone d'auto-documentation, entretiens, prestations ;

accès direct à l'AFPA de personnes motivées et qui ont un projet déjà cohérent et étoffé ;

- accès aux systèmes d'information de plus en plus performants mis en place par des offreurs privés de formation, et surtout par les collectivités territoriales, ce qui tend à limiter pour des personnes assez autonomes le recours au service intégré.

Ceci étant, des évolutions positives mises en œuvre dans le cadre de l'accord ANPE-AFPA de 1999, conformément aux orientations des contrats de progrès des deux établissements, sont à apprécier :

- Les flux de demandeurs d'emploi adressés à l'AFPA par l'ANPE sont en constante augmentation depuis la mise en place effective de cette prestation en 1999 (96 554 en 1999, 147 006 en 2000, plus de 200 000 en objectif 2001).
- Des instances de pilotage et de coordination ont été mises en place dans les deux réseaux.
- La présence des psychologues de l'AFPA chargés de l'orientation des usagers dans les agences locales pour l'emploi (ALE) et les interventions des conseillers ANPE dans les ERE des centres AFPA a été renforcée.

Consciente des difficultés inhérentes à la montée en charge du dispositif, la tutelle a, dès la signature des contrats de progrès, mis en place un suivi mensuel des objectifs, intégrant des données régionalisées, par publics cibles et origine des flux. En outre, des réunions de travail ANPE/AFPA/DGEFP se tiennent régulièrement sur ce sujet afin d'améliorer la régulation de ce dispositif, pour lequel la mise en place du PAP/nouveau départ constitue un nouvel enjeu.

C'est dans le cadre de ces travaux communs que les deux établissements mettent en œuvre des plans d'action visant à réduire le taux de déperdition des bénéficiaires évoqué ci-dessus et à réguler les disparités régionales.

La Cour relève le recul des achats de prestations des collectivités locales à l'AFPA et les retards de mise en place d'instances de concertation régionales.

Le contrat de progrès prévoit que l'AFPA peut contractualiser avec les collectivités territoriales, en cohérence avec l'exercice de sa mission centrale au sein du service public de l'emploi, pour des prestations valorisées au coût

complet. Force est de constater que les régions font peu appel au dispositif qualifiant de l'AFPA.

Subsidiairement, les évolutions du paysage politique régional en 1999, modifiant localement les jeux d'acteurs et le problème latent des relations entre le service public de l'emploi et les conseils régionaux ont pu participer à la tendance au désengagement des conseils régionaux vis-à-vis de l'AFPA. Cette tendance est moins marquée concernant les autres collectivités locales (conseils généraux, communes, intercommunalités) dont les commandes sont plus stables, mais plus limitées quand à leur volume.

S'agissant des engagements en matière d'investissements, contractualisés par les régions, au profit de l'AFPA, et inscrits dans les contrats de plan, il convient de rappeler que 11 conseils régionaux se sont engagés sur la durée du contrat de plan (Auvergne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). 7 ont préféré une contractualisation annuelle sans affichage d'un montant global pour la durée du plan (Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine, Haute-Normandie, Picardie).

Des conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès ont été signées, en 2000, dans 6 régions (Alsace, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, PACA). Des discussions sont en cours dans 3 régions (Centre, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes).

L'évolution significative de la participation de l'AFPA aux réunions des COREF (lieu de concertation régional sur les objectifs, programmes et moyens mis en œuvre en matière de formation professionnelle par l'Etat et le conseil régional), déjà constatée en 1999, se confirme en 2000, les représentants locaux de l'association étant associés aux réunions des COREF dans 20 régions.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité confère un rôle renforcé aux Conseils Régionaux dans l'organisation locale des moyens de l'association. Ceux-ci arrêteront le schéma régional des formations AFPA, dans le cadre des conventions tripartites d'adaptation du Contrat de Progrès. En outre ce schéma régional devra entrer en corrélation avec le Plan Régional de Développement des Formations élaboré par la région. Ce Plan, qui auparavant ne concernait que les publics jeunes, est élargi aux adultes par le projet de loi, afin d'assurer une véritable continuité entre les politiques de formation professionnelle initiale et continue.

Ainsi, sur la base d'une concertation renforcée avec les régions et d'une adaptation croissante des produits de formation de l'AFPA aux besoins locaux, il est possible d'envisager, pour les exercices futurs, une relance des commandes des collectivités territoriales autant en matière de formation que de produits d'ingénierie et de recherche-développement. Pour avancer dans ce sens, il ne serait pas inutile que l'AFPA puisse affiner, comme le souligne

la Cour, les données sur les prestations dispensées par l'AFPA à la demande des conseils régionaux.

S'agissant de la formulation des orientations sectorielles pour la structuration de l'appareil de formation AFPA, le 2^{ème} contrat de progrès a mis en place une nouvelle méthode d'élaboration, de suivi et d'actualisation d'un schéma d'évolution du dispositif de formation de l'association associant de nombreux partenaires.

A cet égard, il n'est pas exact que « la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a indiqué à la Cour qu'une connaissance sectorielle détaillée de la formation professionnelle ne constituait pas une de ses priorités ». Elle a simplement mentionné qu'il n'était pas possible d'envisager que la DGEFP soit le seul acteur légitime à intervenir dans ce champ. La méthode engagée avec le 2^{ème} contrat de progrès a impliqué de très nombreux participants provenant de différentes structures : AFPA, ANPE, DARES, DGEFP, partenaires sociaux, représentants des branches professionnelles.

Les travaux engagés dans le cadre du 2^{ème} contrat de progrès, qui ont porté jusqu'à présent sur l'analyse du positionnement des 16 principaux secteurs de formation dans l'offre de l'AFPA, s'achèveront fin 2001. Un bilan des travaux devra en être dressé. Par ailleurs, la démarche engagée jusqu'à fin 2001 devra être actualisée pour tenir compte de l'association plus étroite des conseils régionaux à l'élaboration des schémas régionaux de formation de l'AFPA, évoqués par le projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

Il est vrai que les évolutions et redéploiements ne peuvent, compte tenu de l'organisation et de la répartition nationale du schéma d'une part, et du fait que ces mouvements ne peuvent s'opérer qu'à effectifs et budgets constants d'autre part, que connaître une variation modeste quant aux résultats immédiats. De plus, compte tenu de la spécificité de l'offre de formation de l'AFPA, assise sur la qualification des publics, le niveau et le coût moyen des équipements pédagogiques nécessaires se révèlent lourds, et toute variation implique de mobiliser des dotations d'investissement correspondantes.

Il n'est pas prévu à ce stade de remettre en cause la situation juridique de l'AFPA.

La situation juridique de l'AFPA, dotée d'un statut de droit privé mais soumise à de nombreuses règles de droit public et notamment à un contrôle économique et financier étroit, est un sujet récurrent.

Compte tenu du caractère tripartite de cet organisme depuis l'origine et des missions qui lui ont été confiées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, le statut associatif a toujours semblé adapté. Il a été affirmé dans le premier contrat de progrès (1994-1998) et réaffirmé dans

le second (1999-2003). Il n'est donc pas prévu à ce stade de remettre en cause le statut associatif de l'AFPA.

On peut noter que cette situation n'a pas empêché l'association d'évoluer à la fois dans ses missions ainsi que dans ses modes de fonctionnement et de gestion. La Cour souligne d'ailleurs le chemin parcouru depuis son précédent contrôle.

Le ministère considère toutefois important de faire évoluer les textes qui s'appliquent à l'AFPA, notamment la circulaire du 6 juin 1966 et l'arrêté du 18 février 1966, dans l'objectif de responsabiliser davantage l'association dans sa gestion et d'achever sa déconcentration interne. Ces travaux devraient bien entendu être menés en collaboration étroite avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les améliorations déjà constatées, telles que la mise en œuvre de la comptabilité analytique, même si elles ont tardé par rapport au calendrier ambitieux fixé par le premier contrat de progrès, vont permettre, dans le cadre du 2^{ème} contrat, d'avancer sur ces questions.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE
POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)*

Les observations et les recommandations faites par la Cour sont globalement partagées par l'AFPA. En effet, la Haute juridiction constate les évolutions positives intervenues depuis son dernier rapport : réforme du statut des personnels, mise en œuvre de la comptabilité analytique, rationalisation des procédures en matière d'achats, projet ordonnateur comptable. Ces différentes mesures ont permis aux commissaires aux comptes de lever progressivement leurs réserves. Néanmoins, la Cour souligne que les efforts entrepris pour moderniser sa gestion et assainir sa comptabilité générale doivent être poursuivis.

Je tiens à informer la Cour que l'AFPA s'est inscrite dans cette démarche puisque certaines conclusions donnent lieu dès l'année 2002 à mise en œuvre.

Les observations de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes :

La comptabilité analytique et le contrôle interne

Comme mentionné, l'objectif de la comptabilité analytique à l'AFPA, dite à coût complet, répondait d'abord à la commande des autorités de tutelle de disposer d'un coût moyen par prestation permettant l'établissement de la commande publique.

Cet objectif a été atteint à partir des comptes 1998 et sert depuis 2000 à établir la commande publique. Cet acquis est important car il permet d'objectiver les relations financières entre l'AFPA et ses autorités de tutelle.

Il est cependant exact, que l'hétérogénéité des structures de base et des méthodes de comptabilisation des charges rend difficile toute comparaison rapide entre unités de production, centres de formation, voire entre régions et donc l'utilisation de la comptabilité analytique comme instrument d'aide au pilotage.

En revanche, la comptabilité analytique est un outil de gestion au niveau d'une unité de production ou d'un centre dans la mesure où les structures sont pérennes.

L'AFPA partage la préconisation de la Cour des comptes d'une harmonisation complète tout à la fois du mode de comptabilisation des charges et des clés de répartition entre les centres et d'une homogénéisation du découpage des unités d'observation. L'AFPA a déjà pris des dispositions qui s'appliqueront dès le 1^{er} janvier 2002 :

- les frais de structure nationaux seront rééclatés au niveau de chacun des centres de responsabilité de l'AFPA au prorata des produits externes de ces centres. Il en sera également ainsi des frais de structure régionaux ;
- les clés de répartition entre les unités de services et les unités de production ainsi que les modes d'imputation des charges seront homogénéisés ;
- il est décidé d'homogénéiser les unités de production sur la notion de sous-secteur de formation au 1^{er} janvier 2003.

L'AFPA s'est régulièrement préoccupée de fiabiliser les données restituées par son système d'information, notamment en développant au niveau national les contrôles de cohérence des restitutions données par les différents applicatifs. Par ailleurs, il convient de souligner que l'AFPA s'est engagée dans la refonte de son système d'information, élément incontournable à l'amélioration de la comptabilité analytique, compte tenu des limites du système actuel.

L'AFPA est consciente de la nécessité de renforcer encore le contrôle interne. Il convient cependant de souligner les progrès accomplis dans ce domaine depuis le dernier contrôle de la Cour en particulier en matière d'achats.

Dans la suite logique du projet ordonnateur comptable, l'AFPA engage actuellement une réflexion pour préciser les missions et le positionnement respectif des contrôleurs de gestion nationaux et régionaux et les chargés de direction responsables de gestion, en vue de renforcer le contrôle interne à l'AFPA.

L'adaptation des prestations

Concernant le schéma d'évolution des formations retenu dans le deuxième contrat de progrès, la Cour des comptes pointe certaines limites liées à la méthode qui aboutit à une approche sectoriellement cloisonnée, limitant l'ampleur des évolutions à conduire.

Le diagnostic est certainement lié à la période limitée d'observation couverte par le contrôle. Les effets réels ne seront mesurables que fin 2001, vu les délais nécessaires d'investissement et de gestion des ressources humaines.

L'ampleur des évolutions du dispositif de formation est aussi contrainte par les coûts induits en investissement eu égard aux budgets d'investissement limités votés chaque année par le parlement.

L'AFPA peut, par contre, agir sur sa politique interne de gestion des compétences pour favoriser l'évolution souhaitable de son dispositif de formation. Elle s'est engagée, et vous le soulignez dans votre rapport, à mettre en place en 2002 un dispositif d'accompagnement plus volontariste d'évolution des ressources humaines.

Concernant l'individualisation des parcours, l'absence de cadre réglementaire avant mars 2001 a effectivement retardé la modularisation des titres du ministère. Ce n'est pas pour autant que l'AFPA a pris du retard dans la rénovation des contenus pédagogiques permettant d'individualiser les parcours et de diversifier les modes d'apprentissage (en présentiel, à distance, en alternance).

De ce point de vue, si la Cour a pu souligner sur la période étudiée des retards ou l'absence de plan structuré de développement des technologies de l'information et de la communication dans les formations de l'AFPA, celle-ci est maintenant engagée dans un plan de moyen terme 2001-2003 visant à donner aux professionnels de l'AFPA et aux bénéficiaires, les moyens d'individualiser les services.

Dans le domaine de la formation, le recours à ces outils permettra progressivement de faire entrer les formateurs dans des réseaux de coopération, de mettre ainsi à la disposition des bénéficiaires, au plus près de la situation pratique, à la fois des ressources formatives et des ressources évaluatives en accès plus ou moins libre, selon l'orientation adoptée par le formateur.

Ces technologies permettront également d'offrir dans les centres AFPA une plate-forme de services de téléformation (espace ouvert de formation), outil privilégié d'un travail à la carte pour les bénéficiaires. Des serveurs permettront enfin de porter l'informatique «nomade» pour favoriser la participation des stagiaires, éloignés des centres AFPA, à des formations

en ligne, propres à l'AFPA ou conçus par des partenaires, avec le concours de l'AFPA.

Les rapports avec l'ANPE

Je partage le constat que vous faites des difficultés rencontrées et des progrès qu'il reste à faire pour l'ANPE et pour l'AFPA afin d'améliorer la qualité du service rendu aux personnes.

Progresser avec l'ANPE sur le service à rendre aux demandeurs d'emploi pour les aider à bâtir leur projet de formation est pour l'AFPA un enjeu majeur parce qu'il est au cœur de ses missions au sein du Service public de l'emploi. Aussi, pour réduire le taux de déperdition et les délais d'attente que vous constatez dans votre rapport, l'AFPA a arrêté avec l'ANPE un plan d'action pour 2002 visant :

- une meilleure programmation des rendez-vous fixés avec les demandeurs d'emploi,
- une présence renforcée des psychologues dans les locaux de l'ANPE,
- une organisation plus concertée avec l'ANPE de la programmation des entrées en formation à l'AFPA entre ceux que l'ANPE nous adresse directement et ceux venant de leur propre initiative,
- un recours plus systématique à un réseau de partenaires pour réaliser le service d'appui, notamment dans les zones rurales ou éloignées des sites AFPA, dans lesquelles l'organisation d'une présence physique de l'AFPA dans les agences locales de l'emploi (ALE) n'apparaît pas la solution la plus pertinente ou la plus efficiente.

Les relations avec l'environnement local

La Cour des comptes souligne, à juste titre, les difficultés rencontrées par l'AFPA pour développer son activité en réponse aux demandes des pouvoirs publics territoriaux et particulièrement des régions.

Pourtant cette évolution est essentielle, dans le contexte actuel. La nouvelle convention d'assurance chômage créant le « plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE) et le « projet d'action personnalisé (PAP), le renforcement des compétences des régions et des autres collectivités locales dans le champ des politiques de développement économique, de l'emploi et de la formation professionnelle, la territorialisation renforcée de la politique de l'Etat dans ces domaines, toutes ces évolutions nécessitent d'engager l'AFPA dans une déconcentration renforcée permettant d'assurer une réactivité plus grande de l'institution aux sollicitations de l'environnement local, et aux besoins personnes.

J'ai donc soumis au Bureau de l'AFPA, un certain nombre de propositions visant :

- à donner plus de responsabilités et de moyens aux directeurs d'établissement pour adapter et organiser une offre globale de services en réponse aux sollicitations locales.
- à renforcer le rôle des acteurs régionaux, notamment des régions et des partenaires sociaux, dans l'évolution de l'activité et du dispositif de formation de l'AFPA.

Ces propositions, sur lesquelles le Bureau de l'AFPA travaille aujourd'hui, si elles sont adoptées en Assemblée générale le 20 décembre 2001, sont de nature à accroître la performance de l'AFPA au niveau local, et lever certaines des ambiguïtés de positionnement que la Cour des comptes a très justement pointées.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE
POUR L'EMPLOI (ANPE)*

La gestion de l'AFPA

L'évolution des modalités de gestion

La fonction informatique

Le système d'information transitoire est opérationnel depuis avril 2000. La mise en relation automatisée des systèmes d'information de l'AFPA et de l'ANPE reste conditionnée par le déploiement des systèmes d'information des deux établissements (MOSAIC et GEODE) et la mise en place d'une interface unifiée. Dans cette attente, les deux établissements ont convenu d'engager avec l'UNEDIC une étude qui, si elle permet de trouver des solutions satisfaisantes n'entraînant pas de conséquences sur le planning de déploiement de GEODE, pourrait déboucher sur le développement d'applicatifs facilitant le transfert d'informations et le travail opérationnel.

Les problèmes stratégiques de l'AFPA

Les rapports avec l'Agence nationale pour l'emploi

Les deux établissements continuent de rapprocher leurs moyens conformément aux engagements pris : il en est ainsi des permanences assurées par les psychologues au sein des agences locales dont l'importance vient d'être réaffirmée comme des moyens mis en place par l'agence au sein des espaces ressources emploi.

Les services rendus par l'ANPE au sein des espaces ressources emplois seront facilités par les développements réalisés et à venir des services à distance (anpe.fr) et notamment la possibilité déjà offerte aux stagiaires AFPA de s'abonner aux offres d'emploi et de recevoir quotidiennement le recueil des offres enregistrées la veille. A partir de mi-2002, ils auront en plus la possibilité de déposer leur profil qui pourra être consulté par des employeurs.

Enfin, dans le cadre du PAP/ND, l'ANPE a proposé à titre expérimental de développer des opérations de marketing direct auprès des demandeurs d'emploi pour leur proposer en cas de recherche infructueuse d'un emploi, des propositions de formation liées à des emplois à pourvoir.

Le service intégré et la coopération entre les deux établissements permettent ainsi de mieux satisfaire à la fois les demandeurs d'emploi pour faciliter et accélérer leur retour à l'emploi et les entreprises confrontées à des difficultés de recrutement.

La mise en place d'un contrôle interne dans le régime d'assurance chômage

PRESENTATION

La Cour a appelé l'attention au cours des dernières années sur la modernisation du dispositif de contrôle des organismes gestionnaires de l'assurance chômage. Elle a ainsi évoqué dans son rapport public 1999 (pp.823-832) les réformes de l'organisation de leur contrôle externe et dans son rapport public 2000 (pp.569-584) la démarche novatrice mise en œuvre pour l'élaboration et la certification des comptes consolidés du régime d'assurance chômage (RAC). Elle a alors souligné que celle-ci s'appuyait « sur un dispositif de contrôle interne renforcé ».

Soucieuse d'encourager ces réformes qu'elle approuve, la Juridiction a examiné en 2001 les conditions de mise en place au sein du RAC d'un dispositif de contrôle interne. Ce dernier peut être défini comme l'ensemble des moyens ayant pour objectif la maîtrise de l'activité d'une institution par ses dirigeants. La mise en œuvre de cette fonction, qui s'est traduite notamment par l'introduction d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements » (RCIQT), a été l'une des réformes les plus importantes du régime au cours de la dernière période.

La création d'un dispositif de contrôle interne, inspirée de méthodes ayant largement cours dans les entreprises du secteur privé, apparaît encore comme une innovation dans le domaine social et plus généralement dans la sphère publique et parapublique. L'exemple du RAC paraît à cet égard intéressant à étudier tant en raison de son importance financière (20 Md€ de prestations en 2000) que de son caractère précurseur. En effet, si d'autres institutions publiques ou parapubliques, notamment dans le domaine de la protection sociale, se sont engagées dans une telle démarche, aucune ne semble encore avoir atteint un stade de développement comparable à celui observé au sein du régime d'assurance chômage.

Au cours de son contrôle, la Cour a pu observer l'intérêt et les limites de cette démarche et identifier certaines des dérives pouvant l'affecter.

Les investigations menées par la Cour au sein du régime d'assurance chômage au cours de la dernière période ont porté sur les contrôles externes et internes dont il fait l'objet.

Dans son rapport public de 1999, elle a ainsi mis en évidence l'intérêt d'une meilleure articulation des contrôles publics du régime d'assurance chômage. Tout en poursuivant ses efforts dans ce sens (notamment auprès de la direction générale de la comptabilité publique), la Cour s'est attachée en 2001 à l'analyse des normes de contrôle interne créées et mises en œuvre à partir de 1999 sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements » (RCIQT) propre au régime d'assurance chômage. La qualité du contrôle interne de celui-ci conditionne en effet la fiabilité de ses comptes consolidés dont la Juridiction a étudié l'élaboration et la certification dans son rapport de 2000.

I – La mise en place du contrôle interne au sein du régime d'assurance chômage

A – Un dispositif ambitieux mis en place de manière progressive et décentralisée

1 – La définition d'une politique nationale en matière de contrôle interne

a) Origines

Le régime d'assurance chômage, géré de manière paritaire, est constitué d'associations indépendantes (les Assédic) coordonnées par un organisme central (l'Unédic). Il a connu, au 2^{ème} trimestre 2001, une restructuration de grande ampleur à l'occasion de la mise en œuvre du projet « Convergence », le nombre des Assédic étant alors ramené de 52 à 30. Dès le début des années 1990, l'importance des montants financiers

en cause (de l'ordre de 20 Md€ au total) et les difficultés financières du régime ont conduit ses gestionnaires à prendre conscience de la nécessité d'une gestion financière plus rigoureuse, encadrée par des principes comptables unifiés et des procédures clairement définies. L'évolution du rôle des commissaires aux comptes depuis 1991 est significatif de ces nouvelles exigences. Les Assédic se sont alors engagées dans une démarche de certification de leurs comptes. Des commissaires aux comptes ont assuré une mission de certification contractuelle de 1991 à 1993, puis légale à partir de 1994.

Le passage à la certification légale a été accompagné, sous l'impulsion des commissaires aux comptes, par la mise en œuvre de procédures plus rigoureuses et mieux définies, dont le respect doit être assuré par le dispositif de contrôle interne du régime. Les commissaires aux comptes ont ainsi, le plus souvent, joué un rôle moteur dans le développement du contrôle interne au sein des institutions du régime.

b) Le référentiel du contrôle interne et de la qualité de traitements, (RCIQT) et ses outils de mise en œuvre

Initié au niveau des Assédic, le contrôle interne a fait l'objet d'une politique nationale conduite par l'Unédic à partir de 1999. Celle-ci s'est articulée autour des principes définis par une « charte du contrôle interne », diffusée par l'Unédic à l'ensemble des Assédic.

Le détail des règles applicables a été regroupé dans un « référentiel de contrôle interne et de qualité de traitement ». Ce document comprend, outre la charte déjà citée, une cartographie des traitements réalisés dans les institutions, classés par grandes familles (allocataires, affiliés, moyens et activités de soutien). Il reprend tous les traitements sous forme de fiches et propose, pour chacun d'eux, outre une définition et une description, une mise en évidence des risques et enjeux majeurs, l'objectif que se fixe le régime, les bonnes pratiques ainsi que les actions de contrôles à mener.

Le référentiel est complété par un « manuel de contrôle interne » qui a pour objet de décrire la marche à suivre par les institutions pour élaborer et mettre en œuvre leur plan annuel de contrôle interne. Celui-ci est fondé avant tout sur une analyse des risques conduite au niveau des institutions et qui doit permettre à chacune d'elles de chacune d'orienter ses contrôles en direction des activités considérées comme les plus « risquées ». La méthodologie tendant à fixer la volumétrie des échantillons contrôlés est définie conformément aux règles statistiques relatives aux sondages.

Tant le manuel de contrôle interne que le RCIQT sont le produit d'une collaboration étroite entre les services de l'Unédic, les Assédic et les commissaires aux comptes intervenant au sein du régime.

2 – La mise en œuvre du RCIQT par les institutions du régime

Si les principes sont définis au niveau national, leur mise en œuvre dépend des Assédic qui disposent d'une grande latitude tant pour ce qui est de l'élaboration de leur plan de contrôle que des modalités pratiques de sa mise en œuvre.

a) L'élaboration du plan de contrôle

Les Assédic doivent élaborer chaque année un plan de contrôle interne reposant sur une analyse de risques conduite localement. Ainsi, dans le domaine allocataires, la présence de certaines catégories de population (intermittents du spectacle, travailleurs frontaliers ou saisonniers) peut influencer sur les facteurs de risques. L'analyse du risque conditionne la construction du plan de contrôle interne. De sa pertinence dépend la qualité de ce plan et son adaptation aux besoins de l'institution.

La notation des traitements en termes de risques se fait, conformément à la méthodologie définie par le manuel de contrôle interne, en fonction de quatre facteurs : la complexité des opérations contrôlées, les moyens techniques disponibles pour les réaliser, les moyens humains nécessaires et enfin l'impact, qui dépend à la fois du nombre et des enjeux financiers des traitements à réaliser. Tous les contrôles prévus au RCIQT doivent faire l'objet de cette analyse. En fait, pour la première année d'application en 2000, la plupart des plans de contrôle n'ont retenu que les contrôles définis par l'Unédic comme « obligatoires » et ont remis à une date ultérieure la réalisation des contrôles simplement « préconisés ».

A partir de l'analyse du risque, les paramètres utilisés pour la détermination de la taille des échantillons à contrôler peuvent varier, l'échantillon étant d'autant plus important que le risque a été jugé plus élevé. Certaines institutions ont d'ailleurs officialisé ce principe et lié arithmétiquement la note de risque et le taux de confiance souhaité.

De l'agrégation de l'analyse du risque et du dimensionnement des échantillons résulte le plan de contrôle, qui doit faire l'objet d'une large concertation au sein de l'Assédic. Outre les services utilisateurs, le service de l'audit interne et le commissaire aux comptes sont associés à

son élaboration. Lorsqu'il a été validé par le directeur de l'institution, le plan de contrôle est transmis à l'Unédic et ne doit plus être modifié, afin de permettre une analyse objective des résultats.

b) L'organisation administrative du contrôle

Les institutions ont la maîtrise des modalités organisationnelles qui doivent permettre la réalisation de leurs plans de contrôle. Ces dernières dépendent assez largement de la taille de l'institution ainsi que des pratiques antérieures au RCIQT. L'enquête menée par la Cour dans 6 Assédic⁵⁹ au cours des mois de juin et juillet 2001 a permis de constater la coexistence de modèles d'organisation très différents.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique des contrôles, deux tendances apparaissent : soit le contrôle est confié au supérieur hiérarchique de l'agent, soit il est de la compétence de contrôleurs spécialisés, parfois appelés agents « qualité, conformité, sécurité ». Les deux systèmes ont leurs mérites, le contrôle hiérarchique facilitant le retour des anomalies auprès des agents et le contrôle spécialisé favorisant une plus grande compétence technique du contrôleur. Dans certaines institutions, un « contrôle croisé » - effectué par des agents n'exerçant pas leur activité dans l'unité de production des dossiers contrôlés - est mis en œuvre soit de manière systématique, soit pour une partie des contrôles. Cette pratique est particulièrement répandue dans le cas des dossiers d'employeurs-cotisants, pour lesquels les agents sont organisés en groupes, les chefs de groupe faisant fonction de contrôleurs et procédant à l'échange de leurs dossiers. De telles pratiques permettent de garantir l'homogénéité des contrôles, ce qui correspond à une demande forte de la part des utilisateurs du système.

Le contrôle de second niveau ou contrôle du contrôle, formellement prévu par le RCIQT, constitue également une garantie de mise en œuvre homogène du système. Il se met actuellement en place de manière progressive. Seul un nombre restreint d'Assédic l'ont déjà organisé dans tous les domaines. Là encore, plusieurs conceptions coexistent : soit ces contrôles - organisés de façon éclatée - sont effectués, au sein de chaque fonction (allocataires, affiliés, soutien) par des contrôleurs spécialisés, soit ils sont centralisés au niveau du responsable du contrôle interne de l'institution.

⁵⁹ Assédic de Créteil, Metz, Montpellier, Rennes, Valenciennes et groupement des Assédic de la région parisienne (GARP).

c) L'animation du dispositif par l'Unédic

L'Unédic exerce un rôle d'animation et de coordination du système par le biais de divers instruments. Des « réunions régionales RCIQT », organisées trimestriellement, rassemblent les responsables du contrôle interne des Assédic, réparties à cet effet en quatre groupes régionaux. Elles constituent des lieux d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Le « club des utilisateurs nationaux du RCIQT » devrait également constituer un lieu privilégié de remontée des informations. La direction déléguée du réseau de l'Unédic en charge de la consolidation périodique des données relatives au contrôle interne procède régulièrement à des audits nationaux relatifs à sa mise en place. Les résultats d'un premier audit national ont été diffusés à la fin 2000, un second ayant été lancé parallèlement à l'enquête de la Cour à la fin du premier trimestre 2001. Ces enquêtes semestrielles visent à permettre d'apprécier le degré d'avancement des plans de contrôle interne et de veiller au respect des volumétries qu'ils prévoient.

II – Les résultats observés**A – Le taux de couverture du référentiel**

LE RCIQT a été mis en place progressivement au sein du régime. Pour l'année 1999, les plans de contrôle ont porté sur 9 mois, d'avril à décembre.

Dans la grande majorité des Assédic, les plans de contrôle 1999 ont été partiels dans leur objet et ne couvraient qu'une partie des contrôles obligatoires dans la fonction allocataires. Ils ont également été limités dans leur exécution, les volumétries à respecter ayant été déterminées de manière peu rigoureuse eu égard aux moyens disponibles. Les résultats 1999, estimés peu significatifs, ne peuvent dès lors faire l'objet d'une exploitation.

Pour 2000, le RCIQT prévoyait 201 points de contrôle dans le « domaine allocataires », 135 pour le « domaine employeurs » et 59 pour le « domaine appui ». L'examen des résultats consolidés montre que les institutions n'ont alors mis en œuvre en moyenne que 26 % des fiches RCIQT du domaine allocataires, 19 % dans le domaine du recouvrement et 29 % dans le domaine appui.

B – L'exécution des plans de contrôle

Bien plus que de la totalité des fiches RCIQT, qui n'ont pas vocation à être toutes mises en œuvre simultanément dans la même Assédic, c'est du plan de contrôle interne de chacune d'elles qu'il apparaît pertinent de rapprocher les contrôles réalisés. L'enquête de la Cour a permis de constater que le taux de couverture s'échelonne de 24 % à plus de 100 % pour les Assédic les plus performantes. Si l'on raisonne en termes de volumétries, on constate que la moyenne des réalisations s'établit à 61 % avec des extrêmes très marqués : de 6 % à 163 %. Il faut rappeler que l'exécution des plans de contrôle interne a été perturbée à la fin de l'année 2000 par la mise en place d'un nouveau logiciel (Aladin).

Pour 2001, des plans complets, s'étendant aux actions de soutien (ressources humaines, comptabilité, achats) ont été, le plus souvent, établis. Seules quelques institutions ont dû reporter l'établissement de plans de contrôle interne complets aux années 2002 voire 2003. Cependant, au 30 juin 2001, dans bon nombre d'Assédic, les contrôles afférents à la fonction soutien n'avaient pas encore effectivement démarré.

C – Le « taux de qualité » des traitements

Le taux de qualité moyen des institutions, qui rapporte le nombre des dossiers exempts d'anomalies au nombre de dossiers contrôlés s'établissait en 2000 à 90 %. Ce taux moyen est moins favorable si l'on observe certains traitements particuliers. Pour le plus important d'entre eux - relatif au versement de l'allocation unique dégressive - le taux de qualité moyen n'est que de 72 %. Les résultats sont très contrastés et s'échelonnent selon les Assédic entre 45% et 86%. Il convient toutefois de signaler que ces taux de qualité résultent d'une analyse considérant comme erronés les dossiers n'ayant pas respecté la totalité des critères du RCIQT, que les anomalies relevées aient ou non des conséquences financières.

Par ailleurs, les résultats des différentes Assédic ne peuvent valablement être comparés que si les volumétries prévues au plan de contrôle ont été respectées. Si les volumes contrôlés sont inférieurs à l'échantillon initialement défini, comme cela a été le cas dans de nombreuses Assédic, les résultats obtenus ne peuvent en effet être considérés comme fiables, ce qui est encore le cas pour de nombreux contrôles réalisés en 2000.

L'insuffisance et surtout l'hétérogénéité des résultats tant quantitatifs que qualitatifs permettent de mesurer les efforts restant à réaliser en vue de la généralisation du contrôle interne. Cet objectif devrait être largement facilité par le regroupement des Assédic dans le cadre du projet « Convergence », certaines d'entre elles ne disposant pas auparavant de la taille et des ressources nécessaires à la mise en place d'un système aussi complexe.

D – La prise en compte des résultats dans la gestion quotidienne

L'intérêt du système de contrôle interne réside particulièrement dans la possibilité de repérer les sources d'erreur afin de mettre en place des actions correctives.

Les modalités de restitution des contrôles aux agents, de mise en œuvre des actions correctives et de diffusion des résultats sont différentes d'une Assédic à l'autre. En principe, l'agent qui a effectué le traitement de base corrige l'anomalie constatée. Cette procédure peut toutefois être plus ou moins formalisée. En matière d'actions correctives, l'accent peut être mis plutôt sur des actions individuelles (suivi personnalisé, tutorat) ou sur des actions collectives (diffusion d'informations réglementaires). Dans tous les cas, l'expérience prouve que plus la formalisation des actions correctives est poussée, plus leur efficacité est grande.

Une politique dynamique en matière de diffusion des résultats du contrôle peut également contribuer à la mobilisation des agents. Certaines Assédic ont conçu en la matière des instruments simples et attractifs. On constate généralement que ce sont les Assédic dont la communication interne est la mieux organisée qui obtiennent les meilleurs résultats.

La pratique n'est pas non plus uniforme pour ce qui est de l'utilisation des résultats du contrôle interne dans l'évolution de la carrière des agents. Bien que les résultats individuels puissent être connus, certaines Assédic refusent d'en faire une utilisation officielle, alors que d'autres ont posé le principe selon lequel aucune demande de promotion ne peut être examinée sans analyse des résultats du contrôle interne. Déjà plus ambitieuses, certaines fixent chaque année aux agents des objectifs individualisés en matière de qualité des traitements.

III – Perspectives d’avenir du dispositif

A – La dimension dynamique du dispositif doit être maintenue et développée.

La charte du contrôle interne du RAC de 1999 rappelle le principe qui a présidé à sa mise en œuvre : « le contrôle ne doit pas être subi : il doit faire partie de nos pratiques quotidiennes ». Le risque n’est toutefois pas nul de voir le contrôle interne s’enliser dans une démarche routinière contraire à sa vocation et génératrice de coûts superflus.

1 – Renforcer la fonction pilotage du contrôle interne au niveau des institutions

La fonction de pilotage du contrôle interne, qui n’était pas généralisée dans les Assédic avant la mise en œuvre du chantier « Convergence », est organisée de manière différente selon les institutions. Rares cependant étaient, au moment du contrôle de la Cour, les institutions au sein desquelles un pilote exerçait effectivement une telle fonction de manière transversale sous la responsabilité du directeur de l’institution.

A l’Unédic, une réflexion est en cours sur la définition de cette fonction de « pilote du contrôle interne ». La mise en œuvre de formations spécifiques pour les agents chargés de les exercer, qui correspond à une demande des Assédic, est envisagée. Les travaux en cours devraient aboutir à l’énoncé des principes directeurs de « l’aide au pilotage » prenant place dans le manuel du RCIQT ainsi qu’au développement de ces principes dans un guide pratique de « l’aide au pilotage des fonctions d’appui ».

2 – Assurer la maintenance du RCIQT

L’adaptation du référentiel aux besoins des institutions passe par un processus d’actualisation régulière des différentes fiches qui le composent. En effet, si les institutions du régime d’assurance chômage s’accordent généralement pour reconnaître la pertinence du RCIQT en ce qui concerne les fonctions « allocataires » et « employeurs », le référentiel relatif aux fonctions d’appui fait l’objet, en son état présent, d’appréciations plus nuancées. Au-delà de ces problèmes de mise au

point, l'évolution réglementaire et organisationnelle du RAC rend nécessaire un ajustement périodique du référentiel.

Cette tâche a été confiée au « club des utilisateurs nationaux du RCIQT ». Cette instance est composée de représentants de l'Unédic ainsi que d'agents des Assédic qui sont généralement chargés du pilotage du contrôle interne au sein de leur institution. La composition actuelle de ce « club » est fréquemment ressentie dans le réseau comme insuffisamment représentative : en 2000, seuls 11 agents, issus de 7 Assédic, ont participé aux travaux de maintenance du RCIQT. Un élargissement de ce groupe de travail, combiné à la réduction du nombre des Assédic, amélioreront la situation à cet égard.

3 – Connaître et maîtriser le coût du contrôle interne

Les institutions du RAC n'ont pas encore mis en place d'outils visant à suivre les coûts du contrôle interne. Celui-ci ne peut cependant échapper à l'exigence d'efficacité qui s'impose à toutes les fonctions des institutions. C'est pourquoi la Cour a tenté d'évaluer les moyens en personnel consacrés au contrôle interne. Les résultats obtenus sont très hétérogènes, comme le montre le tableau ci-dessous :

Moyens humains requis par le contrôle interne dans 6 institutions du régime (en % des effectifs)

	Valen- ciennes	Créteil	Metz	Rennes	GARP	Montpel- lier
Moyens consacrés au CI (ETP) A	7,5	5,5	3,1	6,5	6	11,3
Effectifs totaux (ETP) B	146	224	155	518	300	408
A/B (%)	5,1	2,5	2,1	1,2	2	2,7

Source : Cour des comptes

Les moyens engagés pour le contrôle interne par les Assédic visitées par la Cour varient donc entre 1,2 et 5,1 % de leurs effectifs totaux, la moyenne des 6 institutions examinées s'établissant à 2,6 %. Cette forte dispersion est caractéristique d'une phase de montée en puissance du dispositif, les institutions n'étant pas encore toutes au même degré de développement du contrôle interne. La situation devrait progressivement devenir plus homogène à cet égard sous le double effet de la mise en place du projet « Convergence » qui rapproche la taille des différentes Assédic et du développement du dispositif de contrôle interne.

L'une des voies d'amélioration de celui-ci consistera, à l'avenir, à identifier et à suivre finement les coûts qu'il engendre.

B – Les instruments de mesure de la performance doivent être affinés et précisés

Afin de suivre les résultats des institutions et, dans une phase ultérieure, de les comparer entre eux, l'Unédic a sélectionné cinq « indicateurs plan ». Ceux-ci permettent de suivre, notamment, le taux de restes à recouvrer ainsi que le taux de qualité des dossiers d'allocations uniques dégressives traités par chaque institution.

Ces indicateurs constituent un instrument de gestion et de mobilisation du réseau. En demandant à toutes les Assédic de fournir des informations qui obéissent aux mêmes modes d'élaboration, il favorise l'émulation entre elles et les sensibilise à certains enjeux considérés comme déterminants. De fait, l'évolution observée entre 1999 et 2000 sur les trois premiers de ces indicateurs met en évidence une légère amélioration des résultats observés. Il convient toutefois de souligner que ces indicateurs, dont certains reposent sur des sondages, ne peuvent être considérés comme pertinents que si la taille des échantillons observés correspond strictement à l'application des règles statistiques.

C – Contrôle interne et qualité du service

Le contrôle interne doit se conjuguer avec une démarche tendant à améliorer la qualité du service.

Le RCIQT permet de mesurer, pour chaque catégorie d'opération effectuée par le régime, un taux de « qualité » évalué en fonction de critères énumérés par le référentiel. A ce titre, le dispositif mis en place par l'Unédic fournit des indications sur la « qualité livrée », telle qu'évaluée par les fournisseurs du service. Cette démarche ne doit pas être confondue avec celle tendant à la mise en place d'un référentiel de « qualité de service ». Cette dernière notion renvoie, en effet, à la « qualité perçue » par le bénéficiaire du service.

Ainsi, alors que la première démarche a pour objet essentiel de maîtriser les risques, la seconde tend à mesurer le degré de satisfaction des clients. Des similitudes existent entre les deux approches :

- elles s'appuient toutes deux sur une description formalisée de l'activité de l'institution ;

- elles impliquent la mise en œuvre d'outils de mesure ;
- elles visent à identifier et à suivre des actions correctives ;
- la qualité du service passe, en premier lieu, par la fiabilité des traitements.

Le régime d'assurance chômage n'a, pour l'instant, qu'une perception partielle et interne de la qualité de sa production et n'est pas en mesure d'évaluer l'impact du RCIQT sur la qualité perçue par le public. La proximité des démarches de qualité des traitements et de qualité de service a toutefois incité certaines institutions à mettre en place quelques éléments de mesure de la « qualité perçue ».

La connaissance de cette « qualité perçue » est encore très hétérogène. En effet, si les institutions du régime ont mis en œuvre, à partir de 1995, une démarche de « contrat qualité » fondée sur l'affichage et le suivi d'objectifs de qualité de service, ce dispositif repose sur des normes définies par le régime (délais de traitement des dossiers, conditions d'accueil, etc.) et ne prévoit pas le suivi de la qualité perçue par les usagers. Des initiatives locales ont toutefois été prises en ce sens. Ainsi, l'Assédic de la Moselle a mesuré, en 1999 et en 2000, le degré de satisfaction de ses allocataires. Le questionnaire soumis à un échantillon représentatif de 635 bénéficiaires de prestations du RAC s'est articulé autour de trois thèmes : la qualité de l'accueil ; la compétence des agents ; la personnalisation de la relation. Cette enquête a montré que 89,7 % des allocataires interrogés se déclaraient satisfaits des services de l'Assédic en 2000, contre 95,1 % en 1999. Il convient de remarquer que la « qualité perçue » telle qu'évaluée par ce sondage n'a pas évolué dans le même sens que la « qualité livrée » ressortant du RCIQT, qui a connu une variation positive au cours de la même période.

L'Assédic du Val de Marne s'est également engagée dans une démarche visant à améliorer sa connaissance des attentes des usagers. Elle a créé à cette fin un « observatoire départemental des attentes des usagers de l'Assédic du Val de Marne » qui a effectué quatre enquêtes de satisfaction depuis la fin de 1998. Les autres institutions visitées par la Cour ont, en revanche, une connaissance plus limitée de la perception de leur qualité de service.

CONCLUSIONS

La démarche de qualité du régime a été centrée au cours des dernières années sur la fiabilité des traitements et le souci de l'amélioration de la qualité livrée. Complémentaires de cette démarche, les instruments de suivi de la « qualité perçue » - tant par les allocataires que par les employeurs - restent à développer. Comme l'a Cour l'a recommandé, la direction de l'Unédic a, au demeurant, déjà pris des dispositions à cette fin.

Des dérives devront également être évitées : développement d'une certaine routine du contrôle, qui deviendrait une technique sans doctrine d'emploi, rigueur insuffisante dans la constitution et le suivi des plans de contrôle, déconnexion progressive du contrôle interne et de la production.

Il convient, il est vrai, de souligner le caractère pionnier de cette démarche dans le domaine de la protection sociale. En effet, si le régime général de sécurité sociale a initié un système de contrôle interne dans certains de ses services, celui-ci n'en est encore qu'à ses débuts. Illustrant les avantages et les difficultés de mise en place d'un tel dispositif, l'expérience du régime d'assurance chômage est ainsi particulièrement digne d'intérêt.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Le contrôle interne a fait l'objet d'une politique nationale initiée par l'UNEDIC à partir de 1999 sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements ».

En 2000, première année d'application par les ASSEDIC qui disposent d'une grande latitude tant pour ce qui est de l'élaboration de leur plan de contrôle que pour ses modalités de mise en œuvre, la plupart des plans n'ont retenu que les contrôles définis par l'UNEDIC comme « obligatoire » et ont remis à une date ultérieure la réalisation des contrôles simplement « préconisés ».

L'UNEDIC exerce néanmoins un rôle d'animation et de coordination du système.

Même si les résultats observés restent partiels, notamment en raison de l'exécution encore limitée des plans de contrôle, et que ces résultats sont contrastés selon les ASSEDIC, il n'en reste pas moins qu'il faut se féliciter de la mise en place de cette démarche par l'UNEDIC qui innove dans le domaine de la protection sociale. Cette initiative vient compléter la mise en œuvre de la certification des comptes du régime d'assurance chômage mise en place en 1994.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE
ET DANS LE COMMERCE (UNEDIC)*

L'Unédic prend acte des constats effectués par la Cour ainsi que des analyses et appréciations établies à partir de ces constats. Elle indique que la lecture approfondie du rapport n'appelle pas de sa part de remarques particulières. Elle souhaite cependant souligner les points suivants :

L'Unédic rappelle que le développement au sein de l'assurance chômage du contrôle interne, à travers un référentiel de contrôle interne et de qualité du traitement (RCIQT), s'inscrit dans un vaste programme de modernisation engagé depuis plusieurs années et visant à une meilleure maîtrise de fonctionnement des institutions.

Ce programme de modernisation a concerné et concerne notamment :

- L'élaboration des comptes des institutions (Assédic, Garp, Unédic) et des comptes consolidés suivant des méthodes comptables s'inspirant très largement de celles en vigueur dans les entreprises. Ces comptes font l'objet d'une certification légale par des commissaires aux comptes.

- La restructuration du réseau des Assédic et la diminution de leur nombre de 52 à 30. Cette réorganisation réalisée en 2001 et dénommée Convergence, vise à terme, outre une maîtrise des frais de gestion à travers une réduction des effectifs fonctionnels, une harmonisation des pratiques de gestion, une comparaison des performances, une professionnalisation des équipes de travail.

- La refonte complète en l'espace de trois ans de l'informatique, incluant une réduction de 13 à 1 centre de production (+ un centre de secours) et une unification des applicatifs informatiques, ainsi qu'une intranisation de l'ensemble des postes de travail.

S'agissant de la politique de contrôle interne, il convient de rappeler qu'elle a pour ambition de faire vivre, et développer une véritable culture du contrôle, partagée par l'ensemble des agents.

Ainsi, au-delà du rôle de la hiérarchie et des équipes spécialisées d'audit, qui se trouve renforcé par la mise en œuvre du projet Convergence, le référentiel de contrôle interne et de qualité des traitements constitue l'outil par excellence de la diffusion de cette culture.

Si la Cour a raison de souligner la latitude relative laissées aux Assédic, l'Unédic rappelle qu'une certaine marge de manœuvre sur le terrain peut être un gage de réussite, mais qu'en tout état de cause des plans de contrôle sont élaborés à partir des diagnostics établis par la direction déléguée réseau de l'Unédic.

La diversité, constatée par la Cour, s'agissant tant du taux de couverture des Plans que des résultats effectifs, devrait pouvoir être corrigée d'une part, par une meilleure appropriation, dans le temps, des outils encore nouveaux de contrôle, d'autre part, par la mise en harmonie des organisations des Assédic (projet Convergence).

La différence d'attitude des Assédic relative « à l'utilisation des résultats du contrôle quant à l'évolution de la carrière des agents » pourra se résoudre quand tous les problèmes techniques auront été traités garantissant ainsi les bases statistiques d'un réel contrôle individuel. Au-delà de cette nécessaire relation avec l'évolution professionnelle des agents, l'Unédic insiste sur les conséquences qu'elle en tire sur le plan de la formation des agents qui commettent des erreurs ou n'agissent pas selon les procédures.

La Cour souligne la nécessité de connaître et de maîtriser le coût des contrôles. L'Unédic y est tout à fait favorable. Préoccupée prioritairement par le niveau d'efficience visé, elle considère qu'avec le temps une application normalisée devra permettre de dégager un coût moins hétérogène.

Au-delà de la qualité livrée, la Cour insiste sur la notion de qualité perçue. A ce titre, l'Unédic fait réaliser chaque année des enquêtes permettant d'apprécier le degré de satisfaction des allocataires et des employeurs quant aux services rendus par l'assurance chômage. Ces enquêtes conduisent à

apprécier le taux de réussite de la stratégie de service indissociable de la politique de contrôle.

Sensible aux différentes remarques de la Cour et notamment à celle portant sur les risques d'entropie qui guettent tout système de contrôle, l'Unédic mettra en œuvre les moyens les plus appropriés pour garantir le maintien et le développement de la mobilisation des agents sur ce qui constitue l'une des priorités de l'assurance chômage.

L'amélioration des conditions de travail

PRESENTATION

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), établissement public administratif créé par la loi du 27 décembre 1973, et le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT), mis en place en 1976, constituent, depuis près de trente ans, les deux principaux outils d'intervention des pouvoirs publics pour l'amélioration des conditions de travail. En 1993⁶⁰, la Cour avait estimé que le ministère de l'emploi n'avait pas fixé de priorités claires pour les expériences à encourager dans le cadre du FACT et que l'ANACT accordait des financements dispersés et peu originaux.

La Cour a procédé à un nouvel examen du FACT et de l'ANACT, dont l'action est désormais démultipliée par le réseau des associations régionales du réseau ANACT (ARACT). Les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 ont ouvert un champ nouveau d'interventions à ce réseau pour l'appui aux entreprises petites et moyennes qui négocient les modalités d'aménagement et de réduction du temps de travail de leur personnel.

I – Les actions financées par le FACT entre 1991 et 1998

A – Un dispositif peu lisible et sous-utilisé

Les crédits du FACT pour « expérimentation d'amélioration des conditions de travail » sont destinés à accompagner des démarches innovantes, transférables et reproductibles, en allégeant le surcoût

⁶⁰ Rapport public de 1993, p. 87. Une première observation sur l'ANACT avait été présentée au rapport public de 1980 (p. 21).

correspondant à cette amélioration. L'adhésion des salariés de l'entreprise est une condition impérative pour obtenir une subvention du FACT.

Le dispositif reste peu lisible : entre 1989 et 1999, le ministère chargé de l'emploi a publié successivement cinq circulaires sur les objectifs assignés au FACT.

Ces crédits ont longtemps été imputés à un chapitre de subventions d'investissement⁶¹. Les autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale ont diminué de 48,6 % de 1992 (5,34 M€) à 1998 (2,74 M€). Les crédits de paiement n'étaient plus utilisés alors qu'à 40,3 %. Ils figurent désormais à un chapitre d'interventions publiques⁶², doté en 2000 et en 2001 de 2,74 M€, ce qui facilitera leur engagement.

B – Des procédures lourdes et longues de mise en place des financements

Le nombre de dossiers acceptés au titre du FACT est tombé de 90 en 1993 à 65 en 1998. Le nombre des expertises techniques menées par le réseau de l'ANACT a, lui aussi, fortement diminué : 105 expertises en 1992, 28 seulement en 1999.

Bien que leur montant soit souvent modeste, le délai moyen de mise en place des crédits est compris entre 10 et 15 mois. Un cas extrême a été relevé auprès d'une caisse d'allocations familiales : le délai a été de trois ans entre l'avis technique de l'ANACT, émis en mai 1994, et le paiement de la subvention, versée en mai 1997 pour un montant de 11 320,41 €.

La diffusion vers les milieux professionnels des expérimentations ayant bénéficié d'une aide du FACT reste insuffisante : les projets soutenus par le fonds ne sont connus que d'un public restreint. En outre, des disparités sont constatées entre les régions pour l'expertise des dossiers, ce qui traduit clairement la faible notoriété du dispositif.

Au total, la gestion des crédits du FACT sur la période 1991-1998 se caractérise par un déclin des expérimentations qu'il a financées et par l'acceptation fréquente d'opérations de simple mise à niveau dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail.

61 Chapitre 66-72, *Agence nationale pour l'emploi et divers*, article 60, du budget de l'emploi

62 Chapitre 44-73, *Relations du travail et amélioration des conditions de travail*, article 60.

Les circulaires ministérielles de 1997 et 1999 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail mettent en priorité les crédits du FACT à la disposition des entreprises qui souhaitent aménager ou réduire le temps de travail. La Cour a constaté, de fait, que les demandes de subventions ayant cet objet sont traitées dans des délais qui varient entre deux et six mois.

II – L'évolution des missions de l'ANACT dans le cadre d'un réseau

La subvention de l'Etat a été de 10,69 M€ en 2000⁶³, contre 7 M€ en 1993. La valeur du portefeuille de l'agence a doublé entre 1997 et 1999, passant de 3,05 M€ en 1997 à 5,95 M€ en 1999.

A – La gestion de l'ANACT

La publication du décret du 25 avril 1997 fixant les conditions contractuelles applicables aux agents de l'ANACT a fait disparaître les incertitudes statutaires antérieures. D'une manière anormale, la situation indemnitaire du directeur demeure toutefois régie par un arrêté ministériel de 1977 non publié au Journal officiel.

L'ANACT, qui était implantée à Montrouge (Hauts-de-Seine), a été transférée à Lyon en trois étapes. Pendant l'année 1999, elle a supporté des loyers pour trois implantations ; le surcoût à ce titre a été d'environ 0,52 M€.

B – L'évolution de l'activité de l'ANACT

Dans son rapport public de 1993, la Cour avait constaté un affaiblissement de l'originalité de l'agence et une audience limitée de ses réalisations. Bien qu'un comité scientifique soit chargé, depuis 1997, d'évaluer les travaux de l'agence, les outils d'évaluation restent rudimentaires et expérimentaux.

La loi du 27 décembre 1973 charge l'ANACT « de rassembler et de diffuser les informations en France et à l'étranger [...] sur toute action tendant à améliorer les conditions de travail ». En 1993, la Cour avait

⁶³ Chapitre 36-61, *Subventions à l'ANPE et aux organismes de formation, d'études et de recherche*, article 50, du budget de l'emploi.

estimé modeste et insuffisante la diffusion des ouvrages et publications de l'ANACT au regard des moyens importants mis en œuvre.

La mission de collecte des informations a été renforcée par l'ouverture, en 1997 d'un site Internet et d'un centre de documentation dans les nouveaux locaux de l'agence. Les ventes de l'ensemble des produits (publications, ouvrages, produits audiovisuels, logiciels) restent limitées, malgré quelques réussites.

Le comité scientifique a souligné la qualité des actions de l'agence pour la santé au travail, notamment dans le domaine des troubles musculo-squelettiques. Ses délibérations ont fait ressortir, en revanche, le retard pris en ce qui concerne l'analyse des effets des nouvelles technologies, ainsi que l'absence d'outils permettant d'évaluer les prestations de l'agence en direction des milieux professionnels.

Pour accompagner les démarches de réduction du temps de travail, l'ANACT s'est vu confier par des instructions ministérielles de 1998 et 1999 une mission de formation et d'animation des réseaux de consultants, qu'elle conduit avec les associations régionales (ARACT).

C – Le réseau des ARACT

Durant la période considérée, le réseau des ARACT a été consolidé. Leur nombre est passé de 9 en 1991 à 23 en 1999. 18 ARACT sont des associations spécifiques, administrées par un comité d'orientation paritaire ; cinq sont encore rattachées à une association support.

Conformément au contrat de progrès 1994-1998, la part des concours de l'agence nationale dans le financement des associations régionales a diminué depuis 1992 : 56 % en 1993, 36 % en 1998 (3,77 M€). Le bon fonctionnement du réseau dépend de la qualité des relations entre les partenaires sociaux. Certaines associations régionales connaissent des situations financières délicates (Lorraine ou Ile-de-France). Des incertitudes sur les financements en provenance des collectivités territoriales peuvent, en effet, compromettre la pérennité des associations, comme ce fut le cas dans la région Rhône-Alpes en 1999. On doit donc approuver la démarche récente de l'ANACT visant à mutualiser certains moyens pour assurer le bon fonctionnement des ARACT.

L'étude de suivi du premier contrat de progrès avec l'Etat notait à la fin de 1998 que le réseau était peu visible, qu'il était insuffisamment connu des entreprises, notamment en Ile-de-France, et que son

positionnement par rapport aux consultants privés restait à affirmer. Ces constats demeurent, pour l'essentiel, d'actualité.

CONCLUSIONS

1.- Assurer une plus grande stabilité aux objectifs du FACT ;

2.- Simplifier les procédures et déconcentrer les crédits afin de rendre le FACT plus attractif pour les entreprises, notamment petites et moyennes, engagées dans les démarches d'aménagement ou de réduction du temps de travail ;

3.- Veiller à une meilleure diffusion auprès des fédérations professionnelles des expérimentations financées par le FACT ;

4.- Renforcer les relations du réseau avec les organismes de recherche, afin de mieux fonder ses interventions, notamment dans le domaine des effets des nouvelles technologies ;

4.- Évaluer systématiquement les prestations de l'agence et de son réseau, pour être en mesure de vérifier régulièrement, sur des bases objectives, l'utilité de ce dispositif.

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

L'insertion relatif au dispositif d'aide à l'amélioration des conditions de travail appelle les observations suivantes :

- s'agissant du Fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT), le diagnostic de la Cour est partagé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI). Il convient de définir et de stabiliser les objectifs assignés à ce fonds, tout en simplifiant et déconcentrant la gestion des crédits (2,74 M€ en LFI 2001 et en PLF 2002 sur le chapitre 44-73, article 60 du budget de l'emploi).

La nécessité de fixer de nouvelles priorités pour ce fonds apparaît essentielle dès 2002 dans la mesure où la priorité accordée depuis 1997 à l'aménagement et à la réduction du temps de travail n'apparaît désormais plus pertinente.

- concernant l'évolution des missions de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), le MINEFI approuve la recommandation de la Cour d'une évaluation systématique des prestations de l'agence et du réseau des ARACT, afin d'être en mesure de vérifier régulièrement, sur des bases objectives, l'utilité de ce dispositif.

Cet impératif a été réaffirmé dans le cadre du comité de suivi du contrat de progrès 1999-2003 de l'ANACT. En particulier, la nécessité pour l'agence de disposer d'un budget-temps par projet a été soulignée.

Tout comme pour le FACT, une réflexion sur l'activité de l'ANACT, fortement orientée de fait depuis 1998 sur les démarches de réduction du temps de travail, apparaît nécessaire pour mieux prendre en compte les phénomènes résultant des changements liés à l'introduction des technologies de l'information et de la communication. Cette évolution est inscrite dans les orientations du deuxième contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'ANACT.

S'agissant du financement du réseau, le MINEFI partage l'analyse de la Cour sur la relative fragilité financière de celle-ci, en dépit de la diminution de la part des concours de l'agence dans le financement des associations régionales et de l'intégration d'un nombre important d'ARACT (22 sur 23) dans le champ des CPER 2000-2006. Il importe d'ailleurs de souligner que l'engagement financier de l'Etat en faveur du réseau ANACT/ARACT ne saurait être réduit à la seule subvention versée à l'agence (11,04 M€ en 2001), mais doit également intégrer les crédits mobilisés dans le cadre des CPER.

Une réflexion sur la mutualisation d'un certain nombre de moyens (informatique, formation) est actuellement en cours, conformément au contrat

de progrès 1999-2003 qui mentionne la mise en place éventuelle d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de ces sujets.

S'agissant enfin de la situation du directeur de l'ANACT, le MINEFI prend note des observations relatives à l'absence de publication de l'arrêté relatif à son régime indemnitaire. Cette situation devra être régularisée dans le cadre de la démarche générale de régularisation des régimes indemnitaires qui n'ont pas fait l'objet d'une publication, menée en collaboration avec le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

*REPOSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITE*

Alors que les questions de santé et de sécurité occupent une place croissante dans le débat public, la création de nouveaux emplois et la promotion de conditions de travail de qualité sont aujourd'hui intrinsèquement liées et participent d'une dynamique de progrès et de modification des attentes sociales.

Il convient de saisir l'occasion de la croissance – qui permet un retour au premier plan du thème des conditions de travail -, des changements dans l'organisation du travail, du renouveau du dialogue social, pour utiliser les évolutions technologiques comme facteur d'amélioration des conditions de vie au travail des salariés, de la qualité des emplois ainsi que pour améliorer la productivité des entreprises.

A ce titre, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) constituent les deux outils spécifiques d'intervention des pouvoirs publics, pour agir sur les conditions de travail au sein même de l'entreprise.

Le FACT

Le FACT constitue un levier, alors que certaines difficultés de recrutement incitent des entreprises à une politique volontariste en matière d'amélioration des conditions de travail. Il est, aujourd'hui, le seul dispositif d'appui aux entreprises et aux branches professionnelles permettant de promouvoir de meilleures conditions de travail, en intégrant les questions primordiales d'organisation du travail au sein de l'entreprise.

**Le diagnostic d'ensemble de la Cour sur les actions financées
par le FACT sur la période 1991-1998 est globalement partagé
par les pouvoirs publics :**

Depuis la création du FACT, en 1976, les besoins des entreprises, en terme d'appuis financiers, pour améliorer les conditions de travail ont très sensiblement évolué : les demandes initiales portaient sur des investissements lourds (conception de bâtiments, de chaînes de productions, achats de machines...) concernant essentiellement la prévention des accidents du travail. Désormais, les demandes portent, en grande partie, sur une aide pour effectuer des études permettant, ensuite, la mise au point d'équipements adaptés à la prévention de l'ensemble des risques professionnels (accidents du travail, maladies professionnelles), y compris les risques à effets différés sur la santé des travailleurs. Face à cette évolution de la demande, le dispositif initial s'est essoufflé, d'autant que les procédures financières applicables faisaient obstacle à sa réactivité.

C'est la raison pour laquelle, comme le relève la Cour, les pouvoirs publics ont entrepris en 1998, une réorientation du FACT sur les démarches d'entreprises ou de branches professionnelles, en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail. De même, à partir de 1999, la procédure financière a été revue, afin de faciliter l'engagement des crédits.

Quelques précisions à apporter

Le FACT est un dispositif très sélectif compte tenu des conditions exigeantes d'éligibilité des projets présentés (innovation, exemplarité/transférabilité, dialogue social) et de l'assiette de la subvention octroyée. Il ne subventionne pas les investissements productifs en tant que tels, mais l'effort supplémentaire qu'accomplit l'entreprise dans le domaine des conditions de travail, en allant au delà des dispositions réglementaires ou des moyens et méthodes courants pour les appliquer.

La publication de cinq circulaires, en 10 ans, correspond à un souci d'ajustement et de mobilisation des différents acteurs du FACT, dans un contexte où le thème de l'amélioration des conditions de travail passait, de manière générale, derrière le souci du plein emploi.

- Cela est illustré par le nombre décroissant de dossiers acceptés au titre du FACT (90 en 1993, 65 en 1998). L'intervention du FACT est d'abord dépendante de la demande des entreprises, qui, en terme d'appuis financiers, peuvent se tourner vers des dispositifs plus récents et moins contraignants que le FACT, mais n'intervenant pas sur la dimension « conditions/organisation du travail ».
- Le déclin des expérimentations relevé par la Cour procède, également, en partie de ce contexte : l'acceptation d'opérations parfois moins innovantes que par le passé a été motivée par le fait

que les projets concernés reposaient sur une action volontariste et partenariale d'entreprises, alors même que ces dernières étaient confrontées à certaines difficultés économiques.

Comme le souligne la Cour, la réorientation du FACT sur le thème de la réduction du temps de travail a généré des progrès notables, en termes de réactivité du dispositif. Ceux-ci ont été permis par la possibilité, au niveau national, de subventionner des branches ou associations professionnelles, en évitant plusieurs écueils :

- une chaîne d'instruction et de décision qui monopolise trop d'intervenants : leur nombre a été largement réduit puisque les branches professionnelles présentent leurs demandes directement au niveau national.
- une transférabilité des projets subventionnés difficile à mettre en œuvre : la dimension d'exemplarité et de reproductibilité du FACT est, de facto, assurée via la mission de diffusion d'expériences d'une branche professionnelle.

En définitive, la subvention du FACT ne constitue plus seulement un label par rapport à la qualité d'une démarche ou d'un projet, mais un réel élément incitatif déclenchant le lancement de ceux-ci.

A contrario, les longs délais ne sont pas toujours imputables à la lourdeur du système. Ainsi, pour ce qui concerne le cas relevé auprès d'une caisse d'allocations familiales, le délai est essentiellement dû aux retards et difficultés de l'organisme pour mettre en œuvre le projet présenté : la décision de principe d'attribution de la subvention a été adressée à la CAF le 19 juillet 1994 ; le dossier complet a été retourné, par la CAF, au service instructeur près de 2 ans plus tard.

Une redynamisation à poursuivre

Dans le contexte actuel où de bonnes conditions de travail sont considérées, aussi, comme un facteur de productivité de l'entreprise, la mobilisation du FACT sur le volet « conditions de travail » de la politique de réduction du temps de travail a démontré que cet outil pouvait retrouver un caractère incitatif sans perdre pour autant sa philosophie initiale.

Comme le préconise la Cour, les pouvoirs publics entendent poursuivre la simplification des procédures et la réforme du FACT :

- déconcentration des crédits du FACT pour l'ensemble des projets présentés par les entreprises car, pour que le dispositif soit réactif, il nécessite proximité et connaissance fine de l'entreprise.
- maintien au niveau national d'opérations à effets démultiplicateurs et à forte valeur ajoutée en termes de transfert et de valorisation d'expériences : soutien de démarches de branches professionnelles

sur des thèmes prépondérants (réduction du temps de travail, évaluation a priori des risques), lancement d'appels à projets permettant de capitaliser les expériences d'entreprises sur des questions particulièrement sensibles (« Age, travail et emplois de qualité », par exemple).

L'ANACT et son RESEAU

Comme le souligne la Cour, plusieurs faits majeurs et particulièrement structurants pour l'ANACT et son réseau ont marqué la période considérée (1991-1998) :

- le développement significatif des ARACTs (implantations, budget, ressources humaines) ;
- la structuration du réseau ANACT/ARACTs ;
- le transfert de l'ANACT à Lyon ;
- l'ouverture d'un nouveau champ d'intervention - de caractère transitoire - concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail et la mobilisation correspondante pour l'ANACT et son réseau.

Les outils d'évaluation

Cette période recouvre le premier contrat de progrès signé entre l'ANACT et les ministères de tutelle (Budget, Emploi et Solidarité). Dans le cadre de ce premier contrat de progrès, un comité de suivi du contrat de progrès - regroupant les tutelles, la direction de l'ANACT et le président du comité scientifique de l'ANACT.- a été mis en place, pour examiner l'état d'avancement des projets et des axes prioritaires ainsi que les éléments d'évaluation qualitatifs et quantitatifs disponibles. Il est également apparu à cette instance que le point faible de ce 1^{er} contrat de progrès concernait les outils d'évaluation de l'activité.

C'est pourquoi 3 impératifs ont été retenus lors de l'établissement du second contrat de progrès (1999-2003) qui a fait l'objet d'une démarche de concertation approfondie, avec les organisations d'employeurs et de salariés, des personnalités qualifiées, et tous les personnels de l'ANACT et des ARACTs, :

- l'engagement sur des objectifs facilement évaluables ;
- le développement de l'évaluation des prestations et produits du réseau ;
- la mise en place dans des délais plus brefs d'un outil de prévision et de suivi des temps passés.

Simultanément à ce travail de programmation, ont été menées la conception et la négociation avec les administrateurs partenaires sociaux, de la charte de réseau qui lie l'ANACT et les ARACTs de structure diverse en fixant leurs engagements mutuels.

Le financement

La part des concours de l'Agence dans le financement des associations régionales a diminué depuis 1992, conformément au premier contrat de progrès, alors que celle des partenaires régionaux (Conseil régional, DRTEFP...) s'est développée, ce qui peut induire des difficultés financières ponctuelles, compte tenu d'incertitudes sur certains types de financement, comme en région Rhône Alpes, en 1999.

Il convient néanmoins de souligner que 22 des 23 ARACTs (contre 12 précédemment) sont concernées par un financement dans le cadre des contrats de plan Etat-région qui couvrent la période 2000/2006. Au total, si l'on considère le fonctionnement de l'ANACT et de son réseau, un financement aux 2/3 du volume global d'activités a été assuré sur crédits d'Etat (nationaux ou déconcentrés) en 1998, soit environ 12,2 M€.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

L'investissement de l'ANACT et de son réseau sur ce champ s'inscrit désormais, de manière précise, dans le cadre de l'une des 4 priorités - intitulée « Innovation s technologies et travail -du 2^{ème} contrat de progrès (1999-2003). Un programme pluriannuel de recherche-action sur le champ des NTIC (notamment études sur l'évaluation des effets sur l'organisation du travail de la mise en place des NTIC) a été engagé et devrait donner lieu prochainement à des actions de valorisation (publications, colloque).

Le positionnement du réseau

Sur la question de la visibilité du réseau et de sa place par rapport aux consultants privés, il convient de prendre en compte l'évolution plus récente, liée aux instructions ministérielles concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail : l'implication de l'ANACT et de son réseau dans l'animation du dispositif d'appui-conseil a conduit à développer notablement leur notoriété et à mieux ancrer leur positionnement en amont des consultants (formation, animation de réseaux de consultants).

*REPOSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE
POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL (ANACT)*

Concernant les actions financées par le FACT entre 1991 et 1999

Les expertises du réseau ANACT n'interviennent que sur des dossiers complexes sur le contenu et d'un montant supérieur à 0,15 M€.

Du fait de la déconcentration du FACT, le nombre de dossiers concernés a baissé, 28 ont été traités en 1999.

**Concernant l'évolution des missions de l'ANACT dans le cadre
d'un réseau**

La subvention 1993 a été de 10,49 M€ ; le versement effectif a été réduit de 3,49 M€ compte tenu d'une régulation budgétaire et d'un prélèvement sur le fonds de roulement soit une subvention attribuée de 7 M€. Les dépenses sont passées sur la même période de 10,66 M€ en 1993 à 12,41 M€ en 2000.

L'ANACT, qui était implantée à Montrouge (Hauts-de-Seine), a été transféré à Lyon en trois étapes, les locaux de Lyon ne permettant pas d'accueillir le personnel de Montrouge.

Le surcoût à ce titre a été d'environ à 0,52 M€ compte tenu du délai à courir sur le bail.

L'ANACT a initialisé en 1998 un programme d'études sur l'évaluation des effets sur l'organisation de travail sur la mise en place des NTIC qui donnera lieu à un ensemble de publications et à un colloque en 2002.

Plusieurs publications ont eu un succès notable : « Comprendre le travail pour le transformer : 3 rééditions, 3 traductions ; « Encadrement de proximité » : prix Manpower » ; collection « Agir sur » avec Liaisons Sociales...

Plusieurs publications ont eu un succès notable : « Comprendre le travail pour le transformer » : 3 éditions, 3 traductions ; « Encadrement de proximité » : prix « Manpower » ; collection « Agir sur » avec Liaisons Sociales...

Les « études et documents » sont désormais téléchargeables.

Plusieurs ARACTs procèdent à des enquêtes de satisfaction des chefs d'entreprise et des représentants du personnel sur leur intervention dont les résultats sont positifs. Ce dispositif sera développé.

Le dispositif appui-conseil a fait l'objet de deux sondages, réalisé par la société « Multilignes », d'appréciation auprès de 200 puis 300 chefs d'entreprises et autant de représentants du personnel, ainsi que deux évaluations qualitatives par des équipes de chercheurs gestionnaires et sociologues.

A noter que l'accord du 13 septembre 2000 des partenaires sociaux sur la santé au travail et la prévention des risques professionnels stipule le développement de l'activité du réseau de l'ANACT dans ce domaine. Des initiatives sont également en cours à la demande des partenaires sociaux sur le changement des organisations et le développement des compétences des salariés.

Il faut noter une part croissante des financements des partenaires régionaux (conseil régional, DRTEFP...).

Les ARACTs sont, de plus, désormais dans la quasi totalité des contrats de plan Etat-Région (22 sur 23).

Par ailleurs, le bon fonctionnement dépend des relations avec les partenaires sociaux qui, dans un nombre croissant de régions (18 sur 23), ont choisi un mode de fonctionnement paritaire permettant d'accroître leur rôle.

Les difficultés financières ne sont pas structurelles mais ponctuelles (en 1999 pour la Lorraine et 2001 pour l'Ile-de-France).

La mise en place d'une association des moyens du réseau ANACT est prévue.

Le réseau ANACT est connu de nombreux DRH de grandes entreprises et des acteurs relais (syndicats professionnels, chambre de commerce, médecins du travail, organisations syndicales...). Du fait de sa taille et de la non diffusion gratuite de ses publications, le réseau n'a pas vocation à être connu de l'ensemble des entreprises françaises (1,2 million) mais à travers des partenariats par un travail en réseau.

Un sondage est programmé en 2002 sur les regards sur l'évolution des conditions de travail et la notoriété du réseau.

Le réseau n'a pas vocation à concurrencer les consultants privés. Depuis 1990, il intervient en amont (diagnostic court visant à favoriser des démarches de changement concerté). Depuis 1996 (loi de Robien puis Aubry), il anime dans chaque région des réseaux de consultants (2 000 cabinets et 3 000 consultants intervenants) et forme plus de 2000 consultants, en majorité sur le temps de travail.

Lors de l'élaboration du contrat de progrès 1999-2003, le réseau ANACT a recueilli l'avis détaillé de plusieurs dizaines d'acteurs sociaux.

Le conseil d'administration de l'ANACT tripartite (Etat, organisations d'employeurs et de salariés) n'a pas de doute sur l'utilité du réseau ANACT. L'efficacité de ses actions doit régulièrement être évaluée pour être améliorée de façon continue.

6

Le suivi et le contrôle des opérateurs de logement social

PRESENTATION

Au cours de l'année 2001, la Cour a procédé à un audit de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) chargée du contrôle des organismes intervenant dans le secteur du logement social.

Dans le même temps, elle a contrôlé l'utilisation, de 1997 à 2000, par l'Union nationale HLM⁶⁴ du concours financier qu'elle reçoit au titre de la « cotisation HLM⁶⁵ », notamment pour couvrir le coût du dispositif d'autocontrôle des organismes HLM.

Les constats opérés à l'occasion de ces deux enquêtes, complétés par les indications recueillies auprès de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, de la Caisse des dépôts et consignations et de la direction générale de la comptabilité publique, ont confirmé la nécessité de mieux articuler les multiples dispositifs de suivi et de contrôle des bailleurs sociaux.

64 L'Union, qui s'appelait jusqu'en mars 2000, Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM), regroupe quatre fédérations nationales, celle des offices publics d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction, celle des sociétés anonymes et fondations d'HLM, celle des sociétés coopératives d'HLM et celle des associations régionales d'organismes HLM, ainsi que la chambre syndicale des sociétés de crédit immobilier de France.

65 La « cotisation HLM », prévue par l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitat, précédemment qualifiée de redevance HLM, est versée par les organismes HLM à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). La part de la redevance affectée à l'Union a représenté 8,40 M€ en 2000 dont 1,51 M€ pour le dispositif d'autocontrôle.

I – La juxtaposition des dispositifs de suivi

Le secteur du logement social se caractérise par l'intervention de multiples opérateurs : en 1999 près de 850 organismes HLM⁶⁶, plus de 318 sociétés d'économie mixte immobilières, auxquels s'ajoutent les associations agréées en application de la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement.

La vocation sociale du parc HLM, le nombre de logements locatifs gérés⁶⁷, l'importance des aides financières et des crédits mobilisés⁶⁸, ont justifié la création par les pouvoirs publics mais aussi par l'Union nationale HLM⁶⁹ de systèmes d'information permettant de recueillir et d'analyser des données sur l'activité et la situation financière des organismes.

L'ensemble des opérateurs du logement social sont par ailleurs soumis aux contrôles périodiques exercés par la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS).

A – Les contrôles du ministère chargé du logement

Chargées de la programmation des concours financiers aux organismes, les directions départementales de l'équipement (DDE) ont été incitées, dès 1971, à exercer un suivi permanent de la situation des organismes HLM, leur permettant notamment de détecter les offices et les sociétés connaissant des difficultés de gestion. Pour des raisons tenant au manque de moyens humains et aussi à l'insuffisante formation des personnels en matière d'expertise financière, le suivi des organismes par les DDE n'est cependant pas opérationnel.

Les services déconcentrés de l'équipement disposent néanmoins de la base de données dite BOLERO⁷⁰ gérée par la direction générale de

66 En 1999, on dénombrait 293 offices publics d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction, 321 sociétés anonymes et fondations d'HLM, 155 sociétés coopératives, 78 sociétés anonymes de crédit immobilier.

67 En 1999, les offices et sociétés d'HLM et les sociétés d'économie mixtes géraient près de 4,4 millions de logements locatifs.

68 En 1999, l'effort public en faveur du logement (hors collectivités locales) s'est élevé à 25,43 Mde.

69 La Fédération nationale des sociétés d'économie mixte s'est également dotée d'un dispositif d'autocontrôle. N'ayant pas été contrôlé par la Cour, celui-ci ne sera ici que mentionné.

70 Base d'observation du logement : étude et référencement des organismes.

l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHHC). Celle-ci est alimentée, chaque année, par les informations financières et comptables transmises par la quasi-totalité des offices publics et sociétés anonymes, complétées par des informations recueillies par la Caisse nationale d'allocations familiales sur l'occupation sociale du parc des organismes et par des données patrimoniales fournies par la direction des affaires économiques et internationales du ministère chargé du logement. En revanche, elle ne contient aucune donnée sur les sociétés coopératives, les sociétés de crédit immobilier⁷¹, les sociétés d'économie mixte et les associations.

Le processus d'actualisation de la base de données, qui se déroule sur une période de dix-huit mois après la fin de chaque exercice, ne permet toutefois pas à l'heure actuelle de faire de la base BOLERO un outil de détection et de prévention des difficultés des organismes.

Sous réserve qu'elle puisse intégrer les données nécessaires au contrôle, la base BOLERO est appelée à devenir la base de données commune à la DGHHC et à la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), cette dernière se trouvant dans l'impossibilité, pour des raisons techniques, de faire évoluer sa propre base de données.

B – Le dispositif de la Caisse des dépôts et consignations

En sa qualité de banquier du logement social⁷², la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dispose, elle aussi, d'une base de données, constituée à partir des états comptables et financiers des organismes emprunteurs. Elle procède à différentes analyses financières ; elle émet en particulier un avis financier confidentiel sur les organismes au regard des risques qu'ils présentent. Dans un souci de prévention des risques financiers, la Caisse souhaiterait développer son partenariat avec les organismes HLM qui devraient adopter une démarche plus prospective.

⁷¹ Depuis la loi du 15 mai 1991 relative aux sociétés anonymes de crédit immobilier, celles-ci sont constituées en réseau doté d'un organe central de contrôle, la chambre syndicale des SACI.

⁷² L'encours des prêts de la CDC aux opérateurs du logement social atteignait 73,18 Md€ en septembre 2001.

C – L’autocontrôle assuré par l’Union nationale HLM

Créé en 1978, le dispositif dit d’autocontrôle de la gestion des organismes HLM s’impose aux organismes membres des fédérations qui composent l’Union⁷³. Financé pour les deux tiers par la « cotisation HLM », ce service, dont le coût de fonctionnement a atteint 2,42 M€ en 1999, mobilise 26 agents. Il collecte les données patrimoniales, financières et sociales des organismes adhérents et fournit à chacun d’eux un dossier individuel de situation, ainsi qu’une étude prévisionnelle destinée à lui permettre d’anticiper d’éventuelles difficultés de gestion.

À l’initiative de l’Union ou de l’organisme concerné, une analyse financière approfondie ou des audits plus ciblés peuvent être conduits, qui associent examen sur pièces et contrôle sur place. Considérés par l’Union comme confidentiels, les résultats du dispositif d’autocontrôle demeurent la propriété exclusive des organismes concernés.

D – La mission interministérielle d’inspection du logement social (MILOS)

Placée sous la double tutelle du ministère de l’équipement et du ministère des finances, la MILOS est chargée du contrôle des opérateurs intervenant dans le secteur du logement social⁷⁴. En 2000, elle comprenait 130 agents dont 88 % issus du ministère de l’équipement. Une plus forte interministérialité de son personnel devrait être recherchée, ainsi qu’une meilleure prise en compte de l’exercice des fonctions de contrôle dans la carrière des agents de l’équipement.

Les pouvoirs d’investigation de ses agents ont été renforcés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Leur contrôle porte sur les aspects financiers et comptables de l’organisme et aussi sur son fonctionnement, ses moyens en personnel, l’entretien de son patrimoine, les règles d’attribution des logements et les conditions d’exercice de la maîtrise d’ouvrage. Chaque contrôle donne lieu à une étude prévisionnelle, pluriannuelle, de l’autofinancement de l’organisme. La nouvelle procédure de fonctionnement de la Caisse de garantie du logement locatif social prévoit d’ailleurs que tout organisme sollicitant une aide financière dans le cadre d’un plan de redressement fera désormais l’objet d’un contrôle préalable de la MILOS.

73 A l’exception des sociétés anonymes de crédit immobilier.

74 Article L. 451-1 du code de la construction et de l’habitation.

En 2000, les 181 rapports définitifs produits par la MIILOS ont concerné 58 offices, 56 sociétés anonymes, 2 sociétés de crédit immobilier, 25 sociétés coopératives, 30 sociétés d'économie mixte et 10 associations et groupements d'intérêt économique.

Les activités de la MIILOS sont orientées par un comité directeur, qui se réunit deux fois par an. Il est composé de trois représentants du ministère chargé du logement, dont le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction qui en assure la présidence, et de trois représentants du ministère chargé des finances. Il définit notamment les priorités du programme de contrôle et se prononce sur les suites à donner aux rapports de contrôle. Il peut déléguer cette fonction à une commission permanente des suites composée de trois membres représentant la DGUHC, la direction du Trésor et la direction générale de la comptabilité publique⁷⁵.

Les rapports de contrôle peuvent donner lieu à des suites judiciaires ou à des suites administratives mises en œuvre par le Préfet sur instruction du ministre. L'efficacité des suites donnée aux contrôles devrait être renforcée par la transmission du rapport de contrôle à l'organe délibérant de l'organisme contrôlé, prévue par la loi du 13 décembre 2000 et mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2001.

Compte tenu de la portée nouvelle reconnue à ses contrôles, la MIILOS s'est assigné comme priorités de réduire les délais de réalisation des rapports et d'améliorer la procédure de mise en œuvre et de suivi des suites. Ses efforts ne peuvent qu'être encouragés.

E – Les contrôles de l'Inspection générale des finances et des chambres régionales et territoriales des comptes

Les contrôles de la MIILOS ne sont pas exclusifs des investigations que l'Inspection générale des finances peut conduire sur les organismes bénéficiaires de fonds publics, ni des contrôles des juridictions financières.

En 1999, les 24 chambres régionales et territoriales des comptes ont ainsi prononcé 62 premiers jugements sur les comptes des offices publics d'HLM et adressé 30 lettres d'observations définitives aux

⁷⁵ La Cour a été informée d'un projet de décret en cours d'élaboration lequel prévoyait également un représentant du Conseil général des ponts et chaussées chargé de présider à l'avenir cette commission.

ordonnateurs. En application de l'article L. 211-4 du Code des juridictions financières, elles peuvent également contrôler les sociétés anonymes, les sociétés d'économie mixte et les associations.

II – La nécessité d'une harmonisation

A – Recommandations déjà formulées

Les problèmes posés par la juxtaposition de ces dispositifs de suivi ont été soulignés à plusieurs reprises.

En 1986, la Cour avait souligné le nombre de prélèvements opérés sur la redevance HLM pour financer les missions de contrôle du ministère chargé de l'équipement, de l'Union nationale HLM et de la CDC. Elle préconisait une coordination entre les services afin d'éviter les doubles emplois et de réduire ainsi l'importance des frais à supporter par l'organisme devenu aujourd'hui la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)⁷⁶. Dans sa réponse, le ministère chargé de l'équipement annonçait la mise en œuvre de mesures d'harmonisation entre ces trois services. Ces annonces sont restées sans suite. En 1992, le Conseil général des ponts et chaussées recommandait également un rapprochement des systèmes d'information des structures de contrôle des opérations et organismes de logement social.

Enfin, un audit, réalisé en 1999 par l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées sur la Caisse de garantie du logement social, préconisait la suppression des prélèvements opérés sur la redevance HLM pour le financement de dispositifs analogues. Depuis cet audit, seul a été maintenu le prélèvement au bénéfice de l'Union nationale HLM⁷⁷.

La situation n'a pas évolué dans le sens d'une meilleure articulation des dispositifs de suivi. Bien au contraire, le nombre de ces derniers s'accroît : la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) expérimente ainsi actuellement un dispositif d'alerte budgétaire et comptable en liaison avec les comptables des offices d'HLM, destiné à

⁷⁶ La Caisse de garantie du logement social (CGLS), que la loi du 13 décembre 2000 a transformée en caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), avait elle-même succédé à la Caisse des prêts aux HLM (CPHLM).

⁷⁷ Ainsi qu'un prélèvement au profit de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte : 1,08 M€ en 2000.

détecter au plus tôt les risques et à permettre aux dirigeants des organismes et aux autorités de tutelle de mettre en place les mesures correctrices nécessaires. La DGCP envisage de l'étendre aux sociétés anonymes d'HLM, en liaison avec les services déconcentrés de l'équipement.

Il n'est pas exclu non plus que la nouvelle Caisse de garantie du logement locatif social se dote de son propre système d'information.

B – Les formes de coopération à rechercher

L'organisation actuelle des systèmes d'information considérés semble donc résulter d'enjeux de pouvoir et répondre avant tout aux préoccupations d'indépendance de chacun des partenaires. Or les données comptables, financières et patrimoniales collectées auprès des organismes HLM sont identiques et devraient pouvoir être mises en commun. Une telle pratique contribuerait à enrichir l'information de chacun des partenaires, tout en lui laissant la possibilité d'opérer les analyses et retraitements répondant à ses besoins propres.

De la même façon, les corps de contrôle devraient être incités à développer de nouvelles formes de coopération. Depuis la signature en 1997 d'un protocole d'accord avec la direction générale de la comptabilité publique, un quart des contrôles de la MIILOS sont réalisés de façon conjointe avec les vérificateurs du Trésor public. Même si la différence des méthodes de contrôle en rend souvent l'application difficile, ce protocole témoigne d'une volonté commune de rationaliser les contrôles de l'Etat. Un même effort de coopération est également envisagé entre la MIILOS et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, chargée du contrôle des collecteurs du « 1 % » logement⁷⁸.

La réflexion devrait également porter sur les modalités de coopération de la MIILOS et des juridictions financières pour le contrôle des opérateurs du logement social. Au-delà des échanges existants sur le calendrier des programmes, des formes de coopération plus élaborées devraient être recherchées.



Force est de constater que les rapprochements préconisés à plusieurs reprises entre les différents dispositifs de suivi et de contrôle du

⁷⁸ Depuis le 1^{er} janvier 1992, la contribution des employeurs correspond en réalité à 0,45 % de la masse salariale de l'année précédente.

logement social n'ont pas été réalisés. Le seul rapprochement intervenu à ce jour a été l'abandon de la base de données de la MILOS, qu'il était techniquement impossible de faire évoluer, au profit de la base BOLERO, gérée par le ministère chargé du logement.

La Cour ne peut qu'appeler de ses vœux une harmonisation des données collectées sur les organismes de logement social, et leur mise en commun dans le respect des objectifs propres à chacun des partenaires. Les choix qui seront opérés par la nouvelle Caisse de garantie du logement locatif social seront à cet égard déterminants.

CONCLUSIONS

1.- Assurer une plus grande interministérialité des équipes de contrôle de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et une meilleure prise en compte de l'exercice des fonctions de contrôle dans la carrière des agents de l'équipement ;

2.- Harmoniser les dispositifs de suivi par la mise en commun des données collectées sur les bailleurs sociaux ;

3.- Engager une réflexion sur la systématisation des échanges entre la MILOS et les juridictions financières.

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

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie souscrit aux trois recommandations formulées par la Cour dans son insertion au rapport public, tout en n'en méconnaissant pas les difficultés de mise en œuvre.

Il soutient un renforcement de l'interministérialité du personnel de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) dans le cadre des contraintes de gestion du personnel du ministère, et a souhaité être associé à la réflexion du secrétariat d'Etat au logement sur la prise en compte des fonctions de contrôle dans la carrière des agents de l'équipement.

L'harmonisation et la coordination des différents dispositifs de suivi du secteur du logement social est un principe général auquel on peut souscrire, malgré les difficultés pratiques de mise en œuvre et la nécessaire prise en compte des besoins spécifiques de chaque acteur pour mener à bien ses missions. En termes de coopération, la collecte commune de données financières sur les bailleurs présente un intérêt certain, mais doit aussi garantir la disponibilité et la qualité de ces données acquises auprès des organismes HLM, dont l'attitude peut dépendre de la nature des institutions les utilisant. Chaque organe de contrôle et de gestion doit exploiter les données selon la spécificité de ses besoins et offrir une analyse indépendante, séparant clairement le contrôleur et le contrôlé. Cette préoccupation est en particulier au cœur de la récente réforme de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Le renforcement de la coopération entre la MILOS et d'autres institutions de contrôle dont l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et les juridictions financières, est souhaitable. Le ministère a ainsi encouragé l'ouverture du comité directeur de la MILOS à la Cour des comptes, et attend beaucoup des échanges qui en résulteront. La complémentarité entre les différents corps de contrôle pourrait reposer sur une information réciproque et plus systématique, concernant notamment la programmation des contrôles.

Le développement des contrôles conjoints opérés avec la direction générale de la comptabilité publique (un quart des contrôles opérés) apporte également une plus-value certaine en termes d'échange d'expérience et de mise en commun de compétences. Afin d'optimiser l'efficacité du protocole d'accord DGCP/MILOS intervenu en 1997, un groupe de travail interministériel, mandaté par le comité directeur de la MILOS, proposera prochainement des axes de renforcement de la coopération visant à améliorer la pertinence des constats opérés et l'efficacité globale de l'action administrative.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET
DU LOGEMENT ET DE LA SECRETAIRE D'ETAT AU LOGEMENT*

La Cour des comptes a contrôlé en 2001 la mission interministérielle du logement social (MILOS) et entre 1997 et 2001 l'Union nationale HLM et l'utilisation de la cotisation HLM. Suite à ses contrôles, la Haute juridiction constate que les dispositifs de suivi et de contrôle des opérateurs du logement social se juxtaposent et préconise le rapprochement des systèmes d'information ainsi que la recherche d'une coopération des différents intervenants.

Nous partageons le souci exprimé par la Cour des comptes quant à la nécessité d'harmoniser les dispositifs de recueil des données des services de l'Etat. Nous souhaitons également conforter la MILOS dans ses missions de contrôle, en particulier en renforçant le caractère interministériel des équipes.

L'harmonisation des dispositifs de recueil des données

Les opérateurs du logement social sont régulièrement sollicités par les services de l'Etat, l'Union nationale HLM ou la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour fournir des données comptables, financières et patrimoniales. A cet égard, il paraît effectivement souhaitable, comme le souligne la Cour des comptes, de simplifier les formalités qui incombent à ces organismes et d'harmoniser les documents à fournir par chacun.

Il est avant tout important d'unifier les dispositifs propres à l'Etat. C'est précisément ce qui a été fait entre la MILOS et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction : les bases de données qui étaient à l'origine différentes entre ces deux structures sont à ce jour unifiées et partagées. Nous ne verrions que des avantages à ce que ce travail de rapprochement puisse être mené avec la direction générale de la comptabilité publique qui est, comme l'indique la Haute juridiction, en train d'expérimenter un système de recueil et de traitement des données relatives aux organismes HLM.

Une harmonisation de la collecte et de la saisie des données, respectant naturellement les logiques d'intervention de chacun, est également indispensable avec les partenaires qui siègent au conseil d'administration de la caisse de garantie du logement social (fédérations d'organismes d'HLM et des SEM). Les représentants de l'Etat au conseil d'administration de la CGLLS proposeront que l'aide que cette dernière apporte aux dispositifs d'autocontrôle des différentes fédérations soit subordonnée à la mise en œuvre de cette harmonisation.

Le renforcement de la capacité de contrôle de la MIILOS

La Cour des comptes observe que 88 % des 130 agents de la MIILOS sont issus du ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) et préconise une plus forte interministérialité des équipes de contrôle.

Nous sommes pleinement convaincus du bien-fondé de cet objectif. C'est pourquoi nous avons demandé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie un rééquilibrage des effectifs de la mission par un apport numérique significatif d'agents originaires de ce ministère et compétents tant dans le contrôle comptable que dans l'expertise financière.

La Cour des comptes recommande également une meilleure prise en compte de l'exercice des fonctions de contrôle dans la carrière des agents du ministère de l'équipement. A ce titre, nous avons demandé au conseil général des ponts et chaussées un rapport sur la gestion de la carrière des agents de la MIILOS chargés du contrôle des organismes d'HLM. Ce rapport vient d'être remis. Il propose de tirer les conséquences des dispositions de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui renforcent les pouvoirs d'investigations de la MIILOS. Il préconise de mettre en place un recrutement adapté aux exigences de l'activité de contrôle et des règles de gestion du personnel permettant un parcours professionnel qualifiant. Il propose également de mieux prendre en compte les responsabilités et les sujétions très particulières liées à l'exercice du contrôle sur place en faisant bénéficier les agents qui en sont chargés d'une indemnité spécifique. Nous avons décidé d'engager la mise en œuvre de ces propositions afin de renforcer la capacité de contrôle de la MIILOS et d'améliorer les conditions d'exercice des fonctions de contrôle.

Enfin, nous pensons utile, conformément à la proposition de la Haute juridiction, de formaliser et de renforcer les liens entre la MIILOS et les juridictions financières, dans le respect de leurs compétences respectives. A cette fin, il est souhaitable de développer la coopération avec les chambres régionales des comptes par l'harmonisation des programmations et l'échange d'informations sur les organismes contrôlés et les méthodes et outils de contrôle. Comme l'indique le rapport de la Cour des comptes, un projet de décret en cours d'examen au Conseil d'Etat prévoit qu'un membre de la Cour des comptes participera désormais au comité directeur de la MIILOS, instance qui définit les grandes orientations des travaux de la mission et ses priorités d'action. Cette institutionnalisation des échanges avec la Cour des comptes participera à l'objectif commun d'optimiser l'action du contrôle.

Le suivi et le contrôle sont des missions fondamentales pour garantir et renforcer la régularité et l'efficacité des interventions des opérateurs du logement social. C'est pourquoi nous ne pouvons qu'être favorables au

développement de nouvelles formes de coopération entre l'ensemble des instances qui concourent à ces missions.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE DES
FEDERATIONS D'ORGANISMES D'HLM*

Le constat et l'analyse de la situation n'appellent aucune observation particulière de ma part, et je partage les vœux de la Cour pour une harmonisation des données collectées sur les organismes d'HLM par chacun des partenaires : une telle harmonisation, alliée à la transmission des informations par voie électronique, sera de nature à alléger la charge de travail des organismes d'HLM sollicités par de nombreuses demandes d'informations analogues.

Par ailleurs, un rapprochement significatif a déjà été opéré entre les ministères, la MILOS et l'Union nationale HLM quant aux critères d'appréciation de la situation économique et financière des organismes d'Hlm et quant aux méthodes d'analyse : ce rapprochement s'est, en particulier, concrétisé par la définition d'une méthode d'examen et d'analyse des organismes traités dans le cadre de la procédure d'aide au redressement de la CGLLS.

Je souhaiterais cependant, pour éclairer la deuxième recommandation de la Cour, qui seule nous concerne directement, rappeler les objectifs principaux de l'Union nationale HLM dans la mise en œuvre du dispositif d'autocontrôle HLM :

L'objectif premier est d'apprécier la « santé » économique de chacun des organismes d'HLM et de s'assurer de leur capacité à remplir au mieux leurs fonctions de gestionnaires et de constructeurs sociaux : c'est ainsi que chaque organisme reçoit chaque année un dossier individuel de situation signalant les points faibles de sa gestion et lui donnant des éléments de comparaison avec les autres organismes de même nature. Lorsqu'une situation grave est détectée, le dispositif d'autocontrôle procède à une analyse approfondie de l'organisme et lui fait les recommandations nécessaires à son redressement (y compris en lui suggérant de solliciter la CGLLS). Bien entendu, la rapidité de réponse du dispositif est un élément essentiel pour assurer une prévention efficace, de même que l'unicité des méthodes d'analyse quel que soit le statut de l'organisme (office, OPAC, société anonyme, société coopérative).

Il est apparu dès l'origine que pour être performant le dispositif devait être considéré non pas comme un contrôle supplémentaire, mais comme un outil de gestion interne de chaque organisme. Une telle appropriation, qui est maintenant généralisée, est également de nature à renforcer la qualité des données fournies par les organismes qui ont tous adhéré à l'obligation

statutaire de répondre chaque année aux demandes d'information du dispositif d'autocontrôle

Un deuxième objectif est de pouvoir disposer chaque année de comptes consolidés qui permettent d'apprécier l'évolution passée et prévisionnelle de l'ensemble du secteur HLM. Cette consolidation alimente les comptes du logement et sert de base aux débats avec les pouvoirs publics sur l'évolution de la gestion et de l'activité du secteur locatif HLM.

Nous avons ainsi le sentiment que notre dispositif d'autocontrôle contribue à la fois à renforcer la prévention des difficultés en fournissant à chaque organisme des éléments d'appréciation de la situation (et de son évolution prévisionnelle), à détecter des dérives avant que des difficultés graves ne surgissent, et à éclairer les pouvoirs publics sur la situation du secteur social de l'habitat.

REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

La Cour souligne la nécessité de mieux articuler les multiples dispositifs de suivi et de contrôle des bailleurs sociaux. Pour sa part, la CDC ayant préconisé dans le passé récent la mise en place d'un GIE de moyens permettant une collecte unique des données comptables des divers bailleurs sociaux, elle ne peut que souscrire aux préconisations de rationalisation contenues dans le rapport ; chacun des partenaires du logement social pourrait ainsi recentrer ses moyens sur ses missions spécifiques qui me paraissent devoir être maintenues.

Toutefois, je tiens à souligner que le rôle de la CDC dans ce domaine diffère sensiblement des organismes de contrôle. En tant que prêteur sur fonds d'épargne, elle a mis en place les outils d'analyse financière qui sont nécessaires pour appréhender la situation financière de ses clients, dont l'encours total s'élève à 83,85 Md€ et le risque qu'elle prend lorsqu'elle doit décider la mise en place de nouveaux financements, soit près de 4,57 Md€ par an. Une part croissante de ces prêts nouveaux est d'ailleurs souscrite par des emprunteurs autres que des organismes HLM ou des SEM, même si ceux-ci restent largement majoritaires.

La constitution de bases de données à partir des analyses individuelles de nos clients constitue donc le prolongement naturel et nécessaire de l'activité de prêteur sur fonds d'épargne de la CDC. Leur rapprochement avec les analyses des autres partenaires permet de conforter les données de la CDC et participe à la sécurité des fonds d'épargne.

Le dispositif de lutte contre la toxicomanie

PRESENTATION

La toxicomanie se caractérise actuellement en France par une forte consommation de cannabis, en augmentation nette au cours des dix dernières années, notamment chez les jeunes dès l'âge de 15 ans ; une stagnation, voire une diminution, de l'usage d'opiacés⁷⁹ ; une augmentation de l'usage des drogues de synthèse telles l'ecstasy ; et surtout une tendance à la « polyconsommation », c'est à dire à la consommation simultanée de plusieurs produits, illicites ou licites (alcool, tabac, médicaments psychotropes, produits dopants).

Face à ces tendances, le gouvernement a étendu la gamme des produits sur lesquels porte le dispositif de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Celui-ci concerne aussi, depuis 1999, le tabac, l'alcool et les médicaments psychotropes, ainsi que depuis 2001 les produits dopants. Il prend ainsi désormais en charge l'ensemble des « conduites addictives ».

La consommation de drogues illicites n'est pas également répandue dans l'ensemble de la France : treize départements concentrent 50 % de l'usage. Les plus affectés sont localisés dans quatre pôles régionaux : Paris et sa région, le Nord, le Nord-Est (Alsace et Lorraine) et la côte méditerranéenne.

En 1998, la Cour avait publié un rapport public particulier consacré au dispositif de lutte contre la toxicomanie, qui repose largement sur la coordination assurée par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT). La juridiction y faisait notamment ressortir le déficit de pilotage et de coordination de la politique nationale, la nécessité d'améliorer les connaissances et la formation des intervenants et celle d'organiser la politique de prévention.

⁷⁹ La fourchette d'estimation des consommateurs d'opiacés « à problèmes » est de 142 000 à 176 000 dans la seconde moitié des années 1990.

La Cour a décidé d'examiner les suites données à ce rapport, limité, selon l'organisation administrative de l'époque, aux seules drogues illicites, trois ans après sa publication. Son enquête n'a donc pas porté sur l'ensemble des activités actuelles de la MILDT.

La loi du 31 décembre 1970⁸⁰ constitue toujours le cadre dans lequel s'inscrit la politique de lutte contre la toxicomanie depuis une trentaine d'années. Elle réprime le trafic des stupéfiants et en interdit l'usage, tout en proposant une alternative thérapeutique à la répression de cet usage ; elle assure la gratuité des soins et l'anonymat aux usagers qui souhaitent se faire traiter.

I – Les crédits spécifiquement consacrés par l'Etat à la lutte contre la toxicomanie

La lutte contre la toxicomanie fait intervenir un grand nombre de ministères qui, selon leur vocation, participent à des actions de prévention, à la prise en charge sanitaire et sociale des toxicomanes ou à l'action de répression dans ce domaine. Comme l'avait déjà noté la Cour en 1998, la multiplicité des administrations concernées rend difficile l'identification de tous les crédits affectés par l'Etat à la lutte contre la drogue et la toxicomanie. En outre, il est souvent impossible de faire le partage entre ce qui relève de la lutte contre la toxicomanie et ce qui se rattache à d'autres actions publiques.

Cependant, l'Etat consacre à cette lutte des crédits « spécifiques », inscrits à deux chapitres du budget de la santé et de la solidarité : les chapitres 47-15 « Programmes et dispositifs de lutte contre les toxicomanies », libellé devenu en 2000 « Programmes et dispositifs de lutte contre les pratiques addictives », et 47-16 « Action interministérielle de lutte contre la toxicomanie ». Le changement de libellé du chapitre 47-15 traduit l'intégration des crédits, jusque-là inscrits à un autre chapitre (44-17), destinés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, ce qui correspond aux orientations du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (juin 1999 - juin 2002) adopté en juin 1999 par le gouvernement à l'issue du comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

80 Loi n° 70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre le toxicomanie et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses.

Les crédits du chapitre 47-15 sont largement déconcentrés et servent principalement à financer le dispositif de soins spécialisés. À périmètre constant, les dépenses de lutte contre la toxicomanie ont diminué pendant la période examinée de 129,73 M€ en 1998 à 122,72 M€ en 2000.

La MILDT a modifié substantiellement l'utilisation qu'elle fait des crédits dont elle dispose sur le chapitre 47-16. En 1998, près de 80 % des crédits ouverts⁸¹ étaient répartis aux ministères ; en 2000, les crédits répartis aux ministères n'ont plus représenté que 32 % des crédits ouverts⁸², ce qui donnait plus de moyens à la MILDT pour financer directement des interventions. Celles-ci ont pour vocation de financer des actions innovantes, le financement des actions pérennes ayant été progressivement intégré dans les crédits ministériels.

En 1998, la Cour avait relevé une tendance de l'Etat à se désengager du financement des soins aux personnes toxicomanes et à reporter certaines charges vers l'assurance maladie. Cette tendance, qui ne correspondait pas aux dispositions de la loi de 1970, s'est poursuivie : le nouvel article L. 3411-2 du code de la santé publique, résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, dispose ainsi que les cures de désintoxication sont désormais prises en charge par les régimes d'assurance maladie lorsqu'elles sont « réalisées avec hébergement dans un établissement de santé ». La dépense correspondante a été de 11,07 M€ en 2000. La poursuite d'une telle évolution poserait à terme le problème de la détermination du rôle des partenaires sociaux dans la conduite de la lutte contre la toxicomanie.

II – Le pilotage de la politique nationale

Les orientations du plan triennal de lutte contre la drogue et la prévention des dépendances de juin 1999 tiennent compte des recommandations faites par la Cour en 1998 notamment pour ce qui concerne la recherche, la formation et la prévention.

A – La coordination interministérielle

Renforcés au cours de la dernière période, les moyens humains de la MILDT sont jugés quantitativement et qualitativement suffisants par

81 Crédits ouverts sur le chapitre 47-16 en 1998 : 48,36 M€.

82 Crédits ouverts sur le chapitre 47-16 en 2000 : 45,23 M€.

ses responsables. En outre, la direction de la MILDT est stable depuis trois ans.

La MILDT, après avoir coordonné l'élaboration interministérielle du plan triennal, en opère maintenant la mise en œuvre pour ce qui concerne la communication, l'information et une partie de la recherche. Dans les autres secteurs, elle pilote l'action des administrations concernées. Lorsque des difficultés se font jour, la MILDT en identifie les causes, au travers d'investigations menées par ses chargés de missions, puis pilote l'élaboration des solutions, en réunissant des groupes de travail thématiques interministériels ou en consultant des experts.

La Cour avait relevé en 1998 que les dispositifs de lutte contre la toxicomanie étaient peu évalués. Le plan triennal de juin 1999 a confié à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), groupement d'intérêt public créé en 1993 mais opérationnel depuis 1996 seulement, la mise en œuvre d'un programme d'évaluation de l'ensemble des mesures qu'il comporte.

Celle-ci a débuté. Les ministères ont toutefois restreint les évaluations aux programmes départementaux de prévention, aux actions de formation, aux conventions départementales d'objectifs et aux expériences de rapprochement des structures spécialisées de prise en charge traitant de drogues illicites et de drogues licites. Le ministère de l'intérieur, par exemple, reste réticent à l'idée d'une évaluation externe de ses actions répressives. L'efficacité de la démarche d'évaluation est pourtant conditionnée par la volonté des ministères concernés de soumettre leurs actions à une évaluation externe.

Depuis 1998, la coordination de l'action de la MILDT avec le ministère des affaires étrangères s'est grandement renforcée. La mission interministérielle s'est fortement impliquée dans le pilotage des actions internationales, eu égard à la nécessaire continuité entre la politique menée au niveau national et l'échelon européen de lutte contre les drogues. Aussi la MILDT a-t-elle opéré en l'an 2000, tant à l'échelon européen qu'en dehors des frontières de l'Europe, un rééquilibrage au profit d'actions touchant à la politique de prévention alors que, jusque-là, priorité était donnée au volet répression. La mission a joué un rôle actif lors de la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2000.

B – Les actions déconcentrées

La Cour avait constaté en 1998 que la coordination des actions était insuffisante au niveau local. La MILDT a redéfini les objectifs et les

moyens de la politique déconcentrée de lutte contre la toxicomanie. Le rôle pivot des chefs de projets départementaux a été réaffirmé par une circulaire du Premier ministre du 13 septembre 1999 ; ils ont une double mission : coordonner la politique de prévention, mettre en œuvre les conventions départementales d'objectifs sur l'ensemble des départements.

Les conventions départementales d'objectifs visent à améliorer la prise en charge des personnes toxicomanes relevant de la justice, en rapprochant localement les autorités sanitaires et judiciaires. Le dispositif était limité en 1998 à 30 départements : il en concerne 93 en 2001. Cette extension s'est accompagnée d'une diversification des mesures alternatives aux poursuites, et en faveur des mineurs : il ressort des bilans de la MILDT qu'environ 14 700 personnes auraient été prises en charge dans le cadre de ce dispositif en 1999, contre 4 500 en 1998. Malgré des efforts d'harmonisation, les pratiques judiciaires restent toutefois encore peu homogènes sur le territoire.

La Cour avait fait observer aussi que le montant des enveloppes de crédits déconcentrés délégués par la MILDT était dépourvu de lien avec des indicateurs de pratiques toxicomaniaques. Depuis 1999, ces enveloppes (hors conventions départementales d'objectifs) sont fixées suivant des critères quantitatifs qui prennent en compte l'importance de la population touchée par les dépendances dans chaque département, à concurrence de 3,96 M€ en 2000, et d'après des critères qualitatifs s'attachant au contenu et à la faisabilité des projets soumis à la MILDT, à concurrence de 9,76 M€ en 2000.

III – L'évolution des dispositifs d'information, de prévention et de recherche

A – L'information et la formation

La Cour avait constaté, en 1998, qu'il n'existait pas de politique interministérielle de communication. L'évolution est nette depuis lors dans ce domaine : la MILDT a multiplié les actions de communication, et d'information à l'intention du public⁸³, et créé des « centres

⁸³ Ainsi, la brochure d'information « Drogues, savoir plus, risquer moins » a été diffusée à plus de trois millions d'exemplaires ; la MILDT a participé à de nombreuses émissions de télévision, et ouvert le site Internet <http://www.drogues.gouv.fr>.

d'information et de ressources (documentaires) sur la drogue et les dépendances » (CIRDD) sur l'ensemble du territoire.

À l'égard des professionnels, la MILDT a élaboré et diffusé des brochures spécialisées, afin de diffuser les connaissances acquises sur les drogues et les orientations adoptées dans le plan triennal. Elle a cherché, en outre, à harmoniser les formations dispensées aux acteurs du service public. Les formations initiales et continues des fonctionnaires dépendant des ministères en charge du volet répressif ont ainsi été actualisées, ou sont en passe de l'être.

La formation des acteurs du secteur sanitaire et social sur les conduites addictives demeure toutefois très insuffisante : la formation des personnels paramédicaux, notamment, reste à mettre en œuvre ; celle des pharmaciens et médecins généralistes, amorcée par des formations accompagnant le développement de réseaux de professionnels de santé compétents en addictologie, gagnerait à être sensiblement amplifiée.

B – La prévention

La prévention demeure l'une des faiblesses du système sanitaire français. La Cour faisait observer en 1998 que la prévention des conduites toxicomaniaques était restée longtemps secondaire. La MILDT en a redéfini au cours de la dernière période les objectifs et les modalités : les jeunes constituent la cible prioritaire, principalement ceux qui sont scolarisés dans l'enseignement secondaire, et il appartient aux chefs de projets départementaux d'élaborer un plan de prévention.

En milieu scolaire, la prévention repose notamment sur les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) des établissements d'enseignement secondaire, qui ont vocation à aider les jeunes par une prise en charge globale de leurs difficultés. Interviennent également des policiers et des gendarmes spécialisés dans les actions de prévention.

Le nombre des CESC a augmenté : en 1998, 30 à 40 % seulement des établissements du second degré étaient couverts ; ils étaient 60 % en 2000 (4 687 établissements) ; en particulier, 85 % des établissements dans les zones d'éducation prioritaires étaient pourvus d'un CESC. Toutefois, la MILDT, qui les a financés à hauteur de 2,59 M€ en 2000 au titre de la prévention des dépendances⁸⁴, ne peut exercer qu'un contrôle limité sur l'emploi des fonds et sur l'effectivité des actions en matière de lutte contre la toxicomanie. Les comités fonctionnent, en effet, sur la base d'initiatives locales, avec un pilotage par les académies : le bilan annuel

⁸⁴ Le ministère de l'éducation nationale a délégué de son côté 0,61 M€.

fourni à la MILDT constitue un progrès mais reste incomplet. L'articulation est souvent malaisée entre une politique de prévention départementale et l'organisation de l'éducation nationale en académies : en 2000, seules 12 académies font état de contacts fréquents des CESC avec les chefs de projets toxicomanie.

Les actions dans l'enseignement primaire ne sont qu'émergentes, celles engagées dans l'enseignement supérieur sont très insuffisantes, même si des projets de prévention voient le jour dans quelques académies.

Pour les jeunes éloignés du milieu scolaire, et pour les familles confrontées aux conduites à risques de leurs enfants, le dispositif d'accueil demeure peu développé et peu cohérent. L'information et l'accueil des parents reste pourtant un problème important. Plusieurs administrations ont vocation à intervenir auprès des jeunes et de leurs parents, telles que la direction générale de l'action sociale, la direction générale de la santé ou la délégation interministérielle à la famille

C – Le dispositif de recherche

En 1998, la Cour avait relevé la faible implication du ministère de la recherche dans l'action interministérielle et le déficit d'organisation de la recherche dans ce domaine.

Une évolution institutionnelle s'est amorcée : l'implication du ministère de la recherche est désormais plus forte, et la MILDT a mis en place en 2000 un « comité de pilotage » de la recherche. Pour ce qui concerne la structuration de la recherche, des appels d'offres thématiques ont été lancés, destinés à conforter les équipes de chercheurs qui travaillent déjà sur les drogues et toxicomanies. Des actions visant à établir un état objectif des connaissances, là où n'existe pas de consensus scientifique, ont été entreprises. C'est ainsi qu'à la demande de la MILDT, l'INSERM a engagé des expertises collectives sur l'ecstasy et sur le cannabis. La politique nationale peut maintenant s'appuyer sur les données statistiques recueillies et traitées par l'OFDT, et sur les études qu'il conduit.

Le plan triennal de juin 1999 propose de créer une structure unique d'observation, de recherche et d'évaluation sur les drogues et les dépendances, regroupant les activités actuelles de l'OFDT, et la mission de programmation, structuration et financement de la recherche qu'assume la MILDT. Une réflexion est en cours sur le dispositif le plus adéquat pour assurer à terme cette mission.

IV – L'évolution du dispositif de soins

La prise en charge des personnes toxicomanes est assurée par les centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST), les établissements de santé du dispositif général, les structures psychiatriques et la médecine ambulatoire. D'une offre de soins visant surtout à l'abstinence, le dispositif s'est diversifié depuis une dizaine d'années pour offrir aux personnes toxicomanes les plus marginalisées la possibilité de réduire les dommages liés à l'usage de drogues (politique dite de « réduction des risques »), et proposer des traitements de substitution aux usagers d'opiacés dépendants.

Deux produits sont autorisés en France pour de tels traitements : la buprénorphine (Subutex®) et la méthadone. Comparée aux autres pays de l'Union européenne, la France se caractérise par l'importance de la prescription du Subutex® relativement à celle de méthadone. Fin 2000, environ 70 000 patients recevaient un traitement de substitution par Subutex® et 8 000 environ étaient traités à la méthadone.

A – La coordination entre les différents acteurs

Les professionnels susceptibles de prendre en charge les personnes toxicomanes sont nombreux, et de statuts variés : à la médecine de ville et aux CSST s'ajoutent les structures hospitalières. Afin d'assurer une continuité de la prise en charge, des « réseaux de soins » ont été créés entre ces différents intervenants.

Les hôpitaux reçoivent depuis 1996 des crédits de coordination intra-hospitalière pour l'accueil et à la prise en charge des patients toxicomanes. En 1999, les réseaux « Toxicomanie » ont été inclus dans un dispositif plus large de « réseaux de soins », et les crédits correspondants ont été augmentés. Si la concentration des réseaux est importante en région parisienne, de larges zones du territoire ne sont pas couvertes par ce dispositif.

La prise en charge des personnes toxicomanes en milieu pénitentiaire continue de poser problème : en effet, alors que les usagers de drogues illicites ou de médicaments détournés constituent 30 % de la population carcérale, seuls 3,3 % d'entre eux bénéficiaient de traitements de substitution fin 1999. Une note interministérielle du 9 août 2001 réorganise toutefois les modalités de la prise en charge des usagers de drogues incarcérés. Un groupe de travail justice-santé a été créé sous l'égide de la MILDT pour améliorer le dispositif.

B – Les traitements de substitution et la place des CSST

Ce sont au plus 80 000 personnes toxicomanes « à problèmes » qui bénéficient d'un traitement de substitution, ce qui en laisse, semble-t-il, un grand nombre à l'écart de l'offre de tels traitements.

Ainsi que la Cour l'avait constaté en 1998, le développement des traitements de substitution demeure inégal sur le territoire : si, depuis lors, onze départements supplémentaires offrent ces traitements, quinze départements demeurent dépourvus d'accès à la prescription de méthadone. Les dispositifs de « bas seuil » de substitution à la méthadone sont peu développés. La prescription de Subutex® poursuit son augmentation ; elle atteignait, en 2000, le 12^{ème} rang des produits remboursés par l'assurance maladie ; les montants remboursés s'élevaient à 73,28 M€.

Les personnes toxicomanes sont suivies désormais dans une large mesure par les praticiens de ville, alors que les CSST jouaient auparavant un rôle prépondérant. L'extension aux médecins qui exercent dans les établissements de santé de la faculté de prescrire de la méthadone est prévue par une circulaire en préparation. Compte tenu de ces évolutions, il conviendrait de mieux définir les missions que rempliront à l'avenir ces structures spécialisées.

V – L'évolution des dispositifs de répression

A – Les actions répressives

L'activité des services répressifs (Police nationale, Gendarmerie et Douanes) est caractérisée, selon le dernier rapport disponible de l'OCRTIS (Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants), par une augmentation des affaires traitées, et une hausse des saisies auxquelles les douanes contribuaient pour 82 % en 1999. En revanche, les interpellations pour trafic de cannabis, après avoir diminué de 18 % en 1998, ont stagné en 1999, tandis que les interpellations pour usage et usage-revente augmentaient de 8 %.

<p>L'OCRTIS centralise les renseignements et coordonne la lutte contre les stupéfiants. Il gère le fichier national des auteurs d'infractions à</p>

la législation des stupéfiants (FNAILS), qui regroupe les données sur les saisies et les interpellations de la police, de la gendarmerie et des douanes. Au niveau national, la Mission de lutte anti-drogue (MiLAD) est investie d'une mission de coordination et d'orientation de la politique du ministère de l'intérieur en matière de lutte contre la toxicomanie et de lutte contre le trafic et le blanchiment que ce dernier engendre.

La MILDT souhaite rendre plus efficace l'approche patrimoniale dans la lutte contre les trafiquants. Elle a ainsi contribué à remédier à la faible utilisation de l'article 222-39-1 du code pénal créé par la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic de stupéfiants, qui vise à atteindre les trafiquants par le biais du contrôle du niveau de vie anormalement élevé que leur procure le trafic de stupéfiants. La MiLAD et la Gendarmerie organisent dans cette optique en 2001 des stages de formation de leurs agents à la lutte contre l'économie souterraine. Par contre, le fonctionnement du fonds de concours créé en mars 1995, qui devrait être abondé par la totalité du produit de la cession des biens mobiliers ou immobiliers confisqués aux personnes reconnues coupables d'infractions en matière de trafic de stupéfiants, demeure problématique. Ce fonds n'a en effet recueilli que 10,78 K€ en 2000.

B – La concertation entre services répressifs de l'Etat

L'enquête précédente de la Cour avait fait apparaître que l'OCRTIS rencontrait des difficultés pour coordonner les opérations des services de la police, de la gendarmerie, et surtout de l'administration des douanes, en dépit des textes en vigueur. Une évolution semble s'amorcer : un déploiement de gendarmes au sein des offices centraux de la police judiciaire a été opéré. Des discussions sont engagées sur l'affectation d'agents des douanes au sein de l'OCRTIS.

En 1998, la Cour avait constaté que la centralisation par le FNAILS des données statistiques demeurait imparfaite, en raison de l'utilisation de méthodologies différentes par les services de la gendarmerie, des douanes et de la police. L'amélioration du recueil des données est en cours, mais se heurte encore à des difficultés.

La Cour avait observé aussi en 1998 qu'au plan local, la coordination des services répressifs était imparfaite. Cette constatation reste d'actualité : il arrive que plusieurs services de police (sécurité publique, police judiciaire) poursuivent séparément des enquêtes

préliminaires parallèles concernant un même "objectif" (trafiquant, usager).

CONCLUSIONS

Au total, de nombreuses améliorations du dispositif de lutte contre la toxicomanie sont intervenues depuis la publication du rapport public particulier de la Cour en 1998. Le dispositif demeure toutefois déficient en matière de prévention : malgré une définition plus claire de ses objectifs et de ses moyens, celle-ci demeure l'une des faiblesses de la politique de lutte contre la toxicomanie. Les progrès accomplis en ce qui concerne la formation des personnels du secteur sanitaire et social et le traitement des personnes toxicomanes incarcérées, demeurent limités. Enfin, la concertation entre les services répressifs de l'Etat reste insuffisante.

La Cour recommande :

1.- de s'efforcer de réduire les disparités qui subsistent dans les pratiques des conventions départementales d'objectifs ;

2.- de généraliser la démarche d'évaluation externe à l'ensemble des actions conduites par les ministères en matière de lutte contre la toxicomanie ;

3.- de définir et de mettre en œuvre des programmes ambitieux de formation des acteurs du secteur sanitaire et social ;

4.- d'assurer des contacts suivis entre les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) des établissements scolaires et les chefs de projets départementaux « toxicomanie » ;

5.- de mettre en place un réseau cohérent de points d'accueil-écoute, tant pour les mineurs que pour leurs parents ;

6.- de rapprocher de la moyenne nationale l'offre de traitements de substitution aux personnes toxicomanes incarcérées;

7.- de redéfinir le rôle des centres de soins spécialisés aux toxicomanes (CSST) compte tenu de l'évolution des pratiques de prise en charge médicale des personnes toxicomanes ;

8.- de poursuivre les efforts de coordination entre services répressifs au sein de l'OCRTIS et au niveau local ;

9.- de publier les textes d'application sur le fonds de concours abondé par les biens confisqués aux personnes coupables d'infractions à la législation des stupéfiants.

Ces recommandations pourraient opportunément être prises en compte lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'action, dont la durée gagnerait à être supérieure à trois ans.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

L'insertion au rapport public annuel concernant « le dispositif de lutte contre la toxicomanie » appelle de ma part les remarques ci-après.

Crédits spécifiquement consacrés par l'Etat à la lutte contre la toxicomanie

Concernant l'origine de la diminution des crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie, je confirme que la diminution des crédits ouverts ne pouvait s'analyser comme une diminution des dépenses mais résultait des différents mouvements budgétaires ayant affecté ce chapitre en particulier, le transfert à l'assurance maladie des crédits consacrés au remboursement de la prise en charge sanitaire des toxicomanes

Outre le financement du dispositif spécialisé, les crédits du chapitre 47-15-30 (1 135 745,18 € en 2001) sont employés au financement d'associations nationales « têtes de réseau » agissant dans le champ de la lutte contre la toxicomanie, le tabagisme, l'alcoolisme et les addictions au sens large.

Enfin, je précise que l'intégration des structures du dispositif spécialisé de prise en charge des toxicomanes dans le dispositif social et médico-social est prévue dans le projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, en cours d'examen parlementaire. Cette disposition vise à les intégrer dans un cadre de droit commun tout en clarifiant leurs missions en tenant compte de leur évolution vers les soins, l'accompagnement et la prévention en addictologie.

Prévention

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances 2002, la direction générale de la santé (DGS) et la direction générale de l'action sociale (DGAS) ont étudié un rapprochement des dispositifs ayant une réelle vocation commune.

De fait, l'harmonisation des dispositifs d'accueil et d'écoute des jeunes et de leurs familles sera réalisée dès 2002. Dans ce but, le projet de LFI 2002 prévoit le transfert à la DGAS des crédits afférents au financement des points écoute jeunes (PEJ) financés jusqu'alors par la DGS. Ainsi, l'ensemble du dispositif (les points accueil jeunes PAJ - et les PEJ) sera donc piloté par les services de la DGAS à compter du 1^{er} janvier 2002 selon une approche de prévention plus globale qui vise le mal être et la souffrance des adolescents et jeunes adultes sans forcément connoter cette approche dans le champ de la toxicomanie ni de la dépendance aux produits psychoactifs.

Il s'agit de séparer clairement l'action en faveur des jeunes en situation de prise de risque ou d'abus de consommation, des jeunes installés dans des situations de dépendance, et de redéfinir la notion de prévention habituellement développée pour la séparer des politiques de réduction du risque et de soin.

Dans cet esprit, les futurs PAEJ ne dépendront pas d'un chef de projet départemental en toxicomanie mais d'un co-pilotage préfet (DDASS) et conseils généraux en s'appuyant sur le réseau des acteurs de proximité, en contact avec les jeunes concernés.

Parallèlement, certaines structures, dont l'activité spécifique le justifie et pour lesquelles les crédits n'ont pas été transférés sur le chapitre 46-81 géré par la DGAS, seront soit transformées en centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST) soit en « boutiques », financés par la DGS. Dans ce dernier cas, dans le cadre du PLF 2002, des crédits seront transférés du chapitre 47-15 vers le chapitre 47-18 « Lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles ».

Traitements de substitution

Je considère que le développement des traitements de substitution sur le territoire est globalement positif dans la mesure où 11 départements supplémentaires ont été dotés entre 1999 et 2000.

En outre, le traitement par la substitution de l'ensemble des toxicomanes n'est pas un objectif de santé publique en soi dans la mesure où d'autres modalités de traitement des toxicomanes peuvent s'avérer plus adéquates (sevrage, traitement résidentiel, etc.) selon les cas individuels. En revanche, le développement d'une offre de soin diversifiée et offrant le choix d'un traitement adapté à chaque toxicomane constitue une priorité.

Enfin, il faut souligner que l'ouverture de la possibilité pour les médecins des établissements de santé de primo-prescrire la méthadone ne devrait pas amener les établissements de santé à se substituer au dispositif spécialisé mais à travailler en complément de ce dispositif lorsque cela s'avère nécessaire : milieu carcéral, hospitalisation, ambulatoire, etc.



En conclusion, c'est à juste titre que la juridiction financière observe que les orientations du plan triennal de lutte contre la drogue et la prévention des dépendances de juin 1999 tiennent compte de ses recommandations faites en 1998 notamment pour ce qui concerne la recherche, la formation et la prévention. Il sera tenu le plus grand compte des travaux de la Cour des comptes pour l'évaluation du plan triennal qui s'achève en juin 2002.

*REPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE***Les crédits spécifiquement consacrés par l'Etat à la lutte contre la toxicomanie**

En 1999, les crédits transférés en base par la MILDT au ministère de la justice ont représentés 0,55 M€. Depuis cette date, les demandes budgétaires présentées par le ministère de la justice à la MILDT au titre des crédits interministériels ont connu un niveau modeste, correspondant à des actions bien identifiées et spécifiques, conformes aux objectifs du plan triennal, par exemple des crédits destinés à financer une conférence d'action publique aux Antilles. Par ailleurs, dans le cadre du comité national de pilotage des conventions départementales d'objectifs, le ministère de la justice a veillé, s'agissant des associations de contrôle judiciaire habilitées justice, à ce que les crédits sollicités soient utilisés pour financer le surcoût que représente, pour la structure, la mise en œuvre d'une action ciblée.

La coordination interministérielle

Le ministère de la justice participe au processus d'évaluation du plan triennal de lutte contre la drogue et de la prévention des dépendances. Ainsi, le dispositif de mise en place et développement des conventions départementales d'objectifs de lutte contre la toxicomanie doit permettre d'augmenter les moyens de coordination entre la justice et la santé à tous les stades de la procédure. Le plan triennal a repris ces principes en faisant de la réaffirmation des orientations de politique pénale un objectif essentiel de l'action publique.

L'évaluation des conventions départementales d'objectifs doit permettre d'avoir une vision large des pratiques judiciaires, la diversification de ces pratiques, préconisée par la circulaire du 17 juin 1999, s'étant largement opérée, ainsi qu'il résulte des rapports annuels de politique pénale de 1999 et 2000.

L'évaluation est entrée en phase de préparation active et a été confiée au groupement ACADIE/CSO-CAFI. L'information à ce sujet a été diffusée largement et rapidement auprès des Procureurs généraux et des procureurs de la République, par dépêche-circulaire en date du 17 juillet 2001 aux fins de faciliter l'accueil et les échanges entre les évaluateurs et les acteurs du monde judiciaire.

L'évolution de la politique pénale

Une homogénéité des orientations de la politique pénale de lutte contre la toxicomanie, visant la réduction de la consommation, la lutte contre la délinquance associée et la prévention des dommages sanitaires et sociaux

liés à l'usage et l'abus de drogues est recherchée. Dans cette perspective, la circulaire du 17 juin 1999 préconise une diversification des réponses judiciaires pour une meilleure adaptation aux problématiques des usagers.

Ainsi, un des objectifs poursuivis est d'assurer la continuité des prises en charge dans le cadre des réponses judiciaires, et de permettre à la personne poursuivie d'entamer une démarche de soins. Cette action, destinée à mieux appréhender le phénomène de dépendance pour y donner des réponses diversifiées et adaptées, est menée au cours des toutes les phases judiciaires, présentencielle, sentencielle et postsentencielle.

Au cours de la première phase, il s'agit de faciliter l'orientation de la personne vers une structure habilitée. Ce pôle d'orientation et d'accompagnement a été développé dans certaines juridictions, sous la forme notamment de permanence d'accueil et d'orientation. A titre d'exemple, à Marseille, cette structure apporte une assistance technique spécialisée auprès des magistrats et travailleurs sociaux et constitue un lieu d'accueil et d'écoute afin notamment de susciter, chez les personnes toxicomanes, une démarche de soins ou d'organiser un hébergement d'urgence. La permanence est assurée à mi-temps, par deux personnes exerçant au sein de deux associations spécialisées de soins. Le même mode de permanence, applicable aux mineurs, a été institué à Bordeaux.

Cette permanence permet de recueillir des renseignements de personnalité, dans le cadre notamment de procédures de comparutions immédiates ou d'ouvertures d'information mais également en dehors de tout déferement, dans le cadre des procédures de convocation par officier de police judiciaire. La situation des personnes toxicomanes ou alcoolodépendantes est ainsi évaluée en vue de proposition d'orientation ou de traitement.

Le partenariat avec les services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales se développe, notamment au travers de la mise en place des bilans psychologiques ou socio-éducatifs, tout particulièrement s'agissant des situations de classements avec orientation permettant un premier contact entre la personne interpellée et le dispositif sanitaire et social. Dans ce cadre, la DDASS joue un rôle pivot de recherche de la réponse la mieux adaptée.

Ce premier contact précédemment évoqué peut également se faire à l'occasion de la mise en œuvre d'une mesure alternative aux poursuites pénales, tel un rappel à la loi, accompagné d'une prise en charge immédiate pour un rendez-vous avec un médecin spécialisé. A titre d'exemple, ce dispositif est mis en place au tribunal de grande instance de Compiègne.

S'agissant de la phase sentencielle, la peine d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve est la principale sanction prononcée pour les personnes toxicomanes. Sa mise en œuvre, avec l'obligation de soins, comprend un double aspect, sanitaire et social. A titre d'exemple, le comité

de probation et d'assistance aux libérés de Metz développe depuis plusieurs années des actions collectives encadrées par des personnels de l'administration pénitentiaire. Il s'agit d'un mode de prise en charge complémentaire à un suivi individuel, permettant une connaissance et une approche des publics plus globales, par des actions de formation ou des activités à dominante sportive. A Nancy, l'antenne « psychiatrie-justice » construit avec le justiciable un projet de soins et accompagne vers les structures de soins. A Paris, des bilans d'évaluations sont menés par une association et un psychologue pour les personnes reconnus aptes au travail, en vue de la mise en œuvre d'un travail d'intérêt général, dans le but de connaître les capacités de la personne à effectuer le travail envisagé, sur un plan psychologique, et pour envisager les conditions susceptibles d'améliorer son exécution. A Thionville et Briey, des associations ont été créées comme organisme d'accueil des condamnés au travail d'intérêt général. Les personnes sont directement affectées aux activités de l'association et un soutien psychologique et éducatif est proposé.

S'agissant enfin de la phase post-sentencielle, notamment en détention, les équipes de psychiatrie ont pour mission de favoriser et coordonner les interventions, au sein des établissements pénitentiaires, des équipes de structures spécialisées de soins.

Au sein de plusieurs établissements pénitentiaires, existent des centres de soins spécialisés pour toxicomanes ayant pour mission de repérer et de prendre en charge les détenus. Le rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation est à ce titre important. Il participe au suivi individualisé des détenus toxicomanes et veille à ce que les projets d'exécution de peine ou de sortie intègrent l'aspect thérapeutique et les données sociales, familiales et pénales de la situation des détenus. A titre d'exemple, un dispositif de ce type, l'unité pour sortants, a été mis en place dans plusieurs maisons d'arrêt notamment Loos-les-Lille, Lyon, Marseille ou Nice. L'objectif est d'assurer la continuité de la prise en charge et la poursuite du projet individuel après la sortie.

Concernant l'évolution du dispositif de soins, le travail interministériel mené sous l'égide de la MILDT, auquel il est fait référence, a donné lieu à la rédaction d'un cahier des charges relatif à l'amélioration de la prise en charge des personnes incarcérées dépendantes aux produits licites ou illicites ou ayant une consommation abusive, accompagné d'une note interministérielle n° 474 du 9 août 2001 qui précise les objectifs et explique la démarche. Cette méthodologie doit permettre une amélioration de la coordination entre les services sanitaires et pénitentiaires et les partenaires extérieurs intervenant en détention autour d'objectifs communs dans la prise en charge : le repérage, l'accès aux soins, la réduction des risques de transmission des maladies infectieuses, la préparation à la sortie et le suivi à la libération.

Les actions répressives

L'analyse des actions répressives menées ou coordonnées par la MILDT nécessite d'être précisée sur deux points, celui de l'approche patrimoniale de lutte contre les trafiquants et du fonctionnement du fonds de concours.

Sur la recherche d'efficacité dans l'approche patrimoniale des trafics de stupéfiants

La nécessité de recourir plus systématiquement aux outils procéduraux prévus par certaines dispositions de la loi du 13 mai 1996, de nature à atteindre le patrimoine des trafiquants a été un souci constant du ministère de la justice, s'agissant en particulier des dispositions de l'article 222-39-1 du code pénal tendant à renforcer la répression à l'encontre de ceux qui profitent de l'activité des trafiquants de stupéfiants, sans être directement impliqués dans le trafic.

Ainsi, une première circulaire du 10 juin 1996 relative au commentaire de la loi du 13 mai 1996 concernant la lutte contre le blanchiment et le trafic de stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime analyse-t-elle l'incrimination dite du « proxénétisme de la drogue » prévue par l'article 222-39-1 du code pénal.

De même, la circulaire de politique pénale du 17 juin 1999 relative à la lutte contre les trafics de stupéfiants rappelle-t-elle l'ensemble des mesures destinées à atteindre le patrimoine illicite des trafiquants et à lutter contre les économies souterraines, notamment par un développement spécifique sur l'utilité du recours et la mise en œuvre de l'article 222-39-1 du code pénal. Elle complète la sensibilisation des parquets par l'envoi simultané d'un mémento pratique sur la mise en œuvre de l'article 706-30 du code de procédure pénale afin de faciliter le recours aux mécanismes permettant la confiscation des avoirs criminels.

L'ultime paragraphe de cette circulaire invite par ailleurs les procureurs généraux à inscrire la question de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions dans les bilans établis annuellement sur l'état de la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Ainsi, un premier bilan d'application de l'article 222-39-1 du code pénal a été réalisé à partir des rapports de politique pénale de l'année 2000, sous la forme d'une fiche d'analyse et de synthèse communiquée à la MILDT courant juin 2001. Une étude plus complète est actuellement en cours, à partir des éléments d'information transmis par le bureau des affaires juridiques du service du casier national et d'interrogations spécifiques de parquets généraux sur une vingtaine de condamnations, devant donner lieu à l'élaboration, en début d'année 2002, d'un mémento méthodologique

d'application de l'article 222-39-1 du code pénal à destination des juridictions.

De la même façon, une récente adaptation de la législation nationale par l'adoption de la loi du 15 mai 2001 dite NRE étend le champ du délit d'association de malfaiteurs (peine de 5 ans pour les infractions d'origine au lieu de 10 ans) et développe les possibilités de saisie et confiscation du patrimoine des criminels (article 706-30 du code de procédure pénale).

La priorité donnée à l'approche patrimoniale des trafics de stupéfiants est à l'origine de l'autorisation donnée par le ministère de la justice aux chargés de mission du pôle « application de la loi » de la MILDT de mener une série d'entretiens sur la lutte contre les trafics locaux avec des représentants de l'autorité judiciaire à Lyon, Lille, Versailles, Rouen et Avignon.

Enfin, les cycles de formation continue, nationale ou déconcentrée des magistrats sont orientés sur les méthodologies d'application des dispositions permettant d'identifier, de saisir et de confisquer les avoirs financiers et patrimoniaux des trafiquants de stupéfiants, en concertation avec les services enquêteurs, l'administration fiscale, les services de l'inspection du travail ou tout autre administration dont le concours apparaîtrait nécessaire.

Sur la mise en œuvre du fonds de concours trafic de stupéfiants

Le 21 septembre 1993, un comité interministériel de lutte contre la drogue décidait la création d'un fonds de concours destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués aux trafiquants de stupéfiants. Cette décision était concrétisée par un décret n° 95-322 du 17 mars 1995 et un arrêté interministériel du 23 août suivant rattachait le produit de ce fonds au budget du ministère des affaires sociales (chapitre 47-16 « actions interministérielles de lutte contre la toxicomanie » géré par la MILDT).

S'agissant de la définition de ce fonds de concours et du traitement préalable des éventuelles difficultés de sa mise en œuvre, le ministère de la justice n'avait nullement été associé à ces travaux. Seul un courrier de la délégation générale de lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT) du 31 mars 1995, postérieur à la publication du décret portant création du fonds, avait interrogé la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice sur l'identification des produits financiers à inscrire dans le fonds de concours et leur suivi comptable. Une réunion s'était d'ailleurs tenue le 2 mai suivant sur ces questions.

Le 24 novembre 1999, à l'occasion de la notification par la MILDT (ex-DGLDT) de la répartition de ses crédits 1999, dont une partie était issue des sommes collectées par le fonds de concours, la direction des affaires criminelles et des grâces observait la réelle faiblesse de ce montant comparé au volume des décisions judiciaires de confiscation prononcées sur la base

d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Aussi prenait-elle l'initiative de rechercher, auprès des services centraux et déconcentrés, la trace d'une mise en œuvre du fonds de concours. Des contacts étaient ensuite engagés avec la MILDT, début 2000, pour identifier les difficultés et tenter d'y remédier.

En outre, la question de la mise en œuvre effective de ce fonds de concours avait été également spécifiquement évoquée, à l'initiative de la chancellerie, lors d'une conférence régionale d'action publique en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants organisée à Fort-de-France à la mi-mai 2000.

Le 8 juin 2000, une réunion interministérielle était à cette fin organisée par la MILDT, conjointement avec le ministère de la justice. A l'issue de cette réunion, partant du constat que les services du trésor n'étaient pas en mesure de connaître la nature des infractions à l'origine des décisions de confiscation dont ils étaient chargés de l'exécution, il était convenu que la DACG rédigerait une circulaire destinée aux services déconcentrés les invitant à communiquer cette information à leurs interlocuteurs habituels des services des domaines lors de la transmission de l'inventaire annuel des pièces à conviction.

On observera à cet égard que seul le ministère de la Justice a pris une telle initiative et qu'entre le 17 mars 1995 et le 8 juin 2000, nul n'avait pris soin d'alerter la DACG des défaillances du fonds de concours, ni la MILDT, pourtant chargée de la gestion des fonds concernés, ni les services des domaines chargés de son alimentation.

Depuis lors, un projet de circulaire a été élaboré, en concertation étroite avec les services compétents de la direction des services judiciaires, lequel a été transmis à la MILDT fin juillet 2001 par le directeur de cabinet de la garde des sceaux. Une réunion de concertation s'est tenue à la MILDT le 19 septembre 2001.

La circulaire, en cours de finalisation, sera signée et diffusée aux juridictions avant la fin de l'année 2001.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Les remarques formulées par la Cour appellent de ma part les observations suivantes.

La Cour relève tout d'abord que les dispositifs de lutte contre la toxicomanie sont peu évalués et que le ministère de l'intérieur est réticent à l'idée d'une évaluation externe de ses activités. Sur ce point l'observation de la Cour doit être nuancée. En effet, le ministère de l'intérieur n'est pas réticent à une telle initiative, mais estime que l'évaluation de son action ne

peut se faire qu'à partir des chiffres résultant du fichier national des auteurs d'infraction à la législation des stupéfiants.

En ce qui concerne les activités des services répressifs, il est précisé à la Cour qu'au niveau national, la mission de lutte anti-drogue (MILAD) est investie, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, d'une mission de coordination et d'orientation de la politique du ministère de l'intérieur en matière, d'une part, de lutte contre la toxicomanie et, d'autre part, de lutte contre le trafic et le blanchiment d'argent que ce dernier engendre. La MILAD propose la définition de la position du ministère de l'intérieur dans les instances nationales et internationales. En partenariat avec les directions des services actifs de police, elle organise des actions de prévention menées par le personnel de la police nationale et définit le contenu de leur formation. Ainsi, la MILAD a organisé en 2001 plusieurs stages de formation des agents de la police nationale à la lutte contre l'économie souterraine pour permettre une meilleure application de la réglementation en la matière. Il faut également souligner qu'une circulaire du Ministre de l'intérieur du 11 octobre 1999 avait déjà sensibilisé les agents sur ce point.

L'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), qui relève de la direction centrale de la police judiciaire, centralise les renseignements et coordonne la lutte contre les trafics de stupéfiants au plan opérationnel.

Enfin, comme le relève la Cour, la coordination entre les services répressifs de l'Etat s'est améliorée. Au ministère de l'intérieur, une réflexion est entreprise pour développer, dans les métropoles régionales, des structures propres à améliorer la coordination entre les divers services de police mais également à institutionnaliser les partenariats avec les autres ministères concernés. A ce sujet, un accord avec les douanes est actuellement en cours pour permettre l'affectation d'un représentant de cette administration à l'OCRTIS.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE

Les observations du ministère portent sur les remarques formulées par la Cour dans le domaine de "la prévention". Appuyées sur des données chiffrées et des développements consacrés aux actions conduites, elles témoignent de l'engagement du ministère de l'éducation nationale dans la lutte contre la drogue et les toxicomanies et soulignent les actions de nature éducative menées dans les domaines où des lacunes ont été relevées.

La Cour souligne la nette augmentation entre 1998 et 2000 du nombre de comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) des établissements d'enseignement secondaire, sur lesquels repose notamment la prévention des conduites toxicomaniaques en milieu scolaire. Elle relève

toutefois que la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), qui a financé les CESC à hauteur de 2,59 M€ en 2000 au titre de la prévention des dépendances, ne peut exercer qu'un contrôle limité sur l'emploi des fonds et sur l'effectivité des actions en matière de lutte contre la toxicomanie.

Le financement mentionné par la Cour représente 80 % de la dotation adressée aux académies. Le ministère délègue également, sur ses fonds propres, des crédits pour le fonctionnement des CESC d'un montant de 0,61 M€.

De plus, une part importante du travail de prévention s'inscrit naturellement dans le processus éducatif : il est assuré non seulement par le biais des programmes mais aussi à travers l'action des personnels spécifiques que sont les infirmières, médecins et assistantes de service social de l'éducation nationale. Ces actions n'appellent pas de contributions financières particulières et peuvent être financées sur les crédits propres des établissements.

Les CESC fonctionnant sur la base d'initiatives locales avec un pilotage par les académies, la Cour souligne que le bilan annuel fourni à la MILDT reste incomplet.

Dans le cadre de l'approche globale et éducative adoptée, les données fournies par le ministère ne permettent pas de distinguer les crédits affectés à la prévention des dépendances, mission spécifique de la MILDT, de ceux affectés à la prévention des conduites à risques, la mission des CESC allant au-delà de la seule lutte contre les toxicomanies.

Les critères de répartition des crédits délégués aux académies par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) sont les suivants : nombre d'élèves dans l'académie ; nombre d'élèves bénéficiant de l'aide à la scolarité ; nombre de CESC créés ; taux de chômage dans l'académie.

Les groupes de pilotage académique des CESC ont établi des critères précis permettant d'examiner et de financer les projets de prévention soumis par les établissements scolaires.

La Cour constate que l'articulation entre une politique de prévention départementale et l'organisation de l'éducation nationale en académies est souvent malaisée (en 2000, seules 12 académies font état de contacts fréquents des CESC avec les chefs de projet toxicomanie).

Les difficultés institutionnelles, en partie dues aux modalités d'organisation sur des territoires différents (niveau académique et/ou régional face au niveau départemental) sont en voie d'être levées : un dispositif expérimental en matière de délégation de crédits est en cours d'élaboration et concernera, au cours du second semestre 2001, dix départements volontaires.

Une réunion de travail a réuni en juin 2001 les responsables académiques, départementaux et les chefs de projet toxicomanie. Elle avait pour objet d'élaborer un cahier des charges pour définir une procédure de travail et de suivi entre les partenaires qui permette de maintenir les priorités de nature éducative dans les arbitrages entre projets auxquels auront à procéder les représentants de la MILDT.

Il a été décidé que les crédits 2001 qui viennent s'ajouter à ceux alloués aux académies au titre du fonctionnement des CESC sont destinés à financer des actions innovantes, des actions qui ne pourraient être financées avec les crédits normalement délégués au titre du fonctionnement des CESC, des formations multicatégorielles à la prévention des conduites à risques. Malgré les modalités de financement indiquées précédemment, il ne peut y avoir de lien direct entre les établissements et les chefs de projet, afin d'éviter la dérive vers une "politique de guichet".

Ces choix soulignent l'importance du dispositif et des formations comme éléments fédérateurs d'une politique cohérente et d'une collaboration efficace entre la MILDT et le ministère, dans un objectif d'efficacité et de mise en synergie des moyens.

La Cour relève que les actions conduites dans l'enseignement primaire ne sont qu'émergentes et celles engagées dans l'enseignement supérieur, très insuffisantes.

Dans l'enseignement primaire, la prévention, conduite par les maîtres, porte souvent sur les problèmes inhérents à l'alimentation, l'hygiène, le tabac, l'alcool et la sécurité routière.

Le ministère encourage les écoles à s'associer en réseau à un collège de proximité ayant mis en place un CESC et à s'impliquer dans des actions de sensibilisation et de prévention (510 écoles concernées à la rentrée 2000). Dans son discours au Collège de France le 20 juin dernier sur la prévention de la violence, le ministre de l'éducation nationale a demandé d'accélérer la généralisation des CESC intégrant le primaire.

Enfin, il convient de rappeler que dans le primaire, le maître unique prend en charge, dans son action éducative, ce qui a trait à la santé de l'élève sans que cela corresponde à une action particulière et comptabilisée comme telle.

Dans l'enseignement supérieur, l'attribution de crédits pour un montant de 0,28 M€ a permis de financer plus de 30 projets de prévention en universités. Ont été particulièrement ciblées au cours du dernier exercice les académies de Créteil, qui avait mis en place une réflexion expérimentale associant étudiants et formateurs, et de Toulouse, à l'origine d'une charte "université sans tabac" et qui prévoit d'organiser un colloque européen en septembre 2001 sur les jeunes et le cannabis.

*REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE***Les actions répressives**

Dans le domaine de la répression, les actions au sein des armées sont menées par la Gendarmerie nationale sous l'autorité des magistrats. La lutte contre la consommation et le trafic des stupéfiants s'effectue à partir des renseignements obtenus ou des interventions judiciaires. Si les faits sont avérés, ils sont suivis de sanctions disciplinaires, sans préjudice des poursuites pénales.

Le ministère de la défense constate une légère diminution des infractions à la législation sur les stupéfiants; il reste cependant très attentif à ce phénomène qui demeure préoccupant.

En matière de formation à la lutte contre l'économie souterraine, il convient d'ajouter que, parallèlement à l'action menée par la mission de lutte anti-drogue (MILAD), la gendarmerie forme de son côté du personnel dans son centre national de formation à la police judiciaire de Fontainebleau.

La concertation entre services répressifs de l'Etat

La Cour fait mention des difficultés rencontrées par l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) pour assurer "la centralisation des données statistiques dans le fichier national des auteurs d'infractions à la législation des stupéfiants (FNAILS), en raison de l'utilisation de méthodologies différentes par les services de la gendarmerie, des douanes et de la police".

La gendarmerie recueille, à partir d'un guide commun de méthodologie statistique, les informations qui servent à l'élaboration des données de la délinquance par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), organe de centralisation. Le FNAILS, en revanche, est élaboré par l'OCRTIS à partir des procédures relatives aux affaires les plus importantes (essentiellement celles liées au trafic de stupéfiants). Actuellement, une nouvelle grille de recueil de l'information est étudiée par l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) et l'OCRTIS. En effet, jusqu'à présent, le travail effectué par la gendarmerie et par les douanes ne transparait pas dans l'étude statistique annuelle, pour des raisons de présentation voulue par le ministère de l'intérieur (découpage par ressorts de service régional de police judiciaire (SRPJ)). La prise en compte des remarques faites par la gendarmerie, qui rend nécessaire la conception d'un nouvel outil de recueil des données, devrait être effective à très court terme.

REPONSE DU MINISTRE DE LA RECHERCHE

Le rapport de la Cour des comptes confirme l'effort de structuration engagé par le ministère de la recherche en concertation étroite avec la mission interministérielle pour rassembler des données statistiques plus fiables sur l'analyse des comportements des populations à risque ou dépendantes mais aussi pour mettre au point des traitements de substitution avec des protocoles adaptés permettant d'apporter une réponse médicale à la lutte contre toutes les formes de toxicomanie.

Ces efforts permettent d'adosser la politique nationale sur des informations et des analyses plus précises grâce aux données recueillies par l'observatoire français des drogues et des toxicomanies.

Cet effort d'intégration des différents acteurs, dont la recherche représente une composante, doit être poursuivi de manière à s'adapter à une situation où le nombre de personnes touchées par les pratiques toxicomanes tend à augmenter avec une diversification des usages et des produits utilisés.

Face à cette réalité mouvante, les moyens classiques de lutte doivent être complétés par une politique de prévention issue d'une meilleure compréhension des comportements collectifs et individuels associée au développement de nouveaux traitements que la recherche doit aider à mettre au point.

La création d'une structure unique d'observation de recherche et d'évaluation sur les drogues et les dépendances, adossée à un réseau d'acteurs et de scientifiques, est la prochaine étape à franchir pour conforter les premiers résultats obtenus. Le ministère de la recherche poursuivra ses efforts dans ce sens afin de favoriser sa mise en place.

*REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA MISSION INTERMINISTERIELLE
DE LA LUTTE CONTRE LA DROGUE ET LA TOXICOMANIE (MILDT)*

La MILDT tient à faire observer au préalable que, depuis le 16 juin 1999, elle met en œuvre un plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances qui concerne l'ensemble des produits psychoactifs licites et illicites. Cette extension, qui tient compte notamment de l'émergence d'une polyconsommation associant produits licites et illicites, a entraîné une réorganisation profonde de l'action des services centraux et déconcentrés ainsi que des modalités d'aide au secteur associatif. En conséquence, le fait que la Cour ait limité son champ d'investigation aux drogues illicites ne permet pas de rendre compte totalement de l'évolution de l'activité de la MILDT.

La Cour a noté les évolutions apportées au dispositif contre les drogues et les toxicomanies depuis son rapport de 1998, elle relève toutefois des déficits ou des progrès limités sur plusieurs points sur lesquels il convient d'apporter des précisions.

Sur la prévention en milieu scolaire

Même si, comme le reconnaît la Cour, les objectifs et les modalités des programmes de prévention ont été redéfinis et les moyens sensiblement augmentés, les progrès accomplis n'ont pas permis de rattraper en quelques mois le retard accumulé dans ce domaine depuis de nombreuses années.

Cette situation met en évidence la faiblesse de la culture de prévention dans notre pays ainsi que le déficit en professionnels spécifiquement formés à la prévention. Elle montre aussi les limites d'un dispositif exclusivement fondé sur le volontariat et insuffisamment inscrit dans la vie quotidienne des établissements scolaires. Ce déficit, dont la prise de conscience est relativement récente, concerne d'ailleurs bien d'autres sujets d'éducation à la santé et à la citoyenneté tels que l'éducation sexuelle ou l'éducation à la sécurité routière.

Dans ce contexte relativement peu favorable, la progression des établissements concernés apparaît néanmoins importante et la cohérence départementale a été renforcée. Il convient de rappeler en effet que les programmes départementaux de prévention que les chefs de projet départementaux « drogue et dépendance » désignés par les préfets sont chargés de mettre en œuvre ne concernent pas seulement le temps scolaire mais également tous les lieux où se trouvent les jeunes en dehors de ce temps.

Plusieurs mesures ont d'ailleurs été prises pour améliorer l'articulation entre la politique départementale conduite par les chefs de projet et la politique académique. Dans chaque académie, des équipes ressources mieux mobilisées et mieux formées ont été créées. Par ailleurs, dans 10 départements, des crédits destinés aux comités d'éducation à la santé et à la Citoyenneté ont été déconcentrés directement aux chefs de projet départementaux « drogue et dépendance », à titre expérimental. Cette dernière mesure devrait, après évaluation, être étendue en 2002.

Il est vrai que l'effort essentiel a porté sur les collèges et lycées alors qu'idéalement, les programmes de prévention devraient concerner toutes les classes d'âge de la maternelle à l'enseignement supérieur. Cependant, compte tenu du retard accumulé, il est apparu irréaliste de vouloir tout mettre en œuvre en 3 ans. C'est la raison pour laquelle les élèves adolescents des collèges et lycées, ont été privilégiés.

Il convient toutefois de préciser que pour la première fois, en 2001, la MILDT a délégué 0,29 M€ à la direction de l'enseignement supérieur pour

qu'elle puisse mettre en œuvre des programmes de prévention. Il faut toutefois noter que la généralisation de tels programmes est rendue difficile par la relative autonomie des universités.

La MILDT a donc conscience des progrès qui restent à accomplir. Cependant, l'expérience acquise par d'autres pays européens, plus avancés dans ce domaine, montre que, quels que soient les moyens mis en œuvre, il faut plusieurs années pour installer dans la durée un dispositif de prévention susceptible de toucher tous les élèves.

Comme le souligne la Cour, plusieurs administrations sont compétentes pour gérer et développer le dispositif d'accueil des jeunes présentant des conduites à risque ainsi que de leurs parents. La MILDT a attiré à plusieurs reprises l'attention des administrations concernées sur la nécessité de rendre celui-ci plus lisible et cohérent

Sur la formation des acteurs du secteur sanitaire et social

La question de la formation des médecins, notamment des généralistes, reste préoccupante. C'est toutefois un problème qui ne concerne pas exclusivement la question des drogues et toxicomanies et dépasse largement le cadre de la MILDT. La « paralysie » pendant plusieurs années du dispositif de formation continue des médecins, le rôle particulier joué par les laboratoires pharmaceutiques, la faible disponibilité des praticiens sont autant de facteurs qui rendent difficiles la mise en œuvre de solutions nouvelles. La situation est comparable pour les pharmaciens.

Il faut cependant mentionner que le développement récent de réseaux de professionnels de santé compétents en addictologie s'est accompagné d'un effort de formation significatif qui a vocation à s'amplifier.

En ce qui concerne les professions para-médicales, la MILDT a élaboré un module de formation qui est soumis à la concertation interministérielle.

Sur la prise en charge des usagers de drogues en milieu pénitentiaire

Le groupe de travail mis en place a abouti à l'élaboration, le 9 août 2001, d'un cahier des charges adressé à l'ensemble des professionnels intervenant en prison (services sanitaires et pénitentiaires) ainsi qu'aux magistrats et aux chefs de projet départementaux « drogue et dépendance ». Cette note interministérielle (ministère de la santé, ministère de la justice et MILDT) réorganise la prise en charge des usagers de drogues et d'alcool en milieu pénitentiaire, en préconisant notamment le dépistage systématique de toutes les consommations à problème. La mise en œuvre de ces nouvelles

orientations devrait notamment permettre un accès des détenus aux traitements de substitution proche de ce qu'il est en milieu libre.

Sur les traitements de substitution et la place des CSST dans le dispositif

La Cour note que le développement des traitements de substitution à la méthadone demeure inégal sur le territoire. Cette situation devrait s'améliorer notamment grâce à la possibilité offerte aux médecins exerçant en établissement de santé d'être primo-prescripteurs de méthadone.

Cependant, ni cette dernière mesure, ni l'implication croissante des praticiens de ville dans la prise en charge des usagers de drogues ne devraient avoir pour conséquence de réduire la place des CSST. Leur rôle d'accompagnement et d'encadrement pour les usagers les plus en difficulté ainsi que leur rôle de référent pour les praticiens de première ligne devraient au contraire être renforcés.

La mise en œuvre de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale (en cours d'adoption par le Parlement), qui prévoit de créer des centres de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie devrait être l'occasion de clarifier leurs missions pour tenir compte de ces évolutions.

Sur l'évolution des dispositifs de répression

Il convient tout d'abord de noter que le ministère de la justice vient de finaliser une circulaire destinée à relancer le fonctionnement du fonds de concours. Celle-ci ne pourra toutefois produire d'éventuels effets positifs qu'à partir de l'année 2003.

Même si des progrès ont été accomplis, les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre une coordination efficace des services répressifs tant au plan national qu'au plan local demeurent une réalité. L'ancienneté des facteurs structurels et historiques (non spécifiques au domaine des stupéfiants) explique cette situation et rend les solutions particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Pourtant, la diversification des modalités et des circuits du trafic et la nécessité d'associer aux techniques d'enquête traditionnelles des compétences dans le domaine économique et financier, rendent indispensable la recherche de solutions nouvelles.

Un travail interministériel est en cours à la MILDT pour tenter de proposer des solutions. Les réflexions portent notamment sur les modalités de recueil de données, d'échanges d'information entre services et d'alimentation des fichiers d'objectif. Ce travail est également l'occasion de s'interroger sur le rôle de l'OCRIS, sur les modalités de participation des

autres services répressifs et notamment de l'administration des douanes, ainsi que sur les moyens d'associer les services fiscaux et les services spécialisés dans le domaine économique et financier aux enquêtes sur le trafic local et l'économie souterraine.

Chapitre II

Interventions économiques et financières

1

La gestion des aides européennes à l'agriculture

PRESENTATION

Chaque année, l'agriculture française reçoit de l'Union européenne et de l'Etat des aides d'un montant substantiel. En 1998, les aides européennes ont atteint 9,7 Md€ et les aides nationales 1,01 Md€.

Toutes ces aides, même celles qui sont attribuées sur le budget européen, sont versées par l'Etat ou, sous sa responsabilité, par des organismes publics - dits organismes payeurs - qu'il a agréés à cet effet.

Depuis l'étude de la Cour rendue publique en 1992, les aides directes aux agriculteurs ont représenté une part croissante des aides européennes comprises dans la politique agricole commune. Elles se sont élevées à 6,1 Md€ en 1998 et ne se sont que partiellement substituées en 1992 aux aides aux exportations (les restitutions) et aux interventions sur les marchés dont les montants sont restés substantiels, soit respectivement 1,27 Md€ et 1,78 Md€ en 1998.

Ces aides, hormis quelques cas, ne sont pas retracées dans le budget de l'Etat. Malgré le changement fondamental intervenu en 1992, elles continuent d'être attribuées par secteurs, par différents organismes qui n'ont pas, sauf exceptions, une vue globale des exploitations aidées. Il est donc difficile d'en dresser un tableau complet, d'autant que plus de trois cents catégories d'aides sont versées chaque année en application de 170 règlements européens et de 160 textes de portée nationale.

La Cour s'est cependant appliquée à ce recensement en raison de la masse des sommes dépensées, soit près de deux fois le budget du ministère chargé de l'agriculture, et de la difficulté d'en contrôler l'emploi. Elle a aussi entrepris de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune décidée en 1992, dans la continuité du rapport public de cette même année.

Les investigations de la Cour ont plus particulièrement porté sur le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture, l'organisation de leur paiement, la gestion budgétaire et comptable des organismes payeurs, l'action des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ainsi que sur le contrôle des dépenses et la sanction des irrégularités.

L'intégration de l'agriculture au marché commun s'est traduite, dès 1962, par une politique agricole commune, définie et financée par la Communauté européenne et mise en œuvre par les Etats membres.

La première politique commune se caractérisait par l'intervention des Etats sur les marchés agricoles. Pour chaque produit bénéficiant d'une organisation commune, un prix était garanti aux producteurs. Pour faire respecter ce prix, supérieur aux cours mondiaux, les Etats intervenaient sur le volume de l'offre interne, en stockant les quantités excédentaires et en subventionnant les exportations, et sur celui de l'offre extérieure, en la pénalisant par des droits de douanes sur les importations, appelés prélèvements.

Dès 1969, cette politique a provoqué une surproduction coûteuse pour les finances communautaires puisque les importantes quantités stockées ne pouvaient être revendues qu'à bas prix après avoir entraîné des frais de stockage. En 1984, cette politique fut infléchie en limitant les garanties de prix à des quantités maximum fixées par production, les quotas laitiers, par exemple.

Dans le rapport public de 1992, la Cour a dressé un bilan de cette politique d'intervention. Soulignant la complexité et la lourdeur des procédures d'aides, comme le coût croissant de cette politique, elle relevait que les offices agricoles par secteurs (céréales, lait, viandes, vins, fruits et légumes,...) avaient permis sa mise en œuvre utile sans toutefois apporter de réponse satisfaisante aux difficultés d'application de la réglementation communautaire et sans garantir la sûreté des contrôles rendus nécessaires par cette réglementation et les exigences d'un bon emploi des fonds publics. La Cour notait aussi que la politique de soutien des prix agricoles était finalement payée par l'ensemble des consommateurs tandis que les aides directes, alors beaucoup moins importantes, et financées par l'impôt, ne profitaient guère aux agriculteurs les plus défavorisés.

Dans leurs réponses, les ministères annonçaient la prochaine réforme de la politique agricole commune.

En effet, face à la pression de certains pays qui accusaient la Communauté de porter atteinte à la concurrence en subventionnant ses

produits agricoles, une nouvelle politique agricole commune fut mise en place en 1992.

D'une façon générale, le soutien de prix élevés pour des quantités illimitées était remplacé pour les grandes productions agricoles, essentiellement les céréales, l'élevage et les oléagineux, par un soutien à prix moins élevés pour des quantités limitées. Mais, pour compenser les baisses de revenus censées en résulter pour les agriculteurs, des aides directes, dites compensatoires, étaient créées. Elles étaient fonction, dans la limite d'un plafond par exploitation, des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux élevés. Dans certains cas, les surfaces exploitables devaient faire l'objet d'un "gel" partiel.

Ces mesures devaient maintenir le revenu des agriculteurs, les aides directes compensant et remplaçant peu à peu les interventions.

A la suite de cette réforme, la Communauté européenne a donné aux Etats membres des orientations et fixé des règles destinées à mieux assurer et à mieux contrôler le paiement des aides européennes à l'agriculture.

Huit ans après le lancement de la nouvelle politique agricole commune, il a paru utile à la Cour d'examiner à nouveau le dispositif de gestion de ces aides.

I – Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture

A – L'absence de vue générale

Il n'existe pas de centralisation nationale du montant et de la répartition des aides versées annuellement à l'agriculture. De même, le nombre de bénéficiaires et celui des versements ne sont pas systématiquement recensés.

La Cour a donc procédé à une enquête auprès du ministère de l'agriculture et des onze organismes payeurs pour tenter d'obtenir une vue synthétique des aides attribuées et d'apprécier la tâche administrative qui en découle.

L'étude a porté sur les aides européennes, mais aussi sur les aides nationales. En effet, celles-ci sont nombreuses et d'un montant impossible à négliger. De plus, certaines sont des compléments ou des extensions des

aides européennes et elles peuvent, à certains égards, être considérées comme participant à la politique agricole commune. Enfin, elles représentent un poids important pour l'organisation et le fonctionnement des services administratifs.

A l'exception d'un seul organisme payeur, les données demandées n'étaient ni disponibles dans leur totalité, ni même parfois élaborées. Il a fallu plusieurs mois et de nombreuses relances pour recueillir les informations nécessaires.

Encore faut-il noter que ces informations n'étaient pas cohérentes entre elles et donc difficilement utilisables. Certains offices agricoles ont fourni des données par année civile, non sans devoir procéder à des retraitements. D'autres offices, notamment l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'office national des oléagineux, protéagineux et plantes textiles (ONIOL), l'office interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) et le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont produit des données en année budgétaire européenne¹, (du 16 octobre d'une année au 15 octobre de l'année suivante). L'office interprofessionnel de la viande et de l'élevage (OFIVAL) a utilisé les deux catégories d'exercices selon les données produites.

Devant l'impossibilité d'agrèger ces données, la Cour les a retraitées dans le cadre de l'année civile. Le résultat obtenu n'a pas été contesté mais il représente une estimation, non des données comptables homogènes.

En ce qui concerne les données administratives, soit le nombre de bénéficiaires et celui des versements, les séries de données sont incomplètes, en raison des modifications intervenues dans le mode de comptabilisation. Elles sont même absentes en ce qui concerne la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), pourtant payée par les services de l'Etat.

Dans ces conditions, on comprend qu'aucun organisme ne dispose d'une vision globale de la mise en œuvre de la politique agricole commune dans notre pays. Cette situation, déjà constatée en 1992, traduit la persistance d'une grave défaillance dans le suivi et l'appréciation de la politique menée.

¹ Cette expression correspond ici à l'exercice budgétaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, le FEOGA-Garantie.

B – Des aides d'un montant élevé inégalement réparties

- Le montant des aides, européennes et nationales, à l'agriculture dépasse 10,67 Md€ par an. Elles ont atteint 11,24 Md€ en 1998 selon le tableau des concours publics à l'agriculture publié en annexe de la loi de finances pour 2001.

Les aides européennes comprennent la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes payée par le budget de l'Etat, et donc exactement connue (0,80 Md€ en 1998) et les autres aides payées par les offices agricoles et le CNASEA. Ces dernières qui ne sont pas comptabilisées en charge de ces établissements, mais en opérations de trésorerie², ne retracent que les décaissements nets réalisés au titre de l'Union européenne, après déduction de recettes diverses. Elles sont regroupées en exercices budgétaires qui ne coïncident pas avec les années civiles, alors que la PMTVA et les aides nationales sont précisément retracées en année civile.

Il faut donc regrouper ces données par année civile pour tenter d'obtenir un tableau complet des aides totales payées aux agriculteurs. Quand ce regroupement est réalisé, avec un retard de deux ans, dans les statistiques officielles, il ne recoupe pas les données comptables des offices agricoles.

Selon les données comptables retraitées par la Cour, et acceptées par les ministères chargés de l'agriculture et des finances, les aides européennes auraient été de 9,71 Md€ en 1998. Plus de 6,10 Md€, soit 63 % environ, représentent les aides directes aux agriculteurs, instituées en 1992. Le montant des interventions sur le marché peut être estimé, pour cette année, à 1,78 Md€. Quant aux restitutions aux exportations, elles se seraient élevées à 1,27 Md€. Diverses autres aides européennes représentaient une dépense totale de 0,53 Md€.

Quant aux aides nationales, paradoxalement plus difficiles à apprécier dans la durée, faute de séries complètes, mais inscrites dans les comptes des offices agricoles, elles ont été de 1,01 Md€ en 1998.

- Les aides européennes sont très inégalement réparties, par secteurs et par exploitations.

² Ces versements sont comptabilisés dans des états mensuels regroupés annuellement dans un document transmis aux autorités européennes, l'état 104 « ajusté de synthèse ».

C'est dans le secteur des céréales et des produits oléagineux et protéagineux (colza, tournesol, pois, fèves et féveroles) que la concentration des aides est la plus frappante. En 1997, 60 % des aides directes ont été versées à 22 % des exploitations. Parmi ces dernières, 39 010 exploitants, soit 9 %, ont perçu 38 % de ce montant. 938 agriculteurs (0,2 % des exploitants) ont reçu plus de 147 M€, soit 2 % des aides et plus de 152 000 € en moyenne par exploitant et 5 160 exploitations, soit 1,2 % du nombre total, ont perçu chacune plus de 76 000 € d'aides directes et, parmi elles, 4 359 consacrées aux grandes cultures.

Globalement, la concentration s'est accentuée : en 1994, 463 000 producteurs avaient reçu 3,46 Md€ d'aides. En 1999, environ 401 500 agriculteurs ont reçu 4,95 Md€.

C'est pour tenir compte de cette concentration que les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre, en 2001, la « modulation des aides », qui consiste à écrêter les aides les plus élevées reçues par les agriculteurs les plus productifs.

La réforme de la politique agricole commune, qui a donc bénéficié en priorité aux grandes exploitations, a sans doute contribué à la concentration des structures agricoles.

C – Un système complexe

La complexité et la lourdeur du système d'aide à l'agriculture n'ont cessé d'augmenter, alors même que le développement des aides directes à l'agriculture était censé le simplifier.

1 – Le nombre des aides

Près de 300 aides sont payées annuellement à l'agriculture française : 120 aides européennes, 38 aides nationales en cofinancement des aides européennes et 140 aides purement nationales. Si le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) n'a versé constamment que sept aides européennes au cours de la période étudiée, l'OFIVAL en paye annuellement 75 et l'ONIFLHOR presque 60.

Comme la Cour l'a relevé dans le dernier rapport public, une part appréciable des aides nationales n'ont pas été déclarées au préalable aux autorités européennes, ce qui les prive de support juridique régulier.

Il faut aussi souligner que nombre d'aides européennes (53 aides sur 120) concernent le soutien des marchés alors qu'elles représentent

moins de 20 % du montant distribué au titre de la politique communautaire.

Une telle profusion d'aides complique la tâche des services chargés de les attribuer, notamment les directions départementales de l'agriculture et de la forêt qui instruisent toutes les demandes d'aides directes, mais aussi celle des offices, dont certains sont surchargés de dossiers d'intervention et de restitution. Le coût administratif de la politique agricole commune s'en trouve alourdi sans que les agriculteurs en perçoivent le bénéfice puisqu'ils sont eux-mêmes chargés de remplir un grand nombre de tâches administratives.

2 – Le nombre des textes

Les textes applicables sont nombreux, complexes et parfois imprécis, sans qu'il paraisse objectivement possible de les simplifier aisément. Les fonctionnaires et agents des organismes payeurs se sont référés à 170 règlements communautaires de 1995 à 1998 pour payer 120 aides européennes. En effet, non seulement les textes européens sont souvent modifiés mais il n'est pas rare aussi que plusieurs règlements s'appliquent au versement de la même aide.

A ces textes européens se sont ajoutés 160 textes nationaux de portée réglementaire mais de nature très diverse : aux actes gouvernementaux, décrets, arrêtés, circulaires, lettres ou décisions prises par les ministres, s'ajoutent des textes émanant des organismes payeurs eux-mêmes, ou même de certaines de leurs instances délibérantes ou techniques, dont l'irrégularité est manifeste. Néanmoins, les textes nationaux sont généralement moins complexes que les textes européens et, parfois même, d'une simplicité qui donne une grande liberté d'action, difficilement compatible avec les règles d'une bonne gestion, ce qui appelle souvent la mise au point de règles plus détaillées mais de portée juridique faible.

3 – Le nombre des paiements annuels

Les opérations de paiement, qui pourraient être en grande partie regroupées par exploitation destinataire, demeurent dispersées en fonction des secteurs concernés et des organismes chargés du paiement des aides.

Bien qu'on ne dispose pas du nombre des versements ni du nombre des bénéficiaires de la PMTVA, on peut estimer à plus de 2 millions le nombre de versements réalisés chaque année par les organismes payeurs, dont les trois quarts concernent les aides directes à un agriculteur.

Disponible uniquement pour 1997 et 1998, le nombre des bénéficiaires s'élève à 1,15 million la première année et à 1,03 million l'année suivante. Ce nombre est sous-estimé en raison de l'absence de données relative aux bénéficiaires d'aides payées par les services de l'Etat. D'autre part, la comptabilisation des bénéficiaires d'aides nationales est incomplète.

Ces deux millions de versements et ce million de bénéficiaires sont à mettre en relation avec le nombre des exploitations, estimé selon le dernier recensement général de l'agriculture (septembre 2001) à 663 000 exploitations dont 393 000 « professionnelles », c'est-à-dire les exploitations qui comptent au moins 0,75 unité de main d'œuvre à temps plein et 12 hectares d'équivalent blé.

Si l'on observe une diminution des opérations de versement et du nombre des bénéficiaires, cette évolution s'explique uniquement par la concentration de l'activité agricole et l'augmentation de la taille des exploitations.

Le maintien d'une organisation des paiements par secteurs agricoles, qui incite à une gestion aide par aide et non par exploitation, n'a donc pas permis d'atteindre un des objectifs de la réforme de 1992. Les aides versées n'ont pas diminué et le nombre des versements ne l'a fait que relativement peu. Il y a eu, au contraire, empilement des aides nouvelles sur les aides précédemment mises en œuvre. Les seules diminutions constatées résultent non de la réforme du dispositif mais de l'évolution des structures agricoles.

II – L'organisation du paiement des aides européennes

A – Une organisation qui s'écarte des textes applicables

1 – Les textes applicables

Le règlement (CE) n°1258/1999 du Conseil confie aux Etats membres de l'Union européenne le soin d'agréer "des services ou organes des Etats membres" chargés de payer les aides européennes à l'agriculture et d'en obtenir le remboursement par l'Union.

Le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission a fixé, dans son annexe, les "orientations" que doivent respecter les Etats membres pour agréer les organismes payeurs. En particulier, ceux-ci doivent remplir trois fonctions principales : l'ordonnancement des paiements qui implique l'instruction des demandes, l'exécution des paiements et leur comptabilisation. Ces fonctions doivent être séparées au sein de l'organisme payeur et chaque tâche administrative doit faire l'objet d'un contrôle au stade suivant de la chaîne de paiement. Les organismes payeurs ne sont donc pas de simples caissiers.

Ils doivent aussi tenir la liste des créances dues à l'Union, qui sont souvent des aides indues payées par erreur, et en poursuivre le recouvrement pour le compte de l'Union.

Enfin, les organismes payeurs sont chargés de contrôler les demandes d'aides. Ils doivent en effet "apporter les garanties suffisantes que l'éligibilité des demandes et leur conformité avec les règles communautaires sont contrôlées avant l'ordonnancement des paiements".

Une circulaire interministérielle du 13 octobre 1995 a transposé ces orientations en règles de droit national. En 1995 et 1996, douze organismes payeurs ont été agréés. Ce sont les onze offices agricoles déjà chargés du paiement des interventions et des restitutions dans l'ancienne politique agricole dont les principaux sont l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'office interprofessionnel des viandes et de l'élevage (OFIVAL), l'office national interprofessionnel du lait (ONILAIT), le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) et le centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). De plus, les directions départementales de l'agriculture ont été chargées de quelques paiements, essentiellement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).

Toutefois, la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)³ a refusé de certifier les comptes de la PMTVA pour 2000. Le Premier ministre a finalement décidé de faire payer cette prime par l'OFIVAL à partir de 2002.

³ Le règlement (CE) 1663/95 a prévu que les comptes des organismes payeurs sont certifiés annuellement, dans chaque Etat, par un organe indépendant. En France, cette tâche a été confiée à une commission, la CCCOP, institution associée à la Cour des comptes mais distincte de celle-ci.

2 – L'organisation mise en place

L'organisation nationale du paiement des aides européennes diffère sur des points essentiels des prescriptions européennes et nationales.

Si les interventions sur le marché et les restitutions aux exportations sont payées selon ces prescriptions, le paiement des aides directes, les plus importantes, s'en écarte sensiblement : la plus grande partie des fonctions que devraient accomplir les organismes payeurs sont en réalité assurées par le ministère chargé de l'agriculture, dans ses directions départementales. Dans les autres Etats de l'Union, c'est d'ailleurs ce ministère, ou des agences nationales qui en dépendent, qui est souvent chargé du paiement des aides directes.

Le comité permanent de coordination des inspections, organe de contrôle interne du ministère de l'agriculture, relève lui-même, fort justement, ce décalage entre les apparences, selon lesquelles les offices agricoles sont censés être les organismes payeurs des aides, au sens des textes européens, et la réalité. Il écrit que l'organisme payeur "officiel ne joue souvent ici qu'un rôle secondaire ; sa responsabilité est mal établie, les différentes fonctions étant réparties entre plusieurs entités".

Cette organisation présente néanmoins des avantages : les directions départementales de l'agriculture réparties sur tout le territoire, à proximité des agriculteurs, formées de spécialistes qui connaissent les modes culturels, sont en mesure d'instruire efficacement les demandes d'aides et d'apporter les réponses les mieux adaptées aux nombreuses interrogations que suscite légitimement chez les agriculteurs la complexité des réglementations communautaire et nationale.

Cependant, bien qu'elles remplissent en fait la plus grande partie des fonctions attribuées aux organismes payeurs, les directions départementales de l'agriculture n'en ont pas le statut. Ce sont les offices agricoles par secteur qui, bien que dépourvus des moyens de réaliser ces opérations, sont censés le faire. Cette organisation n'a d'ailleurs été mise en place qu'à titre provisoire, en 1993, sous la pression des professions agricoles et en contradiction avec les recommandations des inspections générales de l'agriculture et des finances, qui avaient proposé à l'époque que l'ordonnement des aides directes aux agriculteurs soit confié aux directeurs départementaux de l'agriculture et le paiement à un agent comptable unique.

3 – La question des délégations de compétence

Certes, l'annexe au règlement 1663/95 autorise, sous certaines conditions, la délégation de certaines fonctions d'ordonnancement et de contrôle des organismes payeurs à d' "autres organes". La circulaire du 13 octobre 1995 dispose que ces délégations doivent être approuvées par les ministères de l'agriculture et des finances.

Sans s'attarder sur ce qu'il y aurait d'incongru à prétendre que l'Etat agréé des établissements publics nationaux tout en leur demandant de lui déléguer les fonctions dont il les a chargées, il suffit de constater qu'aucune délégation n'existe, ni n'est mentionnée dans les circulaires et protocoles organisant le paiement des aides européennes et qu'aucune délégation n'a été autorisée.

En outre, les conditions de validité des délégations fixées par l'annexe au règlement 1663/95 ne sont pas respectées. Par exemple, les directions départementales de l'agriculture ne rendent pas compte aux offices agricoles des opérations et des contrôles auxquels elles procèdent et elles ne sont pas soumises au contrôle de l'audit interne des organismes payeurs.

D'ailleurs les directions départementales de l'agriculture n'ont nul besoin de délégation pour exercer leurs attributions. Elles interviennent en effet sur le fondement de textes réglementaires de droit interne dépourvus d'ambiguïté : le décret du 28 décembre 1984 relatif à leurs attributions les charge d'appliquer, sous l'autorité du préfet, les mesures de politique agricole mises en œuvre par le ministère et relatives à l'organisation de la production et des marchés agricoles. Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration confirme cette compétence en précisant que la circonscription départementale constitue l'échelon chargé de mettre en œuvre les politiques communautaires.

B – Les conséquences négatives des choix retenus

L'éclatement des fonctions qui, selon les orientations européennes, devraient être regroupées au sein des organismes payeurs et la rupture de la chaîne des paiements et des contrôles qui en résulte ont des conséquences pratiques sur la sécurité des paiements.

1 – La fonction d'ordonnateur

La première conséquence affecte la responsabilité qui devrait être celle de l'ordonnateur des aides. L'ordonnateur de fait, le directeur

départemental de l'agriculture, n'est juridiquement pas responsable du paiement des aides. L'ordonnateur de droit, le directeur de l'ONIC, de l'OFIVAL ou du CNASEA, ne peut être tenu pour responsable des paiements qu'il ordonne, sans disposer des pièces justificatives, sur instruction du premier. D'ailleurs, cette organisation est tellement contraire aux règles de la dépense publique que des lettres annuelles, signées par les ministres compétents, dégagent la responsabilité des directeurs des organismes payeurs des aides directes. Ces lettres autorisent le paiement des aides "au vu des seules données informatiques transmises par les directeurs départementaux de l'agriculture" et précisent que "les dossiers devront être considérés comme établis dans leur forme définitive et n'appelant pas de nouvelles vérifications systématiques". Sans ces instructions, la responsabilité des directeurs des offices pourrait être mise en jeu devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

On verra plus loin que cette séparation empêche aussi l'organisme payeur officiel de procéder aux contrôles que la réglementation européenne et le règlement général de la comptabilité publique mettent à sa charge.

Le second inconvénient de cette organisation est qu'elle nuit à l'unité et à l'efficacité de l'action administrative. Les services de l'Etat, agissant dans le cadre de leurs compétences, ne rendent pas compte aux offices agricoles des opérations dont ceux-ci sont théoriquement responsables au regard de la réglementation européenne.

2 – La fonction de comptable public

Ultime contrôle avant paiement et garantie de la régularité de la dépense, le contrôle du comptable public sur les opérations de l'ordonnateur se trouve, lui aussi, privé de toute efficacité.

Alors que le règlement général sur la comptabilité publique fait obligation au comptable de contrôler "la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications", ces obligations ne peuvent être toutes remplies pour deux raisons. En effet sauf exception, par exemple pour les aides de l'ONIVINS à la viticulture, les dossiers administratifs ne se trouvent pas dans les locaux de l'organisme payeur et, très souvent, des dizaines de milliers de paiements, portant parfois sur des millions d'euros, et même sur des milliards d'euros en ce qui concerne les aides aux producteurs de céréales, interviennent dans tout le pays en une ou deux journées sans que ce délai résulte d'une quelconque prescription européenne.

Tout se passe donc comme si la plus grande partie du paiement des aides directes était soustraite au contrôle des comptables publics, et aux garanties qui en résultent, ce qui pose la question de la nécessité même de la présence de ces comptables.

Cette situation est si bien connue que, pour exonérer les agents comptables de la responsabilité qu'ils encourent en n'exerçant pas les contrôles dont ils sont chargés, des lettres signées des ministres compétents les autorisent chaque année à payer sans procéder aux contrôles rendus obligatoires par le règlement général sur la comptabilité publique. Les comptables de l'ONIC et de l'OFIVAL doivent seulement se faire communiquer 5 % des dossiers. Le comptable du CNASEA ne s'en fait communiquer aucun alors qu'il paye dès à présent 0,30 Md€ d'aides européennes et nationales et que, bientôt, en raison des nouvelles aides au développement rural, il en réglera cinq fois plus.

Ainsi, bien que leur responsabilité personnelle et pécuniaire demeure entière en théorie, les agents comptables des offices agricoles se trouvent en fait, et contrairement aux règles nationales et communautaires, confinés dans un rôle de simple caissier.

On peut expliquer l'intervention des ministres par l'irrationalité du dispositif adopté et par la volonté de satisfaire les professions agricoles. Cependant, il est exceptionnel que soit ainsi organisée l'irresponsabilité de fait des ordonnateurs et des comptables en dérogeant aux règles les mieux établies de la dépense publique.

3 – Les incidences sur la régularité des opérations

En définitive, le dispositif actuel ne garantit pas la régularité du paiement des aides européennes à l'agriculture. Il ne permet pas non plus d'assurer dans de bonnes conditions la défense des intérêts financiers de l'Union européenne. Il paraît également contraire aux règles de celle-ci dans la mesure où, en ce qui concerne les aides directes, les organismes payeurs agréés n'assurent pas les fonctions dont ils sont chargés.

Dès 1995, la Cour avait déploré dans une communication au Premier Ministre l'éclatement de la fonction d'ordonnateur entre les directions départementales de l'agriculture et les offices, l'enchevêtrement des attributions qui rend impossible la recherche des responsabilités et demandé une profonde réforme de l'organisation mise en place pour le paiement des aides directes. Constatant que "la profusion actuelle des structures administratives et la dispersion des responsabilités ne semblent s'expliquer que par la volonté de ne pas priver les organismes payeurs du poids qui était le leur dans l'ancienne réglementation de la politique

agricole commune alors que la nécessité de leur rôle demanderait à l'évidence à être réexaminée", la Cour signalait qu'elle n'apercevait pas "la cohérence administrative, financière et comptable d'un système qui permet de payer des subventions par dizaines de milliards sans qu'aient été mises en place, de façon efficace et suffisante, toutes les procédures et tous les contrôles auxquels la loi et le règlement subordonnent l'exécution de la dépense publique".

Cinq ans plus tard, ces observations restent d'actualité.

III – La gestion budgétaire et comptable des organismes payeurs

A – Des comptes incomplets

- Hormis les dépenses relatives à la PMTVA et autres mesures cofinancées, qui représentent un dixième environ des aides distribuées annuellement, les aides européennes à l'agriculture ne sont pas retracées dans le budget de l'Etat. En effet, bien que les fonds permettant le paiement des aides soient avancés par l'agence comptable centrale du Trésor, ils ne transitent pas par cette voie et les dépenses ne sont pas comptabilisées en dépenses de ce budget.

Cette situation est normale dans la mesure où les aides européennes, payées par les offices agricoles, sont imputées au budget de l'Union européenne. Cependant, on peut regretter qu'aucun document ne fasse connaître, en annexe du budget et des comptes soumis au Parlement, la répartition de plus de 9,15 Md€ d'aides européennes à l'agriculture. En effet, celles-ci sont attribuées en fait par les services de l'Etat et payées par des comptables publics agissant pour le compte d'organismes subventionnés par l'Etat. De plus, les contributions nationales au budget de l'Union européenne s'élèvent à environ 13,72 Md€.

Il est encore plus surprenant que ces aides ne soient pas davantage retracées dans les documents financiers publiés par les offices agricoles. Ces derniers inscrivent ces opérations en opérations de trésorerie, soit sans fondement juridique, soit, pour certains, en application de textes nationaux. En conséquence, même s'ils font l'objet d'une comptabilité spécifique sommaire, ces paiements ne constituent pas des charges et ne sont pas repris dans les comptes de résultat annuels qui sont pourtant des documents publics analogues à ceux que publie une entreprise privée à destination de ses actionnaires et du public.

Près de 8,38 Md€ ne sont donc pas retracés dans les documents financiers. Par exemple, en 1999, le compte de résultat de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) mentionne 23,78 M€ d'aides, qui sont en fait des aides nationales, mais ne comprend pas les 3,66 Md€ d'aides européennes distribuées aux producteurs de céréales cette année-là.

Cette présentation, incompatible avec les principes de transparence et de sincérité qui doivent présider à la présentation des comptes publics, est d'autant plus paradoxale que l'objet même des offices est précisément de distribuer des aides de toute nature aux secteurs agricoles.

- Pour justifier cette omission, plusieurs arguments sont avancés. Le premier est que les offices agricoles seraient les mandataires de l'Union européenne et n'auraient de compte à rendre qu'à elle. Cependant, cette présentation ne résiste pas à l'analyse. La notion de mandat est inconnue des règlements communautaires et nationaux. D'ailleurs, si la politique agricole est une politique commune à l'échelle de l'Union, ce sont les Etats membres qui sont responsables de sa mise en œuvre. Ce sont eux qui doivent rendre compte aux autorités européennes des opérations réalisées, des contrôles effectués, des fraudes ou irrégularités découvertes et des sanctions infligées. Ce sont aussi les Etats membres qui sont pénalisés, le cas échéant.

Dans cette optique, les organismes payeurs sont agréés par l'Etat pour payer les aides européennes conformément aux prescriptions communautaires. Ils demeurent soumis à la tutelle et au contrôle des autorités nationales. Ils ne sauraient prétendre s'en exempter en recourant à la fiction d'un mandat européen.

Un autre argument est souvent invoqué : comme les règlements européens imposent de justifier les demandes de remboursement présentées aux autorités européennes par un état mensuel récapitulatif des dépenses avancées par les offices, ces états regroupés annuellement constitueraient la seule comptabilité exigée par les autorités européennes. Mais, s'il est naturel de justifier les demandes de fonds présentées à l'Union européenne par un état des décaissements réalisés, il serait abusif d'en déduire que cette exigence de bon sens dispense les organismes payeurs de tenir une comptabilité conforme aux principes internationaux les plus généraux et aux dispositions du plan comptable national. Aucun texte européen ne le permet.

Du reste, la tenue d'une véritable comptabilité est d'autant plus nécessaire que les règlements européens imposent aux organismes payeurs de tenir un "livre des débiteurs", c'est-à-dire la liste des créances que l'Union européenne détient sur les agriculteurs ou les sociétés qui ont

bénéficié d'aides indues ou ont été déclarés redevables de pénalités à l'Union européenne. La tenue d'un tel livre, analogue à la liste de leurs créances que les entreprises privées et les organismes publics comptabilisent à l'actif de leur bilan, suppose une véritable comptabilité, en droits constatés. Actuellement, cette comptabilité est loin d'être tenue. Ainsi, les offices agricoles ne connaissent pas réellement les aides payées à tort au regard des règlements européens et, comme la Cour l'a souvent constaté, n'en poursuivent la récupération qu'imparfaitement. Cette situation explique que plusieurs dizaines de millions d'aides indues, notamment en matière d'exportation, aient pu être payées pendant des années sans que des titres de recettes aient été émis à l'encontre de ceux qui en avaient bénéficié.

Enfin, il n'est pas rare de voir invoquée la différence des années budgétaires entre le budget national (exécuté en année civile) et le budget européen (qui s'étend du 16 octobre d'une année au 15 octobre de la suivante). Il est vrai qu'il serait plus simple d'aligner l'exercice budgétaire des offices sur l'année budgétaire européenne.

L'analyse de la Cour est partagée par le Conseil national de la comptabilité et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale de la comptabilité publique). Ce dernier a d'ailleurs annoncé à la Cour que les opérations européennes seraient, à partir de 2002, agrégées aux comptes de résultats et aux bilans des offices. Une telle présentation est seule compatible avec les principes de sincérité et de transparence qui s'imposent à la comptabilité des dépenses publiques. Elle seule permettrait de connaître aisément le montant des aides européennes à l'agriculture nationale, ainsi que leur répartition entre les secteurs de production et à l'intérieur des secteurs.

B – Des procédures budgétaires peu transparentes

Près de vingt ans après avoir été créés, nombre d'offices agricoles ne disposent toujours pas d'un règlement comptable et financier adapté à leur spécificité. Il n'est même pas rare de voir affirmer qu'ils appliquent, à titre provisoire, le règlement de l'ancien fonds de régularisation et d'orientation des marchés agricoles créé en 1963. Cependant, en réponse aux observations réitérées de la Cour, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé la mise au point de ce règlement.

La procédure budgétaire applicable aux offices se caractérise par une série de particularités qui occultent la réalité des opérations. Non seulement les dépenses communautaires et les recettes correspondantes ne sont généralement pas présentées aux organes de direction au motif

qu'elles seraient impossibles à prévoir avec vraisemblance, mais même les dépenses d'intervention nationales sont présentées globalement, ce qui ne permet pas de connaître la nature exacte des aides inscrites aux budgets.

De plus, les crédits inscrits aux budgets des offices ne sont pas utilisables par ces derniers sans une autorisation préalable du ministère appelée "affectation". Il n'est pas rare, dans ces conditions, que les aides nationales inscrites en début d'année ne soient pas dépensées. D'ailleurs, les conseils de direction ne donnent qu'un avis, le budget étant approuvé par décision du ministère.

Enfin, de nombreuses lettres signées des ministres viennent modifier le budget sans être traduites dans des décisions modificatives portées à la connaissance des conseils de direction. Parfois, ces lettres décident des prélèvements sur les fonds des offices ou d'affecter des crédits non dépensés à des dépenses nouvelles sans que l'urgence justifie dans tous les cas de telles facilités.

Dans ces conditions, la procédure budgétaire des offices, au lieu de permettre l'information des conseils de direction et, à travers eux, celle des professions agricoles, organise au contraire une présentation de façade assez différente de la réalité des aides distribuées.

Il n'est pas étonnant qu'il soit ensuite si difficile d'avoir une vue globale et complète des aides à l'agriculture.

C – Des avances de trésorerie coûteuses

Les offices agricoles reçoivent chaque mois de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), dans des délais extrêmement rapides, les fonds dont ils ont besoin pour payer les aides européennes à l'agriculture. Les dépenses sont remboursées par l'Union européenne le troisième jour ouvrable du deuxième mois suivant celui de la dépense.

Mais, quand la trésorerie du compte communautaire est insuffisante, l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) mobilise un emprunt auprès du secteur bancaire. C'est le cas, tous les ans, le 15 octobre, quand sont payées par l'ONIC/ONIOL en quelques jours plus de 4,57 Md€ d'aides directes aux producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux alors que les remboursements de l'Union pour ce mois oscillent entre 0,30 Md€ et 0,46 Md€.

Depuis 1992, ce financement est assuré par un emprunt auprès du système bancaire. Les charges d'intérêts de cet emprunt (plus de 30,49 M€ par an) sont payées sur le budget de l'Etat par le vote d'un crédit

de régularisation en loi de finances rectificative. Ces charges représentent un coût total supérieur à 0,30 Md€ depuis la mise en œuvre des aides directes.

Cette charge est la conséquence de la décision, prise en 1993 par les autorités françaises, de régler en quelques jours, au début de l'année budgétaire européenne, les aides directes aux producteurs⁴. La réglementation européenne n'impose pas une telle concentration des dépenses dans le temps et les autres Etats membres étalent ces paiements, de façon à les faire financer, au moins en partie, par les remboursements mensuels de l'Union. Cette dépense du budget de l'Etat pourrait être considérablement réduite, et peut-être supprimée, si le ministère de l'Agriculture procédait comme le font ses homologues étrangers et comme il procède pour les autres aides directes.

Même si, pour des raisons d'opportunité, la décision qui procure aux producteurs de ces produits une avance de trésorerie considérable n'est pas remise en cause, il convient de s'interroger sur le coût de son financement. A la demande de la Cour, la direction du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étudie la possibilité de recourir à une avance de l'Etat, ce qui entraînerait une économie.

Quelle que soit la solution retenue, il est de l'intérêt de l'Etat que cette dépense soit évitée.

IV – Le rôle des services déconcentrés du ministère de l'agriculture

Depuis l'introduction des aides directes, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt jouent un rôle essentiel dans la distribution des aides européennes à l'agriculture. D'une part, elles sont chargées d'ordonnancer et de liquider la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de quelques autres aides, ce qui représente plus de 0,76 Md€ d'aides annuelles. D'autre part, et surtout, elles instruisent au niveau départemental toutes les demandes d'aides directes payées par les offices agricoles, ce qui représente près de 6,10 Md€. En fait, elles ordonnancent et liquident ces dépenses, les offices n'intervenant que pour verser les fonds sur leurs instructions. Enfin, les directions

⁴ Cette décision a aussi pour conséquence de raccourcir les délais d'instruction des demandes d'aides directes au point que les contrôles préalables à la dépense ne peuvent souvent pas être réalisés avant cette dernière. La brièveté des délais d'instruction nuit à la qualité de la gestion des aides.

départementales de l'agriculture contrôlent sur place les éleveurs bénéficiaires d'aides européennes⁵.

En raison des nombres élevés d'aides distribuées et d'agriculteurs aidés, qui distinguent la France de la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne, seuls les services déconcentrés de l'Etat disposent des moyens d'instruire et de contrôler les demandes d'aides directes sur l'ensemble du territoire. Cependant, ni les moyens ni l'organisation retenue ne semblent avoir été suffisamment adaptés pour tenir compte de cette tâche nouvelle et essentielle.

A – Les moyens des services déconcentrés

Au sein de chaque direction départementale, la gestion des aides européennes à l'agriculture est confiée à un "service d'économie agricole", appellation qui, de façon significative, ne fait aucune place à la notion de politique agricole commune ni à celle d'aides européennes.

Bien qu'il soit impossible de connaître l'évolution des effectifs affectés au paiement de ces aides depuis 1992, le ministère estime, sur la base d'enquêtes annuelles, que les effectifs affectés à la mission plus générale "d'aides directes à l'agriculture" ont augmenté de près de 40 %.

Une enquête spécifique réalisée en 2000 a recensé 1 738 agents en équivalent temps plein intervenant dans la gestion des aides, faible effectif pour distribuer plus de 6,86 Md€ d'aides directes (européennes et nationales), en comparaison des 10 000 agents titulaires affectés dans les directions départementales.

Encore convient-il de remarquer que les agents titulaires ne sont que 1 029, auxquels s'ajoutent 33 contractuels et 676 vacataires en équivalent temps plein.

Sur les 1 029 agents titulaires, un peu plus de 400 sont affectés au paiement des aides nationales alors que ces aides représentent moins du quart des aides directes européennes. Il ne reste donc qu'environ 600 titulaires pour payer les nombreuses et diverses aides européennes.

L'existence d'un nombre élevé de vacataires pour effectuer des tâches administratives délicates n'est pas sans poser des problèmes. Leur recrutement est limité à moins de 112 jours, parce qu'une durée

⁵ Mais pas les bénéficiaires des aides compensatoires aux surfaces (céréaliculteurs, oléiculteurs et protéiculteurs), dont le contrôle sur place est effectué par les services régionaux de l'ONIC, bien que les suites immédiates de ces contrôles dépendent en premier lieu des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt.

supérieure leur donnerait le droit de percevoir l'allocation pour perte d'emploi, qui devrait être payée sur les crédits destinés à leur recrutement. Cette pratique, peu conforme à l'intérêt du service et à celui des vacataires, entraîne un fort taux de rotation des agents chargés des contrôles sur place et l'augmentation de la charge et du coût de leur formation. L'encadrement de ces personnels s'en trouve également rendu plus difficile. D'une façon générale, la formation des agents chargés du paiement des aides dans les directions départementales de l'agriculture est mal prise en compte, pour des raisons financières et d'organisation.

Depuis 1992, le ministère n'a pas révisé ses méthodes d'affectation des effectifs permanents entre les directions départementales pour tenir compte des charges résultant de la nouvelle politique agricole commune. De plus, dans chaque direction départementale, l'affectation des agents dépend des arbitrages rendus entre services par le responsable départemental. Il n'est pas établi que ce processus prenne suffisamment en compte les besoins liés à la distribution des aides européennes. C'est donc le personnel temporaire qui sert très souvent d'ajustement. En effet, son affectation est, au contraire, directement liée à l'évolution de la charge de travail que représente la gestion de ces aides.

Mais la part considérable des effectifs temporaires affectés à cette tâche, 40 % des effectifs totaux en équivalent temps plein, semble démontrer que les priorités définies dans l'organisation des services déconcentrés ne correspondent pas toujours à l'allocation optimum des effectifs nécessaires à son accomplissement.

B – La gestion des aides par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt

La déconcentration des tâches administratives au niveau des départements est avantageuse du point de vue de l'efficacité : elle permet à l'administration de connaître les bénéficiaires des aides et, au besoin, de les assister dans la préparation de leurs demandes d'aides en tenant compte des particularités locales. Encore faut-il que cette souplesse n'entraîne pas des différences de traitement injustifiées.

Par exemple, les règlements communautaires imposent la tenue de manuels de procédure qui décrivent, à l'usage des agents chargés du paiement des aides, les modalités d'instruction des demandes, les contrôles à effectuer et la manière d'assurer le suivi des actions administratives. Ces manuels existent généralement dans les directions départementales depuis 1997. Toutefois, leur harmonisation, qui s'est trouvée nécessaire, n'a été engagée par le ministère qu'en 1999 et ne s'est

achevée qu'en 2001. Encore reste-t-il à l'administration centrale et aux services déconcentrés à mettre à jour ces différents manuels, de façon à suivre au plus près l'évolution de la réglementation européenne.

Les textes communautaires prévoient que les règles générales qu'ils définissent sont adaptés en fonction des usages particuliers des différentes régions de production européennes. Or ces tolérances ne sont pas toujours formalisées par écrit. Le ministère a donc demandé qu'elles soient fixées par des arrêtés préfectoraux mais sans obtenir une totale adhésion sur ce point. Une trentaine de départements ont préféré ne pas officialiser ces tolérances, de crainte de l'usage immodéré que certains de leurs bénéficiaires potentiels pourraient en faire. Souvent, ces tolérances font l'objet de notes dont la valeur juridique pourrait prêter à discussion.

De même, le suivi de l'activité des directions départementales est handicapé par la diversité des pratiques. Certains départements ne dressent pas de bilan de campagne. Et, si le système intégré de gestion et de contrôle des aides directes mis en place à la demande de l'Union européenne (le système PACAGE) permet de suivre quotidiennement les opérations réalisées par les directions départementales, principalement pour s'assurer du versement des aides dans les délais, il n'offre pas au ministère la possibilité de faire des synthèses et des analyses spécifiques.

Au demeurant, il n'est pas sûr que les effectifs affectés par l'administration centrale à cette tâche lui donneraient les moyens d'exploiter ces données si elles existaient. Les neuf agents chargés de diffuser la réglementation européenne, de la mettre en œuvre, d'en contrôler l'application et de coordonner les directions départementales de l'agriculture représentent en effet une ressource réduite.

Il semble donc nécessaire d'adapter l'organisation et les moyens du ministère, tant au niveau central qu'au niveau départemental au poids et à la spécificité des nouvelles charges qui lui sont imparties. Un premier pas semble possible dans ce sens si la proposition de regrouper les services de contrôle au niveau interdépartemental est suivie d'effet. Cette réforme permettra de spécialiser les contrôleurs, de mieux les utiliser tout au long de l'année et de les séparer des gestionnaires. Il faut espérer qu'elle sera mise en œuvre rapidement.

Cette révision ne devrait pas être séparée d'une réflexion sur l'organisation et les moyens des offices agricoles, qui auraient dû évoluer depuis 1992 pour tenir compte des nouvelles orientations européennes. Or on constate, au contraire, un renforcement des moyens de ces derniers, dont les agents sont passés de 1 157 en 1992 à 1 643 en 2000, il est vrai en partie à la suite d'intégrations en provenance d'organismes supprimés, sans coordination avec l'évolution du personnel du ministère. Parfois

même, les demandes de créations d'emplois du ministère et des offices entrent en concurrence. Une gestion commune de ces personnel permettrait de mieux répartir les agents publics pour tenir compte du développement des aides directes et de la diminution, relative jusqu'à maintenant, des autres aides.

V – Les contrôles sur le paiement des aides

L'ampleur et la complexité du dispositif d'aide à l'agriculture rendent nécessaires la mise en œuvre de contrôles efficaces et la sanction des irrégularités et des fraudes constatées.

Ce sont les Etats membres qui sont responsables des unes et des autres. L'article 209 A du traité de l'Union Européenne les charge, en effet, de prendre "les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers". De nombreux règlements européens, et notamment le règlement de base de la nouvelle politique agricole commune, confirment et organisent cette responsabilité. Les organismes payeurs doivent donc être d'autant plus contrôlés qu'ils ne sont pas financièrement sanctionnés pour leurs défaillances mais que celles-ci risquent de se répercuter sur le budget de l'Etat.

A – Les contrôles

Deux types de contrôles sont mis en œuvre en application des règlements européens : les contrôles préalables à la dépense, intégrés à la chaîne des opérations de paiement, dits contrôles "concomitants" à la dépense, et les contrôles après paiement, appelés contrôles a posteriori.

1 - Dans les *contrôles concomitants* confiés aux organismes payeurs, il faut distinguer le contrôle des aides directes et celui des interventions.

- Le contrôle des aides directes est affecté par diverses décisions ministérielles et par l'éclatement de la fonction d'ordonnateur, théoriquement confiée aux offices agricoles et au CNASEA.

On a déjà relevé les limites, voire le caractère illusoire, du contrôle préalable des agents comptables sur la dépense, conséquence des décisions ministérielles annuelles qui dérogent au règlement général sur

la comptabilité publique. L'irrationalité du système de paiement mis en place en 1993 est, comme il a été souligné, à la source de ces anomalies.

Plus largement, la décision ministérielle déjà évoquée qui conduit à faire payer en quelques jours plus de 4,57 Md€ d'aides compensatoires aux producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux ne constitue pas un encouragement au contrôle du comptable. Comme la Cour l'a observé dans son référé de 1995, "le desserrement de la contrainte de temps apparaît indispensable si l'on entend permettre aux comptables d'exercer leur fonction".

En outre, l'éclatement de la fonction d'ordonnateur, dont on a analysé les conséquences sur les procédures de dépenses, a des répercussions sur la fonction de contrôle. Les organismes payeurs, juridiquement responsables de la dépense, ne sont pas compétents pour contrôler les directions départementales de l'agriculture, qui en réalité ordonnent et liquident la dépense. Les offices se limitent à des contrôles réduits, surtout de forme et de cohérence, par informatique, et leur responsabilité est d'avance dérogée par les ministres. Les contrôles concomitants, qui incombent aux offices, sont exercés, de fait, par l'Etat, qui est le véritable organisme payeur.

Conscient de ces insuffisances, le ministère chargé de l'agriculture s'est efforcé de rapprocher les organismes payeurs et ses propres services par des "protocoles d'accord", des comités de pilotage réunis périodiquement et des audits communs. De tels accommodements, qui alourdissent le système de paiement qu'on se refuse à simplifier, n'ont aucun fondement juridique dans les textes européens et n'ont pas été expressément admis par les autorités communautaires. On doit, de plus, s'interroger sur leur réalisme et sur leur efficacité. Il vaudrait mieux appliquer simplement les règles communautaires plutôt que de compliquer l'organisation pour paraître s'y conformer.

- En revanche, le contrôle des interventions et des restitutions a donné lieu à des sanctions financières relativement plus lourdes.

En effet, les Etats membres étant tenus responsables des défaillances dans l'organisation des paiements et des contrôles, la France a été condamnée à payer 510 M€ de pénalité à l'Union européenne pour les années 1993 à 1998⁶. Sur ce montant, près de 160 M€ concernent le contrôle des restitutions aux exportations : soit 59,5 M€ pour insuffisance des contrôles sur le préfinancement des exportations en 1993 et 1994 et 99,1 M€ pour inadéquation des contrôles physiques sur les marchandises

⁶ Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 souligne que cette charge n'est pas retracée avec clarté au budget du ministère de l'agriculture.

exportées de 1995 à 1998. Même si cette dernière sanction fait l'objet de contestations, elle a conduit la direction générale des douanes et des droits indirects à renforcer son dispositif de contrôle.

Pour sa part, la Cour a mis en évidence l'insuffisance du contrôle documentaire des offices sur les exportations, notamment à l'OFIVAL et à l'ONILAIT. Fréquemment, les avances ou acomptes accordés aux exportateurs ne sont pas régularisés avant plusieurs années, ce qui empêche le recouvrement des aides indues et peut même inciter à la fraude.

L'ONILAIT avait consenti 102,8 M€ d'avances en instance de régularisation à des entreprises exportatrices sans exiger dans les délais réglementaires la production des pièces justifiant ces opérations.

De son côté, au 15 octobre 1999, l'OFIVAL avait accumulé 209,5 M€ d'avances sur restitution au bénéfice d'entreprises qui ne produisent pas les justifications requises dans le délai fixé. Même si une partie de ces avances seront régularisées, de telles pratiques dénotent un laxisme dans la gestion des dossiers et des contrôles qui peut porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Par exemple, un an plus tôt, 29 M€ d'avances payées depuis plus de dix-huit mois n'étaient pas régularisées et auraient dû être remboursées. Après l'examen de ces avances, seules 55 % des demandes d'aides ont été considérées comme justifiées. La récupération des avances correspondant aux autres demandes semble compromise. Pendant une dizaine d'années, et selon les estimations des services de la commission européenne, un groupe d'entreprises a pu bénéficier de 47,6 M€ de restitutions sans que les justifications des opérations aient été produites. Tout se passe comme si l'office, qui s'en défend, avait joué le rôle de banquier occulte d'une entreprise dont les difficultés étaient bien connues. La Commission européenne a d'ailleurs mis en cause la responsabilité de l'Etat dans la gestion de ce dossier, sans qu'aucune mesure de réorganisation ni de sanction n'ait été prise au sein de l'office au motif qu'une instance judiciaire était en cours.

Dans le domaine des interventions sur le marché, la Cour a signalé, dans le rapport public de 1999 (page 107), les fraudes de grande ampleur auxquelles s'étaient livrées des entreprises céréalières et les défaillances dans l'organisation et l'exploitation des contrôles. En 2000, la Cour a rendu publiques des négligences dans la poursuite et la sanction d'irrégularités (page 826). Elle a aussi appelé l'attention sur l'indulgence excessive manifestée l'égard de certains producteurs de lait et les difficultés des contrôles dans ce secteur (page 819). Par exemple, une entreprise laitière a pu bénéficier de 23,1 M€ d'aides à l'écoulement de beurre stocké dans des produits pâtisseries sans que les conditions requises

pour l'écoulement aient été réunies. Cette affaire pourrait être liée à une fraude de grande ampleur, affectant plusieurs Etats membres, consistant à incorporer dans le beurre subventionné des produits étrangers (suif de bœuf, graisse de porc, substance chimiques). La même entreprise a reçu 28,2 M€ de restitutions à l'exportation pour des produits qui font l'objet d'une enquête judiciaire en raison du caractère douteux de leur éligibilité à ce type d'aide. C'est donc un total de près de 51,83 M€ d'aides supposées indues dont cette société aurait bénéficié. D'autres entreprises, du même secteur, font l'objet d'investigations portant sur des sommes encore plus élevées.

Il faut aussi relever que les offices agricoles éprouvent de grandes difficultés, pas toujours justifiées, à mobiliser les cautions bancaires qui garantissent en théorie la récupération des aides indues.

De tels exemples, qui sont loin d'être isolés, devraient conduire à réviser de façon profonde l'organisation actuelle du paiement des aides européennes.

Paradoxalement, ce ne sont pas les moyens de contrôle qui font défaut. 400 agents des douanes se consacrent annuellement au contrôle des restitutions. Les offices agricoles, de leur côté, disposent d'un nombre appréciable de contrôleurs : 61 à l'ONILAIT, 79 à l'OFIVAL, 19 à l'ONIFHLOR et 360 à l'ONIC/ONIOL, dont 60 % affectés au contrôle des opérations communautaires. Quant aux effectifs du ministère de l'agriculture, ils sont encore plus nombreux mais difficiles à individualiser. C'est donc bien l'organisation de ces contrôles qui est en cause.

Malgré ces derniers, il n'est pas possible de connaître le résultat des contrôles concomitants réalisés sur les interventions par les offices et le CNASEA. Il n'existe aucune statistique disponible, contrairement à ce qui existe pour les contrôles des directions départementales de l'agriculture sur les aides directes et des services douaniers sur les restitutions.

2 - *Les audits internes des offices agricoles* ont une efficacité limitée dans la mesure où ils ne peuvent pas porter sur l'instruction des demandes d'aide réalisée par les directions départementales de l'agriculture. Celles-ci sont, en revanche, soumises au contrôle des inspections du ministère, regroupées au sein du COPERCI⁷ chargé explicitement de la mission d'audit interne des DDAF pour le compte du ministre et non pour celui des offices. Ce comité dispose de contrôleurs

7 Comité permanent de coordination des inspections.

nombreux, mais qui ne se conforment que progressivement aux normes d'audit internationalement reconnues.

Les audits internes des offices ne contrôlent donc que les interventions et les restitutions, sous la réserve supplémentaire que le contrôle des services douaniers leur échappe. En effet, ces services exercent des compétences propres en matière d'exportation, comme le font les directions départementales de l'agriculture en matière d'aides directes.

Dans ce domaine aussi, pourtant essentiel au regard des règlements européens, l'éclatement de la notion d'organisme payeur entrave le contrôle. Cette situation est propre à notre pays car, dans les autres Etats membres, le paiement et le contrôle des restitutions sont presque toujours confiés aux services douaniers ou à des agences qui en dépendent, au lieu d'être dispersées entre ces services et plusieurs organismes payeurs à compétence sectorielle.

3 - La réglementation européenne impose aussi un certain nombre de contrôles a posteriori confiés à des organes de contrôle externe. Ceux-ci sont l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), la DGDDI et la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ces deux dernières sont des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'ACOFA est placée sous la tutelle conjointe des ministères de l'agriculture et des finances.

La bonne organisation et l'efficacité de ces contrôles, au nombre d'environ 550 par an, pose la question de la sanction des irrégularités relevées par les corps de contrôle externe.

B – Les sanctions

Les sanctions des irrégularités sont soit des demandes de remboursement des aides indûment payées, soit des poursuites pénales quand il y a lieu.

Le tiers des contrôles a posteriori sur les agriculteurs et les entreprises se révèlent positifs et plus de 60 % des suites réservées à ces contrôles se traduisent par des demandes de remboursement.

Mais ces sanctions financières ne peuvent pas être décidées directement à l'issue des contrôles. En effet, l'ACOFA n'en a pas le pouvoir. De leur côté, la DGDDI et la DGCCRF ne mettent pas en œuvre les pouvoirs de sanction dont elles disposent sans avoir obtenu l'accord

des offices agricoles qui ont payé les aides considérées comme indues après contrôle.

Si l'accord ne se fait pas entre les corps de contrôle et les offices agricoles, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) intervient dans les conditions qui sont examinées ultérieurement.

Malheureusement, même quand des sanctions sont décidées, leur mise en application s'avère difficile. Le mode de comptabilisation adopté par les offices ne les a pas conduits jusqu'à maintenant à comptabiliser les créances sur les bénéficiaires d'aides indues et ils ne rendent pas compte du recouvrement des sanctions, sous prétexte que les sommes correspondantes sont prélevées sur les aides dues les années suivantes aux mêmes bénéficiaires. C'est ainsi qu'en février 2001, 1,07 M€ seulement avaient été recouverts sur 5,87 M€ de reversements demandés au titre de la campagne 1997/1998 et, au titre de la campagne 1998/1999, 1,40 M€ sur 8,61 M€ demandés.

Quant aux poursuites pénales recommandées quand un délit est constaté par une circulaire du ministre de la justice du 13 avril 1995, elles ont longtemps été négligées. A la suite des interventions de la Cour, elles semblent plus fréquentes. Il est vrai que les délais qui s'écoulent entre les faits éventuellement délictueux et le déclenchement des poursuites permettent souvent aux entreprises coupables des irrégularités ou des fraudes de se mettre en liquidation. En outre, des contentieux souvent longs, sont de plus en plus souvent engagés devant les tribunaux. C'est pourquoi les règles communautaires doivent être appliquées avec rigueur et les irrégularités sanctionnées sans délai, ce qui est encore loin d'être le cas, malgré les progrès récemment constatés.

C – Le rôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles

La complexité du dispositif de gestion et de contrôle des aides européennes, la multiplicité des intervenants créent un grand besoin de coordination. Ce rôle est confié à la Commission interministérielle de coordination des contrôles, placée sous l'autorité conjointe des ministres du budget et de l'agriculture, et présidée par un inspecteur général des finances, qui est aussi le président de l'ACOFA.

Si, comme on l'a vu, la DGDDI et la DGCCRF ne trouvent pas un terrain d'accord avec les offices pour sanctionner le paiement indu des aides accordées après contrôle, la CICC examine le dossier et tente de définir une position commune. Mais elle ne dispose en tant que telle d'aucun pouvoir de décision. Elle ne peut émettre que des "avis" sans

valeur juridique, parfois longs à définir, résultats souvent d'un consensus minimum qui peut leur enlever une partie de leur caractère répressif et exemplaire.

Même après ces avis, les offices peuvent saisir le ministre de l'agriculture et, tant que celui-ci n'a pas tranché, aucune sanction financière n'est appliquée. Ainsi, l'intervention des bénéficiaires des aides contestées peut entraver la sanction des irrégularités. C'est ce qui explique certaines des situations relevées par la Cour.

En application du décret de 1996, et sous l'impulsion de son président, la CICC a beaucoup étendu son champ d'action au cours des dernières années, pour couvrir progressivement l'ensemble des contrôles : contrôles d'initiative douanière, contrôles sur les aides directes dans le cadre du SIGC, contrôles réalisés par les offices.

Depuis le début de l'an 2000, la CICC est aussi chargée de centraliser et de notifier à la Commission européenne les irrégularités commises dans le cadre du financement de la politique agricole commune. En 2000, 261 cas d'irrégularités ont ainsi été portés à la connaissance de la Commission pour un montant de 15,49 M€.

En résumé, la CICC a considérablement accru son activité depuis 1998. Elle gagne progressivement en influence sur les organismes nationaux et en crédibilité vis-à-vis des autorités européennes. Par son action sur les contrôles, mais aussi par son rôle dans la mise en conformité des pratiques nationales avec la réglementation communautaire, elle a contribué à réduire les pénalités subies par la France en fin de période. Elle joue donc un rôle utile qui rencontre néanmoins certaines limites liées à l'imprécision des textes et à son absence de réel pouvoir pour garantir l'application de ses avis. Des progrès importants restent notamment à accomplir en matière de recouvrement des indus.

CONCLUSIONS

L'ampleur et la diversité des aides européennes à l'agriculture, auxquelles s'ajoutent les aides nationales, les orientations fixées par les règlements européens et les textes applicables au plan national auraient dû normalement converger vers la conception et la mise en œuvre d'un système de paiement et de contrôle garantissant l'efficacité des aides, la régularité de leur attribution et le bon emploi des fonds publics. Dans ce système, l'Etat se devait d'exercer un rôle prépondérant en raison de l'importance et de la répartition territoriale de ses moyens comme des conséquences financières sur son budget des défaillances du dispositif.

Cependant, tout en continuant d'intervenir dans les limites de son domaine, l'Etat n'a pas adapté le dispositif de paiement et de contrôle à la nouvelle donne résultant du développement des aides directes aux agriculteurs. Il a en effet décidé d'en confier la distribution aux organismes chargés d'intervenir sur les marchés, dans lesquels les organisations syndicales et professionnelles exercent leur influence. Mais, conçus pour intervenir sur les marchés par secteur et généralement dépourvus d'une implantation territoriale suffisante, ces organismes ne peuvent exercer réellement et correctement ces nouvelles missions. C'est donc l'Etat qui s'en charge en fait, mais sans que ses services en aient la responsabilité juridique. D'une part, cette organisation n'est pas encore entièrement conforme aux orientations européennes. D'autre part, elle se traduit par des complications inutiles, un décalage entre le droit et la réalité, des conflits au sein de l'appareil administratif et de graves difficultés dans les contrôles. Pour pallier ces difficultés et les critiques de plus en plus précises des instances de contrôle européennes, l'Etat se trouve conduit à multiplier les organismes mixtes, les instances de concertation et les contrôles sans toutefois être en mesure d'assurer autant qu'il le faudrait la régularité des opérations et le bon emploi des fonds publics. Les progrès accomplis récemment, aussi indéniables que nécessaires mais tardifs, n'ont été obtenus qu'au prix d'une multiplication des contrôles et d'une lourdeur croissante du système.

Paradoxalement, et tout en revendiquant la responsabilité juridique et politique du système, l'Etat se décharge sur les offices agricoles et le CNASEA des tâches qui lui reviennent et qu'il a les moyens d'exécuter. Alors que ses services instruisent toutes les demandes d'aides directes, jusqu'à l'ordonnancement et la liquidation de fait, il laisse les offices assurer le paiement de la dépense publique en dehors des règles. Dans le domaine des exportations, les offices remplissent les missions que les services douaniers pourraient exercer et qu'ils remplissent le plus souvent dans les autres pays de l'Union.

Interrogés par la Cour pour exposer ce qui empêchait de mettre en œuvre une organisation plus rationnelle, les ministères ne se sont pas déclarés hostiles à un regroupement limité des offices agricoles mais ont fait part de leur réticence à leur retirer le paiement des aides directes. Cette réforme n'impliquerait pourtant nullement la suppression des offices qui pourraient, sans rien perdre de leur influence, continuer d'intervenir sur les marchés et distribuer les aides nationales tandis que l'Etat attribuerait les aides directes et les restitutions aux exportations.

Cette organisation serait, en outre, de nature à simplifier considérablement l'attribution des aides aux agriculteurs en substituant à

la distribution sectorielle maintenue après 1992, qui peut multiplier les aides à une même exploitation, une attribution globalisée de celles-ci par exploitation. Cette réforme simplifierait l'instruction des demandes, réduirait le nombre des versements, donnerait une vue globale des aides reçues par chaque exploitation et serait en droite ligne avec la logique des contrats territoriaux d'exploitation institués par la loi d'orientation agricole de 1999. Les contrôles sur les bénéficiaires s'en trouveraient simplifiés et facilités.

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

Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture

La réglementation communautaire impose aux organismes payeurs de déclarer périodiquement leurs dépenses lorsqu'elles ont été effectivement décaissées en les minorant des recettes recouvrées, le montant correspondant in-fine au montant qui leur sera remboursé par le FEOGA-Garantie. Cependant, cela n'exclut en aucun cas la tenue d'une comptabilité dans les offices qui se rapproche d'une comptabilité en droits constatés et l'imputation des dépenses en charges (généralement ventilées dans le compte principal 65). Tel sera d'ailleurs le cas à l'avenir. Quant aux recettes, elles font l'objet d'un titre de perception et sont identifiables dans les comptes des offices.

Désormais et sauf cas exceptionnel justifiant une décision gouvernementale explicite, aucune aide nationale n'est engagée par les offices sans notification préalable à la Commission européenne. A compter de 2002, aucune aide ne sera engagée sans accord explicite de la Commission sur le régime notifié et sans vérification de l'existence d'une circulaire ministérielle donnant une base juridique à ces aides. A l'avenir, pour renforcer la sécurité juridique de ces interventions, la publication d'un texte réglementaire sera suggérée au ministère de l'agriculture.

Le passage à une gestion des aides agricoles communautaires par exploitation serait de nature à simplifier et à limiter le coût de gestion de ces aides. Celui-ci est toutefois conditionné aux évolutions futures de la politique agricole commune, compte tenu du caractère sectorisé de l'actuelle réglementation communautaire en matière d'octroi des aides. En termes de contrôles, une approche par exploitation peut être plus facilement encouragée, par une mise en commun de moyens de contrôle, afin de réduire le nombre d'interventions sur une même exploitation.

L'organisation du paiement des aides européennes

La gestion des aides agricoles communautaires pourrait être améliorée, mais dans le cadre actuel, afin de concilier le strict respect de la réglementation communautaire avec les contraintes de gestion nationales héritées du passé, en s'appuyant sur des établissements publics, comme les offices agricoles ou le CNASEA qui sont, de par leur nature, mieux à même, que les services de l'Etat, de respecter les critères d'agrément imposés par la réglementation communautaire.

Le nombre des organismes payeurs devrait cependant être réduit en regroupant le traitement des aides agricoles communautaires par grands secteurs d'intervention (animal, végétal et développement rural). Une telle

évolution permettrait d'améliorer la lisibilité de notre système de gestion des aides de la PAC, d'en faciliter le contrôle et d'en réduire le coût pour l'Etat grâce aux économies d'échelle réalisées. A ce titre, l'ensemble des aides animales sera regroupé, à partir du 16 octobre 2002 (campagne de paiement 2002), dans un même office puisque le traitement de la PMTVA sera, à compter de cette date, transféré des services de l'Etat à l'OFIVAL, conformément aux recommandations de la Commission européenne.

Les comptes 2000 des services de l'Etat sur la PMTVA ont été apurés au plan comptable par la Commission européenne au printemps dernier, sous réserve d'une analyse complémentaire de la direction générale du contrôle financier. A la suite de sa mission menée début juin 2001, celle-ci a rendu son rapport auquel les autorités françaises ont répondu. La Commission européenne n'a pas encore statué définitivement sur la levée de cette réserve. Comme pour les autres offices, à l'issue de cette première phase de la procédure communautaire dite de l'apurement comptable, interviendra la seconde phase appelée « apurement de conformité » des dépenses au regard de la réglementation, au besoin après une phase contradictoire.

Par ailleurs, la notion de délégation de compétence d'établissement public à des services de l'Etat peut effectivement poser difficulté.

La gestion budgétaire et comptable

Un décret en Conseil d'Etat, en instance de publication, devrait codifier les procédures budgétaires et comptables des offices. En particulier, les agents comptables auront maintenant l'obligation de procéder à des contrôles par sondage préalables, sur un échantillon de dossiers choisi en fonction d'une analyse de risques. Ceci constituera un progrès notable par rapport à la pratique actuelle d'absence de contrôle préalable au versement des aides. Par ailleurs, les conseils de direction de chaque office délibèrent désormais sur des budgets agrégés, incluant une évaluation des opérations communautaires et une comptabilité analytique sera progressivement mise en place.

L'ensemble des concours communautaires agricoles reçus par la France est récapitulé annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire nationale (le « jaune » sur les relations financières avec l'Union européenne). Ce document pourrait être complété pour apporter une information exhaustive des subventions budgétaires allant au secteur agricole, en y intégrant une présentation des soutiens par secteurs incluant les aides nationales accordées chaque année.

Les moyens des offices et des services déconcentrés du ministère de l'agriculture consacrés aux aides directes européennes ont été considérablement renforcés depuis trois ans, soit par redéploiement, soit par ouverture de moyens nouveaux entre 1999 et 2000 (60 emplois de contrôle au CNASEA sur un effectif budgétaire de 85 agents, 157 emplois de contrôle

sur un effectif budgétaire de 1 975 agents dans les offices et 185 emplois créés en services déconcentrés du MAP). La coordination entre les offices et les services du MAP, devenue plus efficace par une meilleure implication des gestionnaires centraux depuis 2000, sera encore améliorée par l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui regroupera par programmes l'ensemble des moyens de fonctionnement correspondants.

Conformément aux recommandations de la Cour, les aides communautaires agricoles, en cas de déficit de trésorerie, sont désormais financées par avance du Trésor et non plus par emprunt bancaire. Cette solution est en effet plus conforme aux principes de gestion économe des deniers publics et permet de limiter le coût du préfinancement imposé à certains moments de l'année du fait du décalage entre l'exercice budgétaire français et celui du FEOGA-Garantie.

Pour aller au-delà des économies ainsi dégagées, une réflexion devrait être engagée : au niveau national, sur un meilleur étalement dans le temps de la réalisation du paiement des aides et au niveau communautaire, sur la suppression du préfinancement national des aides communautaires agricoles par les Etats membres en rétablissant, ce qui était le cas jusqu'en 1988, le calendrier de l'exercice financier du FEOGA-Garantie sur l'année civile. La réforme du règlement financier de la Communauté européenne, qui vient de s'engager ou le renouvellement des prochaines perspectives financières de l'Union européenne pourraient en offrir l'occasion.

Les contrôles

Le litige sur la correction financière de 99,09 M€ pour inadéquation des contrôles physiques sur les restitutions à l'exportation est éteint et la France a déjà reversé ce montant au FEOGA-Garantie.

La réglementation communautaire impose la réalisation de contrôles *a posteriori*. Dans ce cadre, la DGDDI joue un rôle particulier puisque cette administration réalise aussi bien des contrôles programmés en application du règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil du 21 décembre 1989, auxquels la Cour fait référence dans son rapport, que des contrôles d'initiative.

Le remboursement des aides indûment allouées n'est pas une sanction, mais le rétablissement d'une situation de droit, qualifié d'ailleurs de « mesure » (et non de sanction) par l'article 4 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Au sens de ce règlement, ne sont considérées comme « sanctions » que les pénalités administratives prévues par la réglementation communautaire (par exemple, retrait d'agrément, sanctions de l'article 51 du règlement (CE) n° 800/1999) et les sanctions pénales nationales (peines judiciaires, amendes douanières, etc.).

Chaque irrégularité FEOGA constatée par le service des douanes, dont le bien-fondé a été validé par la CICC, doit faire l'objet, à la fois, d'une mesure de reversement des aides, d'une sanction administrative communautaire si elle est prévue par la réglementation communautaire sectorielle et d'un contentieux douanier. En effet, l'obtention frauduleuse d'une aide FEOGA constitue un délit selon le code des douanes. La procédure de répétition des aides indues et le prononcé d'une sanction administrative communautaire relèvent de la compétence de l'organisme payeur, tandis que la douane assure naturellement la répression des infractions douanières. En cas de conflit entre celui-ci et la douane ou un autre corps de contrôle, il appartient au président de la CICC d'apprécier le bien-fondé de l'irrégularité discutée, après un échange de vue entre les administrations concernées et l'organisme payeur au sein de cette instance. Le suivi du recouvrement des aides indues fait l'objet d'un suivi par le secrétariat de la CICC. Les informations communiquées par les organismes payeurs au secrétariat ne permettent pas toujours de distinguer entre le recouvrement du principal de l'indu et les sanctions administratives communautaires (pénalités comptables, article 51 du règlement (CE) n° 800/1999). Les communications à la Commission européenne de l'état du recouvrement, effectuées en vertu de l'article 5 du règlement (CE) n° 595/91, présentent également un chiffre global, encore que les pratiques varient en fonction des offices agricoles. Avant 2000, la centralisation des communications d'irrégularités, au titre du règlement (CEE) n° 595/91, relevait de la compétence de la DGDDI. Celle-ci a été transférée depuis cette date à la CICC pour des raisons de cohérence administrative.

L'action que mène la CICC depuis 1998 en matière de contrôle doit être soulignée et soutenue pour renforcer l'effectivité de son action. A cet égard, plusieurs initiatives ont été prises en 2001, en particulier en matière de recouvrement des indus et d'application de la procédure « liste noire ».

Si des contentieux administratifs sont intentés par les bénéficiaires d'aides FEOGA à la suite des lettres de reversement qui leur sont adressées par les organismes payeurs, la douane, pour sa part, réprime les infractions douanières en fonction de ses propres prérogatives de poursuite. Le contentieux douanier éventuel échoit aux juridictions correctionnelles. En revanche, la DGCCRF ne dispose pas de pouvoir de sanction financière qu'elle pourrait mettre en œuvre directement.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE***Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture**

Je rejoins pleinement les remarques de la Cour relatives à la complexité de la réglementation concernant la politique agricole commune (PAC). C'est pourquoi la simplification de la PAC, qui seule permettra une véritable simplification et une rationalisation du dispositif de gestion des aides à l'agriculture, constitue une de mes priorités.

A cet égard, l'adoption à l'unanimité, sous présidence française, des conclusions sur la simplification par le conseil des ministres de l'agriculture du 23 octobre 2000 a été le coup d'envoi à toute une série de travaux qui ont débuté en 2001.

Ainsi, un groupe ad hoc simplification, qui a pour mandat la diffusion des travaux de simplification de la commission, une réflexion sur les pistes de simplification de la PAC actuelle et une réflexion sur l'évolution de la PAC, a été mis en place par la Commission et se réunit régulièrement depuis la fin de l'année 2000.

Par ailleurs, les travaux relatifs à la refonte du règlement d'application du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ont débuté dès mars 2001 au sein d'un groupe d'experts présidé par la Commission. Ces travaux, auxquels la France a participé activement, ont progressé rapidement et le nouveau règlement d'application, voté en novembre 2001, sera applicable dès janvier 2002. Ce règlement qui s'inspire largement des suggestions françaises de simplification des dispositions concernant la gestion et le contrôle des primes animales, constitue dans son ensemble une avancée notable en matière de simplification puisqu'il clarifie et rationalise les dispositions actuelles concernant la mise en œuvre du SIGC, par lequel ont transité, il convient de le rappeler, près de 64 % des dépenses du FEOGA garantie en 1999 (part estimée à plus de 80 % pour l'exercice FEOGA 2004)⁸.

Enfin le conseil « agriculture » a approuvé l'été dernier, à titre expérimental, un dispositif permettant aux Etats membres qui le souhaitent d'appliquer, à partir de 2002 et jusqu'à 2005, un régime simplifié pour les petits producteurs (définis comme des producteurs touchant moins de 1 250 € annuellement au titre des principaux régimes de primes). Ce dispositif, qui permettra de verser une aide forfaitaire unique aux dits « petits producteurs » suite à une demande unique, constitue ainsi une première expérience de versement unique par exploitation, dont il conviendra de suivre attentivement

⁸ Rapport spécial n°4/2001 sur l'audit relatif au FEOGA, section Garantie – la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), JOCE, C 214, 31 juillet 2001.

la mise en œuvre afin d'évaluer dans quelle mesure elle répond bien à l'exigence de simplification et pourrait à terme être développée.

En effet, comme le ministère de l'agriculture et de la pêche l'a indiqué à la Cour dès décembre 2000, la réglementation communautaire actuelle ne permet pas la mise en place d'un système de gestion et de contrôle des aides, notamment des aides directes, selon une logique par exploitation. Chaque régime d'aide est défini dans une réglementation spécifique qui prévoit des conditions d'éligibilité ainsi que des dates limites pour les phases de gestion administrative des dossiers différentes d'une aide à l'autre. La logique de secteur tient notamment au fondement matériel de chaque type d'aide (surface, animaux, pratiques agricoles favorables à l'environnement).

Pour les aides directes, ces fondements matériels déterminent les conditions d'éligibilité et donc les modalités spécifiques pour l'instruction et le contrôle sur place. Par ailleurs, les dates limites pour les phases de gestion administrative sont contraintes par le cycle de production végétale pour les aides surface et agri-environnementales et par les pratiques d'élevage pour les primes animales. L'harmonisation des réglementations sectorielles en vue de renforcer la logique d'exploitation n'aurait, dans ces conditions, qu'un impact limité. Ainsi, même avec un seul dossier par exploitation, l'instruction des aides surface et des primes animales continuerait à relever de deux logiques différentes. La réduction du nombre de dossiers déposés aurait pour corollaire l'augmentation de la durée d'instruction de chaque dossier. En outre, la concentration des paiements vers la fin d'année se trouverait accrue. Les aides surface ne peuvent être payées qu'après réalisation des contrôles sur place qui, en raison du cycle de production végétale, ont lieu pendant l'été. Un versement unique par exploitation aboutirait à cumuler en fin d'année le paiement des primes animales avec celui des aides surface, avec un accroissement des difficultés de trésorerie et de la charge d'intérêts pour le budget de l'Etat.

Toutefois, le ministère de l'agriculture s'appuie sur la logique d'exploitation chaque fois que cela permet une simplification de la gestion et une efficacité accrue. Ainsi, conformément à l'évolution de la réglementation, le contrôle sur place des primes bovines est effectué conjointement avec le contrôle de l'identification permanente généralisée (IPG) des bovins.

Les efforts de simplification de la PAC, entamés en 2001 au niveau communautaire et national, se poursuivront en 2002.

L'organisation du paiement des aides européennes

Je conviens que le dispositif français de gestion des aides est un dispositif relativement complexe. Cependant, il me paraît excessif d'affirmer qu'il n'est pas conforme à la réglementation européenne.

En effet, à ce jour, les comptes des organismes payeurs français ont toujours été apurés par la Commission européenne dans le cadre de l'apurement comptable. Si l'on exclut le cas spécifique de l'organisme payeur « services déconcentrés de l'Etat (SDE) », la seule difficulté a concerné l'OFIVAL dont l'apurement comptable au titre de l'exercice FEOGA 1998 est intervenu six mois après celui des autres organismes payeurs pour des raisons particulières et non systémiques puisqu'après une mission spécifique des services de l'apurement des comptes de la commission, les comptes de l'OFIVAL au titre de l'exercice FEOGA 1998 ont été apurés sauf pour deux dossiers individuels ne représentant que 187 120,80 €.

Il doit être rappelé que la réforme de 1992 a fondamentalement redessiné la PAC. On est passé d'un système où il y avait 20 % d'aides et 80 % de soutien de marché à un système où ces proportions sont inversées. Un tel changement, conjugué à la nécessité d'assurer une continuité dans la mise en œuvre de la PAC afin, notamment, de remplir les objectifs économiques et sociaux de la PAC définis à l'article 33 du traité instituant la Communauté européenne, impliquait qu'une solution pragmatique et efficace soit privilégiée.

L'architecture du dispositif français de paiement des aides européennes a été arrêtée en 1992-1993. Deux acteurs principaux ont été retenus: les DDAF, qui interviennent dans la gestion et le contrôle des dossiers d'aides et les offices, qui assurent le paiement national des aides par produit.

La structure d'un tel dispositif répond rationnellement aux exigences d'efficacité et de pragmatisme précédemment énoncées et à la structure de la PAC, qui demeure une politique sectorielle. En effet, les DDAF constituent le service administratif le plus pertinent pour assurer localement l'instruction et la gestion des dossiers d'aides directes. Elles sont les seules à avoir une vue d'ensemble de l'adéquation des différentes missions et des moyens de leur structure ainsi que la connaissance des différentes priorités gouvernementales et des situations locales.

Ce dispositif devait effectivement faire l'objet d'un suivi interministériel et d'un bilan sur base desquels sa reconduction ou sa remise en cause devaient être décidées. Toutefois, la réforme de l'apurement des comptes au niveau communautaire intervint en 1995 (règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure

d'apurement des comptes). Cette réforme prévoyait notamment que des organismes payeurs des aides européennes à l'agriculture soient agréés par les États membres, en nombre limité, et en plein respect des orientations précises définies dans l'annexe au règlement précité.

Ainsi les dix offices (ONIC, FIRS, ONIVINS, ONIFLHOR, ONILAIT, OFIVAL, FIOM, SIDO⁹, ODEADOM, SAV¹⁰) intervenant dans le paiement des aides PAC, le CNASEA et les Services Déconcentrés de l'État (SDE) furent agréés provisoirement en octobre 1995. L'agrément définitif intervint le 15 octobre 1996 après une mission d'évaluation IGA/IGF, sauf pour l'ODEADOM et le FIOM¹¹ dont l'agrément définitif n'intervint qu'en octobre 1998.

Au cours des années 1996 à 1998, la Commission européenne diligenta diverses missions d'évaluation de la conformité des organismes payeurs français avec la réglementation européenne. Ces missions se traduisirent par une appréciation globalement favorable du dispositif français, sauf en ce qui concerne le cas particulier de l'organisme payeur SDE. En effet, dès son agrément par les autorités françaises, la commission émit des réserves quant à la conformité de cet organisme payeur avec les dispositions du règlement (CE) n° 1663/95, contestant en particulier le caractère d'organisme payeur unique du circuit des trésoriers payeurs généraux (TPG) et recommandant, dès 1999, un regroupement du paiement des primes animales au sein d'un même organisme payeur.

Compte-tenu des réserves émises par l'organe chargé de la certification des comptes du FEOGA-Garantie, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie (CCCOP), lors de la certification des comptes de l'organisme payeur SDE pour l'exercice FEOGA 2000, une mission de la DG AUDIT¹² de la commission européenne a été diligentée en France du 5 au 8 juin 2001. Elle a conclu à la nécessité de retirer l'agrément de l'organisme payeur SDE et a suggéré de confier la responsabilité du paiement de toutes les primes animales à l'OFIVAL, ce qui a été décidé au niveau interministériel en août 2001.

9 La SIDO est liquidée le 29 décembre 1998. L'ONIOL est créé par le décret n° 98-1256 du 29 décembre 1998. L'arrêté interministériel de la même date lui confie le paiement des aides FEOGA-Garantie qui étaient payées par la SIDO. Toutefois, la loi n° 99/574 du 9 juillet 1999 transfère ses droits et obligations à l'ONIOL à partir du 11 juillet 1999 uniquement.

10 Depuis du 1er janvier 2000, la SAV n'existe plus. Les aides qu'elle gérait et payait ont été reprises par l'ONIVINS.

11 OFIMER depuis le 29 décembre 1998.

12 Ex Contrôle Financier.

Cette remise en cause sans équivoque du fonctionnement de l'organisme payeur SDE et les recommandations de la Commission de regrouper le paiement des primes animales à l'OFIVAL peuvent être analysées comme une confirmation de la conformité globale du dispositif français « offices/DDAF » de gestion des aides européennes avec la réglementation communautaire. Les instances de contrôle communautaires au cours de missions de contrôle, d'audit de système ou encore lors de l'apurement comptable des comptes des organismes payeurs ont certes pu mettre en évidence certaines faiblesses. Dans ce cas, mes services, en collaboration avec les autres administrations et organismes impliqués dans la gestion du dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture, se sont appliqués à remédier à ces faiblesses afin de renforcer son efficacité et sa fiabilité. Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture n'est donc pas figé mais, au contraire, depuis 1995, il a connu des adaptations en fonction de l'évolution de la réglementation et des recommandations émises suite à des contrôles.

Enfin, s'agissant des remarques de la Cour relatives aux aides nationales et à leur notification, la volonté des pouvoirs publics d'apporter des réponses rapides et adéquates aux secteurs en crise peut les avoir contraints dans certains cas à ne pas notifier ou à mettre en place avant approbation les dispositions retenues. Afin de faire face aux crises conjoncturelles et au nécessaire maintien de l'ordre public, le financement de telles actions ponctuelles s'avère indispensable. La difficulté d'obtenir des autorités communautaires, commission ou conseil, des moyens d'intervention rapides et efficaces a contribué au maintien de telles actions. Néanmoins à la suite de l'adoption, par la commission, en février 2000, des lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole, les pouvoirs publics ont engagé un exercice de mise en conformité et de notification de l'ensemble des dispositifs pérennes d'aides financées par les offices. D'ores et déjà, s'agissant de l'ONIC/ONIOL, de l'ONIPPAM, de l'ONIVINS et de l'ONILAIT, ce travail a été accompli intégralement. Concernant l'OFIVAL et l'ONIFLHOR, il est très largement réalisé, sauf quelques dispositifs, dont la mise en conformité reste à effectuer.

L'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle la réforme de la politique agricole commune aurait bénéficié aux grandes exploitations et a sans doute contribué à la concentration des structures agricoles doit être nuancée.

Il est délicat d'affirmer que la réforme de la PAC a contribué à la concentration des aides. Ainsi, le fait que le versement de certaines aides de la PAC (bovins viande, lait) soit soumis à la possession des droits à produire ou à prime correspondants ou encore l'utilisation par la France, dès 2000, de la modulation des aides dans un objectif de rééquilibrage progressif des aides sont autant d'instruments qui permettent de limiter les risques de concentration des aides sur un nombre restreint d'exploitations. Par ailleurs,

dans le secteur du lait, il a été montré que la gestion des quotas à la française avait limité la concentration des exploitations¹³. De plus, les dernières réformes de la PAC ont été conduites avec le souci d'intégrer les préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles, via diverses mesures (aides directes, surprime à l'extensification, conditionnalité environnementale), renforçant ainsi l'orientation des organisations communes de marché (OCM) vers une agriculture plus multifonctionnelle. Diverses études portant sur les trois principales OCM en terme financier (lait, viande et grandes cultures) ont d'ailleurs permis de montrer que ces inflexions de la PAC avaient permis de lutter contre des phénomènes de concentration, même si elles n'avaient pas permis de les enrayer¹⁴. De même, la mise en œuvre avec Agenda 2000 du second pilier de la PAC contribue, grâce à des mesures spécifiques (par exemple les indemnités compensatoire aux handicaps naturels (ICHN), à conserver une activité agricole dans les zones marginales. Dans ce cas, on peut considérer que la PAC exerce une véritable action de « déconcentration » par rapport à un scénario de type libéral.

Enfin, soulignons qu'il est très difficile de distinguer l'effet des réformes de la PAC en matière de concentration des effets pouvant être attribués à l'évolution des marchés et des réponses économiques des agriculteurs à ces évolutions. Les phénomènes de compétitivité entre pays et entre secteurs sont également des facteurs importants de l'évolution des structures agricoles.

La question des délégations de compétence

Les appréciations de la Cour sur ce point doivent être nuancées à plusieurs titres.

Tout d'abord, le règlement (CE) n°1663/95 prévoit explicitement en son annexe la possibilité que les fonctions d'ordonnancement – définies comme les fonctions ayant pour but d'établir le montant à payer à un ayant droit en conformité avec les règles communautaires- et les fonctions de service technique - qui a pour objet de vérifier les faits sur lesquels les paiements aux ayants droit sont fondés en ayant recours à un système de contrôle et d'inspection- peuvent être déléguées en tout ou partie à d'autres organes moyennant le respect de certaines conditions : définition claire des compétences et obligations des organes délégués, compétences de ces

13 BARTHELEMY D, BOINON JP et al (Avril 2000 « Droits à produire : des gestions nationales divergentes – L'exemple des quotas laitiers » INRA – Sciences sociales n°6/00, p4).

14 AUMAND A, JACQUET F (2001), « Les réformes des OCM : vers un renforcement des contraintes sur les choix techniques des agriculteurs ? », Séminaire CERI, 17 et 18 mai 2001.

organes garanties via des moyens efficaces, confirmation à l'OP que ces compétences sont exercées, information régulière de l'OP des contrôles effectués, accès aux documents.

Ces dispositions ont été explicitées par les services de la commission dans le document d'orientation n° 9 sur la délégation de fonctions à d'autres organismes ou services, daté du 16 octobre 1998. Ces orientations recommandent notamment qu'un protocole ou une convention ou encore tout autre document pertinent soit passé entre l'organisme payeur et ses organes délégués au sens du règlement (CE) n° 1663/95, afin d'établir clairement les procédures, instructions et responsabilités relatives de ces deux entités.

Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture s'inscrit dans ce schéma puisque les DDAF interviennent comme organismes délégués des organismes payeurs au sens du règlement (CE) n° 1663/95 : elles sont en effet chargées de fonctions d'ordonnancement (au sens défini par ce règlement) et de services techniques pour la gestion des aides directes et de quelques autres aides à l'agriculture, à la forêt ou au développement rural.

Ce dispositif est conforme à la réglementation communautaire puisque les responsabilités des DDAF par rapport aux autres intervenants dans le processus d'attribution des aides, leurs obligations vis à vis des organismes payeurs comme des organismes chargés d'inspections ou de certification sont clairement définies dans des documents officiels et publics. Ainsi les circulaires déterminent avec précision les tâches à accomplir par les DDAF avant transmission des dossiers aux organismes payeurs. De plus, des protocoles visant à préciser encore les relations entre les services déconcentrés du ministère (les DDAF) et les organismes payeurs ont été conclus ou vont être conclus très prochainement entre plusieurs organismes payeurs et le ministère de l'agriculture (i.e. pour l'OFIVAL en octobre 2000, pour l'ONIFLHOR en septembre 2001). De même les Comités de pilotage rassemblant, pour les aides directes, les principaux acteurs concernés par la gestion et le contrôle de ces aides, permettent de clarifier les tâches de chacun, d'expertiser les points clé et d'assurer le suivi des contrôles.

Enfin, certes plus récemment, des efforts substantiels ont été faits afin d'améliorer la qualité et de renforcer la continuité de l'audit interne. La mise aux normes internationales de l'audit interne des services du ministère de l'agriculture et de la pêche s'est accélérée en 2001, avec la restructuration de toutes les activités d'audit interne du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) des procédures d'aides communautaires (aides directes du SIGC, Identification permanente généralisée des bovins, aides du règlement développement rural, programmes opérationnels fruits et légumes) en un service d'audit unique, piloté par un comité d'audit. Les 38 auditeurs sont désormais dotés de manuels d'audit (pour toutes les activités) ; ils bénéficient d'une formation obligatoire à l'audit et d'une documentation

professionnelle centralisée. Le comité d'audit programme les missions et en assure le suivi, en ce qui concerne les observations de degré majeur.

Des conventions ont été conclues en 2001 avec les services d'audit interne des organismes payeurs (ONIC-ONIOL, OFIVAL, ONIFLHOR, CNASEA en préparation) et avec la direction générale de la comptabilité publique, pour assurer la continuité de l'audit des différentes étapes de l'instruction et du contrôle (à titre d'exemple, on peut signaler que des missions d'audit conjointes ont d'ores et déjà eu lieu entre le service d'audit interne du ministère de l'agriculture et de la pêche et la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la direction générale de la comptabilité publique).

Dès lors, si l'on peut certes regretter le caractère tardif de certaines décisions permettant de renforcer l'efficacité et la fiabilité du dispositif français et de conforter sa conformité à la réglementation européenne, on ne saurait en aucun cas conclure ni que ce dernier n'est pas conforme à la réglementation communautaire ni que rien n'a évolué depuis 1995.

Le rôle des services déconcentrés du ministère de l'agriculture

L'affirmation de la Cour selon laquelle il est impossible de connaître l'évolution des effectifs affectés au paiement des aides européennes à l'agriculture depuis 1992 doit être nuancée.

En effet, l'enquête "missions" réalisée annuellement depuis 1992 permet de suivre les effectifs des personnels permanents affectés à la mission "aides directes à l'agriculture". Cette enquête permet de conclure à une augmentation de 39 % des effectifs affectés à ces tâches entre 1992 et 1999.

Il convient également de signaler que les services d'économie agricole (SEA) des DDAF ont bénéficié d'importants renforcements de leurs personnels titulaires puisque 190 nouveaux agents ont pu être recrutés pour le renforcement des cellules de gestion des aides en 2000 et 2001 et que 80 nouvelles créations de postes seront fléchées vers ces services en 2002.

Les personnels vacataires (contrats de 2 à 10 mois) font, pour leur part, l'objet d'un suivi annuel (et nominatif pour les vacataires de plus de 4 mois) depuis deux ans.

La Cour relève le fort taux de rotation des agents vacataires affectés à la gestion et au contrôle des aides.

Afin de faire face à ces problèmes, le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en place en 2001 un dispositif spécifique, précisé par la circulaire de la direction générale de l'administration du 17 avril 2000.

Les DDAF peuvent désormais recruter des vacataires sur des durées plus longues, allant jusqu'à dix mois, l'administration centrale prenant en charge 80 % des éventuelles allocations pour perte d'emploi.

Cette décision permet d'apporter une réponse aux principales difficultés observées, concernant le fort taux de rotation de ces agents, les problèmes d'encadrement correspondants et les difficultés de formation observées. Sur ce dernier point, il faut noter la mise en place en 2001 de nouvelles sessions de formation sur la gestion des aides, destinées aux nouveaux gestionnaires des SEA.

La Cour émet des observations concernant les méthodes d'affectation des effectifs permanents entre les directions départementales. Comme il avait été répondu à la Cour à l'occasion du rapport sur les interventions des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche dans la gestion des aides financées par le FEOGA-Garantie, le dispositif en place a permis une augmentation de 39 % des effectifs affectés en DDAF à la gestion des aides à l'agriculture entre 1992 et 1999, malgré une diminution de 353 emplois équivalents temps plein des effectifs globaux des DDAF sur la même période.

Ce constat nous paraît légitimer la responsabilité laissée aux chefs des services déconcentrés, qui seuls disposent d'une vue d'ensemble de l'adéquation au plan local des moyens de leur structure aux différentes missions qui leur incombent.

Il convient par ailleurs de noter que la répartition des créations de postes obtenues pour les DDAF en LFI 2000 et 2001 (respectivement 25 et 80 postes) s'est faite en fonction du nombre de dossiers d'aides aux agriculteurs de chaque département.

Les contrôles sur le paiement des aides

L'ampleur et la diversité des aides européennes à l'agriculture nécessitent des systèmes de contrôle efficaces. En outre, la mise en œuvre de l'agenda 2000 (poursuite de la réforme de 1992 pour les aides directes aux surfaces et aux animaux, mise en place d'un second pilier de la PAC avec de nouvelles aides pour le développement rural) s'est traduite par un besoin accru en matière de contrôles notamment du fait d'exigences qualitatives et quantitatives plus fortes ainsi que de l'évolution des modalités de soutien dans le secteur agricole.

Le système de paiement et de contrôle de la dépense agricole en France repose sur des organismes payeurs, juridiquement responsables, qui agissent en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (douanes, services déconcentrés de l'agriculture) compétents pour la réalisation des contrôles de premier niveau leur incombant. Comme exposé ci-dessus, les compétences des organes de contrôle sont définies soit dans des

conventions ou des protocoles avec les organismes payeurs, soit au moyen de circulaires ministérielles qui décrivent avec précision le rôle des organes de contrôle.

Ainsi concernant les aides directes, les instructions prévoient que la transmission par les DDAF aux offices des dossiers ordonnancés au sens communautaire du terme, s'accompagne de bordereaux signés par le directeur départemental de l'agriculture concerné et qui attestent de la réalisation des contrôles. De même, le protocole récemment signé entre l'ONIFLHOR et les DDAF précise notamment que les DDAF rendent compte à l'ONIFLHOR quant aux contrôles qui leur incombent. Enfin, dans le cas des aides payées par le CNASEA, pour les aides agri-environnementales et la pré-retraite, les DDAF communiquent systématiquement aux délégations régionales du CNASEA les pièces principales (décisions préfectorales, rapports d'instruction, RIB), ces données étant parallèlement transmises sous forme informatique.

Certes, le système reste perfectible en plusieurs points et mes services s'attachent à en améliorer le fonctionnement : le renforcement de la qualité des contrôles de premier niveau est une des priorités du ministère de l'agriculture et de la pêche. Un chantier important a été engagé afin d'adapter le dispositif actuel aux exigences qualitatives et quantitatives accrues ainsi qu'à l'évolution des modalités de soutien dans le secteur agricole.

Les aides directes

La gestion des aides directes relevant du SIGC fait notamment l'objet d'attentions particulières compte tenu des montants financiers en jeu.

Ainsi pour limiter la part des contrôleurs vacataires dans la réalisation des contrôles, la France a décidé de développer les contrôles par télédétection, passant par étapes successives de 23 % en 1998 à 72,5 % en 2001. De plus, elle s'est progressivement appropriée à partir de 1998, une partie de la réalisation de la photo-interprétation assistée par ordinateur (PIAO) pour atteindre en 2001 30 % des diagnostics effectués dans les 17 services régionaux. En conséquence, la part des contrôles des demandes d'aides surface réalisée par des contrôleurs vacataires est passée de 75 % en 1998 à 52 % en 2000 (les prévisions sont inférieures à 50 % pour 2001).

De plus, parallèlement au développement de la télédétection, une politique de recrutement d'agents titulaires a été menée et 100 agents destinés aux contrôles ont été recrutés de 1999 à 2001. En outre, l'amélioration de la formation et de l'encadrement des vacataires s'est poursuivie, ainsi que la mise à disposition des contrôleurs d'outils améliorés (guide de contrôle, GPS différentiels en nombre toujours plus important, planimètres etc.).

Concernant les contrôles des primes bovines, dans un souci d'améliorer la coordination et les échanges entre les services chargés du

contrôle de l'identification et ceux chargés du contrôle des primes, les autorités françaises ont mis en place en 2001 des contrôles conjoints comme le recommande la Cour des comptes européennes. La mise en place de tels contrôles contribuera indéniablement à l'amélioration qualitative des contrôles des primes animales.

Par ailleurs, l'amélioration des procédures, l'évolution des organisations et la qualité des contrôles étant une préoccupation constante du ministère de l'agriculture et de la pêche, la simplification et l'harmonisation des procédures a constitué un axe de travail majeur de la mission de gestion des aides (MGA), service qui, au sein de la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère de l'agriculture et de la pêche, est responsable de la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) des aides directes de la PAC. Ainsi, les récentes actions entreprises en matière de rédaction de modèles nationaux de manuels de procédure, de formation et de mise en place de cellules de contrôle sur place en DDAF en sont la traduction concrète.

En effet, le ministère de l'agriculture et de la pêche a décidé la mise en place de cellules identifiées de contrôle dans les DDAF. Au premier semestre 2001, des cellules de coordination des contrôles individualisées étaient en place dans un nombre significatif de DDAF et étaient chargées du pilotage et de la coordination des contrôles ainsi que de la réalisation des contrôles sur place des primes animales.

Les efforts réalisés ont d'ailleurs eu un impact positif sur la charge financière liée aux corrections d'apurement. En effet, après avoir représenté plus de 80 % de la facture d'apurement au titre de l'exercice 1995, les corrections financières liées à l'apurement sur les aides directes ont ensuite sensiblement diminué : au titre de l'exercice financier 1996, elles s'élevaient à moins de 60 % de la facture totale et au titre de l'exercice financier 1997 (qui est pratiquement clos) à moins de 25 %. En outre, bien que premier bénéficiaire de la PAC, la France se situe au 7ème rang pour l'importance des corrections financières rapportées aux subventions reçues pour la période 1994-1999. Le « taux de corrections » ainsi obtenu est de 0,79 %, en deçà de la moyenne communautaire (EUR 12) qui s'élève à 0,98 %. Le fonctionnement du dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture est donc globalement satisfaisant et efficient et il serait abusif de remettre en cause tant son efficacité que sa conformité.

Par ailleurs, concernant la remarque de la Cour sur l'impact négatif de la concentration des paiements des aides directes sur la qualité des contrôles, il importe de préciser que pour les aides surfaces comme pour les primes animales, le transfert des données des DDAF aux offices concernés s'effectue sur une durée raisonnable permettant un traitement sécurisé des dossiers d'aides. A titre d'exemple, pour le paiement des aides surface, le remplissage de la base de données de l'ONIC débute en juin et se poursuit jusqu'en octobre. A noter qu'indépendamment des dates de paiement, le calendrier des

contrôles est également, dans un souci d'efficacité et de fiabilité, resserré entre juin et septembre. En effet, les contrôles terrain doivent être effectués tant que les éléments physiques constituant la déclaration contrôlée sont encore visibles (récoltes non faites ou chaumes non retournés, surfaces gelées encore maintenues...).

Les contrôles des restitutions

La situation selon laquelle le paiement des restitutions n'est pas confié aux services douaniers est fréquente dans l'Union européenne. En effet, les restitutions ne sont entièrement gérées par les services douaniers qu'en Allemagne et en Autriche. Dans de nombreux Etats membres, le paiement des restitutions incombe soit à des services spécialisés du ministère de l'agriculture soit à des agences dépendantes du ministère de l'agriculture, alors que les services douaniers sont responsables du contrôle. Aux Pays-Bas, comme en France, les restitutions sont payées par des organisations sectorielles, alors que les services douaniers sont chargés du contrôle. L'organisation française en matière de contrôle des restitutions à l'exportation ne constitue donc pas un cas isolé dans l'Union européenne.

Depuis 1998, les relations entre les offices et les services de l'administration des douanes se sont considérablement améliorées. Les relations entre la douane et les organismes payeurs se sont notablement développées, tout particulièrement en ce qui concerne la transmission par la douane aux organismes payeurs des éléments d'information nécessaires à l'exercice de leurs missions. Cette coopération s'est notamment concrétisée par la signature de protocoles de partage de compétences et d'échange d'informations qui servent de base à des échanges nombreux et réguliers d'informations, mais également par des réunions de travail régulières sur les contrôles exercés.

Ainsi chaque mois a lieu une séance de travail, réunissant les services douaniers et les offices en charge du paiement des restitutions et de la gestion des certificats, en vue de préparer le comité de gestion « mécanisme des échanges ». A cette occasion, sont traités les problèmes rencontrés à la fois pour les services des douanes et les offices en matière d'application de la réglementation communautaire et de contrôle. En outre, des réunions périodiques entre le bureau PAC de la direction générale des douanes, la direction nationale du renseignement et enquête douanière (DNRED) et les organismes payeurs (par exemple l'ONILAIT) sont organisées sur l'analyse du risque en matière d'échanges avec les pays tiers. Ces réunions ont pour objet d'examiner, à partir des déclarations d'exportation et des certificats d'importation, les opérations commerciales des entreprises afin de prévenir le risque de carrousel.

Par ailleurs, les affirmations de la Cour relatives à l'ONILAIT et à l'OFIVAL concernant la gestion des avances sur restitutions doivent être actualisées.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la réglementation européenne autorise les Etats membres à consentir aux exportateurs une avance sur restitution dès que les formalités douanières à l'exportation ont été accomplies, pourvu que la marchandise demeure sous contrôle douanier.

Dans le cas de l'OFIVAL, l'amélioration de la situation a été constatée par la Commission elle-même puisque la lettre de constatation n° AGR 18948 du 8 août 2001 faisant suite à une mission à l'OFIVAL mentionne : « la situation à l'OFIVAL était autrefois insatisfaisante. Des retards considérables avaient été mis en évidence en ce qui concerne l'apurement des avances et le recouvrement de montants indûment versés. La constatation la plus importante pendant cette mission (mai 2001) est que cette déficience a été corrigée dans une large mesure. Le montant correspondant aux avances non encore apurées au bout de 18 mois est tombé de 76,22 M€ au 1^{er} janvier 2000 à 30,49 M€ au 15 octobre 2000 et à 3,51 M€ au 30 avril 2001. Le mérite de ce grand succès revient au personnel de l'OFIVAL. L'évolution précitée tient à l'importance accrue attachée aux tâches de l'office, à l'augmentation des ressources qui y sont consacrées et à la mise au point du nouveau système informatisé SIVALEX. Au cours de la mission, nous n'avons pas procédé à un examen approfondi de ce système, qui nous a toutefois paru flexible et très performant... les efforts accomplis par l'OFIVAL doivent être poursuivis afin que la situation actuelle soit pérennisée ».

Concernant le cas particulier mentionné par la Cour où un groupe d'entreprises a pu bénéficier de 47,6 M€ de restitutions, il convient de préciser que le montant indiqué par la Cour constitue un montant maximal de créances déclaré par l'OFIVAL lors du dépôt de bilan de la société (une seule société du groupe d'entreprises était concernée). La créance sur cette société porte en définitive sur 7 787 384,41 € à titre certain dont 7,17 M€ cautionnés et 20 682 417,78 € à titre conditionnel sous réserve de l'aboutissement de la procédure pénale et notamment de l'acceptation de la constitution de partie civile de l'OFIVAL.

Concernant la gestion des restitutions par l'ONILAIT, le ministère de l'agriculture rappelle que sur l'ensemble de sa gestion examinée par la Cour en 1999, celle-ci avait soulevé deux cas, qui se trouvaient en cours d'instruction au moment du contrôle de la Cour, et qui ont connu un suivi administratif normal et régulier, et une issue définitive avant la clôture de la procédure d'enquête par celle-ci, à l'issue d'examen et d'enquêtes administratives longues et complexes. En effet, il s'agissait d'obtenir la preuve que des marchandises étaient effectivement parvenues à destination, et cela avait nécessité notamment des investigations de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et du poste

d'expansion économique du Caire, démarches qui sont une preuve, non pas de laxisme, mais au contraire des précautions prises pour régulariser les avances versées.

S'agissant du montant de 28,2 M€ versé à une société et relevé par la Cour, s'il s'agit bien de restitutions, ces paiements ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant fait l'objet de contrôles documentaires insuffisants de la part de l'ONILAIT, qui se seraient traduits par une accumulation de paiements indus dont le remboursement n'aurait été ni recherché, ni obtenu. Les 28,2 M€ en question versés à cette société au titre des restitutions à l'exportation ne sont pas le chiffrage d'une créance de l'Office, certaine et exigible. Il s'agit d'un grand nombre de dossiers, tous payés d'une manière totalement régulière au titre des preuves documentaires requises par les règlements, pour lesquels des éléments de contrôle extérieurs à la procédure ont permis de conclure à une suspicion en matière d'éligibilité de la marchandise (« beurre frelaté »). Cette somme représente seulement l'estimation maximale de l'aide qui pourrait avoir été indûment versée à la société incriminée, s'il est démontré que l'intégralité des marchandises ainsi aidées n'étaient pas éligibles au régime d'aide. Cette démonstration n'est pas actuellement apportée, puisqu'une enquête judiciaire relative à de la matière grasse adultérée est toujours en cours, et qu'aucun élément de preuve propre à permettre d'affirmer que tout ou partie de cette somme serait indue n'est encore clairement établi.

C'est pourquoi, à ce stade le remboursement des aides ainsi chiffrées ne saurait être demandé, puisqu'il serait sans fondement juridique. Dans cette affaire, l'ONILAIT devra attendre les conclusions de la procédure judiciaire, et s'y conformera, en plein accord avec les autorités judiciaires en charge de l'enquête. En revanche, la préservation des intérêts financiers de la Communauté a été recherchée puisque d'une part, l'ONILAIT s'est constitué partie civile dans l'instance judiciaire ouverte à l'encontre de cette société, et d'autre part, a pris des garanties à titre conservatoire et à un niveau supérieur à celui préconisé par la commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations des bénéficiaires et redevables relevant de la section garantie du FEOGA (CICC), tendant à assurer le recouvrement maximum des aides le cas échéant.

Les contrôles concomitants liés aux régimes d'intervention

Quant aux contrôles concomitants, si des progrès peuvent certes être réalisés dans la fourniture de données statistiques exhaustives, il doit être précisé que ceux-ci sont effectués conformément à la réglementation.

De surcroît, le jugement de la Cour mérite d'être apprécié en tenant pleinement compte des évolutions intervenues ces dernières années en matière d'amélioration de la qualité des contrôles et de suivi des suites.

Ainsi, dans le cas de l'OFIVAL, les contrôles sur place réalisés par le corps de contrôle de cet office sont parfaitement identifiés. Il s'agit, hors mesures de crise, de contrôles prévus dans le cadre de l'intervention publique, du stockage privé et des restitutions particulières des viandes de gros bovins mâles. Dans la mesure où il s'agit de contrôles d'agrément, ils sont exhaustifs et il est donc parfaitement possible de fournir des statistiques de réalisation de ceux-ci. La CICC a d'ailleurs réalisé un inventaire des contrôles concomitants par mesure en mars 2000. Les éléments statistiques ont été communiqués en nombre de contrôles ainsi qu'en terme d'incidence financière.

Concernant l'ONIC, en application de l'article 5 du règlement (CE) 2148 /96, l'ONIC adresse avec les états annuels les documents de synthèse sur les contrôles effectués. Par ailleurs, l'ONIC détient, à partir des informations saisies sur l'application « intervention » des statistiques précises sur l'ensemble des contrôles effectués pour la procédure « intervention ». C'est le cas également pour le règlement 1248/2000 qui prévoit des contrôles spécifiques au moment du changement de campagne en 2000 et 2001 du fait de l'application de la réforme de la PAC. L'ONIC utilise les résultats de ses contrôles pour faire évoluer sa politique de contrôle et affiner l'analyse de risque mise en place.

Dans le cas de l'ONILAIT, ce dernier, comme les autres offices concernés, a communiqué à la CICC, en janvier 2000, des éléments de chiffrages relatifs au nombre des contrôles concomitants (au sens de contrôles sur place) réalisés par ses agents, et aux résultats de ces contrôles (en terme d'impact financier notamment), par mesure et pour les exercices FEOGA 1996/97, 1997/98, et 1998/99 ou, selon les mesures, pour les années civiles 1997, 1998 et 1999.

Les sanctions

Les cas de fraudes et d'irrégularités décelés dans le domaine agricole (FEOGA-Garantie) par les organes de contrôle de tous les Etats membres de l'Union européenne font l'objet de communications régulières à la Commission européenne, dès lors qu'elles portent sur des sommes supérieures ou égales à 4 000 €. En 2000, la France a ainsi communiqué à la commission 261 cas pour un montant de 15 480 000 €¹⁵.

La CICC centralise depuis l'année 2000 les notifications d'irrégularités d'un montant supérieur à 4 000 €, quel que soit le type de contrôles dans le cadre desquels elles ont été détectées, avant leur communication aux autorités communautaires. Au titre de l'année 2000, les contrôles, effectués par les agents des offices agricoles, des douanes et des DDAF en application des réglementations communautaires sectorielles ont

¹⁵ Document OLAF groupe de travail 280/20.06.01/4 de juin 2001.

permis de détecter 61 % des cas et 36 % des montants. Les contrôles a posteriori qui portent notamment sur les plus gros bénéficiaires d'aide et qui sont réalisés par les services des douanes, de l'ACOFA et de la répression des fraudes ont permis de déceler 27 % des cas et 34 % des montants irréguliers. Par ailleurs, les douanes entreprennent des contrôles d'initiative a posteriori, qui ont débouché sur 12 % des cas transmis à la commission et 30 % des montants.

La CICC s'attache également au suivi des recouvrements, notamment pour ce qui est de ceux qui découlent des contrôles a posteriori. Malgré les efforts entrepris par les offices, l'amélioration du taux de recouvrement se heurte au recours de plus en plus systématique des bénéficiaires ou redevables en situation irrégulière aux procédures contentieuses. Ce recours, assorti de la mise en œuvre de la procédure d'opposition à état exécutoire a pour effet de suspendre l'exécution des versements et par conséquent, d'allonger considérablement les délais de recouvrement.

Dès lors, l'affirmation selon laquelle les offices font preuve de mauvaise volonté dans le recouvrement est excessive, et ce d'autant plus que les organismes payeurs ont ces dernières années considérablement renforcé leur suivi des débiteurs et débiteurs potentiels dans un souci de protéger au maximum les intérêts financiers de la Communauté. En effet, tous les offices assurent aujourd'hui un suivi des débiteurs.

Un grand livre des débiteurs a été mis en place à l'OFIVAL. Il reprend l'ensemble des titres de recette pris en charge comptablement. De plus, une application informatique consacrée au recouvrement est en cours de développement et sera mise en œuvre durant le premier semestre 2002. Par ailleurs, pour répondre aux recommandations de la commission, une équipe spécialisée chargée du recouvrement ainsi qu'un comité de coordination composé de représentants des services ordonnateur et comptable ont été instaurés. Ce comité se réunit mensuellement depuis le mois de septembre 2000 afin d'examiner les créances potentielles qui pourraient apparaître.

Un « Grand livre des débiteurs » existe également à l'ONILAIT, depuis avril 2000. Ce Grand livre des débiteurs est, actuellement, tenu sous une forme manuelle. Le démarrage de son informatisation est prévu au programme informatique pour la fin de l'année 2001. En effet, lors du comité informatique du 15 février 2001, il a été décidé, pour tenir compte de la recommandation de la CCCOP, de définir un projet informatique spécifique et global débiteurs/recouvrement qui permettra à la fois :

- une tenue informatique du Grand livre des débiteurs, comportant toutes les informations demandées par le FEOGA,
- un outil global de gestion des créances permettant au bureau du recouvrement d'assurer un suivi régulier et aisé des sommes à recouvrer,

- de surcroît, la mise en recouvrement des intérêts de retard dans les différentes mesures par un outil centralisé.

Ce projet concernera toutes les mesures communautaires de l'ONILAIT.

Il convient également de préciser qu'avant avril 2000, si le Grand livre des débiteurs n'existait pas formellement, les créances de l'ONILAIT faisaient néanmoins l'objet d'un suivi approfondi en application des principes de la comptabilité publique.

Par ailleurs, au 15 octobre 2000, date marquant la fin du dernier exercice communautaire, le reste à recouvrer des créances communautaires de l'Office, figurant à son Grand livre des débiteurs, s'élevait à 11,92 M€. La quasi-totalité de ce montant (95 %) concerne le «prélèvement supplémentaire», c'est-à-dire non pas des aides indûment versées, mais des pénalités pour dépassement des quotas laitiers. Sur ce montant, 10,81 M€ (soit presque 91 %) sont en contentieux, principalement devant les juridictions administratives, y compris le Conseil d'Etat, et plus rarement devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, y compris la Cour de cassation.

Du fait de ces procédures contentieuses, extrêmement longues, notamment du fait de l'absence fréquente de jurisprudence bien établie en la matière, l'action de recouvrement de l'Office est suspendue. L'Office prend alors des garanties, au maximum de ses possibilités.

Quant à l'ONIC-ONIOL, il a pris depuis 1999 un ensemble de dispositions destinées à améliorer l'efficacité de son système de recouvrement, à savoir la création en 1999 d'une cellule de recouvrement autonome au sein de l'agence comptable, le lancement en 2000 de la refonte de l'application informatique couvrant le régime des échanges commerciaux et enfin, la mise en place en janvier 2001 d'une instance de coordination chargée du suivi des irrégularités.

Cette instance réunit mensuellement, sous la présidence de la direction générale, le service des contrôles en charge de la coordination et du suivi des travaux, l'agence comptable, les trois services ordonnateurs et la mission juridique. Elle a deux principales responsabilités. D'une part, elle assure la mise en œuvre des orientations décidées au plan national et communautaire en matière de gestion des indus. A ce titre, elle est chargée de la mise en place du fichier des pré-débiteurs, en veillant à ce que la structure de ce fichier permette une gestion des indus de façon horizontale et une continuité de traitement et de suivi avec le fichier des débiteurs. D'autre part, elle veille à la réduction des délais de traitement entre la constatation d'une anomalie lors d'un contrôle sur place et le recouvrement de l'indu correspondant. Tous les dossiers concernés par des montants significatifs sont examinés lors des réunions mensuelles sur la base d'un tableau de bord de suivi de l'avancement de la procédure de recouvrement.

Par ailleurs, concernant la remarque de la Cour sur la difficulté des offices à mobiliser les cautions bancaires, il doit être souligné qu'il est rare que les garants (banques) contestent le remboursement des garanties et intentent des actions en justice pour prévenir la saisie. En effet, dans l'hypothèse où un établissement financier refuse d'acquitter la caution due, il court le risque de se voir retirer son agrément par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour la délivrance des cautions. Par ailleurs, la suspension due à un recours devant le tribunal administratif est due au fait que tant que le jugement du tribunal n'est pas intervenu, la dette ne peut être considérée comme certaine, conformément au code civil français (article 2012 : « Le cautionnement ne peut exister que sur une obligation valable »). Dès lors, la caution n'est appelée que lorsque la créance est exigible. Toutefois, dans le cas d'un recours devant un tribunal, comme le prévoit le règlement susvisé, le débiteur paie des intérêts sur la somme définitivement acquise au taux applicable pour les recouvrements nationaux.

Enfin, en vertu du règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil du 22 juin 1995 relatif aux mesures à prendre à l'égard de bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA, section garantie et de son règlement d'application, le règlement (CE) n° 745/96 de la Commission du 24 avril 1996, chaque Etat membre a l'obligation d'inscrire sur une « liste noire » les bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA-Garantie jugés « non fiables » et de prendre à leur égard des mesures de prévention ou de sanction : contrôle renforcé, suspension de paiements, exclusion. En 2000 et 2001, la France a procédé à l'inscription sur « liste noire » de deux opérateurs du secteur laitier et d'un opérateur du secteur de la viande bovine.

En conclusion, on ne peut que souligner les efforts récemment accomplis, notamment sous l'égide de la CICC, en matière de suivi des irrégularités et des créanciers, renforçant ainsi la fiabilité globale du dispositif français de paiement des aides européennes.

Le rôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles

Le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que l'action de la CICC, dont plusieurs de ses directeurs sont membres à part entière, à savoir le directeur des politiques économique et internationale, le directeur général de l'alimentation et le directeur général de l'administration, a été positive en permettant une coordination et un suivi de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle, y inclus le suivi du recouvrement des sommes indûment versées.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche considère par ailleurs que, le fait que la CICC émette des avis en vertu du décret n° 96-389 du 10 mai 1996 et donc qu'elle ne dispose pas d'un réel pouvoir de décision, n'entrave en rien son rôle et son action. Au contraire, les décisions prises par consensus

après discussion ont ainsi plus de force que si elles étaient prises unilatéralement. Il serait en effet contradictoire pour le ministère de l'agriculture et de la pêche de passer outre des avis dont il a été à l'origine. Le décret de 1996 a d'ailleurs instauré une commission dont l'objectif n'est pas de juger de manière unilatérale, mais bien de constituer une instance de coordination et de concertation qui permet ainsi aux administrations directement concernées de définir ensemble et en amont la politique des contrôles pour garantir un haut niveau de protection.



En conclusion, je souhaiterais une nouvelle fois nuancer le jugement sévère de la Cour selon lequel le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture n'est ni conforme aux orientations européennes, ni efficace, ni capable de s'adapter aux évolutions de la PAC.

Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture est globalement conforme à la réglementation européenne. Certes, ce dispositif est perfectible et des efforts ont d'ores et déjà été faits afin de pallier certaines faiblesses et de renforcer sa fiabilité notamment via l'amélioration de la qualité des contrôles, le renforcement et un meilleur encadrement des relations entre les services déconcentrés de l'agriculture et les offices ou encore un suivi plus étroit des débiteurs et débiteurs potentiels.

Par ailleurs, convaincu qu'un exercice de simplification de la PAC est indispensable et peut seul véritablement permettre une simplification du dispositif français de paiement des aides, j'ai personnellement veillé à ce que ce thème soit porté par la Présidence française et je me réjouis des premières avancées au niveau communautaire, notamment concernant la refonte du règlement d'application du SIGC.

Reconnaissons toutefois que l'organisation actuelle du dispositif français par produit et type d'aide a au moins le mérite de la lisibilité : les domaines d'intervention des organismes payeurs sont facilement identifiables. De plus, il est important de rappeler que, loin d'être figé, le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture a été suffisamment souple et adaptable pour mettre en œuvre sans rupture les réformes successives et substantielles de la PAC, dont la dernière réforme qui a vu l'instauration d'un second pilier de la PAC. Le système a d'ailleurs été simplifié depuis 1995 puisqu'on est passé de 12 à 10 organismes payeurs et qu'à compter de l'exercice FEOGA 2003, il n'y en aura plus que 9, répondant ainsi à l'exigence communautaire de limitation du nombre d'organismes payeurs.

Enfin, concernant la recommandation de la Cour d'aller vers une attribution globalisée des aides par exploitation, je rappellerai une nouvelle fois que la France est résolument favorable à une simplification de la PAC et qu'elle œuvre pour ce faire. Cependant, substituer une logique de versement des aides à la logique sectorielle actuelle est une décision économique et

politique qui va au-delà d'une simple refonte du dispositif français de paiement des aides et qui nécessite une évolution significative de l'ensemble de la PAC, dans ses objectifs comme dans ses instruments.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL D'AMENAGEMENT
DES STRUCTURES ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)*

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

Il n'est pas exact d'affirmer que le CNASEA ne dispose d'aucune donnée et qu'il ordonnance sur seule instruction des DDAF. En effet, pour les aides agri-environnementales et la pré-retraite, les DDAF communiquent systématiquement aux délégations régionales du CNASEA les pièces principales (décisions préfectorales, rapports d'instruction, RIB). Parallèlement, ces données sont exploitées et complétées sous forme informatique.

Pour 5 % des dossiers, le CNASEA demande aux DDAF l'intégralité des pièces constitutives des dossiers pour contrôle. Ces contrôles administratifs et techniques sont tracés et mémorisés grâce à un applicatif informatique commun à toutes les actions agricoles payées par le CNASEA. Cette base de données, accessible tant à l'agent comptable qu'à l'audit interne, permet d'assurer un suivi des contrôles effectués.

Pour la PMSEE, aide qui donne lieu à la constitution d'un très grand nombre de dossiers, les contrôles informatisés permettent à l'ordonnateur CNASEA de bloquer des dossiers en phase d'ordonnancement. Ces contrôles consistent à vérifier à nouveau ceux réalisés en DDAF et à en réaliser de supplémentaires (notamment : vérification de l'identité des bénéficiaires afin de s'assurer qu'une même personne ne perçoit pas la même aide à deux reprises, contrôle croisé inter-aides et inter-campagnes, vérification des plafonnements des montants d'aides). Par ailleurs, cette centralisation des données de paiement favorise l'exercice de compensations en matière de recouvrement.

S'agissant de la fonction de comptable public, le rapport considère que le contrôle du comptable sur les opérations de l'ordonnateur se trouve lui aussi privé de toute efficacité.

Cette assertion ne peut pas être partagée. Les dispositions des articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 relatives aux contrôles que le comptable est tenu d'exercer sont appliquées. Contrairement à ce qui est indiqué, la mention du certificat du service fait est contrôlée ; l'exactitude des calculs de liquidation, si elle n'est pas vérifiée "facture par facture", est assurée, comme cela est désormais le plus souvent le cas, par l'existence de contrôles "embarqués" dans les

procédures informatiques ; l'agent comptable est d'ailleurs étroitement associé à leur élaboration.

Le seul aménagement concerne, pour les crédits d'intervention, le point relatif à l'étendue des contrôles de la validité des créances : la production des justifications ne fait pas en effet l'objet d'un envoi systématique à l'agence comptable ; il est cependant faux d'affirmer que le comptable ne se fait communiquer aucun dossier ; compte tenu de leur nombre et des délais pour réaliser les règlements, des dossiers papiers sont effectivement conservés au plan local ou ne remontent pas systématiquement dans leur intégralité. Aussi le contrôle du comptable a-t-il été orienté vers un contrôle de l'existence et de la véracité des pièces justificatives par sondage avant et après paiement.

Cette manière de faire a été consacrée, s'agissant du CNASEA, par le décret du 29 août 2000 dont la mise en œuvre fait l'objet d'une réflexion d'ensemble sur le dispositif de contrôles de l'établissement de manière concertée entre l'ordonnateur et le comptable, notamment par des contrôles conjoints ordonnateurs-comptables (c'est-à-dire des contrôles concomitants, chacun restant dans son champ de compétences), des contrôles sur place et des contrôles ciblés (recherche d'anomalies par des requêtes informatiques, dossiers à risques,...).

Autrement dit, la plupart des contrôles prévus par les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 sont assurés et l'un d'entre eux a été aménagé. L'ensemble de ces contrôles privilégie l'efficacité à l'aspect formel, sans s'affranchir pour autant de règles essentielles de la procédure de la dépense publique.

Enfin, le dispositif mis en œuvre au CNASEA s'inscrit totalement dans les réflexions menées par la direction générale de la comptabilité publique en matière de modernisation et de rénovation de la gestion publique.

*REPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE INTERPROFESSIONNEL DES
VIANDES, DE L'ELEVAGE ET DE L'AVICULTURE (OFIVAL)*

L'organisation du paiement des aides européennes

Les conséquences négatives des choix retenus

La délégation des fonctions techniques est prévue par le règlement (CEE) n° 1663/95. Un protocole qui précise le rôle des différents intervenants à ce titre a été conclu entre l'OFIVAL et les services douaniers d'une part, l'OFIVAL et le ministère de l'agriculture et de la pêche d'autre part.

Il convient de préciser que, sur la base des éléments fournis par les DDAF, la liquidation et l'ordonnement des dépenses sont bien sous la responsabilité de l'OFIVAL, notamment pour les dossiers de primes instruites par les DDAF. De plus, pour chaque campagne, de 3 à 5 % des dossiers sélectionnés sur la base d'une analyse de risque suivant les mesures concernées font l'objet d'une nouvelle instruction de la part des services de l'OFIVAL. En cas d'erreur constatée, la DDAF est tenue de procéder à la correction de celle-ci. Les DDAF sont donc bien amenées à rendre compte à l'OFIVAL dans ce cadre. De façon plus générale, l'OFIVAL est en mesure de demander à tout moment des explications sur un dossier.

Les contrôles sur le paiement des aides

Les contrôles

Le contrôle documentaire des dossiers de restitutions est exhaustif à l'OFIVAL. Il est donc inexact de parler d'insuffisance du contrôle documentaire.

Les avances sur restitutions à l'exportation versées par l'OFIVAL sont payées en application de la réglementation sur la seule présentation de la déclaration d'exportation ou de la déclaration de placement en entrepôt de préfinancement acceptée par les services douaniers. Le montant des avances versées (de façon générale ou à un opérateur en particulier) n'est donc pas limitatif dès lors que ces documents sont présentés à l'Office et aucune base réglementaire n'autorise le non paiement. En revanche, en contrepartie, les opérateurs doivent déposer une garantie égale à 110 ou 115 % du montant avancé. Tant que les opérateurs n'ont pas présenté les pièces justificatives qui régularisent les opérations, la caution n'est pas libérée. Tout ou partie de celle-ci sera acquise en cas d'anomalie constatée lors de l'analyse des dossiers de régularisation ou lorsqu'aucun dossier de régularisation n'est présenté.

Le délai réglementaire de présentation des dossiers de régularisation (transmission des pièces justificatives) pouvant aller jusqu'à 12 mois pour un paiement à 100 % et 18 mois pour un paiement à 85 % à compter de la date d'accomplissement des formalités douanières d'exportation, l'OFIVAL est tenu d'attendre le terme de ce délai avant de constater la défaillance d'un opérateur et de le pénaliser. Le montant des avances versées à une date donnée ne traduit donc pas un laxisme dans la gestion de l'Office. De plus, dans la mesure où l'ensemble des dossiers d'avances sont garantis par une caution bancaire, le risque financier pour la communauté doit être minimisé. En revanche, parmi ces avances, les dossiers atteints par la forclusion (terme du délai de présentation des dossiers de régularisation) doivent faire l'objet d'une attention particulière, ce qui est le cas.

Ainsi, afin de limiter au maximum les risques liés aux dossiers forclos, une information des opérateurs à 10 et 16 mois est assurée pour leur rappeler qu'ils n'ont pas présenté de dossier et un état mensuel des dossiers forclos non traités est éditée et fait l'objet d'un suivi particulier par une équipe spécialisée.

Au 15 octobre 2001, date de la fin de l'exercice communautaire 2001, environ 60 dossiers pour lesquels le délai de forclusion est dépassé et représentant moins de 0,76 M€ n'avaient pas encore été régularisés. De plus, certains d'entre eux faisaient réglementairement l'objet de délais supplémentaires ou bénéficiaient de mesures dérogatoires allongeant ceux-ci. Les auditeurs de la commission européenne ont jugé la situation satisfaisante lors de leur mission de contrôle des 28 et 29 mai 2001.

En ce qui concerne la somme de 47,6 M€, il s'agissait de la créance maximale déclarée par l'OFIVAL lors de l'ouverture de la procédure collective dont fait l'objet une société particulière. La créance de l'OFIVAL s'établit en fait de façon certaine à 7 787 384,41 M€. Sur cette somme, 7,17 M€ sont cautionnés et les appels de caution correspondants ont été formulés. De plus, des actions contentieuses à l'encontre des organismes bancaires qui refusent d'honorer leurs engagements ont été engagées et se poursuivront jusqu'à obtention du paiement.

A ce montant de créance certaine s'ajoute une créance potentielle déclarée à titre conservatoire pour un montant de 20 682 417,78 M€. Ce montant a été déclaré suite à une information succincte adressée par le substitut du Procureur de la République compétent alors que la procédure de redressement judiciaire avait déjà été ouverte. Il n'y a donc pas eu de défaillance.

Contrairement à ce qu'indique la Cour, les dossiers correspondants (opérations réalisées durant la période 1988-1990) avaient été régulièrement régularisés car l'examen documentaire des dossiers n'avait révélé aucune anomalie et rien ne laissait supposer que des irrégularités avaient été commises. Celles-ci ne sont d'ailleurs toujours pas validées puisque l'instruction ouverte en 1990 est encore en cours et aucun jugement n'a été prononcé. Le montant de créance déclaré ne repose donc aujourd'hui sur aucun fondement légal et pourrait donc s'avérer inexistant.

En raison du jugement de redressement judiciaire prononcé à l'encontre de la société, l'OFIVAL a immédiatement procédé à une déclaration de créance pour ce montant à titre conservatoire. Il n'y a donc pas lieu de parler de défaillance dans le recouvrement.

De plus, il convient de préciser que l'Office a adressé une demande de constitution de partie civile au juge d'instruction mais celle-ci a fait l'objet d'une ordonnance concluant au sursis à exécution le 25 octobre 1999. Aucune nouvelle décision n'est intervenue depuis. Par conséquent, l'Office ne peut pas avoir accès au dossier et ne dispose, de ce fait, d'aucune

information complémentaire sur la nature des infractions commises, leurs moyens de réalisation ainsi que sur le nombre et l'identité des personnes impliquées. Il ne saurait être retenu aucune complaisance de l'Office qui a engagé les deux actions pouvant préserver les intérêts financiers de l'Union européenne et de l'Etat.

En ce qui concerne le rôle de l'audit interne de l'OFIVAL, une convention a été signée avec le COPERCI le 30 avril 2001 afin de disposer de l'ensemble de leurs rapports de contrôle et de participer à certaines missions. Des contacts bilatéraux avec le COPERCI sont en cours afin de déterminer les missions conjointes qui vont être menées prochainement.

*REPOSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE NATIONAL
INTERPROFESSIONNEL DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS
(ONILAIT)*

Les contrôles sur le paiement des aides

Les contrôles

« Pour sa part, la Cour a mis en évidence l'insuffisance du contrôle documentaire des offices sur les exportations, notamment... à l'ONILAIT. Fréquemment, les avances ou acomptes accordés aux exportateurs ne sont pas régularisés avant plusieurs années, ce qui empêche le recouvrement des aides indues et peut même inciter à la fraude.

L'ONILAIT avait consenti 102,8 M€ d'avances en instance de régularisation à des entreprises exportatrices sans exiger dans les délais réglementaires la production des pièces justifiant ces opérations. »

L'ONILAIT tient à rappeler que les avances mentionnées par la Cour ont été consenties par l'Office en stricte conformité avec la réglementation européenne.

En effet, la réglementation communautaire autorise les états membres à consentir aux exportateurs une avance sur restitution dès que les formalités douanières à l'exportation ont été accomplies, pourvu que la marchandise demeure sous contrôle douanier.

Dans ce cas, la restitution est payée, conformément à cette réglementation (article 22 du règlement (CEE) n° 3665/87, en vigueur sur la période audité par la Cour) sur la base d'une demande de l'exportateur, d'une copie de document douanier et d'une garantie bancaire égale à 115 % du montant de la restitution (taux ramené à 110 % depuis le 1^{er} juillet 1999).

Les avances sont ensuite régularisées sur la base de documents originaux prévus par la réglementation européenne. Celle-ci prévoit que des

délais peuvent être accordés aux opérateurs pour produire les pièces justificatives.

L'ONILAIT a accordé dans certaines situations cette possibilité mais n'a régularisé aucune avance de manière irrégulière.

A l'échéance de présentation des pièces ainsi fixée, l'ONILAIT a dans tous les cas appliqué les dispositions réglementaires.

Cela a été le cas notamment de deux dossiers particuliers auxquels la Cour s'est intéressée en particulier lors de ses contrôles.

Pour l'un (dossier de 0,34 M€), la totalité des avances octroyées a été récupérée, en partie par appréhension de la caution bancaire ; l'opérateur a par ailleurs contesté cette décision de l'Office devant le tribunal administratif.

Pour l'autre (exportations vers l'Egypte), l'ONILAIT a dû obtenir des preuves d'arrivée à destination satisfaisantes - avec beaucoup de difficultés. Après avoir fait diligenter plusieurs enquêtes (par le poste d'expansion économique et l'ambassade de France au Caire, par une société de contrôle et de surveillance agréée, par la DNRED), l'Office a pu conclure à la régularisation de ce dossier.

L'office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL)

PRESENTATION

Dans son rapport public de 2000, la Cour avait mentionné certaines défaillances apparues lors du contrôle des comptes et de la gestion de deux organismes payeurs des dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) : l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

Depuis lors, elle a examiné les comptes et la gestion de l'office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), établissement public industriel et commercial chargé de distribuer et contrôler les aides communautaires et nationales allant à ce secteur. Ces aides prennent la forme de restitutions à l'exportation mais aussi de dépenses de soutien et d'orientation en faveur des éleveurs. En outre, à diverses reprises, des aides exceptionnelles ont été accordées dans la cadre de la lutte contre certaines épizooties telles que l'encéphalite spongiforme bovine (ESB).

Parmi les anomalies relevées à l'occasion de ce contrôle, les plus importantes ont trait aux conditions dans lesquelles l'office régularise les avances sur restitutions à l'exportation des viandes hors de la Communauté européenne ainsi qu'à l'identification et à la notification à la Commission de l'Union européenne des aides nationales existantes.

I – La régularisation des avances sur restitutions à l'exportation

Les exportateurs de viandes vers des pays tiers bénéficient d'une garantie de prix sous forme de « restitutions » venant compenser la différence entre les prix de l'Union européenne et les cours mondiaux. Les sommes versées par le FEOGA-Garantie au titre de ces restitutions sont contrôlées sur pièces, liquidées, payées et régularisées par l'OFIVAL.

a) Lorsque les paiements prennent la forme soit d'une avance, soit d'un « préfinancement » dans l'attente de l'exportation, ils doivent être suivis d'une régularisation par laquelle l'office s'assure de la réalité des exportations et de l'exactitude de la liquidation de la restitution versée et, en cas d'irrégularités, recouvre les versements indus. Compte tenu des sommes en jeu (entre 120 M€ et 300 M€, suivant les années) et des risques de contentieux, il est essentiel que les dossiers d'avances et de préfinancement soient suivis de près et régularisés sans retard, sous peine de procurer aux exportateurs forclos ou en situation irrégulière un avantage financier injustifié.

Cet objectif n'a pas toujours été atteint. Ainsi, alors qu'au 15 octobre 1998, terme de l'exercice pour le FEOGA, 115,6 M€ d'avances accordées sur restitutions n'étaient pas régularisées, un an plus tard, ce solde s'élevait à 209,5 M€, soit une augmentation de 75 %. Ce retard n'est pas dû aux mécanismes de financement, qui sont clairs et cohérents, mais aux difficultés que l'office éprouve à les mettre en œuvre et aux trop longs délais qu'il met à traiter les dossiers de régularisation. A sa décharge, il invoque l'insuffisance en quantité et en qualité de son personnel confronté à la complexité croissante des opérations de régularisation et surtout les difficultés rencontrées à partir de 1997 quand un nouveau logiciel a été mis en place au sein de l'office. Toutefois, un plan de rattrapage, favorisé par la forte diminution des exportations de viande bovine observée depuis deux ans, a pu être mis en œuvre avec l'aide de prestataires extérieurs : il n'y avait plus au 1^{er} octobre 2001 que 512 dossiers d'avances et de préfinancement à régulariser chez l'ordonnateur, pour un montant de 17,4 M€.

b) Les avances atteintes par les délais de forclusion sont relativement nombreuses. Au 15 octobre 1998 il y avait un peu plus de 24,39 M€ d'avances anciennes antérieures au 1^{er} janvier 1997, soit environ 20 % des avances restant à régulariser. Le montant des avances qui dépassaient le délai de forclusion de 18 mois était de 29,04 M€.

c) L'exécution des cautions bancaires est souvent défaillante. La réglementation communautaire impose à l'office d'acquiescer en totalité ou en partie la caution garante de l'avance consentie à l'exportateur dès que le délai pour prouver le droit à l'octroi définitif de la restitution a été dépassé.

Cependant, malgré la clarté des dispositions réglementaires et des engagements contractuels que les organismes bancaires souscrivent, ceux-ci refusent souvent de s'exécuter lorsque les exportateurs ont entamé une procédure contentieuse ou qu'ils ont été mis en redressement judiciaire. Dans des cas de cette nature, l'office a longtemps tardé à exiger le paiement de la caution et préféré attendre l'issue de la procédure judiciaire ou de l'acceptation de la créance par le juge-commissaire. Cette position a néanmoins changé. D'une part, dans un cas au moins, l'agent comptable a refusé d'accepter les cautions délivrées par un établissement financier qui n'avait pas honoré ses engagements antérieurs. D'autre part, le ministère de l'agriculture et de la pêche a maintenant accepté le principe que toute caution est exécutable à première demande.

d) Les pénalités ne sont pas appliquées strictement. Les dossiers de régularisation non présentés à l'office 12 mois après les formalités douanières d'exportation doivent normalement donner lieu à pénalité de 15 %. Cependant, la mise en œuvre de ce principe n'est pas toujours intégrale. Les pénalités sont appliquées après un certain délai, de telle sorte que les opérateurs bénéficient d'un avantage de trésorerie d'au moins six mois. Parfois, il est arrivé qu'elles ne soient pas du tout appliquées.

II – L'identification des aides nationales et leur notification aux autorités communautaires

L'affectation exacte des aides nationales n'apparaît pas clairement dans les comptes de l'office. En outre, du fait de réticences du ministère de tutelle, ces aides ne sont pas notifiées aux autorités communautaires comme elles devraient l'être.

A – Des aides mal identifiées

La ventilation des aides nationales est très sommaire non seulement dans le budget mais même dans les comptes de l'office : 55 % des dépenses d'intervention nationales de l'OFIVAL (plus de 72 % si l'on exclut les aides de crise) sont regroupés en trois chapitres, dans lesquels

aucun détail n'apparaît. Il serait cependant tout à fait nécessaire que ces aides soient individualisées et distinguées des dépenses de gestion.

Une liste des paiements intervenus en 1997 et 1998 a pu être obtenue mais ces renseignements fournis pour la circonstance sont sans lien avec la comptabilité et la nomenclature budgétaire. Des raisons techniques, telles que l'imbrication entre opérations nationales et communautaires ou la complexité des aides de crise, peuvent expliquer cette situation. Mais ces considérations ne justifient pas l'absence d'un tableau clair présentant une ventilation détaillée des aides et des crédits qui leur sont affectés, d'autant que le nouveau logiciel récemment introduit à l'OFIVAL permet de mettre en place une comptabilité analytique par aide.

En outre, au plan juridique, il apparaît que certaines aides nationales sont instituées en dehors d'une décision ministérielle, soit par un directeur d'administration centrale, soit par le directeur de l'office. Or, aucun texte n'autorise semblables procédures.

B – Des aides partiellement non déclarées

En vertu du traité de Rome, les Etats membres sont tenus de notifier aux instances communautaires les aides nouvelles ainsi que les modifications apportées à un régime existant et ne doivent les mettre à exécution que lorsque l'avis favorable de la Commission a été émis.

Bien que le rapport de la Cour de 1995 ait déjà souligné la nécessité pour l'administration de se conformer strictement à ces règles, aujourd'hui encore, une part appréciable des aides n'a pas été notifiée par les services compétents du ministère de l'agriculture. Celles qui ont été notifiées l'ont été après avoir été mises en œuvre et leur compatibilité avec la réglementation communautaire n'a pu être vérifiée.

A la demande de la Commission, le ministère de l'agriculture a établi un inventaire annuel des aides nationales existantes pour la période 1992-1996, qui a été transmis à la Commission le 28 juillet 1998. On peut regretter qu'une actualisation de ce document, lancée au début de l'année 1999, n'ait pas été poursuivie.

En définitive, même si certaines aides ont été déclarées à un stade plus précoce que dans le passé, on est encore très éloigné de la déclaration préalable systématique exigée par les règlements communautaires.

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

La régularisation des avances sur restitutions à l'exportation

Outre les efforts d'investissements en moyens nouveaux pour le suivi des avances sur restitutions, le volume de dossiers non traités pour les derniers exercices a été considérablement et progressivement réduit par rapport au constat fait par la Cour sur la période 1994-1998. Pour la dernière campagne, il reste 60 dossiers à régulariser représentant moins de 0,76 M€, contre 143,30 M€ au 31 décembre 1998.

La Cour relève que l'exécution des cautions bancaires est souvent défaillante « *malgré la clarté des dispositions réglementaires et des engagements contractuels que les organismes bancaires souscrivent* ». Si les banques ont en effet contesté leurs engagements, il est désormais clairement établi, pour une partie d'entre elles, que les cautions sont des cautions de première demande. Cette remise en ordre sera poursuivie pour les autres banques.

De plus, l'organisation mise en place auparavant qui confiait la gestion des cautions aux services de la direction générale des douanes et des droits indirects a été abandonnée au profit d'un acte de cautionnement visant expressément l'office. Ainsi, les contentieux liés à l'exécution des cautions devraient être plus rares.

Une identification défaillante des aides devraient être plus rares

La Cour observe que la ventilation des aides nationales est sommaire dans les comptes de l'office, celles-ci étant regroupées dans trois chapitres dans lesquels aucun détail n'apparaît. Aussi, lui paraît-il nécessaire d'individualiser ces aides et de les distinguer des autres comptes de gestion. Si les opérations relatives aux interventions sont effectivement regroupées en trois lignes dans le compte de résultat de l'office, ce n'est pas le cas dans la balance générale des comptes où elles sont ventilées de manière détaillée.

A compter du budget 2001, la nomenclature budgétaire a été revue afin de permettre une meilleure ventilation des crédits d'interventions (distinction des aides à l'investissement, des aides à la promotion, des aides aux programmes techniques tels que l'innovation, etc). Cet effort sera poursuivi en 2002 et conforté par le nouveau règlement financier et comptable, qui prévoit notamment l'inscription des crédits communautaires dans les EPRD des offices, comme l'avait souhaité la Cour.

S'agissant de la notification préalable des aides à la Commission, il est prévu qu'une aide ne pourra désormais être engagée sans accord explicite de

la Commission sur le régime notifié et sans vérification de l'existence a minima d'une circulaire ministérielle définissant les modalités de ces interventions, la publication d'un texte réglementaire étant parallèlement suggérée au ministère de l'agriculture.

REPOSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

La régularisation des avances sur restitutions à l'exportation

♦ La Cour souligne tout d'abord que le traitement des dossiers de régularisation a subi de sérieux retards, tout en reconnaissant cependant une nette amélioration à compter de l'année 2000.

Les remarques de la Cour correspondent bien à la réalité de l'époque (1999). Conscient de la gravité de la situation, j'ai autorisé le directeur de l'OFIVAL à renforcer temporairement ses moyens en personnel ce qui a permis, comme le montrent les chiffres indiqués ci-dessous, de résorber le retard.

15.10.1998	15.10.1999	15.10.2000	01.06.2001
115,64 M€	209,48 M€	110,53 M€	47,14 M€

L'augmentation conséquente constatée entre l'exercice 1998 et l'exercice 1999 est due aux difficultés de mise en production du logiciel de traitement des restitutions, notamment en raison de la reprise des données de l'existant depuis l'exercice 1993.

A la date du 1^{er} juin 2001, il ne restait que 410 dossiers d'avances et préfinancements à régulariser chez l'ordonnateur et 70 chez le comptable.

♦ La Cour a constaté que les avances atteintes par les délais de forclusion étaient relativement nombreuses.

Les retards dans la régularisation des dossiers qui avaient été relevés en 1998 par la CCCOP étaient dus à plusieurs facteurs. Le logiciel informatique était inadapté et ne permettait pas d'éditer à intervalle régulier une liste des dossiers atteints par la forclusion. Certains dossiers particulièrement complexes ne pouvaient être gérés que par des agents expérimentés alors que les effectifs de l'office étaient insuffisants.

De plus, les difficultés inhérentes à la mise en place d'un nouveau logiciel informatique ont entraîné de nouveaux retards.

Ces retards de gestion, qui concernaient essentiellement des soldes de dossiers d'avances pour lesquels aucun dossier de régularisation n'avait été présenté, sont aujourd'hui complètement résorbés.

De plus, l'OFIVAL s'est doté d'outils de gestion lui permettant de suivre au mieux les dossiers frappés par la forclusion. Ce nouveau logiciel permet notamment l'édition régulière d'un état des dossiers susceptibles d'être frappés par la forclusion. Ces états reprennent les soldes restant à régulariser, les dossiers présents à l'Office en cours de traitement et permettent ainsi de suivre régulièrement les dossiers gérés d'un mois sur l'autre.

Un suivi spécifique est également assuré au sein d'un "Comité de coordination" interne à l'OFIVAL composé de représentants de l'ordonnateur et du comptable, créé depuis le mois de septembre 2000.

Au 31 mars 2001, restaient à régulariser des dossiers atteints de forclusion pour un montant total de 3,51 M€. Ces dossiers pouvaient de plus réglementairement faire l'objet de délais supplémentaires ou bénéficier de mesures dérogatoires allongeant ceux-ci. Les auditeurs de l'apurement des comptes de la commission européenne ont jugé la situation satisfaisante lors de leur mission de contrôle des 28 et 29 mai 2001.

♦ La Cour relève que l'exécution des cautions bancaires est défailante.

Il est effectivement indispensable que soit définie de façon claire la nature juridique des garanties dont le dépôt est un préalable nécessaire à la réalisation de nombreuses opérations communautaires. J'ai donc demandé à mes services de constituer un groupe de travail à cet effet.

La position arrêtée suite aux travaux de ce groupe qui, outre les représentants du ministère de l'agriculture comportait des représentants des offices agricoles (notamment leurs agents comptables) et des représentants de la direction générale de la comptabilité publique est qu'il s'agit d'une caution personnelle et solidaire avec renonciation aux bénéfices de discussion et de division conformément aux dispositions des articles 2011 et suivants du code civil et non d'une garantie à première demande qui n'est demandée que dans le cadre des procédures des marchés publics.

Ceci signifie que dès lors qu'une somme est due par l'opérateur cautionné à l'organisme payeur, celui-ci est en droit de demander immédiatement le paiement à la caution sans que celle-ci puisse différer ce paiement. En effet, la renonciation au bénéfice de la discussion et au bénéfice de division qui caractérise la caution solidaire (ci après « la caution ») signifie que la caution ne peut exiger du créancier qu'il demande d'abord le paiement au débiteur principal (bénéfice de la discussion) ni qu'il partage le paiement en cas de multiplicité de cautions (bénéfice de la division).

En pratique, l'organisme payeur émet un titre exécutoire à l'encontre de l'opérateur qui dispose d'un délai de 30 jours pour payer. Ce n'est que si celui-ci ne s'exécute pas que l'organisme payeur actionne la Caution qui dispose à son tour d'un délai de 30 jours pour payer. Les organismes payeurs

ne font pas usage du droit que leur confère la renonciation au bénéfice de discussion mais ils se calent sur le règlement communautaire sur ce point.

Ces cautions ne peuvent être exigées que quand la créance est reconnue certaine, liquide et exigible ce qui est le cas lors de l'émission d'un titre de recette. Si la Caution ne s'acquitte pas de la somme due, une procédure contentieuse doit alors être engagée à son encontre.

Cependant, lorsque le débiteur principal dépose un recours en opposition au titre de recette devant le tribunal administratif, le recouvrement est suspendu, y compris auprès de la Caution, jusqu'au jugement.

Ces cautions sont absolument conformes à la réglementation communautaire qui prévoit explicitement la suspension du recouvrement suite à un recours (cf. article 29 du R. 2220.85).

Toutefois, les offices sont confrontés aux difficultés suivantes :

- les entreprises contestent de façon trop fréquente leur dette (auprès d'un tribunal) ;
- la question de savoir si le dépôt du bilan d'une entreprise et la procédure collective ont un effet suspensif pour l'actionnement de la caution n'a pas reçu de réponse claire actuellement ;
- quelques établissements bancaires refusent de s'acquitter de leurs obligations en terme de caution. Or la réglementation communautaire prévoit que dans ce cas, ces établissements sont radiés de la liste des établissements de crédit pouvant accorder des garanties.

Lors de la dernière réunion du groupe de travail (le 7 février 2001), il a été acté qu'une étude allait être demandée par la direction générale de la comptabilité publique à la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances pour déterminer plus précisément les cas où il y a suspension du recouvrement de la caution, ces précisions devant par la suite être diffusées par instruction budgétaire et comptable applicable à l'ensemble des EPIC.

Un courrier sous double timbre « ministère de l'agriculture et de la pêche et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie », initié par la direction générale de la comptabilité publique lorsque les offices lui auront adressé les informations nécessaires, sera adressé au Comité des établissements de crédit, organisme chargé de délivrer les agréments aux établissements de crédit, pour l'informer du non respect de leurs obligations en matière de remboursement de cautions de certains établissements bancaires.

♦ La Cour observe que les pénalités ne sont pas appliquées strictement.

L'OFIVAL applique strictement la réglementation communautaire et notamment la pénalité de 15 % prévue lorsque l'opérateur a demandé une avance sur restitutions supérieure à celle à laquelle il a réellement droit.

S'agissant du dossier auquel la Cour fait référence quand elle observe que, dans certains cas, la pénalité n'est pas du tout appliquée, des conditions particulières expliquent le retard avec lequel l'entreprise concernée a remis les pièces permettant le paiement de ces restitutions (à savoir les troubles intérieurs que connaissait à cette époque l'Angola, pays tiers concerné). Compte tenu de ces circonstances, j'ai décidé que l'OFIVAL, à titre exceptionnel, pouvait annuler le titre de recette invoqué.

Sur le respect des délais de forclusion, il est considéré qu'en application de la fiche interprétative n° 47 du 12 mai 1992, qui a été confirmée lors de l'actualisation de ces fiches et qui porte désormais le n° 27, le dépôt des dossiers de restitutions peut intervenir jusqu'au 18^{ème} mois, le paiement de la restitution se limitant dans ce cas à 85 % du montant initial.

L'identification des aides nationales et leur notification aux autorités communautaires

Des aides mal identifiées

♦ La Cour observe que la présentation des comptes de l'OFIVAL ne permet pas de voir à quelle action est affectée un crédit.

Les remarques faites sur la période antérieure à 1998 ont été prises en compte dans la nouvelle organisation mise en place à partir du 1^{er} janvier 2000 avec le nouveau logiciel SIVALNL et à partir du 1^{er} janvier 2001 avec la mise en place d'une nouvelle nomenclature de chapitres budgétaires portée de 19 à 26 chapitres plus détaillés.

En outre, à l'intérieur de chaque chapitre, une nomenclature détaillée est utilisée comportant plus d'une centaine d'aides, ce nombre étant variable en fonction de la création ou disparition de ces aides ; pour chacune des rubriques de cette nomenclature, le montant engagé et payé par exercice est enregistré.

La comptabilité ne comporte pas de numéros de comptes subdivisés par aides pour recouper ces sommes mais le logiciel assure la cohérence entre la gestion budgétaire et comptable. L'objectif d'information détaillée et précise peut ainsi être atteint.

Les mesures de gestion de crise des marchés sont regroupées dans le chapitre 101 "interventions". Cela explique que le volume budgétaire de ce chapitre soit variable et très élevé dans le cas de l'année 2001 en raison de la

crise de l'ESB. Cependant, la quasi-totalité des mesures spécifiques prises par lettre interministérielle y figurent désormais.

Lorsque les aides concernées présentaient une spécificité, un chapitre spécial a été créé par souci de transparence (exemple du chapitre 106 "aides directes aux éleveurs de bovins").

La Cour relève que toutes les aides n'ont pas été déclarées à la commission

La dernière mise à jour de l'inventaire des aides nationales porte sur la période 1992-1996. La mise à jour de cet inventaire pour les années postérieures, bien que largement entamée, n'a pas été poursuivie. En effet, la commission a adopté, le 1^{er} février 2000 (JOCE C/28 du 1.02.2000), de nouvelles lignes directrices pour le secteur agricole qui prévoient la mise en place d'un nouveau type de rapport. En conséquence, la commission a informé les Etats membres qu'elle n'exigeait pas les inventaires antérieurs non encore réalisés, en dépit d'un retard pour certains Etats membres de près de quinze ans.

Néanmoins le gouvernement français a engagé un exercice de mise en conformité des dispositifs non encore notifiés à ce jour, bien que la nécessité de faire face aux crises conjoncturelles et au maintien de l'ordre public conduise parfois à décider dans l'urgence d'apporter des réponses particulières aux secteurs qui traversent des crises. L'exercice de mise en conformité, pour ce qui concerne l'OFIVAL, porte essentiellement sur les dispositifs d'aide aux entreprises (approuvé par la commission le 7.06.2001) et d'aide à la publi-promotion (notifié le 15 mai 2001 et en cours d'examen par la commission).

REPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES VIANDES, DE L'ELEVAGE ET DE L'AVICULTURE (OFIVAL)

La régularisation des avances sur restitutions à l'exportation

La mise en place d'un logiciel de gestion des « débiteurs potentiels » comme cela a été récemment demandé par la Commission européenne permettra d'optimiser le suivi des avances et préfinancements versés, des demandes de régularisation déposées par les opérateurs et des régularisations effectivement réalisées par l'Office y afférentes.

En ce qui concerne les risques liés aux dossiers forclos, une information des opérateurs à 10 et 16 mois est assurée pour leur rappeler qu'ils n'ont pas présenté de dossier. De plus, pour le suivi interne, un état

mensuel des dossiers forclos non traités est éditée et fait l'objet d'un suivi particulier par une équipe spécialisée au sein d'un comité de coordination composé de l'ordonnateur et du comptable.

Au 15 octobre 2001, date de la fin de l'exercice communautaire 2001, environ 60 dossiers pour lesquels le délai de forclusion est dépassé et représentant moins de 0,76 M€ n'avaient pas encore été régularisés. De plus, certains d'entre eux faisaient réglementairement l'objet de délais supplémentaires ou bénéficiaient de mesures dérogatoires allongeant ceux-ci. Les auditeurs de la Commission européenne ont jugé la situation satisfaisante lors de leur mission de contrôle des 28 et 29 mai 2001.

La réglementation en matière de restitutions à l'exportation prévoit que les dossiers comprenant les pièces justificatives prouvant le droit à restitution doivent être présentés dans les 12 mois qui suivent la date d'acceptation par le bureau de douane de la déclaration d'exportation. Si ces pièces sont présentées au-delà des 12 mois mais dans les 18 mois, une pénalité égale à 15 % du montant avancé est infligée. Afin d'éviter d'avoir à traiter un dossier à deux reprises (dès le dépassement du délai de 12 mois puis lorsque les 18 mois sont écoulés), la Commission européenne a autorisé depuis 1992 les Etats membres à ne traiter les dossiers qu'à l'issue des 18 mois. Cette procédure a d'ailleurs été validée par les services du FEOGA dans une lettre d'observations du 23 novembre 1999. Par conséquent, les pénalités sont appliquées strictement et en conformité avec les instructions en vigueur.

La question de la nature juridique des garanties demandées par les organismes payeurs français et notamment l'OFIVAL a effectivement fait l'objet d'une analyse juridique par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche. Cependant, contrairement à ce qui est indiqué, la position arrêtée est que les cautions en cause sont des cautions personnelles et solidaires avec renonciation aux bénéfices de discussion et de division conformes aux dispositions des articles 2011 et suivants du code civil.

Hormis le cas où le titre exécutoire de l'OFIVAL est contesté en première instance devant le juge administratif, ce qui suspend tout recouvrement en application de l'article 164 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les cautions sont systématiquement appréhendées à l'échéance en cas de refus de paiement par le débiteur principal dans un délai de 30 jours (délai prévu par l'article 29 du règlement (CEE) n° 2220/85). En cas de refus de paiement des organismes bancaires, des actions contentieuses sont engagées.

L'identification des aides nationales et leur notification aux autorités communautaires

En ce qui concerne l'identification des aides, à compter du 1^{er} janvier 2001, une nouvelle nomenclature de chapitres budgétaires plus détaillée a été mise en place. A l'intérieur de chaque chapitre, une nomenclature détaillée comportant plus d'une centaine d'aides est utilisée et le montant engagé et payé par exercice est enregistré aide par aide.

Conformément aux lignes directrices de la Commission européenne adoptées le 1^{er} février 2000, un nouveau type de rapport d'inventaire des aides nationales a été instauré. En outre, la Commission a précisé qu'elle n'exigeait pas la transmission des inventaires non encore réalisés pour les années antérieures. Un rapport annuel sera donc désormais systématiquement transmis.

En ce qui concerne les aides mises en œuvre avant notification ou simultanément à celles-ci, cette anomalie procédurale est inhérente à la période de crise que traversent les secteurs gérés par l'OFIVAL, notamment le secteur de la viande bovine depuis 1996. En effet, la nécessité de prendre de façon urgente des mesures spécifiques n'a parfois pas permis d'attendre la validation officielle des services de la Commission. Hors période de crise, la procédure classique de notification préalable est maintenant respectée.

La défaisance du GAN

PRESENTATION

La Cour a publié en décembre 2000 un rapport public particulier sur l'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier qui opérait la synthèse de plusieurs enquêtes menées sur des structures dites de défaisance. La défaisance dont il s'agit ici, celle du GAN, est une opération ayant pour but d'améliorer le bilan de l'entreprise en transférant à une entité distincte des actifs considérés comme compromis en tout ou en partie. Le rapport public particulier précité en avait décrit le mécanisme et l'évolution (pp. 183-189). Mais l'examen des activités proprement dites de la structure de défaisance n'était pas achevé par la Cour à la date de rédaction du rapport public précité.

Au début des années 1990, lors du retournement du marché de l'immobilier, le groupe bancaire UIC-Sofal, filiale de la société GAN SA spécialisée dans le financement de l'immobilier, a subi les conséquences de la politique de crédit hasardeuse qu'il avait menée. Son bilan s'est trouvé affecté de manière insupportable par le poids des créances douteuses.

Pour tenter d'y remédier, Bâticrédit, la structure de défaisance, montée en décembre 1994, a acquis auprès de l'UIC-Sofal un portefeuille de ces créances, à leur valeur faciale de 2,62 Md€. Ces créances n'avaient à cette date qu'une valeur vénale estimée entre 960 M€ et 1,20 Md€. Il s'agissait d'une défaisance en interne : Bâticrédit a été financée par la voie de prêts internes au groupe GAN. L'Etat n'est pas intervenu dans le financement et n'était pas présent dans les structures créées. Les pertes attachées aux créances transférées demeuraient donc à la charge du groupe GAN. Bâticrédit avait avant tout pour objet de permettre, grâce à un montage complexe faisant intervenir des structures écran de droit anglo-saxon, l'étalement et la déconsolidation comptable de ces pertes. A ce titre, si Bâticrédit n'était pas juridiquement une filiale du GAN à cause de l'écran créé à Jersey, elle ne disposait pas d'une autonomie de gestion. La gestion des créances restait confiée à Sofal ; la

cession à des tiers des immeubles sous-jacents aux créances s'effectuait avec l'appui des services de la direction immobilière du GAN.

La détérioration de la situation de l'ensemble du groupe, notamment du fait de l'ampleur des pertes de la structure de défaisance, a conduit l'Etat à apporter son soutien au GAN au début de l'année 1997. Dans le cadre du plan de soutien, l'Etat a accepté de couvrir les pertes de Bâticrédit. Bâticrédit est demeuré sous le contrôle du GAN jusqu'à la privatisation du groupe en juillet 1998, avant de passer sous le contrôle de l'Etat.

L'enquête a été menée par la Cour de l'été 2000 à l'été 2001 dans la structure de défaisance, détentrice des documents. Elle a permis de constater que les opérations effectuées par Bâticrédit, et dont l'Etat a supporté les conséquences, ont été conduites de manière contestable. La négociation du recouvrement des créances auprès des promoteurs a conduit à accorder à ceux-ci des concessions et la vente de certains biens immobiliers s'est faite dans des conditions également critiquables.

I – Structure et évolution de la défaisance

A – Le montage

Le montage consistait à créer deux sociétés : l'une, Bâticrédit, porteuse des créances compromises, est financée par un prêt accordé par l'autre, Bâticrédit Finances et Compagnie (BFC). BFC est elle-même refinancée par différentes sociétés du GAN, grâce à des prêts pour l'essentiel venant à échéance en 2008. Bâticrédit et BFC sont détenues par une cascade de trusts établis à Jersey, ce qui permet leur déconsolidation comptable. Le groupe GAN peut en recouvrer la propriété par le biais d'une option de rachat des parts.

Bâticrédit ne provisionne pas ses pertes latentes, au motif que BFC lui consent, année après année, un abandon de créances égal aux pertes enregistrées au cours de l'exercice. C'est donc BFC qui, en consentant ces abandons, accumule les pertes constatées. En effet, son statut de SNC la dispense de toute obligation de reconstituer ses fonds propres. Les sociétés prêteuses reportent ainsi la constatation des pertes à 2008, à l'échéance des prêts.

Les commissaires aux comptes n'ont pas critiqué ce montage, et ont également accepté que BFC ne provisionne pas davantage ses propres pertes latentes, au motif que ses financeurs, à l'échéance des prêts, lui consentiront à leur tour un abandon de créances.

Le montage a donc un double intérêt. D'une part, il permet de cantonner les pertes constatées dans une structure déconsolidée. D'autre part, l'absence de provisionnement des pertes latentes chez Bâticrodit et BFC, si elle ne dispense pas le GAN de provisionner les pertes dans ses comptes, lui confère une latitude sur ce provisionnement.

Il n'est cependant pas exempt de critiques :

L'absence de provisionnement des pertes latentes chez Bâticrodit, en dérogation à l'article 9 al. 7 du code de Commerce, peut être acceptée dans la mesure où toute perte constatée fait l'objet en contrepartie d'un abandon de créance accordé au cours du même exercice par BFC. En revanche, l'absence de provisionnement des pertes latentes dans les comptes annuels de BFC n'est pas justifiée de manière probante par la perspective d'un abandon de créance qui surviendrait à l'échéance des prêts.

Cette absence de provisionnement des pertes latentes permet aux structures de défaillance de ne pas procéder à une évaluation périodique et rigoureuse de leurs actifs. Ceci a conduit à une découverte tardive de l'ampleur des pertes latentes, avec la nécessité pour le groupe et pour sa tutelle de s'y adapter dans l'urgence.

Surtout, cette défaillance était financée en interne, dans des conditions qui se sont révélées rapidement insuffisantes, en raison principalement de la situation d'ensemble du groupe mais aussi de l'évolution de la conjoncture. Une telle solution n'était pas de nature à résoudre durablement les difficultés nées des pertes de l'UIC-Sofal dans l'immobilier.

B – Historique

Après un audit des créances immobilières de l'UIC-Sofal réalisé à la fin de 1993 et au début de 1994, révélant une situation dégradée qui appelait un soutien massif, le GAN s'est engagé dans un dispositif de défaillance des actifs les plus compromis au cours de l'année 1994. Ce dispositif est devenu effectif par le biais d'un protocole de défaillance en date du 16 décembre 1994.

En 1995, l'Etat a consenti un soutien au groupe GAN sous forme d'apport de titres Elf et CIC pour un montant de 430 M€. Ce plan n'était pas à la hauteur des difficultés du groupe, notamment du fait de l'aggravation des pertes latentes des structures de défaillance.

Un nouveau plan de soutien, d'une ampleur bien plus considérable, a été annoncé par le ministre en charge de l'économie et des finances le

jour de l'arrêté des comptes de 1996 de la holding du groupe, la société centrale du groupe GAN. (conférence de presse du ministre du 27 février 1997 dont les termes ont été confirmés par une lettre du ministre du 28 avril 1997). Il consistait en :

- une recapitalisation du groupe GAN à hauteur de 1,68 Md€,
- l'engagement par l'Etat de supporter les charges de la SC GAN au titre de la garantie apportée par cette dernière aux prêts finançant la société Bâticrédit. Cet engagement a été expressément autorisé par la loi de finances rectificative pour 1997 (article 40) dans la limite d'un montant maximum de 1,66 Md€ en principal.

Ce plan a été accepté le 30 juillet 1997 par la Commission européenne. Au terme des négociations, la Commission, parmi les conditions posées à son accord sur le plan de redressement, a demandé que les actifs en défaillance soient, pour l'essentiel, cédés avant fin 1998. Elle a par ailleurs pris note du montant de la garantie des pertes.

Le plan de soutien a préparé la privatisation du groupe GAN, intervenue entre avril et juillet 1998. Après la cession des différentes sociétés composant le groupe, la structure de défaillance est restée à la charge de l'Etat. Vidée de ses participations, la holding du GAN, la Société centrale du GAN, est demeurée publique sous le nom de SGGP (Société de Gestion de Garanties et de Participations). Parmi ses attributions, cette société a été appelée à couvrir les pertes de la structure de défaillance, et a bénéficié, notamment à cet effet, de l'affectation du produit de la privatisation.

A cette période, la structure de défaillance ne disposait plus que de quelques créances ou immeubles. La majorité des actifs ayant été cédés au cours de l'année 1997, Bâticrédit recelait surtout, en 1998, les pertes accumulées au fil des opérations déjà soldées.

C – Description de la stratégie

La société Bâticrédit était titulaire d'un portefeuille comportant deux types d'actifs : des créances sur des professionnels de l'immobilier, et des immeubles déjà acquis en compensation de créances, lors de procédures menées par l'UIC-Sofal avant transfert des actifs à la structure de défaillance. Il lui appartenait donc de réaliser au mieux deux types d'opérations distinctes : le recouvrement des créances auprès des débiteurs, le plus souvent par le biais de l'acquisition en propre des biens immobiliers sous-jacents aux créances, en échange de l'abandon de celles-ci, et la cession des immeubles détenus en propre. Le portefeuille d'actifs

de Bâticrédit comportait ainsi à l'origine près de 300 biens immobiliers. Il s'agissait principalement d'immeubles situés à Paris et en banlieue parisienne, plus marginalement sur la Côte d'Azur.

1 – La stratégie initiale de gestion "au fil de l'eau"

Bâticrédit avait pour objectif initial de réaliser ses actifs dans la durée. Le groupe GAN escomptait une remontée progressive du marché, et la récupération de 170 M€ par an pendant 6 ans, de 1995 à 2000. La stratégie mise en place peut être décrite comme "une cession au fil de l'eau" : elle prévoyait une gestion optimale des dossiers sans se placer dans une optique liquidative, mais en prenant le temps de mener au mieux les différentes phases d'appropriation et de cession des biens.

Dans le courant de l'année 1996, il s'est avéré que l'objectif ne pouvait pas être atteint. Seuls 107 M€ avaient été recouverts en 1995 par des cessions à l'extérieur du groupe, du fait de négociations plus longues que prévu avec les promoteurs et les marchands de biens.

En outre, le GAN a réalisé que les coûts de portage liés à l'immobilisation de 2,58 Md€ de financements dans la structure de défaillance était insupportables : ils se montaient en 1995 à 169,22 M€. La stratégie de gestion au fil de l'eau n'était donc pas tenable pour le groupe GAN, compte tenu des difficultés de financement et de trésorerie qu'il affrontait. L'UIC, société la plus fragile et la plus exposée aux pertes de Bâticrédit, a dû réduire ses encours sur celle-ci sur ordre de la Commission bancaire.

Deux solutions étaient alors possibles : ou bien envisager la liquidation pure et simple des actifs défaussés, ou bien obtenir de l'Etat des modalités de soutien permettant au groupe GAN de se soustraire à la contrainte du financement de Bâticrédit. Au début du second semestre 1996, le groupe GAN dans son entier s'est trouvé affaibli, notamment par le poids des créances immobilières, au point de demander à l'Etat un soutien massif à l'ensemble du groupe. Le dossier de la défaillance Bâticrédit s'est dès lors inscrit dans la perspective de la privatisation du groupe.

Un audit réalisé au second semestre 1996, à la demande de l'Etat qui souhaitait avoir une vue exacte de la valeur réelle des actifs défaussés, a joué un rôle majeur dans la révélation de l'aggravation de la situation du GAN et dans le choix d'une stratégie liquidative. Cet audit a en effet pris pour hypothèse que le GAN se plaçait dans une telle stratégie. Il a donc appliqué aux actifs de lourdes décotes forfaitaires dues au recours à des procédures de vente rapide, comme les ventes par blocs. Il en est résulté

une révision à la baisse de la valeur estimée du portefeuille, qui n'était plus évalué qu'à 730 M€ (soit 230 M€ à 460 M€ de moins que prévu au départ), et par suite une aggravation des pertes potentielles du groupe. A son tour, la révélation de ces pertes non provisionnées a été utilisée comme argument pour justifier un plan de soutien massif, incluant la liquidation des actifs en défaillance.

2 – La stratégie de liquidation mise en place à la fin de l'année 1996

Dans le cadre du plan de soutien de l'Etat et dans la perspective de la privatisation du groupe, la stratégie de cession "au fil de l'eau" a donc fait place à la liquidation des actifs.

Cette stratégie de liquidation a été étudiée dès le second semestre 1996 et validée dans l'ensemble de ses dispositions, en particulier la vente en bloc d'un grand nombre d'actifs, en avril 1997. Elle a été mise en œuvre pour l'essentiel au cours de l'année 1997, alors que le marché immobilier était au plus bas. Pour attirer les rares acquéreurs, les cessions se sont faites avec des rabais considérables par rapport aux prix d'expertises qui tenaient pourtant compte de la baisse du marché.

Au terme de cette liquidation, lors de la privatisation du GAN, il ne restait plus dans la défaillance qu'un reliquat d'actifs à valoriser estimé à 68 M€ au 30 avril 1998.

II – La conduite des opérations de défaillance sous l'égide du groupe GAN

A – Une dilution des responsabilités

Bâticrédit a été placée dès l'origine dans une entière dépendance vis-à-vis du groupe GAN. Le protocole constitutif de la défaillance en date du 16 décembre 1994 prévoyait que les tâches opérationnelles seraient en fait sous-traitées à des filiales du groupe.

La gestion des créances était ainsi dévolue à la Sofal elle-même, à titre gratuit. Sofal avait toute liberté pour décider de la manière la plus appropriée pour assurer le recouvrement. Sofal a donc géré des créances dont elle était assurée de ne pas porter le poids des pertes. Il convient de préciser que les modalités mêmes de transfert des créances douteuses

favorisaient la poursuite de l'implication de Sofal dans leur gestion : les encours sur un même promoteur ou marchand de biens, voire une même opération, se sont trouvés souvent répartis entre Bâticrédit et Sofal.

Quant à la gestion des immeubles - location, cession - elle était confiée, à titre onéreux, à trois filiales du GAN spécialisées. Les décisions les plus importantes étaient réservées à un comité tripartite associant le président de Bâticrédit, un représentant du GAN et, selon qu'il s'agissait de gestion des créances ou de gestion des immeubles, un représentant de Sofal (qui constituait la filiale de crédit immobilier de l'UIC-Sofal) ou un représentant des filiales immobilières du GAN. La composition de ce comité assurait donc au GAN la faculté de contrôler les décisions ; cette faculté a été renforcée par le choix, par le GAN, des dirigeants successifs de Bâticrédit.

La pratique de la décision a accru encore le caractère subordonné de Bâticrédit. Alors que, dans le montage initial, cette société pouvait conserver une forme d'autonomie, il est apparu que le comité Bâticrédit n'était pas un lieu d'arbitrage, les décisions étant prises ailleurs sans qu'une unité de direction soit véritablement assurée. En outre, les différentes entités concernées, y compris au sein du groupe GAN, ne poursuivaient pas toutes les mêmes intérêts. Les luttes d'influence entre Bâticrédit, Sofal et diverses entités du GAN ont concouru à diluer et à masquer les responsabilités.

S'agissant d'une structure de défaisance dont les pertes étaient garanties par le GAN lui-même, par le biais des financements qu'il lui consentait, il était normal que ce groupe exerce une tutelle étroite sur les activités de cette structure. Encore fallait-il qu'elle s'exerce de manière efficace, et en limitant les charges d'exploitation pesant sur la structure de défaisance.

Toutefois, à partir du second semestre 1996, lorsque sont engagées les négociations avec l'Etat pour assurer la survie du groupe, et a fortiori à partir d'avril 1997, lorsque ce soutien massif est formalisé par l'engagement du ministre, il apparaît que les sociétés qui contrôlent la structure de défaisance n'auront pas à porter le poids de ses pertes. Le contrôle de l'Etat sur les cessions n'a pourtant pas été significativement accru jusqu'en juillet 1998, date de la privatisation, et la majorité des cessions a eu lieu dans cet intervalle. Il est regrettable que, à partir du moment où il avait décidé d'en supporter directement les pertes, et pendant plus d'un an, l'Etat n'ait pas cherché à contrôler plus strictement les opérations de défaisance. Il existait en effet un risque que le GAN privilégie ses intérêts à court terme par rapport à ceux de l'Etat.

B – La gestion des créances par la Sofal

1 – Le choix de la procédure amiable

Les débiteurs étant dans l'incapacité d'honorer leurs dettes, c'est principalement la cession des biens immobiliers sous-jacents aux créances qui était de nature à permettre un recouvrement. La cession de ces biens pouvait être envisagée soit après une négociation avec le débiteur prévoyant que la structure de défaillance abandonnait sa créance en compensation de la propriété du bien financé, soit après une négociation visant à contraindre le débiteur à céder lui-même le bien et à en verser le prix de vente à Bâticrédit, soit enfin, au terme d'une action en justice, la structure de défaillance pouvant recevoir du mandataire liquidateur, en compensation de sa créance, le bien qu'elle avait financé. Dans tous les cas, compte tenu de l'effondrement du marché entre la date d'octroi des prêts et la période d'activité de la structure de défaillance, ce recouvrement ne pouvait être que très partiel.

Il existait un risque important à confier à la Sofal, au nom de Bâticrédit, ces procédures de recouvrement de créances compromises : la Sofal n'était sans doute pas la mieux placée pour exercer des actions coercitives envers les débiteurs défaillants, un petit nombre de professionnels de l'immobilier, avec lesquels elle avait entretenu des relations privilégiées, leur accordant des crédits importants sans s'entourer de garanties suffisantes.

Dans les faits, la Sofal a systématiquement privilégié la voie de la négociation amiable avec les débiteurs, au prix de concessions importantes, et ce même dans les cas les plus patents de mauvaise foi de ceux-ci. En réalité, la Sofal elle-même redoutait la mise en jeu de procédures judiciaires, car dans de nombreux cas, elle s'était mise lors de l'octroi des prêts, ou lors de la signature de premiers protocoles transactionnels avec les débiteurs, dans une situation qui risquait d'être attaquée au nom du soutien abusif par les débiteurs ou par d'autres créanciers.

Les protocoles négociés dans un premier temps reposaient sur l'hypothèse d'une crise passagère de l'immobilier et ont organisé la survie des débiteurs. Ceux-ci ont obtenu de pouvoir commercialiser eux-mêmes les biens de leurs sociétés, et de maintenir ainsi leur activité. Dans certains cas, ils se sont engagés à céder une partie des immeubles dans un délai fixé, à défaut de quoi Bâticrédit en deviendrait propriétaire en compensation de sa créance. Dans un second temps, à partir de l'année 1996, la persistance de la crise immobilière a conduit la Sofal à tenter de

solder les dossiers des débiteurs au plus vite, par la négociation sous l'égide du tribunal de commerce : les débiteurs étaient invités, pour solde de tout compte, à céder directement à leur créancier le bien financé. Tout au long de ces deux phases, la Sofal a mis en avant la rapidité supposée de ce mode de recouvrement pour écarter le plus souvent jusqu'à la menace des procédures contentieuses. Selon la Sofal, ses dossiers ne permettaient d'estimer ni la solvabilité du débiteur, ni les risques financiers attachés à un probable soutien abusif. Faute de disposer, depuis l'octroi des crédits, de ces informations, la Sofal n'était pas en mesure d'adopter d'autre ligne que celle du protocole amiable.

La Cour relève que l'indigence des dossiers de crédit de la Sofal a non seulement conduit celle-ci à la quasi-faillite, mais compromis l'appréciation de la meilleure stratégie de recouvrement. Les carences de la politique de crédit aux promoteurs ont donc eu un effet doublement pénalisant : l'un s'est manifesté lors du retournement du marché, l'autre s'est révélé peu à peu, au fur et à mesure du traitement des créances.

Par ailleurs, l'argument de la plus grande rapidité d'une procédure amiable a été rendu partiellement inopérant par la mauvaise volonté des débiteurs, qui ont fait durer le plus possible les négociations. Bien souvent, les premiers accords conclus n'ont pas été respectés par les promoteurs et les marchands de biens, si bien qu'il a fallu entamer de nouvelles négociations pour obtenir l'appropriation de tous les biens ; au total, les procédures amiables se sont poursuivies sur plusieurs années.

Le cas d'un marchand de biens de surface moyenne est à cet égard exemplaire. Sa situation a été examinée en mai 1995 par le comité Bâticrédit : ce débiteur aurait organisé son insolvabilité en cédant les parts de ses sociétés rentables à une société de droit étranger détenue par sa famille. Le comité entérine le principe d'une assignation en liquidation judiciaire. C'est cependant une procédure amiable qui est engagée par la Sofal, débouchant sur la signature d'un protocole en juin 1996. Ce protocole prévoyait la reprise par Bâticrédit des actifs sous-jacents aux créances. A la fin de l'année 1997, la Sofal constate que le protocole n'a pas été régulièrement appliqué : le débiteur a entravé l'appropriation des biens. Afin d'aplanir les difficultés, un avenant au protocole a été signé en décembre 1997, sans que le comité Bâticrédit donne formellement son accord. Mais le débiteur a persisté à ne pas tenir ses engagements, bloquant toujours l'appropriation d'un bien par la structure de défaillance. Le sort de cet actif n'a été de nouveau abordé qu'en juin 2000. Lors de l'enquête de la Cour, ce dossier n'était toujours pas clos, après plus de 6 ans de négociations amiables.

La séparation des charges entre les deux entités a conduit à ce que chacune d'entre elles tente de faire valoir ses intérêts propres. Ainsi, lorsque la Sofal négociait pour le compte de Bâticrédit des accords avec des débiteurs sur lesquels elle avait conservé dans ses livres une partie de la créance, il a été constaté sur certains dossiers qu'elle répercutait sur Bâticrédit tout ou partie des charges résultant des concessions qu'elle était amenée à consentir sur ses propres créances, alors même qu'elle conservait l'intégralité de certaines sommes recouvrées dans le cadre de transactions du même type.

2 – Les concessions accordées aux débiteurs

La Sofal a parfois été conduite à transiger avec les débiteurs, alors même que les conséquences de sa faible performance en matière de recouvrement étaient assurées par Bâticrédit, et qu'elles le seront in fine en grande partie par l'Etat. Dans ce cadre, la Sofal a permis aux débiteurs de s'affranchir de toutes contraintes en échange de l'appropriation, par Bâticrédit, des biens financés. Elle a donc fait porter à Bâticrédit tout le poids de la dévalorisation de ces biens, sans obtenir d'autre compensation des débiteurs.

Les contraintes imposées aux débiteurs dans le cadre du règlement de leur dette ont été minimales et leur non respect n'a pas été sanctionné. Les clauses de retour à meilleure fortune, destinées à permettre à la structure de défaillance de percevoir une partie d'éventuels bénéfices futurs de ses anciens débiteurs, n'ont jamais eu qu'une portée symbolique. Dans de nombreux cas, elles étaient limitées aux profits que les débiteurs pourraient réaliser sur de nouvelles opérations financées par la Sofal elle-même, alors qu'il n'entraînait pas dans les projets de la Sofal de poursuivre des relations commerciales avec les promoteurs et les marchands de biens responsables de ses propres difficultés. En outre, leur mise en œuvre n'a fait l'objet d'aucun suivi par la Sofal. Lorsque le débiteur obtenait de commercialiser les biens lui-même, les clauses de délégation de loyer ont été rares et peu respectées.

Pour obtenir un accord avec les débiteurs, la Sofal a renoncé de manière systématique à mettre en jeu les cautions personnelles des débiteurs. La quasi-totalité des sûretés détenues sur les biens propres a été abandonnée, alors même que dans plusieurs cas ces biens avaient donné lieu à des créances transférées à Bâticrédit. En acceptant d'abandonner les créances sur les résidences personnelles des débiteurs, afin de faciliter le règlement de leur dossier, la Sofal a mis à la charge de Bâticrédit, et donc de l'Etat, le financement des biens personnels de certains marchands de biens ou promoteurs.

Pour permettre l'appropriation par Bâticrédit d'un bien dont elle avait financé l'acquisition (situé sur l'une des avenues les plus prestigieuses du XVIème arrondissement de Paris), la Sofal a fait verser par Bâticrédit une indemnité d'éviction de 490 000 € environ à l'épouse du marchand de biens concerné, au motif que celle-ci bénéficiait d'une convention - non datée - d'occupation gracieuse des lieux.

Dans un autre cas, la Sofal, agissant pour le compte de Bâticrédit, a fait verser par cette dernière une indemnité d'éviction de 150 000 € environ à une société occupant les locaux d'un immeuble destiné à être repris par la structure de défaillance, alors même que cette société appartenait au débiteur.

Dans le cadre du règlement d'ensemble du dossier d'un important débiteur, la Sofal a consenti à celui-ci, jusqu'à son décès, l'usufruit d'un appartement de prestige de 250 m², avec jardin, à Paris VIIème, dont elle avait financé l'acquisition. La Sofal a abandonné la créance détenue par Bâticrédit sur ce bien, d'un montant de 3,43 M€, en échange de la seule nue-propriété du bien. Bâticrédit a revendu par la suite cette nue-propriété à un marchand de biens pour 230 000 €.

Dans un dernier dossier, un marchand de biens a obtenu de conserver purement et simplement, sans aucun remboursement, sa luxueuse résidence personnelle qui avait donné lieu à un crédit de 5,03 M€ défaussé à Bâticrédit.

Si, compte tenu des informations dont la Sofal s'est contentée, le protocole amiable semblait la voie de recouvrement des créances la plus adaptée économiquement, cette position l'a conduite très loin sur la voie des concessions accordées aux débiteurs. Le recours à la menace d'une action en justice, même sans intention de la conduire à son terme, ainsi que le choix de la solution contentieuse sur quelques dossiers sélectionnés avec soin, auraient pu constituer des armes efficaces, susceptible de conduire les débiteurs à réduire leurs prétentions à des avantages personnels. L'examen des dossiers montre qu'elle n'a été que très rarement employée.

C – Les opérations de cession

Les opérations de cession des biens de Bâticrédit apparaissent souvent critiquables.

1 – Des prix de cession très inférieurs aux valeurs d'expertise sur les biens vendus isolément

A partir de la fin de l'année 1996, les documents fournis à l'appui des cessions portent de moins en moins la marque d'un souci de valorisation optimale des biens. La plupart ne contiennent qu'une argumentation minimale. Dans certains cas, ils se bornent à constater un écart important entre l'offre soumise au comité Bâticrodit, et les valeurs d'expertise. Dans d'autres ils se réfèrent aux seules valorisations établies, dans une optique liquidative, par l'audit mené au second semestre 1996. A titre d'exemple, il est possible de mentionner, parmi un grand nombre de dossiers analogues :

Une ZAC estimée entre 1,07 M€ et 1,22 M€, cédée 810 000 € environ "compte tenu des impératifs d'une cession rapide" (procès-verbal du comité Bâticrodit).

Un immeuble d'habitation de 609 m², libre, rénové en 1994, situé dans un quartier recherché (VII^{ème} arrondissement de Paris). Expertisé à 1,91 M€ en août 1996, il est cédé pour 1,37 M€ en août 1997 à un marchand de biens. Le prix au m² est de l'ordre de 2 286,74 € alors que les transactions sur ce type de biens pouvaient atteindre 4 573,47 €/m² à cette époque.

Un immeuble classique, de belle facture, luxueusement restructuré en 1994, abritant 2 300 m² de bureaux et 667 m² d'habitation, à Paris VIII^{ème}. Expertisé à 15,02 M€ en juillet 1996, il est cédé un an plus tard pour 10,82 M€ à un marchand de biens, alors que le marché n'a pas baissé dans cette proportion. Le prix au m² ressort à 3 658,78 €/m², alors qu'il atteignait parfois 6 097,96 €/m² sur ce type de biens à cette époque.

Un vaste ensemble de bureaux (7 500 m² environ) bien situé et bien entretenu, estimé à 24,62 M€ en septembre 1995. Cédé après un appel d'offres restreint pour 12,65 M€ en septembre 1997, alors même que le prix de réservation était fixé à 13,72 M€. La décote subie par ce bien est très supérieure à l'évolution du marché dans l'intervalle. Le prix au m² est voisin de 1 676,94 €/m² alors que ce type de biens se négociait à cette date à plus de 3 048,98 €/m²¹⁶.

16 les références de prix au m² sont extraites des statistiques de la direction des services fonciers de Paris.

2 – L'ampleur particulière de la décote subie sur les ventes en bloc

La décision de liquider les actifs détenus par Bâticrédit s'est traduite par le recours à des ventes en bloc, entraînant des décotes encore plus considérables par rapport aux valeurs d'expertise des biens que dans le cadre des ventes au détail.

La vente en bloc la plus importante a concerné un périmètre de 75 actifs. Le portefeuille d'actifs initial était évalué en 1996 à 175,16 M€ en cas de vente étalée, à 131,87 M€ en cas de vente rapide, mais actif par actif, et à 96,96 M€ dans le cadre d'une vente en bloc. L'application successive d'une décote pour vente rapide (matérialisant le coût de la liquidité dans un marché déprimé) et d'une décote pour vente en bloc a donc conduit à réduire la valeur du portefeuille de 78,21 M€, soit 45 %. Une autre étude a conclu que même en prenant en compte les coûts de portage, une cession des biens dans la durée conduisait à un gain de 30,49 M€ par rapport à la vente en bloc.

Le portefeuille a finalement été cédé pour 102,90 M€ en novembre 1997. C'est la direction générale du GAN qui a conduit de bout en bout cette opération, dont les conséquences ont été portées par Bâticrédit.

Quelques autres ventes en bloc de moindre ampleur ont été réalisées, avec des décotes très significatives, de l'ordre de 25 % en moyenne par rapport à des valeurs d'expertise récentes. Ces ventes ne présentaient pas, en raison de la petite taille des lots, l'intérêt stratégique éventuel que pouvait avoir la vente évoquée ci-dessus d'un portefeuille massif. La décote qui leur est attachée est d'autant moins légitime.

La Cour a pu reconstituer, avec l'aide de la direction des services fonciers de Paris, le devenir de certains de ces biens. L'existence d'une décote importante est confirmée par l'examen de la plus-value réalisée par les marchands de biens qui se sont portés acquéreur des biens de la structure de défaillance, et dont voici quelques exemples parmi d'autres :

Un immeuble, situé à Paris Xème, cédé 3,20 M€ par Bâticrédit en février 1997, a été revendu 4,88 M€ par l'acquéreur en mai 1998.

Un autre immeuble, situé dans le IXème arrondissement de Paris, cédé 4,04 M€ par Bâticrédit en février 1997, a été revendu 8,69 M€ à la fin de la même année.

L'exemple le plus frappant est sans doute celui d'un bien situé à Paris XVIème, cédé 0,74 M€ par Bâticrédit en décembre 1997 à un marchand de biens, et revendu par celui-ci 1,56 M€ un mois plus tard.

Dans ces trois cas, la plus-value n'est pas imputable à l'évolution du marché dans l'intervalle.

3 – L'opacité d'une grande partie des ventes en bloc

Sur six cessions en bloc d'immeubles à des tiers, quatre présentent des singularités de procédure portant atteinte à la transparence des opérations.

La première de ces ventes, réalisée en novembre 1996, portait sur 7 immeubles que des expertises récentes permettaient d'évaluer au total à 45,73 M€. Ils ont été cédés, sans appel d'offres, pour 26,98 M€. Ces immeubles ont fait l'objet d'une offre parvenue à Bâticrédit le 13 novembre 1996, deux jours avant la conclusion de la vente, le 15 novembre 1996.

Le même groupe immobilier acquéreur a par la suite bénéficié de deux autres lots d'immeubles à des prix décotés. Dans l'un des cas, le lot a été attribué sans appel d'offres. Dans le second cas, il y a eu une procédure d'appel d'offres, mais elle a échoué du fait de la fixation d'un prix de réserve trop élevé : Bâticrédit est alors entré en négociation de gré à gré avec les mieux-disants. Cependant, l'acquéreur retenu en définitive ne faisait pas partie des soumissionnaires de l'appel d'offres. Dans ces deux cas, le groupe immobilier acquéreur a dissimulé sa véritable identité derrière des sociétés-écrans.

Ces trois ventes ont bénéficié à une société détenue par l'ancien président et fondateur d'une banque. Or, le président de Bâticrédit lors des deux premières ventes, avait auparavant occupé un poste élevé dans cette même banque, à une époque où son fondateur, bien qu'ayant cédé le capital, conservait néanmoins les fonctions de président du conseil de surveillance.

Dans une dernière affaire, comportant également la cession d'un lot d'immeubles avec de fortes décotes, la procédure suivie suscite plusieurs interrogations. Un appel d'offres a été lancé, mais s'est trouvé infructueux du fait de la fixation d'un prix de réserve trop élevé. L'acquéreur final, retenu le 1^{er} octobre 1997 à l'issue de négociations de gré à gré, ne faisait pas partie des soumissionnaires de l'appel d'offres.

Ce même 1^{er} octobre, le président de Bâticrédit a été révoqué par le conseil d'administration de la société. Le 3 octobre, une demande de diminution du prix formulée par l'acquéreur a été examinée par le comité Bâticrédit où siégeait un nouveau président. Cette demande aboutissant à fixer un prix situé en dessous du mieux-disant de l'appel d'offres, le comité Bâticrédit a considéré que les promesses de vente signées le 1^{er} octobre étaient caduques, et que les négociations devaient reprendre avec les soumissionnaires de l'appel d'offres. Cependant, l'ancien président de Bâticrédit, révoqué six jours auparavant avec une substantielle

indemnité, a signé, le 7 octobre, des avenants aux promesses de vente initiales, acceptant les baisses de prix demandées par l'acq reur. Cette signature se fonde sur une nouvelle délibération du comité Bâticrédit, manuscrite et sur papier libre, dat e du 7 octobre, approuvant sans motivation l'opération qu'il avait rejetée le 3 octobre. Il n'existait pas de copie de ce document dans les archives de Bâticrédit.

La conjonction de l'absence d'intérêt stratégique, de décotes importantes sur les prix de cession et de singularités de procédure dans chacune de ces cessions en bloc conduit à une appréciation très défavorable de celles-ci.

4 – L'existence de conflits d'intérêt

a) Les reventes d'actifs au débiteur

La structure de défaillance n'a pas fixé de règle en matière d'interdiction de rachat de sa dette par le débiteur. Cette pratique est cependant particulièrement choquante : le débiteur est censé ne pas disposer des fonds nécessaires au règlement de sa dette ; c'est pourquoi la banque accepte de s'approprier le bien sous-jacent à la créance, en compensation de l'abandon de celle-ci. Si le débiteur est en mesure de racheter son propre bien à valeur de marché, soit à un prix très inférieur au montant de la créance initiale, c'est la banque qui supporte l'intégralité de la moins-value. Surtout, il apparaît avec évidence que la banque était fondée à recouvrer davantage que la valeur vénale de l'immeuble, mais qu'elle ne s'est pas véritablement préoccupée de sa solvabilité.

Or, dans deux cas au moins, la structure de défaillance a accepté le rachat de leurs créances à moindre c t par les débiteurs eux-mêmes. Dans un troisième cas, s'agissant d'un ensemble de créances particulièrement compromises, Bâticrédit s'est pr t e à un montage destiné, via l'intervention d'un intermédiaire bancaire et de trusts basés aux Bahamas, à masquer l'acq reur final des créances, qui se présentait alors comme un homme d'affaires américain. Sans qu'il soit certain que Bâticrédit en ait eu connaissance, il a pu être établi que c'est en définitive le débiteur lui-même qui a racheté ses dettes à vil prix.

b) Les ventes réalisées au profit d'autres entités du groupe GAN

La logique de la défaisance consiste à faire porter la charge de la dévalorisation des actifs sur une structure de cantonnement. Mais dans plusieurs cas, le groupe GAN a utilisé la défaisance pour permettre à certaines de ses filiales de réaliser des opérations profitables en achetant à bas prix des actifs auprès de la structure de défaisance du groupe. Alors même qu'elle était financée en interne par le groupe GAN, la structure de défaisance a été considérée par ses partenaires, la Sofal et GAN SA, comme une entité ne disposant pas d'un intérêt social propre, mais comme un réservoir de pertes dont on pouvait jouer à volonté pour améliorer la situation de telle ou telle autre entité. De tels procédés compliquent l'appréciation à porter sur le bilan de l'opération, et conduisent à contourner le principe de la déconsolidation comptable de la société de défaisance.

Ainsi, un vaste immeuble de prestige situé avenue Victor Hugo (Paris XVIème), d'une surface de 6 700 m², avait été transféré en décembre 1994 pour 58,39 M€ à Bâticrédit. Au début de l'année 1995, Bâticrédit a financé 7,62 M€ de travaux supplémentaires sur cet actif, avant de le revendre aussitôt pour 28,20 M€, sans aucune expertise permettant de justifier ce niveau de prix qui peut être considéré comme très bas. La vente n'a pas même été autorisée par le comité Bâticrédit. L'acquéreur est GAN-Vie, filiale du groupe.

En avril 1997, alors que le principe de la garantie des pertes de la défaisance par l'Etat était acquis, GAN-Vie s'est portée cette fois acquéreur d'un ensemble d'immeubles de grande qualité, appartenant à la structure de défaisance. GAN-Vie a ainsi acquis pour plus de 0,15 Md€ d'actifs, à une valeur décotée de 15 % par rapport à des expertises récentes. Cette décote n'a pas d'autre justification que l'intérêt de la société acquéreur, en l'espèce l'accroissement de la rentabilité du patrimoine de GAN-Vie. En outre, le contrat de vente prévoit que Bâticrédit acquittera le prix de travaux réalisés dans les immeubles au début de l'année 1997, et non encore achevés, alors que les recettes de loyers sont déléguées rétroactivement à GAN-Vie à compter du 1^{er} janvier 1997. Cette vente contrevenait d'ailleurs dès sa conception à la jurisprudence de la Commission Européenne relative aux plans de soutien de l'Etat, telle que le libellé de sa saisine dans l'affaire SDBO pouvait la laisser entrevoir dès septembre 1996. Dans sa décision relative au plan de soutien au GAN rendue peu après la vente, le 30 juillet 1997, la Commission a explicitement interdit ce type de cession.

Faute d'avoir mesuré le risque à temps, le GAN a préféré, pour se mettre en règle a posteriori avec la décision de la Commission, céder à

des tiers, de manière précipitée, les biens ainsi acquis auprès de Bâticrédit, avant sa privatisation. Le GAN a donc cédé ces immeubles de telle sorte que cette opération a été neutre pour lui, mais a permis aux acquéreurs finaux de ces biens de réaliser de fortes plus-values.

Il a été objecté que ces opérations présentaient pour l'Etat actionnaire, au plan global, un caractère de neutralité patrimoniale. Leur opacité amène pourtant par elle-même à ne pas les accepter. De plus, le bref délai qui s'est écoulé entre l'achat et la revente n'était pas de nature à protéger les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

5 – La rémunération des filiales du GAN

Les filiales immobilières du GAN auxquelles était déléguée, par contrat, la gestion des actifs étaient rémunérées par Bâticrédit pour une prestation parfois peu consistante. Ainsi, l'une de ces filiales était chargée de réaliser un "diagnostic" de la situation de chaque immeuble. Dans de nombreux cas, ce diagnostic facturé forfaitairement 4 573,47 € à Bâticrédit ne comporte que quelques pages, parfois deux seulement, essentiellement la compilation de copies de documents antérieurs relatifs à l'immeuble. Une autre filiale du GAN, reçoit la tâche d'"assistance commerciale". Elle n'assure pas la commercialisation des biens, mais choisit le commercialisateur, lequel est rémunéré selon les usages ; pour cette seule tâche de sélection, la filiale du GAN perçoit 25 % des honoraires du commercialisateur. A ce titre, elle a perçu une commission de l'ordre de 1 % sur des ventes portant sur des dizaines de millions d'euros. Au total, les filiales du GAN ont perçu 7,62 M€ d'honoraires pour des prestations incertaines.

III – La privatisation et la scission entre le GAN et la structure de défaisance

A – Des dispositions lésant les intérêts de Bâticrédit

Afin de permettre la privatisation du groupe GAN, il fallait mettre fin à l'ensemble des conventions conclues par certaines de ses filiales avec Bâticrédit. Cette scission a été réalisée sous la forme de protocoles. Or ces protocoles ont été organisés à l'entier détriment de Bâticrédit.

En effet, la plupart des sociétés délégataires des opérations de défaisance ont été exonérées de toute responsabilité dans leur gestion des intérêts de Bâticrédit, même dans le cas de faute lourde. Il est

remarquable qu'une société où l'Etat était représenté décide, à la veille de sa privatisation, de donner quitus à certaines de ses filiales. S'il s'agissait de préserver l'acquéreur futur de ces sociétés de tout contentieux lié à la gestion passée des intérêts de Bâticrodit, il eût été préférable de recourir au mécanisme de la garantie de passif.

De plus, les filiales immobilières gestionnaires des biens, qui avaient déjà été largement rémunérées pour leurs prestations, ont reçu, à titre d'indemnisation pour le transfert des dossiers la somme non fondée de 0,33 M€. Surtout, par le biais de protocoles annexes, et pour régler le sort de certaines créances détenues pour partie par la structure de défaisance et pour partie par la Sofal, cette dernière a racheté à vil prix les parts dont elle s'était défaussée autrefois sur Bâticrodit. Dans l'un de ces dossiers, la Sofal a ainsi racheté la part de Bâticrodit dans une opération immobilière sur la base d'un prix de revente du bien de 112,20 M€. Quelques semaines plus tard, ce bien a été cédé 198 M€. Il est avéré que les tractations relatives à cette vente avaient commencé avant même les opérations de scission.

Sur le plan de la forme, certaines des dispositions lésionnaires des intérêts de Bâticrodit, en particulier celles relatives aux rachats par Sofal de parts détenues par Bâticrodit, n'ont pas été régulièrement autorisées par le Conseil d'administration. Suite à une remarque en ce sens des commissaires aux comptes de Bâticrodit, les procès-verbaux de conseil d'administration et le registre des séances ont été falsifiés quant à leur date, pour faire accroire à une autorisation en bonne et due forme de ces dispositions.

De tels procédés entérinés par la direction de Bâticrodit contre les intérêts de cette société ne peuvent être compris si l'on ignore qu'après s'être séparé du précédent président de la structure de défaisance, le GAN a placé à la tête de celle-ci son propre directeur de l'immobilier. Ainsi donc, c'est la même personne qui a signé le protocole de scission de part et d'autre, tant au nom de Bâticrodit que de GAN SA. Au nom de Bâticrodit, et de manière particulièrement choquante, cette personne a accepté les conditions les plus favorables au groupe GAN et à ses filiales.

Enfin, la scission a été à l'origine d'une perte de temps pour la structure de défaisance. Alors qu'elle a lieu en juillet 1998, dès le mois de janvier, la Sofal a cessé de traiter les dossiers de Bâticrodit. Après la scission, le passage de relais à une équipe presque entièrement nouvelle s'est traduit par une activité ralentie pendant plusieurs mois, si bien que les opérations n'ont véritablement repris qu'en mars 1999. Au total, la scission a fait perdre plus d'un an à la défaisance, et certains dossiers complexes de négociation avec les débiteurs ont particulièrement souffert de cette parenthèse. Il convient de mentionner le fait qu'à l'occasion de la

scission, toutes les pièces des chronos de direction relatives à la gestion de la structure de défaillance sous l'égide du GAN ont purement et simplement disparu.

B – L'octroi d'un avantage fiscal à l'acquéreur du GAN

Une partie du financement de la structure de défaillance était assurée historiquement par un prêt participatif subordonné de GAN SA. Ce prêt n'était destiné à être remboursé que si Bâticrédit recouvrait suffisamment de fonds à partir de son portefeuille d'actifs. Compte tenu de la valeur réelle de ce portefeuille et du fait que d'autres créanciers de la structure de défaillance primaient GAN SA, ce prêt n'avait aucune chance d'être remboursé et ne l'a pas été. Bien plus, il s'est accru au fur et à mesure des transferts et des consolidations du financement de la structure de défaillance, jusqu'à représenter 704 M€ à la veille de la privatisation. En raison du caractère improbable de son remboursement, ce prêt était intégralement provisionné dans les comptes de GAN SA au 31 décembre 1997. La date d'échéance du prêt était fixée au 31 décembre 2008 et GAN SA disposait d'une faculté d'abandon de tout ou partie de sa créance à tout moment.

Lors de la privatisation, ce prêt participatif a été maintenu, donnant à l'acquéreur du GAN, un réservoir de déficits fiscaux reportables à compter de l'exercice fiscal 1998. En effet, cet acquéreur a chaque année, jusqu'en 2008, la possibilité d'abandonner une partie de sa créance sur Bâticrédit, et de minorer ainsi son résultat fiscal de l'année, si celui-ci est bénéficiaire, et par suite de réduire le montant de son impôt sur les sociétés. Si cette possibilité devait permettre effectivement de soustraire à l'impôt une somme de bénéfices équivalant au montant du prêt participatif, la réduction d'impôt peut être estimée à 230 M€.

Cet avantage repose donc sur le maintien en vie d'un prêt participatif sans perspective de remboursement, et qui aurait logiquement dû être entièrement abandonné au moment de la scission entre le GAN et la structure de défaillance, avec pour conséquence de créer un report déficitaire massif. Il ne l'a pas été afin de ne pas contrevenir à la décision de la Commission Européenne du 30 juillet 1997 déjà citée, en son article 3 : "l'autorisation des aides est subordonnée au respect par la France des conditions suivantes [...] supprimer la possibilité pour les entreprises du groupe GAN ayant bénéficié des aides d'Etat en question de bénéficier d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par les augmentations de capital".

IV – Bilan

A – Les carences du contrôle

Les errements constatés dans la conduite des opérations de défaillance n'auraient pu avoir lieu si un contrôle adéquat avait été mis en place.

1 – Le contrôle interne au GAN

Le partage des responsabilités entre Bâticrédit et le GAN n'a pas permis un contrôle efficace de la structure de défaillance. La majeure partie des opérations les plus opaques et les plus critiquables ont été approuvées par des représentants des différentes entités en cause : Bâticrédit, Sofal, et les directions et filiales compétentes du groupe GAN. Le partage des responsabilités, qui devait permettre un contrôle mutuel des opérations, a au contraire favorisé la confusion.

2 – Le rôle des audits

Les audits successifs des actifs, qui auraient dû permettre un arbitrage adéquat entre les différentes stratégies et garantir la qualité des opérations de défaillance, n'ont pas joué ce rôle. Ils ont fourni des valeurs d'abord optimistes, puis pessimistes, au gré de la stratégie choisie. Conformément à la commande qui leur était faite, ils se sont bornés à évaluer les conséquences de décisions déjà prises. Ainsi, il n'ont pu servir d'outil d'aide à la décision économique.

3 – Le contrôle exercé par la tutelle

Outre sa complexité, le schéma retenu pour la défaillance, et approuvé par la tutelle, réduisait formellement les possibilités de contrôle de l'Etat sur les opérations de Bâticrédit, notamment du fait de l'interposition de trusts de droit jersiais. La Cour a au demeurant relevé que le démontage de ces trusts n'est intervenu qu'en décembre 1999, soit un an et demi après la privatisation du groupe. Faute d'avoir institué un suivi rapproché de la structure de défaillance, la tutelle a été surprise, au second semestre 1996, par l'ampleur des pertes qu'elle recelait, et a dû se prononcer dans l'urgence sur les décisions que lui présentait le GAN.

A cet égard, la tutelle n'a pas reçu du groupe GAN, et n'a pas suffisamment exigé de lui, toutes les informations permettant d'apprécier les choix qui lui étaient soumis. Elle avait identifié certaines zones de risques, et a pu dans certains cas obtenir des amendements importants aux projets qui lui étaient soumis. Mais elle n'a pas fondé son accord au sujet de la politique liquidative sur un bilan économique approfondi. Elle s'est légitimement préoccupée de contenir les pertes dans les limites de la garantie accordée par l'Etat, sans voir que cette garantie avait été évaluée, à dessein, avec des hypothèses pessimistes. Aussi, la mise en place en avril 1997 d'un reporting à la tutelle sur l'état des cessions par rapport aux évaluations (réalisées dans la perspective liquidative), était à la fois tardive et limitée. L'Etat, après avoir pris l'engagement de couvrir les pertes de la structure de défaillance, n'a pas accru significativement son contrôle sur celle-ci. La tutelle n'a pas non plus mesuré la portée de certaines dispositions du protocole de scission, qui pouvaient conduire à léser les intérêts de l'Etat, et à obérer la recherche des responsabilités.

B – Bilan financier et appréciation de la stratégie

1 – Les pertes

Le calcul des pertes supportées par l'Etat du fait de la défaillance du GAN doit être mis en perspective en tenant compte du bilan de la privatisation. Mais on ne saurait simplement rapprocher le chiffre des pertes de la défaillance de celui des recettes de privatisation : l'esquisse d'un bilan patrimonial de celle-ci est nécessaire. Une estimation en est donc fournie ci-dessous à titre indicatif.

a) Bilan patrimonial de la privatisation pour l'Etat (hors garantie des pertes de la défaillance)

Il convient de mettre en regard la situation nette du GAN avant la crise, au 1^{er} janvier 1993, soit 3,22 Md€, avec le prix de cession net, soit 3,90 Md€, sachant que les recapitalisations ont atteint 2,01 Md€ (0,34 Md€ en 1995, 1,68 Md€ en 1997). Le traitement de la crise, hors garantie des pertes de la structure de défaillance, a donc coûté en valeur courante 1,33 Md€. En valeur actualisée au 31 décembre 2000, ce coût s'élève à 2,44 Md€¹⁷. A ce montant s'ajoutent les garanties accordées aux

¹⁷ La méthodologie est celle du rapport public sur l'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier, pages 163 et 193.

acquéreurs du GAN, gérées par la SGGP, et déjà appelées et versées à hauteur d'environ 0,46 Md€.

b) Les pertes de la structure de défaillance

Il importe de préciser qu'à la date de l'enquête de la Cour, les opérations de défaillance étaient presque totalement terminées. L'équipe qui a repris cette tâche après la privatisation a travaillé de manière attentive aux intérêts publics, indépendamment du GAN et de la Sofal et en présence de contrôleurs d'Etat. Le bilan financier peut être évalué comme suit, dans l'hypothèse, très proche des faits, d'un dénouement de la défaillance début 2001 :

<i>Portefeuille défaussé</i>	<i>2 633,56 M€</i>
Recettes de cession	853,10 M€
<i>Pertes en capital</i>	<i>1 780,45 M€</i>
Frais de fonctionnement	93,76 M€
Frais financiers	647,91 M€
Recettes de cession nettes des frais	111,44 M€
<i>Perte totale</i>	<i>2 522,12 M€ (95,7 % de pertes)</i>

Cette évaluation des pertes de la structure de défaillance ne rend pas compte de la totalité des pertes subies par le groupe GAN dans l'immobilier, puisque ne sont pas ici comptabilisées les pertes liées aux créances compromises qui n'avaient pas été défaussées, et sont demeurées au sein du groupe UIC-Sofal. C'est à l'occasion de la cession de l'UIC-Sofal en 1998, pour 57,17 M€, que celles-ci ont été constatées (il est rappelé que l'UIC-Sofal avait conservé près de 1,37 Md€ de créances douteuses en 1994). Du point de vue de l'Etat, ces pertes sont en revanche prises en compte dans le bilan patrimonial fourni plus haut.

Comme dans d'autres défaillances, les frais de portage et de fonctionnement ont consommé presque entièrement les recettes de cession. La défaillance a permis simplement d'étaler ce qui s'est traduit par une perte sèche de la totalité du portefeuille. Si un bilan aussi peu satisfaisant n'est pas propre à la seule défaillance du GAN, celle-ci se distingue en revanche par l'ampleur des irrégularités de gestion constatées, qui met en lumière un défaut de surveillance.

S'agissant du bilan de la défaillance, sur une perte en valeur courante de 2,52 Md€, le groupe GAN a pris en charge, toujours en valeur courante, 1,10 Md€, et l'Etat, au titre de sa garantie, en assume

1,42 Md€. En valeur actualisée au 31/12/2000, la perte ressort à 2,88 Md€, dont 1,40 Md€ à la charge de l'Etat.

2 – Appréciation de la stratégie

Ce bilan d'ensemble, ainsi que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la liquidation, amènent à examiner le bien-fondé de cette stratégie, confirmée au moment où l'aide de l'Etat se met en place. Si l'on considère que l'Etat s'engage dès avril 1997, et que la privatisation apporte à la SGGP 3,90 Md€ en juillet 1998, il pouvait sembler possible de conserver les biens de la structure de défaisance dans une optique de valorisation. Depuis la privatisation, la structure de défaisance, qui est demeurée à la charge de l'Etat, est ainsi soustraite à toute contrainte de financement, et partant aux coûts de portage : elle peut céder dans la durée, en profitant de la remontée du marché, son portefeuille résiduel, certes très restreint.

La validité de la stratégie suivie doit donc être examinée. Elle doit non seulement être appréciée en fonction de critères économiques et financiers, mais aussi au regard des contraintes pesant sur l'ensemble du groupe GAN à cette époque.

a) La décision économique - le bilan coûts avantages au niveau de la structure de défaisance

A l'époque de la prise de décision, l'évolution future de la conjoncture immobilière était incertaine. En l'absence de toute visibilité sur le marché immobilier, les responsables de la décision, compte tenu de l'expérience du passé, pouvaient souhaiter se prémunir contre toute nouvelle baisse. La prise de décision requérait toutefois un bilan coûts avantages approfondi, faisant intervenir, d'un côté les économies sur les coûts de fonctionnement et de portage associés à la liquidation, et de l'autre les décotes à consentir dans le cadre d'une vente rapide, tout en faisant des hypothèses sur l'évolution du marché. Or à l'appui de cette décision, seule a été produite une courte analyse estimant la décote liée aux opérations de cession rapide à 168 M€. En admettant que le marché immobilier ne connaîtrait aucune reprise dans les cinq ans à venir, et que les taux d'intérêt se maintiendraient au niveau de 6 %, cette décote est équivalente au coût de portage des actifs pendant 5 ans.

b) La décision financière - l'impact sur les sociétés porteuses de financement - trésorerie et structure bilantielle

Cette stratégie ne semble pas pouvoir être justifiée par les besoins de trésorerie du groupe. En effet, les recettes de trésorerie procurées par les cessions au cours de l'année 1997, et remontées aux sociétés du GAN porteuses des financements, sont d'un montant sans commune mesure avec les besoins de ces sociétés, et avec l'aide de l'Etat. 109 M€ de produits de cession sont ainsi remontés au 31 décembre 1997 aux sociétés du GAN porteuses des prêts, à comparer aux 1,40 Md€ de recapitalisation apportés le 7 novembre 1997 à ces mêmes sociétés. L'annonce du soutien de l'Etat avait d'ailleurs permis le remboursement d'un prêt externe (0,35 Md€) dès juin 1997.

L'incidence de la cession rapide sur la structure financière des sociétés prêteuses, au sein du groupe GAN, n'est pas significative. Le montage de la défaisance avait pour objet de confiner les pertes dans la structure de défaisance jusqu'à l'échéance des financements en 2008, quel que soit leur rythme. Le poids des encours sur la structure de défaisance n'était pas destiné à être réduit au fil du temps par les cessions, qui avaient pour objet d'équilibrer les coûts de portage. Seuls les concours de court terme accordés par l'UIC devaient faire l'objet de remboursements en capital, et seule l'UIC a reçu l'ordre de la Commission bancaire de réduire ses encours, ce qu'elle a pu faire grâce à un transfert sur le CIC et grâce au soutien de l'Etat, et de manière très subsidiaire grâce aux remboursements en capital de la structure de défaisance. Surtout, il est rappelé que le soutien de l'Etat avait pris, dès le 28 avril 1997, la forme d'un engagement, signé du ministre des Finances, de garantir les pertes afférentes aux prêts consentis à la structure de défaisance.

Ainsi, il apparaît qu'une valorisation des biens dans la durée n'était empêchée de manière probante, ni par le résultat un calcul économique, ni par des considérations liées au financement de la défaisance et à la trésorerie.

c) L'environnement du groupe : la privatisation, les contraintes budgétaires, les contraintes communautaires

Il a été avancé que l'accélération des cessions permettrait d'achever les opérations de défaisance avant la privatisation, ce qui autorisait la privatisation d'un groupe entièrement sain. Cependant, afin de privatiser le GAN, il n'était pas nécessaire de liquider les actifs immobiliers de la structure de défaisance, mais d'immuniser entièrement le groupe contre les pertes, ce qui a été fait.

En définitive, plusieurs facteurs, qui ne sont pas d'ordre purement économique, peuvent permettre de rendre partiellement compte de cette stratégie.

En premier lieu, il a pu exister, compte tenu des changements politiques intervenus en juin 1997, une incertitude sur la mise en application du plan de soutien de l'Etat. Cela supposait toutefois que l'engagement par lequel le Ministre a accepté de couvrir les pertes pouvait n'être pas tenu, alors même que c'est cet engagement qui a permis l'arrêté des comptes 1996.

Par ailleurs, la contrainte budgétaire, particulièrement forte à cette époque, incitait l'Etat à circonscrire définitivement les pertes, après avoir constaté leur creusement d'année en année. Cette décision intervenait à la suite d'autres interventions coûteuses de l'Etat auprès d'entreprises publiques en difficulté. Or le souci de limiter les pertes se ramène strictement, au plan économique, à la question du bilan coûts-avantages de la cession rapide : si celui-ci est négatif, les pertes, couvertes par l'Etat, seront plus élevées que dans le cas d'une stratégie de valorisation. Cependant, si une stratégie de valorisation est choisie, mais s'avère, du fait de l'évolution défavorable du marché, moins profitable que prévu, au point de dépasser le plafond de garantie, la gestion du dossier se heurterait à des difficultés juridiques et politiques. Même si elle était rendue peu probable par le caractère draconien des hypothèses qui avaient servi à chiffrer la garantie, la perspective d'une telle issue est venue infléchir le simple calcul économique.

Les contraintes édictées par la Commission de Bruxelles dans sa décision du 30 juillet 1997 doivent enfin faire l'objet d'un examen. A cet égard, il n'apparaît pas que la Commission ait réclamé d'emblée une cession rapide des actifs. Bien au contraire, alors que les discussions techniques avec elle ont commencé en juin, le groupe GAN a fourni un dossier le 19 mars 1997 dans lequel il proposait de lui-même de céder l'essentiel des actifs en défaillance avant la fin de l'année 1997. Le GAN, anticipant sur les exigences de la Commission en matière de cession des actifs du groupe, a désigné a priori ceux de la structure de défaillance, ce qui permettait de réduire les efforts exigés dans d'autres domaines. La Commission a du reste accordé un délai plus important que celui envisagé initialement par le GAN, en fixant à fin 1998 l'horizon de cession des actifs.

De nombreux facteurs relatifs à l'environnement de la décision ont donc pesé en faveur du choix de l'optique liquidative. Les risques propres à la stratégie de valorisation, et le volontarisme nécessaire pour la défendre, exigeaient que le bien-fondé de cette option apparaisse clairement au plan économique, ce que ne pouvaient établir les études

menées. On peut donc regretter que celles-ci n'aient pas été plus approfondies. Il demeure également que le souci de rapidité des cessions a conduit à adopter des modes de réalisation des actifs dont l'impact en termes de décote est sans commune mesure avec leur intérêt financier.

CONCLUSIONS

Les dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre des opérations de défaisance du GAN s'apparentent en partie à ceux relevés par le rapport public consacré par la Cour dans son étude d'ensemble sur ce mode de traitement des encours douteux. Ce rapport remarquait notamment que "globalement, on constate que l'existence d'une structure de défaisance incite très fortement l'établissement d'origine à lui transférer toujours plus de risques et de charges, en déplaçant la frontière fixée par le contrat d'origine", que "la stratégie de cession a été définie très sommairement" et que "la défense des intérêts des nouvelles sociétés s'est avérée délicate".

A cet égard, la Cour souhaite retirer de l'exemple de Bâticrédit, défaisance en interne, les enseignements suivants pour l'avenir :

- de manière générale, une défaisance en interne n'est pas apte à résoudre les difficultés d'un groupe, lorsqu'elle n'est pas adossée à des financements nouveaux. De plus, pour justifier la déconsolidation, une telle structure de défaisance recourt à des techniques de provisionnement dérogatoires sans base juridique, qui ont pour conséquence d'empêcher une juste appréciation de l'évolution des pertes prévisibles. Le report de charges sur la structure de défaisance doit être limité au transfert initial des actifs, et la structure de défaisance ne peut être valablement considérée comme une filiale parmi d'autres ;

- la stratégie de défaisance doit reposer prioritairement sur des analyses précises et l'examen de scénarios alternatifs ;

- l'Etat doit, dès la conception du montage, intégrer l'exigence d'un contrôle approfondi des opérations de défaisance, avant même que, le cas échéant, la révélation de pertes plus importantes que prévu ne rende son intervention inévitable. Cette exigence doit porter tant sur l'ingénierie des structures que sur leur mode de provisionnement. S'il s'avère que l'intervention de l'Etat devient nécessaire, les modalités de contrôle doivent être encore renforcées, y compris sur le dénouement éventuel des liens entre la structure de défaisance et sa société-mère.

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

L'Etat a dû, dans un contexte difficile, concilier pour le GAN, comme pour les autres groupes financiers alors en crise, les différents intérêts dont il avait la charge et adapter son mode d'intervention à la dégradation de la situation du GAN.

Le contexte dans lequel l'Etat est intervenu était complexe et chargé : au début des années 90 de nombreux établissements financiers publics et privés ont connu de graves difficultés. A l'égard du GAN comme de toute entreprise publique, l'Etat a dû assumer, outre son rôle d'actionnaire qui l'incite à minimiser ses pertes patrimoniales, un rôle de régulateur, qui l'oblige à prévenir l'apparition d'un risque systémique.

Le plan de redressement mis au point en 1994-1995 se voulait très largement autofinancé par le groupe GAN, afin d'en épargner la charge pour les finances publiques dans un contexte économique difficile, et d'inciter le groupe GAN à accélérer le redressement de ses activités opérationnelles. Ce plan a échoué en raison de l'apparition de pertes plus importantes que prévues de la défaillance, de la dégradation de la qualité des encours résiduels de l'UIC et d'un redressement retardé des activités d'assurance du GAN. L'étendue des nouvelles pertes révélées à l'automne 1996, à l'issue d'un audit diligenté par le ministre de l'économie et des finances, a conduit à la définition d'un nouveau plan d'action et le soutien financier de l'Etat a été jugé indispensable.

Compte tenu des contraintes de liquidité qui pesaient sur le groupe GAN, l'Etat a défini au début de 1997, dans des délais extrêmement rapides, un plan de restructuration global (définition des modalités de soutien de l'Etat, restructuration du groupe GAN) susceptible d'obtenir l'accord de la Commission européenne et du Parlement. Il a été décidé d'isoler les activités opérationnelles (assurance, CIC) des activités qui provoquaient les difficultés de liquidité (UIC, défaillances), en essayant de réduire les tensions par une politique de cession.

Dans ce contexte, la stratégie de cession rapide proposée par le GAN a été acceptée par l'Etat début 1997 pour plusieurs raisons : (i) les ventes d'actifs immobiliers rapportaient juste assez de liquidités pour financer le coût de portage élevé de la défaillance, et seule la réalisation rapide de ces actifs permettait de s'assurer que le montant total des pertes serait conforme aux engagements pris devant la Commission européenne ; (ii) même si elle a été annoncée en début d'année 1997, la garantie de l'Etat n'a été acquise qu'à la fin de l'année (en loi de finances rectificative), ce qui, dans l'intervalle, n'a pas réellement permis de lever la contrainte de liquidité qui pesait sur la défaillance ; (iii) il n'y avait pas, début 1997, de consensus sur un retournement proche du marché immobilier.

Par la suite l'Etat a amélioré son système d'information et de contrôle des opérations de défaillance chaque fois que l'évolution de leur cadre juridique le permettait.

L'Etat ne pouvait juridiquement être représenté dans les organes sociaux des sociétés de la défaillance (BFC et Parixel) dont il n'était pas l'actionnaire direct. Sa mission de surveillance ne pouvait s'exercer sur les opérations de gestion courante : négociations avec les débiteurs, ventes d'actifs sous jacents aux créances etc... En revanche, lorsqu'il a été saisi par le GAN de dossiers d'ampleur financière significative, l'Etat a toujours veillé à préserver ses intérêts patrimoniaux, notamment en faisant diligenter des audits sur l'ampleur des pertes, en s'entourant de conseils chargés d'expertiser les évaluations du GAN, en demandant un tableau de bord détaillé de la situation nette et de l'activité de Bâticrédit et de ses filiales.

Après la privatisation de toutes les filiales du groupe GAN, GANSC, devenue la SGGP, s'est employée, dès 1998, à prendre le contrôle de la défaillance afin de remédier au plus vite à cette situation et permettre un contrôle de l'Etat sur ses opérations, grâce notamment à la présence sur place de deux contrôleurs d'Etat.

Certains aspects du rapport appellent enfin des réserves particulières.

L'avantage fiscal conféré à l'acquéreur de GAN SA ne peut être critiqué au regard de la décision de la Commission européenne.

Les reports fiscaux déficitaires des sociétés du groupe GAN ont été annulés à hauteur du montant des aides reçues par le groupe GAN, conformément à la décision de la Commission européenne. Au-delà de ce montant, les reports fiscaux déficitaires constitués par les sociétés du groupe GAN leur restaient acquis. La décision de "*maintenir en vie un prêt participatif sans perspective de remboursement*" plutôt que d'abandonner l'intégralité de ce prêt au moment de la privatisation, n'était donc pas destinée à contourner les règles fixées par la décision de la Commission, qui n'auraient pas trouvé à s'appliquer en l'espèce. Par ailleurs, si le choix a été fait de laisser l'acquéreur de GAN SA libre de décider, postérieurement à la privatisation, des modalités d'abandon de cette créance, l'Etat, sous le contrôle de la CPT (Commission des participations et des transferts), a veillé à ce que le prix offert par l'acquéreur tienne compte, en contrepartie, de la valorisation des économies d'impôts différés ainsi acquises.

La présentation du bilan financier de l'opération est discutable.

Compte tenu des pertes qui sont ultérieurement apparues, la valeur de l'actif net comptable du GAN en 1993 (3,3Md€) n'est probablement pas la bonne référence pour établir un bilan patrimonial de la défaillance du GAN. Il semble en effet difficile de considérer qu'à cette date la valeur de la participation de l'Etat n'était pas proche de zéro.

La privatisation des sociétés du groupe GAN en 1998 a rapporté 3,9 Md€ de recettes à la société de tête, la SC GAN. Le montant total des deux recapitalisations effectuées par l'Etat s'élève à 1,83 Md€ (0,43 Md€ en 1995 et 1,40 Md€ en 1997¹⁸). Le solde final de la défaillance prévisible à ce stade, compte tenu des risques identifiables et évaluables aujourd'hui, peut être estimé à 0,46 Md€ qui seront versés au budget de l'Etat et s'ajouteront aux 1,72 Md€ déjà reversés par la SGGP. Au total, le bilan financier prévisionnel de la défaillance et de la privatisation du GAN pour l'Etat peut, aujourd'hui, être estimé comme suit :

en Mds	Euros courants	Euros constants
Recapitalisations	(1,83)	(1,90)
Reversement SGGP	2,18	2,20
Solde final prévisionnel	+ 0,35	+ 0,30

Un protocole de scission était nécessaire pour préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

La privatisation des sociétés opérationnelles n'était possible qu'à la condition de couper au préalable les liens juridiques et financiers de ces sociétés avec la défaillance. C'est pourquoi les risques de passif liés à des opérations menées avec ou pour le compte de la défaillance ont fait l'objet d'un protocole séparé, dit "protocole de scission". En l'absence d'un tel protocole, le cédant (c'est-à-dire indirectement l'Etat) aurait été contraint d'octroyer au cessionnaire des garanties additionnelles (contre-garantie de l'Etat notamment) ; ces passifs étant difficiles à cerner, une telle garantie n'aurait pu qu'être très large. De surcroît, elle aurait eu un caractère très paradoxal : la SGGP aurait dû par exemple garantir l'acquéreur de l'UIC contre les conséquences de contentieux avec Bâticrédit, donc en fait avec elle-même.

Par ailleurs, s'agissant des personnes physiques, des poursuites pénales restent toujours possibles, de même que des poursuites civiles en cas de faute personnelle.

¹⁸ Soit le montant correspondant à la part souscrite par l'Etat dans l'augmentation de capital de 1,68 Md€ effectuée par la SC GAN fin 1997.

Les opérations internes au groupe GAN n'ont pas eu, contrairement à ce qu'indique la Cour, d'incidence défavorable pour l'Etat.

La Cour critique les conditions de réalisation de certaines opérations internes au groupe (cessions d'actifs, prestations d'expertise, ...). S'il est légitime que les intérêts sociaux de chacune des entités du groupe aient été défendus, il n'apparaît pas que ces opérations, antérieures à la privatisation, aient pu in fine léser les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Chacune des entités qui a été privatisée (GAN SA, CIC, UIC) l'a été dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres comportant l'examen par les candidats d'une quantité considérable d'informations. Les conséquences financières de chacune des transactions ont donc pu être prises en compte par les acquéreurs dans la formulation des prix offerts au vendeur (GAN SC) et des garanties qui lui étaient demandées. Le bilan patrimonial de ces opérations est donc neutre pour GAN SC (devenue SGGP) et son actionnaire, l'Etat.



L'analyse a posteriori des décisions prises il y a plusieurs années, à la lumière de l'observation qui peut être faite aujourd'hui de l'évolution du contexte économique, et en particulier du marché immobilier, doit être conduite avec prudence.

Pour sa part, dans les décisions qu'il a dû prendre pour faire face à l'incidence de la crise du marché immobilier sur le groupe GAN, l'Etat a eu pour objectif de sauvegarder les cœurs de métier du groupe, qui avaient par ailleurs besoin d'être confortés et de faire supporter par le groupe l'essentiel du coût de son redressement. Il a veillé, lors de la privatisation, à valoriser au mieux chacune des entités cédées afin de limiter l'engagement des finances publiques, dans le respect des contraintes communautaires.

*REPONSE COMMUNE DES DERNIERS DIRIGEANTS
(PRESIDENT ET DIRECTEUR GENERAL) DU GROUPE GAN*

Le rapport de la Cour appelle des observations tenant principalement au fait qu'il ne retient pas à leur juste valeur les raisons qui ont imposé à la direction générale du GAN d'adopter une stratégie de cession liquidative des actifs de la défaisance. Sans prétendre à l'exhaustivité, il y a lieu de relever par ailleurs qu'il contient des appréciations infondées.

La stratégie liquidative des actifs de la défaillance du GAN s'imposait à la direction générale du groupe

Avec le recul qu'autorise une analyse rétrospective réalisée longtemps après les faits, une fois connues les conséquences des choix opérés et éloignée des problématiques qui prévalaient à l'époque et des situations concrètes telles qu'elles se présentaient, la Cour paraît considérer qu'il aurait été préférable d'attendre la reprise de l'immobilier pour céder les actifs de la défaillance.

Ce faisant, elle fait l'impasse sur le fait que les choix arrêtés pour le traitement de la défaillance s'inscrivaient dans un cadre beaucoup plus vaste et aux enjeux financiers pour l'Etat infiniment supérieurs : celui du plan de redressement, dont l'objet était de permettre la survie des entités opérationnelles du groupe, à savoir GAN SA, le CIC et l'UIC. En conséquence, la Cour ne rend pas compte des contraintes qui imposaient à l'époque l'adoption d'une stratégie de cession liquidative ; ces contraintes étaient les suivantes :

- en premier lieu, le GAN était, au début de 1997, au bord de la faillite ; sa priorité était moins de réaliser des études approfondies sur l'optimisation des conditions de valorisation des actifs de la défaillance que, de manière infiniment plus vitale, de trouver dans l'urgence les ressources pour limiter son endettement et restaurer la confiance compromise de ses prêteurs. Certes l'annonce de l'aide de l'Etat aurait théoriquement dû limiter la pression des banques et donner de l'oxygène au GAN ; mais, dans la pratique, de nombreux mois se sont écoulés entre l'annonce du plan de soutien et sa concrétisation et ce long délai a fait naître de très fortes incertitudes : le gouvernement a changé, la commission de Bruxelles a ouvertement menacé le GAN de lui refuser tout concours public, le parlement a révisé à la baisse la portée initialement prévue de la garantie de l'Etat. Le GAN a donc vécu jusqu'à la fin de l'année 1997 dans une situation de très grande précarité et les cessions d'actifs immobiliers répondaient alors à une logique vitale ;

- par ailleurs, les experts anticipaient, à l'époque où la stratégie de cession accélérée a été élaborée puis mise en œuvre, une poursuite de la dégradation du marché immobilier. Durant toute l'année 1997 et au moins la première partie de 1998, il y avait très peu d'acheteurs, à l'exception de marchands de biens et de fonds d'investissement étrangers travaillant avec des structures de financement incluant des effets de levier considérables, ce qui confirme que les investisseurs finaux traditionnels ne croyaient guère à la reprise ; le marché présentait par ailleurs une très forte sélectivité, seuls les biens de grande qualité trouvant des contreparties ; enfin, le mauvais fonctionnement du marché se traduisait par une grande dispersion des évaluations. Dans ce contexte extrêmement difficile dans lequel guère de lueur d'amélioration n'apparaissait, le GAN était fondé à souhaiter réaliser rapidement ses actifs ;

- de plus, la commission de Bruxelles avait enjoint au GAN de céder la quasi-totalité de ses actifs pour être éligible aux concours publics. La lettre de griefs ne laisse à cet égard aucun doute : la solution préférée par Bruxelles était le dépôt de bilan des différentes entités du GAN. La direction générale a alors considéré que, pour sauver l'essentiel, c'est à dire la compagnie d'assurances et ses filiales bancaires, il fallait prendre l'initiative de proposer d'importantes cessions d'actifs pour le groupe : c'est dans ce contexte qu'en accord avec le gouvernement, il a été décidé d'accélérer les cessions d'actifs immobiliers ;

- en outre, la cession accélérée des actifs immobiliers du GAN s'imposait en raison des conditions mêmes de l'aide de l'Etat. Telle qu'elle avait été élaborée par le ministère des finances et plus encore telle qu'elle fut votée par le parlement, la garantie de l'Etat consentie au GAN pour couvrir le coût de la défaillance était volontairement limitée : elle s'exprimait en francs et ne tenait pas compte des frais de portage. Dès lors, c'eût été, de la part de la direction générale du GAN, une attitude spéculative que de ne pas céder immédiatement ses actifs immobiliers ; elle aurait en effet couru le risque d'enregistrer des moins-values par rapport aux valeurs d'expertises ayant servi de base au calcul de l'aide de l'Etat et d'accumuler les frais de portage. En décidant de plafonner le coût de la garantie accordée au GAN, les pouvoirs publics avaient envoyé un signal extrêmement clair à l'entreprise : il n'était pas question de lui octroyer une nouvelle aide ; dès lors, la seule politique possible pour elle était de réaliser au plus vite ses actifs ; tout autre choix aurait été dangereux et contestable dans une perspective de gestion prudentielle ;

- enfin, la cession accélérée des actifs de la défaillance permettait de confirmer la pertinence des expertises faites sur ce portefeuille et par là même contribuait à crédibiliser l'ensemble des données financières fournies à des acquéreurs potentiels qui avaient tendance à accueillir avec méfiance les informations émanant du groupe. Le fait que, globalement, la défaillance ait pu être cédée à des niveaux de prix plus élevés que les valeurs d'expertise, a permis de rester en-deçà du plafond de la garantie accordée par l'Etat et a concouru à l'amélioration de l'image du groupe tout entier aux yeux des candidats à sa privatisation.

La stratégie de liquidation des actifs de la défaillance du GAN a donc été la résultante de contraintes externes conduisant à un choix estimé, au moment de la prise de décision, comme ayant un caractère incontournable : elle a été imposée par la situation de trésorerie du groupe, par les anticipations de marché, par la commission de Bruxelles, par la forme même de l'aide de l'Etat et par les nécessités du processus de privatisation. Certes, l'observateur extérieur constate aujourd'hui, quatre ans après les faits, que le marché de l'immobilier s'est redressé et que le GAN a pu non seulement survivre mais également être privatisé dans de bonnes conditions. Mais

prétendre que ces résultats étaient prévisibles n'est pas conforme à la réalité de l'époque.

Le rapport de la Cour des comptes contient des appréciations infondées

On ne peut souscrire à l'affirmation selon laquelle les opérations de la défaillance ont été conduites dans un contexte de dilution des responsabilités. Depuis l'origine de la défaillance, les décisions concernant tant la gestion des créances que la cession des actifs étaient prises par un comité réunissant l'ensemble des parties intéressées, c'est à dire la Sofal, Bâticrédit et le GAN. Cette organisation, conséquence du parti pris juridique et financier retenu en 1994 et sur laquelle il n'était pas possible de revenir, présentait d'incontestables avantages : chaque entité pouvait ainsi faire valoir ses intérêts sociaux dans un ensemble collégial assurant la bonne information de tous, la coordination des interventions et un regard «multi-oculaire» porté sur les dossiers. Certes des dysfonctionnements ont pu se produire et il y a été porté remède lorsque la direction générale en a été informée ; mais, le système lui-même d'exercice collectif des responsabilités n'a pas été pris en défaut et la direction générale a suivi, dans le respect des compétences des divers mandataires sociaux, de manière régulière et attentive la gestion de la défaillance.

Les critiques de la cession en bloc de 75 actifs réalisée en novembre 1997 ne sont pas fondées. Cette opération, semblable à celles conduites antérieurement par de grandes institutions privées (l'UAP, Suez, notamment), a été menée dans des conditions de parfaite transparence : appel d'offres international auprès d'une cinquantaine d'investisseurs français et étrangers, concurrence organisée entre les deux candidats les mieux disant, choix de la meilleure solution en termes de prix et de garanties. Les décotes consenties dans le cadre de cette cession ont été conformes aux pratiques de marché et ont eu pour contrepartie pour le GAN l'exonération de tout frais de portage mais également de tout risque sur la valeur future d'actifs de qualités diverses dont la composition finale, légèrement différente du périmètre prévu à l'origine dans le souci d'optimisation des cessions, explique des écarts d'évaluation relevés à tort par la Cour.

Les conditions dans lesquelles des actifs de la défaillance ont été cédés à GAN Vie puis revendus sur le marché pour se conformer à une décision de la Commission de Bruxelles ne justifient en aucun cas le qualificatif d'opaques utilisé par la Cour. Ces opérations ont été, dans des conditions de parfaite régularité et transparence, portées à la connaissance des conseils d'administration et approuvées par eux. Elles se sont par ailleurs révélées neutres au regard des intérêts patrimoniaux de l'Etat et ne sauraient dès lors souffrir les reproches qui leur sont adressés.

La contestation du bien-fondé des protocoles de scission conclus entre Bâticrodit et les filiales du GAN est injustifiée. La Cour commet en effet une double erreur d'analyse :

- d'une part, il faut savoir qu'aucun candidat à la privatisation du GAN comme de l'UIC ne pouvait même imaginer d'entrer en négociation pour la reprise de ces entités si elles n'étaient au préalable exonérées de tout risque au titre de la défaisance ; en d'autres termes, ces protocoles étaient une condition sine qua non des privatisations ; une formule de garantie aurait été jugée inacceptable par des candidats qui refusaient explicitement, dans un domaine particulièrement sensible, d'être exposés à des conflits éventuels ultérieurs avec l'Etat ;

- d'autre part, on doit avoir présent à l'esprit que le transfert des risques associés à la défaisance sur Bâticrodit n'a pas pu léser l'Etat puisque Bâticrodit, l'UIC et GAN SA étaient des filiales détenues à 100 % par la société centrale du GAN, elle-même contrôlée par l'Etat ; ces entités étaient gérées avec le souci commun de favoriser les processus de privatisation dans les meilleures conditions patrimoniales pour l'Etat. Dès lors, s'intéresser au sort de Bâticrodit indépendamment de GAN SA et de l'UIC ne peut que conduire à des erreurs d'appréciation. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Etat a souhaité, après la mise en œuvre du plan de soutien au GAN, que ce soit la même équipe qui soit en charge de la privatisation des différentes entités et qui contrôle la défaisance.

En définitive, le rapport de la Cour des comptes contient des erreurs d'appréciation des situations et des problématiques qui ont conduit aux décisions prises en matière de gestion de la défaisance. Rédigé quatre ans après les faits analysés, sans l'éclairage et la mise en perspective historique nécessaires à la compréhension que la direction générale du GAN aurait pu fournir si on les lui avait demandés, ce rapport apparaît fortement décalé par rapport aux réalités vécues par les soussignés. Ceux-ci, qui avaient reçu de l'Etat actionnaire de la société centrale du GAN le mandat de privatiser l'ensemble du groupe dans les meilleures conditions, estiment avoir relevé le défi : GAN SA, le CIC et l'UIC ont été adossés à des groupes puissants qui leur ont assuré de survivre et de se développer ; l'Etat a recouvré et au-delà, à travers les cessions, les fonds qu'il avait investis dans la recapitalisation du GAN ; enfin, ces privatisations n'ont donné lieu à aucune contestation et ont été réalisées dans la transparence et le dialogue social, de sorte que les procédures mises en place à cette occasion ont servi de modèle par la suite pour bien d'autres opérations de cessions d'actifs publics.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DE LA SOCIETE UIC-SOFAL***Observations du point de vue de la Sofal¹**

S'agissant de l'action de Sofal, qui concerne le seul traitement des créances, le rapport remet en cause la stratégie suivie, qui consistait à tenter de récupérer le plus vite possible les actifs notamment en évitant des procédures contentieuses. Je crois au contraire que cette stratégie était la plus appropriée.

Rappelons d'abord que la quasi totalité des créances concernées portait sur le financement d'opérations immobilières menées par des promoteurs ou des marchands de biens. Certaines de ces créances sont restées à la charge de Sofal, d'autres ont été transférées économiquement à Bâticrédit. L'essentiel des actifs sous-jacent était donc immobilier. A partir du moment où la valeur de ces actifs était sensiblement inférieure à celle des créances, l'action à mener du point de vue du créancier consistait à récupérer dans les meilleurs délais les actifs qui pouvaient l'être, ou une valeur équivalente. Encore fallait-il prendre conscience de cette situation, et agir de la façon la plus appropriée.

Tout d'abord, s'agissant de la Sofal, un changement profond de stratégie a été opéré à partir du moment où j'en ai pris la présidence avec pour mission son nettoyage, soit au printemps 1995. Ce changement est distinct des évolutions qui ont conduit fin 1996-début 1997 à une accélération des cessions d'actifs par Bâticrédit. La politique de prêt de la Sofal antérieurement à 1995 se caractérisait par une confiance absolue dans le marché et dans sa clientèle. La stratégie nouvelle mise en place à partir de 1995 était fondée sur l'idée contraire que la crise était d'une exceptionnelle gravité et qu'on ne pouvait pas tableur sur un retournement rapide du marché assurant la survie des clients de Sofal. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il a fallu procéder (à l'été 1995) à un renouvellement radical des équipes dirigeantes de cette banque. Il s'agissait d'arrêter le processus de report des échéances et de nouveaux crédits assurant la survie artificielle des débiteurs ; et de viser au contraire à récupérer ce qui pouvait être récupéré dans les meilleures conditions, soit en reprenant les actifs, soit en accélérant les cessions. Ce qui débouchait nécessairement sur une confrontation avec des débiteurs habitués aux pratiques précédentes, et surtout de les contraindre de fait dans la plupart des cas à la disparition de leur fonds de commerce antérieur. Tant pour le portefeuille transféré à Bâticrédit que pour la part restée dans ses livres, Sofal a donc exercé à partir de ce moment-là des pressions très fortes sur eux, utilisant activement la menace du contentieux

¹ Mes observations en tant qu'ancien président de la Sofal ne concernent que le rôle de cette société dans la gestion des créances, la seule partie du dispositif dans laquelle la Sofal ou moi-même aient eu un rôle.

(contrairement à ce que dit le rapport), dans un climat difficile et parfois même violent. A compter de là, une issue impliquant un contexte judiciaire était inévitable ; elle a pris la forme de protocoles mis en place sous l'égide du tribunal de commerce. Le résultat en a été la disparition de la quasi totalité des clients de Sofal comme entités économiques. Ce choix stratégique a entraîné pour les collaborateurs de la Sofal un climat dur et tendu dans leurs rapports avec les débiteurs, qui n'apparaît pas dans le rapport, mais dont ils peuvent témoigner.

En second lieu, le choix prioritaire des protocoles négociés sous l'autorité du tribunal de commerce était le seul raisonnable, souvent le seul praticable. Face à un débiteur en difficulté, notamment parce que Sofal cessait de le financer à fonds perdus, il était exclu de pratiquer une négociation directe privée dans ce qui risquait inévitablement d'être une période suspecte avant dépôt de bilan. Sofal a donc systématiquement opéré à partir de 1995 sous les auspices du tribunal de commerce, un mandataire ad hoc jouant un rôle actif dans le processus. Un tel contexte était difficile. Dans de telles affaires, l'analyse du tribunal ou des mandataires de justice était en général à l'époque très sévère pour les banques. Parallèlement un des objectifs essentiels de l'intervention du tribunal était de voir le débiteur, perçu comme une PME, pouvoir reprendre son activité ultérieurement. De plus, compte tenu de la politique antérieure de la Sofal, l'accusation de soutien abusif, constamment brandie par le tribunal et les mandataires, pouvait être prise très au sérieux. Il y a donc eu presque constamment pression très forte pour adopter la voie d'un protocole négocié. Mais en entrant dans ce processus, on pouvait :

- Récupérer ou faire céder rapidement les actifs. Ce point est essentiel. En effet, le portage de ces actifs, par nature improductifs dans leur majorité, coûtait de l'ordre de 7 à 8 % par an, chiffre très supérieur aux concessions faites aux débiteurs sur leurs biens personnels, qui étaient de mémoire au plus de l'ordre de 1 à 3 % des totaux récupérables.

- Eviter l'accusation de soutien abusif. On a pu mesurer par ailleurs, dans les cas où il a été impossible de parvenir à un accord raisonnable, que le soutien abusif pouvait être très onéreux en cas de contentieux judiciaire. Ces contentieux se sont de façon générale confirmés très longs, aléatoires, et dangereux pour la banque qui s'est engagée dans cette voie (ce qui a été le cas pour Sofal et Bâticrédit lorsque cette voie s'est avérée nécessaire). En outre une condamnation éventuelle à ce titre aurait concerné l'ensemble du groupe GAN. Il n'y avait donc en dernière analyse aucune divergence d'intérêt entre la Sofal et le reste du groupe GAN, notamment Bâticrédit. Parce que Bâticrédit était pour les créances qu'elle avait reprises l'héritier de Sofal, les menaces pesant sur Sofal pesaient tout autant sur elle. Et les pertes remontaient dans les deux cas au GAN.

- Accessoirement, prendre de vitesse d'autres créanciers moins rapides et non déclarés à temps. Compte tenu de la vulnérabilité juridique de la

banque, en cas de contentieux tous les autres créanciers seraient passés avant elle.

Les objections faites à cette stratégie ne me paraissent pas pouvoir être retenues. La première consiste à contester le gain de temps ainsi réalisé. Elle ne prend pas en compte plusieurs points importants. Outre qu'il normal de conclure un protocole sous l'égide du tribunal, comme ce dernier le souhaitait, à partir du moment où on obtenait ce faisant un résultat économiquement plus favorable qu'au contentieux, il faut rappeler que :

- La plupart des protocoles ont été pour l'essentiel mis en œuvre, même si dans un nombre limité de cas cela a été avec retard.

- Même lorsque ce n'était pas le cas, l'ensemble GAN-Sofal-Bâticrédit a constamment récupéré ou fait vendre des actifs importants, majoritaires, pendant tout le processus, et donc sensiblement plus tôt qu'en cas de contentieux, et sans risque de soutien abusif.

- Contrairement à ce que dit le rapport, il n'a jamais été renoncé à la menace contentieuse ; en effet à partir du moment où le protocole n'était pas respecté, le recours au tribunal était ouvert, et on a utilisé en permanence cette menace.

- Même dans le plus mauvais cas, le processus n'en a pas moins été sensiblement plus rapide qu'en cas de contentieux ; surtout s'agissant des cas ici visés, gros débiteurs très au fait des ressources de la procédure sur des dossiers techniquement très complexes sur lesquels ils étaient les seuls à détenir une documentation complète et opérationnelle.

- Au total, de façon générale, le temps total de traitement du portefeuille de créances concerné a été remarquablement rapide (2 à 3 ans pour l'essentiel du stock), pour des concessions globalement inférieures au coût d'une procédure contentieuse, sans parler de celui du portage.

La deuxième objection est que la négociation avec les débiteurs a conduit à des concessions excessives. On peut comprendre ceci de deux façons.

Soit on comprend qu'il convenait a contrario de donner une priorité absolue à ce que les débiteurs sortent du processus dans les conditions les plus sévères possibles, par rapport à toutes autres considérations et notamment de résultat financier. Ce qui aurait débouché sur des contentieux longs et difficiles, dont il paraît clair que le résultat financier était au mieux aléatoire, et presque toujours plus mauvais. En effet l'essentiel des actifs saisissables, sur lesquels on pouvait espérer récupérer une partie de la mise, résidait dans les actifs financés. Il fallait donc donner une priorité absolue à leur récupération. La stratégie des protocoles négociés sous l'égide du tribunal telle qu'elle a été menée était financièrement de loin la meilleure pour les sociétés concernées, et donc pour l'Etat.

Soit on comprend que le passage visé valide la stratégie, mais juge que les concessions ont été excessives. Mais les seules concessions qui ont été faites concernaient certains biens personnels, de valeur relative très faible par rapport à l'ensemble des biens que cela a permis de récupérer ; en outre dans un contexte juridique où la responsabilité de la banque était directement engagée. S'il y avait d'autres biens personnels, ils étaient hors d'atteinte.

Quant aux clauses de retour à meilleure fortune, elles n'avaient de sens qu'après la reprise de l'immobilier. Mais celle-ci est intervenue à une époque où le sort de Sofal et celui de Bâticrédit était tranché, et séparé.

La troisième objection consiste à laisser entendre que Sofal répercutait sur Bâticrédit des charges liées à ses propres créances, alors qu'elle récupérerait pour elle-même des sommes recouvrées sur des transactions du même type. Ceci ne représente pas une description exacte de la réalité. Bien au contraire un soin particulier a été mis à ce que les transactions se réalisent en tenant compte des créances réelles des uns et des autres, de manière à ce qu'aucune partie ne soit lésée. Ceci alors même que jusqu'à l'intervention directe de l'Etat en 1997 l'impact financier remontait de toutes façons au niveau du groupe GAN pris dans son ensemble.

Au total, s'agissant de la stratégie qui a été suivie pour le recouvrement des créances, je ne peux que constater une divergence profonde d'appréciation entre l'analyse du rapport et celle effectuée à l'époque par les praticiens de Sofal (et plus généralement de la profession) directement confrontés aux problèmes concernés. Compte tenu de la nature des problèmes concernés, le témoignage direct de ces praticiens est un élément essentiel pour qui veut comprendre les enjeux réels de ces opérations et leur déroulement. Les éléments apportés par ma présente intervention en réponse aux projets de rapport, tout en mettant en évidence les points essentiels, pourraient donc être confirmés ou complétés par une enquête auprès des personnes qui étaient directement en charge des dossiers au sein de la Sofal.

La gestion des crédits dans les missions de coopération et d'action culturelle – 1996 - 1999 –

PRESENTATION

Alors que le ministère des affaires étrangères, à la suite de la fusion en 1999 avec le ministère de la coopération, assure désormais la responsabilité de l'action de coopération menée par la France, il était utile de faire le point sur les conditions de mise en œuvre des crédits alloués aux missions – devenues services – de coopération et d'action culturelle.

Les contrôles effectués dans sept pays relevant du domaine d'intervention de ce département ministériel montrent que la plupart des observations formulées par la Cour dans son rapport public de 1996 sur « la structure administrative et la gestion des crédits du ministère de la coopération » étaient toujours d'actualité à la fin de 1999, au terme des contrôles effectués.

La réforme des procédures comptables à l'étranger, demandée par la Cour et progressivement mise en œuvre depuis 1997, devrait permettre de lever nombre de ces critiques. A condition que l'un des aspects essentiels de cette réforme, qui consiste à intégrer les dépenses du fonds d'aide et de coopération, devenu fonds de solidarité prioritaire, dans le cadre du réseau de la comptabilité publique, soit pleinement réalisé.

Depuis l'insertion au rapport public de 1996, qu'elle avait consacrée à « la structure administrative et à la gestion des crédits du ministère de la coopération », la Cour a procédé à l'examen sur pièces et sur place de l'organisation et du fonctionnement des missions de coopération et d'action culturelle de sept pays relevant de l'ancien

domaine d'intervention du ministère de la coopération : Tchad, Cameroun, Gabon, Togo, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Mali, pour les années 1996 à 1999.

I – L'absence de règles claires de gestion permettant d'agir en toute régularité

En ce qui concerne la formation des agents, l'informatisation des services et la diffusion des instructions, des initiatives ont été prises depuis la précédente intervention de la Cour pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des missions de coopération. Cependant, de nombreuses irrégularités persistent.

Elles proviennent pour l'essentiel du maintien du statut dérogatoire du fonds d'aide et de coopération (FAC), devenu en 2000 fonds de solidarité prioritaire (FSP), sans que pour autant la gestion des autres crédits des missions de coopération et d'action culturelle soit exempte de toute critique. En effet, des progrès ont été accomplis depuis 1996, concernant la gestion des crédits d'aide budgétaire (chapitre 41.43, article 10 doté de 12,96 M€ en 1999), qui servent à financer des opérations de la compétence d'Etats partenaires de la France. Ces crédits bénéficiaient d'un régime d'exécution souple, les faisant échapper aux règles de droit commun de la dépense publique. La mise en œuvre en 1998 d'une nouvelle procédure de gestion de ces crédits, assimilant désormais ces crédits à des fonds publics, conformément à la demande de la Cour, a répondu au souci de mieux contrôler ces dépenses. L'attention de la Cour s'est donc principalement portée sur la gestion des crédits du fonds d'aide et de coopération (0,19 Md€ en 1999).

A – L'exécution des dépenses du fonds d'aide et de coopération (FAC)

Les règles de la comptabilité publique n'étant pas applicables au FAC avant la mise en œuvre de la réforme comptable, celui-ci a bénéficié d'une souplesse de fonctionnement qui a favorisé les dérives et les anomalies constatées par la Cour. Ce constat s'étend au fonds social de développement (FSD), héritier du fonds spécial de développement qui avait permis de faire face dans l'urgence aux conséquences de la dévaluation du franc CFA en 1994.

L'insuffisance du contrôle financier déconcentré des dépenses sur les crédits du FAC est à l'origine de pratiques qui méconnaissent

notamment le principe de spécialité budgétaire, la règle de l'engagement préalable des dépenses, l'obligation de contrôle de la disponibilité des crédits ou de la justification des dépenses et du service fait.

Ainsi, il est fréquent que des dépenses de fonctionnement des missions de coopération soient imputées sur les crédits du fonds d'aide et de coopération ou du fonds social de développement, dont le seul objet devrait être de financer des opérations de développement. Cette pratique réduit d'autant les crédits disponibles pour ces actions prioritaires. Mais il est arrivé, à l'inverse, que des dépenses relevant du FAC soient prises en charge sur crédits d'interventions (titre IV), et parfois sur crédits de fonctionnement (titre III).

Certains organismes ou certains projets, comme les alliances franco-camerounaises, ont bénéficié, au mépris de la règle de spécialité budgétaire, de financements croisés, provenant de multiples lignes budgétaires, tant de fonctionnement que d'interventions et même du FAC.

Alors que les frais de mission des coopérants devraient être normalement pris en charge par les Etats partenaires de la France, auprès desquels ces agents sont mis à disposition, ces indemnités soient souvent imputées irrégulièrement sur les crédits du FAC. Cette pratique, sans doute explicable par les difficultés financières de certains Etats, est à rapprocher de celle qui a conduit à la prise en charge totale du logement des coopérants par les crédits d'aide au développement, contrairement aux engagements pris avec les Etats bénéficiaires.

Des dépenses ont été engagées à plusieurs reprises avant même que les conventions les autorisant n'aient été signées, comme en Côte d'Ivoire pour le financement d'un stage de formation en juin 1997, ou comme au Mali en 1998 pour le remboursement d'achats alimentaires justifiés par des certificats administratifs antérieurs aux décisions autorisant les dépenses. De nombreux paiements, imputés sur le FAC, ont été effectués en remboursement de dépenses préfinancées par des coopérants ou par des agents des missions de coopération, par exemple des frais de déplacement et même des achats de fournitures, voire d'équipements.

Plus graves sont les insuffisances pesant sur la justification de nombreuses dépenses, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur leur lien avec l'objet des projets, voire sur leur bien-fondé. Dans certains cas, comme en Côte d'Ivoire et au Mali, les termes des conventions passées avec les organismes bénéficiant de l'aide du FAC ne prévoyaient même pas l'obligation de les justifier.

Enfin, portent atteinte au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, des procédures qui se sont multipliées dans la plupart des

pays visités, telles les « provisions pour menues dépenses » ou le « billetage », qui consiste à rémunérer en espèces des personnels locaux, voire à procéder à des achats de fournitures, également en espèces, hors de toute procédure comptable.

Des caisses d'avances ont été utilisées pour mettre en œuvre des projets, alors que le recours à la procédure normale des régies d'avances aurait offert les facilités nécessaires et présenté de meilleures garanties au regard du bon usage des fonds publics. Ainsi au Mali, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) a bénéficié, en 1998, de sommes provenant de la mission de coopération et d'action culturelle, qui ont été reversées en espèces à des agents de la mission militaire de coopération pour l'achat de dromadaires destinés à la constitution d'unités méharistes. Ce qui est alors critiquable, ce n'est pas l'acquisition finale de dromadaires au moyen d'espèces, mais le versement de ces espèces à une succession d'agents dépendant de l'ordonnateur sans qu'aient été constituées de régies de recettes. Malgré les réclamations du comptable visant à créer une telle régie, des errements de cette nature se sont poursuivis au cours des années récentes.

Cette confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable se produit à grande échelle lorsque des aides publiques sont versées sur des comptes bancaires ouverts au nom de « projets » pourtant dépourvus de la personnalité juridique, sur lesquels les chefs de projets tirent ensuite des chèques sans aucun contrôle. Les exemples en sont très nombreux : ils concernent la quasi totalité des projets financés par le FAC. Des dépenses en vue de recrutements de personnels, d'acquittement de baux, d'achats de matériels, de véhicules, de carburant, etc., ont été payées, au nom des projets, par des coopérants cumulant indûment la fonction de l'ordonnateur et celle du comptable.

La réforme des procédures comptables à l'étranger doit intégrer dans le cadre du réseau de la comptabilité publique les dépenses du FAC qui sont encore pour l'essentiel payées par l'intermédiaire de l'Agence française de développement. Elle devrait mettre un terme à pareils errements, en assujettissant ces dépenses au visa préalable du contrôle financier déconcentré dans les pays où auront été installées des trésoreries, et en les faisant exécuter par des comptables publics indépendants des ordonnateurs, chargés de veiller à la régularité des dépenses considérées. Mais cette réforme ne sera pas achevée au début de 2002, contrairement aux décisions arrêtées par le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger du 14 novembre 1996 (circulaire interministérielle du 27 décembre 1996). On doit dans ces conditions craindre que les anomalies et les irrégularités constatées dans la mise en

œuvre de ces crédits ne perdurent, aussi longtemps que les nouveaux moyens de contrôle n'auront pas été effectivement mis en place.

B – Les manquements constatés dans la gestion des autres crédits

Des dépenses de fonctionnement des missions de coopération, notamment au Gabon et au Cameroun, ont été financées, à de nombreuses reprises, par imputation sur des crédits du titre IV, réservés aux interventions, diminuant ainsi le montant des sommes destinées à des projets de développement. En outre les missions de coopération ont parfois abusivement imputé sur leur propre budget des dépenses incombant aux centres culturels français alors que ceux-ci, relevant du décret de 1976 relatif à l'organisation d'établissements ou d'organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères, avaient l'autonomie financière et disposaient donc de leur propre agent comptable.

La Cour a constaté, s'agissant des effectifs servant dans les missions de coopération, un flou dans l'application de leurs statuts, ainsi que des anomalies dans les recrutements de personnels de statut précaire occupant indûment des emplois permanents, notamment au Mali et au Gabon. La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération ainsi que la mise en œuvre par l'administration centrale d'un plan de régularisation des vacataires devraient conduire à mettre un terme à ces situations, et permettre une meilleure articulation des services à l'étranger ainsi qu'une gestion plus satisfaisante des personnels.

La réglementation des indemnités de mission est fréquemment méconnue : ainsi les indemnités journalières des assistants techniques sont-elles désormais assez généralement prises en charge selon les taux fixés pour les fonctionnaires français en poste à l'étranger qui découlent des dispositions du décret du 12 mars 1986 concernant les déplacements des agents civils de l'Etat. Ces dispositions, relativement favorables ne sont pas applicables aux coopérants qui relèvent des administrations locales auprès desquelles ils sont affectés, sauf s'ils bénéficient, par exception au principe de leur affectation auprès d'une administration étrangère, d'un ordre de mission émanant des autorités françaises. Si l'on veut revaloriser la situation des coopérants, il convient de modifier cette réglementation.

S'agissant des conditions de passation des marchés, les missions de coopération ont fait trop rarement appel aux procédures de mise en

concurrence, même lorsque les marchés ont été conclus avec des entreprises établies en France.

Enfin s'agissant du recrutement de personnels, les missions de coopération ont multiplié les contrats de consultation ou de prestation de service dans des conditions permettant souvent de contourner l'obligation de paiement des charges sociales, alors qu'il aurait été nécessaire de conclure des contrats de travail ou des contrats de vacances.

II – L'absence d'objectifs et d'évaluation des projets met en cause l'efficacité même de la coopération

A – L'imprécision des axes de la politique de coopération

Le ministère de la coopération n'a pas toujours défini avec précision les axes et les priorités de la politique d'aide au développement. L'efficacité des interventions des missions de coopération, laissées largement à elles-mêmes, s'en est trouvée affaiblie, faute d'objectifs clairs et quantifiés. Les fonds publics ont pu ainsi servir à financer des opérations n'ayant pas de lien direct avec le développement. Ils ont parfois été utilisés en substitution des Etats bénéficiaires de l'aide au développement, défaillants malgré les engagements pris. Enfin ces projets n'ont été que rarement suivis et contrôlés avec la vigilance nécessaire.

De ce fait, les conditions d'exécution des projets d'aide au développement par les missions de coopération n'ont pas permis jusqu'à présent d'utiliser les fonds publics de façon suffisamment efficace ni toujours pertinente. Les finalités des projets manquent de précision. L'emploi des crédits du FAC ne respecte pas toujours les termes des conventions. Certains instruments du FAC, notamment les crédits déconcentrés d'intervention (CDI), ont parfois été utilisés à des fins différentes de celles pour lesquelles ils avaient été initialement prévus. C'est ainsi qu'ayant pourtant pour but d'aider des opérations physiques de petite dimension « favorisant les dynamiques micro-économiques créatrices de revenus et d'emplois », les crédits déconcentrés d'intervention ont été utilisés à des opérations n'ayant pas de lien avec le développement, tels le financement de colloques et de séminaires, l'achat d'équipements de bureau, de matériels, voire de véhicules, au Gabon et au Togo par exemple, pour les administrations locales.

Les crédits de coopération ont parfois servi à financer des actions coûteuses et inadaptées, sans incidence réelle sur le développement. La construction de l'hôpital général de Douala, d'un coût total de 51,07 M€ pour 130 lits dont à peine la moitié sont effectivement occupés a été financée en 1991 par la Caisse centrale de coopération économique, devenue Agence française de développement. Toutefois, ce projet n'a pas pris en considération le coût élevé de fonctionnement de l'hôpital, notamment l'amortissement et la maintenance des équipements médicaux (scanners, radiothérapie, ...). Le FAC a décidé en 1996 de prendre en charge des dépenses d'information et d'informatique ainsi que de coordination avec d'autres hôpitaux de la région, en sus des prêts d'ajustement structurel et de la mise à disposition de nombreux assistants techniques. Ces interventions n'ont pas permis d'éviter la mise au rebut de certains matériels parmi les plus coûteux. L'hôpital n'assure plus qu'un fonctionnement réduit.

Fréquemment la Cour a constaté que la participation financière des Etats partenaires et bénéficiaires des actions de coopération restait théorique. L'absence ou la faiblesse des contreparties ont souvent suffi à expliquer le désengagement des autorités concernées lorsque le projet rencontrait les premières difficultés de mise en œuvre. Certains projets intergouvernementaux qui ont été pris en charge quasi exclusivement par la coopération française, ont bénéficié de subventions élevées alors que ni les objectifs de l'opération ni les conditions de mise en œuvre des fonds n'avaient été clairement acceptés par les Etats concernés.

Tel a été le cas, par exemple, du projet d'appui à l'école africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU), organisation interétatique créée en 1975 et implantée au Togo, pour laquelle ont été consenties par le FAC des subventions d'un montant de 0,91 M€ entre 1995 et 1998, aucun des huit Etats n'ayant honoré ses engagements autrement que de manière occasionnelle et partielle. De même le projet d'appui à l'organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies (OCCGE), regroupant huit Etats, créée en 1960, fait toujours l'objet, année après année, pour son fonctionnement courant d'un financement par le FAC, faute pour les Etats membres de s'acquitter de l'essentiel de la contribution convenue.

Ces deux exemples, qui ne sont pas isolés, conduisent à s'interroger sur la conception même de l'action de « coopération » : ce terme implique un partenariat avec les Etats concernés, supposant de leur part un minimum d'intérêt. Il n'est pas de la mission du FAC de financer des projets auxquels les Etats intéressés, même s'ils s'étaient engagés à y contribuer, n'attachent pas dans les faits un caractère prioritaire.

B – L’absence d’évaluation et de contrôle des projets

La Cour a constaté que les projets ne faisaient pas systématiquement l’objet d’une véritable évaluation de leurs résultats par rapport aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre. Il n’existe tout au plus que des « bilans » ou des comptes rendus partiels, peu chiffrés, ne permettant de tirer aucune conclusion de l’exécution des projets. Il ne faut pas s’étonner, dans ces conditions, si les mêmes erreurs se répètent sans qu’il y soit mis fin. Les missions de coopération privilégient les tâches de gestion au détriment de l’évaluation. Cette situation peut s’expliquer par la faible ancienneté moyenne des conseillers de mission, qui, n’ayant pas la mémoire des projets, sont peu enclins à les évaluer. Force est de constater que peu de projets ont été remis en cause, la pratique étant de reprendre dans un nouveau projet les finalités du précédent malgré son échec avéré.

CONCLUSIONS

En conclusion, la Cour estime nécessaire de formuler les principales recommandations suivantes :

a) La définition de règles claires de gestion et la poursuite active de la réforme des procédures comptables, qui doit notamment intégrer les dépenses du fonds d’aide et de coopération dans le cadre du réseau de la comptabilité publique, constituent des conditions indispensables pour éviter les errements constatés en matière d’exécution des dépenses publiques à l’étranger.

b) Il importe que l’Etat précise les objectifs de la coopération et suscite des partenariats engageant véritablement les acteurs locaux. Il est tout aussi nécessaire de doter les services de coopération d’outils efficaces d’évaluation et de contrôle des résultats de ces projets.

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

La Cour relève l'absence, d'une part, de règles claires de gestion permettant d'agir en toute régularité tant en ce qui concerne les opérations financées sur le Fonds d'aide et de coopération (FAC) que celles gérées sur d'autres crédits et, d'autre part, de définition précise d'axes et de priorités de la politique d'aide au développement par le ministère de la coopération au cours de la période considérée (1996-1999). Elle constate également l'absence d'évaluation des projets de coopération et de contrôle des travaux.

Le constat de la Cour rejoint pleinement les préoccupations du Gouvernement, en particulier depuis 1998, aussi bien sur la nécessité de la mise en place d'un dispositif de gestion donnant toutes les garanties d'efficacité et de régularité qu'en matière de définition d'une stratégie claire de coopération. Des réponses aux difficultés signalées par la Cour ont pu être apportées dans le cadre de la réforme de la coopération engagée à partir de 1998, qui a abouti en particulier à la fusion des administrations de la coopération et des affaires étrangères.

Dans la présentation introductive, la Cour évoque la modernisation des structures et procédures comptables à l'étranger, engagée depuis 1997, à la suite de son référé du 30 janvier 1996.

L'intégration du Fonds d'aide et de coopération dans le circuit de la dépense publique constitue l'un des axes de cette réforme. Sa mise en œuvre est intervenue en 1999, à titre expérimental, pour les nouveaux projets arrêtés au profit du Burkina-Faso et du Bénin. Cette expérimentation avait dû être différée en raison de contraintes de gestion puis de la fusion des services de l'ex-secrétariat d'Etat à la coopération avec ceux du ministère des affaires étrangères.

La rénovation du FAC a été pleinement réalisée avec la création du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) par décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000, qui a succédé au FAC. La circulaire d'application de ce décret, en date du 6 décembre 2000, a prévu la passation d'une convention avec l'Agence française de développement (AFD) et l'Etat pour assurer, dans les conditions antérieures, la gestion transitoire des projets en cours et, le cas échéant, des nouveaux projets concernant des pays n'appliquant pas encore la réforme comptable.

Dès lors, la circulaire interministérielle du 5 août 1997 relative aux opérations du FAC devait être actualisée pour tenir compte des restructurations intervenues, de la perspective de fermeture de la trésorerie générale de la coopération et du nouveau cadre réglementaire. Une nouvelle circulaire a donc été rédigée par les services du ministère de l'économie, des

finances et de l'industrie en liaison avec le ministère des affaires étrangères. Elle devrait être prochainement signée.

S'agissant de l'exercice du contrôle financier déconcentré à l'étranger, le cahier des charges diffusé en mai 1997 ne traitait pas les opérations du FAC. Il a été modifié pour tenir compte des simplifications intervenues en 2000 sur les engagements de dépenses relatifs aux titres III et IV du budget de l'Etat et pour intégrer les engagements effectués sur le titre VI.

Ce nouveau document va être prochainement diffusé et doit permettre au trésorier-payeur général pour l'étranger et aux trésoriers à l'étranger de mettre en œuvre, en concertation avec le ministère des affaires étrangères, les procédures du contrôle financier garantissant la rigueur budgétaire des opérations tout en maintenant la souplesse indispensable à la gestion des projets.

L'achèvement de la réforme comptable était prévu pour le 1^{er} janvier 2002 conformément aux décisions prises lors du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger du 14 novembre 1996 (circulaire interministérielle du 27 décembre 1996). Elle ne pourra intervenir qu'au début de 2004 en raison du délai nécessaire au déploiement, dans l'ensemble des pays, des outils informatiques adaptés, pour le ministère des affaires étrangères comme pour le Trésor public. La Cour a été informée de cette situation par lettre conjointe des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et des affaires étrangères en date du 10 octobre 2001.

En outre, la généralisation des procédures expérimentées à l'étranger conformément à la même circulaire interministérielle exige également de préparer la refonte du cadre juridique existant (en particulier d'abroger les décrets du 7 décembre 1966) et de définir la responsabilité respective du trésorier-payeur général pour l'étranger et des trésoriers locaux en procédant, en conséquence, à la modification du code des juridictions financières.

Au 1^{er} janvier 2002, la réforme comptable sera appliquée dans plus de 80 pays figurant dans le tableau joint, ce qui permettra de couvrir l'ensemble des pays qui bénéficiaient antérieurement du soutien du Fonds d'aide et de coopération. Dans ces pays, dix paieries ainsi que l'agence paierie de Kinshasa seront transformées en trésoreries.

S'agissant de la mise en œuvre d'une stratégie claire de développement, le Gouvernement s'est attaché, dans le cadre de la réforme de la coopération décidée en 1998, à organiser le dialogue interministériel par la création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) par décret du 4 février 1998. Chargé de définir la zone de solidarité prioritaire (ZSP) destinée à concentrer l'effort de coopération de la France vers les pays les plus en difficultés, ce comité arrête les orientations de la politique d'aide publique au développement. Il assure également le suivi et l'évaluation des politiques.

Dans ce cadre, des objectifs stratégiques ont été définis : la lutte contre la pauvreté et les inégalités, le renforcement des institutions fondées sur l'Etat de droit et l'expression de la démocratie, l'appui aux processus d'intégration et de coopération régionales, l'appui au développement culturel. Des documents stratégiques pays (DSP) sont élaborés et permettent pour chaque pays bénéficiaire de déterminer les orientations de l'action de coopération de la France sur une base pluriannuelle.

Pour ce qui concerne l'absence d'évaluation et de contrôle des résultats, un premier dispositif d'évaluation des projets a été mis en place dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (comité de pilotage des projets, rapports annuels d'exécution, suivi régulier à partir d'indicateurs quantitatifs...). Il reste cependant rudimentaire et a vocation à être développé notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 réformant l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances. Celle-ci doit permettre de mieux répondre aux préoccupations de la Cour. En effet, la structuration du budget de l'Etat en programmes, dont les objectifs seront explicités de façon détaillée, s'accompagnera de la mise en place d'indicateurs de résultats permettant l'évaluation de la performance. Des projets annuels de performance, joints au projet de loi de finances, mettront en évidence les résultats obtenus et attendus pour chaque programme.

Date	Création de trésoreries	Transformation de paieries en trésoreries	Régies se substituant à une paierie supprimée	Régies appliquant la réforme comptable
1 ^{er} janvier 1997	Allemagne	Burkina-Faso	Togo	Andorre, Belgique, Espagne, Guinée-Bissau
1 ^{er} janvier 1998	Chine	Maroc Congo-Brazzaville Sénégal	Mauritanie	Equateur, Cap-Vert, Indonésie
1 ^{er} janvier 1999	Italie Saint-Siège	Tunisie	Bénin	Zimbabwe
1 ^{er} janvier 2000		Etats-Unis		Afrique du Sud, Cuba, Ethiopie, Ghana, Jérusalem, Laos, Liban, Malaisie, Vietnam
1 ^{er} janvier 2001	Espagne			Albanie, Birmanie, Bosnie-Herzégovine, Corée du Sud, Kenya, Macédoine, Népal, Nigéria, Ouganda, République dominicaine, Surinam, Tanzanie, Vanuatu
1 ^{er} janvier 2002		Afrique : Cameroun, Centrafrique, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Guinée, Madagascar, Mali, Gabon, Niger, Tchad <i>Congo-Kinshasa</i> (1)		Amérique centrale et Caraïbes : Colombie, Costa-Rica, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Sainte-Lucie, Salvador, Panama (et Belize), Trinité et Tobago, Vénézuéla Asie du Sud-est : Brunei, Philippines, Cambodge, Thaïlande, Singapour Océanie : Fidji, Nouvelle-Zélande Afrique orientale : Burundi, Comores, Rwanda, Seychelles, Soudan Afrique australe : Angola, Botswana, Guinée équatoriale, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Zambie
(1) Agence-paierie déjà rattachée à la trésorerie générale pour l'étranger.				

REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Le ministère souhaite tout d'abord souligner que la période pendant laquelle la Cour a effectué ses contrôles (1996-1999) correspond très précisément à celle durant laquelle le dispositif politique, administratif et financier de coopération internationale a été profondément réformé : début en 1997 de l'expérimentation de la réforme des procédures comptables, fusion du ministère de la coopération avec celui des affaires étrangères le 1er janvier 1999 entraînant la disparition des missions de coopération et d'action culturelle, l'harmonisation des procédures de gestion et la modification des instruments de mise en œuvre des actions de coopération.

Ce processus n'était pas achevé en 1999. Il ne l'est d'ailleurs pas encore totalement aujourd'hui. Ce n'est qu'en 2000 (loi de finances et décret du 11 septembre) que fut institué le fonds de solidarité prioritaire, pour lequel la circulaire précisant les nouvelles modalités de gestion des opérations est en cours de signature. De la même façon, la réforme des procédures comptables s'étend progressivement à un nombre croissant de pays (43 pays en 2001, 86 en 2002) malgré les difficultés rencontrées, bien connues de la Cour, grâce aux efforts déployés par le ministère en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique.

C'est, par conséquent, dans la continuité d'une démarche de longue haleine, poursuivant les efforts déjà entrepris par l'ex-ministère de la coopération, et dans le cadre d'une réforme administrative de grande ampleur que doit être analysée la gestion des crédits dans les missions - devenus services - de coopération et d'action culturelle et que doivent être signalées les améliorations qui ont d'ores et déjà pu être apportées.

Certaines des critiques de la Cour n'apparaissent pas dans ce contexte, totalement fondées.

Le ministère, tout en rappelant les importantes réformes intervenues récemment, souhaite apporter des réponses précises aux critiques de la Cour sur la gestion des ex-missions de coopération.

Le respect des règles budgétaires et comptables

L'exécution des dépenses des fonds d'aide et de coopération (FAC)

1) Avant d'exposer les anomalies constatées, la Cour observe qu'elles étaient favorisées par l'application aux dépenses du FAC de procédures dérogatoires du droit commun de la dépense publique.

La Cour a raison de souligner cette particularité du FAC, voulue par les autorités de l'Etat qui l'ont créée par ordonnance en 1959. Il faut toutefois préciser que, depuis lors et jusqu'à sa disparition l'année dernière, sa gestion s'est progressivement rapprochée du droit commun.

L'ex-ministère de la coopération s'était en effet efforcé de transposer les grands principes de la dépense publique dans la gestion du FAC.

Une nomenclature, distinguant 9 rubriques déclinées en sous-paragraphes, a ainsi été mise au point à la fin des années 80. Complétée par une instruction de 1994 prévoyant l'accord préalable de l'ordonnateur central pour tout mouvement entre différentes lignes de la nomenclature, cette mesure a introduit le principe de spécialité des crédits. Dans le même esprit, les autres grands principes ont été transposés progressivement (engagement comptable préalable et contrôle de la disponibilité des crédits à la faveur de la mise en place du logiciel NALA/FAC, justification des dépenses et du service fait) et explicités dans différents documents d'instruction (« manuel des procédures du FAC » et « guide de la gestion locale »). Les règles applicables pouvaient même parfois se montrer plus exigeantes que celles de la comptabilité publique.

Tel était le cas des subventions, décaissées en plusieurs tranches, chaque fois conditionnées par la production des pièces justificatives de dépense de la tranche précédente, là où la comptabilité publique n'exige que la production d'un compte rendu, un an, au plus tard, après le versement de la subvention. Plusieurs des irrégularités relevées par la Cour correspondent ainsi à l'absence de justificatifs (du type originaux de factures) non exigés par les contrôles relevant de la comptabilité publique.

Le ministère convient volontiers que ces solutions n'étaient pas satisfaisantes et que seules la fin du régime dérogatoire du FAC et l'intégration de ses dépenses dans le cadre du réseau de la comptabilité publique pouvaient permettre de créer les conditions d'un meilleur contrôle des dépenses. C'est pour cette raison qu'il s'est engagé en 1997 avec détermination - comme l'a souligné la Cour dans son rapport public 1997 publié au début de l'année 1998 - dans l'expérimentation de la réforme de procédures comptables décidée à la fin 1996 dans le cadre du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger, sur la base de l'arbitrage rendu par la Cour des comptes.

Comme le sait la Cour, cette expérimentation se heurte à de nombreuses difficultés, les principales étant l'inadaptation des outils informatiques existants - les délais de mise au point et de développement s'étant avérés plus longs que prévus - et l'ampleur des formations à assurer au moment où les effectifs et les crédits du ministère subissent de fortes tensions.

Les retards induits par ces difficultés et par la mise en œuvre de la réforme de la coopération ont affecté le calendrier de démarrage de l'expérimentation et son application aux dépenses du FAC. Depuis deux ans le ministère et la direction générale de la comptabilité publique se sont toutefois employés, avec succès, à rattraper ce retard. Ainsi, à partir du 1er

janvier 2002 tous les pays éligibles au Fonds de solidarité prioritaire (sauf un) se verront appliquer les nouvelles procédures comptables.

2) S'agissant des irrégularités ou dysfonctionnements qui ont pu se produire, le Ministère, qui les avait lui-même identifiés, pour la plupart, dans des rapports de contrôle¹⁹ communiqués à la Cour, ne peut que reconnaître le bien fondé des critiques formulées par la Cour à leur sujet. Ce travail de contrôle entraînait l'adoption de mesures correctrices pour toutes les irrégularités significatives. Il a permis également de constater leur faible importance quantitative par rapport à l'ensemble des actes comptables effectués. Lors de chaque contrôle, la mission d'audit vérifiait en effet un par un au moins le tiers de tous les actes comptables du poste sur une période de trois ans. Ces vérifications conduisent le ministère à considérer comme abusives les généralisations faites à partir d'exemples d'irrégularités en nombre limité. Le ministère a déjà eu l'occasion de faire part à la Cour de son sentiment à ce sujet. Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires sur le contrôle effectué par la Cour en Côte d'Ivoire et au Mali, il a ainsi exprimé son regret « qu'en considération des milliers de paiements effectués dans les règles par les deux services durant la période considérée (plus de 14 000 paiements pour la Côte d'Ivoire et plus de 9 000 pour le Mali, pour le FAC uniquement) la Cour n'ait pas porté un jugement global plus positif sur la qualité de leur gestion ».

3) La Cour relève par ailleurs l'application fréquente de pratiques portant atteinte au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable telles que « les provisions pour menues dépenses » (PPMD) le « billetterie » et le recours à des « caisses d'avance » au lieu de « régies d'avance ».

Les caractéristiques du régime dérogatoire applicable aux dépenses du FAC, qui découlaient elles-mêmes du contexte très particulier dans lequel le recours à cet instrument avait été prévu - pays en développement aux infrastructures administratives, sociales, économiques et bancaires souvent déficientes - ont rendu indispensable l'utilisation de procédures particulières, par défaut d'autres instruments, du type des régies d'avances, utilisés dans le cadre de la comptabilité publique. L'ex-ministère de la coopération s'était toutefois employé à en transposer les règles aux dépenses du FAC. Conscient des risques que ces pratiques présentaient, il s'était efforcé d'encadrer et de réglementer leur utilisation par des instructions permettant d'assurer un suivi précis des dépenses. Ainsi les « provisions pour menues dépenses » ne pouvaient être ouvertes qu'après autorisation de l'ordonnateur principal et n'étaient utilisables qu'en cas d'impossibilité de recours au système bancaire. Les dépenses, ne pouvaient dépasser 800 F et devaient être justifiées.

Ces procédures n'existaient pas pour tous les projets FAC et ne portaient que sur de très faibles montants. Ainsi, comme l'a établi notre

¹⁹ 40 rapports ont été établis par la « mission d'audit et de contrôle » de l'ex Ministère de la Coopération de 1996 à 1998.

Ambassade au Cameroun, les approvisionnements de PPMD représentaient en 1997 moins de 1 % des paiements annuels. Au total, en 1996, tous pays confondus, 73 ouvertures de PPMD portant sur un montant de 2,13 M€ ont été autorisées (pour 0,17 Md€ de projets ouverts), 59 en 1997, soit 1,83 M€ pour 0,15 Md€ de projets, 43 en 1998, soit 1,07 M€ à comparer à 0,2 Md€ de projets nouveaux.

Ces chiffres attestent de la volonté d'encadrer et de limiter strictement la procédure de PPMD. Il en est de même pour les pratiques du « billetterie » et de « caisses d'avances ».

Le ministère reconnaît volontiers que ces pratiques ne pouvaient être considérées que comme des solutions de pis-aller et que l'intégration de toutes les dépenses du FAC dans le réseau de la comptabilité publique, réclamée par la Cour depuis de nombreuses années, était la véritable réforme qui s'imposait.

Le ministère souligne enfin, qu'en raison du contexte très difficile dans lequel étaient conduites parfois certaines opérations (interventions dans des zones éloignées de la capitale, hors circuit bancaire, rendant nécessaire le recours à des achats auprès du secteur informel), les responsables désireux de mettre en œuvre des projets d'utilité confirmée n'avaient pas d'autre choix que de ne rien faire ou de recourir à des pratiques du type de celles évoquées ci-dessus en prenant les précautions nécessaires. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire des « dromadaires du Mali » évoquée par la Cour, qui concernait l'achat, à plus de 1 000 kms de Bamako, afin d'obtenir des prix inférieurs de 20 %, de dromadaires pour les unités méharistes maliennes, projet destiné à améliorer les conditions de sécurité de la population civile.

La gestion des autres crédits des missions de coopération et d'action culturelle

Le ministère ne conteste pas que nombre d'irrégularités ont pu être commises pour ce type de dépenses, pourtant soumises, à la différence du FAC, aux règles de droit commun. Comme cela a déjà été indiqué, la plupart de ces irrégularités avaient été identifiées par les services de l'ex-ministère de la coopération et des efforts d'amélioration, reconnus par la Cour, avaient été entrepris. La fusion des deux ministères en 1999 a été l'occasion d'harmoniser et de rationaliser les procédures de gestion des crédits et des personnels.

Deux séries de critiques de la Cour appellent toutefois des réponses particulières.

La Cour estime que les assistants techniques se voient appliquer de manière irrégulière les dispositions du décret de 1986 pour leurs indemnités journalières de mission. Le ministère ne partage pas cette analyse. Bien que mis à la disposition des autorités locales, les assistants techniques demeurent

des agents publics français. Dans ces conditions, dès lors qu'ils disposent d'un ordre de mission émis par les autorités françaises, qu'il soient fonctionnaires ou non, ils relèvent bien du régime indemnitaire fixé par le décret de 1986 et non des régimes d'indemnisation fixés par les administrations locales. Le ministère précise que cette analyse a été confirmée par la direction générale de la comptabilité publique.

S'agissant des marchés, la Cour rappelle que bien que le Code des marchés publics ne s'applique pas à l'étranger, son esprit, et notamment la mise en concurrence, doit être respecté. Tout en soulignant que le contexte rend parfois difficile d'appliquer les règles du Code français à l'identique dans certains pays, le ministère ne peut qu'approuver les recommandations de la Cour. Des instructions ont déjà été données en ce sens. Elles seront renouvelées.

La fixation d'objectifs et l'évaluation des projets

La Cour considère que l'ex-ministère de la coopération n'a jamais défini les axes de la politique d'aide au développement et que les projets mis en œuvre par les missions de coopération ne faisaient l'objet d'aucun contrôle ni d'évaluation.

Le ministère reconnaît que des difficultés et des dysfonctionnements ont pu se produire. Il ne conteste pas non plus les critiques sur certains projets (ex. projet forestier de Dimako au Cameroun). Il admet également qu'une plus grande implication, politique et financière, des partenaires locaux a pu faire défaut pour certains projets. Il faut cependant souligner que ce sont souvent les difficultés budgétaires des pays concernés qui expliquent leur difficulté à assurer, dans certains cas, leur participation à un projet, ce qui a pu affaiblir certains projets qui au départ étaient de qualité. Tel est le cas notamment de deux projets cités par la Cour (EAMU et OCCGE).

Les dispositions existant avant la réforme du FAC

Le ministère de la coopération avait mis en place progressivement tout un dispositif d'orientation, d'évaluation et de contrôle des politiques et des priorités d'intervention.

Des « orientations à moyen terme » fixant les priorités et programmant les projets FAC étaient ainsi élaborées localement par les missions de coopération en liaison avec les agences de l'AFD. Ces orientations étaient ensuite examinées et validées par l'administration centrale.

La procédure d'examen des projets comportait différentes étapes destinées à s'assurer que les objectifs fixés par l'administration centrale étaient bien pris en compte : phase initiale d'élaboration du projet au niveau

local en partenariat avec les autorités locales, examen par un comité réunissant les services concernés à l'administration centrale et enfin présentation au comité directeur du FAC présidé par le ministre de la coopération et composé de parlementaires et de représentants de différents ministères.

L'évaluation des projets constituait un élément important de ces procédures. Les crédits nécessaires étaient ainsi inclus dans le projet lui-même. Chaque projet devait faire l'objet en principe d'une évaluation interne à mi-parcours et d'une évaluation ex-post par l'administration centrale et un consultant extérieur. En outre une mission d'études et d'évaluation des politiques (MEEP), créée en 1989, élaborait des évaluations-pays, des évaluations sectorielles et des évaluations d'instrument, associant consultants extérieurs, ONG, experts de l'administration et des organisations internationales. Au total, la MEEP a procédé sur une période de 10 ans à 72 évaluations (dont 21 évaluations pays) qui ont donné lieu à des rapports largement diffusés.

S'agissant du contrôle de l'exécution financière et comptable des projets, le ministère a déjà mentionné le rôle joué par la « mission d'audit et de contrôle » créée en 1994, dont la Cour a d'ailleurs souligné en 1996, dans son rapport public, la qualité du travail réalisé.

Bâtissant sur ces efforts engagés, la réforme de la politique de coopération et de ses instruments depuis 1998 approfondit et systématise les politiques en matière de fixation d'objectifs, de contrôle et d'évaluation.

La réforme de la coopération et de ses instruments

Les analyses faites par le ministère sur les améliorations à apporter au dispositif de coopération et les conclusions qui en ont été tirées se sont inscrites dans le cadre général de la réflexion engagée au niveau gouvernemental à la fin de l'année 1997 sur les mesures à adopter pour mieux définir les objectifs de nos actions de coopération et les modalités d'intervention.

C'est dans cet esprit qu'a été créé par décret du 4 février 1998 le comité interministériel de la coopération internationale et de développement (CICID) chargé d'arrêter les orientations de notre politique d'aide publique au développement, de déterminer la zone de concentration de notre aide (Zone de Solidarité Prioritaire) et d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques.

De la même façon ont été définis des objectifs stratégiques : - la lutte contre la pauvreté et les inégalités - à travers notamment des programmes prioritaires concernant la santé et l'éducation de base ; le renforcement des institutions fondées sur l'Etat de droit et l'expression de la démocratie, l'appui aux processus d'intégration et de coopération régionales, l'appui au

développement culturel. L'élaboration, pour chaque pays et dans le cadre du CICID, de Documents stratégiques pays (DSP), regroupant en un seul texte l'ensemble des orientations stratégiques de notre coopération, sur une base pluriannuelle, et en concertation avec les pays concernés, complète cet effort de rationalisation.

Outre la fusion des deux ministères, la réforme de la coopération s'est également traduite par la réforme du FAC et son remplacement par le FSP. Cette réforme et la décision d'appliquer progressivement les procédures comptables de droit commun aux dépenses des nouveaux projets ont été l'occasion de définir de nouvelles règles de gestion et de contrôle.

Certaines ont d'ores et déjà été arrêtées et mises en œuvre.

C'est le cas tout d'abord des textes créant le FSP (décret du 11 décembre 2000 et circulaire du 6 décembre 2000) qui, tout en consacrant le caractère interministériel d'approbation des politiques et des projets, fixent avec précision les critères d'éligibilité. C'est le cas aussi des dispositions prises pour améliorer la procédure d'instruction (existence de documents-types de présentation et outils d'aide à leur rédaction) et mise en œuvre de nombreuses actions de formation (plus de 300 agents formés en deux ans aux procédures FSP).

D'autres sont en cours d'élaboration.

C'est le cas de la refonte de l'instruction interne de 1990 régissant l'ancien FAC, qui devrait être achevée dans les prochains mois. Celle-ci soulignera l'importance du partenariat, depuis l'étude jusqu'à la réalisation des projets, et actualisera les recommandations méthodologiques permettant de définir un cadre homogène d'élaboration et de présentation des projets.

C'est le cas aussi de l'actualisation du « Guide de la gestion locale » de 1996 qui devrait être menée à bien pour le début de 2002.

Les modalités d'application de la réforme comptable aux dépenses du FSP seront pour leur part précisées dans une nouvelle circulaire interministérielle modifiant la circulaire de 1997. Ce nouveau texte, élaboré en concertation avec la direction générale de la comptabilité publique et la trésorerie générale de l'étranger, est sur le point d'être finalisé. Cette nouvelle circulaire fixera notamment les conditions d'exercice du contrôle financier déconcentré. Elle prévoira également la possibilité de création de régies rattachées au trésorier-payeur général pour l'étranger et aux trésoriers locaux. D'ores et déjà une expérimentation est en cours au Vietnam et au Sénégal.

Il faut aussi rappeler l'important chantier informatique en cours au ministère pour élaborer les outils informatiques appropriés. La fusion des deux ministères, la réforme du FAC et l'application de la réforme comptable ont effectivement conduit à revoir totalement les différentes applications comptables et à élaborer un outil intégré (COREGE) permettant la gestion de

l'ordonnateur de tous les postes budgétaires et bien sûr des projets du FSP. Compte tenu des contraintes d'élaboration et de l'importance des formations d'agents à assurer (900), cet outil informatique ne sera disponible qu'en 2003/2004. Mais dès l'année prochaine l'ensemble des pays bénéficiaires de projets FSP seront bien intégrés dans le champs de la réforme comptable.

Enfin, s'agissant de l'évaluation rétrospective, la réforme a conforté et développé les démarches déjà entreprises et mises en œuvre avant la fusion et décrites ci-dessus, avec notamment l'élaboration d'un programme bi-annuel d'évaluation qui comprend 30 études et évaluations sur la coopération dans différents pays, dans différents secteurs, pour différents projets financés sur le FAC-FSP. Dans le cadre de sa politique de développement de l'évaluation, la DGCID a également publié en juin 2001 un Guide de l'évaluation qui fournit un cadre méthodologique actualisé fondé sur les meilleures pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques de développement.



Au total, le processus de réforme de la politique et des instruments de coopération entamé depuis 1998, et dont la mise en œuvre n'était pas complètement achevé en 1999, terme de la période couverte par la Cour, apporte des réponses dans un cadre cohérent et systématique aux principales recommandations que la Cour formule en conclusion.

Au delà des simples réformes déjà engagées, le ministère considère qu'il faut poursuivre les efforts de rationalisation et de modernisation des instruments. C'est le cas en particulier dans le domaine des outils informatiques de gestion. Il est également indispensable - et le ministère en a fait une de ses priorités pour l'ensemble de ses activités - de poursuivre et d'amplifier les efforts de formation de tous les agents appelés à intervenir, à tous les niveaux, dans la mise en œuvre des crédits affectés aux projets de coopération.

Chapitre III

Recherche, culture, jeunesse et sports

1

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

PRESENTATION

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est de loin le premier organisme public de recherche en France : il représente à lui seul plus de 40 % (2,4 Md€ en 2000) du budget géré par le ministère de la recherche et comprend un nombre de chercheurs supérieur à celui de l'ensemble des autres établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) : 11 000 chercheurs, 26 000 agents au total. Fait unique en Europe, il couvre l'ensemble des champs de la recherche.

Créé en 1939, réorganisé en 1945, le CNRS s'est vu appliquer le statut d'EPST par le décret n° 82-993 du 24 novembre 1982. Des modifications institutionnelles ont été apportées par le décret n° 2000-1059 du 25 octobre 2000.

Au cours de son contrôle, tant de la direction générale que de délégations régionales et de laboratoires, la Cour a mis en évidence le vieillissement de l'organisation, inchangée depuis un quart de siècle, le défaut de pilotage stratégique, les insuffisances de la gestion budgétaire et comptable, les incertitudes de la politique scientifique, notamment en matière de renouvellement des personnels.

Près de la moitié des effectifs du CNRS comme de la recherche publique française devant être renouvelée d'ici à 2020, des orientations doivent être fixées sans délai.

I – Introduction

Le contrôle du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) effectué par la Cour pendant l'année 2000 clôt les contrôles engagés depuis quatre ans de l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Compte tenu de la taille du CNRS, l'approche retenue a visé à croiser une enquête approfondie des comptes et de la gestion de l'établissement telle qu'elle est assurée par la direction générale et des vérifications de plusieurs délégations régionales (choisies de façon à respecter une diversité de taille et de composition : Alpes, Midi-Pyrénées, Normandie, Provence, Ile de France Sud) ainsi que d'une vingtaine de laboratoires représentatifs des grands domaines de la recherche.

Dans le panorama de la recherche en France, le CNRS, centre national de recherche scientifique, couvre toutes les disciplines, de la physique nucléaire et corpusculaire aux sciences humaines. Sa recherche n'est pas « spécialisée » dans un domaine spécifique comme l'agronomie (l'INRA), la santé publique (INSERM), la démographie (INED), l'informatique (INRIA) ou les transports (INRETS). Il n'est donc pas un EPST comme les autres : il est le premier d'entre eux par son histoire et sa taille. Il se distingue par sa complexité, le poids de son budget, respectivement 3,5 et 4,5 fois supérieur à ceux de l'INRA et de l'INSERM, l'importance de ses effectifs. A lui seul, il compte un nombre de chercheurs (11 000) supérieur à celui de tous les autres EPST réunis. Il comprend 1 300 laboratoires quand ceux de l'INRA et de l'INSERM sont respectivement au nombre de 360 et 260.

Son organisation n'a pas véritablement changé depuis un quart de siècle. Les unités de recherche ont été regroupées dans sept départements et deux instituts : sciences physiques et mathématiques (SPM), sciences pour l'ingénieur (SPI), sciences chimiques (SC), sciences de l'univers (SDU) et institut national des sciences de l'univers (INSU), sciences de la vie (SDV), sciences de l'homme et de la société (SHS), institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3). La seule innovation récente est la création en 2000, à la demande expresse de l'ancien ministre de la recherche, du département des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC).

Le CNRS est implanté sur l'ensemble du territoire national, ses unités de recherche étant, pour 80 % d'entre elles, associées à des universités, écoles d'ingénieurs ou autres établissements publics de recherche. Cette imbrication, liée à la nature même de l'organisme, lui donne une structure particulièrement éclatée.

On ne peut comprendre enfin le fonctionnement du CNRS – de sa direction générale comme de ses laboratoires – sans tenir compte du rôle particulier joué par le comité national de la recherche scientifique, véritable « parlement » des chercheurs. Organisé en sections qui couvrent tout le champ des disciplines scientifiques, c'est en effet le comité qui détermine et conduit largement la politique scientifique de l'établissement dans la mesure où la création, l'évaluation et le renouvellement des unités de recherche sont de son ressort. Cette situation, née de l'histoire, a établi de facto un régime d'assemblée qui peut expliquer l'extrême difficulté pour l'exécutif du Centre à définir et à mettre en œuvre une stratégie.

La capacité de manœuvre de la direction générale est en effet très faible. Son rôle principal s'exerce dans l'allocation des crédits budgétaires mais celle-ci est réduite par la reconduction quasi-automatique des crédits de personnel d'une année sur l'autre. La distribution des crédits ne s'opère pas dans le cadre d'une procédure budgétaire complète qui pourrait être l'occasion de fixer des objectifs et de mesurer des résultats. L'autonomie des laboratoires est d'autant plus forte que les plus actifs d'entre eux peuvent disposer par ailleurs de ressources propres qui ne sont pas toujours connues de la direction générale.

Sans doute l'absence d'une stratégie de développement de l'organisme constatée au CNRS ces dernières années, tire-t-elle son origine de ce double état de fait : une organisation scientifique peu influencée par la direction générale et la poursuite par les unités de recherche de stratégies propres qui peuvent être déconnectées des orientations générales de l'établissement quand ce n'est pas de celles de leur département scientifique de rattachement.

Le caractère composite du CNRS comme l'étendue de son périmètre d'activité peuvent expliquer les principaux constats effectués par la Cour. Mais il faut également relever que la direction générale ne s'est pas donné les moyens d'une maîtrise de l'information, qu'elle soit de nature budgétaire et comptable ou de nature scientifique. De même, en raison de l'absence d'une stratégie claire, la politique de communication de l'établissement est également incertaine, pour ne pas dire inexistante.

Une nouvelle organisation¹ a été mise en place en octobre 2000 au moment où la Cour achevait son contrôle. Selon le ministère de la recherche, « *cette évolution est apparue nécessaire devant le constat répété d'une direction générale qui n'était pas parvenue ... à faire émerger (la) fonction de pilotage stratégique.* » Tout en prenant acte de cette volonté politique, la Cour souhaite pour sa part mettre en

¹ décret n° 2000-1059 du 25 octobre 2000.

évidence les raisons de l'absence de direction stratégique au cours de ces dernières années et la faiblesse structurelle de l'organisation, les insuffisances relevées dans la gestion de l'établissement, enfin les enjeux principaux de gestion des personnels auxquels le CNRS est, selon elle, confronté.

II – La stratégie et l'organisation

A – L'absence de direction stratégique

La vie du CNRS, grand organisme de recherche scientifique, au cours de ces dernières années se caractérise paradoxalement par une absence de temps long. Il n'existe plus de plan stratégique depuis six ans. Même lorsqu'ils ont existé, les schémas stratégiques n'ont pas véritablement tracé de direction pour l'ensemble de l'établissement.

Ainsi, le schéma adopté pour les années 1990 à 1992 avait été bâti autour de l'idée d'interdisciplinarité et de quelques inflexions disciplinaires. Mais ces orientations étaient définies de façon trop générale pour que le développement des sciences de la vie et des sciences de la technologie et de l'information puisse, par exemple, être réellement pensé et organisé. Il a fallu attendre dix ans pour que ces priorités s'imposent progressivement.

Le schéma stratégique suivant (1993 à 1995) avait mis l'accent sur la complexité des interactions scientifiques et sociales et recommandé à son tour le développement de l'interdisciplinarité et des partenariats. Mais là encore l'exercice de programmation stratégique n'a guère articulé objectifs et moyens d'action (ressources humaines, moyens financiers, systèmes d'information, relations universitaires, régionales, internationales) et c'est dans les réunions rythmant la vie de l'établissement (telles que les discussions budgétaires, les discussions ad hoc avec le ministère ou les réunions du comité de direction) que l'avenir du CNRS a pu parfois être dessiné.

La tentative, engagée peu de temps après ce deuxième schéma, de stimuler de nouvelles recherches par des financements incitatifs a, quant à elle, donné des résultats mitigés, faute d'une continuité suffisante. Après avoir en 1997 demandé au CNRS d'y consacrer 20 % de ses moyens, le ministère de la recherche – qui souhaitait assurer lui-même la distribution de ce type de crédits – lui a en effet prescrit deux ans plus tard d'y renoncer. Le CNRS a alors décidé d'en limiter l'ampleur et de les

circonscire au registre de l'interdisciplinarité (comme la bio-informatique, l'origine des langues ou les astro-particules).

Enfin, en 1998, à l'initiative de l'ancienne directrice générale, un important travail de réflexion – appelé CNRS Avenir – a été lancé afin « *de définir les missions, la stratégie et l'organisation de l'organisme pour les dix années à venir et de mettre en place les changements qui auront été décidés.* » Six « chantiers » ont alors été ouverts, concernant la stratégie, le rôle des laboratoires, la gestion des ressources humaines, l'évaluation, l'organisation administrative et la gestion financière ainsi que les relations avec la « société ». Un rapport d'étape a été remis en juillet 2000 comportant des conclusions riches d'enseignements. Celles-ci n'ont guère été exploitées en raison du changement d'équipe de direction. Mettant en avant l'insuffisante association des personnels et des organes statutaires du CNRS à la réflexion conduite dans ce cadre, la nouvelle direction générale a en effet décidé d'ouvrir de nouveaux chantiers d'études couvrant pour l'essentiel les mêmes objectifs et des groupes de travail ont été à nouveau installés au début de l'année 2001.

Il n'appartient pas à la Cour de porter un jugement sur ces décisions. Mais il lui revient de constater que l'histoire récente du CNRS est marquée par l'incapacité de l'organisme et des ministères de tutelle à dépasser le stade de la réflexion collective et de la discussion en groupes de travail pour déboucher sur des orientations stratégiques, s'efforçant de fixer des objectifs généraux de recherche arrêtés d'un commun accord et une programmation correspondante des moyens. L'annonce, tant par les responsables de l'établissement que par ceux du ministère, d'un plan stratégique qui constituerait le préalable à la conclusion d'un contrat quadriennal avec l'Etat au début de l'année 2002, marque à l'évidence une prise de conscience dont la Cour souhaite qu'elle se concrétise effectivement au terme du long processus qui l'aura précédé.

B – Une organisation éclatée en cours d'évolution

Plusieurs aspects de l'organisation du CNRS sont sans doute à l'origine de la difficulté à définir et à mettre en œuvre un plan stratégique.

En premier lieu, les organes dirigeants du CNRS n'ont pu constituer au cours de ces dernières années un lieu de mise en cohérence. Quatre directeurs généraux se sont succédé en huit ans. Le conseil d'administration et le conseil scientifique, qui devaient l'un et l'autre jouer un rôle important dans ce domaine, n'ont guère engagé de débats de nature stratégique. Lors du vote du budget de gestion, le conseil

d'administration délibère sur la répartition des crédits mais ne peut que difficilement relier ce budget à une stratégie. Des budgets spécifiques, par destination, ont certes vocation à inscrire des priorités et à mesurer des résultats mais ils sont incomplets car les ressources propres des unités n'y apparaissent pas. Faute de continuité et d'une durée d'exercice de mandat suffisant pour les responsables désignés, faute de délibération de politique générale et scientifique dans les instances prévues à cet effet, faute enfin de documents susceptibles d'établir des liens entre objectifs scientifiques et moyens financiers et humains, les conditions d'un pilotage stratégique ne sont donc pas réunies.

En second lieu, l'organisation de l'établissement est particulièrement éclatée. L'articulation entre les fonctions scientifiques et administratives demeure faible, même au niveau régional, où le délégué régional du CNRS n'assure qu'une cohérence très relative face à des unités de recherche parfois puissantes alors même que la proximité devrait permettre une meilleure collaboration. Il en résulte une déconnexion entre des orientations très générales au niveau de l'établissement et des pratiques de recherche très autonomes de la part des unités.

La dispersion de l'information tient également au fait que 80 % des unités du CNRS sont associées avec des universités implantées sur l'ensemble du territoire ou avec d'autres établissements publics scientifiques et technologiques. Cette évolution est encore plus marquée dans certains départements scientifiques. La quasi-totalité des unités des sciences pour l'ingénieur (SPI), par exemple, sont implantées dans des locaux universitaires ou des écoles d'ingénieurs. 20 % seulement des chercheurs permanents dans ces laboratoires sont des chercheurs statutaires du CNRS aux côtés de 50 % d'universitaires et de plus de 20 % de personnels d'écoles scientifiques nationales. Une telle dispersion rend encore plus nécessaire la fixation d'orientations stratégiques dans un travail de définition conjointe entre le CNRS, les universités, les écoles et les autres EPST. Or, ce travail de réflexion et de définition n'est pas conduit. La politique d'association est en effet définie à l'occasion des contrats quadriennaux passés entre l'Etat et les universités et ne répond que très imparfaitement aux critères de politique scientifique du CNRS.

Le ministère de la recherche donne acte de ce constat en notant que la procédure de contractualisation « *traite sur un mode équivalent tous les établissements d'enseignement supérieur quelle que soit leur importance.* » Constatant que « *cette méthode rend difficile toute consolidation stratégique et tend à favoriser la dispersion des moyens plutôt que la concentration des efforts sur quelques priorités* », il indique que le CNRS devra à l'avenir « *négoier des accords-cadre avec*

quelques grandes universités dont le contenu sera défini en cohérence avec les axes de sa stratégie en particulier au niveau européen ».

Enfin et surtout, la stratégie de l'organisme est largement commandée par les décisions successives de création et de renouvellement des unités par le comité national. Or, l'établissement de la carte des unités – qui est l'événement essentiel de la vie de l'établissement – n'est guère l'occasion de changements effectifs prenant en compte des modifications des champs de la recherche. Les créations d'unités par restructuration excèdent de loin les créations nettes par consécration de jeunes équipes. A titre d'exemple, pour le département des sciences pour l'ingénieur, on compte respectivement 28 et 18 transformations d'unités en 1998 et 1999 et 4 et 7 créations nettes. Au demeurant, ces changements, rapportés aux 1 300 laboratoires que comporte le CNRS, n'affectent ses structures scientifiques qu'à la marge.

Ce sont sans doute ces différents constats qui ont conduit à la mise en place de la nouvelle organisation instituée par le décret du 25 octobre 2000. La durée des mandats du président et du directeur général a été portée de trois à quatre ans. Le président, qui n'assure plus seulement la présidence du conseil d'administration, devra assurer l'animation et la coordination de la réflexion « *conduisant à la définition de la politique générale du centre* ». Le directeur général est, quant à lui, en charge de « *la direction scientifique, administrative et financière du centre.* » Enfin, la composition du conseil scientifique et des conseils de département a été déconnectée des sections du comité national et ouverte à des membres étrangers.

Si l'allongement de la durée de leurs mandats remédie à une insuffisance dont avaient pu souffrir les anciens responsables, faute d'être assurés de disposer du temps nécessaire pour pouvoir mener une politique, le bon fonctionnement de l'organisme dépendra d'une bonne intelligence des rôles entre le président et le directeur général. Or, les procédures de travail nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie scientifique de l'établissement comme à une bonne articulation entre « réflexion » et « direction » ne semblent pas avoir été à ce jour élaborées. Le CNRS a simplement affirmé à la Cour que « *l'interface étroite entre le président et le directeur général, les contacts quasi quotidiens, sont garants d'une bonne traduction de la réflexion en action* ».

C – Les nouveaux enjeux liés à l'Europe et aux régions

Les évolutions fondamentales pour l'avenir à moyen et long terme du CNRS, que constituent l'émergence d'un espace européen de la recherche et la constitution de pôles régionaux bénéficiant de financements des conseils régionaux, n'ont guère été anticipées ni suffisamment accompagnées.

Les régions sont en effet devenues des partenaires importants de la recherche qu'elles tendent à orienter par des procédures d'appel d'offres de programmes de recherche, et plus souvent encore à structurer par le financement d'équipements lourds ou mi-lourds.

Quant aux programmes européens, ils sont la source d'importants financements et de coopérations entre scientifiques. Les recherches conduites dans le cadre du quatrième programme cadre de recherche développement (PCRD) ont mobilisé entre 1994 et 1998 quelque 90 M€ par an (financement à parité par les crédits européens et les crédits propres du CNRS). Les sciences de la vie (29 %) et les sciences pour l'ingénieur (26 %) en ont été les principaux bénéficiaires.

Face à ces évolutions importantes, les ajustements de structure auxquels le CNRS a procédé ont été modestes.

Le CNRS est partie prenante des structures de rencontre des organismes européens de recherche et un grand nombre de ses unités ont certes établi des liens réguliers avec d'autres unités européennes. Mais, au-delà de ce premier maillage, ce qui semble manquer aujourd'hui, c'est la création de véritables laboratoires mixtes avec des unités d'autres pays européens ainsi que l'organisation d'une mobilité internationale des chercheurs au cours de leur existence professionnelle. De même, il n'existe pas de stratégie d'alliance avec de grands partenaires européens ni de stratégies de réseau à partir d'équipes de recherche.

La direction générale a pris quelques engagements récents dans ce sens comme la création de laboratoires mixtes avec les instituts Max Planck ou l'annonce d'une mise à profit du 6^{ème} programme cadre communautaire pour accélérer la mobilité des chercheurs. Mais ces mesures paraissent très insuffisantes au regard de la volonté de l'Union européenne de structurer au cours du 6^{ème} PCRD 2002 – 2006 un Espace européen de la recherche. Une telle structuration s'appuierait sur deux instruments : les réseaux d'excellence destinés à renforcer l'excellence européenne par une intégration progressive et durable des capacités de recherche existant en Europe au niveau tant national que régional et les programmes intégrés qui pourront mobiliser des financements importants. Ainsi passerait-on d'une logique de cohésion pour aider les plus faibles à

rejoindre le peloton de tête à une logique nouvelle d'intégration des meilleurs au niveau européen pour affronter la compétition internationale. Comme l'observe le ministère de la recherche en appuyant le constat de la juridiction, « *c'est un défi stratégique majeur que la Commission lance aux différents Etats et qui appelle de leur part une grande réactivité pour ne pas voir leur dispositif national de recherche marginalisé* ».

Face à une telle exigence, la constitution d'une cellule Europe au sein de la direction des relations internationales du CNRS apparaît radicalement insuffisante. C'est toute la stratégie et l'organisation scientifiques du CNRS qui doivent être repensées à l'aune de ce changement d'échelle.

La montée en puissance des régions est un autre changement majeur auquel est confronté l'établissement. Le CNRS a certes pris le tournant régional au début des années quatre-vingt-dix en devenant partie prenante des contrats de plan entre l'Etat et les régions et en déconcentrant partiellement ses activités administratives et de représentation au sein de délégations régionales. Mais, dans les faits, le rôle des délégués régionaux est limité à la gestion administrative et financière et les laboratoires sont attachés à conserver l'exclusivité de la relation avec leur département scientifique. Cette situation rend difficile la formulation d'une stratégie de partenariat avec les conseils régionaux, les universités et les entreprises installées dans une grande région.

Une question essentielle pour l'avenir est que puissent être élaborées des politiques scientifiques « nationales » et pour partie européennes, qui soient organisées de manière « régionale » associant, intellectuellement et financièrement, régions et universités. Cette réflexion sur les niveaux pertinents de l'organisation et sur les acteurs n'est pas véritablement engagée dans un établissement dont l'histoire et les structures le portent à concevoir et à mettre en œuvre ses orientations selon un schéma encore très centralisé et vertical.

III – La gestion budgétaire, financière et comptable

Au milieu des années quatre-vingt-dix, le CNRS a été absorbé par le règlement d'une crise budgétaire de grande ampleur liée à la confusion entre les autorisations de programme (promesses de crédits) et les crédits de paiement (crédits effectifs). Cette crise a affecté les relations de confiance qui doivent exister entre l'organisme et ses tutelles (ministère de la recherche et ministère du budget). Plus encore, les conditions dans

lesquelles elle a été réglée ont altéré le climat de confiance entre les chercheurs et la direction générale de l'établissement. Les pratiques actuelles de thésaurisation de crédits par les laboratoires relevées par la Cour y tirent une partie de leur origine.

A – Les moyens d'information et la procédure budgétaire

1 – Les dirigeants du CNRS ne disposent pas aujourd'hui des instruments d'information suffisants pour diriger et contrôler la gestion d'un établissement de cette taille.

Le projet d'un tableau de bord, lancé en 1995, a certes abouti en 1997 et paraît désormais chaque mois. Mais il traite avant tout de la consommation des crédits budgétaires et ne fournit pas d'information sur l'exécution des contrats quadriennaux avec les universités, les marchés publics, la trésorerie, le recrutement et la promotion des personnels. Et si les délégations régionales en font usage pour le suivi budgétaire, la direction générale y a en revanche peu recours.

Il existe bien par ailleurs un système d'information dit « Labintel » qui concerne les activités et les moyens des laboratoires. Mais les données ne sont ni exhaustives ni toujours tenues à jour. Les laboratoires n'ont d'autre motivation pour les actualiser que la crainte d'un impact négatif sur le montant de leur dotation budgétaire.

Enfin, la délégation aux études et aux audits, créée à la fin des années quatre-vingt, pour permettre de procéder de manière régulière à des audits approfondis, a été supprimée en 1999. Avec elle, disparaissait un outil essentiel de contrôle.

Ce retard dans la mise en place des tableaux de bord et des outils de contrôle de gestion se retrouve dans le domaine informatique. La mise en œuvre du schéma directeur conçu en 1989 a été très vite abandonnée. Jusqu'en 1995, le CNRS s'est contenté d'adapter les applications informatiques existantes à l'évolution de ses besoins. Le plan triennal mis en place en 1996 s'est avéré peu efficace dans la conception de nouveaux projets. Et si la refonte du système Labintel a été menée à bien en 1999 avec un an de retard seulement par rapport à l'objectif, la rénovation de l'outil budgétaire informatique, qui est tout aussi essentielle, est simplement envisagée. Quant au projet de logiciel de gestion des personnels, il a été abandonné dès 1997.

La direction générale a annoncé comme prioritaire la réalisation d'un projet de logiciel budgétaire, comptable et financier (BCF). La Cour estime que ces travaux devraient être l'occasion de donner à l'établissement, en relation avec la réforme du régime budgétaire et financier des EPST, les instruments de gestion qui lui font encore défaut.

2 – Outre la faiblesse des systèmes d'information, la procédure budgétaire souffre également d'insuffisances.

L'organisation actuelle demeure centrée sur la distribution verticale de crédits d'Etat, des départements scientifiques aux unités de recherche pour les autorisations de programme, de la direction des finances aux délégations régionales pour les crédits de paiement. Ce double circuit, qui a été largement à l'origine de la crise financière de 1995, ne laisse pas place à une discussion budgétaire rigoureuse et exhaustive entre la direction générale, les départements scientifiques et les laboratoires.

Une telle procédure a pourtant été mise en place pour le fonctionnement des délégations régionales et des services administratifs centraux. Par ailleurs, certains départements scientifiques ont commencé à établir avec les unités de recherche des discussions budgétaires qui permettent de tenir compte de l'ensemble des sources de financement. Une telle pratique s'impose d'autant plus que les analyses conduites par la Cour au département des sciences de la vie permettent d'estimer que les unités ne déclarent qu'un peu plus de la moitié des ressources qui leur sont attribuées par des associations.

Une procédure budgétaire associant toutes les unités de recherche et visant à obtenir d'elles la plus grande transparence sur leurs diverses sources de financement constituerait un progrès décisif. Elle permettrait en effet chaque année de mieux articuler les orientations scientifiques et les moyens financiers et d'introduire dans les relations avec les unités des éléments de confiance dont les pratiques actuelles de thésaurisation des crédits ont révélé l'absence.

B – La signification et l'utilité des comptes

Les comptes de l'établissement sont fort peu utilisés pour apprécier l'évolution de ses activités et juger de ses résultats. L'adoption du compte de résultat par le conseil d'administration n'est pas l'occasion d'un débat sur les activités et les performances du CNRS. Son mode de confection par agrégation d'informations issues des délégations régionales fait

d'ailleurs douter de la possibilité même de tirer des enseignements de sa lecture. Seule une véritable consolidation des comptes, soit des départements scientifiques, soit des délégations régionales, selon des règles connues de tous, permettrait d'obtenir un document final susceptible d'éclairer le passé et de constituer un cadre de décision pour l'avenir.

Par ailleurs, ces comptes sont loin de pouvoir donner une image fidèle de la situation de l'établissement. Jusqu'en 1999, la signification du bilan était réduite car le CNRS ne pratiquait qu'un amortissement pour ordre. Ce n'est qu'en 2000 que pour la première fois l'ensemble des immobilisations ont fait l'objet d'un amortissement réel. La tenue de l'inventaire laisse toutefois à désirer. L'inscription d'un bien est faite à la fois par les laboratoires et par les délégations régionales mais les numérotations ne sont pas standardisées. En raison de l'ancienneté du logiciel comptable, les entrées d'inventaire ne sont pas enregistrées automatiquement lors du mandatement mais ressaisies manuellement. Les contrôles effectués par la Cour montrent que la mise à jour, notamment la sortie des matériels, n'est faite que très épisodiquement. Le récolement annuel des informations entre les délégations régionales et les laboratoires n'est pas non plus fait. Enfin, très peu de laboratoires valorisent leurs stocks. Le montant inscrit au bilan (0,79 M€ au 31.12.98) n'a dans ces conditions guère de signification économique.

Quant au système de centres de dépenses mis en place en 1997 et présenté comme une comptabilité analytique, il ne constitue en fait que ce que l'on pourrait appeler une « pré-affectation analytique » du budget. Chaque unité de recherche constitue un centre de dépense principal décomposé en sous-centres afin de suivre de façon distincte à la fois la consommation des crédits d'Etat et celle des crédits sur ressources propres, et les dépenses de fonctionnement général, les dépenses d'opérations scientifiques et les opérations sur programme. La notification aux laboratoires de leurs crédits budgétaires se fait désormais dans ce cadre. Mais les analyses de la Cour montrent que l'imputation des dépenses obéit avant tout à une logique d'optimisation de la consommation des crédits. Dans l'ensemble, les directeurs de laboratoires considèrent que la dotation attribuée par le CNRS forme un tout, quel que soit le centre de dépenses sur lequel elle est inscrite. Les unités consomment d'abord les crédits de fonctionnement général qui ne peuvent être reportés que dans la limite de 10 %, puis les autres crédits de la subvention de l'Etat afin d'éviter une réduction l'année suivante de la subvention, enfin les autres crédits.

Ce système des centres de dépenses a surtout permis d'introduire un suivi différencié des crédits d'Etat et des ressources propres. Mais les

résultats qu'il produit ne peuvent en l'état faire l'objet d'une exploitation pertinente. Contrairement à ce qu'on attend en général d'un système de comptabilité analytique, il peut en effet conduire à des imputations comptables fantaisistes et biaiser ainsi les analyses menées à partir des résultats de la comptabilité générale.

La Cour regrette que la procédure contradictoire engagée avec l'établissement et les ministères de tutelle n'ait pas permis d'obtenir sur cet aspect décisif pour le pilotage financier de l'établissement d'engagements précis. Elle réitère sa préoccupation de constater que les comptes des établissements publics ne sont pas utilisés et y voit la marque d'une préférence généralisée pour une logique budgétaire de dépense au détriment d'une juste appréciation économique des résultats.

C – La sous-consommation des crédits

Les comportements au sein du CNRS s'inscrivent entièrement dans une telle logique de dépense et cette situation est paradoxalement à l'origine de reports de crédits. Les crédits non consommés ont été multipliés par cinq en cinq ans, passant de 71,04 M€ en 1995 à 333,10 M€ en 1999. Ils représentaient à cette date 11,6 % des crédits ouverts. Pour l'essentiel, ces reports affectent les unités de recherche : en 1999, elles n'ont utilisé que 62 % des crédits mis à leur disposition.

Pour expliquer ces reports, le CNRS invoque notamment la gestion par les équipes de recherche de leurs ressources propres, le caractère pluriannuel des contrats industriels des unités et l'absence de règle commune de report des crédits entre le CNRS et les universités.

Les analyses menées par la Cour montrent que les différences de comportement dans la consommation des crédits entre le CNRS et les universités ne sauraient permettre de tirer de conclusion définitive. La comparaison de la situation des unités mixtes – c'est-à-dire associées, notamment à des universités - et des unités propres révèle en effet que les premières ont plutôt mieux consommé leur dotation (31,3 % de crédits non engagés) que les secondes (32,3 %). La multiplicité des sources de financement et l'absence de simultanéité entre la réception des crédits contractuels et l'engagement des opérations d'équipement ont en revanche un impact et le co-financement d'investissements lourds peut conduire, dans l'attente de la décision d'un partenaire, à bloquer des crédits destinés à un projet spécifique.

Mais, pour l'essentiel, la sous-consommation des crédits et l'augmentation des reports tiennent à un mouvement cumulatif de thésaurisation. Marqués par la crise financière de 1995 et les annulations

de crédits auxquelles il a fallu procéder, les directeurs d'unités ont cherché à se prémunir contre une nouvelle crise en accumulant des crédits sur ressources propres dont ils estiment être les détenteurs exclusifs. L'impact de ces comportements est amplifié par le très grand nombre de gestionnaires de crédits, les équipes de recherche gérant seules dans la plupart des laboratoires la plus grande partie des ressources propres qu'elles ont obtenues.

Ce phénomène de thésaurisation est révélateur d'un mode de fonctionnement où les stratégies autonomes des différents acteurs ont pris le pas sur les arbitrages collectifs. L'établissement est ainsi engagé dans un cercle vicieux : incapable de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour financer ses priorités, il crée chez les directeurs de laboratoire un réflexe de thésaurisation qui réduit encore les marges de manœuvre financières au niveau central. Cette situation de sous-consommation des crédits place le CNRS en position de faiblesse dans les négociations financières avec ses tutelles.

La Cour prend acte de la volonté du CNRS et de ses autorités de tutelle d'arrêter un plan d'action et « *un calendrier garantissant le retour à une situation normale sur la durée du contrat* ».

IV – La gestion des personnels de recherche

La Cour n'a pas compétence pour juger des orientations scientifiques du CNRS. En revanche, elle croit devoir relever trois aspects essentiels pour l'avenir de l'établissement : la difficulté de développer des recherches aux frontières entre les disciplines et la rigidité des structures, la faible mobilité des hommes et l'absence d'effet pratique de l'évaluation de leurs travaux, le renouvellement du potentiel de recherche.

A – La difficulté de l'interdisciplinarité et la rigidité des structures

Alors que les réflexions stratégiques du CNRS au début des années quatre-vingt-dix avaient insisté sur la nécessité de développer l'interdisciplinarité, le diagnostic présenté dix ans plus tard par la mission CNRS Avenir montre que cette ambition est loin d'avoir été atteinte. Au regard des mutations considérables de l'environnement de la recherche, la mission relevait une certaine rigidité thématique, une organisation par disciplines qui n'encourage pas les approches horizontales, la faiblesse

des opportunités d'expression des jeunes talents et « *une organisation qui n'a pas beaucoup évolué depuis les années soixante* ».

Ce bilan critique s'explique en grande partie par le rôle structurant du rattachement des unités de recherche à l'une des quarante sections du comité national du CNRS (ou, pour les unités associées, à l'une des 73 sections du comité national des universités -CNU-). Le grand nombre des sections, dans l'enseignement puis dans la recherche, est source de rigidités et décourage les interfaces. Malgré la volonté de l'ancien ministre de la recherche de réduire de moitié (de 40 à 20) le nombre des sections, l'opposition rencontrée a été telle que l'ancienne structure à quarante sections a été reconduite pour quatre ans.

Le CNRS a certes tenté d'encourager l'interdisciplinarité par des affectations de personnels d'un département scientifique à l'autre, le rattachement d'un laboratoire à plusieurs départements scientifiques ou la création de groupements de recherche (GDR) à l'interface de plusieurs sections ou départements. Mais ces incitations ne sont pas parvenues à accélérer de manière significative la dynamique interdisciplinaire.

Les travaux interdisciplinaires ont en fait été principalement encouragés par le biais de financements incitatifs. C'est le cas notamment des programmes de microbiologie et biotechnologie lancés par le département des sciences de la vie : en 1997 et 1998, 20,89 M€ ont au total été distribués. Prié par le ministère de la recherche de mettre un terme à ces financements incitatifs, le CNRS a été contraint de les réduire très significativement en 1999 et 2000, ce qui n'a pas peu contribué à rompre la dynamique qu'il avait cherché à créer.

La rigidité des structures se constate également au regard des difficultés rencontrées pour fermer des unités. Le CNRS a cherché à les contourner, grâce notamment aux financements régionaux, en leur superposant de nouvelles structures. Les instituts fédératifs ainsi mis en place dans le domaine des sciences de la vie permettent d'élargir les thématiques de recherche et, en principe, de réduire les frais de structure. Mais dans le cas des maisons de la recherche en sciences de l'homme et de la société, la décision de regrouper géographiquement des unités de recherche et de mettre à la disposition d'équipes de petite taille et dispersées des « plateaux techniques » (documentation, informatique) en vue d'une mise en commun des moyens logistiques et de la gestion administrative et financière paraît n'atteindre que rarement son objectif.

Lors de leur audition devant la Cour, les responsables de l'établissement ont annoncé qu'ils avaient décidé de réserver 14 % des postes vacants au concours en 2001 à des profils interdisciplinaires. Une telle orientation ne peut porter de fruits que si elle est maintenue sur une

longue durée. La Cour recommande que l'effort en faveur d'une politique interdisciplinaire soit accentué. La réduction substantielle du nombre de sections du comité national ou leur reconstitution effective tous les quatre ans pourraient utilement y contribuer.

B – La mobilité des hommes et l'évaluation de leurs travaux

Des leviers existent pour assurer une évolution des structures et inciter à la mobilité des hommes mais le CNRS ne parvient guère à les utiliser. La carte des sections est demeurée inchangée. Les actions incitatives ont été découragées. L'association des unités avec les universités subordonne les décisions de restructuration ou de fermeture, déjà difficiles, à l'accord du partenaire.

Il est vrai que la répartition des personnels dans de nombreux corps aux statuts différents ne facilite pas la mobilité interne ou externe des chercheurs. On compte une cinquantaine de cas par an à destination de l'université, soit à peine 3 % des effectifs. A l'inverse, 300 enseignants chercheurs seulement viennent travailler au CNRS, soit 0,75 % des effectifs d'enseignants chercheurs. Quant à la mobilité interne au CNRS, sa faiblesse se constate dès le commencement de la carrière puisque 40 à 50 % des nouveaux chercheurs, selon les disciplines, sont directement recrutés dans le laboratoire dans lequel ils ont préparé leur thèse. En cours de carrière, environ 600 agents seulement, soit 5 % de l'effectif des chercheurs, font chaque année une mobilité d'un laboratoire à l'autre. Enfin, deux tiers seulement des chargés de recherche pratiquent une « mobilité intellectuelle » (c'est-à-dire changent de sujet de recherche) avant d'être recrutés comme directeur de recherche. Si l'on estime que le développement de la mobilité des chercheurs est un atout pour la recherche et que la situation actuelle de non mobilité qui prévaut au CNRS est préjudiciable à tous, il conviendrait que les diverses incitations disponibles (promotions, aides financières individuelles, crédits supplémentaires pour les laboratoires s'y engageant) soient utilisées de manière déterminée et continue.

Un autre facteur d'inertie au CNRS réside dans le faible impact de l'évaluation sur le déroulement de la carrière et la rémunération des chercheurs. Le jugement des chercheurs est assuré par leurs pairs à travers les sections du comité national. En matière de recrutement, la section compétente siège en jury d'admissibilité et la direction générale nomme les jurys d'admission. Dans un contexte où le nombre de postes est très inférieur à celui des candidats (ce qui est toujours le cas aujourd'hui), le rôle des sections est donc déterminant. Ce devrait être

aussi le cas en matière d'évaluation puisqu'elles proposent les promotions de grade et qu'elle procèdent tous les deux ans à un examen de l'activité du chercheur sur la base du rapport d'activité qu'il a rédigé. Mais en fait le faible nombre de postes d'avancement entraîne un blocage des promotions. Si l'évaluation ne débouche qu'exceptionnellement sur des sanctions, elle débouche également peu sur des promotions, faute de postes.

Enfin, en matière de rémunération, les contrôles de la Cour ont montré que les indemnités existantes qui pourraient être utilisées pour sanctionner financièrement les résultats de l'évaluation, servent en fait à reconnaître simplement la nature particulière des fonctions occupées et non la manière dont elles sont effectivement exercées (indemnité pour fonctions d'intérêt collectif créée par décret du 28 novembre 1991 et indemnité de chargé de mission à temps partiel créée par arrêté du 26 novembre 1992).

La situation n'est guère différente chez les personnels ingénieurs, administratifs et techniciens. Le statut particulier des fonctionnaires du CNRS prévoit qu'outre l'appréciation annuelle écrite prévue par les dispositions relatives aux statuts communs des personnels des EPST, l'activité des ITA (ingénieurs, techniciens et administratifs) est évaluée au vu d'un rapport tous les quatre ans. Ce dispositif n'a jamais été mis en place et les expériences d'entretien individuel, lancées dans les années quatre-vingt-dix, n'ont pas été généralisées. La mobilité interne se fait, quant à elle, depuis 1996 dans le cadre d'une procédure dite d'affichage des fonctions prioritaires (AFIP). Mais limitée à sa création au département scientifique de l'agent et concernant quelques dizaines de personnes seulement, la procédure ne s'appliquait il y a encore deux ans qu'à 4 % de l'effectif. A ce rythme, les agents ne changeront de poste qu'en moyenne une fois tous les vingt-cinq ans. Il faut noter d'ailleurs que les mobilités sont le plus souvent liées à des nécessités d'ordre familial ou à des préoccupations géographiques et ne s'insèrent que rarement dans un parcours professionnel.

On ne constate pas non plus de relation significative entre la rémunération des personnels ITA et leur activité. Tous les agents des corps administratifs bénéficient d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires ou d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, qu'il y ait ou non un service supplémentaire effectué. Si cette situation n'est pas propre au CNRS, elle mérite toutefois d'être soulignée compte tenu des effectifs concernés.

Une prime de participation à la recherche scientifique a bien été prévue (décret n° 57-306 du 14 mars 1957) pour les personnels techniques qui ont « *obtenu personnellement des résultats scientifiques*

contrôlés ou participé à des découvertes ou à la mise au point de techniques nouvelles réalisées par les chercheurs », la rémunération étant fixée selon « *la valeur des résultats scientifiques obtenus par l'agent.* » Mais là encore dans les faits, tous les personnels techniques du CNRS la reçoivent, qu'il y ait ou non participation à l'obtention de résultats scientifiques.

Enfin, une attention urgente doit être portée à l'évolution de la structure des emplois administratifs et techniciens si l'on veut éviter des conséquences qui pourraient être très lourdes pour l'effort de recherche. En effet, alors que le nombre de chercheurs a augmenté de près de 6 % entre 1990 et 1998, le nombre de personnels ITA a diminué de 1 % au cours de la même période. Le choix qui a été effectué de recruter des ingénieurs plutôt que des personnels d'assistance à la recherche risque de provoquer à terme proche une pénurie de personnels techniques dans certains laboratoires. En revanche, la proportion d'ITA en charge de tâches d'administration générale (informatique, communication, services généraux) est passée de 38 % à 46 % entre 1990 et 1998 contribuant au renforcement de l'encadrement administratif des unités de recherche.

La Cour a également observé l'importance du recours à des personnels non titulaires. Ils représentent 15 % des effectifs, principalement CES et vacataires (6,3 %), qui s'ajoutent à des contractuels sur conventions de recherche (3,7 %), boursiers (2,6 %), contractuels sur postes (1,4 %) et chercheurs associés (0,7 %). Mais le CNRS ne connaît pas toujours la qualification de ces personnels ni la catégorie de travaux qu'ils effectuent et de fortes disparités de rémunération existent d'un laboratoire à l'autre. Les conditions actuelles de recours à ces personnels devraient être revues pour mieux répondre aux exigences de la réglementation du travail et aux besoins des unités de recherche.

C – Le renouvellement du potentiel de recherche

La question la plus décisive pour l'avenir du CNRS et pour la recherche française est bien évidemment celle posée par le constat que 56 % des chercheurs – soit plus de 6 000 - et 63 % des ITA du CNRS – soit plus de 9 000 - atteindront la limite d'âge dans les vingt prochaines années, la moitié d'entre eux vers 2008 - 2010. Ce mouvement de départs massifs a commencé dès le milieu des années quatre-vingt-dix mais n'a attiré l'attention que depuis peu. Le nombre de chercheurs est resté stable au cours de la décennie et seule l'autorisation de surnombres a permis d'assurer un certain renouvellement. Les recrutements se sont même ralentis en 1996 et 1997 et n'ont repris qu'en 1998.

Selon l'observatoire des sciences et techniques (OST), le taux de départ à la retraite des personnels chercheurs publics doit passer de 1,1 % de l'effectif total en 1999 à 3 % en 2005 et à 5 % les années suivantes. En tenant compte des départs par mobilité, c'est près de la moitié du potentiel de la recherche publique française qui devra être renouvelé d'ici à 2010.

Une telle situation constitue, si elle est correctement prévue et gérée, une opportunité décisive pour redessiner la carte scientifique de l'organisme en facilitant le décloisonnement des disciplines, l'interdisciplinarité et l'affirmation de nouveaux champs de recherche.

Lors de leur audition devant la Cour, les responsables de l'établissement ont simplement indiqué les décisions prises pour les recrutements de l'année 2001 qui visent à rechercher un rééquilibrage entre les disciplines en fixant des taux de renouvellement différents, par exemple pour les sciences de la vie et les sciences et technologies de l'information et de la communication (8 %) et pour la physique nucléaire et corpusculaire (3 %).

Or la Cour estime qu'une stratégie de renouvellement doit être pluriannuelle et couvrir l'ensemble du potentiel de recherche publique. De ce point de vue, la présentation en octobre 2001 par le ministre de la recherche d'un plan pluriannuel de l'emploi scientifique, « qui doit être l'occasion de ne pas reproduire à l'identique le tissu scientifique existant mais de le renforcer dans les domaines stratégiques pour l'avenir » constitue une étape importante dès lors qu'elle sera effectivement mise en œuvre dans les organismes de recherche. Compte tenu de sa taille, les décisions concernant le CNRS auront en effet un impact sur l'ensemble de la recherche, notamment universitaire. Dans ses quelque 1 300 laboratoires travaillent 11 400 directeurs et chargés de recherche mais aussi 14 800 professeurs et maîtres de conférences, entourés d'ITA et d'étudiants. Dans certaines disciplines comme l'anthropologie, le CNRS s'apparente à un véritable « conservatoire » représentant les trois-quarts des effectifs des chercheurs. Et si dans le domaine de la mécanique ou des technologies de l'information, plus encore du droit ou de l'économie, sa part est modeste, dans d'autres, comme la chimie et la physique, il joue un rôle prédominant. La réflexion sur l'évolution du potentiel de recherche du CNRS ne peut donc se limiter à celle de son potentiel propre et nécessite un examen de l'évolution de la population des chercheurs et enseignants chercheurs.

Deux scénarios d'évolution de l'emploi scientifique ont été établis qui donnent une illustration intéressante des choix devant lesquels se trouvent placées les autorités. Le premier retient une hypothèse d'effectifs constants. Pendant une durée de dix ans, le nombre de postes offerts aux

concours augmenterait de 25 %. Mais ce renouvellement « nombre pour nombre » présenterait l'inconvénient de produire une pyramide des âges déséquilibrée du même type que celle constituée par les recrutements massifs des années soixante. Il ne tient pas compte non plus de l'hétérogénéité des pyramides des âges selon les départements scientifiques et les disciplines. Le ministère du Budget relève « *le danger qu'emporterait sur la qualité de la recherche conduite par le centre un renouvellement « nombre pour nombre » sans justification autre qu'un affichage d'une stabilisation des effectifs.* »

L'autre scénario retient une hypothèse de recrutements annuels constants de l'ordre de 3 % jusqu'en 2010 qui permettrait une reconfiguration de l'emploi scientifique du CNRS. Les effectifs de chercheurs diminueraient de 13 % jusqu'en 2010 mais de façon très inégale selon les disciplines : de près de 20 % pour les sciences de l'homme et de la société et la physique nucléaire et corpusculaire, de 4 % seulement pour les sciences de l'ingénieur.

Le CNRS a marqué sa faveur pour le scénario qui vise « à conserver un taux de recrutement significatif pour accélérer la « jouvence » de l'organisme tout en lissant les effets démographiques. » La Cour relève qu'un tel scénario, pour être efficace, supposerait que les marges de manœuvre budgétaire ainsi dégagées soient laissées à l'établissement pour lui permettre d'accueillir des universitaires en délégation.

Au-delà du CNRS, c'est en effet tout l'avenir de l'emploi scientifique en France qui est posé. La réflexion prospective et concertée que la Cour appelle de ses vœux devrait être l'occasion de repenser le déroulement des carrières et notamment les mobilités entre le CNRS et l'université. Déjà en 2001, 781 postes de chercheurs ont été rendus disponibles et devraient être pourvus aux deux tiers par recrutement sur emploi statutaire et au tiers par accueil de personnels extérieurs, universitaires (en détachement ou en délégation), chercheurs étrangers ou industriels.

Plus encore, la réflexion doit porter sur les priorités et les moyens qu'il convient de dégager en matière de recrutements pour attirer vers la recherche des jeunes thésards qui seront en tout état de cause très sollicités sur le marché du travail dans l'Europe tout entière.

CONCLUSIONS

La stratégie d'un établissement dont les crédits représentent le quart du budget civil de recherche développement (BCRD) et 40 % du budget de la recherche ne peut être dissociée de celle du ministère de la recherche. Mais c'est leur articulation dans une certaine durée qui doit être revue.

Les comités interministériels de la recherche scientifique et technique (CIRST) des 15 juillet 1998 et 1^{er} juin 1999 ont certes fixé des orientations générales. Mais la mise en œuvre d'une politique publique de la recherche rend nécessaire, comme c'est déjà le cas avec plusieurs EPST, que les relations entre le CNRS et ses ministères de tutelle soient à l'avenir fixées dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant objectifs et moyens et fixant des procédures pratiques de jugement des résultats, notamment à travers les comptes annuels.

Le ministère de la recherche n'a pas contesté les jugements critiques effectués sur la gestion passée et a confirmé les analyses de la juridiction sur les enjeux prioritaires des prochaines années pour le CNRS : « développer ses capacités de pilotage stratégique, allouer les ressources en fonction de priorités stratégiques, inscrire le CNRS dans l'espace européen de la recherche, renforcer le partenariat avec les universités, améliorer le management et la gestion des ressources. »

La Cour relève la volonté partagée des autorités de tutelle et des responsables du CNRS de faire du contrat d'objectifs – qui sera le premier mis en place dans cet établissement – le levier d'action privilégié pour répondre aux enjeux ainsi fixés. Mais elle se doit de souligner le caractère crucial qui s'attache au strict respect des objectifs fixés tant en ce qui concerne le contenu du plan stratégique que la signature effective du contrat quadriennal au plus tard au début de l'année 2002. Ce contrat doit se donner pour ambition l'adaptation du CNRS à la nouvelle donne de la recherche scientifique en Europe et fixer en conséquence, avec l'accord du plus grand nombre, les étapes de sa profonde et nécessaire transformation.

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

1 – Seul établissement à couvrir l'ensemble des champs de la recherche, le CNRS constitue un élément fondamental de toute politique de recherche. L'établissement va connaître dans les prochaines années un important renouvellement de son personnel dû aux départs à la retraite massifs des années futures (30 % des chercheurs présents au CNRS au 31 décembre 1999 atteindront la limite d'âge d'ici 2008). L'ampleur du renouvellement de personnel doit être l'occasion pour l'établissement de réorienter ses moyens humains vers les nouvelles disciplines prioritaires pour le gouvernement et de mieux équilibrer la part des dépenses de personnel au sein de son budget.

2 – Au-delà, une véritable réflexion sur les priorités stratégiques de l'établissement est encouragée avec l'objectif de permettre un décloisonnement des départements et un renforcement de leur coordination. A défaut, il est à craindre que le développement des recherches interdisciplinaires et les nécessaires réorientations entre disciplines en soient obérés. Le nombre de sections a en effet diminué mais les grands équilibres thématiques n'ont pas connu d'évolutions marquées. Or, ceux-ci devraient tenir compte de l'émergence de recherches interdisciplinaires, de la définition de nouvelles priorités comme les sciences de la vie ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La création récente d'un département Sciences et technologies de l'information est un pas en avant qu'il convient de consolider et le futur contrat d'objectifs quadriennal, que l'établissement doit négocier avec ses tutelles, devra répondre à ces préoccupations.

3 – Comme dans la plupart des établissements publics scientifiques et techniques, le CNRS dispose d'instruments budgétaires et comptables encore lacunaires qui ne permettent pas ou permettent insuffisamment d'analyser les coûts, d'identifier clairement les ressources et les besoins des unités. Dès lors, il est nécessaire que le CNRS et plus généralement les établissements publics scientifiques et techniques soient dotés d'un nouveau cadre budgétaire à double entrée. Ce sera l'objet d'un décret en préparation amendement le régime budgétaire et financier des établissements publics scientifiques et techniques. Un budget par destination présentera l'ensemble des moyens alloués à chaque activité de l'établissement ainsi que les objectifs correspondants et les indicateurs de résultats. Les choix budgétaires pourront ainsi mieux être mis en cohérence avec les orientations stratégiques et le pilotage des activités sera amélioré par la fixation d'objectifs et l'identification de certains résultats à partir de critères objectifs. Ce budget par destination sera croisé avec la présentation des grandes natures de dépenses. Conciliant une plus grande transparence et une budgétisation

fondée sur la performance, ce nouveau cadre budgétaire améliorera le suivi des crédits pour l'établissement mais aussi pour ses tutelles.

REPONSE DU MINISTRE DE LA RECHERCHE

1 – Parce qu'il est le plus important organisme de recherche par la taille et la diversité des champs disciplinaires couverts, parce que la qualité reconnue de sa production scientifique contribue à l'avancée des connaissances, parce qu'il est l'établissement le plus ancien et que ses relations avec l'enseignement supérieur sont structurantes, le CNRS est au cœur du dispositif national de recherche.

C'est dire toute l'importance qu'attache le ministère de la recherche à trouver avec le CNRS les voies de son amélioration permanente pour mieux répondre aux attentes de la nation et conforter la place de la recherche française au plan international.

Le rapport de la Cour fait clairement apparaître que la nécessité d'un pilotage scientifique et d'une gestion efficace des moyens humains et financiers n'ont pas été portés au niveau d'exigence qui convenait durant les dix dernières années en pointant un certain nombre de raisons qui expliquent ce diagnostic.

Cette analyse est partagée dans ses grandes lignes par le ministère de la recherche. C'est pourquoi un important mouvement de réforme a déjà été engagé pour essayer d'apporter des réponses opérationnelles aux difficultés rencontrées.

Pour le ministère de la recherche après la réforme des statuts réalisée en 1999 et la nomination d'un nouveau président et d'une nouvelle directrice générale en 2000, l'impulsion d'une nouvelle dynamique scientifique avec la création d'un nouveau département des sciences et technologies de l'information et de la communication ainsi que l'augmentation des crédits destinés aux laboratoires répondant des champs prioritaires en 2001, les efforts portent maintenant sur deux priorités :

- élaborer un plan stratégique à dix ans et en déduire une déclinaison opérationnelle pour les quatre ans à venir au travers de la signature d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et l'établissement ;
- anticiper les conséquences des départs à la retraite massifs qui vont se produire dans les dix ans grâce à la mise en place d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois.

Ces deux volets de l'action du ministère de la recherche concernant le CNRS sont aujourd'hui bien engagés.

2 – S’agissant de la construction d’un plan stratégique, le nouveau président, dès sa nomination a engagé une réflexion collective en s’appuyant sur le comité national et des groupes de travail mis en place à cet effet mais aussi sur tous les matériaux déjà disponibles, produits antérieurement. Grâce à ses efforts, une première version de ce plan peut être examinée par le conseil d’administration de l’établissement au mois de novembre pour une adoption définitive au tout début de l’année 2002.

Sans anticiper sur le résultat des travaux en cours, on peut cependant annoncer que ce plan stratégique sera bâti autour de cinq axes forts de développement :

- l’interdisciplinarité au cœur de la politique scientifique du CNRS ;
- le CNRS comme acteur de la construction de l’espace européen de la recherche ;
- donner une ambition scientifique plus forte et plus structurante au partenariat avec l’enseignement supérieur ;
- allier une déconcentration de la gestion avec un renforcement des capacités de pilotage et d’arbitrage de la direction générale ;
- réformer en profondeur les modalités d’attribution des moyens au service d’une politique ambitieuse.

Sur la base des premières orientations qui seront arrêtées par le conseil d’administration de novembre 2001, les travaux d’élaboration du contrat d’objectifs entre le ministère et la direction générale débiteront immédiatement de manière à déboucher sur la signature d’un texte avant la fin du premier trimestre 2002. Il sera ainsi possible de répondre à la préoccupation de la Cour qui a constaté à juste titre que les réflexions stratégiques précédentes n’avaient pas toujours débouché sur des actions susceptibles d’influer sur l’évolution de l’établissement.

Cet exercice de contractualisation, qui est une première dans l’histoire des relations entre le ministère de la recherche et le CNRS, vient conforter une démarche de construction partagée d’une politique de modernisation avec des objectifs opérationnels pouvant donner lieu à une évaluation sur un pas de temps compatible avec l’activité de recherche.

Il s’appuie sur les projets de réforme déjà engagés en recherchant une cohérence politique plus marquée qui soit le gage d’une capacité d’action plus forte grâce à l’articulation entre le plan stratégique et le contrat d’objectifs.

Ainsi, comme le souligne la Cour, la priorité affichée depuis plusieurs années à la promotion d’activités scientifiques construites autour de l’interdisciplinarité doit-elle franchir une étape supplémentaire dans le fonctionnement du centre pour devenir le cœur du pilotage de son action.

Il faut passer d'une logique où les approches interdisciplinaires mis en place par la direction générale, grâce en particulier aux programmes transversaux, viennent s'ajouter à un socle d'activités inscrits dans les disciplines à une logique de programmation et de gestion des activités du CNRS construites autour de thématiques interdisciplinaires découlant des analyses prospectives et des priorités stratégiques de l'établissement.

Cette mutation profonde doit s'inscrire dans la durée en tirant toutes les conséquences du fonctionnement actuel des sections du comité national, l'organisation du centre en grands départements, ainsi que les mécanismes d'allocation des moyens et de suivi des activités. Il convient de promouvoir une organisation matricielle dans laquelle des grandes thématiques interdisciplinaires orientant les activités s'appuient sur une gestion dans la durée des compétences scientifiques ancrées dans les disciplines.

Cette mutation organique est nécessaire pour permettre au CNRS de tirer tout le parti de l'avantage comparatif institutionnel que représente l'existence d'un établissement unique mobilisant toutes les disciplines sur les questions porteuses des dynamiques scientifiques fortes de la science contemporaine.

Cette logique de l'interdisciplinarité doit, de surcroît, profondément structurer la politique de partenariat avec les autres établissements de recherche et les universités mais aussi la construction des futurs réseaux d'excellence à promouvoir dans le cadre de l'espace européen de la recherche en construction.

Seul le CNRS au sein du dispositif national de recherche dispose des compétences et des moyens pour embrasser l'ensemble des domaines concernés dans le cadre d'une stratégie volontariste capable d'entraîner tous les autres acteurs de la recherche française.

Dans le même temps, les modalités de gestion du centre doivent profondément évoluer pour se donner les moyens de mettre réellement en œuvre cette ambition collective.

Il faut pour cela renforcer la responsabilité de chacun en déconcentrant la gestion, tout en rendant plus explicite les processus d'allocation des ressources au service des objectifs qui auront été fixés.

Cette réforme doit reposer sur un fonctionnement plus collectif et plus solidaire où chacun a son niveau de responsabilité et dans le cadre d'un contrat explicite se sente comptable des objectifs généraux du centre et de la mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles. Dans cette logique, la gestion et l'utilisation des ressources propres des laboratoires doivent faire l'objet d'une attention particulière afin de pouvoir contribuer de manière plus efficace au fonctionnement du centre dans toutes ses dimensions. Cette réforme doit aussi être l'occasion de retrouver un rythme normal d'utilisation

des moyens afin de porter remède à la situation actuelle qui génère des reports de crédits importants au niveau des unités en fin d'exercice.

Comme le souhaite la Cour, des engagements précis doivent être pris par le CNRS dans le cadre du changement prévu de ces outils comptables et budgétaires. Le contrat d'objectifs sera le cadre pour arrêter des dispositions opérationnelles afin de permettre cette évolution en profondeur de la gestion de l'établissement.

3 – L'autre levier d'action concerne la gestion prévisionnelle des emplois qui va se mettre en place au sein des établissements de recherche à la suite de la communication faite par le ministre de la recherche en conseil des ministres le 24 octobre.

Ce plan pluriannuel, construit en concertation avec l'enseignement supérieur, va permettre d'assurer, autour des priorités thématiques retenues par le Gouvernement, le renouvellement des compétences scientifiques des EPST dans un contexte où près de la moitié des agents aujourd'hui en fonction seront partis à la retraite d'ici 2010.

D'ici la fin de la décennie, les organismes verront le départ de 40 % de leurs chercheurs, le flux étant particulièrement fort chez les physiciens, les chimistes, les spécialistes des sciences de l'univers, et ceux des sciences humaines et sociales. Dans le même temps, ces établissements perdront 58 % de leurs ingénieurs et techniciens actuels. Pour compenser ces départs et lisser les recrutements il faut assurer, en moyenne annuelle, un taux de renouvellement de 4 % pour les chercheurs et de 6 % pour les autres agents.

Il faut donc anticiper sur ces départs massifs pour rajeunir l'appareil de recherche publique, lisser le nombre de postes offerts sur la période, et maintenir la qualité des recrutements en profitant du vivier actuel de jeunes chercheurs faute de quoi l'on risque de se trouver confronté à partir de 2005 à une pénurie de candidats de qualité.

Le plan gouvernemental est étalé sur dix ans et prévoit la création sur la période 2001-2004 de mille postes nouveaux dans les EPST hors emplois pour la résorption de la précarité, 500 réservés à des chercheurs et 500 réservés à des ITA. Une partie de ce programme a déjà été réalisé avec l'inscription de créations d'emplois aux budgets 2001 et 2002. L'effort sera poursuivi en 2003 et 2004 avec l'ouverture de postes supplémentaires.

En 2005 et 2006 le flux des départs sera suffisant pour assurer un taux de recrutement élevé en remplaçant les départs postes pour postes, sans créations nouvelles tout en évitant les à coups dans les recrutements. A partir de 2007 le plan prévoit une restitution de 200 emplois, compatible avec le maintien d'un taux de renouvellement de 4 % sur la période.

Ce renouvellement des personnels doit être l'occasion de ne pas reproduire à l'identique le tissu scientifique existant mais de le renforcer dans les domaines stratégiques pour l'avenir. Les conseils interministériels de la

recherche de 1998 et de 1999 avaient retenu deux priorités, les sciences de la vie et les sciences et technologies de l'information et de la communication auxquelles ont été ajoutés l'environnement et le développement durable.

Ces domaines doivent bénéficier non seulement de 500 créations de postes de chercheurs et d'un accompagnement fort pour les ingénieurs et techniciens mais également d'un effort complémentaire réalisé par redéploiement de 20 % des postes libérés par des départs à la retraite en favorisant les approches interdisciplinaires. Avec ce redéploiement, le secteur des sciences de la vie gagnera plus de 400 postes de chercheurs, celui des technologies de l'information 275 et l'environnement plus d'une centaine.

Ces priorités thématiques feront cependant l'objet d'un réexamen après 2004 pour ajuster les besoins aux priorités stratégiques du Gouvernement.

La politique retenue par le Gouvernement, grâce à la création nette d'emplois, au redéploiement entre les disciplines et à l'augmentation de l'accueil, permet d'augmenter sensiblement le potentiel scientifique des établissements de recherche sur les nouvelles thématiques prioritaires.

Cette politique volontariste concerne au premier chef le CNRS qui représente à lui seul 60 % des emplois concernés. Elle permet de dégager des moyens importants au service de la modernisation scientifique de l'établissement dans une logique interdisciplinaire.

Sur la base des prévisions en matière de départ en retraite dans les différents organismes et des priorités scientifiques retenues, une répartition indicative entre les établissements des créations d'emplois de chercheur sur la période 2001-2002 a été faite par le ministère.

S'agissant du CNRS, cette répartition doit maintenant être affinée et complétée par des propositions de redéploiement entre les différentes disciplines conformes aux objectifs globaux affichés par le ministre. Pour les ingénieurs et techniciens, une réflexion complémentaire devra permettre de définir les secteurs et les métiers devant faire l'objet d'un renforcement. D'ores et déjà un effort important est fait sur la campagne de recrutement en 2002 pour traduire cette politique.

Ce travail doit s'accompagner d'une réforme en profondeur de la politique de l'emploi pour s'assurer que l'allocation des moyens humains se fait bien au final sur les priorités arrêtées par l'Etat et la direction générale.

Cette réforme repose sur le développement de nouveaux outils de gestion des compétences et l'adoption d'un plan pluriannuel permettant de décliner sur la durée, ces priorités au sein du CNRS. Ces actions seront au cœur du contrat d'objectifs en cours de préparation.

*REPONSE DU PRESIDENT ET DE LA DIRECTRICE GENERALE DU
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE*

Par la place qu'il occupe dans le dispositif national de recherche, le CNRS se doit d'être armé pour remplir au mieux sa mission de recherche fondamentale au service de l'avancée des connaissances et du développement social, économique et culturel du pays dans le cadre des grandes orientations fixées par le gouvernement. Au-delà des capacités d'initiative et de la motivation forte de ses personnels qui constituent sa force principale, il est de la responsabilité du Centre de mettre en place une organisation efficace et cohérente lui permettant d'atteindre ces objectifs.

Dans cette perspective, le président et la directrice générale du CNRS considèrent que le rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des comptes et la gestion de l'organisme au cours de la période 1996-1998, porte un diagnostic sur le fonctionnement du Centre qui leur sera utile, alors même qu'ils définissent et mettent en œuvre une politique de réformes.



Le CNRS souhaite cependant souligner que, quelles que soient les remarques et critiques qui peuvent être formulées sur son organisation, il convient aussi d'analyser le Centre au regard de sa mission : la production scientifique qui n'a légitimement pas été étudiée par la Cour. Le CNRS a su maintenir et amplifier au cours de la période examinée une production scientifique d'excellence qui témoigne de l'accomplissement de ses missions tant sur le plan de l'avancée des connaissances que sur celui de la valorisation, au sens large, des résultats des recherches conduites en son sein.

La production scientifique s'évalue en premier lieu à partir des publications et de leur impact (apprécié à partir du lectorat supposé) ; c'est en effet dans ces publications que sont consignées les avancées des connaissances après évaluation par la communauté scientifique internationale.

En se fondant sur un suivi bibliométrique de la production du Centre depuis plus de 10 ans, confirmé par une étude récente de l'Observatoire des sciences et techniques, le CNRS apparaît présent dans près de 80 % des publications scientifiques françaises dans les domaines de la physique, de la chimie et des sciences de l'univers. Plus globalement, 50 % des 384 000 publications françaises répertoriées dans le « Science Citation Index » ont été réalisées avec la participation active d'au moins un chercheur du CNRS, sachant que ne sont pas incluses dans ce bilan les publications du secteur des sciences de l'homme et de la société, faute d'être référencées dans les index de citations.

En termes d'impact, les publications des laboratoires du CNRS se révèlent avoir un impact supérieur à l'impact moyen, tant national

qu'international, des publications référencées. De ce fait, le Centre participe à plus de 70 % de l'impact total des publications françaises. Ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'une progression constante de la qualité des publications des laboratoires du CNRS au cours des dix dernières années.

Mais la production scientifique ne se mesure pas simplement en terme de publications. Le dynamisme de la recherche peut également s'apprécier à partir des ressources contractuelles qui révèlent à la fois l'intérêt et la confiance que les partenaires portent aux travaux du CNRS. Ainsi, les crédits provenant des diverses relations conventionnelles, y compris avec des partenaires publics, ont été multipliés par 2,5 de 1990 à 2000 et représentent maintenant la part majoritaire du financement du fonctionnement et de l'équipement des laboratoires. L'estime portée au CNRS par l'ensemble des partenaires, français et étrangers, publics et privés, se traduit également dans des demandes de collaboration de plus en plus nombreuses : le CNRS a ainsi signé des conventions de recherche avec 52 pays ; 5 000 chercheurs étrangers sont présents dans ses laboratoires ; 31 accords cadres ont été signés avec les plus grandes entreprises françaises.

Par ailleurs, les brevets, et le retour financier qu'ils engendrent, sont des indicateurs importants de la valorisation des résultats de la recherche. Aujourd'hui, le nombre de brevets atteint près de 4 200, et le montant des redevances qui en résulte était proche de 30,49 M€ au cours de l'année 2000. Ce montant a connu une progression considérable puisqu'il n'était que de 3,05 M€ en 1994 et qu'il a passé le seuil des 15,24 M€ en 1998.



Le CNRS souhaite également apporter des éléments de réponse à certaines des remarques formulées par la Cour, afin de témoigner de sa volonté de mettre en place une organisation nouvelle prenant en compte les mutations en cours, qu'elles concernent les connaissances scientifiques ou les politiques de recherche.

En ce qui concerne la définition de la stratégie, dont la Cour souligne l'absence, le président et la directrice générale du CNRS ont pris, dès leur nomination, toute la mesure de cette obligation fondamentale. Au cours de l'année 2001, le CNRS s'est doté d'un projet d'établissement, actuellement en cours de finalisation, et dont les grandes orientations stratégiques ont été adoptées par le conseil d'administration. Ainsi, l'organisme affiche une vision déterminée de son rôle dans le dispositif national et international de recherche, déclinée dans un projet clarifiant démarche et objectifs, articulant les grandes orientations scientifiques et politiques et définissant les mécanismes propres à mettre en cohérence objectifs et moyens.

Ce projet d'établissement s'appuie sur la définition d'une stratégie scientifique, qui permettra à l'organisme de se situer résolument en pointe dans la recherche de l'excellence, et sur un ensemble de propositions

d'organisation visant à augmenter la réactivité et la créativité du CNRS. Trois grandes priorités sont affichées :

- privilégier l'interdisciplinarité,
- participer à la mise en œuvre d'un espace européen de la recherche,
- responsabiliser les acteurs et déconcentrer les modes d'organisation.

La réalisation de ces objectifs implique une politique de réforme des modes d'organisation et d'action du CNRS qui touche tous ses domaines d'action : organisation interne, partenariats, développement international et régional, ouverture vers le monde socio-économique et la société. Elle bénéficiera de l'opportunité offerte au cours des dix prochaines années par le renouvellement massif des personnels du Centre. Elle ne pourra être conduite que dans la durée, ce qui implique une évaluation permanente de cette mise en œuvre, dont la mission de la stratégie aura la responsabilité. La déclinaison opérationnelle de ces actions trouvera naturellement sa place dans le cadre du contrat d'objectif actuellement en cours de négociation avec le ministère et qui sera signé au début de l'année 2002.



Cependant, dans le cadre de cette vision stratégique à moyen et long terme, des actions significatives ont été mises en œuvre à l'occasion de l'exercice budgétaire 2001 et sont programmées pour l'année 2002. 2001 sera de fait le premier exercice à relever de la seule responsabilité de la présidence et de la direction générale nommées fin 2000. Celles-ci montrent une volonté de traduire le plus rapidement possible la réflexion en action, et d'éviter ainsi une des critiques formulées par la Cour.

Le budget 2001 a ainsi été l'occasion d'affirmer une priorité forte en faveur de l'interdisciplinarité et de l'émergence des jeunes équipes. Les crédits des départements scientifiques destinés à des recherches aux frontières des disciplines ont progressé de 20 %. Ceux en faveur des équipes émergentes de 30 %. Par ailleurs, 50 postes d'ingénieurs ont été réservés pour des actions de valorisation.

Citons également à ce titre la priorité affirmée en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC) qui s'est traduite par la création d'un département scientifique à part entière, évolution majeure dans la structuration de l'organisme, la première depuis 25 ans.

Au-delà, dès 2001, la progression importante des effectifs et des crédits destinés aux domaines prioritaires des sciences du vivant, des sciences et technologies de l'information et de la communication a constitué une inflexion forte et quantitativement très marquée dans les orientations du Centre.

Enfin, les créations d'entreprises faites à partir de technologies découvertes au CNRS doivent aussi être comptabilisées à ce titre. La « loi sur

l'innovation » a libéré les initiatives en cette matière et a permis, en moins de deux années, la création de 70 entreprises directement issues de recherches conduites par l'organisme.

Ces premières actions témoignent d'une volonté d'évolution et de l'affichage affirmé de priorités nouvelles.



En conclusion, en regard des critiques formulées dans le rapport de la Cour des comptes, le CNRS souhaite rappeler qu'il importe de prendre également en considération :

- d'une part, une production scientifique d'excellence pendant la période sous revue, qui témoigne de l'accomplissement par le Centre de l'ensemble de ses missions, et de sa reconnaissance internationale.

- d'autre part, la volonté de réforme affichée par la nouvelle équipe de direction, et les actions d'ores et déjà engagées en faveur de priorités nouvelles, qu'il s'agisse du domaine scientifique, du partenariat ou de la sphère administrative. Celles-ci ressortent notamment de la définition stratégique en cours, et de la construction du budget 2001 et du projet de budget pour 2002.

Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat

PRESENTATION

A trois reprises au cours de la dernière décennie : en février 1992, en juillet 1995, enfin en octobre 2000, les premiers ministres successifs, mettant l'accent sur la nécessité pour l'Etat de conduire une politique immobilière plus rigoureuse, ont défini, précisé ou rappelé les règles de bonne gestion à appliquer en cette matière. Au terme de l'enquête qu'elle a menée auprès du ministère de la culture, l'un des principaux affectataires du patrimoine bâti de l'Etat, la Cour a constaté que ce département s'était affranchi de ces règles ou avéré dans l'incapacité des les appliquer. Non seulement le parc immobilier n'est pas connu de manière suffisamment précise par ses services gestionnaires mais aucune stratégie d'ensemble visant à conserver en bon état et à valoriser ce patrimoine n'a été imaginée quand bien même les restrictions budgétaires eussent dû y inciter. Le ministère de la culture ne dispose pas non plus d'une exacte connaissance du millier de logements de fonction qui constitue un élément important de son parc et les conditions dans lesquelles ces logements sont attribués peuvent créer des situations non seulement irrégulières au regard de la réglementation mais aussi inévitables. Enfin, les constatations de la Cour ont mis en évidence une organisation peu satisfaisante de la maîtrise d'ouvrage des grands travaux engagés sur son parc mais aussi de graves dysfonctionnements dans le lancement et le suivi des opérations immobilières touchant des bâtiments culturels.

L'examen, sur deux décennies, de la gestion des immeubles de l'Etat par le ministère de la culture et ses établissements publics a conduit la Cour à constater de nombreuses et graves défaillances dont le ministère de la culture n'est ni l'unique responsable, ni l'unique exemple. Les tentatives qu'il a effectuées à diverses époques pour remédier à certains aspects de cette gestion ont été pour la plupart sans lendemain. A la suite de la longue enquête menée par la Cour, des engagements ont été pris et

les premières mesures adoptées par le ministère pour mettre un terme aux anomalies reconnues. Mais à ce jour la constatation s'impose de la gravité et de la constance des défaillances observées tant dans la gestion immobilière d'ensemble du ministère de la culture que dans celle de certains de ses aspects comme l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, la conduite des travaux ou les logements de fonction.

I – La gestion du parc immobilier

Contrairement aux instructions données par le Premier ministre dans la circulaire du 21 février 1992, relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, qui incitait toutes les administrations à mettre en œuvre une politique active de gestion immobilière, et alors que la mission spécifique de conservation des monuments historiques qui lui incombe ne fait qu'en accentuer la nécessité, le ministère de la culture ne s'est pas comporté, selon l'expression retenue dans ces instructions, comme un "quasi-propriétaire" du parc immobilier que lui affecte l'Etat. Cette situation s'explique non seulement par la méconnaissance profonde que cette administration a de son parc immobilier mais aussi par l'absence de toute stratégie immobilière couvrant tant l'ensemble des composantes de ce parc (monuments historiques, classés ou non, autres bâtiments...) que les divers aspects de la gestion (entretien, rénovation, conditions d'utilisation, cession...).

A – La méconnaissance des données caractérisant le parc immobilier

La conception et la mise en œuvre d'une gestion immobilière impliquent la connaissance précise des caractéristiques physiques et juridiques ainsi que des données budgétaires et financières du parc immobilier concerné. Or, faute d'outils de gestion adaptés, le ministère de la culture ne dispose actuellement que de données partielles et imprécises quand elles ne sont pas tout simplement fausses.

1 – Des outils de gestion inadaptés

Le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), tenu par le service des Domaines à partir des données fournies par les services affectataires, est censé réunir les informations juridiques, foncières, physiques et financières nécessaires à l'identification précise de chaque

bien immobilier relevant du domaine public ou du domaine privé de l'Etat ainsi que des établissements publics nationaux à caractère administratif, à l'exclusion des établissements publics industriels et commerciaux.

Même si elle était intégralement renseignée, la trentaine de rubriques retenues par le TGPE serait de toute façon insuffisante pour conduire une vraie gestion immobilière. Ce constat est partagé par le service des Domaines, la direction générale des impôts (DGI) ayant précisé à la Cour que *"le parti n'a pas été pris de faire du TGPE un outil de gestion immobilière"*. En toute hypothèse, les renseignements que contient le TGPE sont souvent incomplets depuis l'origine ou sont devenus inexacts, faute d'une actualisation trimestrielle, conforme aux exigences de l'article A.9 du code du domaine de l'Etat. En fait, les services gestionnaires perçoivent comme une charge de travail sans intérêt la tenue à jour de ce fichier. La DGI a reconnu la nécessité *"des efforts à accomplir pour accroître la fiabilité de la base du TGPE, notamment en ce qui concerne le bâti"*, mais a estimé que ce chantier longtemps négligé impliquait une forte mobilisation des ministères affectataires et devait s'inscrire dans la durée.

Au ministère de la culture, la méconnaissance des bâtiments du parc touche toutes les catégories d'immeubles et toutes les directions concernées. Les monuments historiques ne sont pas mieux connus que les édifices banaux. La direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) dispose certes d'un fichier sanitaire (EROSTRAT), qui, s'il était tenu à jour et conjugué à des fiches du TGPE correctement actualisées, devrait permettre un suivi convenable des bâtiments. Mais tel n'est pas le cas. Des constatations identiques ont été faites à propos de la direction des musées de France (DMF) : même carences des données disponibles, même tentative récente d'y remédier, absence de coordination avec les autres directions.

L'une des raisons de cette mauvaise connaissance des données qui caractérisent le parc immobilier réside dans la faiblesse des instruments informatiques de gestion. Dans la mesure où le ministère des finances ne dispose pas encore des moyens permettant d'effectuer informatiquement des tris et des calculs automatiques à partir des fiches du TGPE, le ministère de la culture est contraint d'utiliser son propre programme de traitement dont les investigations menées par la Cour, en liaison étroite avec la direction de l'administration générale (DAG), ont malheureusement établi le manque de fiabilité.

Par ailleurs, le montant exhaustif des crédits budgétaires exclusivement consacrés à l'immobilier de l'Etat ne peut pas être directement constaté par simple lecture des documents budgétaires ou

comptables du ministère. Il n'est pas même déterminable au prix de quelques traitements automatisés ou manuels.

Enfin, faute qu'ait été conçu un système d'information liant les données physiques et juridiques aux données budgétaires et comptables, il est impossible d'obtenir par immeuble, service ou globalement, les tableaux de bord et les ratios de gestion physico-financiers indispensables.

Dans ses réponses à la Cour, le ministère a cru pouvoir tirer argument des réformes en cours visant notamment à la globalisation des crédits, pour estimer qu'elles amorcent une évolution contraire à l'amélioration de la connaissance analytique de l'affectation des crédits immobiliers. Or, c'est précisément parce que, aux termes de la loi organique du 1^{er} août 2001, ces crédits seront répartis par missions et par programmes d'action que les gestionnaires devront mettre en œuvre le système interministériel de codification des données qui s'avère indispensable à la conduite rigoureuse de la gestion du patrimoine immobilier dont ils sont affectataires.

2 – Des données immobilières partielles, imprécises ou erronées

Les informations disponibles sont partielles et imprécises, qu'il s'agisse des données physiques comme les superficies bâties, ou financières comme le montant exact et la nature des crédits.

En ce qui concerne les superficies bâties du parc immobilier, la Cour est parvenue à des estimations qui n'ont pas été contestées et aboutissent à une superficie construite des immeubles affectés au ministère de la culture et aux établissements publics administratifs et industriels et commerciaux placés sous sa tutelle de l'ordre de 4 600 000 m² de surface hors œuvre brute (SHOB). Or, en janvier 2000, le ministère avait indiqué à la Cour, à partir d'un traitement des données du TGPE, que son patrimoine et celui de ses établissements publics administratifs totalisaient environ 6 000 000 m². Encore faut-il rappeler que le TGPE ne recense pas les immeubles des établissements publics industriels et commerciaux. L'évaluation initiale du ministère était donc supérieure d'environ 40 % à la réalité.

Cette ignorance des surfaces dont l'État est propriétaire dans le périmètre administratif du ministère de la culture - mais il y a tout lieu de craindre que cette ignorance ne soit généralisée - se double d'une méconnaissance de la valeur des immeubles. L'indigence des informations disponibles en matière d'évaluation patrimoniale est patente, tant à l'examen des fiches du TGPE qu'à celle des tableaux types par

immeuble élaborés à la demande de la DAG dans le cadre du contrôle de la Cour. Les immeubles pour lesquels aucune estimation n'était indiquée sont les plus nombreux et, lorsque les services ou les établissements publics du ministère ont avancé une estimation, les montants se sont avérés, sauf exception, très sous-évalués. Or, à l'exception de quelques centaines de monuments historiques, dont la valeur marchande, à supposer qu'elle puisse être déterminée, ne présenterait guère d'intérêt pratique, la connaissance de la valeur des autres édifices constituerait un élément d'appréciation qui, associé aux autres critères actuellement utilisés, permettrait de hiérarchiser les efforts et les moyens budgétaires, humains et techniques à affecter à chaque élément du patrimoine immobilier, en valeur absolue et par rapport aux autres priorités.

Quant aux crédits de paiement utilisés au profit du parc immobilier de l'Etat, les dépenses du ministère (hors frais de personnel) ont varié, entre 1994 et 1998, selon les estimations de la Cour, entre un peu plus de 0,09 Md€ et de 0,14 Md€ par an en fonctionnement, et entre 0,24 Md€ et 0,41 Md€ par an en investissement. Ceci représente un effort annuel de 0,46 Md€, soit entre le cinquième et le quart du budget total du ministère.

Dans les dépenses de fonctionnement, le montant annuel des crédits destinés à financer les travaux d'entretien et de réparation ordinaire représente à peine plus de 10,67 M€. Pour faire face aux travaux les plus urgents, le ministère de la culture a donc été contraint de prélever ponctuellement sur les crédits annuels d'investissement.

Les dépenses d'investissement relatives aux immeubles de l'Etat relèvent quant à elles de trois chapitres budgétaires : "monuments historiques de l'Etat", "autres bâtiments de l'Etat", "autres équipements". Si les montants de deux premiers peuvent être facilement connus - environ 91,47 M€ par an pour les monuments historiques et 76,22 M€ par an pour les autres monuments, la part consacrée à l'immobilier dans le troisième n'apparaît pas dans la nomenclature : c'est avec l'assistance des gestionnaires de crédits qu'il a été possible d'effectuer une totalisation qui fait apparaître que ces crédits ont varié entre un montant de 79,73 M€ (en 1998) et de 235,23 M€ (en 1996) au cours de ces cinq années.

Le dernier bilan sanitaire du parc immobilier - qui doit être normalement dressé tous les cinq ans - remonte à juillet 1995 et repose sur des données de 1993. Le rapport qui l'accompagnait observait que *"57 % du parc du ministère de la culture doit faire l'objet de travaux urgents"* et estimait leur coût à près de 1,07 Md€. Il y a tout lieu de penser que la situation n'a pu qu'empirer depuis cette date. C'est dire l'urgence qui s'attache à la définition d'une stratégie immobilière permettant de consacrer à l'entretien et à la restauration des bâtiments les sommes nécessaires et d'éviter l'aggravation exponentielle des coûts à prévoir du

fait des arriérés de travaux et de l'apparition de nouvelles charges immobilières récurrentes liées à l'extension du parc.

B – L'absence de stratégie immobilière d'ensemble

S'il ne dispose pas actuellement des outils de gestion lui permettant de gérer en "quasi-proprétaire" le parc immobilier de l'Etat qui lui est affecté, le ministère de la culture n'a pas non plus marqué sa volonté dans les années les plus récentes de se doter de l'organisation et de la stratégie immobilière qui lui permettraient de remplir ses obligations patrimoniales.

Au sein de l'administration centrale, le souci d'une saine gestion de l'immobilier de l'Etat n'est pris en compte ni dans l'organisation des directions ni dans la répartition des fonctions entre les services. Il en résulte une multiplication des centres de décision compétents à l'égard du parc immobilier de l'Etat qui n'est compensée par aucune structure de coordination efficace. L'idée de confier un tel rôle à la direction de l'administration générale (DAG) avait pourtant été retenue en 1992 mais, sans doute faute de moyens, cette dernière ne paraît pas aujourd'hui en situation de s'en acquitter correctement.

Le ministère a reconnu que la situation actuelle ne permettait pas « *de conduire une stratégie immobilière d'ensemble, dont la Cour souligne à juste titre la nécessité impérieuse* » et a annoncé son intention de créer un bureau en charge de cette fonction au sein de la direction de l'administration générale qui « *s'attachera à la conception générale, à la consolidation, l'exploitation et l'analyse des données au niveau national dans le but de mieux maîtriser les coûts d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des bâtiments du parc* ». La Cour en prend acte et souhaite que cet engagement soit rapidement mis en œuvre. Lui seul, en effet, est de nature à fournir aux responsables de cette administration les données fondamentales sans lesquelles il lui demeurera impossible d'arrêter les bases et les modalités d'une gestion saine de son parc immobilier.

A cet égard, la circulaire du Premier ministre du 21 février 1992 a incité les ministères à mettre en œuvre une politique de gestion dynamique du patrimoine de l'Etat, précisant : "chaque ministère est pleinement responsable de la gestion de son parc immobilier". Dans cette optique, elle a notamment instauré la règle du rattachement au budget de tout ministère qui cède un immeuble de 90 % du produit de la cession. Plus généralement, la mise en œuvre de ses dispositions impliquait, pour chaque ministère, la connaissance précise de son patrimoine immobilier

et la définition d'une stratégie portant sur la gestion de ce patrimoine, son utilisation et son entretien.

Malgré ces directives, aucune inflexion n'a été apportée depuis 1992 dans la politique immobilière du ministère de la culture. Un "groupe de travail sur le domanial" a certes été constitué en 1997 pour examiner l'ensemble des propriétés affectées au ministère et leur utilisation, avec pour objectif de "réactiver la politique domaniale du ministère". Mais, faute de réponse de la plupart des directions et établissements au questionnaire qui leur avait été adressé, cette initiative est restée sans suite. Alors même que l'insuffisance des crédits affectés à l'entretien et à la restauration du parc aurait dû inciter à reconsidérer les priorités et les méthodes de gestion, aucun changement n'est intervenu dans la programmation des travaux, les conditions d'utilisation des biens, les techniques de restauration ou la recherche de moyens financiers nouveaux, notamment par cessions de certains actifs immobiliers dont la détention présente un intérêt mineur.

La Cour considère que cette insuffisance de crédits doit conduire le ministère de la culture à modifier profondément sa politique immobilière, et notamment à adopter une politique de classement encore plus sélective, à réexaminer et, le cas échéant, à remettre en cause le classement de certains édifices, à envisager la cession d'immeubles banals dont la détention ne se justifie plus, voire celle d'édifices classés ne présentant pas un intérêt majeur.

Sur ce dernier point, le ministère souligne qu'un « transfert de propriété de l'État vers un propriétaire privé ou une collectivité locale ne l'exonérerait pas de toute charge », et qu'il a procédé au cours des dernières années à la vente d'immeubles qui ne lui étaient plus nécessaires. Tout en relevant que les cessions évoquées ont été tardives et modestes (le produit des cinq ventes en cause s'étant élevé à 2,29 M€), la Cour observe que la cession d'un monument historique permet de dégager des économies très significatives par rapport à une situation dans laquelle l'État, en tant que propriétaire, doit supporter l'intégralité des charges de gestion, d'entretien et de restauration éventuelle du bâtiment.

II – La conduite des opérations de conservation ou de construction du parc immobilier

En ce qui concerne le volet "travaux" de la gestion des immeubles de l'État par le ministère de la culture, la Cour a relevé la situation de monopole dont bénéficient les corps de fonctionnaires-hommes de l'art,

l'organisation peu satisfaisante de la maîtrise d'ouvrage des grands travaux et la répétition des défaillances constatées dans de nombreuses opérations immobilières.

A – Les monopoles des fonctionnaires-hommes de l'art du ministère de la culture

Le ministère confie, par monopoles spécifiques, l'autorisation et la conduite des travaux immobiliers concernant les monuments historiques classés ou inscrits à trois catégories d'hommes de l'art : les architectes en chef des monuments historiques (ACMH), les vérificateurs des monuments historiques (VMH) et les architectes des bâtiments de France (ABF).

1 – Les architectes en chef des monuments historiques (ACHMH)

Depuis le départ à la retraite, en 2000, du dernier membre du corps des architectes en chef des bâtiments civils et des palais nationaux, les cinquante architectes en chef des monuments historiques actuellement en fonction sont désormais les seuls (avec les VMH) à disposer d'un statut exorbitant du droit commun. Fonctionnaires de l'Etat, les ACMH ont, à l'égard des propriétés de l'Etat comme de celles des autres collectivités publiques ou des personnes privées, la responsabilité de *"surveiller, avec le concours des ABF, l'état des immeubles classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, de proposer à l'administration les mesures qu'ils jugent nécessaires pour assurer la bonne conservation de ces immeubles et de prendre, après accord du DRAC, toutes mesures conservatoires utiles pour les immeubles classés, dont la conservation serait menacée"*. Ils doivent aussi *"émettre, préalablement à la délivrance par le service des monuments historiques de l'autorisation requise par la loi du 31 décembre 1913, un avis sur les projets de travaux ... sur (les immeubles classés) et ... s'assurer de la conformité de ces travaux avec les projets autorisés"*.

Architectes libéraux, les ACMH ont parallèlement le monopole de la maîtrise d'œuvre de tous les gros travaux concernant les monuments historiques classés, dont l'Etat a la maîtrise d'ouvrage, à commencer par ceux dont il est propriétaire. Cette situation de monopole est théoriquement équilibrée par le pouvoir discrétionnaire dont dispose le ministère de la culture pour leur attribuer ou leur retirer leurs circonscriptions ou certains monuments. Dans un rapport d'octobre 1996, l'inspection générale des finances (IGF) a examiné les très sérieuses

réerves que suscite la confusion des rôles des ACMH. Mais aucune suite n'a été donnée aux propositions formulées dans ce rapport.

En revanche, une circulaire en date du 18 septembre 2000 a conforté l'ensemble des dispositions exorbitantes qui caractérisent le statut des ACMH, à la fois détenteurs d'un monopole public et habilités à concourir pour obtenir la maîtrise d'œuvre d'opérations privées qui n'ont pas toujours un lien direct avec la conservation des monuments historiques.

En dépit des arguments invoqués par le ministère de la culture en faveur du monopole, la Cour estime qu'en l'état actuel du droit de la concurrence dans l'Union européenne, la question reste posée.

Le contrôle effectué par la Cour a par ailleurs révélé que le ministère de la culture n'avait pas de connaissance précise non seulement des conditions dans lesquelles fonctionnent leurs agences mais même des honoraires qu'il verse lui-même aux ACMH. Au terme des calculs qu'il a effectués à la demande de la Cour, il estime à environ 16,77 M€ les honoraires versés aux cinquante ACMH entre 1995 et 1999, ce qui représente une moyenne annuelle de 0,32 M€ par ACMH mais qui peut cacher de fortes disparités (de 91 469,41 € par an à plus de 1,07 M€ pour les mieux placés). Toujours est-il qu'en dépit des multiples allègements que comportent leurs interventions par rapport à une maîtrise d'œuvre complète, notamment du fait du concours que leur prêtent les VMH, le niveau moyen de leurs honoraires est apparu élevé puisqu'il ressort, selon le ministère, à 13,1 % du coût des travaux.

2 – Les vérificateurs des monuments historiques (VMH)

Les VMH, qui ne sont plus que quinze en fonction, assument des tâches administratives liées à la maîtrise d'œuvre : étude des devis, analyse des offres, tenue de la comptabilité des travaux, vérification des facturations, instruction des réclamations. La Cour s'interroge sur la nécessité de continuer à confier de telles tâches à un corps spécialisé de fonctionnaires-libéraux, disposant d'un monopole, rémunérés exclusivement sur honoraires et autorisés par ailleurs à exercer librement à titre privé.

Comme pour les ACMH, le ministère a été dans l'incapacité de fournir des chiffres fiables sur les honoraires bruts qu'il verse aux VMH et qui varieraient en moyenne annuelle, des moins bien aux mieux rémunérés, entre 18 293,88 € et 213 428,62 €. En outre, la Cour a établi, ce qu'ignorait apparemment la DAPA, qu'au-delà de leur mission statutaire, les VMH pouvaient être également rémunérés sur des crédits

publics au titre des sociétés d'ingénierie qu'ils gèrent ou contrôlent à titre privé.

3 – Les architectes des bâtiments de France (ABF)

Contrairement aux ACMH, les quelques 210 ABF actuellement en fonction exercent en principe des activités exclusivement publiques : tenue des fiches sanitaires des bâtiments protégés, maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien et de réparation des édifices classés affectés au ministère de la culture, instruction des dossiers d'autorisation de travaux dans le périmètre de visibilité des bâtiments classés ou inscrits. Ce n'est qu'à titre exceptionnel et sur dérogation expresse qu'ils peuvent être autorisés à exercer des activités libérales privées, rémunérées par des honoraires dont le montant est plafonné par les règles de cumul. Selon les estimations du ministère, le quart seulement des ABF exerceraient une activité privée et, parmi eux, la plupart solliciteraient les autorisations requises. L'enquête de la Cour a pourtant fait apparaître que plusieurs ABF avaient certes obtenu ces autorisations mais en arguant de circonstances exceptionnelles qui n'apparaissaient pas toujours établies. Quant à ceux qui étaient en situation irrégulière, le ministère a indiqué que plusieurs ont dû solliciter des "autorisations de régularisation", que deux d'entre eux ont été mutés et que deux autres allaient l'être.

La Cour a également noté que les règles relatives à l'exercice d'activités professionnelles privées par les ABF avaient été rappelées dans une circulaire du 27 juin 2000 et que la loi du 13 décembre suivant avait interdit la pratique du cumul dans la circonscription de l'ABF.

Elle a cependant constaté que les honoraires bruts perçus par les ABF au titre de leurs activités privées n'étaient pris en compte, pour l'application des règles de cumul, qu'à hauteur de 25 %, après un abattement de 3 811,23 €.

B – L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

Depuis deux décennies, le ministère de la culture s'est employé en vain à trouver un mode optimal d'organisation de la maîtrise d'ouvrage en retenant successivement trois types de solutions différentes : des établissements publics exclusivement constructeurs - comme l'établissement public de l'Opéra de la Bastille (EPOB) ou l'établissement public du Grand Louvre (EPGL) -, des établissements publics à la fois constructeurs et utilisateurs comme la Bibliothèque nationale de France ou le Centre national d'art contemporain (CNAC) -, des organismes

constructeurs permanents mandatés pour intervenir simultanément dans le cadre d'opérations différentes comme la mission interministérielle des grands travaux (MIGT), le service national des travaux (SNT), et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC).

Depuis 1998, la création d'organismes ad hoc ne vise plus qu'à leur attribuer le portage des ouvrages pendant les travaux et s'accompagne de l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC, créé en 1998 pour succéder à la MIGT, ou à défaut au SNT, créé en 1990. Seul, l'établissement public du quai Branly fait aujourd'hui exception, en assurant lui-même la maîtrise d'ouvrage du musée des arts premiers.

Aucune des formules successivement retenues n'a permis jusqu'à présent de trouver la solution équilibrée qui assurerait la prééminence du maître d'ouvrage, tout en garantissant le fonctionnement efficace d'une équipe compétente chargée de traduire techniquement ses demandes et de surveiller la façon dont les maîtres d'œuvre et les entreprises les satisfont. L'une des raisons vient de ce que la question n'a pas été tranchée de savoir si les directions, services et établissements publics du ministère de la culture devaient disposer en propre des collaborateurs techniquement compétents pour conduire leurs opérations en régie, faire appel à un service technique commun du type du SNT agissant en préposé, ou encore s'en remettre à un établissement public constructeur chargé d'assumer l'ensemble des responsabilités, politique suggérée par l'EPMOTC et qu'il promeut en multipliant les signatures de mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage -.

La coexistence, depuis deux ans, au sein du ministère, du SNT et de l'EPMOTC illustre cette difficulté à choisir entre les différentes formules.

Le SNT, service à compétence nationale du ministère disposant de soixante agents, est chargé de conduire des opérations sur les édifices de l'État à la demande de toutes les directions de l'administration centrale du ministère de la culture et sous leur autorité, voire à la demande d'autres administrations. Son plan de charge prévisionnel porte sur près de 328,53 M€ d'opérations pour les exercices 2000 à 2004, soit une moyenne de 65,71 M€ par an.

A l'opposé du SNT, dont le chiffre d'affaires résulte davantage de l'addition de multiples demandes émanant des maîtres d'ouvrage que de l'exécution d'un plan de charge prédéfini, l'EPMOTC multiplie les prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence. En octobre 1999, son plan de charge représentait 772,76 M€ jusqu'en 2006 et comprenait 31 opérations, dont une douzaine pour l'achèvement du Grand

Louvre. En outre le ministère de l'éducation nationale lui a récemment confié la très importante réalisation de 150 000 m² pour la nouvelle université Paris VII à Tolbiac. Dans ce contexte, les besoins en personnel de l'EPMOTC ne peuvent que croître : les effectifs à l'origine prévus pour ne pas dépasser 55 agents devraient atteindre rapidement quatre-vingt dix personnes.

L'EPMOTC intervient comme une véritable entreprise de maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux, que rien, sinon son statut d'établissement public administratif, ne distingue de ses concurrentes para-publiques et privées.

Au-delà la Cour s'interroge sur la raison du recours à deux organismes aux statuts et aux stratégies différents pour assumer une mission qui est fondamentalement identique tant qu'ils restent dans leur rôle auprès des maîtres d'ouvrage. La justification de cette coexistence par la taille différente des opérations qu'ils conduisent est circonstancielle, puisqu'elle ne résulte que de la décision prise par le ministère de transférer les opérations lourdes du SNT à l'EPMOTC. De même, la distinction fondée sur la nature des travaux - au SNT les monuments historiques et à l'EPMOTC les constructions sur d'autres types d'édifices - n'est pas corroborée dans les faits puisque le plan de charge de l'EPMOTC concerne essentiellement des monuments historiques et que le SNT a déjà effectué des travaux sur des immeubles banals. Quant aux fournisseurs et prestataires des deux organismes, ils sont souvent les mêmes. Comme l'observe le contrôle d'Etat, "l'intervention des deux établissements sur un même bâtiment, à l'exemple du palais de Chaillot, où le SNT semble investi d'une mission sur le clos et le couvert du bâtiment, alors que l'EPMOTC est mandaté pour la Cité de l'architecture et du patrimoine, ne peut que susciter surcoûts, complexité inutile et retards". Le ministère lui-même a d'ailleurs indiqué qu'une réflexion est en cours pour "arrêter un dispositif définissant clairement les champs de compétence des différents intervenants".

C – La répétition des mêmes erreurs dans les principales opérations immobilières

Les grands travaux culturels engagés au cours des vingt dernières années, à l'initiative du Président de la République pour les plus importantes et du ministère de la culture pour les autres, représentent une quarantaine d'opérations et un total de dépenses supérieur à 6,10 Md€. La plupart des grands travaux lancés à la demande du Président de la République, notamment l'Opéra Bastille, la Bibliothèque nationale de

France (BNF), les divers établissements de la Villette, le Grand Louvre et les Tuileries, sont achevés ou en voie d'achèvement. Seuls en sont à leur début les travaux du musée du quai Branly. Plusieurs opérations lourdes relevant plus directement du ministère de la culture sont bien avancées, comme l'Opéra Garnier, ou au contraire à peine ébauchées, comme le Grand Palais, l'institut national d'histoire de l'art (INHA), l'immeuble des Bons Enfants, le programme du Château de Versailles, la Cité de l'architecture et du patrimoine, la Maison du cinéma et le Palais de Tokyo.

L'analyse de la façon dont se sont déroulées toutes les opérations achevées ou en cours et dont ont été engagées les plus récentes, révèle la constance avec laquelle les mêmes erreurs et irrégularités sont commises : imprécision et instabilité des projets, défaillances dans la programmation, suivi défectueux du déroulement des chantiers, maîtrise financière insuffisante des opérations, malfaçons dans la réalisation de certains ouvrages.

La Cour a déjà eu l'occasion d'évoquer dans ses précédents rapports publics nombre de ces erreurs et irrégularités². Aussi se bornera-t-elle ici à présenter quelques opérations nouvelles particulièrement significatives.

1 – Programme "DRAC 2000"

Dans le cadre de son programme "DRAC 2000", visant à réinstaller dans de nouveaux locaux ses directions régionales des affaires culturelles, le ministère de la culture a procédé à un certain nombre d'acquisitions immobilières. Dans quatre cas, ni les DRAC concernées (Corse, Lorraine, Haute-Normandie, Martinique), ni l'administration centrale du ministère de la culture, ni les préfetures cosignataires des actes, n'ont décelé l'impossibilité juridique d'utiliser les biens immobiliers qu'ils acquéraient pour y installer les sièges régionaux de ces directions.

En Corse, la villa acquise en 1993 pour 0,85 M€ devra être revendue, si le contentieux en cours visant à lever la servitude d'usage exclusif d'habitation devait ne pas aboutir. En Lorraine, la Grange des Antonistes acquise elle aussi en 1993 pour un franc symbolique auprès de la Ville de Metz, est située dans une zone protégée, dans laquelle la création de bureaux est interdite. En conséquence, a fait savoir le ministère, *"le projet d'installation de la DRAC vient d'être réaménagé pour en faire un espace d'animation et d'accueil commun à plusieurs*

² En 1986 et 1988 pour le Parc de la Villette, en 1990 pour l'Opéra Bastille et en 1998 pour la Bibliothèque nationale de France.

services préfectoraux". En Haute-Normandie, le couvent des Gravelines à Rouen a été acheté en 1998 pour 1,22 M€ alors que le terrain est classé en surface boisée protégée, ce qui rend impossible toute nouvelle construction sauf à obtenir une décision de déclassement partielle par révision du POS. Le ministère a donc décidé "*dans l'hypothèse où le projet de la DRAC ne pourrait aboutir d'ici 2002, de remettre en vente le domaine des Gravelines en vue de financer un nouveau projet*". Enfin, en Martinique, un terrain de la ZAC Bouillé à Fort de France, a été acquis par le ministère de la culture en 1994 pour 0,32 M€ alors que le POS ne permettait pas la construction prévue. Après sept ans de tergiversations, ce terrain a été remis au service des Domaines en janvier 2001, une indemnité de 62 504,10 € ayant dû être par ailleurs versée au maître d'œuvre pour non-réalisation du programme.

2 – La rénovation du Grand Palais

Construit pour l'Exposition Universelle de 1900, le Grand Palais était destiné à accueillir ensuite des expositions temporaires. Cependant, en raison de son défaut d'entretien, la Grande Nef, qui couvre 19 000 m², est vide depuis huit ans dans l'attente de réparations sans cesse différées. Les têtes des pieux de bois soutenant les fondations de l'aile sud de l'édifice pourrissent et s'enfoncent progressivement tandis que les structures de charpente métalliques qui se corrodent, faute d'entretien, provoquent des chutes de pièces. Malgré de très nombreux rapports soulignant l'aggravation des risques et l'augmentation des coûts potentiels, des études dont le coût s'est élevé à 5,03 M€ sont demeurées sans suite. La décision de lancer les travaux à l'été 2001 a été prise malgré des incertitudes sur leur montant exact et sans que l'utilisation finale soit arrêtée ou même esquissée. Leur achèvement n'est pas attendu avant six ans.

3 – L'INHA

Depuis que la création d'un institut national d'histoire de l'art a été envisagée en 1983, plusieurs localisations avaient été étudiées. L'idée de le loger dans les locaux de l'ancienne Bibliothèque nationale s'est imposée dès 1992 lorsque le projet de la « grande bibliothèque » a été mis en chantier sur la rive gauche. Il a fallu attendre le second semestre 1999 pour que les premiers crédits soient affectés à l'opération. Mais le ministère de la culture et celui de l'éducation nationale - qui financent les travaux pour un coût prévisionnel de 55,19 M€ - ne sont d'accord ni sur les objectifs, ni sur le montant et la répartition des crédits de fonctionnement de l'association de préfiguration, ni enfin sur les

procédures et mécanismes de décision d'un Institut qui devrait regrouper plus de quarante institutions dont certaines ont traditionnellement des relations conflictuelles.

4 – Le palais de Tokyo

L'aile appartenant à l'Etat dans le Palais de Tokyo a été vidée en 1976 de ses collections au profit du Centre Pompidou. Ces locaux ont ensuite été utilisés, jusqu'en 1993, pour des expositions par le centre national de la photographie et par la mission du patrimoine photographique. Ils furent alors libérés afin que puissent être engagés les travaux de restructuration nécessaires à l'installation d'un Palais des arts de l'image, dont le ministre de la culture avait eu l'idée huit ans plus tôt. En 1996, le programme subissait une nouvelle inflexion, notamment pour en exclure l'institut de formation et d'enseignement pour les métiers de l'image et du son (FEMIS). Deux ans plus tard, le 6 février 1998, le ministre de la culture mettait un terme à ce projet d'implantation en raison des surcoûts « *que les contraintes architecturales du Palais de Tokyo, construit en 1937, imposeraient* » et annonçait que "*le Palais de Tokyo pourrait redevenir un lieu d'exposition consacré aux arts plastiques*". Après que l'affectation des 20 000 m² du Palais de Tokyo ait été un moment envisagée pour la réalisation du futur musée des arts et civilisations, le ministère de la culture a finalement décidé, en avril 1999, d'installer au Palais de Tokyo un centre d'art pour la jeune création. Dans son état actuel, ce projet porte sur 4 000 m² ; 5 000 m² de surfaces de bureaux et d'espace de livraison feront l'objet de remise en état; rien n'est prévu pour les 11 000 m² restants. En juillet 2001, le coût de l'ensemble de ces travaux était estimé à 4,57 M€, auxquels il conviendra d'ajouter les sommes acquittées en 1999, soit 4,76 M€, pour solder le projet antérieur, au titre des travaux conservatoires et de l'indemnisation des cocontractants pour les marchés non exécutés.

5 – L'opération de l'immeuble de la rue des Bons Enfants

L'opération dite de l'ancien îlot C de la rue des Bons Enfants a été marquée par de nombreux dysfonctionnements dont la responsabilité principale n'incombe pas au ministère de la culture.

Dans le cadre du déménagement à Bercy du ministère de l'économie et des finances, les services de la direction de la comptabilité publique ont quitté cet immeuble en 1989 et des travaux ont été engagés en vue d'y installer les services sociaux et techniques du ministère. Trois ans plus tard, le projet était abandonné et la vente publique envisagée. Le

ministre de la culture demanda alors au Premier ministre que cet ensemble immobilier, tout proche de la rue de Valois, soit attribué à son département afin de pouvoir y regrouper ses services. Sa première démarche n'ayant pas abouti, il réitéra sa demande début 1993 sans plus de succès après l'échec de la vente, puis une nouvelle fois au printemps suivant. Le ministre du budget consentit alors à engager une concertation dans ce but et sans attendre sa conclusion, accepta même de cosigner en février 1994 un arrêté affectant l'immeuble au ministère de la culture. En raison, selon ce ministère, de l'opposition de la direction du budget à cette affectation, peu de conséquences pratiques furent tirées de cette affectation. Tout au contraire et malgré six arbitrages du Premier ministre, rendus entre 1993 et 1999, globalement favorables au ministère de la culture, de nouvelles causes de blocage apparurent régulièrement et ne purent être surmontées que six ans plus tard, en août 1999.

Les conséquences financières de ces attermolements ou conflits administratifs sont lourdes. Alors que la vente de l'immeuble aurait pu intervenir dès 1989 quand le marché immobilier parisien était encore favorable, le ministère des finances décida d'y entreprendre des travaux de réhabilitation et restructuration, pour un coût estimé à 34,30 M€. Lors de l'arrêt du chantier, les situations de travaux déjà payées s'élevaient à plus de 10,67 M€ auxquels il faut ajouter les dédommagements dus aux entreprises ainsi que le coût de différents travaux conservatoires ou destinés à remédier aux dégradations ultérieures de cet immeuble laissé à l'abandon avec les matériels qui étaient entreposés, dont les ascenseurs aujourd'hui obsolètes et stockés en pièces détachées. On peut estimer à près de 15,24 M€ les sommes ainsi dépensées. La décision d'arrêter les travaux et de mettre l'immeuble en vente par adjudication publique le 8 décembre 1992 est intervenue, elle aussi, à contre-courant de l'évolution des prix de marché, cette fois fortement orienté à la baisse depuis 1991, début de la crise immobilière. Les deux tentatives de vente pour un prix de 79,27 M€ en décembre 1992 puis de 60,98 M€ en septembre 1997, alors que le service des domaines avait évalué en 1996 la valeur vénale de l'immeuble à 34,30 M€, furent d'ailleurs infructueuses. Ces tergiversations ont retardé d'autant les économies attendues du regroupement des services du ministère de la culture actuellement dispersés sur 15 sites. Selon les bases de calcul communiquées par le ministère de la culture au Premier ministre, ces économies auraient pu s'élever à 30,49 M€.

Enfin, la Cour croit devoir relever les irrégularités qui ont touché les procédures d'urbanisme. Lors de l'affectation de l'immeuble au ministère de la culture en février 1994, les deux ministères s'étaient mis d'accord pour reprendre le projet initial du ministère des finances, quitte à l'adapter ensuite à ses besoins. Or, il était manifeste qu'un nouveau

permis de démolir était nécessaire eu égard aux superficies concernées et que le premier permis de construire était caduc depuis 1993. Ce constat juridique d'évidence n'a empêché ni les deux ministères de demander le transfert des permis de démolir et de construire, ni le préfet de la région d'Ile-de-France de prendre des arrêtés en ce sens. Des notes internes dont la Cour a eu connaissance manifestent clairement la volonté de soustraire l'opération aux règles de droit communément applicables en la matière, tout en prenant la précaution de demander et d'obtenir auprès du cabinet du ministre du budget l'agrément politique nécessaire. Le ministère de la culture a pris finalement conscience des risques juridiques qu'il encourait et a décidé de déposer de nouvelles demandes de permis de démolir et de construire et de procéder à un nouveau concours d'architectes. Les relations entre les deux ministères n'en ont pas été améliorées. Ces errements ont non seulement obligé à reprendre toute la procédure mais ont aussi entraîné des pertes irrémédiables de droits à construire (environ 4 000 m²) qui représentent une perte de valeur marchande qui peut être estimée à 12,20 M€.

Au total, si l'on ajoute à cette perte les économies non réalisées du fait du retard apporté au regroupement des services du ministère de la culture et le coût de l'arrêt des travaux initialement engagés par le ministère de l'économie et des finances, l'incidence des tergiversations et des erreurs accumulées dans cette opération peut être évaluée à 57,93 M€.

III – Les logements de fonction

Au cours de son enquête, la Cour a constaté que le ministère de la culture disposait d'un parc important de logements de fonction qu'il connaît mal et qui n'est pas géré avec rigueur. L'attribution de ces logements est faite souvent au mépris des dispositions précises des textes réglementaires, créant ainsi de nombreuses situations irrégulières et étrangères à toute considération de service. Enfin, les avantages en nature ainsi consentis aux bénéficiaires ne sont le plus souvent pas déclarés aux services fiscaux.

Le ministère de la culture n'a pas été en mesure de produire un tableau complet et à jour des logements de fonction situés dans les immeubles de l'Etat qui lui sont affectés. Les bénéficiaires de ces logements ainsi que les loyers et charges locatives qu'ils supportent ne sont pas toujours connus avec exactitude. Seules des estimations sont disponibles : le ministère disposerait d'environ un millier de logements dont trois à quatre cents en province. Cette carence de l'information explique aussi que ce parc de logements soit géré sans vision d'ensemble,

chaque service agissant comme bon lui semble et sans directives fixant les règles d'attribution. Il en résulte des pratiques très différentes d'un service à l'autre dans un domaine qui peut prêter au favoritisme.

A – La réglementation : des dispositions complexes et partiellement inappliquées

La Cour a pris acte de l'intention du ministère de se doter rapidement d'un nouvel outil assurant une meilleure connaissance du parc et permettant des vérifications périodiques des valeurs locatives avec les services fiscaux. Le bureau de la politique immobilière qui sera prochainement créé au sein de la DAG s'assurerait du strict respect de la réglementation par l'ensemble des services.

A ce jour, les investigations menées par la Cour n'en ont pas moins révélé de sérieuses entorses dans l'application de la réglementation sur les logements de fonction. Cette réglementation adoptée, il y a plus de cinquante ans, pour l'ensemble des administrations de l'Etat, institue des régimes différents destinés à équilibrer l'avantage que l'agent tire d'un logement et les contraintes qui lui sont en contrepartie imposées par les besoins du service. Sont ainsi distinguées les concessions par nécessité absolue de service (NAS) - accordées lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions (chef d'établissement, responsable de sécurité, gardien...) - les concessions de logements par utilité de service (US) - accordées lorsque le logement, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, présente un intérêt certain pour la bonne marche du service en raison des astreintes imposées aux agents qui en bénéficient - et les conventions d'occupation de logements à titre précaire (COP) consenties aux agents dont le besoin de tels logements est admis par l'administration mais étranger à toute considération de service. Si les premières entraînent la gratuité totale du logement et éventuellement d'autres prestations (eau, gaz, électricité...), les deux autres exigent le paiement d'une redevance correspondant à la valeur locative des locaux diminuée d'un abattement.

Mais ces solutions équilibrées ont été rapidement remises en cause par l'évolution profondément divergente qui a affecté les valeurs locatives de référence retenues dès l'origine par les services fiscaux dans les textes d'application et qui diffèrent d'un régime à l'autre :

- pour les concessions par nécessité absolue de service, la valeur retenue pour fixer l'avantage en nature à déclarer fiscalement est la valeur

locative cadastrale affectée d'un abattement de 33 % pour tenir compte des sujétions propres au logement de fonction ;

- pour les concessions par utilité de service, en dépit des dispositions du domaine de l'Etat qui indiquent que la redevance locative doit être calculée conformément à la législation sur les loyers des locaux à usage d'habitation, la valeur retenue, selon les indications fournies par la DGI, est celle du loyer de la loi du 1er septembre 1948, "même pour des immeubles qui, en raison de leur date de construction ou de leur situation, sont normalement hors du champ d'application de cette loi. En outre, un abattement de 25 % est en général appliqué pour tenir compte de l'obligation de loger dans les locaux concédés, de la précarité même de l'occupation et, le cas échéant, pour compenser les charges anormales que la concession ferait supporter à son bénéficiaire (logement comportant un nombre de pièces élevé)" ;

- pour les conventions d'occupation à titre précaire, la redevance doit correspondre "à la valeur locative réelle des locaux, diminuée, en règle générale, d'un abattement de 15 % pour tenir compte de la précarité même de l'occupation".

La situation ainsi décrite a pour effet de créer des écarts considérables entre les redevances locatives mensuelles par m² appliquées dans le parc de logements du ministère de la culture et les loyers mensuels moyens par m² du logement social et du marché libre. En 1998/1999, la plupart des redevances mensuelles appliquées aux logements pour utilité de service accordés par le ministère de la culture, dont l'état était considéré comme moyen, se situaient entre 0,76 €/m² et 1,98 €/m². Or, selon une étude de l'INSEE sur le logement ancien, les loyers mensuels moyens par m² étaient, en 1998, pour la France entière, de 3,63 € en loi de 1948, 3,70 € en HLM et 6,40 € en secteur libre. Pour l'agglomération parisienne, ils s'élevaient respectivement à 4,07 €, 4,25 € et 10,47 €.

Tout en justifiant les références adoptées par le souci de faire échapper les redevances aux fluctuations et à l'hétérogénéité des marchés immobiliers locaux, la direction générale des impôts reconnaît que *"le mode de calcul de la redevance domaniale due en cas de concession de logement par simple utilité de service ...aboutit, effectivement à des montants souvent très éloignés des valeurs de marché...et ne représente qu'une faible proportion d'un loyer normal"*.

Sans méconnaître le fait que l'octroi de logements de fonction est souvent utilisé par le ministère de la culture pour attirer ou retenir dans certaines fonctions des agents auxquels est ainsi procuré un supplément de rémunération, force est de constater que les conditions dans lesquelles

est appliquée aujourd'hui la réglementation sur les logements de fonction peut créer des situations inéquitables. Pour les agents les mieux logés, qui sont rarement les plus modestes, ce complément occulte de rémunération peut être considérable, d'autant que cet avantage en nature est souvent complété par la gratuité ou le faible niveau des charges locatives ainsi que par le financement sur crédits publics de divers travaux locatifs.

B – Les pratiques

Ce constat est aggravé par le fait que les logements pour nécessité absolue de service et pour utilité de service qui, en vertu de la réglementation, devraient être peu nombreux sont au ministère de la culture généreusement accordés et souvent dans des conditions irrégulières. Ainsi, plusieurs dizaines d'agents de rang élevé du ministère bénéficient de la gratuité (par nécessité absolue de service) ou supportent des redevances locatives dérisoires (par utilité de service) pour des logements dont la superficie dépasse fréquemment 150 m² et peut atteindre 600 m², alors que les fonctions qu'ils exercent ne le justifient pas au regard de la réglementation. De même, cinq architectes en chef des monuments historiques ont bénéficié de logements de fonction accordés, le plus souvent sans titre, alors même qu'ils ne sont pas soumis à la moindre obligation de résidence, et y ont installé les bureaux dans lesquels ils exercent par ailleurs leurs activités à titre privé. C'est ainsi que deux d'entre eux ont été logés gratuitement et sans titre pendant plus de quinze ans dans des locaux représentant plusieurs centaines de m², situés dans des monuments historiques célèbres, et y sont même restés, toujours gratuitement et sans titre, après leur retraite, l'un pendant deux ans et l'autre pendant un an. Le ministère a justifié ce privilège « *par les usages (du corps)* » et par des missions spécifiques qui leur auraient été confiées. Toutefois, c'est à la suite du contrôle de la Cour qu'il y a mis fin, tout en s'engageant pour l'avenir à définir des conditions beaucoup plus strictes d'attribution de locaux aux ACMH.

La Cour a par ailleurs relevé la diversité des situations des architectes des bâtiments de France (ABF) : si la plupart d'entre eux ne sont pas logés par l'État, quelques-uns en bénéficient, sans justification, de logements de fonction par nécessité ou par utilité de service. Le ministère a reconnu que "le logement d'un ABF dans les monuments historiques, les palais et les domaines nationaux ne paraît pas devoir être maintenu" et annoncé son intention de demander que les actuelles concessions soient requalifiées en convention d'occupation précaire.

La Cour a également constaté que les logements de fonction accordés aux directeurs régionaux des affaires culturelles ou à certains de

leurs collaborateurs – et qui seraient au nombre d'une quarantaine – n'avaient pas de fondement juridique et reposaient sur un simple accord du directeur du budget en date du 15 mai 1979. Dans ce cas encore, le ministère a fait savoir à la Cour qu'il engageait des procédures de régularisation.

Enfin, c'est à l'occasion des vérifications effectuées par le Cour que les services fiscaux ont découvert l'existence ou la consistance réelle de concessions de logement qui auraient dû être obligatoirement soumises à leur avis préalable. Tel est notamment le cas des logements accordés dans les monuments confiés en gestion par la direction de l'architecture et du patrimoine au Centre des monuments nationaux (ex CNMHS). L'enquête a également montré que le ministère de la culture et les établissements publics placés sous sa tutelle ne déclaraient pas les avantages en nature correspondant aux logements attribués par nécessité absolue de service et qu'en règle générale les bénéficiaires de ces logements ne le faisaient pas non plus. La Cour a pris acte de l'engagement pris par le ministère de procéder aux régularisations nécessaires pour le passé et, pour l'avenir, d'instaurer "un système d'information sur ces avantages, tant auprès du service de traitement que des bénéficiaires".

S'agissant de la sous-évaluation des redevances locatives acquittées par les bénéficiaires des logements par utilité de service, dont ni le ministère ni la DGI n'ont contesté l'importance, la Cour observe qu'elle constitue un complément indirect de rémunération qui échappe à l'impôt.

CONCLUSIONS

Au terme du contrôle conduit sur sa gestion immobilière, le ministère de la culture a pris des engagements dont la Cour veillera tout particulièrement à ce qu'ils soient tenus. Mais, par-delà les carences propres à ce département, la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat pose des problèmes communs à l'ensemble des administrations et qui expliquent pour partie les difficultés d'application des directives répétées des Premiers ministres. Ces dernières supposent en effet à la fois la révision de nombreuses dispositions réglementaires concernant l'utilisation du parc immobilier et une réorganisation des services permettant, d'une part, de réunir les données indispensables à une gestion immobilière saine et, d'autre part, d'assurer la cohérence de cette gestion au sein d'un même ministère.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Le contrôle effectué par la Cour sur la gestion patrimoniale du ministère de la culture, l'un des principaux affectataires des biens immobiliers de l'Etat, met en exergue un certain nombre d'insuffisances et de dysfonctionnements. Certaines des critiques de la Cour appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des observations, notamment en ce qui concerne la conduite de certaines opérations immobilières, d'une part, et les logements de fonction, d'autre part.

S'agissant de l'analyse menée par la Cour sur la façon dont se sont déroulées les opérations achevées ou en cours, le ministère souhaite apporter des éléments de réponse sur le programme « DRAC 2000 » et l'opération de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants.

L'opération de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants

S'agissant de l'opération dite de l'ancien Ilot C du ministère des finances, situé rue des Bons-Enfants, dont le déroulement est critiqué par la Cour, il apparaît nécessaire de rappeler les circonstances de cette opération ainsi que les raisons qui ont justifié la position du ministère.

Le schéma initial de localisation de l'administration centrale des finances, induit par l'opération de construction du site de Bercy, prévoyait le maintien de l'ensemble immobilier « Saint-Honoré – Ilot C » au patrimoine domanial du ministère afin d'y reloger les directions et services à vocation interministérielle (Secrétariat général pour les questions de coopération économiques européennes, Agence judiciaire du trésor et Direction du commerce extérieur). En application de ce schéma, les études et travaux de réhabilitation de l'Ilot C ont été engagés dans le cadre d'une opération dont le coût final s'est révélé de 53,36 M€ après résultat des appels d'offres. Ce coût excédant l'enveloppe budgétaire initialement impartie de 39,64 M€, ont été décidés, d'une part, le maintien des sites secondaires domaniaux et locatifs dans une perspective de diminution des effectifs de l'administration centrale du ministère et, d'autre part, la mise en vente de l'Ilot C par adjudication publique.

Cette adjudication s'étant révélée infructueuse notamment en raison du retournement de la conjoncture immobilière, une suite favorable put être réservée à la demande du ministère de la culture de se voir affecter l'immeuble des Bons-Enfants pour y regrouper ses services centraux, alors dispersés sur près d'une vingtaine de sites. Les modalités préalables de ce transfert prévoyaient cependant que l'opération devait être financièrement équilibrée et que la compensation budgétaire due au ministère des finances serait financée par le produit tiré de la cession d'immeubles dont le ministère

de la culture est affectataire. Conformément aux arbitrages rendus, le schéma immobilier prévu ne devait pas donner lieu, globalement, à une aggravation des charges budgétaires de l'Etat.

Ainsi, si l'affectation de l'Ilot C au ministère de la culture n'a jamais été remise en cause par le ministère des finances, à l'exception de la cession envisagée par décision interministérielle en 1997, la question du financement de l'opération est restée pendante jusqu'au dernier arbitrage rendu sur ce dossier en 1998.

En effet, la cession des immeubles du ministère de la culture ayant suscité peu d'intérêt de la part des investisseurs privés, celle-ci fut envisagée au bénéfice principal d'autres départements ministériels (intérieur et affaires étrangères). Or, ceci ne faisait que transférer la charge du financement de l'opération sur d'autres sections budgétaires, sans répondre aux conditions posées dans le cadre des arbitrages, qui auraient impliqué, de la part des ministères potentiellement acquéreurs, des cessions complémentaires de leur patrimoine pour boucler globalement le financement de l'opération.

Par ailleurs, cette solution introduisait une contrainte supplémentaire en raison de l'imbrication des opérations de cession des autres ministères, organisées pour financer l'acquisition des immeubles du ministère de la culture. Les modalités de versement de la compensation financière due au ministère des finances en ont été affectées. Celles-ci, définies dans le cadre des arbitrages, consistaient dans un premier temps en un règlement échelonné sur quatre ans, indépendamment du calendrier effectif des cessions immobilières. Ce versement n'a pu avoir lieu à ces conditions. Un nouveau calendrier de versement a donc été arrêté à compter du lancement de l'opération.

Les conditions de financement de l'opération n'étant toujours pas réunies en 1997, l'hypothèse d'une mise en vente de l'Ilot C fut à nouveau étudiée. Le produit de cession escompté n'ayant pas été jugé suffisant, il a finalement été décidé de maintenir l'opération de regroupement des services centraux du ministère de la culture et d'imputer intégralement les crédits nécessaires à l'opération sur la marge de progression budgétaire de ce ministère.

Au total, les « attermolements » visés par la Cour visent surtout les difficultés rencontrées dans l'identification et la mise en œuvre d'un schéma de financement crédible de l'opération de redéploiement envisagée. Les décisions prises en 1997 à l'échelon interministériel n'ont fait que tirer les conséquences de ces difficultés.

Ce dossier a aujourd'hui trouvé un dénouement puisque les travaux projetés par le ministère de la culture doivent commencer au cours du premier semestre 2002.

S'agissant des critiques émises par la Cour sur les logements de fonction du ministère de la culture, le ministère souhaite apporter les éléments de réponse qui suivent.

La Cour observe que « la sous-évaluation des redevances locatives acquittées par les bénéficiaires de logement par utilité de service » constituent « un complément indirect de rémunération qui échappe à l'impôt ». Cette affirmation peut laisser entendre, d'une part, que les redevances locatives sont délibérément fixées à un niveau très faible par les services fiscaux et, d'autre part, que les bénéficiaires de ces logements de fonction s'affranchissent de leurs obligations fiscales en s'abstenant de déclarer cet avantage en nature.

Or, ainsi que cela a déjà été indiqué à la Cour, la détermination de la redevance n'est pas laissée à l'appréciation de ces services et s'effectue selon les dispositions de la circulaire n° 121-22B/5 du 31 décembre 1949 relative au régime d'occupation des logements des personnels civils de l'Etat dans les immeubles appartenant à l'Etat ou détenus par lui à titre quelconque. Cette instruction générale est imparfaite en ce qu'elle conduit effectivement à fixer des niveaux de redevance éloignés des valeurs locatives du marché. Une révision du dispositif apparaît effectivement nécessaire.

Par ailleurs, il convient de souligner que, en matière d'obligations fiscales attachées au bénéfice d'une concession de logement, le traitement fiscal de cette situation n'est nullement discriminatoire. Il découle du régime réglementaire des concessions de logement valant pour l'ensemble des administrations, défini en raison des sujétions inhérentes à l'exercice de certaines fonctions et distinct selon que ces concessions sont accordées pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

Le contrôle conduit par la Cour a mis en relief les insuffisances de la gestion par le ministère de la culture et de la communication de son patrimoine immobilier : connaissance imprécise de ce patrimoine, caractère rudimentaire des outils de gestion, absence de véritable pilotage de la fonction immobilière. Conscient de ces insuffisances, le ministère s'emploie activement à les corriger en prenant appui sur les travaux conduits au plan interministériel pour la modernisation et la professionnalisation de la fonction immobilière.

La gestion du parc immobilier

Le ministère de la culture et de la communication est pleinement conscient de la nécessité où il se trouve de se doter des instruments nécessaires à la définition et à la mise en œuvre d'une véritable politique immobilière.

Il s'est attaché, en premier lieu, à mettre en place une structure chargée de piloter cette fonction. Un bureau de la politique immobilière sera créé au 1^{er} janvier prochain au sein de la direction de l'administration générale (sous-direction des affaires financières et générales). Il sera chargé de centraliser et d'exploiter l'ensemble des données physiques, juridiques et financières relatives au parc immobilier du ministère. Il s'appuiera, dans son fonctionnement, sur un réseau de correspondants au sein des directions d'administrations centrales, des services déconcentrés et des établissements publics. Il veillera, à travers ce réseau, à la reconnaissance de la fonction immobilière et à la formation des gestionnaires.

La tâche prioritaire de ce nouveau bureau sera de doter le ministère des outils de gestion adaptés. Il devra s'appuyer sur le tableau général des propriétés de l'État rénové dont les données seront complétées, pour chaque immeuble, par des informations relatives au coûts d'exploitation, de maintenance et de restauration. La nouvelle application informatique Accord qui sera installée au ministère de la culture début 2003 va permettre, grâce aux possibilités de codification qu'elle offrira, de remédier aux difficultés actuelles de l'utilisation de la nomenclature budgétaire aux fins de suivi de la dépense immobilière. Le ministère étudie, en concertation avec d'autres ministères qui en sont dotés, les fonctionnalités d'un outil informatique qui permettra de centraliser l'ensemble de ces données.

Parallèlement à la conception de ces nouveaux outils, le bureau de la politique immobilière entreprendra, en mobilisant le réseau de ses correspondants et avec l'appui des services des domaines, un important travail visant à corriger et à compléter les informations relatives aux superficies bâties et à la valeur des immeubles.

Le ministère sera ainsi en mesure de dynamiser la gestion de son patrimoine, notamment en développant une politique de cession d'immeubles dont la détention n'apparaît pas justifiée. A cet égard il souligne la difficulté objective qu'il éprouve à se défaire d'édifices protégés ne présentant pas un intérêt majeur, acquis autrefois pour les sauver de projets de démolition, mais dont les collectivités territoriales, voire parfois les propriétaires privés seraient de plus légitimes propriétaires. Force est de constater que ceux-ci ne sont pas très demandeurs de monuments de l'État (les communes préférant généralement en assurer la gestion, laissant à l'État les charges du propriétaire et notamment les travaux) et quasiment en aucun cas lorsque leur est demandée une contrepartie financière.

Enfin le ministère souscrit pleinement à la recommandation faite par la Cour de mettre en œuvre une politique de classement sélective. Il rappelle qu'un infléchissement important est intervenu depuis 1997 puisque le rythme annuel moyen des classements nouveaux a diminué de moitié : 71 par an sur les exercices 1998 à 2000, alors qu'il était de 155 en moyenne entre 1995 et 1997, et 175 entre 1992 et 1994.

La conduite des opérations de conservation ou de construction du parc immobilier

Le monopole des fonctionnaires - hommes de l'art du ministère de la culture

Le ministère de la culture, observe la Cour, confie, par monopoles spécifiques, l'autorisation et la conduite des travaux immobiliers concernant les monuments historiques à trois catégories d'hommes de l'art : les architectes en chef, les vérificateurs des monuments historiques et les architectes des bâtiments de France. Leurs conditions d'intervention sont définies par les textes organisant la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques classés, afin de répondre dans les meilleures conditions à la nécessité exprimée dans la loi du 31 décembre 1913 de conserver les immeubles présentant, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. Il s'agit en particulier du décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut du corps des architectes en chef des monuments historiques et du décret n° 84-145 du 27 février 1984 relatif à celui du corps des architectes des bâtiments de France.

La cour relève le statut exorbitant du droit commun des *architectes en chef des monuments historiques* et fait état des réserves exprimées à cet égard par un rapport d'octobre 1996 de l'inspection générale des finances.

Le ministère tient à rappeler que ce rapport, dont plusieurs propositions ont été mises en œuvre (une nouvelle répartition des circonscriptions intervenue à la suite de la nomination de trois nouveaux architectes en chef ; la reconstitution des enveloppes de crédits d'entretien dès 1998, lesquelles connaissent depuis une progression régulière), ne considérait pas que la singularité de la situation statutaire des ACMH constitue en soi un inconvénient.

La circulaire du 18 septembre 2000, mentionnée par la Cour, vise à actualiser et à uniformiser l'interprétation des textes relatifs à la mission des architectes en chef dans un contexte en évolution. En effet, la maîtrise d'ouvrage se trouve de plus en plus fréquemment confrontée à des opérations, mêlant restauration et réhabilitation, aménagement ou création, résultant de l'attachement du ministère de la culture à la réutilisation des édifices et à l'amélioration des conditions d'accueil du public. La circulaire rappelle que le monopole des architectes en chef se limite aux travaux de

restauration et que, pour les autres types de travaux, il doit être fait application des dispositions de la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique. Elle limite la liberté, pour les ACMH, de participer aux appels à candidatures lancés dans ce cadre, aux seules consultations extérieures à leur circonscription, afin de respecter l'égalité devant la concurrence et de tenir compte des avantages excessifs dont les architectes bénéficieraient, en répondant à des consultations sur des aménagements concernant des monuments dont ils ont la charge.

La Cour a constaté que le ministère n'avait pas une connaissance précise des honoraires qu'il verse aux ACMH. Ces honoraires résultent de commandes passées au niveau déconcentré. Le système informatisé de gestion et de suivi des travaux sur monuments historiques (Agrippa) n'assurait pas jusqu'ici la centralisation de ces informations. Sa modification, qui est en cours, va permettre de corriger cette lacune.

La Cour souligne qu'en dépit des allègements que comportent leurs interventions, par rapport à une maîtrise d'œuvre complète, le niveau moyen des honoraires des ACMH est élevé puisqu'il ressortirait à 13,1 % des travaux.

Le niveau d'honoraires de 13,1 % des travaux pour les architectes en chef des monuments historiques a été relevé dans le rapport de l'inspection générale des finances, étant bien précisé que ce niveau n'est atteint que si on inclut la rémunération des études préalables, lesquelles ne relèvent que pour partie de la fonction de maîtrise d'œuvre.

Les taux de rémunération actuels de maîtrise d'œuvre des ACMH et des vérificateurs des monuments historiques (VMH) ont été fixés par référence aux taux fixés par le décret n° 73-207 du 28 février 1973, avec un abattement de 10 % pour tenir compte de leur compétence territoriale. Ces taux cumulés s'étendent entre un minimum de 6,51 % pour une opération égale ou supérieure à 2,55 M€ de complexité 1 et un maximum de 13,28 % pour une opération inférieure ou égale à 25 500 € de complexité 3.

A titre de comparaison, une opération neuve de 0,46 M€ est rémunérée à 13 % suivant le barème MOP (pour une note 1) alors qu'une opération de restauration de monuments historiques est rémunérée à 9,47 % (8,22 % pour l'ACMH et 1,25 % pour le VMH) pour un niveau de complexité 2 et le même montant de travaux. En outre, le rapport de l'inspection générale des finances reconnaît que si le travail de l'ACMH est facilité dans la conception, il ne l'est pas pour le suivi de chantier. Les entreprises doivent être guidées avec un maximum de précision et les plans à fournir par l'architecte correspondent à des quasi-études d'exécution. Il convient de noter que les opérations de travaux les plus courantes se situent entre 150 000 € et 300 000 € pour un niveau de complexité 2, dont la rémunération se situe aux environs de 10 % (ACMH et VMH confondus).

La Cour s'interroge sur les raisons qui justifient le maintien du corps des VMH. La fonction de *vérificateur* requiert une solide connaissance de l'économie de la construction et des spécificités des travaux de restauration. Aucun vérificateur ne possède ces compétences dans le secteur privé, en dehors des entreprises. Une proposition de modification de leur statut a été récemment soumise au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui vise notamment à renforcer leur indépendance vis à vis des équipes de maîtrise d'œuvre pour l'évaluation des projets dans les départements dont ils ont la charge.

Evoquant les activités de maîtrise d'œuvre exercées à titre libéral par certains *architectes des bâtiments de France*, la Cour relève le mode de calcul des honoraires qu'ils perçoivent pour l'application des règles sur le cumul de rémunération.

Autorisé de façon dérogatoire jusqu'en 2000, l'exercice d'activités de maîtrise d'œuvre à titre libéral par les architectes des bâtiments de France leur est totalement interdit, dans leur circonscription, depuis la loi du 13 décembre 2000 ; c'est en application d'un arrêté interministériel du 29 juillet 1946 que la part des honoraires perçus correspondant à la rémunération de l'architecte, à prendre donc en compte pour l'application des règles sur le cumul de rémunération, a été fixée à 25 %, les 75 % restants étant considérés comme des remboursements de frais.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La cour relève les modifications intervenues depuis deux décennies dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture, tout en considérant qu'aucune des formules retenues ne constitue une solution satisfaisante, de nature à garantir la prééminence du maître d'ouvrage.

En premier lieu, il convient de rappeler que le choix du recours à des établissements constructeurs-maître de l'ouvrage ad hoc, pour chacune des opérations lancées dans le cadre des travaux présidentiels au début des années 1980, était lié à l'ampleur des investissements concernés. Chargé, conjointement avec le ministère chargé du budget, d'assurer la tutelle de ces établissements, le ministère a assuré un suivi et un contrôle étroit de leur activité. Il a veillé par ailleurs à faire participer activement les futurs utilisateurs des équipements à leur programmation et à leur réalisation. La formule de l'établissement public constructeur a été mise en œuvre récemment pour la conception et la réalisation du futur musée du Quai Branly. Ici encore, ce choix a été justifié par l'ampleur exceptionnelle de l'opération.

La décision de créer l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC), établissement public constructeur à vocation généraliste, né de la fusion de l'établissement public du Grand Louvre et de la mission interministérielle des grands travaux, a été prise en 1998 en raison

du nombre de chantiers importants de premier investissement auxquels le ministère chargé de la culture devait faire face : achèvement du Grand Louvre, restructuration de l'immeuble des Bons Enfants dans le cadre du regroupement de l'administration centrale du ministère, consolidation des structures du Grand Palais, aménagement de la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le Palais de Chaillot, de l'Institut national d'histoire de l'art, de la Maison du cinéma... L'EPMOTC exerce sa mission dans le cadre de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée. Conformément aux articles 4 et 5 de cette loi, les opérations dont l'EPMOTC a la charge lui sont confiées par voie de conventions de mandat. Les conventions précisent notamment le programme de l'opération, l'étendue des attributions confiées au mandataire, les modalités des contrôles exercés par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération, les conditions dans lesquelles la passation des marchés est subordonnée à l'approbation du maître d'ouvrage. La plupart prévoient en outre la constitution de comités de pilotage associant les futurs utilisateurs de l'ouvrage. Contrairement à ce qu'écrit sur ce point la Cour, il ne s'agit pas « d'organismes constructeurs ad hoc » chargés d'assurer « le portage des ouvrages pendant les travaux » et placés « dans l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC », mais en réalité de structures de préfiguration, constituées le plus souvent sous forme associative, et chargées de proposer les projets scientifiques et culturels des opérations.

Ainsi, il apparaît que, loin de déposséder le maître d'ouvrage de ses attributions, le dispositif prévu dans les conventions de mandat lui permet de suivre très précisément le déroulement d'une opération, dans le cadre du programme et du budget qu'il a définis lors de la mise au point de la convention de mandat, sachant que toute modification nécessite la passation d'un avenant. Ce dispositif est garant d'une parfaite transparence sur l'utilisation des crédits mis à disposition de l'EPMOTC pour l'accomplissement des chantiers qui lui sont confiés.

S'agissant de la remarque de la Cour qui relève que « l'EPMOTC multiplie les prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence », le ministère croit devoir préciser que le plan de charge de l'EPMOTC ne relève en rien de telles prospections, mais de décisions prises par le ministère chargé de la culture de lui confier la réalisation en son nom et pour son compte, ou au nom et pour le compte d'autres ministères ou établissements, d'un certain nombre d'opérations.

La Cour s'interroge par ailleurs sur les raisons qui justifient la coexistence de deux organismes différents, le service national des travaux (SNT) et l'EPMOTC, qui ont pour mission d'assurer des tâches de maîtrise d'ouvrage pour le compte du ministère.

Le SNT a été créé par décret du 3 janvier 1990 pour assurer une partie des missions de la division des constructions publiques du ministère, alors démantelée, afin d'assurer, pour le compte des directions d'administration

centrale, la conduite d'opérations de travaux sur les immeubles qui ne paraissaient pas relever du champ de compétence normal des directions régionales des affaires culturelles.

La décision de créer l'EPMOTC pour conduire, dans le cadre de conventions de mandat des opérations importantes de restructuration ou d'aménagement, pour lesquelles une programmation lourde doit être établie, a conduit à décharger le SNT de la conduite d'opérations importantes dont la réalisation n'avait pas réellement débuté : ainsi la rénovation du théâtre national de l'Odéon ou la consolidation des structures du Grand Palais. Seules lui sont demeurées confiées celles de ces opérations qui étaient largement entamées, telles la rénovation de l'école nationale supérieure des arts décoratifs ou celle du musée Guimet. Le SNT n'a plus vocation, désormais, à conduire des opérations de cette ampleur. Le SNT est donc spécialisé dans les opérations de dimension moyenne, ne requérant pas une programmation complexe ; il assume le suivi permanent d'immeubles, alors que l'EPMOTC intervient sur des opérations ponctuelles d'importance qui lui sont confiées par convention de mandat, formule qui présente des avantages indéniables en cas de programmes lourds et complexes, mais dont la relative lourdeur et les délais de mise en place ne sont pas adaptés aux travaux de maintenance, de réparation ou d'aménagement ordinaire, d'urgence ou de sécurité. Le SNT assure la conduite d'opérations des travaux ordinaires sur les immeubles affectés à l'administration centrale, aux établissements publics qui n'ont pas la capacité d'exercer la maîtrise d'ouvrage, ou aux services à compétence nationale. Il traite aussi d'opérations sur quelques catégories de monuments historiques dont l'importance, le rayonnement, les enjeux politiques justifient un suivi par l'administration centrale plutôt que par les DRAC. Il s'agit principalement des résidences présidentielles, de la résidence du Premier ministre à Versailles, des grands palais et domaines nationaux, de quelques monuments à l'importance foncière ou symbolique particulière (tel le Panthéon), et d'immeubles protégés faisant l'objet d'accords de financement interministériel (protocole culture-défense ; aménagement de l'Hôtel de Beauvais en vue d'y installer la cour administrative d'appel).

Enfin, s'agissant de l'exemple cité par la Cour des travaux sur le Palais de Chaillot où interviennent le SNT (au titre des travaux sur les clos et couvert) et l'EPMOTC (pour la réalisation du projet de cité de l'architecture et du patrimoine), le ministère indique qu'après concertation entre ces deux entités, il a été amené à décider que les travaux de clos et couvert indissociables de l'aménagement de la future cité seraient confiés à l'EPMOTC. Ce principe a été étendu à d'autres opérations : son application ne soulève aucune difficulté.

La répétition des mêmes erreurs dans les principales opérations immobilières

S'agissant des dysfonctionnements relevés dans le suivi physique et financier du déroulement d'opérations désormais achevées -les plus importantes ayant fait l'objet d'observations de la Cour et de réponses du ministère-, celui-ci souhaite rappeler que les garanties offertes par le dispositif des conventions de mandat, tel qu'il a été exposé plus haut, permet désormais d'y remédier.

Mise en œuvre du programme DRAC 2000

Le ministère confirme sa volonté de procéder aux cessions des immeubles dont il sera confirmé, le cas échéant, qu'ils ne peuvent être utilisés pour accueillir les services des directions régionales concernées. Le terrain de Fort de France, en Martinique, a d'ores et déjà fait l'objet d'une cession.

La rénovation du Grand Palais

Le ministère tient à préciser que la décision de lancer les travaux a été précédée d'une phase d'études approfondies, que justifiait la complexité technique de l'opération. Ces études ont permis d'évaluer précisément le coût des travaux. La première phase, qui porte sur la consolidation des fondations et des structures de la nef s'élève à 60,98 M€. La seconde, qui comprend la poursuite des travaux de consolidation sur la partie Nord ainsi que la restauration des façades, s'élève à 58,54 M€. Ce programme de travaux étant rendu inéluctable par l'état du bâtiment, quel que soit le parti retenu pour son utilisation future. Sur ce point, il est acquis que le Grand Palais conservera sa vocation d'accueil de grandes manifestations culturelles, tels les salons d'artistes, et continuera à abriter les Galeries nationales qui seront réaménagées.

L'institut national d'histoire de l'art

Le contenu comme la mise en œuvre de projet ne font l'objet d'aucun désaccord entre le ministère de la culture et celui de l'éducation nationale. Le programme de l'opération a été validé à l'occasion d'une réunion interministérielle en Octobre 1998. Le financement de l'association de préfiguration a été réparti à parts égales entre les deux ministères, comme l'est celui du nouvel établissement public, créé par décret du 12 juillet 2001.

Le Palais de Tokyo

La décision de substituer au projet de Palais de l'image celui de maison du cinéma, au 51, rue de Bercy, a entraîné une importante économie pour le budget du ministère de la culture. Le projet étant en effet évalué à 76,22 M€ alors que celui du 51, rue de Bercy se monte à 47,87 M€. Quant au projet de centre d'art pour la Jeune Création, il est en cours de réalisation ;

son achèvement est prévu pour janvier 2002. Par ailleurs, la décision vient d'être prise d'implanter dans des espaces disponibles du Palais de Tokyo des salles de répétition pour le Théâtre national de Chaillot.

L'immeuble de la rue des Bons Enfants

Les difficultés évoquées par la Cour, qui ont retardé le démarrage de l'opération, sont aujourd'hui surmontées. Le permis de construire a été délivré et il est prévu que les travaux démarrent au 1^{er} trimestre de l'année 2002.

Les logements de fonction

Le ministère de la culture et de la communication s'est employé à mettre un terme aux situations les plus critiquables et à répondre aux observations formulées par la Cour.

Comme le relève la Cour, des situations manifestement anormales ont été réglées depuis l'intervention de son contrôle. D'autres sont en cours de régularisation : elles concernent principalement certains chefs de Service départemental de l'architecture et du patrimoine, des architectes des bâtiments de France et des architectes en chefs des monuments historiques qui occupent, à des fins privées, des locaux domaniaux.

S'agissant de ces derniers, le ministère de la culture a mené une réflexion approfondie sur les modalités d'attribution de locaux à usage de bureaux. La solution retenue vise à la réservation d'un lieu de référence dans chaque domaine pour la maîtrise d'œuvre (ACMH ou autres intervenants). Toute surface supplémentaire utilisée à des fins privées entraînera la signature d'une convention d'occupation temporaire assortie du paiement d'une redevance. Une instruction précisant ces nouvelles modalités est en cours d'élaboration par la direction du patrimoine et de l'architecture.

Concernant le parc de logements de fonction, la direction de l'administration générale a d'ores et déjà entrepris, en liaison avec la direction générale des impôts, le recensement des implantations de l'ensemble des logements de fonction en Ile-de-France.

Ce recensement se poursuivra sur l'ensemble du territoire et permettra une photographie précise et actualisée du parc. Les résultats définitifs devraient être disponibles au cours de l'année 2002. En parallèle, les services de la direction générale des impôts se sont engagés à fournir l'ensemble des valeurs locatives cadastrales nécessaires au calcul des avantages en nature. Le ministère veillera à ce que ces sommes soient portées à la connaissance des intéressés qui devront les déclarer comme avantage en nature. Une information rappelant cette obligation fiscale sera adressée très prochainement à tous les bénéficiaires d'une concession pour nécessité absolue de service.

S'agissant des années passées, les bénéficiaires d'un avantage en nature lié à l'attribution d'une concession par nécessité absolue de service seront invités à régulariser leur situation.

Conscient de certaines anomalies relevée par la Cour, le ministère de la culture est conduit à analyser avec la plus grande rigueur l'attribution de logements de fonction. Chaque attribution de logement fera dorénavant l'objet d'une information préalable de la direction de l'administration générale qui vérifiera la pertinence de cette attribution, la réalité des astreintes ainsi que de le mode de concession proposé. Ces missions seront assurées par le bureau de la politique immobilière en liaison avec les directions d'administration centrale et les chefs d'établissement concernés.

Le ministère de la culture s'est également engagé à élaborer, dès le début de l'année 2002, en liaison avec le secrétariat d'Etat au budget (sous-direction des affaires foncières) une circulaire rappelant la réglementation applicable et recensant les emplois qui sont assortis de l'attribution d'un logement de fonction.

Concernant le parc de logements géré par le centre des monuments nationaux (CMN), cet établissement s'est engagé à présenter un état précis du parc et des concessions ainsi qu'à mettre en place une cellule de gestion domaniale. Le ministère de la culture et de la communication rappelle que la mission domaniale du CMN, qui a fait l'objet de dispositions explicites dans le nouveau statut de l'établissement sera inscrite dans le contrat d'objectif avec l'Etat.

S'agissant des logements de fonction consentis aux directeurs régionaux des affaires culturelles, il convient de rappeler que ces hauts fonctionnaires ont une responsabilité majeure dans la marche du service et qu'une grande disponibilité est requise de leur part. De plus, il est fréquent que ces directeurs soient astreint à des sujétions de service. Pour ces raisons, l'attribution de logement d'une concession par simple utilité de service au profit des DRAC a été acceptée par le ministère du budget dans une note en date du 15 mai 1979.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE***Le mandat de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC) pour les opérations sur le site de Tolbiac**

Alors que l'EPMOTC multiplie les prospections pour asseoir son existence, la Cour s'interroge sur les conditions dans lesquelles le ministère de l'éducation nationale lui a confié une importante réalisation de 150 000 m² pour la nouvelle université Paris VII à Tolbiac.

L'importance des opérations inscrites au titre de l'enseignement supérieur dans le contrat de plan Etat/région (CPER) d'Ile-de-France (2000-2006), notamment pour l'académie de Paris, implique pour l'Etat de faire appel à toutes les compétences, au-delà de celles disponibles dans les services constructeurs des rectorats, et de diversifier à la fois maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage et mandat de maîtrise d'ouvrage.

Il n'est pas apparu raisonnable de créer un nouvel établissement public spécialisé dépendant de l'éducation nationale, ni de développer de manière excessive et temporaire le service constructeur de l'académie de Paris (SCAP) ; le choix du ministère s'est porté, avec l'accord du cabinet du Premier ministre, sur l'utilisation d'un établissement public existant, l'EPMOTC.

L'EPMOTC a en effet une compétence affirmée dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, une solide habitude de travailler sur les dossiers complexes de construction relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, muséum et CNAM notamment, et s'en est toujours fort bien acquitté.

Par ailleurs le ministre de l'éducation nationale est représenté à son conseil d'administration par deux administrateurs, dont le directeur de la programmation et du développement. Les moyens de l'EPMOTC ont été renforcés par apport du ministère de l'éducation nationale, y compris en postes. Il a même été envisagé, ce qui aurait été logique, une cotutelle sur l'EPMOTC, mais cette solution, lourde, n'a pas été retenue.

Le mandat détenu par l'EPMOTC pour les réalisations sur Tolbiac s'exerce de manière très satisfaisante sous le pilotage vigilant du rectorat, maître d'ouvrage, et en association étroite avec l'université Paris VII – Denis Diderot, futur utilisateur. Les services centraux du ministère participent également régulièrement aux réunions qui font le point sur l'avancement des opérations.

Le choix de l'EPMOTC est donc un choix raisonné et l'intervention de l'établissement se déroule dans le strict respect des dispositions de la loi

sur la maîtrise d'ouvrage publique, avec application rigoureuse du code des marchés publics.

Enfin, le ministère rappelle que le mandat de l'EPMOTC ne porte que sur une surface de 85 000 m², qui constitue la première tranche du projet, divisée en quatre opérations (restructuration des Grands Moulins, de la Halle aux farines, et deux constructions neuves) et que certains chantiers universitaires de la ZAC Paris rive-gauche seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la région d'Ile de France, en application de la loi du 10 juillet 1990.

Le projet d'institut national d'histoire de l'art (INHA)

La Cour souligne les divergences entre les ministères de la culture et de la communication et de l'éducation nationale quant aux objectifs et aux modalités de réalisation du projet d'INHA.

Depuis la création de l'association de préfiguration de l'INHA en mars 1999, les trois ministères de tutelle (éducation, recherche, culture) ont collaboré avec assiduité et régularité pour faire aboutir ce projet ancien. Leurs efforts conjoints ont débouché sur la publication du décret du 12 juillet 2001, créant l'INHA en tant qu'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) avec le statut de grand établissement.

A la suite de la nomination de son directeur général en août 2001, l'institut se met actuellement en place, a lancé plusieurs programmes et prévoit la fusion en son sein de trois bibliothèques (bibliothèque d'art et d'archéologie, bibliothèque centrale des musées nationaux et bibliothèque de l'école nationale supérieure des beaux-arts) et l'association d'une quatrième (bibliothèque de l'école nationale des chartes) au cours de l'année 2002.

Les trois ministères ont accompagné la montée en charge de ce projet depuis trois ans en le dotant de moyens financiers et humains importants (0,76 M€ en 1999, 1,14 M€ en 2000, 2,59 M€ en 2001).

Le projet de loi de finances 2002 prévoit des mesures nouvelles à hauteur totale de 540 000 € et la création de 14 emplois. Depuis 1999, le principe de la parité entre les ministères de l'éducation nationale et de la recherche, d'une part, et le ministère de la culture et de la communication, d'autre part, a été respecté des deux côtés.

Par ailleurs, les ministères de l'éducation nationale et de la culture ont signé un avenant à la convention de mandat avec l'EPMOTC pour faire aboutir le chantier d'aménagement du site Vivienne. Le même esprit de coopération prévaut dans le suivi du projet de réaménagement du site Richelieu.

Si des différences d'appréciation peuvent le cas échéant apparaître sur telle ou telle question, rien ne permet en revanche de parler de divergences

quant à la mise en œuvre de ce grand projet que ses trois tutelles souhaitent voir conduit à son terme.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE
MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS*

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La décision de créer l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC) en 1998, EPA constructeur à vocation généraliste, né de la fusion de l'EPGL et de la MIGT, a été prise en raison des opérations de construction importantes auxquels le ministère doit faire face dans les années à venir.

L'EPMOTC exerce sa mission dans le cadre de la loi du 12 juillet 1995 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Tous les projets qui lui sont confiés par les maîtres d'ouvrage le sont par voie de conventions de mandat. Ce cadre d'intervention assure la prééminence du maître de l'ouvrage tout en permettant le fonctionnement efficace d'une équipe spécialisée et organisée pour mener à bien les opérations importantes.

L'observation de la Cour : « Depuis 1998, la création d'organismes ad hoc ne vise plus qu'à leur attribuer le portage des ouvrages pendant les travaux et s'accompagne de l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC... » fait référence aux opérations de réalisation de la Maison du cinéma, de l'Institut national d'histoire de l'art, du Centre de l'architecture et du patrimoine et du Centre national de la danse. Pour ces opérations, les organismes créés ne sont pas des organismes constructeurs mais des structures de préfiguration, constituées dans les trois premiers cas sous forme associatives, qui ont pour objet de proposer au ministère, maître de l'ouvrage, les projets scientifiques et culturels, les modes d'organisation et de gestion future des équipements à réaliser. Le rôle de ces organismes « utilisateurs » dans le triangle qu'ils forment avec le maître de l'ouvrage « décideur » et l'EPMOTC « constructeur » est indispensable au bon déroulement de l'opération. Les ouvrages réalisés dans le cadre du programme, du budget et des délais arrêtés par le maître de l'ouvrage doivent répondre aux besoins des services et organismes utilisateurs.

Le fait qu'il existe au sein du ministère, le service national des travaux, l'EPMOTC, et les conservations régionales des monuments historiques au sein des directions régionales des affaires culturelles n'illustre pas « la difficulté de choisir entre les différentes formules », mais correspond à une répartition du travail selon le degré de complexité ou la nature d'intervention. L'EPMOTC intervient pour les opérations de construction importantes ou complexes, que ce soit en construction neuve ou en

réaménagement de bâtiments existants, le SNT et les CRMH conduisant les opérations de restauration, de grosses réparations, de construction de bâtiments simples et d'entretien.

Confronté à des problèmes de même nature, le ministère de la Justice a choisi de créer un EPA chargé de réaliser par mandat les opérations d'investissement lourdes, les travaux de restauration, de grosses réparations et d'entretien étant réalisés par des services du ministère.

La cour évoque un problème de frontière entre l'EPMOTC et le SNT au palais de Chaillot. La difficulté a été rapidement réglée : l'EPMOTC a, pendant la réalisation des travaux de réaménagement de l'aile de Paris, la responsabilité de l'ensemble des chantiers, clos couvert compris, et ce principe a été étendu à d'autres opérations sans soulever de difficultés particulières.

Le plan de charge de l'EPMOTC, en forte croissance, ne résulte pas « de prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence ». Le nombre et l'importance de ses projets, 31 en cours en décembre 2001 représentant un plan de charge de 600 000 000 € jusqu'en 2005, résultent des besoins et décisions prises par le ministère de la culture et le ministère de l'éducation nationale, pour ce qui est du mandat pour la construction de la première tranche de l'université Paris VII.

Les opérations actuellement en cours d'études préliminaires, par exemple, le réaménagement intérieur du Grand Palais, le grand auditorium, le projet de création du centre des archives nationales, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille, la modernisation du château de Versailles, la deuxième tranche de l'université Paris VII, devraient donner à l'EPMOTC un plan de charge conséquent au moins jusqu'aux années 2007/2008.

Enfin, la remarque de la Cour « L'EPMOTC intervient comme une véritable entreprise de maîtrise d'ouvrage déléguée que rien, sinon son statut d'établissement public administratif, ne distingue de ses concurrentes parapubliques et privées », a paru à l'EPMOTC relever du paradoxe tant sont différents les modes de fonctionnement du secteur privé et des EPA.

La gestion de l'établissement public du musée du Louvre

PRESENTATION

Le musée du Louvre est une grande institution culturelle française et mondiale qui a accueilli plus de six millions de visiteurs en l'an 2000, dont les deux tiers sont des étrangers. Elle est aussi un puissant vecteur de démocratisation de l'accès à la culture : près d'un visiteur sur trois, dont un million de jeunes, bénéficie d'une entrée gratuite.

En 1992, le musée du Louvre est devenu un établissement public qui bénéficie en principe d'une pleine autonomie juridique et financière. Dans ce nouveau cadre, il est dirigé par un président, nommé par décret pour une durée de trois ans renouvelable, et administré par un conseil d'administration qui détermine la politique culturelle de l'établissement et vote son budget ; il a ses propres comptes tenus par un agent comptable nommé par arrêté conjoint des ministres de la culture et du budget.

Au cours de ces dernières années, des progrès importants ont été accomplis sous l'impulsion des responsables en charge du Musée, que ce soit pour l'accueil du public ou pour la tenue des collections. Mais au terme de son contrôle, qui a porté sur les exercices 1993 à 2000, la Cour a également constaté des carences préoccupantes dans l'organisation des services du Musée et des défaillances dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. Cette situation trouve pour une large part son origine dans le fait que l'autonomie accordée à l'établissement public depuis sa création est encore dans les faits largement fictive.

I – Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée du Louvre

A – Les comptes

Les comptes de l'établissement public ne permettent pas de connaître le coût de fonctionnement réel du musée du Louvre car ils n'enregistrent pas les dépenses de rémunération des fonctionnaires, lesquelles, imputées sur le budget de l'Etat, représentent environ 40 % du budget de l'établissement public (32,01 M€) en 1999 pour un budget total de 83,85 M€).

En outre, le bilan ne donne pas une image sincère et fidèle du patrimoine de l'établissement public dans la mesure où les immobilisations reçues en dotation (biens immobiliers et mobiliers du domaine national du Louvre) ne sont toujours pas comptabilisées.

B – La gestion du personnel

Au 31 décembre 2000, le Louvre comptait près de 1900 agents dont 60 % sont des fonctionnaires, gérés par le ministère de la culture et affectés à l'accueil et à la surveillance, aux travaux muséographiques et aux départements de conservation, services dont ils composent l'essentiel des effectifs.

Dans la pratique, cette situation empêche l'établissement public de connaître le nombre des emplois qui lui sont affectés pour un exercice et de prévoir ceux qui resteront vacants en cours d'année. L'importance des emplois non pourvus, qui ont pu atteindre 17 % des effectifs, constitue l'une des causes de la fermeture au public, en raison d'une insuffisance d'effectifs, d'un nombre croissant de salles, le taux moyen de fermeture atteignant 22 % en 2000 contre 5 % en 1996.

L'insuffisance des effectifs, conjuguée aux incertitudes sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année, conduit le musée à employer, pour des besoins permanents à temps complet, plusieurs dizaines d'agents, dits « vacataires », rémunérés sur des crédits de vacation, ce qui est irrégulier au regard de la loi du 11 janvier 1984, qui limite ce type de recrutement aux besoins saisonniers, occasionnels ou à temps incomplet. Toutefois, à la suite d'un protocole d'accord qui a mis fin, en juin 1999, à un conflit social intéressant l'ensemble du ministère de

la culture, un plan de résorption de l'emploi précaire a été décidé qui a déjà conduit, sur l'année 2000, à la titularisation de 85 agents vacataires.

Par ailleurs, les fonctionnaires étant rémunérés, promus et, le cas échéant, sanctionnés par le seul ministère de la culture, le président du Louvre est dépourvu des moyens qui lui permettraient d'exercer sur l'ensemble des personnels du musée l'autorité que lui a pourtant reconnue le décret du 22 décembre 1992 régissant le fonctionnement de l'établissement. Il ne maîtrise pas l'attribution des primes tandis que les suites données à ses demandes de sanctions disciplinaires lui échappent totalement : les décisions, prises par le ministère en l'absence de représentants de l'établissement public, interviennent plusieurs mois après les faits reprochés à l'agent et sont de surcroît fréquemment contraires aux propositions du président du Louvre.

La Cour a relevé en particulier une affaire relative à des fonctionnaires affectés au service de la surveillance de nuit et impliqués dans une série de vols commis au préjudice du musée. Après avoir constaté des disparitions répétées de matériels dans les locaux du service informatique pour un montant supérieur à 30 489,80 €, l'établissement public a porté plainte le 15 mars 2000 ; à la fin mai, la police judiciaire récupérait une partie de ce matériel estimée à 7 622,45 € au domicile d'un des agents. Parallèlement, le président du Louvre suspendait les agents incriminés de leurs fonctions et demandait au ministère, le 13 juin 2000, de prendre des « sanctions disciplinaires exemplaires » à l'encontre de deux d'entre eux, arguant de fautes professionnelles graves (intrusion dans les locaux de stockage de matériels informatiques du musée enregistrée par des caméras de vidéo surveillance et désactivation des alarmes de la zone affaiblissant ainsi la sécurité du Louvre dont les agents concernés étaient précisément chargés). Trois mois plus tard, le 15 septembre 2000, la commission administrative paritaire du ministère, réunie en formation disciplinaire, estimait que seul l'agent au domicile duquel la perquisition avait permis de retrouver une partie du matériel volé, et qui avait reconnu les faits, devait être révoqué.

Au-delà de cette affaire, les modalités actuelles de gestion des fonctionnaires affectés au Louvre créent une situation tout à fait anormale du point de vue de l'exercice des responsabilités. L'établissement public du musée du Louvre, sachant qu'il ne maîtrise pas la gestion des agents et qu'il peut, en outre, être désavoué par le ministère de la culture, est enclin à tolérer des errements ou comportements inadmissibles. Ainsi, bien que de nombreux matériels audiovisuels (table de mixage, amplis, appareil photo, etc. d'une valeur totale de plus de 83 846,96 €) aient été volés entre 1989 et 2000 dans les locaux de l'auditorium, pourtant protégés par

un triple système d'accès (badges, clés à puce et caméras vidéo), aucune plainte n'a été déposée ni aucune enquête interne menée.

C – Les relations avec la Réunion des musées nationaux

Avec la création de l'établissement public national du musée du Louvre, la Réunion des musées nationaux (RMN) a perdu à l'égard du Louvre ses compétences en matière de droits d'entrée, désormais gérés par le musée. Elle continue toutefois à exercer un certain nombre de missions au bénéfice et avec l'accord du Louvre (acquisitions d'œuvres d'art, édition et diffusion d'ouvrages, organisation d'expositions et visites guidées) et perçoit en contrepartie un pourcentage des droits d'entrée encaissés par le musée pour la visite de ses collections permanentes.

Ce pourcentage a été fixé à 45 % par le décret précité du 22 décembre 1992.

Au cours des quatre derniers exercices, la RMN a ainsi reçu du musée 9,15 M€ en moyenne annuelle. Quant aux dépenses effectuées pour le compte du Louvre, la RMN les estime à 5,34 M€ en moyenne annuelle et le musée à un maximum de 3,66 M€.

Il en résulte que l'établissement public du musée du Louvre voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du Palais national du Louvre qui lui incombent désormais. Pour autant, il n'est nullement assuré que ses demandes de publications seront favorablement accueillies par la RMN qui, dans le cadre d'une convention entre les deux établissements, récemment dénoncée par le Louvre, assurait l'essentiel de l'activité éditoriale du musée.

Aussi, tout en soulignant qu'il incombe à la RMN de mettre en œuvre le principe de solidarité entre les musées nationaux, la Cour recommande la recherche, entre la RMN et le Louvre, de relations financièrement plus équilibrées et fondées sur une juste appréciation des responsabilités de chacun.

II – L'organisation des services

A – Durée et aménagement du temps de travail

Une étude réalisée au début de l'année 2001 par le ministère de la culture en vue de faciliter la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, a fait ressortir, pour plusieurs grands établissements publics culturels nationaux, des situations fortement dérogatoires par rapport aux obligations légales, dans un sens toujours favorable aux agents. Si le constat dressé pour le Louvre est plutôt moins alarmant que celui établi pour d'autres musées, il n'en appelle pas moins de multiples réserves.

En effet, l'état des lieux fait apparaître que, dans six services du musée, la durée annuelle de travail est inférieure, non seulement à la durée légale en vigueur mais également aux 1600 heures annuelles prévues à compter de 2002, la durée annuelle étant même inférieure à 1300 heures pour certaines catégories d'agents. La faiblesse de la durée annuelle du travail s'explique, dans la majorité de ces services, par l'importance des jours non travaillés, qui représentent en moyenne 50 % des jours de l'année et peuvent aller jusqu'à 69 % alors que ce pourcentage est de 37 % dans le régime légal. Dans le cas des surveillants de nuit, les nuits non travaillées représentent 74 % des nuits de l'année alors que ce pourcentage est de 37 % dans le régime légal. Si l'octroi de certains jours non travaillés au-delà du régime légal n'est pas propre au musée du Louvre (comme la sixième semaine de congés payés dont bénéficient les agents du ministère de la culture), d'autres en revanche résultent de concessions faites au fil des ans aux agents du Louvre. Ainsi, dans un des services du musée, les agents bénéficient d'une journée de repos supplémentaire par semaine en vertu d'un usage non écrit.

L'absentéisme des agents peut aggraver encore la situation révélée par cet état des lieux. En 2000, les absences pour congés maladie et les absences injustifiées ont représenté 15,40 % du temps de service des fonctionnaires ouvriers professionnels et 13,13 % de celui des fonctionnaires de l'accueil et de la surveillance. En 1999, le Louvre, reconnaissant que les comportements abusifs étaient rarement sanctionnés, a mis en œuvre des mesures destinées à réduire cet absentéisme : il identifie désormais les absences injustifiées et transmet l'information au ministère aux fins de retenues sur salaires mais il ignore si ces retenues sont effectivement opérées. Il a fait également procéder entre janvier 1999 et mai 2000 à dix contrôles médicaux qui ont mis en évidence huit cas de fraude.

B – Le service de l'accueil du public

Le service de l'accueil, qui comprend environ 200 agents, est particulièrement difficile à organiser en raison de la pratique des pauses et des effectifs minima.

Les pauses effectuées par les agents et décomptées comme temps de travail effectif (c'est-à-dire toutes les pauses, exceptée la pause repas) peuvent atteindre deux heures et demie par jour pour les agents travaillant à la banque d'information située sous la pyramide, et trois heures et demie par jour pour les agents affectés aux vestiaires, aux caisses et aux postes de contrôle des billets.

La direction du Louvre se borne à encadrer ces pratiques (une fonction spécifique de « pauseur » a été assignée à certains agents dont le rôle est de remplacer leurs collègues durant les pauses) et à tenter, non sans mal, de les réglementer : la « charte des contrôleurs et des caissiers-contrôleurs » du 15 décembre 2000 prévoit par exemple que la première pause du matin ne peut pas être prise avant 9 h 15 (la prise de poste ayant lieu à 8 h 55) afin de « permettre à l'encadrement de contacter un agent à son poste de travail et de l'affecter selon les besoins du service ».

La pratique dite des « effectifs minima » conduit pour sa part à fermer les différents postes de l'accueil (vestiaires, information du public, caisses et contrôles) lorsque le nombre des agents présents est inférieur à un seuil fixé à l'issue de négociations entre les syndicats et l'encadrement. Ainsi, en dessous de six agents au vestiaire « Richelieu » et de cinq agents à la banque d'information, ces services sont fermés au public ; les agents des vestiaires peuvent alors être affectés à d'autres postes tandis que ceux de la banque d'information se mettent en accueil dit « différé » en s'installant dans un bureau à l'écart du public

Une telle organisation du service a d'abord un coût en termes d'emplois à prévoir pour l'accueil du public. Ainsi, à titre d'exemple, pour assurer durant une heure donnée l'ouverture d'un poste de contrôle des billets, où sont postés deux agents, il faut un effectif de quatre personnes, la moitié étant en pause durant une demi-heure. Ne disposant pas de fonctionnaires affectés en nombre suffisant, le Louvre a massivement recours à des agents vacataires.

Pour autant, la continuité du service n'est pas toujours assurée. Durant la seule année 2000, les absences des agents aux postes de contrôle ont représenté en moyenne quarante minutes par jour durant lesquelles aucun agent n'était présent aux trois postes de contrôle sous la pyramide, les chiffres étant encore plus élevés lors des ouvertures nocturnes du musée. La direction du Louvre estime que la présence

continue de contrôleurs aux différents accès au musée permettrait d'éviter que, chaque année, quelques 50 000 visiteurs échappent à tout contrôle à l'entrée. La disparition des fraudes assurerait une recette supplémentaire, certes difficile à évaluer mais qui se situerait entre 0,15 M€ et 0,30 M€.

Les dérives du service de l'accueil ont été expliquées pour l'essentiel par la pénibilité du travail des agents due aux flux du public sous la pyramide et au niveau sonore élevé qui y est associé, aspect non pris en compte lors de la réalisation de la pyramide. Pour ce motif, l'établissement public a engagé en 2001 une étude de réaménagement des fonctions d'accueil et des espaces sous pyramide avec le double objectif d'améliorer l'accueil du public et les conditions de travail des agents. A l'achèvement de ce projet, prévu pour 2004, les mesures de réorganisation devraient produire, selon la direction du musée, leur plein effet et permettre de procéder alors à une remise en ordre du service.

C – Le service de la surveillance

Le service de la surveillance de nuit et de jour, composé d'environ 850 fonctionnaires et de 400 agents vacataires en 2000, est de loin le plus important du musée en termes d'effectifs. Son rôle est aussi essentiel pour assurer la sécurité des collections du Louvre.

Il a été dirigé par un fonctionnaire du ministère de la culture jusqu'au 5 mai 1998. Le président du Louvre l'a alors déchargé de ses fonctions suite au vol d'une toile de Corot. Aucune mesure administrative du ministère gestionnaire n'a officialisé la décision de l'établissement public, et, dans les faits, l'agent est resté au musée jusqu'en décembre 1998. Jusqu'à cette date également, il a perçu, en sus de son traitement de fonctionnaire, des primes irrégulières ordonnancées tant par le ministre de la culture que par le président du Louvre. A l'agent comptable qui, en l'absence de service fait, avait suspendu tout paiement, il a été opposé que le régime appliqué au chef de la surveillance résultait d'un accord intervenu entre ce dernier, le directeur de l'administration générale du ministère de la culture et l'administrateur général du musée.

Par ailleurs, ce même chef de la surveillance, qui au titre de ses fonctions bénéficiait depuis le 1^{er} mai 1990 au sein du Palais du Louvre d'un logement par nécessité absolue de service (c'est-à-dire sans acquitter de loyer), ne l'a quitté que le 12 octobre 2000, après que le juge des référés eut ordonné son expulsion le 28 juin 2000 ; durant les vingt-huit mois d'occupation du logement sans droit ni titre, il n'a payé aucune redevance.

Enfin, il n'a restitué les clés du musée qui lui avaient été remises au titre de ses anciennes fonctions que le 20 octobre 2000.

A la suite de la nomination, en septembre 1998, d'un nouveau chef de la surveillance, une réforme du service de la surveillance de jour a été entreprise en 1999. Elle devrait en principe permettre en 2001 que les postes permanents de surveillance dans les salles ne soient plus abandonnés à certains moments de la journée et que la sécurité du public soit mieux assurée.

Une telle réforme n'a pas encore été lancée dans le cas du service de la surveillance de nuit qui comprend une centaine de fonctionnaires, alors même que, dans sa lettre citée supra du 19 septembre 2000, le directeur des musées de France a évoqué certaines pratiques du service telles « les rixes entre des agents, le manque de vigilance, l'autarcie persistante, la dilution des responsabilités, la permissivité des comportements ». Par ailleurs, il n'existe pas de consignes écrites et d'outils de vérification de la bonne exécution du service qui, s'agissant en particulier de la surveillance de nuit, présentait encore, à la fin de 1998, de graves carences dénoncées par un rapport d'audit.

A ce jour, les quelques tentatives de reprise en main du service n'ont pas abouti. La dernière remonte à une instruction du 16 avril 1997 du directeur des musées de France adressée au Louvre (ainsi qu'aux autres musées nationaux) qui demandait en particulier qu'un manuel de procédures précise les tâches essentielles des agents (rondes régulières, vérification des fermetures des issues, gestion des alarmes, etc.) en soulignant que l'autonomie nécessaire à la fonction ne devait pas être confondue avec une autarcie qui placerait les agents en contradiction avec les règles administratives. Peu après, en mai 1997, les agents de nuit bloquaient les accès du musée, contraignant la direction à une fermeture du Louvre durant quatre jours et demi. L'instruction n'est toujours pas appliquée à ce jour.

D – Les départements de conservation

Chacun des sept départements de conservation du Louvre - départements des antiquités égyptiennes, des antiquités grecques, étrusques et romaines, des antiquités orientales, des peintures, des sculptures, des arts graphiques, et des objets d'art -, dirigé par un conservateur général du patrimoine, constitue à lui seul un musée, doté de milliers, voire de dizaines de milliers d'œuvres ou d'objets et employant en moyenne une quinzaine de conservateurs et autres scientifiques (ingénieurs, documentalistes, ...).

En l'absence de directives sur l'organisation du travail, il est malaisé d'appréhender leurs activités, d'autant que les missions, multiples, s'étendent au-delà des collections du Louvre : les conservateurs exercent des activités d'enseignement et de recherche, sont associés à des fouilles archéologiques, prêtent conseil et assistance technique aux musées de France et participent à différents comités des musées nationaux et autres missions nationales. La part de l'activité consacrée aux collections du Louvre a été évaluée entre 30 % et 80 % selon les départements et les conservateurs.

En violation apparente des textes régissant les missions des conservateurs, une pratique, qui semble contestable, s'est développée : les agents, rémunérés par le ministère au titre de leurs fonctions de conservateurs du musée du Louvre, perçoivent également de ce même établissement des honoraires et droits d'auteur pour des activités exercées au sein même du musée (conférences données à l'auditorium du Louvre ou divers travaux de rédaction de documents se rapportant aux collections du musée), alors que ces activités paraissent pourtant entrer dans leurs obligations de service telles qu'elles sont définies par le décret du 16 mai 1990 portant statut du corps des conservateurs³.

L'absence de directives communes aux sept départements explique également la grande diversité observée dans les activités ayant trait aux collections du Louvre. Si quelques pratiques ont été récemment codifiées et harmonisées (ainsi depuis 1998 la communication des photographies à des personnes extérieures), il n'y a pas de politique commune, ou au moins coordonnée, dans les domaines essentiels de la gestion des collections. Ainsi, pour les publications scientifiques, certains départements affichent comme priorité la publication de catalogues sommaires couvrant la totalité des collections tandis que d'autres ont une politique inverse fondée sur l'idée que l'ère des catalogues sommaires est révolue. S'agissant de l'informatisation des collections, quatre systèmes informatiques coexistent au Louvre et les états d'avancement sont tout aussi divers, allant de quelques pour cent dans le cas du département des antiquités orientales à 100 % dans le cas du département des arts graphiques. Cette situation tient en partie, il est vrai, au nombre et à la nature des pièces dont l'inventaire exige, selon les cas, des opérations d'inégale complexité mais auxquelles il conviendrait que les départements affectent une part de leurs moyens mieux adaptée afin de réduire des retards grandement préjudiciables à la conservation des œuvres.

3 « Les conservateurs du patrimoine exercent des responsabilités scientifiques et techniques visant à étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine. Ils peuvent participer à cette action par des enseignements ou des publications ».

Enfin, les activités des départements du Louvre ne font l'objet d'aucun contrôle interne. L'Inspection générale des musées a effectué depuis 1991 sept missions dans les musées nationaux pour examiner la tenue des inventaires, l'informatisation des collections, la conservation, les acquisitions, l'étude scientifique des collections, etc. mais elle n'a jamais été saisie pour entreprendre une inspection au Louvre.

III – L'exercice des missions

A – Les missions relatives aux collections du musée

La première mission assignée au musée du Louvre est de « conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'Etat et présenter au public les œuvres qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée national du Louvre dont il a la garde »⁴.

1 – La tenue des inventaires

Les inventaires ne permettent pas de connaître le nombre d'œuvres total des collections du Louvre puisqu'une partie n'y est pas inscrite. Il s'agit principalement d'objets antiques provenant de fouilles archéologiques et d'œuvres entrées au Louvre sous le Second Empire : leur nombre peut être évalué à environ 50 000.

De manière plus surprenante, les inventaires ne permettent pas non plus de dénombrer les œuvres qui y sont inscrites : ils sont en effet tenus sur des registres manuscrits de nature diverse, d'après des règles non écrites qui diffèrent selon les départements et selon les époques et qui empêchent tout comptage (par exemple, un numéro d'inventaire peut désigner une centaine d'objets tandis qu'une même œuvre peut être inventoriée deux fois dans des registres différents). Du fait de ces insuffisances, le musée du Louvre en est réduit à une estimation grossière du nombre d'œuvres et d'objets inscrits sur ses inventaires qu'il évalue à 400 000. L'informatisation des collections devrait permettre de démêler les complexités accumulées et de classer les milliers d'informations consignées sur les registres au cours des deux derniers siècles mais elle est loin d'être achevée. Ainsi, au rythme actuel de numérotation, dans le cas d'un département antique, l'inventaire des objets, il est vrai complexe, ne sera pas achevé avant une trentaine d'années.

⁴ Article 2 du décret du 22 décembre 1992.

La mauvaise tenue des inventaires rend par ailleurs très difficile le récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques. Ce travail de recensement qui aurait dû être achevé dès la fin de 1999, a pris beaucoup de retard malgré la mise en place de la commission, instituée par un décret du 20 avril 1998, qui est chargée d'en assurer le suivi et le bilan. Faute de moyens adaptés à la mission qui lui a été confiée, cette commission a eu de réelles difficultés à s'acquitter de sa tâche.

2 – L'ouverture du musée au public

Le musée du Louvre s'est doté des outils lui permettant de connaître les visiteurs qu'il accueille mais il n'est pas en mesure de mettre en place une politique de fidélisation du public. Il doit en effet tenir compte de l'adhésion à la Société des amis du Louvre qui ouvre droit, pour les 73 000 adhérents qu'elle compte au 31 décembre 2000, à un accès gratuit et sans attente aux collections du musée. Cette situation, héritée de l'histoire, prive le musée d'un levier important pour développer ses ressources propres. Alors même que la convention passée le 23 février 1998 subordonne les engagements des parties à une évaluation périodique de leurs efforts financiers respectifs, la Cour note avec regret qu'en dépit de ses observations passées, aucun bilan financier n'est dressé des avantages ainsi consentis par le musée aux Amis du Louvre en contrepartie des acquisitions d'œuvres d'art effectuées par l'association à son bénéfice.

L'ouverture du musée au public fait ressortir des situations plus ou moins surprenantes. Le musée n'est jamais ouvert dans sa totalité. Près d'un quart des salles ont été fermées au public en 2000 faute de surveillants en nombre suffisant. Consciente du caractère dommageable de cette situation, la direction du Louvre a mis en place en 1999 un calendrier hebdomadaire de fermeture des salles valable pour une année entière. Le musée n'est pas toujours ouvert à l'heure réglementaire (9 heures) puisque, une fois par mois en moyenne, les réunions mensuelles d'information syndicale, tenues de 9 h à 10 h un jour autre que le mardi (jour de fermeture hebdomadaire du musée), contraignent à différer l'ouverture sans possibilité de prévenir les visiteurs. Ceux-ci peuvent aussi trouver le musée fermé en raison des mouvements sociaux : ainsi la grève du printemps 1999 a conduit à fermer le musée durant seize jours, et celle du printemps 2001 pendant onze jours.

Enfin, dans l'état actuel, les exigences réglementaires en matière de sécurité ne sont pas toutes respectées.

S'agissant de la sécurité incendie, si de nombreux espaces ont été mis aux normes les plus récentes par l'établissement public constructeur du Grand Louvre, d'autres espaces ne l'ont pas encore été et des travaux indispensables doivent être menés rapidement, par exemple sur les installations électriques dans la cour Carrée.

Par ailleurs, en l'absence de tout dispositif de comptage des visiteurs, le Louvre n'est pas en mesure de s'assurer du respect du nombre maximal de personnes autorisées simultanément dans les espaces du musée (18 000 dont 12 000 dans les salles du musée) au regard de la capacité des équipements d'évacuation. Si l'on raisonne par espaces à l'intérieur du musée (niveau auquel sont détaillées les autorisations précitées), il est vraisemblable que le nombre maximal soit dépassé dans certains espaces. Un dispositif de comptage a bien été mis en place en 1989 mais il a été abandonné quelques mois plus tard en raison de son manque de fiabilité et différents projets de remplacement n'ont pas été retenus. Aussi, depuis 1990, la régulation des flux se fait-elle à vue. Dans ce contexte, la présence au sein du Louvre d'une brigade des sapeurs pompiers de Paris détachée auprès de l'établissement public est de toute évidence indispensable et essentielle à la sécurité du public et à la préservation du patrimoine si l'on songe qu'il y a en moyenne un départ de feu par mois au sein du Palais.

3 – La sécurité des collections

Plusieurs vols survenus entre 1994 et 1998 ont mis en évidence les failles des dispositifs de sécurité des collections du Louvre mais c'est le vol d'une toile de Corot, « Le chemin de Sèvres », dérobée le 3 mai 1998 au cours d'une journée de grande affluence, qui a suscité le plus d'émoi au sein du musée et a conduit ce dernier à engager un plan d'action destiné à remédier à cette situation.

Dans les jours qui ont suivi, le Louvre a décidé, après avoir déchargé de ses fonctions le chef du service de la surveillance, de faire dresser un état des lieux par un expert et a institué au sein du musée un « groupe permanent de sécurité ».

L'état des lieux dressé en décembre 1998 au terme de cinq mois d'enquêtes et d'expertises techniques a analysé les lacunes dans la sécurité des collections du Louvre et recommandé plusieurs mesures pour y remédier. Sur cette base et après examen approfondi, le Louvre a présenté au ministère de la culture le 2 juin 1999 un « schéma directeur de sûreté des œuvres », évalué à plus de 15,24 M€. Sa mise en œuvre, programmée de 2000 à 2005, est encore très partielle, faute d'accord sur le financement.

Quant au groupe permanent de sécurité, qui, sous l'autorité de l'administrateur général, réunit une fois par mois l'ensemble des responsables des services et départements concernés par la sécurité des œuvres et pilote des groupes de travail sur l'ensemble des questions de sécurité, à la fin de l'année 2000, il constatait, en dépit de ses efforts, que « les actions urgentes et prioritaires ne sont pas tenues ».

B – La gestion du domaine national du Louvre

L'établissement public du musée du Louvre a également pour mission « de préserver, gérer et mettre en valeur » le domaine national du Louvre que l'Etat lui a remis en dotation⁵.

1 – Le financement des charges

Le Louvre doit désormais financer la maintenance et le renouvellement des équipements mis en place au cours de la décennie précédente par l'établissement constructeur du Grand Louvre, et dont le coût peut être élevé.

Il doit également financer des travaux de réaménagement importants visant à remédier à des problèmes comme les défauts d'étanchéité des bassins entourant la pyramide - dont le bassin n° 3, qui risque de se déverser sur l'auditorium situé en dessous -, le problème de pavage de la cour Napoléon dû à l'absence de joints de dilatation, ou encore l'installation juste au-dessus de certaines salles d'exposition de systèmes de climatisation qui mettent les œuvres en danger.

Il doit enfin financer les travaux sur les parties classées « monument historique », évalués pour la période 2000-2010 à 3,51 M€ par an pour les grosses réparations et 0,72 M€ pour les travaux d'entretien.

Pour l'ensemble de ces charges, l'établissement public se heurte à de sérieuses difficultés de financement et ne parvient pas à s'entendre avec le ministère sur un calendrier raisonnable. Au titre de 2001, pour assurer le gros entretien du palais, la subvention qu'il a obtenue du

⁵ Article 2 du décret du 22 décembre 1992 dont l'article 7 précise que « le domaine national du Louvre comprend, sous-sols et tréfonds compris, le palais du Louvre, la cour Carrée, la cour Napoléon, les jardins de l'Infante et de l'Oratoire, les fossés de Saint Germain l'Auxerrois, l'arc de triomphe du Carrousel et les jardins du Carrousel ».

ministère de la culture a été fixée à 2,59 M€ et devrait être reconduite sur les années ultérieures.

2 – La location des espaces du musée pour des manifestations exceptionnelles

Dans le souci d'accroître ses ressources propres, le Louvre met certains espaces du musée à la disposition de personnes privées et publiques, en moyenne une soixantaine de fois par an. Sur les 481 occupations d'espaces recensées entre 1993 et 2000, 91 % l'ont été à titre payant ou en contrepartie d'opérations de mécénat ou de parrainage, les 9 % restant l'ont été à titre gratuit et ont bénéficié notamment à plusieurs ministres de la culture, dans deux cas pour des visites de caractère privé.

Le rythme soutenu de ces manifestations (plus d'une occupation par semaine) conduit à se demander s'il correspond toujours aux « manifestations exceptionnelles » prévues par le décret du 22 décembre 1992 et s'il ne met pas en danger la préservation du domaine national du Louvre que le même décret a confiée à l'établissement public.

A cet égard, les conditions dans lesquelles s'est déroulée une soirée organisée le 5 décembre 2000 appellent les plus expresses réserves. La convention signée le 24 octobre 2000 prévoyait la mise à disposition du hall Napoléon, de certaines salles du musée et de la cour Carrée, pour l'assemblée générale extraordinaire d'une société qui devait réunir 3500 personnes le soir du 5 décembre 2000, en contrepartie d'un versement de 0,53 M€ hors taxe et sous réserve du strict respect des prescriptions de sécurité qui avaient été imposées mais n'ont pas toutes été respectées.

Le nombre d'actionnaires effectivement présents le soir du 5 décembre 2000 a été près de deux fois supérieur (7 000 personnes) à l'autorisation délivrée par le Préfet de police (3 700 personnes). Ainsi, lorsque les actionnaires ont voulu retirer leur cadeau sous la pyramide, près de 2 000 d'entre eux se sont trouvés immobilisés et tassés dans la galerie du Carrousel sans pouvoir ni avancer ni reculer. A un autre moment, le cordon de sécurité au pied de l'escalator Sully a lâché sous la pression de la foule. Dans les deux cas, les responsables du Louvre ont estimé qu'il y avait eu « dangers pour les vies », heureusement maîtrisés. Enfin, les dommages matériels sur le patrimoine historique répertoriés par le conservateur du domaine, à la charge de l'assurance de l'organisateur de la manifestation, ont été chiffrés à 41 618,58 €.

La Cour croit devoir rappeler qu'en cas de sinistre la responsabilité de l'établissement public et de l'Etat n'aurait pas manqué d'être gravement mise en cause quand bien même les entorses aux prescriptions fixées étaient le fait de la société organisatrice. Elle appelle en conséquence pour l'avenir à une nécessaire retenue.

CONCLUSIONS

L'autonomie dont jouit le musée depuis 1993 reste aujourd'hui assez largement fictive. Ce constat rend d'autant plus méritoires les progrès accomplis dans une situation qui ne facilite pas l'exercice des responsabilités. La Cour estime donc indispensable et urgent de donner à l'établissement et à ses dirigeants une autonomie réelle, leur conférant la pleine capacité pour agir.

En matière de gestion du personnel, la remise en ordre des services du musée, qui s'impose, ne pourra être menée à bien tant que le président du Louvre ne disposera pas de l'autorité nécessaire sur les agents. Le relevé de décisions d'octobre 2000 signé par le directeur de cabinet du ministre de la culture, qui envisage à l'horizon 2003 un transfert de la gestion des fonctionnaires à l'établissement public, constitue un premier pas en ce sens.

En matière de ressources propres, l'ampleur des charges incombant désormais à l'établissement public conduit à remettre en question le prélèvement de 45 % des droits d'entrée versé à la RMN, qui ne correspond plus à son objet initial tandis que l'autonomie du Louvre doit être renforcée.

Enfin, de manière plus générale, la situation actuelle montre l'urgence qui s'attache à la conclusion du contrat tri-annuel d'objectifs et de moyens, basé sur un engagement réciproque entre l'établissement public, qui définit les actions à conduire et s'oblige à les réaliser, et les ministères de la culture et du budget, qui contrôlent la validité des propositions et s'engagent à fournir les moyens de leur réalisation.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

La Cour relève que l'autonomie dont jouit le musée depuis 1993 reste assez largement fictive, ce qui rend difficile pour ses dirigeants l'exercice de réelles responsabilités. Elle préconise en conséquence qu'une autonomie réelle leur soit donnée afin de leur conférer la pleine capacité pour agir.

Ce constat de l'existence de difficultés d'organisation, voire de dysfonctionnements dans l'exercice de ses missions, en grande partie liée à l'absence d'autonomie de l'établissement public du musée du Louvre en matière de gestion du personnel fonctionnaire qui lui est affecté, est partagé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette préoccupation est précisément au centre des travaux en cours avec le ministère de la culture et le musée du Louvre, dans le cadre du projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Sur ce point, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le souci du ministère de la culture qui étudie la mise en place d'un dispositif respectant le juste équilibre entre les mesures de déconcentration susceptibles de garantir une réelle amélioration dans la gestion du personnel et par conséquent dans l'accomplissement des missions de l'établissement, et l'unité de gestion des corps qui doit être préservée.

La Cour s'interroge, par ailleurs, sur la pertinence du maintien du prélèvement de 45 % des droits d'entrée versé à la RMN par l'établissement public du musée du Louvre, considérant qu'il ne correspond plus à son objet initial alors même que son autonomie financière doit être renforcée, compte tenu des charges qui lui incombent.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse du ministère de la culture selon laquelle le reversement prévu au décret statutaire de l'établissement public du musée du Louvre, n'a pas pour objet d'être l'exacte contrepartie de prestations exercées par la RMN au profit du musée du Louvre, et que ce sont en réalité des objectifs de mutualisation qui sont recherchés par ce biais. En revanche, il constate qu'un autofinancement du secteur commercial de la RMN, lequel n'a jamais été atteint, ainsi que le rappelle le récent rapport de l'inspection générale des finances portant sur l'apport de la Réunion des musées nationaux aux moyens d'acquisition d'œuvres d'art, doit être retardé.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère que la réflexion globale amorcée par la direction des musées de France sur l'organisation des musées nationaux et celle de la RMN, doit avoir pour objet et pour effet de clarifier tant les missions que les circuits financiers entre ces différents acteurs, dans un souci de transparence et de responsabilisation accrue.

A cet égard, l'organisation actuelle des relations administratives et financières entre la DMF, la RMN et les musées nationaux ne répond plus suffisamment aux ambitions mutualistes ayant présidé à sa mise en place. C'est dans le cadre d'une réforme d'ensemble que l'actuel reversement de l'établissement public du musée du Louvre à la RMN pourrait être réexaminé.

Cette problématique est toutefois indépendante de la question de l'évaluation des moyens financiers du musée du Louvre nécessaires à la réalisation des actions à conduire, objet du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, contrat qui devra comporter des objectifs précis d'amélioration de gestion dans les différents champs d'activités de l'établissement.

Sur les autres questions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse du ministère de la culture.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

La Cour a examiné les comptes et la gestion du musée du Louvre sur les exercices 1993 à 2000.

La Cour souligne, en introduction, l'impact du musée du Louvre, notamment en termes de démocratisation de l'accès à la culture. Elle note également les importants progrès accomplis par le musée depuis sa transformation en établissement public.

La Cour relève cependant des carences préoccupantes dans l'organisation des services du musée et des défaillances dans l'exercice des missions qui lui sont confiées qu'elle attribue pour une large part à une autonomie qu'elle considère comme largement fictive.

**Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée
du Louvre**

Les comptes

La Cour relève que les comptes de l'établissement ne permettent pas de connaître le coût de fonctionnement réel du musée du Louvre car ils n'enregistrent pas les dépenses de rémunération des fonctionnaires.

Le ministère de la culture et de la communication souhaite apporter à la Cour les éléments d'explication suivants : les fonctionnaires de l'Etat affectés au musée du Louvre sont rémunérés sur le budget de l'Etat (comme dans l'ensemble des établissements publics administratifs relevant de sa

tutelle⁶) ; les emplois correspondant sont donc inscrits au budget du ministère chargé de la culture.

Il convient de préciser qu'un effort de clarification - destiné notamment aux parlementaires et aux citoyens - a déjà été réalisé pour permettre d'apprécier l'ensemble du budget de chacun des établissements publics administratifs sous tutelle du ministère, dans le document " Budget voté de 2001 du ministère de la culture et de la communication " (Vert budgétaire 2001) : ainsi, la page concernant le musée du Louvre présente, au delà du budget simplifié de cet établissement, la valorisation des personnels Etat affectés au musée au titre de l'exécution 1999.

En outre, le ministère de la culture et de la communication s'est engagé auprès des établissements publics à caractère administratif (par note en date du 24 octobre 2001) à leur fournir désormais cette donnée en exécution, au moment de l'approbation du compte financier, afin que ce montant soit intégré dans la note de l'ordonnateur destinée à présenter aux membres des conseils d'administration concernés les principales caractéristiques de la gestion de l'année passée.

De plus, cette donnée est un élément essentiel du projet de contrat d'objectif en cours de discussion entre le musée du Louvre et ses tutelles qui ont souhaité une présentation du budget de l'établissement en coût complet. Le transfert des emplois des agents de l'Etat affectés au musée est en outre une des questions essentielles à l'étude dans le cadre de ce projet de contrat.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le tableau des effectifs de l'établissement annexé au budget primitif mentionne pour information, chaque année, l'effectif théorique d'agents de l'Etat susceptibles d'être affectés au musée du Louvre.

La gestion du personnel

La Cour relève que le musée du Louvre ne dispose pas de l'intégralité de l'effectif auquel il pourrait normalement prétendre, s'agissant des agents de l'Etat.

Il convient de préciser que l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, chargée de la gestion statutaire des personnels dont il s'agit, a mis au point des dispositifs qui tendent à amortir le plus possible les problèmes d'effectif, notamment dans les corps chargés de la surveillance.

S'agissant des recrutements, lors de l'organisation des concours, il est tenu compte pour déterminer le nombre des emplois qui seront ouverts, non

⁶ Sauf exception comme le musée Rodin dont les ressources permettent la prise en charge des rémunérations des agents de l'Etat affectés, dont les emplois cependant restent toujours inscrits au budget de l'Etat.

seulement de la vacance constatée à un instant donné, mais surtout de celle qui est prévisible à la date envisagée pour la nomination des candidats. Cette pratique, qui a reçu l'aval du contrôleur financier ministériel, permet à l'échelle d'un corps de fonctionnaires de maintenir le nombre d'emplois globalement vacants au strict minimum. De plus, il est systématiquement fait appel aux lauréats inscrits en liste complémentaire pour combler des vacances survenant entre deux concours.

Du point de vue de la politique des affectations, le musée du Louvre n'a jamais été défavorisé par rapport aux autres établissements. C'est ainsi que lors du concours 2000 d'agents techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage, sur les 376 nominations qui ont eu lieu au 1er juillet 2001, 103 étaient effectuées au Louvre. Cette proportion de 27 % est exactement égale à la part que prennent aujourd'hui les effectifs de la surveillance du Louvre dans l'ensemble du corps. Il est vrai cependant que ces effectifs n'ont pas permis de combler la totalité des vacances d'emploi constatées dans un certain nombre d'établissements publics dont le musée du Louvre.

Par ailleurs, il convient de préciser, qu'en termes de mobilité, lors des commissions administratives paritaires, il est toujours donné satisfaction aux demandes des agents qui souhaitent changer d'affectation dès lors que les deux établissements de départ et d'accueil ont émis un avis favorable à ce mouvement.

Ainsi, on retiendra qu'entre 1995 et 1999, l'effectif de surveillance du Louvre a augmenté de 16 %, alors que pendant la même période, l'ensemble des corps n'a évolué que de 12 %. Le ministère reconnaît que cette évolution est cependant insuffisante en comparaison de l'évolution des surfaces ouvertes au public qui ont au cours de la même période augmenté de 37 %.

La Cour note en outre que l'insuffisance des effectifs et les incertitudes sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année conduit le musée à employer, pour des besoins permanents à temps complet, plusieurs dizaines d'agents dits vacataires rémunérés sur crédits de vacation, ce qui est irrégulier au regard de la loi du 11 janvier 1984.

Le ministère reconnaît que s'il a jusqu'en 1999 été amené à recourir à l'emploi de nombreux agents rémunérés sur crédits pour faire face à l'accroissement de ses activités, il n'a eu de cesse, depuis cette date, de rappeler aux établissements publics sous sa tutelle, aux directions d'administration centrale et aux directions régionales, les règles de recrutement d'agents sur crédits.

Ainsi, la ministre de la culture et de la communication a adressé le 15 octobre 1999 à l'attention des directeurs et délégués, directeurs régionaux des affaires culturelles, chefs des services départementaux d'architecture et du patrimoine, et aux présidents et directeurs d'établissements publics une circulaire rappelant de manière très détaillée les conditions législatives et réglementaires qui définissent les cas de recours à des agents non titulaires

rémunérés sur crédits. Un dispositif a été mis en place en application du protocole d'accord de fin de grève du 8 juin 1999 pour clarifier la situation des vacataires répondant à un besoin permanent à temps complet recrutés jusqu'à cette date et en place.

Une note de Madame la ministre de la culture et de la communication a rappelé le 29 juin 2001 aux présidents des établissements publics la nécessité de se conformer à ces directives.

Cependant des agents comblant des besoins à temps incomplet, tout particulièrement pour les week-ends, resteront utiles, même à l'achèvement du plan de résorption de l'emploi précaire actuellement en cours ; de même, le musée sera amené à recruter des agents pour répondre aux besoins saisonniers et occasionnels.

En ce qui concerne le plan de résorption de l'emploi précaire, le ministère souhaite également préciser qu'outre la titularisation des 85 agents vacataires de surveillance au titre de 2000 (avec effet au 1^{er} juillet 2000) mentionnés par la Cour, 9 vacataires administratifs du musée du Louvre ont également été stabilisés dans le corps des agents administratifs (avec effet au 1^{er} janvier 2001). De plus, en 1999 et 2000, des emplois ont été créés au budget de l'établissement afin de stabiliser, sur des contrats d'établissement, des agents vacataires remplissant soit des fonctions du niveau de la catégorie A, soit des emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires. Ces emplois étaient au nombre de 25 en 1999 et de 4 en 2000.

Quant à l'incertitude, relevée par la Cour, sur les flux de départ et d'arrivée des fonctionnaires en cours d'année, le ministère chargé de la culture souhaite rappeler que, pendant la période considérée, la direction de l'administration générale a notifié aux établissements publics leurs effectifs budgétaires théoriques par le biais des chartes d'objectifs. Les bureaux de gestion du service du personnel et des affaires sociales affectent ensuite les agents en fonction de la répartition des effectifs arrêtés par ces chartes. Sur la période considérée, il est incontestable que ce dispositif a permis de donner une lisibilité certaine des effectifs des établissements publics. A l'avenir, la direction de l'administration générale s'engage à réaffirmer l'intérêt d'un tel instrument et à le rendre plus fonctionnel, en prenant en compte, d'une part, l'ensemble des moyens humains dont disposent les établissements, et d'autre part, en le mettant en rapport avec l'analyse des indicateurs des besoins fonctionnels définis avec l'établissement.

Le ministère reconnaît cependant que la proportion des emplois vacants, très préjudiciable aux établissements publics, a pu être élevée. Le Louvre ne peut assurément faire l'économie d'une gestion de proximité qui viserait à anticiper au maximum les besoins aussi bien qualitatifs que quantitatifs : le travail d'affectation des agents par le service du personnel et des affaires sociales dans des délais raisonnables n'en sera que plus efficace.

Les remarques de la Cour sur ces aspects invitent en tout état de cause les établissements publics administratifs et la direction de l'administration générale à définir une méthode de travail, fondée sur une étroite collaboration de leur service du personnel. Un important travail devra ainsi conjointement être effectué pour permettre de jeter les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

La Cour estime également que le président de l'établissement est dépourvu des moyens qui lui permettraient d'exercer sur l'ensemble des personnels du musée l'autorité que lui reconnaît pourtant le décret du 22 décembre 1992 portant statut de l'établissement. La Cour relève ainsi que le président du musée ne maîtrise pas l'attribution des primes et que les suites données à ses demandes de sanctions disciplinaires lui échappent totalement, interviennent tardivement et sont souvent contradictoires.

Sur le premier point, le ministère de la culture précise que les dirigeants des établissements publics sont étroitement associés aux procédures d'attribution des primes à leurs personnels titulaires. Chaque année⁷, il est demandé aux dirigeants des établissements de proposer une liste d'agents qu'ils souhaitent voir primés. Le service du personnel et des affaires sociales adresse en retour à la direction de l'établissement le montant des primes susceptible d'être attribué à ces agents et demande quelles sont les modulations individuelles que la direction entend leur attribuer. Le service du personnel et des affaires sociales ne s'oppose aux demandes des établissements que pour rappeler la réglementation indemnitaire ou veiller à harmoniser les pratiques indemnitaires au sein du ministère.

Sur le second point, il convient de préciser qu'en l'état actuel des textes, il est impossible de conférer au président du musée du Louvre le pouvoir disciplinaire : cette suggestion ne serait en effet pas conforme aux dispositions législatives portant dispositions statutaires de la fonction publique.

Ainsi, l'article 19 du titre Ier du statut général des fonctionnaires dispose que le "pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination". En vertu des textes statutaires régissant les corps de fonctionnaires, le pouvoir de nomination appartient en général au ministre dont ils relèvent.

En application de l'article 19 susmentionné, les ministres détiennent donc le pouvoir disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires. Toute délégation de ce pouvoir disciplinaire est étroitement encadrée : elle est conditionnée à la délégation du pouvoir de nomination qui ne saurait intervenir sans texte réglementaire.

⁷ En 1999 et en 2000, il est à noter qu'exceptionnellement cette procédure d'échanges n'a pas fonctionné.

De plus, en application du second alinéa de l'article 19 de la loi susvisée du 13 juillet 1983, les sanctions autres que celles du groupe I sont prises après consultation de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline.

Par conséquent, l'ensemble des dispositions du Statut général inscrit la procédure disciplinaire dans un cadre de gestion du personnel qui est celui des corps de fonctionnaires. Les actes de gestion disciplinaire ne pourraient donc être "déconcentrés" aux présidents des établissements publics qu'au moyen d'une modification statutaire.

Enfin, concernant les cas disciplinaires mentionnés dans le rapport, il n'est pas inutile de rappeler que la procédure ne peut être initiée que par les dirigeants de l'établissement qui ont la charge de constituer un dossier permettant d'établir la faute des agents concernés.

La Cour illustre notamment ses observations sur l'absence de pouvoir du président du musée en matière disciplinaire par l'exemple d'une affaire survenue dans le courant de l'année 2000.

Dans le cadre du vol de matériel informatique évoqué par la Cour, le musée avait déposé le 15 mars 2000 une plainte qui a abouti le 24 mai 2000 à l'interpellation et au placement en garde à vue de cinq agents de l'établissement par la police. Le jour même, à la demande de l'établissement, la ministre de la culture suspendait de leurs fonctions ces agents à titre conservatoire, dans l'attente du résultat d'un éventuel conseil de discipline.

L'agent au domicile duquel une perquisition avait permis de retrouver une partie du matériel volé ainsi que d'autres matériels a fait l'objet d'une procédure disciplinaire conduite à son terme : le conseil de discipline a été d'avis que la gravité des faits commis, et qu'il a reconnus, exigeait qu'il soit révoqué. Cette sanction a été exécutée.

Pour les autres, la commission administrative a estimé que l'absence de faute clairement établie interdisait de sanctionner ces personnels.

Le ministère de la culture souhaite évidemment que l'enquête judiciaire ouverte à la suite d'une plainte de l'établissement public qui suit encore actuellement son cours permette de remettre la main sur l'ensemble du matériel disparu et d'identifier clairement les responsables du larcin.

Enfin, sur la question de la gestion des personnels Etat, il convient de préciser que le ministère de la culture et de la communication a accepté dans le cadre du projet de contrat d'objectifs en cours de discussion entre le musée et ses tutelles de réfléchir aux moyens de parvenir à une plus grande déconcentration de la gestion des personnels titulaires qui pourrait se traduire, du point de vue budgétaire, par le transfert des emplois et des effectifs concernés. Cette décision se traduirait par l'inscription des emplois au budget de l'établissement, sur la base de la charte d'objectif des effectifs reconnue par la direction de l'administration générale. La question principale

est évidemment liée à la définition du volume d'emplois à transférer au regard des besoins quantitatifs et fonctionnels émanant de l'établissement. Il serait de ce fait répondu à l'objection relative à la globalisation des comptes du Musée du Louvre.

Au plan technique, les possibilités de transférer au musée des compétences en matière de recrutement, dans le respect des règles régissant les concours, sont actuellement à l'étude, pour le musée du Louvre comme pour les autres établissements publics administratifs sous tutelle du ministère.

La mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle devrait s'accompagner d'un suivi des ressources humaines du musée par un outil informatique déconcentré. Cela devrait permettre l'élaboration des actes de gestion la plus courante par le service du personnel du musée du Louvre en matière, par exemple, de décisions sur le temps partiel, détachements, mises en disponibilité, suivi et décompte des arrêts maladie ou maternité,...

Le principal souci du ministère est donc de déterminer quels sont les actes dont la déconcentration est susceptible de garantir effectivement une amélioration dans la gestion du personnel tout en préservant un mode de gestion structuré par l'unité des corps de fonctionnaires.

Ainsi, les actes de gestion plus "lourds" impliquant l'intervention des commissions administratives paritaires des divers corps, ne paraissent pas pouvoir être déconcentrés. Cela concerne notamment les sanctions disciplinaires, lorsqu'elles ne peuvent être prononcées qu'après avis de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire.

Il convient donc, pour le ministère, de veiller particulièrement à préserver, avec vigilance, l'unité de gestion des corps, dont une des composantes essentielles est l'examen de la situation des agents titulaires en commission administrative paritaire nationale. Néanmoins, des formes de préparation et harmonisation des points de vue des divers responsables de l'administration doivent pouvoir être mises en place, sous forme de réunions informelles ou de pré-CAP, précédant les conseils de discipline, mais aussi les commissions administratives paritaires d'examen des avancements et mutations.

Les relations avec la Réunion des musées nationaux

En ce qui concerne les relations avec la Réunion des musées nationaux (RMN), les différents textes statutaires ne permettent pas d'analyser le reversement par le Louvre d'une partie de ses recettes de droit d'entrée à la RMN "comme l'exacte contrepartie" d'un certain nombre de missions exercées par la RMN avec l'accord du musée.

Ce versement correspond à l'obligation, inscrite dans l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 portant statut de l'établissement, pour la RMN, d'assurer un certain nombre de missions pour le compte des

musées nationaux en général, dans un esprit de mutualisation auquel les musées nationaux sont attachés :

- « contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux ;

- « favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont consacrés, en organisant des expositions et en créant ou gérant des installations telles qu'espaces commerciaux, (...) »

L'article 3 du décret n° 92-1338 portant création de l'établissement public du musée du Louvre confirme à cet égard que « la RMN exerce à l'égard du musée national du Louvre les attributions prévues par le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la RMN ».

Le pourcentage de 45 % résulte d'une équation entre le montant des charges transférées par la RMN au Musée du Louvre et celui des ressources du droit d'entrée conservées par le musée. Comme le rappelle la Cour, le montant des charges transférées de la RMN au Louvre a été estimé à 6,10 M€ en 1991, soit 55 % de la recette de générée par le droit d'entrée. Il a été convenu que le solde devait bénéficier à la RMN pour assurer les missions précitées au profit de l'ensemble des musées, Louvre compris.

Le fait qu'il ait été choisi de raisonner en pourcentage et non en valeur absolue, alors même qu'une forte augmentation des recettes de droit d'entrée du Louvre était prévisible, montre bien que l'intention était de permettre non seulement au Louvre, mais également à la RMN, de bénéficier de cette croissance de recettes. Ce double choix de continuer à financer les missions de la RMN par voie de prélèvement sur recettes du droit d'entrée des musées (alors qu'il aurait pu être envisagé de compenser la perte de recettes de la RMN par une subvention pour expositions ou pour acquisitions) et de permettre une évolution significative de ce prélèvement, traduit bien la volonté de réaffirmer l'unité de la communauté des musées nationaux, au-delà des évolutions statutaires de certains d'entre eux.

Quant aux publications, elles n'ont pas vocation à être financées par le reversement effectué par le musée du Louvre sur le droit d'entrée et elles ne le sont d'ailleurs pas, dès lors qu'elles relèvent de la mission générale confiée en la matière par le décret de 1990 précité.

La RMN s'efforce en effet de bien séparer ce qui relève du droit d'entrée d'une part, et l'activité commerciale d'autre part, qui doit s'auto-équilibrer entre activités déficitaires et bénéficiaires.

Ainsi, les publications scientifiques doivent être financées, au sein des services éditoriaux et commerciaux, par les marges dégagées sur les activités plus rentables. C'est pourquoi la RMN ne peut systématiquement, même si elle s'y efforce généralement, répondre favorablement à l'ensemble des

demandes de publications scientifiques qui lui sont adressées par les différents musées nationaux.

Cependant, consciente des difficultés financières rencontrées par le musée du Louvre, la direction des musées de France a entrepris à la fois une réflexion d'ensemble sur l'organisation des musées nationaux et également, à l'égard de la RMN, une réforme des procédures destinées à minimiser les déficits tels que ceux des expositions.

L'organisation des services

La Cour examine, en second lieu, l'organisation des services, tant au niveau global de la durée et de l'aménagement du temps de travail qu'au niveau spécifique à certains services.

Durée et aménagement du temps de travail

L'état des lieux sur le temps de travail, dressé par l'établissement public, a contribué à cadrer, au cours des derniers mois, les négociations avec les organisations syndicales. A partir des directives de la circulaire ministérielle du 3 août 2001, les négociations se poursuivent au niveau des directions techniques, dont la direction des musées de France. Une attention particulière est apportée aux agents astreints au travail posté, dont les contraintes particulières peuvent justifier une durée annuelle du travail adaptée. Le musée du Louvre a avancé dans le dispositif d'application de la circulaire après de très nombreuses réunions avec les organisations syndicales locales et a contribué à la réflexion globale de la direction des musées de France.

Dans la lutte contre l'absentéisme, des progrès sont notés. Les dernières statistiques amènent à penser qu'un suivi attentif des absences injustifiées et l'intervention des retenues systématiques sur salaire sont efficaces et ont valeur d'exemple.

La Cour précise que le musée transmet au ministère l'information sur les absences injustifiées mais ignore si les retenues sont effectivement opérées.

Le ministère chargé de la culture tient à répondre à la Cour, que dans la mesure où sont communiquées au Service du personnel et des affaires sociales les absences injustifiées, le ministère effectue les retenues sur salaires en conséquence.

A compter du 1^{er} janvier 2002, la déconcentration de la paie des agents titulaires au musée du Louvre devrait pallier les difficultés de retour d'information évoqués par la Cour.

Enfin, le ministère ne peut qu'encourager l'établissement à procéder à des contrôles médicaux afin de déceler les cas de fraude.

Le service de l'accueil du public

Concernant le service de l'accueil du public, une réorganisation, notamment en ce qui concerne les pratiques de pause, sera menée parallèlement à la mise en place de l'ARTT. Un certain nombre de mesures devraient permettre d'améliorer les conditions de travail des agents et limiter la pénibilité importante du travail sous la pyramide due, en particulier, à un niveau sonore et à une température difficiles à réguler. Le projet de réaménagement de l'accueil du public et des conditions de travail sous la pyramide, inscrit au projet de contrat d'objectif, est indissociable du règlement de ce problème.

Le service de la surveillance

Le ministère de la culture précise que le fonctionnaire chargé du service de surveillance (technicien des services culturels) a été déchargé de ses fonctions à la suite du vol d'un Corot, mais l'absence de mise en cause réelle de sa responsabilité n'a pu aboutir à le suspendre de ses fonctions. Seule une décharge suivie d'un transfert de fonctions ont donc été décidés.

S'agissant du service de la surveillance, le ministère confirme qu'une évolution favorable est en cours. Le groupe de travail sur la sécurité, constitué après le vol du "Chemin de Sèvres" de Corot le 3 mai 1998, a émis des propositions qui ont servi à réformer le service de surveillance de jour. Une de ces propositions, importante à l'égard du public, est l'obligation de port de la tenue de travail par tous les agents d'accueil et de surveillance.

Pour la surveillance de nuit, le musée du Louvre veille, avec une attention particulière, à une application effective des prescriptions élémentaires en matière de sécurité. Le recensement des procédures en cours actuellement et leur systématisation devraient améliorer la fiabilité du travail des agents de nuit.

Les départements de conservation

Concernant enfin les départements de conservation, il est rappelé que le statut particulier des conservateurs du patrimoine énumère notamment les diverses missions professionnelles qui leur sont confiées. Outre les fonctions directement liées aux collections, les conservateurs, dans le cadre de leur travail de mise en valeur et de diffusion des connaissances concernant le patrimoine, peuvent préparer des publications et dispenser des enseignements liés à leurs compétences scientifiques. Par ailleurs, ils participent à l'application des textes relatifs au patrimoine, dans le domaine des musées

mais aussi des domaines voisins (monuments historiques, inventaire, archéologie...).

Il n'en demeure pas moins que le travail des conservateurs se situe dans un cadre hiérarchique. Il appartient au chef d'établissement, ou au chef de département, de fixer le cadre général d'orientation de ces travaux et d'en contrôler l'exécution. En particulier, pour la part d'activité extérieure donnant lieu à publications, conférences, enseignements, etc., faisant le plus souvent l'objet de rémunérations, il est nécessaire qu'au Louvre comme dans les autres musées nationaux, les conservateurs du patrimoine informent le chef d'établissement, ou le chef de département, et demandent, le cas échéant, les autorisations requises pour les activités donnant lieu à rémunération, en application des règles de cumul rappelées par les circulaires de la direction de l'administration générale du 13 juillet 2000 et de la direction des musées de France des 12 mai 1999 et 19 décembre 2000.

S'agissant de l'informatisation des collections, réalisée à 100 % pour le département des arts graphiques mais moins avancée pour les autres départements, il est rappelé que le nombre d'objets, leur nature, la complexité de l'histoire de la constitution de certaines collections, expliquent pour une large part les différences constatées.

Par ailleurs, la coexistence de quatre systèmes informatiques particuliers n'est pas incohérente dans la mesure où les besoins diffèrent selon la nature des œuvres. Elle n'est pas non plus incompatible avec le reversement dans les bases nationales gérées par la direction des musées de France.

A ce jour, tous les départements ont reversé un total de 26 717 notices et alimentent en permanence la base Joconde. Les réflexions menées actuellement entre la direction des musées de France et le musée du Louvre concernant les quatre autres départements devraient aboutir également à un reversement, comme cela a été le cas pour la base "MNR" qui a été intégralement alimentée par les sept départements.

En ce qui concerne l'inspection générale des musées, elle a vocation à contrôler et conseiller le musée du Louvre comme l'ensemble des musées nationaux ; sans que son intervention ait pris jusqu'à présent la forme de missions d'inspection et de contrôle, elle n'en n'est pas moins intervenue sur divers sujets tels que le dossier de récolement.

L'exercice des missions

Enfin, la Cour examine l'exercice de ses missions par l'établissement public.

Les missions relatives aux collections du musée

La mauvaise tenue des inventaires

Comme il a été précisé précédemment, les réflexions menées par la direction des musées de France avec le musée du Louvre quant à l'informatisation et la numérisation des collections permettront de progresser dans la tenue des inventaires. Cet objectif est considéré comme prioritaire dans le projet de contrat Etat-Musée du Louvre 2002-2004 dans lequel trois indicateurs d'efficacité ont été inscrits sur ce thème.

Concernant le récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques, il convient de noter que désormais, depuis deux ans, des conservateurs et des vacataires sont spécialement affectés à cette tâche qui est par ailleurs coordonnée sur un plan global à la direction des musées de France par un conservateur général.

De plus, la mise en application de la loi relative aux musées de France, dès lors qu'elle sera votée, devra accélérer le processus.

L'ouverture du musée au public

La Cour note que, bien que la convention passée le 23 février 1998 avec la société des amis du Louvre subordonne les engagements des parties à une évaluation périodique de leurs efforts financiers respectifs, aucun bilan financier n'a été réalisé.

Le ministère de la culture et de la communication souligne que ladite convention a été examinée à titre d'information lors du conseil d'administration du musée du Louvre dans la séance du 20 mars 1998. Le ministère veillera particulièrement à ce que le musée présente aux membres du conseil d'administration pour information un bilan financier rétrospectif permettant d'évaluer le montant des avantages consentis aux membres de cette association et le produit des cotisations de l'association affecté aux achats d'œuvres d'art et à d'autres dépenses dans l'intérêt du musée.

La sécurité des collections

Enfin, concernant la sécurité des collections, la Cour rappelle qu'un certain nombre de mesures ont été prises à l'issue du vol du Corot dont la mise en place d'un groupe permanent de sécurité. Il convient de préciser qu'un bilan de l'activité de ce groupe de sécurité a notamment été présenté au conseil d'administration du 30 juin 2000.

Par ailleurs, le ministère chargé de la culture conteste la remarque de la Cour concernant le désaccord sur ce sujet qui pourrait laisser croire à un désintérêt du ministère sur ce sujet : le ministère rappelle qu'il a été très attentif aux mesures prises à l'issue de ce vol et qu'un certain nombre de réunions se sont tenues avec l'établissement sur les suites du rapport d'audit commandé par le musée en 1998. Les réunions de travail avec l'établissement ont notamment permis de préciser la programmation des travaux en éliminant notamment les préconisations inadaptées pour le musée, en regroupant les

opérations en fonction notamment des priorités et délais de mise en œuvre et en lissant les montants de travaux à réaliser chaque année. Il est en outre nécessaire de rappeler que le schéma directeur de sûreté des œuvres du musée du Louvre constitue la première priorité du contrat d'objectifs entre le musée et l'Etat en cours de discussion.

Évalué à 15,24 M€ sur 5 ans, il bénéficiera d'un crédit global de 3,71 M€ dès 2002 sur le budget du musée du Louvre qui sera doté à ce titre d'une mesure nouvelle en équipement de 1,37 M€.

Les éventuels excédents de gestion par rapport aux objectifs globaux du musée y seront prioritairement affectés pour permettre l'accélération du plan.

Egalement, un programme pluriannuel en matière de sécurité-incendie complétant les projets traités dans le cadre de l'opération Grand Louvre devra être proposé par le musée et inscrit dans le contrat d'objectifs.

La gestion du domaine national du Louvre

Le financement des charges

S'agissant des travaux d'investissement du musée du Louvre, le ministère chargé de la culture souhaite rappeler que la subvention correspondant à la dotation d'équipement courant, versée à partir du chapitre 66-91 au musée du Louvre, a connu une augmentation substantielle au cours de la période examinée et notamment ces dernières années puisqu'elle est passée de 1,14 M€ à 4,63 M€, soit une évolution de + 305 %.

S'agissant du financement des travaux sur les parties classées "monument historique", une étude avait été commandée à l'architecte en chef des monuments historiques afin d'évaluer la charge annuelle à supporter par le musée pour la réparation et l'entretien du patrimoine bâti à l'issue de la réalisation du projet Grand Louvre. L'architecte a rendu les conclusions de son étude en décembre 1999 qui aboutissait à chiffrer les travaux à 33,69 M€ sur 10 ans.

Le ministère de la culture et de la communication conteste la remarque selon laquelle l'établissement ne parviendrait pas à s'entendre avec le ministère pour le financement de ces opérations sur un calendrier raisonnable. En effet, après examen de ce rapport et discussions avec la direction du budget dans le cadre de la préparation de la loi de finances, un montant de 2,58 M€ a été inscrit en LFI 2001 sur le chapitre 66-20 afin de permettre au musée de prendre en charge ces travaux de clos et couvert. Ce montant a été reconduit dans le PLF 2002 à hauteur de 2,59 M€.

La location des espaces du musée pour des manifestations exceptionnelles

La Cour explique que les manifestations organisées par le musée du Louvre sont nombreuses et comporteraient certains risques. La Cour cite notamment la soirée organisée le 5 décembre 2000 et appelle le musée du Louvre pour l'avenir à une nécessaire retenue quant à l'organisation des soirées privées dans ses locaux.

La Cour a exposé par ailleurs, dans le paragraphe de présentation du présent rapport, sa position selon laquelle l'autonomie accordée à l'établissement public depuis sa création serait insuffisante.

Le ministère chargé de la culture ne peut que relever la contradiction entre ces deux observations. Si l'autonomie du musée doit être plus importante dans les faits, il convient pour l'établissement de développer ses ressources propres afin de rendre le musée moins dépendant des subventions versées par le ministère chargé de la Culture. A cet égard, il ne semble pas inutile de rappeler que le pourcentage de ressources propres (en fonctionnement) de cet établissement est passé en exécution de 33 % en 1993 à 44 % en 2000, ce qui démontre le dynamisme du musée du Louvre.

Par ailleurs, comme chacun sait, les principales ressources de l'établissement sont tirées du droit d'entrée et sont donc très dépendantes de la conjoncture internationale et de l'évolution de la fréquentation touristique de la France. Comme nous le rappelle l'actualité en cette fin d'année 2001, des faits extérieurs au musée et indépendants de sa volonté peuvent avoir un impact négatif sur ses ressources de droit d'entrée. Aussi la véritable autonomie du musée doit être recherchée par le développement et la diversification de ses ressources.

L'évolution de la répartition des recettes propres de l'établissement au cours de la période examinée montre la réussite du musée dans cet effort de diversification de ses recettes. En 1993, les ressources propres de l'établissement se répartissaient entre les recettes tirées de l'activité " musée " au sens strict à hauteur de 86 % et les recettes tirées des activités annexes (parrainages, auditorium, concessions,...) à hauteur de 13 %. En 2000, cette répartition était de 61 % pour les recettes tirées de l'activité musée et 39 % pour les autres recettes. Ainsi, à titre d'exemple, les recettes de concession ont progressé de 2,21 M€ en 1993 à 3,52 M€ en 2000 ; les recettes de location d'espaces ont progressé de 0,35 M€ à 2,33 M€. Ces recettes de locations d'espaces (qui ne sont pas liées aux évolutions des flux de visiteurs) organisées dans le respect des prescriptions de sécurité qui s'imposent à l'établissement, représentent ainsi un moyen pour le musée de développer sa propre autonomie vis à vis du ministère .

Enfin, le ministère souhaite souligner d'une part, que les réceptions ne sont jamais organisées dans les salles muséographiques dans le souci de protéger les œuvres, et d'autre part les dispositions de sécurité sont prises par le musée et traduites à chaque fois dans un cahier des charges qui fait l'objet,

pour les principales manifestations, d'une approbation de la préfecture de Paris.

Ainsi, comme le reconnaît d'ailleurs la Cour, pour la soirée du 5 décembre 2000, l'ensemble des prescriptions de sécurité avaient été imposées.

Par conséquent, compte tenu du fait que les mesures de sécurité ont à chaque fois été prises, le ministère estime que l'on peut demander au musée une grande vigilance dans l'organisation de ces locations d'espaces sans pour autant le conduire à limiter ces soirées privées.

En conclusion, l'autonomie du musée du Louvre est conforme à la fois à celle dont jouissent les établissements publics administratifs sous tutelle du ministère chargé de la culture en général et à sa mission statutaire qui se situe au sein d'une organisation par l'Etat des différentes activités liées aux collections nationales.

Des améliorations pourront être apportées par le transfert de la gestion des personnels d'Etat et la signature d'un contrat d'objectifs répondant ainsi à l'obligation imposée au musée par l'article 6 du décret de 1992 portant statut de l'établissement, de rédiger un cahier des charges.

Enfin, la question du montant de la redevance versée à la RMN ne peut être traitée que dans le cadre d'une réflexion globale amorcée par la direction des Musées de France sur les perspectives et la nouvelle stratégie à adopter pour les musées nationaux et la RMN. Mais il convient de rappeler qu'aujourd'hui les dispositions réglementaires relatives au financement de la RMN ne s'expliquent que par les contraintes et obligations de service public qui lui sont globalement assignées.

*REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR DE L'ETABLISSEMENT
PUBLIC DU MUSEE DU LOUVRE*

Pour éclairer la situation dans laquelle se trouve le Louvre aujourd'hui, il est utile de rappeler les éléments du contexte qui ont conduit à la création de l'établissement public du Louvre en 1993 et les acquis que la période écoulée a permis d'engranger ou de renforcer. Il apparaît ainsi que les préconisations que formule la Cour en conclusion, de nature à conforter l'autonomie du Louvre, s'inscrivent dans la dynamique du projet Grand Louvre, lancé il y a tout juste vingt ans.

Si le musée ne conteste pas le constat principal de la Cour relatif aux difficultés nées d'une autonomie encore limitée, notamment en matière de personnel, il convient de rappeler que le musée du Louvre n'était en effet que service déconcentré de l'Etat jusqu'en 1992 : il ne disposait pas de la personnalité morale et n'avait donc pas la capacité juridique de contracter ; le

directeur du Louvre n'avait pas autorité sur l'ensemble des personnels affectés au musée, les uns ayant un statut de droit public et les autres de droit privé ; il ne possédait pas de budget propre et sa gestion était éclatée sur deux budgets différents, celui de la RMN et celui de l'Etat ; il n'avait pas la maîtrise de ses recettes. L'autonomie limitée dont dispose le Louvre tient pour beaucoup à l'héritage d'un passé encore récent dont il convient de faire l'inventaire.

C'est ce à quoi tant le ministère que le musée se sont attachés depuis plus d'un an à l'occasion de la rédaction du projet de contrat d'objectifs et de moyens entre le musée et ses ministères de tutelle qui couvrira la période 2002-2004. L'une des principales novations de ce contrat est la déconcentration de la gestion du personnel titulaire qui sera effective au 1^{er} janvier 2003.

Dans ce contexte, il me paraît opportun de mentionner les principales réussites du musée, sur lesquelles ce dernier peut s'appuyer pour s'attacher à mieux exercer les missions qui lui sont assignées par son décret constitutif, dont l'obtention n'a été acquise que par des adaptations et des transformations en profondeur réalisées tout au long de la période écoulée :

- le Louvre est l'institution culturelle française la plus visitée : il reçoit aujourd'hui 6 millions de visiteurs par an, soit un doublement en dix ans, constitue une force d'attraction touristique incomparable (65 % de ses visiteurs sont étrangers) et concourt grandement à la démocratisation culturelle (39 % des visiteurs ont moins de 25 ans ; 30 % des visiteurs bénéficient de l'entrée gratuite, dont 1 million de jeunes de moins de 18 ans).
- il offre à un public diversifié l'accès le plus large au savoir en accompagnant la visite par un éventail de moyens didactiques à destination des différentes catégories de publics, en proposant une programmation artistique étendue et en menant des actions spécifiques visant l'élargissement de son public ; celui-ci peut contempler les œuvres dans des espaces muséographiques rénovés, qui ont doublé pour atteindre près de 70 000 m².
- enfin, le Louvre participe directement à son expansion en augmentant ses ressources propres, dont il a doublé le montant depuis 1993, en menant notamment une politique active de recherche de mécénats.

La prise en compte de ces éléments est essentielle pour apprécier l'action qu'a menée le musée au cours de ces huit dernières années.

Le cadre juridique et financier de l'autonomie du musée du Louvre

Les comptes

La mise en œuvre de la déconcentration de la gestion des personnels titulaires au 1^{er} janvier 2003 s'accompagnera de l'intégration au Budget de l'établissement des dépenses et des recettes afférentes ce qui permettra de donner une vue exacte du coût de fonctionnement réel du musée.

La gestion du personnel

La différence entre les effectifs théoriques du musée tels qu'ils ressortent de la charte d'objectifs tenue à jour par le ministère et les effectifs réels est effectivement important : près de 220 agents au 1^{er} janvier 2001 dont les $\frac{3}{4}$ sont des personnels d'accueil et de surveillance. Cette situation est la principale cause de l'insuffisance d'effectifs constatée sur tous les corps du musée mais dont l'effet le plus visible est le taux de fermeture des salles du musée qui avoisinera 26 % en début 2002.

Dans le cadre de la déconcentration de la gestion du personnel du ministère vers l'établissement, le musée devrait obtenir le transfert des postes budgétaires tels qu'ils ressortent de la charte d'objectifs ainsi que les moyens en crédits correspondants ce qui, accompagné d'une simplification des procédures de recrutement sur concours de certains agents titulaires et du transfert au Louvre de la responsabilité en la matière, devrait conduire à résorber les déficits correspondants d'ici 2004 et donc à améliorer très significativement le taux d'ouverture des salles du musée.

Jusqu'en 1999, le musée du Louvre, comme l'ensemble du ministère, a eu recours à l'emploi de vacataires sur besoins permanents pour pourvoir des postes vacants. Ils étaient d'autant plus nécessaires pour faire face aux agrandissements successifs de l'établissement.

A la suite d'un conflit survenu dans tout le ministère en mai 1999, un protocole d'accord a été signé le 8 juin, qui s'est traduit dans une circulaire du 15 octobre 1999. Les diverses dispositions qu'elle contient ont restreint de façon radicale l'emploi d'agents vacataires, prohibant le recrutement de nouveaux agents vacataires sur besoins permanents. Un plan de stabilisation ambitieux était par ailleurs mis en place. Ce plan, au musée du Louvre, a produit d'importants résultats : 85 agents vacataires ont été titularisés en 2000 de ce fait.

La résorption de l'emploi précaire est donc déjà bien avancée, et la situation actuelle est très largement régularisée par rapport aux observations de la Cour.

La Cour, pour illustrer les difficultés auxquelles conduit l'absence d'autonomie en matière de gestion des personnels titulaires, cite le traitement de l'affaire relative à des agents du service de nuit qui auraient été impliqués dans une série de vols commis au préjudice du musée. Une instruction judiciaire est en cours, le Musée ayant saisi la justice. La commission administrative paritaire du ministère a proposé de sanctionner l'agent chez lequel du matériel volé a été retrouvé dans le cadre de l'enquête. Pour les autres, elle a estimé que les éléments du dossier ne pouvaient être retenus à la charge des agents mis en cause pour qualifier des fautes professionnelles. Il est à relever qu'aucun vol n'a été constaté depuis.

Les relations avec la Réunion des musées nationaux

Le versement d'une redevance par le musée du Louvre à la RMN, assise sur le produit du droit d'entrée dans les collections permanentes, trouve son fondement juridique dans l'article 24 du décret 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre.

A l'époque, la contribution du Louvre au financement des missions de la RMN a été établie *ad valorem*, le pourcentage retenu de 45 % appliqué au droit d'entrée dans les collections permanentes, visant à garantir à la RMN un niveau de ressources nettes en provenance du Louvre (déduction faite des charges autrefois supportées par elle et désormais transférées au musée) identique à celui dont elle bénéficiait antérieurement, l'année 1991 ayant été prise pour base de calcul.

Sous l'effet de l'accroissement de la fréquentation et de la politique tarifaire menée, le montant de la redevance a été porté aux alentours de 9,91 M€ en 2000, ce qui correspond à un doublement par rapport à l'année de référence (5,03 M€ estimés en 1991). Il constitue aujourd'hui un des tout premiers postes de dépenses du Louvre.

La Cour souligne que la situation actuelle conduit à ce que l'établissement public du musée du Louvre « *voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du palais national du Louvre qui lui incombent désormais* ».

Il est exact que, aujourd'hui, avec la fin du projet Grand Louvre, le principal défi auquel est confronté l'établissement public est d'assurer le fonctionnement pérenne du musée. Comme la Cour l'a relevé, les effectifs actuels ne sont pas suffisants pour ouvrir l'intégralité du musée restauré dont le taux de fermeture avoisine les 22 % en 2001. Cette situation suscite une certaine insatisfaction des publics du Louvre et notamment des 65 % de visiteurs étrangers. Elle crée également des problèmes complexes de gestion des flux et de sécurité dans le Palais. De surcroît, les conditions d'accueil se sont dégradées au fur et à mesure de l'accroissement de la fréquentation du

Musée, comme en témoignent les files d'attente pour accéder aux collections dont le Musée a la garde ce qui peut avoir un effet dissuasif sur le public français. Un renforcement des effectifs est attendu également pour les services techniques de l'établissement en charge de l'entretien du palais et de ses équipements.

D'autre part, des charges importantes jusque là assumées par l'établissement public constructeur ont été transférées au Louvre : les équipements doivent être entretenus et améliorés voire remplacés sans que les dotations actuelles permettent, à ce jour, de prendre en compte totalement ce besoin impératif.

Sur tous ces points, le musée s'est engagé avec le ministère de la culture et de la communication et le ministère du budget, dans la négociation d'un contrat pluriannuel qui vise, sur la base de priorités claires, à une remise à niveau de ses moyens et une meilleure gestion des ressources humaines qui, comme la Cour l'a relevé, peut être améliorée.

Les évolutions que le rapport de la Cour des comptes préconise ne sauraient, bien entendu, remettre en cause le principe de solidarité entre les musées nationaux, principe auquel le musée du Louvre est très attaché et auquel il contribue actuellement par le versement qu'il effectue à la RMN. Si le Louvre souhaite une révision à la baisse de ce prélèvement afin qu'il soit mieux proportionné à son objet véritable, cette mesure ne peut intervenir qu'au terme d'une réflexion menée par le ministère sur les équilibres financiers et l'évolution du système des musées nationaux.

La Cour a par ailleurs relevé que « *l'établissement public du Louvre voit chaque année ses ressources propres amputées de manière substantielle au moment même où il rencontre des difficultés pour financer les charges de travaux et d'entretien du palais national du Louvre qui lui incombent désormais. Pour autant, il n'est nullement assuré que ses demandes de publications seront favorablement accueillies par la RMN qui, dans le cadre d'une convention entre les deux établissements, récemment dénoncée par le Louvre, assurait l'essentiel de l'activité éditoriale du musée* ».

L'établissement public du musée du Louvre a, dans ce cadre, entrepris une clarification de ses relations avec la RMN. Il a notamment engagé une renégociation de la convention qui, depuis 1995, le liait à la RMN en matière d'éditions. Le souhait du Musée est d'établir un partenariat plus équilibré qui lui permette réellement de valoriser par tous les moyens appropriés, la connaissance sur les collections dont il a la charge, comme le prévoit son décret statutaire.

L'organisation des services

Durée et aménagement du temps de travail

Le Louvre a effectué en 2000 un état des lieux des temps de travail des agents du musée, préparatoire à la négociation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail qui doit intervenir au 1^{er} janvier 2002.

Les durées du travail constatées ne se distinguent en rien de celles des catégories de personnels équivalentes dans les autres établissements du ministère de la culture. Ainsi, le document de synthèse de l'état des lieux établi par le ministère de la culture et présenté aux organisations syndicales en mars dernier fait apparaître que les durées du travail recensées au Louvre se situent en moyenne dans la tranche supérieure, par exemple en ce qui concerne les agents de la surveillance, de celles identifiées dans les autres structures du ministère de la culture.

Le constat de la Cour doit donc être replacé dans son contexte sauf à donner une image totalement faussée de la réalité du musée du Louvre.

S'il est exact qu'un certain nombre d'agents connaissent une durée annuelle de temps de travail inférieure à 1 600 heures, cette situation est, en général, justifiée par la pénibilité ou les conditions spécifiques de l'exercice de leur activité.

Des cas extrêmes ont été relevés par la Cour dans l'état des lieux réalisé par le musée. Ils ne concernent qu'un nombre très réduit d'agents : 3 pour ceux qui effectuent moins de 1 300 heures en raison d'un régime d'astreinte qui sera revu, 6 pour ceux qui bénéficient effectivement d'une journée de repos supplémentaire hebdomadaire, en vertu d'un usage non écrit ancien.

En ce qui concerne les agents du service de la surveillance de nuit, ils effectuent les horaires de l'ensemble des agents du ministère ayant le même type de fonctions, soit 95 nuits d'une durée de 15 h 30. Un prochain décret doit permettre d'assurer le fondement juridique de cet usage général.

En ce qui concerne l'absentéisme, le constat de la Cour doit être nuancé. La notion d'absentéisme a, en effet, une définition beaucoup plus large que celle indiquée par la Cour puisqu'elle inclue notamment les congés maternité et les congés longue maladie.

Dès lors, les taux constatés ne sont pas différents de ceux des institutions comparables et ont eu tendance à se réduire nettement depuis la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'absentéisme injustifié auxquelles la Cour fait référence. Ainsi, en ce qui concerne le corps des agents de surveillance, le chiffre de l'absentéisme, toutes causes et tous agents confondus, n'est que de 8,4 % en 2001.

Enfin, dans le cadre du projet de contrat pluriannuel, un groupe de travail a été créé sur le suivi de l'absentéisme et cet indicateur sera tout particulièrement suivi.

Le service de l'accueil du public

Concernant les indications relatives au fonctionnement de la banque d'information, il est à noter que c'est en dessous d'un effectif de dix (et non cinq) que les agents de la banque d'information se mettent aujourd'hui en accueil dit « différé ».

Les situations relevées par la Cour et la dégradation du service qui en résulte ont leur origine dans le constat d'une certaine pénibilité du travail sous la pyramide du Louvre et les mesures successives qui ont été conçues pour y remédier qui ont essentiellement consisté en des aménagements d'horaires.

Le musée a, comme l'a souligné la Cour, lancé en 2001 une étude de réaménagement des fonctions d'accueil et des espaces avec comme objectif l'amélioration de l'accueil du public, des conditions de travail des agents et de la sécurité qui devrait porter ses fruits d'ici trois ans à venir.

En liaison avec les négociations relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, un projet de réorganisation du fonctionnement du service de l'accueil -applicable au 1^{er} janvier 2002- sera présenté à un tout prochain comité technique paritaire du musée. Ce projet prévoit que la durée totale des pauses n'excède pas 1 heure quinze par jour en contrepartie d'un ensemble de mesures facilitant l'accomplissement des missions du service et améliorant les conditions de travail des agents (jours de repos consécutifs, restructuration des plannings et affectation des agents en fonction de critères adaptés à leur situation, ...).

Le service de la surveillance

Plusieurs réformes relatives à la surveillance de jour ont été lancées depuis 1998. Ainsi, une réforme de l'organisation générale du service de la surveillance a été mise en œuvre le 21 novembre 1998.

Devant l'insuffisance des effectifs, un « plan d'ouvertures garanties des salles » a été mis en œuvre à partir de 1999. Il a permis de rationaliser l'emploi des agents, en supprimant les postes en espaces fermés. A effectifs constants, il a permis d'augmenter la superficie ouverte au public de plus de 5 %.

Une réforme complémentaire a été menée à bien dans le courant de l'année 1999 : il s'agit de la réforme de la région Napoléon (les espaces centraux d'accueil du public), qui a conduit à réaffecter dans les salles du

musée 40 agents employés jusqu'alors à la surveillance de la pyramide. Cette mesure, négociée tout au long de l'année 1999, a été effective au début 2000.

Enfin, une autre réforme a été engagée en 1999 et achevée en janvier 2001 : il s'agit de l'organisation du travail de surveillance en salle, conçue pour assurer une meilleure utilisation des agents présents, répartis en petites unités de travail. Elle concerne effectivement tous les agents en salle, soit environ 600 agents.

Ces réformes ont été mises en œuvre afin d'ouvrir le musée au maximum avec le nombre d'agents dont il dispose tout en respectant les règles de sécurité des œuvres et du public.

Le Louvre ignore sur quels éléments objectifs se fonde la Cour pour affirmer que les postes de surveillants dans les salles sont abandonnés à certains moments de la journée et que l'obligation du port de la tenue n'est pas respectée.

S'agissant de la surveillance de nuit, la refonte du manuel des procédures, précisant les tâches essentielles des agents et les procédures à mettre en œuvre, a été menée à bien depuis le début de l'année 2001. Elle doit permettre une normalisation et une amélioration des pratiques.

Les départements de conservation

La Cour relève l'absence de directives communes aux sept départements du musée qui explique la diversité des pratiques observées dans leurs différents domaines d'intervention. Cette situation est le fruit de l'histoire. Avec la création de l'établissement public, les départements de conservation ont été placés sous l'autorité du Président directeur du Louvre qui a notamment pour rôle de définir et de mettre en œuvre la politique scientifique et culturelle du musée.

Dans le cadre du projet de contrat pluriannuel 2002-2004, le musée a ainsi identifié parmi ses toutes premières priorités pour les trois ans à venir le renforcement de la cohésion de la politique scientifique, le parachèvement de l'inventaire et de l'immatriculation des collections, le développement de leur couverture scientifique, la mise en œuvre d'une politique d'édition du musée. L'objet des observations de la Cour est donc au cœur des préoccupations du musée qui intensifiera son effort pour mieux connaître, préserver et valoriser la connaissance sur ses fonds en y affectant les moyens nécessaires.

Ainsi, en matière d'éditions, le musée a créé une commission des publications qui propose au président un programme pluriannuel de publications, répondant aux besoins existants dans les domaines scientifiques, pédagogiques et grand public, et dont les orientations seront mises en œuvre par les services et départements du Musée.

A propos de l'observation de la Cour relative à la perception par les conservateurs d'honoraires et de droits d'auteur pour des activités exercées au sein même du musée, il convient de distinguer trois cas de figure différents :

- les droits d'auteur (forfaitaires) pour les catalogues d'exposition et les catalogues scientifiques sont considérés comme une compensation financière pour le surcroît de travail qu'exige, pour les conservateurs concernés qui ne sont pas déchargés de leurs autres tâches, ce type de publication ;
- la rémunération des cours dispensés à l'école du Louvre, dont la préparation requiert beaucoup de temps, répond à ce même type de considération ;
- les conférences prononcées à l'auditorium ont un lien étroit avec l'activité des conservateurs dans l'établissement mais donnent lieu à une rémunération très modeste, dans l'absolu et si on la compare à celle qui pourrait être versée dans un cadre "privé". Cette rémunération constitue plutôt un élément de gratification qu'un réel facteur de motivation.

S'agissant de l'informatisation des collections, il convient de préciser que le nombre d'objets et leur nature, très divers selon les départements, expliquent largement les différences constatées. Ainsi l'informatisation de l'inventaire des plus de 100 000 œuvres du département des antiquités orientales - dont une part prépondérante est non exposée- ne constituait pas jusqu'à présent une priorité, ce qui explique un taux faible de 12 %. A l'inverse, le cas particulier du département des arts graphiques, qui connaît un taux d'informatisation de 100 %, tient à l'absence de lieu d'exposition permanent au musée du Louvre, en raison de la fragilité des œuvres, et à l'affectation régulière d'un mécénat à la réalisation du projet d'informatisation.

L'exercice des missions

Les missions relatives aux collections du musée du Louvre

La tenue des inventaires

A propos du problème de numération des œuvres conservées par le Louvre, soulevé par la Cour, il convient de relever qu'en presque deux cents ans, les pratiques ont nécessairement connu des variations, des interprétations, voire des dérives. Ce phénomène s'est trouvé accusé d'une part par une relative absence de directives communes et d'autre part par les différences de nature des collections. L'exemple du département des sculptures, auquel a été versé le produit des fouilles du Louvre (composé de plusieurs dizaines de milliers d'artefacts dûment enregistrés dans un système

informatique mais qui ne constituent pas des suites numériques en continu), est à l'égard de ce dernier point éclairant.

La complexité des inventaires est extrême principalement dans les départements archéologiques. Ainsi, le département des antiquités grecques, étrusques et romaines a, en 1993, préalablement au récolement des œuvres du département, mené une réflexion sur les diverses numérotations utilisées depuis 200 ans et leur signification exacte : un fascicule a été rédigé au sein du département qui permet d'analyser la complexité mais aussi la logique du système et de faciliter le travail actuel de récolement des collections.

Cette réflexion a mis en évidence les problèmes inhérents au récolement des œuvres d'après les livres d'entrée depuis 1816. On peut citer par exemple :

- l'absence de livres d'entrée pour la période du Second Empire, ainsi que pour la collection Campana (près de 10 000 objets) et la mission de Renan en Phénicie (partagée entre ce département et celui des antiquités orientales) : cette absence ne peut être que partiellement palliée par les fiches préparatoires à la rédaction des livres d'entrée, ou les étiquettes collées sur les objets.
- l'enregistrement partiel dans plusieurs registres du reversement, dans les années 1948-1952, des collections d'antiquité classique du musée Guimet, dont la liste complète n'a jamais été dressée ; beaucoup d'objets de séries ont dû rester sans numéro.
- l'inscription d'objets très semblables, que la description ne permet pas de différencier : seul le marquage, s'il a été fait et s'il a résisté, permet de les identifier.
- l'inscription de séries d'objets sous un même numéro, d'objets non décrits et pour la plupart non marqués (exemple : CA 695 « environ 250 fragments de figurines »).
- l'abus d'attribution de numéros supplémentaires et la confusion éventuelle entre livre d'entrée et registre supplémentaire.
- les problèmes de marquage : les techniques habituelles de marquage ne sont pas infaillibles. Beaucoup d'anciennes étiquettes collées sur les objets ont disparu. Le marquage à la peinture ou à l'encre, plus résistant et plus discret, est satisfaisant pour les petits objets, mais est mal adapté pour les gros objets non maniables, en particulier les sculptures.

Les équipes scientifiques des départements antiques sont donc confrontées à des tâches de récolement très complexes et résultant d'une diversité de situations historiques qui empêche tout traitement normalisé sauf à faire table rase du travail d'inventaire des deux siècles précédents. Les départements procèdent à ce travail de récolement par tranches à l'occasion

de campagnes de restauration, de l'élaboration de catalogues sommaires, raisonnés ou d'expositions temporaires. L'informatisation progressive des collections permet également, comme le souligne la Cour, de démêler les complexités accumulées.

La difficulté identifiée par la Cour du récolement des œuvres d'art mises en dépôt par le Louvre auprès d'autres institutions publiques a sans doute pour principale origine la tenue des inventaires ; il est aussi à noter que la méthodologie retenue par la Commission, qui a choisi de procéder au récolement région par région en associant toutes les institutions déposantes, a pu ralentir la progression du travail.

L'ouverture au public

La Cour observe que le musée n'est pas en mesure de mettre en place une politique de fidélisation des publics.

Il est vrai que cette politique s'appuie pour une bonne part sur la société des amis du Louvre, association autonome reconnue d'utilité publique en 1898. Pour autant, le musée, à travers son service culturel, joue un rôle majeur dans le développement du nombre d'adhérents de cette société, notamment à l'occasion des actions de sensibilisation qu'il mène auprès des comités d'entreprise, lesquelles constituent un élément fort dans l'élargissement des publics (les adhésions souscrites par l'intermédiaire d'une collectivité représentent une part de 25 % des amis du Louvre). Par ailleurs, en 1995, le Musée a créé à destination du public âgé de 18 à 26 ans une carte « Louvre jeunes » qui donne notamment libre accès pendant un an aux collections permanentes et aux expositions temporaires, ainsi qu'une réduction sur les activités proposées par le Musée.

La cohérence du dispositif existant, qui repose sur les efforts conjugués de la société des amis du Louvre et du Musée, assure la mise en œuvre d'une politique de fidélisation des publics efficace, dont l'inspiration émane naturellement du Louvre. La convention passée en 1998, dont le musée s'attache, avec la société des amis du Louvre à parfaire l'application, encadre ce dispositif auquel elle a apporté une nécessaire transparence.

La Cour affirme que, dans l'état actuel, les exigences réglementaires en matière de sécurité ne sont pas toutes respectées. Cette observation doit être largement nuancée. Les espaces non traités dans le cadre de l'opération Grand Louvre représentent à peine 5 % des surfaces occupées par les collections permanentes. Ils sont conformes aux règles qui étaient en vigueur lors de leur ouverture. Le musée va accroître les efforts qu'il a déjà engagés pour améliorer sa sécurité contre le risque d'incendie par la mise en œuvre d'un programme portant sur différents aspects de celle-ci (aménagement de locaux pour diminuer le temps d'intervention du détachement de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, actions de formation et de levées de réserves, travaux de rénovation d'installations électriques vétustes, travaux d'étanchéité du Palais par isolation des niveaux et des locaux les uns par

rapport aux autres, réflexion sur la mise en place d'un système de sécurité-incendie unique pour l'ensemble de l'établissement).

L'équipement de l'établissement par des dispositifs aptes à chiffrer la fréquentation des espaces ouverts au public est indispensable pour prévenir tout problème de saturation et rendre optimale la capacité d'accueil du musée. Les tests effectués à la porte des Lions et à l'entrée des expositions temporaires du hall Napoléon permettent d'envisager à terme l'extension du système de comptage aux 20 zones d'alarme du Louvre. La définition d'un mode d'exploitation humaine des informations recueillies permettra d'agir ponctuellement en cas de saturation des espaces.

La sécurité des collections

Le schéma directeur de sûreté des œuvres présenté par le Louvre pour les années 2002 à 2005 a reçu l'accord du ministère de la culture au printemps 2001 et une tranche de 3,51 M€ sera engagée en 2002 avec le concours financier ciblé de l'Etat.

La formulation utilisée par la Cour ne reflète en rien l'intensité et la qualité du travail effectué par le groupe permanent de sécurité qui réunit une fois par mois l'ensemble des responsables des services et départements concernés par la sécurité des œuvres et pilote des groupes de travail sur l'ensemble des questions de sécurité. La citation retenue par la Cour porte sur les seuls travaux de sécurité que le musée pouvait faire réaliser en interne par le service des travaux muséographiques qui ont été identifiés en 1998-1999 et dont une partie effectivement (1/3) n'est pas achevée à ce jour, mais le sera d'ici début 2002, ce qui ne constitue pas un délai aberrant.

La gestion du domaine national du Louvre

Le financement des charges

Le Louvre reçoit depuis 2001 une subvention annuelle de 2,59 M€ du ministère de la culture pour assurer le gros entretien du Palais.

Il négocie actuellement l'obtention des moyens qu'il juge absolument nécessaires pour pourvoir au renouvellement de ceux des équipements et à la maintenance qui lui ont été livrés par l'EPGL depuis 1988 et qui seront obsolètes dans un proche avenir. La prise en compte de ces charges constitue l'une des priorités du projet de contrat d'objectifs et de moyens 2002-2004 que le Louvre a présenté.

La location d'espaces du Musée pour des manifestations exceptionnelles

La Cour s'interroge sur le danger que ferait courir à la préservation du domaine le rythme des mises à disposition d'espaces, qualifiées d'exceptionnelles.

Les manifestations considérées dont la Cour relève que leur fréquence est, en moyenne, quasi-hebdomadaire, recouvrent une grande diversité de situations, allant d'une visite privée d'une petite partie des collections du musée, en dehors des horaires d'ouverture de ce dernier, par quelques dizaines de participants, à l'organisation d'une soirée sous pyramide rassemblant jusqu'à deux milliers de convives. La qualification d'exception se rapporte plus au caractère dérogatoire de l'occupation du domaine qu'au nombre-même de ces manifestations.

Sur les 481 manifestations recensées par la Cour, 402 (84 %) étaient en rapport avec des visites du musée (lesquelles ne comportent pas de risque particulier pour la préservation du domaine dès lors que la surveillance des œuvres et du public est assurée par un personnel compétent et en nombre suffisant, comme y veille le musée) et 79 concernaient la seule occupation de la pyramide ou de l'auditorium. Le rythme moyen annuel de ces dernières manifestations s'élève ainsi à moins de dix.

Par les dispositions qu'il a introduites dans ses conventions, le Louvre a les moyens juridiques de préserver le domaine, en obligeant les organisateurs des manifestations à souscrire des assurances destinées à couvrir tous dommages corporels, matériels et immatériels. Dans les rares cas où cela s'est avéré nécessaire, ces dispositions ont été mises en œuvre.

De toutes les manifestations qu'a accueillies le Louvre, celle qui a été organisée le 5 décembre 2000 est sans conteste la plus extraordinaire, tant par le nombre d'invités, l'importance des espaces mis à disposition, la construction d'une structure temporaire entraînant la fermeture de la Cour carrée pendant quelques semaines, que par le déroulement de la soirée. Ces éléments ont d'ailleurs justifié le versement au Louvre par la société organisatrice d'un montant sans précédent en contrepartie de cette occupation privée du domaine public.

Les mesures préventives arrêtées par le Louvre, la réactivité des services de sécurité du musée ont permis d'éviter des incidents que l'afflux d'invités, initialement sous-estimé, risquait d'entraîner. La situation rencontrée a néanmoins permis de tirer un certain nombre d'enseignements utiles qui viendront enrichir le cahier des charges des manifestations dont s'est doté le musée, et qui a été approuvé par le préfet de police le 20 mars 1995.

A propos des dommages subis par l'établissement occasionnés par 7 manifestations au total, les montants en jeu sont minimes pour la plupart et concernent surtout des dégâts lors des livraisons et de la reprise de matériel dans l'aire de livraison. S'agissant de la manifestation du 5 décembre 2000, l'estimation initiale de 41 618,58 € de travaux a été revue à la baisse : le coût de remise en état des bancs détériorés atteint 10 472,94 € et celui du descellement des pavés s'élève à 11 323,61 €. Tous deux sont couverts par l'assurance souscrite par l'organisateur de la manifestation.

Le musée a parmi ses missions, aux termes de son décret constitutif, celle de « (...) *gérer et mettre en valeur les immeubles dont il est doté* ». A cet égard, les recettes qu'il perçoit de ses actions de location et parrainage (2,5 M€ prévus en 2002, soit 8 % de ses ressources propres) témoignent des efforts qu'il déploie en ce sens dont le succès ne doit pas être entaché par les événements qui ont marqué la manifestation du 5 décembre 2000 mais ne doit pas non plus conduire le Louvre à relâcher sa vigilance dans l'énoncé et le bon respect de ses prescriptions en matière de sécurité.

Aujourd'hui, avec l'achèvement du projet Grand Louvre, le principal défi auquel est confronté l'établissement est d'assurer le fonctionnement pérenne du musée.

L'établissement a besoin, comme l'a relevé la Cour, d'une remise à niveau de ses moyens tant budgétaires qu'humains, les moyens dont il bénéficie actuellement ne lui permettant pas d'assurer : le maintien de cet ensemble insigne, musée et palais, l'entretien et le renouvellement de ses installations, ni de garantir à un public diversifié et considérablement augmenté depuis 10 ans l'accès le plus large à ses collections dans les espaces restaurés, comme en témoigne le taux élevé et inacceptable de fermetures des salles.

L'autonomie du Louvre doit, comme le recommande la Cour des comptes, être renforcée pour lui permettre d'affermir les progrès déjà accomplis dans les actions qu'il conduit. Le transfert de la gestion des personnels titulaires, prévu à l'horizon 2003, une plus grande maîtrise des ressources du musée par une révision du mécanisme de mutualisation actuellement en place, la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens 2002-2004 basé sur un engagement réciproque entre l'établissement et ses tutelles offrent à cet égard des points d'appui irremplaçables.

Le Louvre fonde beaucoup d'espoir dans la conclusion de ce contrat essentiel.

REPOSE DE LA PRESIDENTE DE LA REUNION DES MUSEES NATIONAUX

En premier lieu, ni les différents textes statutaires, ni les circonstances dans lesquelles le reversement du Louvre à la RMN d'une partie de ses recettes de droit d'entrée a été décidé ne permettent d'analyser ce reversement comme une « contrepartie » de prestations assurées au bénéfice du musée du Louvre :

- l'article 24 du décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre prévoit que le Louvre « verse trimestriellement à la Réunion des musées nationaux 45 % du produit

du droit d'entrée dans les collections permanentes », sans faire aucunement référence à une contrepartie en termes de services rendus ;

- dans les faits, le pourcentage de 55 % de part du droit d'entrée conservée par l'établissement public du musée du Louvre a été fixé pour couvrir le montant des charges transférées par la RMN au musée lors de la création de l'établissement public. Le versement de 45 % correspondait bien, dès lors, à la nécessité d'assurer à la RMN les ressources lui permettant de poursuivre sa mission d'acquisition d'œuvres, ainsi que les autres missions qu'elle assure pour les musées nationaux en général : gestion de l'accueil et du droit d'entrée des musées services à compétence nationale, financement du système de visites-conférences et organisation d'expositions, notamment.

Le fait que l'on ait choisi de raisonner en pourcentage et non en valeur absolue, alors même qu'une forte augmentation des recettes de droit d'entrée du Louvre était prévisible, montre que l'intention était de permettre non seulement au Louvre, mais également à la RMN, de bénéficier de cette croissance de recettes. Ce double choix de continuer à financer les acquisitions et le fonctionnement de la RMN par voie de prélèvement sur les recettes du droit d'entrée des musées et de permettre une évolution significative de son produit était conforme à la volonté des pouvoirs publics de réaffirmer l'unité de l'ensemble formé par les musées nationaux, au-delà des évolutions statutaires de certains d'entre eux.

Il convient également de souligner qu'en tout état de cause, un complément substantiel de financement par le budget général de l'Etat continuerait d'être nécessaire au musée du Louvre même si la part de recettes provenant de son droit d'entrée et versée à la RMN était conservée dans sa totalité par le musée du Louvre.

En ce qui concerne les publications scientifiques, le reversement effectué par le musée du Louvre sur son droit d'entrée n'a pas vocation à financer spécifiquement des publications déficitaires assurées par la RMN. En effet, la RMN s'efforce de bien séparer, au sein de ses missions énoncées à l'article 2 du décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990⁸, ce qui relève du droit d'entrée d'une part (qui doit financer les acquisitions, les charges d'accueil et de droit d'entrée, et le coût net des expositions et des visites-conférences pour l'ensemble des musées nationaux), et l'activité commerciale, qui doit s'auto-équilibrer entre activités déficitaires et bénéficiaires, voire générer du bénéfice. Ainsi, les publications scientifiques doivent être financées, au sein des services éditoriaux et commerciaux, par les marges dégagées sur les activités plus rentables. Un nécessaire effort de

⁸ « La Réunion des musées nationaux a pour mission :

- de contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux (...),
- de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant et diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées, en organisant des expositions (...) ».

précision et d'information sur ces coûts a été entrepris par la RMN et sera activement poursuivi.

Aussi la RMN ne peut-elle systématiquement (même si elle s'y efforce généralement) répondre favorablement à l'ensemble des demandes de publications scientifiques qui lui sont adressées par les différents musées nationaux. Dans le cas du Louvre, le problème est aggravé par le fait que les demandes émanaient jusqu'à très récemment de chacun des sept départements, sans concertation entre eux. A cet égard, le rôle de coordination et d'arbitrage joué par le président-directeur du musée du Louvre, d'une part, et l'administrateur général de la RMN, d'autre part, est déterminant.

Néanmoins, la RMN publie en moyenne 5 à 6 ouvrages scientifiques par an pour le Louvre, pour une perte d'environ 0,15 M€ par an. Aucun autre musée ne bénéficie de la part de la RMN d'un tel effort, certes justifié par la stature exceptionnelle du Louvre. A ces publications vient s'ajouter la réalisation d'un catalogue pour chaque exposition organisée au Louvre, ce type de publication étant en général peu rentable (perte de 76 224,51 € par an en moyenne).

La prise en charge directe par le Louvre de ses activités commerciales, notamment en matière d'édition, conduirait sans doute à une évolution de même type pour le musée du château de Versailles, voire le musée d'Orsay, et ferait perdre l'unité d'image des produits inspirés des collections nationales que permet la fonction d'édition assumée par la RMN. C'est pourquoi il a été inscrit dans l'article 3 du décret n° 92-1338 portant création de l'établissement public du musée du Louvre que « la RMN exerce à l'égard du musée du Louvre les attributions prévues par le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux », disposition reprise à l'identique dans le décret de création de l'établissement public de Versailles. Il est en outre douteux que la constitution d'une cellule éditoriale et commerciale dans chacun de ces musées constituerait une solution optimale en termes d'efficience de gestion.

Il n'en reste pas moins que la direction des musées de France reste à l'écoute des revendications de chacun des grands établissements dont elle a la tutelle, et soucieuse que le cadre institutionnel de l'ensemble formé par les musées nationaux et la RMN favorise le meilleur développement économique de ce secteur, condition de l'accroissement des ressources nécessaires à sa mission scientifique et culturelle. Dans cet esprit, elle travaille actuellement à une clarification des rôles et responsabilités de chacun, visant à concilier l'autonomie des établissements publics et la nécessaire cohérence de la politique éditoriale et commerciale liée aux collections nationales. C'est compte tenu des conclusions qui seront tirées dans les prochains mois de ces travaux que seront redéfinis pour l'avenir le taux de reversement de l'établissement public du musée du Louvre à la Réunion des musées

nationaux et le montant de la subvention du budget général de l'Etat au musée du Louvre.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE DES AMIS DU LOUVRE

Sur le nombre et la qualité des Amis du Louvre

La Société des Amis du Louvre ne comptait pas 73 000 adhérents au 31 décembre 2000 mais 73 000 membres répartis entre plusieurs catégories : adhérents, sociétaires, bienfaiteurs et entreprises dont les cotisations sont proportionnelles à leurs avantages, conformément aux recommandations de la Cour (lettre du Procureur général près la Cour des comptes en date du 28 novembre 1996 à la direction des musées de France concernant les sociétés d'amis de musées).

Sur les ressources propres dont la Société « priverait » le musée

La capacité de la Société de rassembler des membres dont la contribution financière est graduée lui permet de mobiliser des ressources très supérieures à celles que le musée pourrait recueillir d'un abonnement qu'il gérerait directement. Le coût d'un tel abonnement n'a par ailleurs pas été estimé.

Au surplus, la Société des Amis du Louvre est habilitée à recevoir des dons et des legs - 1,47 M€ entre 1994 et 1999 - qui augmentent considérablement sa capacité d'intervention en faveur de l'enrichissement des collections du musée.

Enfin et surtout, les ressources propres que l'établissement public du musée du Louvre tirerait de la mise en place d'un « système de fidélisation » se perdrait dans son budget de fonctionnement réduit par le reversement dû à la Réunion des musées nationaux, alors que les dépenses d'achat d'œuvres d'art de la Société sont des dépenses d'investissement réservées à accroître les collections nationales du musée.

Sur une situation « héritée de l'histoire »

Il est inexact que la gratuité d'accès aux collections permanentes accordées aux Amis du Louvre est « héritée de l'histoire ». L'histoire au contraire nous apprend que de 1897 à 1922, date de l'instauration d'un droit d'entrée dans les musées nationaux, la gratuité d'accès était valable pour tous les visiteurs du musée sans exception. Les Amis du Louvre ne bénéficiaient pas par conséquent d'aucun privilège tarifaire particulier. La Société a

néanmoins réalisé, pendant les 25 premières années de son existence, certains de ses dons les plus prestigieux : la *Pietà de Villeneuve-lès-Avignon*, le *Bain turc*, les *Gisants de Charles IV le Bel et Jeanne d'Evreux*, les 38 dessins du Lorrain.

De 1922 à 1951, les conditions de l'entrée gracieuse au musée du Louvre ont été légalement encadrées par le décret du 29 juin 1922 qui prévoyait que « *les adhérents des sociétés d'amis pourraient être assimilés aux abonnés à l'entrée dans les musées si les dons de ces sociétés pouvaient être considérés comme équivalents au demi-droit d'entrée* ».

Ce décret a été abrogé en 1951 selon les recherches effectuées par la Cour.

La Société des Amis du Louvre ne peut être tenue pour responsable des lacunes et des insuffisances des textes législatifs ou réglementaires réglant le droit d'entrée dans les musées depuis près de cinquante ans.

Sur la convention de 1998

La Société a conclu le 23 février 1998 une convention avec le musée du Louvre et la Réunion des musées nationaux, répondant ainsi à la demande contenue dans le rapport public particulier de la Cour de 1997, « les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art ».

Cette convention s'est strictement conformée aux recommandations de la Cour en prenant en compte la corrélation la plus significative, celle qui existe entre le montant des dons faits au musée et la valeur totale des avantages tarifaires dont bénéficient les Amis du Louvre.

Il convient aussi de noter que les termes de cette convention, négociée au plus fort de la crise financière de la réunion des musées nationaux, ont été particulièrement défavorables à la société.

Sur le bilan financier

La Société constate avec regret que la Cour a renoncé à rendre publique l'estimation que le musée lui avait fournie du montant des avantages consentis aux Amis du Louvre. Ce regret est d'autant plus vif que la Cour note que le musée s'est doté des outils lui permettant de connaître les visiteurs qu'il accueille. La société tient à préciser que ces outils ne sont pas de son ressort.

La Société ne s'est jamais dérobée à l'établissement d'un bilan financier. Considérant que le volet de la convention du 23 février 1998 réglant ses relations avec la RMN s'effectue à son seul détriment, elle a au contraire pris l'initiative, dans une lettre adressée à l'administrateur général

de la RMN en date du 22 décembre 2000, de rappeler que la convention stipulait expressément l'établissement d'un tel bilan.

La Société a effectué un total de 14,33 M€ d'acquisitions d'œuvres d'art au bénéfice du musée pour la période couverte par le contrôle de la Cour, soit entre 1994 et 1999.

Elle a engagé, chaque année, pendant la même période, d'autres dépenses effectuées dans l'intérêt du musée comme l'envoi régulier du programme des activités proposées par l'établissement. Ces dépenses ont représenté un coût moyen de 38 112 € qui s'ajoutent au montant des achats d'œuvres d'art.

La société tient à souligner que les montants précédents recouvrent une réalité tangible tandis que le montant des avantages accordés en contrepartie aux Amis du Louvre par le musée et la RMN ne pourra jamais reposer que sur des hypothèses probables de fréquentation.

Sur la place de la Société dans la politique de fidélisation du musée

La Cour croit pouvoir faire observer que, si le musée du Louvre n'est pas en mesure de mettre en place une « politique de fidélisation du public », c'est en raison de l'existence de la Société des Amis du Louvre.

La Société s'efforce au contraire d'être un partenaire privilégié de la politique du musée dans ce domaine, comme elle l'est en matière d'achat d'œuvres.

Son action s'inscrit dans la stratégie définie par le musée et elle est toute disposée à s'associer encore davantage à l'élaboration de cette stratégie de façon à pouvoir mieux accompagner sa mise en œuvre.

Réciproquement, le musée est étroitement associé à l'action de sa Société d'Amis et pourrait l'être davantage encore.

Le musée dispose à travers la Société d'un outil original et efficace :

- elle regroupe 73 000 amis, recouvrant tout l'éventail de la société civile, dont la fidélité n'est pas seulement fondée sur la fréquentation du musée et constitue un maillage irremplaçable sur le territoire,
- son statut lui confère une liberté et une rapidité d'action qui pourraient être mieux utilisées, qu'il s'agisse, par exemple, d'implantations internationales ou de décisions d'achat en temps réel dans des ventes publiques,
- la quasi totalité des recettes de la Société est consacrée à l'achat d'œuvres d'art, ce qui évite toute dérive en direction des budgets de

fonctionnement, telles que celles qui sont constatées au sein de la RMN,

- la Société offre à ses membres, en dehors de l'accès au musée, des services qui pourraient être renforcés et constituer un outil de marketing et de fidélisation efficace.

En résumé, la Société des Amis du Louvre, non seulement n'est pas un obstacle à la politique de fidélisation du public, mais est au contraire et veut devenir plus encore un levier privilégié de cette politique. Des progrès sont sans doute encore à réaliser pour mieux déployer ses capacités d'action, mais elle est entièrement d'accord avec le musée pour agir dans ce sens dans le cadre de la convention du 23 février 1998 qui sera, si nécessaire, complétée.

Le CNAC Georges Pompidou

A l'issue du dernier contrôle du Centre National d'Art et de Culture Georges Pompidou (CNAC-GP), qui avait porté sur les exercices 1981 à 1989, la Cour avait adressé au ministre de l'éducation nationale et de la culture et au ministre du budget un référé qui :

- soulignait le poids des frais de fonctionnement du Centre, dont la croissance s'était faite au détriment de l'entretien du bâtiment et menaçait le financement des activités culturelles,
- critiquait notamment l'organisation administrative de l'établissement, incompatible avec une véritable unité de direction, le manque de rigueur de sa gestion et l'absence de toute comptabilité analytique, les conditions de passation des conventions d'études et de marchés de travaux, dont l'analyse avait révélé de nombreuses irrégularités,
- estimait que les mesures de redressement indispensables impliquaient une réorganisation administrative du CNAC-GP.

La Cour rappelait enfin l'urgence qui s'attachait à la réalisation du programme d'investissements, alors envisagé pour assurer la rénovation trop longtemps différée du Centre.

Le contrôle auquel la Cour a récemment procédé, qui a porté sur les exercices 1990 à 1998, a permis de constater des améliorations sensibles au regard des critiques précédemment formulées.

Sur de nombreux points, la qualité de la gestion du Centre a nettement progressé : ainsi, a-t-il développé des outils qui lui permettent de mieux programmer ses manifestations, d'en prévoir les budgets, et d'adapter sa politique tarifaire ; la gestion des collections du Musée National d'Art Moderne - Centre de Création Industrielle (MNAM-CCI) est beaucoup plus rigoureuse ; plusieurs contrats de concession commerciale ont été renégociés, avec la préoccupation d'en accroître la rentabilité et d'assurer un contrôle plus étroit des activités concédées ; des améliorations sont également sensibles en matière budgétaire et financière : une procédure budgétaire unifiée à l'échelle de l'établissement a été instaurée, une comptabilité analytique, certes perfectible, a été mise en place, un bureau des marchés a été créé.

Par ailleurs, les modifications des statuts du Centre intervenues en 1992 et 2000 ont permis d'améliorer son organisation administrative. Le décret du 22 septembre 2000 a notamment porté de 3 à 5 ans la durée du mandat du président et a renforcé ses pouvoirs ; il a également substitué au diptyque « conseil de direction/conseil d'orientation » un conseil d'administration aux compétences élargies par rapport à celles des anciennes structures.

Cependant, la Cour a observé que les relations entre le Centre et les deux organismes qui lui sont associés, la Bibliothèque Publique d'Information (BPI) et l'Institut de Recherche et de Coordination Acoustique/musique (IRCAM), étaient demeurées inchangées au cours de la période contrôlée. Elle a relevé diverses anomalies dans le déroulement des opérations de rénovation du Centre. Enfin, constatant que la situation financière de celui-ci ne s'est pas améliorée au cours de la période contrôlée, elle s'interroge sur la compatibilité des missions assignées au CNAC-GP par la loi avec la contrainte financière croissante à laquelle l'établissement est soumis.

Au cours de la période contrôlée, et en dépit des conventions qui régissaient en principe leurs relations, signées en 1976, le Centre et les deux organismes qui lui sont associés n'ont pratiquement collaboré dans aucun domaine. En outre, contrairement à ce que prévoyaient ces mêmes conventions, les deux organismes n'ont pas assumé leur quote-part des coûts de fonctionnement de l'immeuble.

Toutefois, tant en ce qui concerne la BPI que l'IRCAM, de nouvelles conventions ont été signées en décembre 2000 - tendant, dans les deux cas, à la définition d'une programmation culturelle coordonnée et à la mise en œuvre d'une véritable collaboration technique avec le CNAC-GP. Des avenants à ces conventions, encore à l'étude, devraient préciser les conditions dans lesquelles seront établis et refacturés aux deux organismes les coûts liés à leur hébergement dans les locaux du Centre.

La Cour sera attentive à la concrétisation de ces projets et au respect des dispositions conventionnelles prévues.

La dernière décennie a été marquée par trois chantiers immobiliers d'un coût total de 0,16 Md€ : la réhabilitation technique du bâtiment, engagée en 1992, la restructuration des abords du Centre, entreprise en 1995, la rénovation intérieure des locaux, commencée en 1997.

Le déroulement de ces chantiers appelle principalement deux critiques :

- L'opération de réhabilitation technique n'a été soumise à l'avis de la commission de sécurité de la Préfecture de police qu'en janvier 1995, soit plus de deux ans après le début des travaux, et des défauts persistants, notamment en matière de protection contre l'incendie, furent constatés à l'issue du chantier. La mise aux normes des installations dut donc être reprise à l'occasion du chantier de rénovation intérieure.

Le coût des travaux correspondants (17,36 M€, dont 4,57 M€ environ au titre du désamiantage) a sans doute été supérieur à ce qu'il aurait été si les exigences liées à la sécurité avaient été prises en compte dès le début de l'opération de réhabilitation technique.

- La maîtrise d'œuvre des opérations de réaménagement des abords et de rénovation intérieure a été confiée sans appel à la concurrence au cabinet Renzo Piano Building Workshop - qui avait été l'un des deux cabinets retenus pour l'édification du Centre -, en invoquant le dernier alinéa de l'article 108 bis du code des marchés publics qui dispose : « pour l'extension d'un ouvrage existant, lorsque l'unité architecturale ou technique le justifie, le marché de maîtrise d'œuvre peut être attribué, après avis d'une commission composée d'un jury prévu à l'article 108 ter, sans mise en compétition, à la personne qui a été titulaire du marché initial de maîtrise d'œuvre de cet ouvrage ».

Dans les deux cas, il fut passé outre à l'avis défavorable de la commission spécialisée des marchés - qui avait notamment souligné, pour ce qui est de l'aménagement des abords, qu'un premier marché portant sur l'avant-projet sommaire avait déjà été attribué sans appel à la concurrence au cabinet Renzo Piano et que le concepteur initial du Centre ne pouvait bénéficier d'une exclusivité « illimitée dans le temps et dans son objet ».

La Cour observe que si l'unité architecturale du Centre était effectivement en jeu dans divers aménagements et si certaines opérations pouvaient légitimement être considérées comme des extensions du Centre, tel n'était pas le cas pour d'autres, telle que la création d'un parc de stationnement.

Elle a en outre relevé que certaines des difficultés rencontrées dans la conduite du chantier de rénovation intérieure ont tenu à ce que les plans disponibles et les dossiers des travaux exécutés ne comportaient pas toutes les indications nécessaires. Ainsi en fut-il de la découverte imprévue de matériaux porteurs d'amiante : en l'absence de données précises sur les structures et les matériaux initiaux, aucune disposition particulière n'avait été prise à cet égard dans la programmation des travaux.

Cependant, le dernier chantier, qui avait pour objet la rénovation intérieure des locaux, a été achevé dans les délais prévus, et, au début de l'année 2000, après plus de deux ans de fermeture, le CNAC-GP a réouvert ses portes.

Depuis, en rupture avec la décrue très forte enregistrée au cours de la dernière décennie, la fréquentation du Centre est très élevée. Cette évolution tient sans doute pour une large part au renouvellement de la programmation des manifestations, à l'assouplissement des horaires et à une politique tarifaire mieux adaptée. Elle tient aussi, vraisemblablement, à une curiosité renouvelée du public.

Toutefois, la situation financière du CNAC-GP ne s'est pas améliorée au cours de la période contrôlée. Pour l'essentiel, la distorsion entre l'évolution des charges et des produits - les premières augmentant plus rapidement que les seconds - a tenu à la croissance des dépenses de personnel, qui sont passées de 25,08 M€ en 1990 à 34,12 M€ en 1997 (+ 36 %).

Certes, la progression de la fréquentation se traduira par des recettes propres supplémentaires, mais, outre l'accroissement de ses charges de personnel, l'établissement devra faire face à l'augmentation des dépenses d'entretien et de maintenance, elles-mêmes liées à la fréquentation du Centre, et à celle des dépenses de conservation et de restauration des œuvres, indissociables de la fragilité de leurs supports.

Il est donc vraisemblable que la marge de manœuvre financière du CNAC-GP se réduira encore et que l'établissement continuera d'éprouver de grandes difficultés à dégager les ressources nécessaires pour développer, voire maintenir, ses activités culturelles.

Sauf à accroître encore les subventions de fonctionnement qui lui sont allouées (dont le montant est passé - hors subventions pour l'acquisition d'œuvres d'art - de 46,22 M€ en 1990 à 55,20 M€ en 1998, ce qui place le CNAC-GP au troisième rang des établissements publics subventionnés par le ministère de la culture, après la bibliothèque nationale de France et l'opéra de Paris), la question se pose donc de la compatibilité des missions assignées au CNAC-GP par le législateur - qui relèvent d'une ambition universelle, embrassant la création culturelle et artistique de la manière la plus large possible - avec la contrainte financière à laquelle l'établissement ne saurait échapper.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

La Cour s'interroge sur la réduction des marges de manœuvres financières du Centre notamment en matière d'activités culturelles.

Constatant la forte progression des dépenses d'entretien, de maintenance et surtout de personnel (+ 36 % entre 1990 et 1997 pour les dépenses de personnel) et la progression relative de la subvention de fonctionnement du centre (+ 20 % sur la même période), la Cour s'interroge sur la réduction, à terme, des marges de manœuvres de l'établissement en matière d'action culturelle ainsi que sur la comptabilité des missions qui lui sont assignées (embrassant la création culturelle et artistique de la manière la plus large possible) au regard de cette contrainte financière croissante.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, au-delà des éléments d'analyse transmis par le ministère de la culture, considère que cette approche mérite d'être nuancée au regard de plusieurs éléments :

- la progression de la part relative des dépenses de personnel par rapport au budget de fonctionnement ne saurait être interprétée exclusivement comme une dégradation de la marge financière artistique du Centre : précisément cette progression a permis, outre la déprécarisation, de renforcer les effectifs permanents de surveillance du musée d'art moderne, de garantir une plus grande sécurité du public dans des espaces affectés aux activités culturelles, à la fois plus vastes et ouverts sur des plages horaires plus grandes ; d'autre part, 41 créations d'emplois ont été affectées à la création du département du développement culturel et au développement du département du design et d'architecture, enjeux au cœur de l'action culturelle du Centre ;

- la dépendance de l'établissement vis-à-vis de ses ressources propres n'est ni spectaculaire ni inédite dans la sphère des établissements publics du ministère de la culture : ainsi, en 1995 et 1996, ses ressources propres représentaient respectivement 16 et 14 % des ressources de fonctionnement de l'établissement ; ce ratio s'établit à 14 % en 2000. Pour exemple, il est de 25 % en 2000 au musée du Louvre, en retenant un périmètre comparable, c'est-à-dire en incluant les dépenses de personnels de l'Etat et en neutralisant le reversement d'une part de ses recettes à la RMN.

Enfin, sur les autres questions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse du ministère de la culture.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

La Cour rappelle en introduction qu'un référé avait été adressé au ministère chargé de la culture à l'issue du rapport sur les exercices 1981 à 1989 sur la gestion du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou ; le contrôle qui a porté sur les exercices 1990 à 1998 a permis de constater des améliorations sensibles au regard des critiques précédemment formulées.

1. Le ministère se félicite des progrès mis en avant par la Cour et confirme que ces améliorations sont en partie liées aux deux réformes statutaires de l'établissement intervenues depuis le précédent rapport.

Ainsi, le décret n° 92-1351 du 24 décembre 1992 portant statut et organisation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou a abrogé le décret fondateur pour notamment renforcer l'autorité du président du Centre, créer une fonction de directeur général responsable sous son autorité de l'administration et de la gestion de l'établissement et instituer un conseil artistique pour l'assister dans l'élaboration de la programmation du Centre. Le texte avait également pour objet de réunir le Musée national d'art moderne et le Centre de création industrielle, de réduire le nombre de membres du conseil d'orientation de 27 à 22 membres, de réviser le régime juridique d'acquisition d'œuvres d'art et de créer une commission des prêts et dépôts.

Parallèlement, il était procédé en interne à une profonde réorganisation de l'organigramme notamment pour regrouper tous les services qui géraient jusqu'à présent les budgets et les moyens des productions culturelles, créer un nouveau département du développement culturel, doter le centre d'une direction des ressources humaines, d'une direction de la communication, d'une direction juridique et financière avec une cellule de contrôle de gestion...

Le décret n° 2000-931 du 22 septembre 2000 a ensuite modifié ce décret de 1992 afin notamment de substituer aux précédents conseil d'orientation et conseil de direction un véritable conseil d'administration ; la présence au sein de cette instance des représentants de l'Etat, des parlementaires, du maire de Paris ou son représentant, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel traduit la volonté d'ouverture dans la mise en œuvre des grandes orientations de la politique culturelle et de la programmation des manifestations de l'établissement. En outre, ce texte est venu renforcer le pouvoir du président : la durée du mandat initial du président du Centre est ainsi passée de 3 à 5 ans, par dérogation au décret n° 79-153 du 26 février 1979 relatif à la durée des fonctions des présidents et de certains dirigeants des établissements publics de l'Etat. Le ministère a en effet estimé que le délai important qui s'écoule entre la programmation d'événements artistiques (notamment les expositions) et leur réalisation

effective justifiait une dérogation à cette durée de 3 ans fixée dans ce décret de 1979.

En ce qui concerne les concessions, le ministère ajoute aux remarques de la Cour que la réouverture du Centre après travaux nécessitait en effet la renégociation des principales concessions commerciales. Ainsi, le contrat de concession concernant les espaces de restauration a été signé le 16 décembre 1998 ; le contrat de concession des points de vente de librairie sur une surface doublée (800 m²) a été signé le 21 décembre 1998 ; le contrat de concession pour l'exploitation du parc de stationnement a été signé le 27 janvier 1999 et enfin le contrat de concession du point de vente de la boutique sur une surface de 300 m² a été signé en mars 1999. Ainsi, les recettes des concessions ont progressé de 0,99 M€ en 1996, dernière année d'ouverture complète du Centre, à 2,24 M€ en 2000.

2. a . La Cour note par ailleurs que les relations entre le Centre et les deux organismes qui lui sont associés, la Bibliothèque publique d'information (BPI) et l'Institut de recherche et de coordination acoustique/musique (IRCAM) sont demeurées inchangées. La Cour note que les deux organismes n'ont pas assumé leur quote-part des coûts de fonctionnement de l'immeuble.

Le ministère de la culture et de la communication juge tout d'abord utile de rappeler les différentes dispositions figurant dans les textes statutaires de chacun des organismes.

Ainsi, la loi n° 75-1 du 3 janvier 1975 portant création du Centre Georges Pompidou modifiée par la loi n°2000-643 du 10 juillet 2000 dispose dans son article 1er que le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou « assure le fonctionnement et l'animation, en liaison avec les organismes publics et privés qui lui sont associés, d'un ensemble culturel consacré à toutes les formes de la création artistique, notamment dans le domaine des arts plastiques, de la recherche acoustique et musicale, de l'esthétique industrielle, de l'art cinématographique, ainsi que de la lecture publique ».

Les décrets statutaires de chacun des organismes mentionnent cette nécessaire collaboration :

- le décret n°76-82 du 27 juillet 1976 dispose dans son article 1^{er} : « la bibliothèque publique d'information est un établissement public national de caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires culturelles (direction du livre) et lié par convention à l'établissement public du Centre national et de culture Georges Pompidou » ;
- le décret n°92-1351 du 24 décembre 1992 modifié dispose dans son article 2 que « le Centre national d'art et de culture Georges

Pompidou est associé à la Bibliothèque publique d'information et à l'IRCAM » et précise à son article 12 que « les conventions d'association déterminent notamment les modalités de la participation des organismes associés aux activités du Centre et les règles selon lesquelles ces organismes auront recours aux services communs » ;

- les statuts de l'Institut de recherche et coordination acoustique-musique, approuvés par un décret du 24 décembre 1976, précisent que cet organisme apporte son concours à la définition de la politique culturelle et à l'activité du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.

Il convient également de préciser que le président du CNAC-GP est membre de droit du conseil d'administration de l'IRCAM et président du conseil d'administration de la BPI. En outre, le directeur de la BPI et le directeur de l'IRCAM assistent avec voix délibérative au conseil d'administration du Centre Georges Pompidou.

Le ministère de la culture et de la communication rappelle également qu'en novembre 2000, le Centre Georges Pompidou avait souhaité faire approuver par son conseil d'administration deux nouvelles conventions avec la BPI et l'IRCAM, dont les textes correspondaient à une mise à jour des conventions initiales tirant les conséquences du réaménagement intérieur notamment en termes de surfaces. Les directions de tutelle, considérant que les projets n'étaient pas suffisamment aboutis et compte tenu des délais, ont autorisé le Centre à soumettre à son conseil des « conventions cadres » renvoyant à un avenant les dispositions nécessitant approfondissement. A la suite d'une réunion organisée en mars 2001 avec la direction du budget, le Centre et ses organismes associés, le ministère de la culture souhaite aboutir rapidement sur cette question. Les réflexions s'orienteraient plutôt en l'état actuel du dossier, vers la fixation de règles destinées au partage des coûts de ces charges et des procédures offrant aux organismes associés le moyen de contrôler ou participer aux décisions ayant un impact sur l'évolution de ces charges.

La Cour estime en outre, qu'en dépit des conventions qui régissaient leurs relations depuis 1976, le Centre et ses organismes associés n'ont pratiquement collaboré dans aucun domaine. Le ministère conteste cette affirmation et notamment son caractère absolu.

Le ministère réaffirme en effet que l'interdisciplinarité est la vocation initiale du Centre et doit le demeurer. Cette interdisciplinarité s'exprime notamment par la participation active de la Bibliothèque publique d'information et de l'IRCAM à la vie culturelle du Centre : les actions des uns et des autres ne doivent pas s'additionner mais concourir à un projet culturel global à proposer au public. Cette interdisciplinarité et cette

collaboration entre organismes associés sont en outre inscrites dans les statuts des différents organismes (cf. les extraits cités précédemment).

La nécessité de la participation active des différentes entités au programme du Centre a été réaffirmée par la ministre de la culture et de la communication dans un courrier du 2 octobre 1997 : il était demandé au président du Centre Pompidou de donner un nouvel élan à deux des principes fondateurs du Centre, la pluridisciplinarité et l'interdisciplinarité, les deux années de fermeture devant être mises à profit pour engager une réflexion exigeante sur cet aspect. La ministre reconnaissait à cette occasion que les années récentes lui avaient paru marquées par un amoindrissement de la richesse des échanges entre les institutions composant le Centre.

De nombreux exemples de cette fructueuse collaboration entre les différentes entités pourraient être cités. Seuls ceux se rapportant à l'actualité la plus récente sont ici présentés. Ainsi l'IRCAM a apporté une contribution importante à l'exposition *Le Temps vite*, organisée du 13 janvier 2000 au 17 avril 2000 au Centre Pompidou, en explorant et confrontant la notion du temps musical aux autres champs artistiques à travers la démarche des compositeurs et des mutations introduites par l'informatique.

Plus largement, il convient de préciser que l'IRCAM, doté de sa propre salle, propose également ses concerts dans la Grande salle de spectacle du Centre Pompidou. En outre, le service des spectacles vivants du Centre Pompidou s'est engagé, notamment depuis la réouverture, dans une politique de coproduction tant avec les autres départements ou organismes associés du Centre dont l'IRCAM qu'extérieurs : au cours de l'année 2000, deux coproductions musique et danse ont été réalisées avec l'IRCAM.

La collaboration du Centre et de la BPI a vocation à s'exprimer notamment pour les activités culturelles orales, les colloques, l'activité cinématographique et également l'activité éditoriale. On peut ainsi relever qu'en matière éditoriale en 2000 un ouvrage « *Figures de l'événement* » a été coédité par la BPI et le Centre Georges Pompidou à l'occasion du colloque sur les médias organisé par la bibliothèque. On pourrait également citer la publication en 2001 de l'ouvrage « *Cinéma et politique, les années pop* », coéditée par le Centre et la BPI en liaison avec l'exposition pluridisciplinaire « *Les années pop* » présentée au Centre Pompidou du 15 mars au 18 juin 2001.

On pourrait également citer d'autres aspects comme la charte graphique qui est commune à la BPI, à l'IRCAM et au Centre Pompidou ou la mise en place du *Laisser passer* qui répond à une volonté de fidéliser le public du Centre et de favoriser la fréquentation des différentes entités.

b. En ce qui concerne le chantier de réhabilitation technique entrepris en 1992, la Cour estime que la commission de sécurité de la Préfecture de Police n'a été sollicitée pour avis que tardivement et que des défauts persistants notamment en matière de protection contre l'incendie furent

constatés à l'issue du chantier. La Cour explique que le coût des travaux correspondants, de 17,36 M€ notamment de 4,57 M€ pour l'amiante, eût été moindre, si les exigences liées à la sécurité avaient été prises en compte dès le début de l'opération.

Le ministère souhaite préciser que le chantier de réhabilitation technique concernait notamment l'aspect extérieur du bâtiment (gainage de climatisation, peinture, étanchéité), la détection incendie, la gestion technique centralisée, les équipements électriques ainsi que les ascenseurs et escaliers mécaniques. En matière de sécurité incendie, les travaux, accompagnés par le réaménagement intégral du poste de contrôle de sécurité, ont été réalisés en 1995 et 1996 : l'opération consistait à remplacer l'ensemble des équipements de détection, de transmission de l'information et de commande des éléments asservis. Ce système a pour objectifs la transmission de la détection d'un feu vers les pompiers du poste central du Centre et la commande automatique des équipements permettant le compartimentage du feu dans le secteur où il s'est déclaré. Plusieurs réunions ont été organisées avec la commission de sécurité pour définir l'organisation de ce système de sécurité incendie.

Le chantier de réaménagement intérieur avait lui pour mission de remédier à certains phénomènes d'usure du bâtiment, liés à son immense succès public et de redonner au Centre son rôle de lieu de référence notamment en agrandissant les surfaces consacrées au musée national, en améliorant les espaces d'exposition, en réorganisant les espaces de la BPI, en améliorant l'accueil, les services offerts au public, en favorisant les circulations, etc. Le ministère rappelle aussi que la mise aux normes de sécurité n'a pas été remise en question à l'occasion du chantier de réaménagement intérieur mais seulement adaptée et complétée en fonction de l'évolution du projet d'aménagement des locaux lorsque cela a été nécessaire. C'est à l'occasion de ce réaménagement des espaces intérieurs qu'il a pu être procédé au désamiantage.

En ce qui concerne les opérations de réaménagement des abords et de rénovation intérieure, la Cour note que la maîtrise d'œuvre des opérations a été confiée sans appel à la concurrence au cabinet de Renzo Piano après avoir passé outre l'avis défavorable de la commission spécialisée des marchés.

La remarque de la Cour sur le recours généralisé aux services du cabinet de Renzo Piano, concepteur d'origine du Centre Georges Pompidou avec Richard Rogers, doit être nuancée. En effet, s'il fut à l'époque décidé de confier à ce cabinet la maîtrise d'œuvre de l'ensemble du chantier des abords, y compris certaines parties jugées périphériques par la Cour comme le parc de stationnement, c'est en raison de la complexité de l'architecture technique de ce bâtiment (véritable prototype) qui rendait très risquée le fractionnement en plusieurs maîtrises d'œuvre. Ainsi, la sécurité incendie du parking autocar du Centre, comme celle de l'IRCAM et de l'atelier Brancusi, sont directement intégrées au système de sécurité incendie central du Centre

Pompidou. La désignation de ce cabinet, respectueuse du droit moral des auteurs, était en outre de nature à éviter les risques de recours qu'auraient pu exercer ces architectes s'ils n'avaient pas été retenus et avaient constaté une altération de leur œuvre. Cette décision offrait en outre les meilleures garanties quant à la cohérence du réaménagement bien nécessaire au vu, non seulement de la complexité du bâtiment, mais également du caractère très tendu du calendrier.

La Cour relève également que les plans disponibles et les dossiers des travaux exécutés ne comportaient pas toutes les indications nécessaires, ce qui a conduit à des dépenses imprévues en matière de désamiantage.

Le ministère de la culture et de la communication souhaite rappeler que la Mission des Grands Travaux, qui assurait la maîtrise d'ouvrage de l'opération avant qu'elle ne soit confiée au Centre Georges Pompidou, avait lancé une première étude de diagnostic sur l'amiante à la fin du 1er semestre 1997 : cette étude avait mis en évidence la nécessité de procéder à l'enlèvement des éléments amiantés présents dans le Centre pour les ouvrages touchés par les travaux de réaménagement intérieur. Ce premier diagnostic avait ensuite été complété par une véritable mission de maîtrise d'œuvre de désamiantage qui avait conclu que les travaux à conduire devaient être assez simples à réaliser, les éléments identifiés se présentant sous forme ponctuelle et solide (et non sous la forme la plus dangereuse que constitue le flochage).

A l'issue d'une première campagne de travaux de désamiantage, l'opération est apparue beaucoup plus complexe que prévu et une deuxième campagne de travaux s'est révélée nécessaire : en effet, au cours des opérations de démolition, des ouvrages amiantés ont été découverts dans les zones précédemment déclarées sans produits amiantés, selon la cartographie du diagnostic. A l'inverse des ouvrages considérés comme amiantés, à principe constructif identique, se sont révélés de manière aléatoire amiantés ou non amiantés. Ainsi, les tutelles ont été informées par le Centre de l'évolution du coût des opérations de désamiantage initialement évalué à 1,22 M€ à fin 1997 : en octobre 1998, c'était un montant de 2,29 M€ qui a été communiqué aux ministères de tutelle, puis 3,81 M€ en avril 1999 et enfin 4,57 M€ en novembre 1999.

Il est vrai que le désamiantage n'avait pas été intégré dans le montant de 67,08 M€ défini en 1994 pour l'opération de réaménagement intérieur du Centre Georges Pompidou. La fixation de cette enveloppe mérite à cet égard d'être replacée dans son contexte. Il est en effet important de rappeler que la prise de conscience par le gouvernement du problème majeur de santé publique que représente l'amiante date véritablement de 1996 et s'est traduite notamment par la publication du décret n° 96-97 du 7 février 1996 qui impose un inventaire obligatoire de tous les immeubles bâtis collectifs afin d'identifier la présence d'amiante et expose la conduite à tenir en cas de découverte d'amiante.

Le ministère juge utile également de rappeler à la Cour que l'actualisation de l'enveloppe a été réalisée par le ministère à hauteur de 73,51 M€, en retenant la méthode favorable d'actualisation proposée par le Centre. Par ailleurs, en 1999, 2000 et 2001, le ministère de la Culture et de la communication a procédé au versement de dotations complémentaires au fur et à mesure des écarts annoncés par l'établissement aux ministères de tutelle, entre le coût final estimé des travaux par et le montant des crédits disponibles pour cette opération de réaménagement intérieur.

Sur ces trois années, il est à noter que le montant des subventions complémentaires versées par le ministère a été de 4,57 M€ (1,22 M€ en 1999, 2,44 M€ en 2000 et 0,91 M€ en 2001) qui représentent exactement le coût du désamiantage.

L'opération de réaménagement intérieur a en outre été abondée par des recettes exceptionnelles liées à des contentieux et à la renégociation de concessions (2,90 M€ et 2,29 M€)⁹ que le ministère a demandé à l'établissement d'affecter à cette opération de réaménagement intérieur, des recettes de mécénats de 4,65 M€ pour des opérations complémentaires, des économies de la part du Centre de 1,68 M€ et des redéploiements à hauteur de 8,23 M€ sur une partie de la dotation d'équipement courant versée par l'Etat en 1997, 1998 et 1999 (utilisée pour des opérations d'accompagnement du réaménagement intérieur).

Le ministère de la culture, en accord avec la direction du budget, va demander à l'établissement de réunir prochainement un dernier comité de suivi des travaux destiné à établir un bilan financier définitif de cette opération de réaménagement intérieur.

c. La Cour note que, depuis la réouverture du Centre, la fréquentation, en rupture avec la décline très forte enregistrée au cours de la dernière décennie est très élevée. Le chantier a permis l'extension des surfaces affectées à l'activité culturelle, la clarification de la distribution des activités, une circulation facilitée, un confort amélioré, et des équipements requalifiés. Comme le souligne la Cour, le Centre a, depuis, connu une fréquentation en forte augmentation : ainsi le Centre a attiré en 2000, plus de 5,3 millions de visiteurs (en incluant les journées d'inauguration et les journées adhérents).

Le musée qui présente les collections permanentes, dans des espaces dont la surface a augmenté de 4 500 m² à l'issue des travaux, a reçu en 2000 1,56 millions de visiteurs, contre 0,825 millions en 1996 et 1,05 millions au début des années 1990.

⁹ Après décision d'affecter les 2,90 M€ (19 MF) de recettes de contentieux aux travaux, l'enveloppe de crédits destinée à ce chantier de réaménagement intérieur avait été diminuée d'autant en juin 1998. Le ministère a ensuite décidé en fin d'année 1998 de verser finalement les 2,90 M€ (19 MF) pour le rééquipement des services en vue de la réouverture à l'issue des travaux.

Cependant, les chiffres de fréquentation de la Bibliothèque public d'information qui a réouvert ses portes le 26 janvier présentent une diminution après la réouverture de 3,688 millions de visiteurs en 1996 à 1,898 millions de visiteurs en 2000 : la fréquentation moyenne par jour est passée de 11 822 en 1996 à 6 613 en 2000. Il convient de tenir compte du mode de comptage actuel qui est net de toutes les allées et venues qui perturbaient les statistiques dans l'ancienne configuration (coursive, cafétéria, toilettes sont désormais situées à l'intérieur de l'enceinte de la bibliothèque). La durée moyenne de visite a augmenté : elle atteint désormais 3 heures contre 2 heures 45 précédemment et les dépasse largement le week-end (le dimanche 34 % du public reste plus de 5 heures).

d. Enfin la Cour constate que la situation financière de l'établissement ne s'est pas améliorée au cours de la période. La Cour relève notamment que les charges ont augmenté plus rapidement que les produits en raison notamment de la croissance des dépenses de personnel.

Le ministère souhaite rappeler que l'évolution des dépenses de personnel de l'établissement au cours de la période, de 25,08 M€ en 1990 à 33,05 M€ en 1998¹⁰, soit + 31,7 %, résulte de divers éléments. Cette évolution intègre notamment l'impact de l'augmentation de la valeur du point fonction publique, qui a progressé entre 1990 et 1998 de 17 %, ce qui sur la base 1990 (les 25,08 M€ évoqués ci dessus) représente déjà 4,27 M€ (sans tenir compte de l'évolution des rémunérations des agents chaque année en fonction de leur ancienneté).

Cette évolution résulte également de la création d'emplois sur le budget de l'établissement autorisées en LFI, dont l'effectif est passé de 792 en 1990 à 850 en 1998. Il convient de rappeler qu'en 1984, l'établissement disposait de 822 emplois : ainsi de 1984 à 1998, la variation des effectifs n'a été que de 28 emplois. Enfin, à partir de 1999, se sont ajoutés les emplois créés pour répondre à l'extension des surfaces résultant du réaménagement intérieur et en raison d'une meilleure prise en compte des besoins en matière de sécurité et de sûreté dans cet établissement qui reçoit du public. L'effectif réel de contractuels présents au 31 décembre est ainsi passé de 744,4 etp en 1990 à 837,4 en 1998, ce qui, comparativement aux emplois autorisés, montre la volonté de l'établissement et des tutelles de maîtriser cette masse salariale en gardant un certain nombre d'emplois vacants.

Le gonflement de la masse salariale du Centre résulte en outre d'un effet GVT très défavorable (+ 2,5 % par an) : les départs en retraite sont en effet peu nombreux et l'âge moyen du personnel est élevé. Cette situation devrait s'infléchir à partir de 2004-2005, quand les départs en retraite vont s'accélérer.

10 Il ne s'agit ici que du compte 64, par analogie avec les chiffres présentés par la Cour.

Par ailleurs, le ministère précise que les mesures nouvelles attribuées par le ministère à l'établissement sont en relation avec l'évolution du budget du ministère de la culture ; ainsi, l'établissement n'a pas été particulièrement défavorisé dans l'évolution des subventions qui lui ont été accordées. En effet, la subvention de fonctionnement versée au Centre Pompidou a, au cours de la période, progressé de 20,8 % (de 46,22 M€ en 1990 à 55,51 M€ en 1998)¹¹ quand l'ensemble des subventions versées aux établissements publics sous tutelle du ministère chargé de la culture ont évolué dans le même temps de 23,6 %¹².

Par ailleurs, il convient de souligner que le ministère a maintenu son effort vis à vis du budget de fonctionnement du Centre au cours de la période : en effet le ratio relatif aux subventions versées en fonctionnement par rapport aux dépenses nettes de fonctionnement du Centre est resté quasiment stable : en exécution, ce ratio était de 81,7 % en 1990, puis 81,1 % en 1992, 79,3 % en 1996 pour remonter à 82,06 % en 2000.

La Cour s'interroge sur la compatibilité des missions assignées au Centre par la loi avec la contrainte financière croissante à laquelle l'établissement est soumis (accroissement des dépenses de personnel et des dépenses d'entretien / maintenance et de conservation / restauration des œuvres). La Cour estime ainsi que la marge de manœuvre financière du CNAC - GP devrait encore se réduire, l'établissement continuant d'éprouver de grandes difficultés pour dégager les ressources nécessaires pour développer voire maintenir ses activités culturelles.

Si le ministère reconnaît que le poids des dépenses de personnel dans le budget net de fonctionnement du Centre s'est alourdi sur la période sous revue, passant de 42,3 % en 1990 à 47,9 % en 1996 et 48,4 % en 2000, il estime nécessaire de s'interroger sur le périmètre retenu pour définir les « activités culturelles » d'un établissement comme le Centre Pompidou, dont l'activité principale est de conserver et présenter au public les collections nationales dont il a la garde. On ne saurait ainsi oublier que les agents de l'établissement qui participent à cette mission (conservateurs, agents d'accueil et de surveillance, restaurateurs, etc) sont à l'évidence des acteurs de l'activité culturelle du Centre. Même s'il est vrai que l'imputation des coûts de personnel et de structure contribuant à l'activité culturelle peut se heurter à des difficultés méthodologiques, on ne saurait réduire cette dernière aux frais de production des spectacles vivants, des expositions et des autres activités culturelles du Centre (cinéma, revues, forum, etc).

La Cour explique également que la subvention de fonctionnement allouée à l'établissement place le Centre Pompidou au troisième rang des établissements publics subventionnés par le ministère de la culture, après la bibliothèque nationale de France et l'Opéra national de Paris. Le ministère

¹¹ Il s'agit des subventions votées en LFI, intégrant donc la part forfaitaire de TVA.

¹² Cette évolution est calculée sur les établissements publics qui existaient en 1990.

souhaite apporter une précision sur ce point : si l'on ajoute le montant correspondant aux rémunérations des agents Etat affectés dans les établissements publics à caractère administratifs du ministère, le Centre Pompidou arrive alors au 4^e rang après les deux établissements précités et le musée du Louvre et au 5^e rang si l'on inclut la subvention dite « de soutien de programme » versée à partir du titre VI à la Cité des sciences (et inscrite en fonctionnement dans le budget de fonctionnement de cet établissement).

En ce qui concerne les recettes, le ministère estime juste la remarque de la Cour selon laquelle la progression de la fréquentation se traduira par des recettes propres supplémentaires. Le ministère confirme en effet que l'exécution des recettes de l'année de réouverture du Centre s'est traduite par une augmentation importante des recettes liées à l'activité de l'établissement¹³ qui sont passées de 7,67 M€ en 1996, dernière année d'ouverture complète du Centre, à 9,22 M€ en 2000. Les recettes propres de l'établissement (recettes nettes de fonctionnement hors subventions versées) ont ainsi progressé de 19,26 M€ en 1996 à 24,18 M€ en 2000.

En ce qui concerne l'avenir, il convient également de souligner que les tensions constatées sur le budget de l'établissement diminueront notablement à partir du moment où une proportion non négligeable d'agents auront atteints l'âge de la retraite. Le GVT de l'établissement deviendra alors favorable.

Le ministère est cependant conscient des tensions qui existent sur le budget du Centre, comme l'ont démontré les difficultés de bouclage du budget primitif 2002. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été décidées par le ministère pour améliorer la situation financière de l'établissement.

Ainsi en 2002, le ministère de la culture et de la communication a modifié, pour le CNAC-GP, le mode de calcul des mesures nouvelles d'ajustement (MNA) destinées à couvrir l'évolution des rémunérations des personnels des établissements publics sous tutelle du ministère. Les MNA décidées en PLF 2002 incluent la part d'actualisation de la masse salariale de l'IRCAM, ce qui n'était pas le cas les années précédentes.

Par ailleurs un sort particulier a été fait pour cet établissement en LFI 2001 et PLF 2002, puisqu'une mesure de 304 898,03 € puis 406 429,08 € a été attribuée à l'établissement afin de prendre en compte le GVT solde à la charge du Centre Pompidou. En effet, il faut savoir que le mode de calcul des MNA accordées aux EPA sous tutelle du ministère ne couvrent pas la totalité de l'augmentation des rémunérations mais uniquement la part des dépenses de personnel que couvre la subvention de fonctionnement, auquel est appliqué un taux d'évolution issu de l'augmentation du point d'indice fonction publique.

13 Recettes des comptes 701-Ventes de produits finis et 706-Prestations de services.

Des efforts récents ont également été réalisés par le ministère afin de suivre l'évolution des dépenses de fonctionnement courant du Centre : 0,15 M€ ont été attribués au Centre en LFI 1999 pour couvrir l'évolution des dépenses de fonctionnement du bâtiment, 0,40 M€ en 1999 pour l'augmentation des loyers, 0,46 M€ en LFI 2000 pour accompagner la croissance des dépenses de fonctionnement liée à l'extension des surfaces, un montant de 99 091,86 € en PLF 2002 est destiné à la mise en place de contrats de maintenance technique et informatique compte tenu de l'arrivée à échéance des garanties sur les équipements techniques et réseaux informatique. Par ailleurs, devant l'évolution importante des loyers à la charge de l'établissement, le ministère a donné accord en 2001 à l'établissement pour mener une étude sur la stratégie immobilière à mener afin de limiter ces dépenses qui pèsent sur le fonctionnement de l'établissement.

Par ailleurs en LFI 1999, une subvention exceptionnelle de titre IV a été versée au Centre Pompidou en vue de préparer la programmation culturelle de l'établissement pour la réouverture. Le ministère a souhaité l'année suivante consolider ce montant en l'intégrant dans la subvention de fonctionnement de l'établissement par transfert à partir du titre IV.

En ce qui concerne la dotation d'équipement courant de l'établissement versée à partir du titre VI pour la maintenance du bâtiment, un effort particulier a été réalisé ces dernières années puisque celle-ci a augmenté de 3,81 M€ en 1998 à 6,71 M€ en 2001, soit + 76 %.

5

Le musée Rodin

Le contrôle de l'établissement public du Musée Rodin portant sur les exercices 1986 à 1989 avait conduit la Cour à relever de nombreuses et graves irrégularités, tant sur le plan de la tenue des comptes que sur celui de la gestion du musée.

Un nouveau contrôle, portant sur les exercices 1990 à 1998, a permis de constater que dans la plupart des domaines les mesures nécessaires avaient été prises et que la gestion du Musée avait été progressivement assainie.

Cependant, certains aspects de cette gestion doivent retenir l'attention des responsables du Musée.

Les services comptables du Musée ont été réorganisés et disposent désormais d'un système informatique fiable. Correctement tenus, les comptes sont soumis à l'approbation du conseil d'administration et communiqués à la recette générale des finances, puis à la Cour, dans les délais réglementaires. Les régies sont régulièrement contrôlées par l'agent comptable et leur fonctionnement n'appelle pas d'observation particulière.

En ce qui concerne la gestion, un ensemble de mesures ont été prises pour améliorer l'accueil du public. Les conditions dans lesquelles étaient organisées des réceptions privées dans le cadre d'actions de mécénat - qui avaient été à l'origine d'une procédure de gestion de fait clôturée en 1998 - ont été régularisées : ces opérations sont désormais précédées par la conclusion d'une convention entre le Musée et le mécène et les sommes en cause sont perçues par le musée. Il en va de même pour les achats et le recours à des prestataires de services qui, sauf rares exceptions, respectent les procédures prévues par le code des marchés.

Le service commercial - qui avait fait l'objet de critiques très sévères au terme du précédent contrôle, se traduisant notamment par un déféré en cour de discipline budgétaire et financière suivi d'une condamnation à l'amende de trois agents du Musée - a été repris en main. La gestion des stocks est informatisée depuis 1997 et la rénovation complète des locaux commerciaux a favorisé l'accroissement du chiffre d'affaires du service.

L'entretien des locaux et la préservation des collections sont désormais assurés dans des conditions satisfaisantes.

Les investissements correspondant à l'aménagement de la galerie des marbres et de la villa des Briants à Meudon ont permis d'améliorer la gestion des réserves. Quant aux travaux de restructuration de la Chapelle et de rénovation de l'hôtel Biron - dont le coût dépassera 9,91 M€ -, ils permettront de consacrer entièrement l'hôtel à l'exposition des œuvres, tandis que les services administratifs seront installés dans la Chapelle.

L'ensemble de ces travaux sont autofinancés par le Musée, dont la situation financière, adossée à la détention de tous les droits patrimoniaux de l'œuvre de Rodin, et en particulier aux ressources tirées de la vente de bronzes originaux, demeure prospère.

En regard de ces améliorations, la Cour a toutefois identifié trois aspects de la gestion du musée qui appellent pour l'avenir une vigilance particulière :

- Entre 1990 et 1998, les charges de personnel se sont accrues de 60 %. Pour l'essentiel, cette augmentation tient à celle des effectifs administratifs et commerciaux, qui contraste avec la stagnation du nombre des agents affectés à la surveillance du Musée, dont certaines des salles sont, de ce fait, fréquemment fermées.
- Le redressement du service commercial et éditorial, qui, selon le Musée, est devenu bénéficiaire en 1999, devra être poursuivi.
- Enfin, certains aspects de l'évolution de l'activité de marchand d'art comportent des risques de dérive.

Bien que le Musée dispose encore d'une certaine marge, la vente des bronzes originaux de grand format paraît devoir se tarir à une échéance rapprochée.

Aussi, le Musée s'est-il récemment orienté vers la vente de bronzes originaux de moyen et de petit formats qui implique de nouvelles méthodes de commercialisation.

En effet, si le directeur, sous l'autorité du conseil d'administration, a la responsabilité directe des ventes de bronzes originaux, la prospection et la vente des moyens et petits formats ne peuvent, à la différence des grands formats, procéder de sa seule initiative.

La conclusion d'accords de partenariat selon la formule des dépôts-vente auprès de galeries étrangères, sur la base de prix convenus à l'avance, exige de la part du directeur, du conseil d'administration et de l'agent comptable une grande vigilance et la mise en œuvre de contrôles susceptibles de prémunir le Musée contre les risques inhérents à ces pratiques.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION*

La Cour a examiné les comptes et la gestion des exercices du musée Rodin sur les exercices 1990 à 1998.

La Cour souligne, en introduction, les améliorations constatées sur un certain nombre d'aspects de la gestion depuis le précédent contrôle qui portait sur les exercices 1986 à 1989.

La Cour note ainsi à juste titre qu'un certain nombre de mesures ont permis à l'établissement d'être doté désormais d'un système informatique fiable, de produire des comptes correctement tenus avec des régies dont le fonctionnement est satisfaisant. Les comptes sont en outre soumis à l'approbation du conseil d'administration et transmis à la recette générale des finances puis à la Cour dans les délais réglementaires.

La Cour constate également les progrès en matière d'organisation des soirées privées qui donnent lieu désormais à convention, et en termes de respect des procédures prévues par le code des marchés publics pour les achats et recours à des prestataires de services.

Est également mise en avant la reprise en main du service commercial (objet de lourdes critiques dans le précédent rapport) que traduit notamment l'augmentation du chiffre d'affaires.

La Cour se félicite aussi des bonnes conditions dans lesquelles les locaux sont entretenus et les collections conservées et inventoriées.

La Cour expose par ailleurs les effets positifs des travaux déjà entrepris (à Meudon) pour la bonne tenue des réserves et évoque les bénéfices attendus des travaux de restructuration de la Chapelle et de rénovation de l'Hôtel de Biron.

La Cour enfin explique que la situation financière de l'établissement demeure prospère.

Le ministère souhaite ajouter à ces remarques qu'à l'issue du précédent contrôle, un certain nombre d'autres mesures -importantes à ses yeux- ont également été prises.

Pourrait par exemple être citée à ce titre la disparition de la Société des Amis du musée dont la création avait été jugée irrégulière.

Le ministère attire également l'attention sur la meilleure prise en compte des attentes du public par l'organisation d'enquête de satisfaction en 1994, la rénovation du jardin en 1993 l'édition de plaquettes en plusieurs langues, le lancement du site Internet en avril 1998, la mise en place d'audioguides en juillet 1999, la rénovation de la cafétéria au début de

l'année 2000 (dont le chiffre d'affaires a augmenté progressivement, de 0,24 M€ en 1993 à 0,67 M€ en 1999).

Le ministère se félicite également de l'action dynamique du service culturel notamment pour l'accueil du public handicapé avec des cycles de visites-conférences tactiles organisées pour les handicapés visuels ainsi que les cycles de visite pour les handicapés ou malades mentaux. Le dynamisme du musée pour l'organisation de visites pédagogiques et visites ateliers destinées aux enfants et adolescents (groupes et individuels) mérite également d'être souligné : ces animations sont proposées aux individuels et également aux groupes (centres de loisirs, classes maternelles, primaires, de collège et de lycées). En outre, depuis 1998, le musée organise des activités destinées aux malades dans le cadre d'un jumelage avec l'hôpital Rothschild.

Le rayonnement du musée à l'échelon international et les actions menées à destination du public étranger sont également à souligner : le nombre d'œuvres prêtées chaque année (369 en 1997, 525 en 1998, 404 en 1999, 395 en 2000) notamment pour les expositions monographiques extérieures à l'étranger montrent là encore le dynamisme du musée.

Enfin, il convient d'évoquer les bons résultats en matière de fréquentation du musée : la fréquentation du musée (visiteurs payants, gratuits, y compris entrées du Parc mais hors Meudon) a dépassé en l'an 2000 le seuil des 600 000 visiteurs ; la progression entre les années 1992 avec 450 680 visiteurs et 2000 avec 603 603 visiteurs est de + 34 %.

La Cour appelle cependant l'attention sur trois aspects de la gestion qui méritent un suivi particulier.

Le premier point concerne l'évolution des charges de personnel ; la Cour relève que l'augmentation des charges de personnel (+ 60 % entre 1990 et 1998) tient notamment à l'évolution des effectifs administratifs et commerciaux, qui contraste avec la stagnation du nombre des agents affectées à la surveillance du musée.

Le ministère reconnaît que pendant la période étudiée l'effectif réel d'agents titulaires affectés au service de la surveillance du musée a connu une baisse importante ; cependant, à l'issue de la période examinée par la Cour (1998), l'effectif réel d'agents titulaires affectés au service de la surveillance du musée a retrouvé le niveau initial, comme le montre le tableau ci dessous.

**Evolution de l'effectif réel d'agents titulaires (catégories A, B et C)
de la filière surveillance présents au musée Rodin
au 31 décembre de chaque année**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
25	21	18	20	17	23	24	25	25	24	28

En décembre 1999, les directions de tutelle Culture ont souhaité opérer une opération de clarification des emplois de l'établissement du point de vue de leur situation juridique et notamment leur présentation dans le tableau des emplois annexé au budget primitif de l'établissement.

Ainsi, lors de l'élaboration du budget primitif 2000, le nombre d'emplois théoriques d'agents et d'adjoints d'accueil, de surveillance et de magasinage inscrit au tableau des emplois de l'établissement annexé à ce budget a été modifié, en accord avec la direction du budget et le contrôleur financier, afin de le rendre cohérent avec l'effectif théorique alloué par le ministère à l'établissement au 31 décembre 1999 dans la charte d'objectif (24 agents).

Au cours de l'année 2000, le ministère a ensuite notifié à l'établissement une augmentation de l'effectif théorique alloué, l'effectif d'agents de surveillance de catégorie C pour le musée étant porté de 24 à 28 agents. Cet effectif théorique a été pris en compte dans le tableau des emplois annexé au budget primitif 2001.

Enfin, à l'issue du concours de la surveillance organisé en 2000 au ministère, l'effectif réel d'agents de catégorie C de la filière surveillance a été porté à 28.

La Cour relève aussi que les charges de personnel se sont accrues entre 1990 et 1998 de 60 %. Ce pourcentage d'augmentation résulte de divers éléments dont l'impact de l'évolution de la valeur du point fonction publique, qui a progressé entre 1990 et 1998 de 17 % ; en outre, 24 emplois d'agents contractuels ont été créés sur le budget de l'établissement au cours de la période (7 postes correspondant à des personnels recrutés sur divers contrats temporaires avant la mise en place du statut des agents contractuels du musée, 14 postes pour stabiliser des agents vacataires permanents sur contrats de l'établissement avec reprise d'une partie de l'ancienneté, et enfin 3 emplois correspondant à de véritables créations de postes nouveaux).

L'évolution des comptes de personnel intègre, en outre, l'effet de la mise en place du statut des agents contractuels du musée qui a abouti à un reclassement des agents au 1^{er} janvier 1994 et l'impact des promotions d'agents et évolution des rémunérations au vu de l'ancienneté. Ainsi, au cours de la période examinée, le musée s'est structuré avec la création d'un service culturel propre, la consolidation d'un véritable service photographique et d'un service intérieur et le renforcement des moyens donnés à l'agence comptable.

Le deuxième point concerne le redressement du service commercial et éditorial qui selon la Cour devra être poursuivi.

Le ministère de la culture rappelle qu'un certain nombre de mesures ont déjà été prises pour redresser le service commercial et éditorial, qui est chargé de la fabrication des livres, reproductions, produits dérivés et de leur

commercialisation à la boutique ou en VPC (vente par correspondance). Parmi ces mesures, il est possible de citer la rénovation de l'aménagement de la boutique en 1996, l'informatisation du service en 1996 (gestion informatisée des ventes et des stocks, informatisation des caisses), la participation à la Braderie de l'École nationale supérieure des Beaux arts depuis 1995, le développement de nouveaux produits, le développement des ventes hors comptoirs par l'intermédiaire d'un réseau de boutiques de musée spécialisées, la participation à des salons et foires du livre en France et à l'étranger, le développement des ventes par correspondance à partir du site internet et suite à l'accord de distribution passé en 1999 avec la Réunion des musées nationaux, l'abaissement des coûts de fabrication des résines à l'issue d'une mise en concurrence, la rationalisation du stockage entre Meudon et Paris, la possibilité de payer par carte bancaire les achats par correspondance, etc.

Les indicateurs suivants permettent de mesurer les efforts accomplis : le taux de démarque est passé de 5 % en 1996 à 0,03 % en 1999 ; l'évolution des recettes commerciales (boutique et ventes hors comptoirs) se traduit par une augmentation de 30 % entre 1996 et 2000 (1,07 M€ HT en 1996 à 1,39 M€ en 2000). L'augmentation du nombre de visiteurs, la réalisation de nouveaux produits dérivés, le succès commercial de certaines éditions ont contribué à une augmentation du chiffre d'affaires de +14 % entre 1999 et 2000. Enfin, ce service longtemps déficitaire dégage désormais un bénéfice (0,06 M€ en 1999, 0,16 M€ en 2000).

En outre, le musée s'efforce de faire connaître les produits dérivés et éditions du musée à l'occasion d'expositions organisées à l'extérieur : on pourrait citer par exemple l'exposition *Rodin et l'Italie* présentée à la Villa Médicis au cours de laquelle les objets et livres édités par le musée étaient vendus au comptoir de vente.

Pour l'avenir, l'installation de la boutique ouverte sur la rue de Varenne à l'issue des travaux de la Chapelle sera l'occasion de définir une nouvelle stratégie basée notamment sur le développement de partenariats pour des coéditions, la création d'un espace enfants, le développement de produits dérivés destinés spécialement aux enfants, le développement des publications en langues étrangères, etc.

Enfin, en troisième point, la Cour met en garde contre les risques de dérive de certains aspects de l'activité de marchand d'art.

La Cour rappelle à cet égard que le musée, compte tenu de l'épuisement des grands sujets les plus souvent demandés, s'est récemment orienté vers la vente de bronzes originaux de moyen et petit formats qui implique de nouvelles méthodes de commercialisation. La Cour recommande notamment au directeur, au conseil d'administration et à l'agent comptable d'être attentifs au fonctionnement des accords de partenariat selon la formule des dépôts ventes auprès de galeries étrangères en développant un certain

nombre de contrôles susceptibles de prémunir le Musée contre les risques inhérents à cette pratique.

Il convient de préciser en premier lieu que c'est grâce à ces ventes en consignation qu'ont pu être réalisées la quasi-totalité des ventes du musée en Extrême-Orient, et la constitution de collections permanentes, donc de nouveaux musées présentant l'œuvre de Rodin, à Shizuoka au Japon ou à Séoul en Corée.

Cependant, le ministère chargé de la culture confirme qu'il est très attentif à cette question et qu'il a incité l'établissement à plusieurs reprises à la plus grande vigilance dans l'élaboration des accords de partenariat avec les galeries étrangères. Ainsi, lors du conseil d'administration du 20 juin 2000, les représentants des directions de tutelle et les autres membres du conseil d'administration avaient émis un certain nombre de remarques lors de l'examen d'un projet de contrat d'exclusivité avec une galerie étrangère ; le point avait été reporté pour examen à la séance suivante du conseil d'administration. Il avait notamment été demandé de mieux définir les obligations de ladite galerie, de supprimer la clause de tacite reconduction, de prévoir une clause de dénonciation. Quand le contrat arrivera à échéance, la plus grande attention sera portée au bilan de l'activité de cette galerie qui sera un élément d'appréciation pour un éventuel renouvellement de ce contrat.

Cependant, conscient du nécessaire encadrement de ces accords de partenariat, le ministère s'engage à définir conjointement avec le musée, la direction du budget, le contrôleur financier et l'agent comptable un certain nombre de contrôles. La présentation d'un bilan de l'activité desdites galeries chaque année devant le conseil d'administration pourrait constituer une première proposition qui sera complétée à l'issue de la nécessaire réflexion à mener sur ce sujet.

REPONSE DU DIRECTEUR DU MUSEE RODIN

En accord avec le ministère de la culture et de la communication, l'établissement public souhaite apporter les précisions suivantes aux deux derniers paragraphes du rapport.

Concernant l'activité de marchand d'art exercée par le musée qui est totalement atypique, l'établissement public du musée Rodin note que la Cour, avec justesse, analyse les contraintes dans lesquelles se trouve le musée dans son activité de marchand d'art, situation unique dans le paysage des musées nationaux :

- Epuisement des grands sujets le plus souvent demandés (Penseur, Balzac, Bourgeois de Calais...), et remplacement par des sujets de petit ou moyen formats plus difficilement vendables.

- Perte du droit patrimonial, mais conservation du droit moral.

La pratique des ventes en consignation n'est cependant pas nouvelle ; elle a été utilisée du vivant même de Rodin et le décret du 12 mars 1919, en son article 23, précise : « *le conseil d'administration peut désigner, sur la proposition du conservateur, un agent commercial chargé de procéder aux opérations de vente de reproductions ou publications de toutes sortes, soit dans le musée soit en dehors dans les conditions qui seront fixées par le conseil.* »

Cette pratique a été reprise dès 1946 par l'établissement public. C'est grâce à ces ventes en consignation qu'ont pu être réalisées la quasi-totalité de nos ventes en Extrême-Orient, et la constitution de collections permanentes, donc de nouveaux musées Rodin, à Shizuoka au Japon ou à Séoul en Corée.

Il faut, en effet, noter que le musée, en tant qu'EPA, est très mal armé pour pénétrer directement des marchés aussi fermés que le sont ceux de ces pays.

6

La fédération française de football

Lors de son dernier contrôle de la FFF, qui avait porté sur les exercices 1984 à 1988, la Cour avait notamment relevé que :

- la gestion de la fédération était défailante sur plusieurs points et son organisation inadaptée ;
- les rapports entre la fédération et le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports étaient ambigus et le contrôle de l'Etat assez illusoire ;
- de nombreux fonctionnaires mis à la disposition de la FFF se trouvaient en infraction tant à l'égard des règles régissant les cumuls de rémunération que de celles qui interdisent aux fonctionnaires de l'Etat de percevoir d'autres compléments de rémunération que l'indemnisation des frais et sujétions liés à l'exercice des fonctions qui leur sont confiées par les organismes auxquels ils prêtent leur concours ;
- les relations existant entre la fédération et la ligue nationale de football, chargée de gérer le football professionnel, avantageaient cette dernière ;
- la fédération avait confié à des sociétés du groupe Darmon, en dehors de toute mise en concurrence, l'exclusivité de la représentation de ses intérêts en matière commerciale, alors même que deux dirigeants de ce groupe exerçaient des fonctions de vice-président et de directeur en son sein.

Au cours de l'année 2000, la Cour a conduit un nouveau contrôle de la FFF, dans un contexte qui a considérablement évolué : alors que le début des années 1990 avait été caractérisé par une crise aiguë du football professionnel (effondrement d'une tribune provisoire au stade de Bastia, affaire Olympique de Marseille-Valenciennes, élimination de l'équipe de France de la phase finale de la coupe du monde 1994, démission du président de la fédération), le football connaît actuellement en France un engouement exceptionnel, indissociable des succès de l'équipe nationale lors de la coupe du monde 1998 et du championnat d'Europe des nations 2000.

Le nombre des licenciés de la FFF dépasse 2 200 000, plus de 20 000 clubs lui sont affiliés, 70 000 matches sont organisés chaque week-end sous son égide ; le nombre moyen de spectateurs par match du championnat de première division, qui s'était établi à 16 500 pendant la saison 1997-1998, a excédé 22 000 au cours de la saison 1999-2000. Enfin, entre 1989 et 1999, le montant des recettes de la fédération a pratiquement triplé, passant de 38,11 M€ à près de 114,34 M€. Encore faut-il souligner que les ressources tirées des contrats conclus avec les chaînes de télévision - qui ont enregistré la plus forte progression - bénéficient pour l'essentiel à la ligue nationale du football professionnel.

Au terme de ce contrôle, la Cour constate que les clarifications et améliorations intervenues dans divers domaines n'ont pas apporté de réponse aux critiques les plus marquantes formulées il y a dix ans. Elle observe également que la situation financière de la fédération n'est pas exempte de fragilité.

I – Les améliorations constatées

- Au cours de la période contrôlée, les statuts de la FFF ont été modifiés à plusieurs reprises et, à quelques détails près, sont désormais conformes aux statuts-types des fédérations sportives. La fédération s'est par ailleurs dotée d'une comptabilité analytique, et a amélioré la gestion de sa trésorerie. Elle a également recouvré en partie la maîtrise de son système d'information, qu'elle avait de facto abandonné à une société privée.

La Cour a cependant observé que la répartition actuelle des pouvoirs au sein de la fédération, qui résulte de décisions arrêtées en 1995, privilégie nettement le football professionnel. Elle a toutefois noté

que l'assemblée fédérale du 16 décembre 2000 avait décidé de créer une ligue fédérale du football amateur dotée d'un budget propre.

Par ailleurs, la Cour a constaté que dans des domaines tels que le marketing et les retransmissions télévisées, le conseil fédéral ne disposait que d'une information réduite et que les décisions les plus importantes ne lui étaient pas nécessairement soumises - alors qu'il lui revient, selon les statuts de la fédération, de « réaliser et autoriser toutes les opérations qui ne sont pas expressément réservées à l'assemblée fédérale ».

- Les relations entre la FFF d'une part, le ministère de la jeunesse et des sports, la ligue nationale du football professionnel et le groupe Darmon d'autre part, ont été clarifiées sur certains points :

- Le contenu des conventions d'objectifs passées avec le ministère de la jeunesse et des sports a été précisé à partir de 1994, et depuis 1996 la fédération doit communiquer au ministère un compte rendu d'exécution de chaque convention annuelle. Quant à la subvention accordée par le ministère à la FFF, elle a été progressivement réduite en valeur absolue (passant de 4,36 M€ en 1990 à 3,61 M€ en 1998) et, plus encore, en valeur relative, par rapport à l'ensemble des recettes de la fédération, qui sont passées, au cours de la période, de 37,20 M€ à 101,53 M€.

Le contrôle exercé par le ministère demeure cependant très formel.

- Les relations entre la FFF et la LNF sont régies par une convention, conformément aux dispositions réglementaires relatives aux conditions dans lesquelles les fédérations peuvent déléguer la gestion des activités sportives à caractère professionnel, et les statuts de la FFF indiquent que la LNF est instituée « en son sein » et gère les compétitions professionnelles « en son nom ».

Dans les faits, les enjeux médiatiques et financiers attachés à la gestion du football professionnel confèrent à la ligue une position de force - notamment lors de la négociation des droits de retransmission télévisée du championnat de France.

Quant au rééquilibrage apparent des relations financières entre la fédération et la ligue (le solde des flux financiers entre les deux organismes s'établissant désormais au bénéfice de la fédération, à hauteur d'environ 1,52 M€ par an), il doit être relativisé en fonction de la croissance des recettes de la Ligue, beaucoup plus forte que celle des ressources de la fédération.

- En ce qui concerne les relations entre la FFF et le groupe Darmon, l'anomalie la plus caractérisée a disparu : aucun dirigeant du groupe Darmon ne figure plus dans l'état-major de la fédération.

II – Les problèmes qui demeurent

1 – Au-delà des améliorations et clarifications relevées, la Cour constate que le fonctionnement de la fédération demeure critiquable sur plusieurs points :

- L'organigramme de la fédération n'a pratiquement pas évolué au cours de la période contrôlée : ce n'est que très récemment qu'ont été créées une direction des ressources humaines et une direction du marketing. Quant à la direction juridique, elle regroupe des agents compétents en matière de droit du sport, mais n'est pas en mesure de gérer les contrats conclus par la fédération avec ses partenaires commerciaux ou avec les chaînes de télévision. En fait, le processus de décision est demeuré très centralisé au niveau de la présidence et de la direction générale, qui gèrent les dossiers les plus importants.

Cette inadaptation des services et cette concentration du pouvoir - qui a pour corollaire le cantonnement du rôle du conseil fédéral - expliquent dans une large mesure les anomalies relevées par la Cour dans la gestion de la fédération :

- Alors qu'elle est signataire depuis 1983 de la convention collective des personnels administratifs et assimilés du football, et qu'elle désigne la moitié des représentants des employeurs dans la commission nationale paritaire correspondante, la FFF continue d'appliquer à ses salariés un accord d'entreprise qui reprend les dispositions, beaucoup plus favorables, de la convention collective des employés de la presse quotidienne parisienne.

- Certains salariés, dont au moins un directeur de service, n'ont pas de contrat de travail écrit.

• Les conditions dans lesquelles ont été réalisés les travaux de rénovation du siège de la fédération, dans la perspective de la coupe du monde, ont manqué de transparence.

Le conseil fédéral a approuvé le principe de ces travaux après avoir été informé oralement de la « logique d'utilisation » des locaux, mais sans qu'aucun projet précis et sans qu'aucune évaluation du coût prévisionnel lui aient été communiqués.

Par ailleurs, la Cour n'a pu élucider la procédure qui a conduit à retenir comme architecte le gendre d'un dirigeant de la fédération. Elle a également relevé que le lot des travaux de menuiserie avait été attribué à une société dont le gérant est le président d'un district départemental de la fédération, sans qu'aucune analyse des propositions remises à la suite de l'appel d'offres n'ait été réalisée.

• L'absence de clarté a également caractérisé les conditions dans lesquelles la fédération a apporté son soutien à la municipalité de Clairefontaine pour l'acquisition de l'abbaye du même nom, dans le cadre d'une procédure de préemption.

La fédération a assuré le financement intégral de cette acquisition, réalisée par la commune le 30 avril 1999. En effet, aux termes de trois actes notariés datés du 21 juillet suivant, la fédération a acheté à la commune les bâtiments conventuels, a conclu avec elle un bail emphytéotique portant sur 3,5 hectares de terrains (avec paiement anticipé de la totalité de la redevance), et lui a consenti une avance de trésorerie sans intérêt de 0,46 M€.

Au total, les fonds ainsi mis à disposition de la commune se sont élevés à 0,99 M€ - alors que le coût de l'exercice du droit de préemption par cette dernière avait été inférieur à 0,98 M€.

Or, en dehors de la perspective d'une modification du plan d'occupation des sols favorable à la FFF - dont le centre technique national est implanté sur le territoire de la commune de Clairefontaine - l'intérêt d'un soutien aussi exceptionnel et étranger à l'objet de la fédération n'apparaît pas clairement.

• L'analyse des frais de transport a mis en évidence le recours fréquent et onéreux (94 518,39 € pour les exercices 1998 et 1999) à la location d'avions privés, alors que la plupart des aéroports de destination sont desservis par des lignes régulières.

2 – Les irrégularités relatives à la situation de nombreux fonctionnaires mis à la disposition de la fédération n'ont pas disparu.

Qu'ils bénéficient ou non de contrats spécifiques de préparation olympique, ces fonctionnaires perçoivent très souvent, en sus de leur traitement ou de la rémunération attachée à leur contrat, et au titre des fonctions qu'ils exercent pour le compte de la fédération, des sommes qui excèdent largement l'indemnisation des frais et sujétions à laquelle ils peuvent prétendre. Aussi se trouvent-ils en infraction par rapport à la réglementation des cumuls de rémunération.

Ces irrégularités caractérisent en particulier la situation des fonctionnaires mis à la disposition de la direction technique nationale.

Ainsi, l'un des entraîneurs de l'équipe de France a cumulé, de 1990 à 1998, le traitement correspondant à son grade de professeur de sport et une rémunération qui excédait très largement ce traitement (plus de dix fois supérieure en 1996 et 1997). L'intéressé n'a été placé en disponibilité pour convenances personnelles qu'à compter du 1^{er} juin 1998.

La Cour rappelle à cet égard que la FFF avait pris l'engagement, au début de la dernière décennie, d'indiquer au secrétariat d'Etat chargé des sports les cadres susceptibles de tomber sous le coup des règles de cumul, qui devraient demander leur mise en disponibilité s'ils voulaient continuer à exercer des fonctions auprès d'elle.

L'exemple précédent montre soit que cet engagement n'a pas été respecté, soit que le ministère de tutelle n'a pas tenu compte des informations qui lui étaient communiquées.

3 – Le contrat de mandat qui lie la FFF avec la société France Football promotion (FFP), filiale du groupe Darmon, et qui confie à celle-ci un mandat exclusif pour « négocier et conclure tous contrats ayant pour objet l'utilisation, l'exploitation ou la reproduction du sigle de la FFF et de l'image collective de l'équipe de France », appelle pour l'essentiel deux observations :

• A l'issue du précédent contrôle, le président de la fédération avait écrit à la Cour, le 15 novembre 1989 : « le droit d'exclusivité de FFP sera remis en cause à chaque échéance contractuelle en fonction de

l'examen du meilleur impact de toutes les propositions reçues », et, lors de sa réunion du 30 novembre 1990, le conseil fédéral avait demandé qu'un « appel d'offre soit lancé lors du renouvellement des contrats en cours et qu'à l'avenir les sociétés que dirige M. Darmon soient mises en concurrence en application de la loi du marché avant la conclusion de nouveaux contrats ».

Malgré cet engagement et en dépit de cette demande, aucun des contrats conclus depuis avec les sociétés du groupe Darmon n'a été précédé d'un appel à la concurrence.

Tel a notamment été le cas du nouveau contrat de mandat conclu en 1995. Aux termes d'une convention conclue en novembre 1994 entre le président de la fédération et celui du groupe Darmon, la durée du précédent contrat, qui venait normalement à échéance le 31 juillet 1998 - mais pouvait toutefois être renouvelé par tacite reconduction pour deux années supplémentaires - a été prolongée de quatre ans, et son échéance reportée au 31 juillet 2002. Cependant, ce n'est qu'en février 1995 que cette prolongation a été autorisée par le conseil fédéral. Un mois plus tard, un nouveau contrat de mandat venant à échéance le 31 juillet 2002 était signé.

La Cour considère que la question de la compatibilité de ce contrat de mandat, et des conditions dans lesquelles son échéance a été prorogée, avec les règles qui régissent le droit de la concurrence est posée, notamment quant à l'obligation de mise en concurrence, à la durée maximale des accords d'exclusivité, à l'existence de clauses de tacite reconduction.

Elle prend toutefois note de l'engagement pris par la fédération de lancer un appel à la concurrence en septembre 2001, préalablement au choix de son mandataire pour la période 2002-2006.

• La Cour a par ailleurs constaté qu'en de nombreux points l'exécution du contrat de mandat au cours de la période contrôlée avait été défavorable au mandant.

Indépendamment de la commission qui lui était due, FFP a opéré diverses retenues sur les sommes encaissées en exécution des contrats de parrainage. Certaines d'entre elles, correspondant notamment à des commissions, paraissent contestables.

Le délai de 10 jours prévu dans le contrat de mandat pour le reversement des sommes revenant à la fédération n'a pas été respecté.

Les comptes rendus par le mandataire à son mandant étaient difficilement exploitables et ce dernier n'a pas exercé un contrôle approprié sur les sommes qui lui étaient reversées, les retenues opérées et les justifications laconiques qui lui étaient fournies.

Enfin, le mandant a fait preuve de faiblesse dans le règlement des litiges liés à l'exécution des contrats de parrainage négociés par FFP. Dans plusieurs cas, où le litige pouvait être considéré comme la conséquence d'erreurs commises par le mandataire, non seulement celui-ci n'a pas indemnisé la FFF en réparation du préjudice subi, mais encore lui a-t-il fait supporter, en partie, la charge des indemnités versées dans le cadre de transactions. La FFF n'a nullement contesté les retenues correspondantes.

A l'avenir, la FFF devra être d'autant plus attentive à la gestion des moyens qu'elle met en œuvre et à la valorisation de ses droits commerciaux que sa situation financière n'est pas exempte de fragilité : au cours de la période contrôlée, les dépenses de la fédération ont en effet progressé au même rythme que ses recettes et le résultat d'exploitation a été déficitaire à cinq reprises. Ce n'est que grâce au résultat financier et plus encore au résultat exceptionnel, tributaire des compétitions internationales, que la FFF a enregistré un résultat net positif cumulé de 5,95 M€ entre 1990 et 1998.

REPONSE DE LA MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Les observations et constatations qui découlent du contrôle effectué par la Cour des comptes au cours de l'année 2000 sur les comptes et la gestion de la fédération française de football pour les exercices 1989-1990 à 1998-1999 ont retenu tout particulièrement l'attention du ministère de la jeunesse et des sports.

Le ministère partage les remarques de la Cour relatives au contexte de ce contrôle qui diffère très sensiblement de celui dans lequel s'était déroulé le contrôle précédent qui avait porté sur les exercices 1984 à 1988. Les évolutions concernant le sport, notamment le sport professionnel, ont été en effet au cours des quinze dernières années très marquées. Du fait du nombre très élevé de licenciés de la fédération française de football et des clubs qui lui sont affiliés, du nombre également très élevé de pratiquants, de l'importance du secteur professionnel le concernant et des montants financiers en jeu, le football est la discipline sportive la plus illustrative de ces évolutions.

Dans ce contexte, le ministère de la jeunesse et des sports s'est employé depuis 1997 à prendre les initiatives qui s'imposaient pour que le sport français dispose d'un cadre législatif et réglementaire modernisé et adapté aux enjeux de ce début de siècle. C'est tout le sens de la loi du 28 décembre 1999 relative au sport professionnel et de la loi du 6 juillet 2000 qui ont modifié en profondeur la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Parallèlement, le ministère s'est efforcé d'améliorer les conditions de suivi des fédérations sportives, tout spécialement le contrôle de l'utilisation des subventions qui leur sont versées. A cet égard, la procédure des conventions d'objectifs passées entre le ministère et chaque fédération a fait l'objet de nombreux aménagements pour rendre ce suivi plus efficace et pour permettre d'appréhender aussi fidèlement que possible la réalité des actions fédérales qui sont subventionnées.

S'agissant de la fédération française de football, le ministère de la jeunesse et des sports souhaite apporter les commentaires suivants au rapport de la Cour en précisant que s'il se réjouit des remarques positives de la Cour au sujet des améliorations constatées depuis le contrôle précédent, il prend également bonne note de la liste des problèmes qui, aux yeux de la Cour, demeurent.

A l'intérieur du champ de responsabilité qui est le sien, le ministère a principalement relevé deux critiques explicites et une critique implicite de la Cour.

Deux critiques explicites

La première critique porte sur la nature du contrôle exercé par le ministère au sujet de l'utilisation des subventions qui sont attribuées à la fédération française de football au travers de la convention d'objectifs ; la seconde critique concerne la situation de certains agents du ministère placés auprès de la fédération.

Les conditions du contrôle des subventions

Le ministère a relevé l'appréciation émise par la Cour quant à la nature du contrôle qu'il exerce - qualifié de très formel - sur l'utilisation des subventions attribuées à la fédération française de football.

Pour répondre à cette critique, le ministère de la jeunesse et des sports souhaite mentionner, comme il a été indiqué plus haut, les efforts très importants qu'il a accomplis pour développer son système de suivi et le faire progresser dans le sens d'une plus grande pertinence.

C'est ainsi que le traitement des dossiers de convention d'objectifs s'est accompagné d'un contrôle renforcé de la situation comptable et financière des fédérations. L'étude des comptes de résultats et du bilan, croisée avec l'étude analytique du réalisé et des demandes, a permis de mieux cibler l'attribution des subventions en fonction des priorités ministérielles.

Il convient par ailleurs de souligner, en l'espèce, que la fédération française de football représente un cas particulier puisque l'aide qui lui est attribuée dans le cadre de sa convention d'objectifs ne représente que 4 % du budget fédéral et a trait à des domaines d'activités très ciblés (formation des jeunes joueurs, lutte contre le dopage, formation de l'encadrement, accompagnement des plans de développement du football de masse privilégiant les initiatives contre la violence à l'intérieur comme à l'extérieur des enceintes sportives).

La situation de certains agents du ministère placés auprès de la fédération

La Cour a tout particulièrement fait porter sa critique sur la situation des agents qui exercent leurs fonctions au sein de la direction technique nationale en mettant en évidence ce qui est qualifié dans le rapport de la Cour « d'infraction à la réglementation des cumuls de rémunération ».

A propos de ce sujet particulièrement complexe, le ministère souhaite préalablement rappeler que les agents concernés, lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaires, ne sont pas considérés comme « mis à disposition » des fédérations sportives mais simplement placés auprès de ces fédérations pour y conduire des missions déterminées. En effet, ils sont affectés administrativement soit à l'administration centrale, soit dans un service territorial, direction régionale ou départementale de la jeunesse et des sports ; ils demeurent sous l'autorité administrative de leur chef de service. Une telle situation, dont le ministère ne nie pas le caractère atypique au sein de l'administration française, n'est pas dépourvue de base réglementaire.

Ainsi, le décret du 10 juillet 1985 portant statut particulier relatif au corps des professeurs de sport - corps de fonctionnaires auquel appartient le plus grand nombre de conseillers techniques sportifs, c'est-à-dire les agents placés auprès des fédérations et groupements sportifs - prévoit expressément que les professeurs de sport peuvent exercer leurs fonctions auprès des fédérations sportives (« les professeurs de sport exercent leurs fonctions soit dans le cadre de l'administration, soit auprès des fédérations ou groupement sportifs ») et ne mentionne pas que cet exercice est lié à une mise à disposition.

Cette particularité a été confirmée depuis par la loi du 6 juillet 2000 dont l'article 8 a modifié l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives : cette dernière lève l'ambiguïté en supprimant, s'agissant du concours en personnels dont peuvent bénéficier les fédérations sportives, toute référence à l'article 44 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (lequel article ouvre la possibilité de mise à disposition ou de détachement des fonctionnaires de l'Etat auprès d'organismes à caractère associatif assurant des missions d'intérêt général et précise que, dans ce cas, l'agent est placé sous l'autorité directe du président élu de l'organisme auprès duquel il est mis à disposition ou détaché).

Dans ce contexte statutaire, la question des rémunérations de ces agents et celle des règles applicables en matière de cumul s'avèrent particulièrement délicates à traiter. Les règles posées par le décret-loi modifié du 29 octobre 1936 relatif au cumul de retraites, de rémunérations et de fonctions et dont le Conseil d'Etat, dans une étude publiée en 1999, a reconnu la complexité et les difficultés d'application, ne paraissent pas applicables à la situation décrite ci-dessus des agents du ministère de la jeunesse et des sports qui sont placés auprès d'une fédération ou d'un groupement sportif dans la mesure où l'activité de ces agents ne peut être assimilée à une double activité, puisqu'ils n'exercent pas deux fonctions.

Dans ces conditions, la solution consistant à inviter les quelques fonctionnaires (moins de 1 % - au regard du nombre total de conseillers techniques sportifs rémunérés par le ministère) bénéficiant d'une rémunération supérieure à 200 % de leur traitement à solliciter une disponibilité pour convenances personnelles, si elle constitue une solution pratique et sans doute nécessaire sur un plan déontologique, pose un véritable problème au regard des objectifs poursuivis en la matière. Le ministère a en effet pour souci constant de travailler au renforcement des liens entre ses services et les conseillers techniques sportifs de façon à réaffirmer le rôle déterminant de ces agents dans la mise en œuvre des politiques sportives et éducatives qu'il conduit.

Cette observation générale étant faite, le ministère précise qu'il a bien enregistré les remarques de la Cour et qu'il est d'ores et déjà particulièrement attentif à la situation de ces fonctionnaires. Ainsi, ceux d'entre eux qui rentrent dans ce cas de figure ont été fermement invités à demander une disponibilité s'ils désiraient conserver leurs rémunérations actuelles.

Plus globalement, le ministère est reconnaissant à la Cour des analyses qu'elle a menées à propos de la fédération française de football ; ces analyses contribuent en effet au travail de clarification que le ministère appelle de ses vœux pour être en mesure de fournir au sport français une aide en personnels en rapport avec des besoins grandissants. Celle-ci est déterminante pour garantir une politique efficace tant en matière de sport de haut niveau, donc de réussite des élites, qu'en matière de développement des pratiques sportives pour tous les publics.

Une critique implicite

Les constatations effectuées par la Cour à propos d'un certain nombre de points qui rentrent dans le champ d'attribution propre de la fédération ont amené le ministère à s'interroger à nouveau sur l'étendue et les conditions d'exercice de son pouvoir de tutelle.

Conformément à l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée déjà mentionnée, les fédérations sportives qui sont en effet placées sous la tutelle des ministères concernés développent leur activité en toute indépendance. Ces ministères de tutelle sont tenus de veiller au respect par ces fédérations des lois et règlements en vigueur.

Le ministère a cependant bien conscience que les fédérations sportives sont dans une situation particulière puisque l'agrément dont elles peuvent bénéficier vaut reconnaissance par l'Etat de leur participation à l'exécution d'une mission de service public. Il a donc pris bonne note des observations faites par la Cour à l'occasion de son contrôle sur les comptes de la fédération française de football à propos de points qui ressortissent à l'entière responsabilité de la fédération mais qui pourraient justifier une forme d'intervention de la puissance publique dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de tutelle.

Le ministère entamera donc une réflexion - en liaison si nécessaire avec les autres ministères concernés - sur cette très importante question en s'efforçant de dégager une solution d'équilibre.

S'agissant de l'agrément, il convient d'indiquer que le décret d'application, dont le projet est en cours d'élaboration, de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives tel qu'il a été modifié par la loi du 6 juillet 2000 apportera des progrès significatifs puisqu'il imposera aux fédérations de respecter un certain nombre de dispositions obligatoires, en nombre plus restreint que celles qui résultent de l'actuel décret sur les statuts-types que les fédérations doivent adopter. Ce texte réglementaire permettra ainsi une meilleure identification des obligations découlant de la mission de service public des fédérations et, partant, l'exercice d'un contrôle plus efficace sur le respect de ces obligations.

Les remarques faites par la Cour dans le présent rapport au sujet de la gestion et du fonctionnement de la fédération française de football (rénovation du siège de la fédération, centre de Clairefontaine...), seront utilisées avec profit par le ministère qui entend continuer à rappeler aux fédérations leurs obligations dans le domaine des procédures de mise en concurrence. Le ministère poursuivra aussi les rappels nécessaires à propos des obligations qui s'imposent aux fédérations en application des dispositions de la loi du 1^{er} mars 1984 (articles 27 à 29) relatives aux personnes morales de droit privé, non commerciales, ayant une activité économique dépassant certains seuils, soumises à des obligations comptables et à la nomination d'un commissaire aux comptes.



Le ministère de la jeunesse et des sports tiendra le plus grand compte des différentes observations et constatations formulées par la Cour dans son rapport, d'une part pour continuer à améliorer son système général de suivi, d'autre part, à la lumière des textes récents et à venir, pour affiner le concept de tutelle, affirmé par la loi.

A cet égard, le ministère entend bien concilier l'objectif de renforcement du rôle et des prérogatives des fédérations agréées et délégataires tel qu'il est clairement recherché par la loi du 6 juillet 2000 avec les impératifs d'un contrôle et d'un suivi plus pertinents et plus performants de ces mêmes fédérations, particulièrement en matière de mise en œuvre des missions de service public et d'utilisation des deniers publics.

REPOSE DU MAIRE DE CLAIREFONTAINE-EN-YVELINES

La Fédération française de football (FFF), dont le Centre technique national (CTNFS) est installé de longue date à Clairefontaine souhaitait étendre ses installations.

Il s'agissait notamment de créer un centre culturel organisé autour d'un musée national du football.

Cette extension ne pouvait être réalisée sur place – c'est-à-dire au domaine de Montjoye – dès lors que le schéma directeur de la région Ile-de-France rend inconstructible les terrains situés à moins de 50 mètres d'un boisement faisant partie d'un massif forestier de plus de 100 hectares (ce qui est le cas, ledit massif étant constitué par la forêt de Rambouillet)¹⁴.

En revanche, en s'associant à la commune qui souhaitait préempter l'abbaye de Clairefontaine, alors en vente, en vue de la réalisation d'équipements collectifs et d'autres objectifs communaux (ouverture d'un commerce de proximité, création de logements sociaux, sauvegarde et mise en valeur des espaces verts), la Fédération française de football pouvait créer le centre culturel dont elle souhaitait l'ouverture en confortant le projet de la commune.

L'acquisition du Domaine de l'Abbaye, d'une superficie de 7 hectares et demi, au prix de 0,91 M€, par la commune a ainsi été logiquement suivie par la vente à la FFF des bâtiments au prix de 0,53 M€, ainsi que par la conclusion d'un bail emphytéotique au profit de la FFF sur une partie des terrains (environ 3,5 hectares) au prix de 0,15 M€.

Par ailleurs, une avance de trésorerie de 0,30 M€ a été consentie par la FFF à la Commune permettant à celle-ci (modeste collectivité de 800 habitants) de supporter la charge de l'acquisition susvisée.

L'intérêt de la FFF était en effet de faciliter une opération qui permettait en définitive à la commune de mettre à sa disposition les locaux et terrains nécessaires à la réalisation d'un équipement dont profitera également la commune – en terme de sauvegarde du patrimoine bâti (la FFF a signé le 6 février 2001 une convention avec le CAUE des Yvelines portant sur des études préalables à la réhabilitation des bâtiments de l'Abbaye de Clairefontaine) aussi bien que de retombées économiques notamment.

¹⁴ Il y a lieu de signaler que le plan d'occupation des sols révisé (en 2000) de Clairefontaine n'a subi aucune modification en ce qui concerne la constructibilité des terrains du domaine de Montjoye et des bâtiments du domaine de l'Abbaye.

Chapitre IV

Environnement, équipement et aménagement du territoire

1

Le plan Loire

PRESENTATION

Le bassin de la Loire, qui s'étend sur 118 000 km², soit le cinquième du territoire national, occupe une place exceptionnelle dans l'espace français. Le fleuve et ses affluents traversent 25 départements dans neuf régions et intéressent près de neuf millions d'habitants, soit 15 % de la population. Les enjeux humains, économiques et culturels y sont considérables : les vals de la Loire moyenne abritent 300 000 personnes, 13 000 entreprises et de très nombreux monuments historiques sur les 110 000 hectares qui furent recouverts d'un à quatre mètres d'eau par les grandes crues du milieu du 19^{ème} siècle. Ces vals sont inscrits depuis le 30 novembre 2000 au patrimoine mondial de l'humanité au titre des paysages culturels.

Or, pour la prévention des inondations, les collectivités publiques interviennent, de manière générale, dans un cadre juridique obsolète et avec un enchevêtrement et une confusion des compétences, que la Cour a analysés dans son rapport public de 1999 (pages 123 et suivantes). Dans le cas de la Loire, les responsabilités de l'Etat sont toutefois prépondérantes : non seulement le fleuve est domanial, mais une partie de son cours et de ses affluents est en outre soumise depuis 1783 à un régime spécial pour la défense contre les inondations (articles 55 à 61 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure) et l'essentiel des levées appartient à l'Etat.

Dans le même rapport, la Cour a aussi relevé les ambiguïtés de la doctrine technique du ministère chargé de l'environnement en matière de protection contre les eaux, globalement peu favorable aux grands travaux d'aménagement des cours d'eau sans démontrer l'équivalence de solutions alternatives, ainsi qu'un manque de transparence dans le choix des crues de référence.

Le Plan Loire, dont le premier volet est consacré à la lutte contre les inondations, regroupe un ensemble de travaux d'aménagement à buts multiples et de mesures de gestion des eaux du fleuve et de ses affluents.

Outre l'intérêt suscité par son caractère exceptionnel et son ampleur financière, ce programme permet d'illustrer à grande échelle les difficultés de répartition ou d'identification des responsabilités entre les acteurs publics et les limites des options techniques retenues.

La Cour a contrôlé l'exécution du Plan Loire par l'Etat de 1994 à 1999, tandis que la chambre régionale des comptes (CRC) du Centre a vérifié la gestion de l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) entre 1990 et 1998, afin de parvenir à une vision globale des problématiques.

Bien que depuis longtemps corsetée de digues, ou levées, la vallée de la Loire a connu une série de très importantes inondations en 1846, en 1856¹ puis en 1866. Le choix entre les mesures préconisées à l'époque – amélioration de l'endiguement, recalibrage du lit, création de déversoirs pour l'expansion des crues, ouvrages de retenue en amont – est encore au cœur des débats 150 ans plus tard.

Le programme d'aménagement de 19 déversoirs, préconisé sous le Second Empire, n'a été que partiellement réalisé ; des levées ont été localement rehaussées. Après une longue période d'inaction, les réflexions n'ont repris qu'après la dernière guerre, aboutissant en 1975 à la décision de construire le barrage de Villerest, mis en service en 1984, sous maîtrise d'ouvrage de l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire, à laquelle a succédé en 1983 l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), syndicat mixte à l'assise élargie. La crue subite de la haute Loire, qui a fait huit morts et provoqué d'importants dégâts à Brives-Charensac le 21 septembre 1980, avait en effet mis en évidence la nécessité d'améliorer l'annonce des crues et de renforcer la solidarité entre les collectivités ligériennes.

Le 13 février 1986, un contrat de plan particulier était signé entre l'Etat, l'agence de bassin Loire-Bretagne et l'EPALA. Il prévoyait notamment la construction, en dix ans, de quatre barrages : Serre-de-la-Fare sur la Loire, Le Veudre sur l'Allier, Chambonchard sur le Cher et Naussac II en complément d'un ouvrage existant sur le haut Allier.

Dans les années qui ont suivi, l'émergence de nouvelles conceptions environnementales a conduit l'Etat à remettre en cause certains projets tels que ceux de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard et

¹ 7,50 m et 7 500 m³/s à Tours ; 8 000 m³/s à Gien et encore plus au Bec d'Allier ; 160 ruptures de digues et 300 maisons détruites.

à rechercher des solutions dites « alternatives ». Ce changement d'orientations a provoqué de vives tensions avec l'EPALA et la création, en 1992, d'une commission d'enquête par l'Assemblée nationale. C'est dans ce contexte qu'a été approuvé par le gouvernement, le 4 janvier 1994, un « Plan Loire grandeur nature » qui a pour triple objectif d'assurer la sécurité des populations face au risque d'inondation, la satisfaction des besoins en eau et la restauration de la diversité écologique du milieu, selon un programme décennal. Une charte d'exécution, précisant les modalités d'intervention et la participation financière des différents partenaires, a été signée entre l'Etat, l'agence de l'eau Loire-Bretagne et l'EPALA le 6 juillet 1994.

Les observations de la Cour et de la CRC du Centre portent sur le contenu et la réalisation du Plan Loire ainsi que sur la manière dont il a été organisé et géré.

Carte des aménagements de la Loire

I – Le contenu et la réalisation du Plan Loire

Les trois volets du Plan ont donné lieu à des réalisations inégales.

A – La sécurité des populations face au risque d'inondation

1 – L'identification et la prise en compte du risque d'inondation

Le Plan Loire a prévu la publication de cartes de risques, la mise en conformité des documents d'urbanisme avec les principes d'interdiction ou de limitation des implantations nouvelles en zones inondables et l'établissement de plans d'évacuation des populations. La mise en oeuvre de ces mesures a subi d'importants retards :

- après cinq années et malgré des progrès récents, les atlas des zones inondables ne sont pas encore tous publiés et les dossiers communaux synthétiques (DCS), documents destinés à l'information des populations, ne sont disponibles que dans un quart des 1 122 communes concernées ;

- l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondations (PPR), qui conditionne la révision des documents d'urbanisme existants et dont la prescription a été tardive, ne sera pas achevée avant la fin de 2002 pour la Loire entre Nevers et Nantes (en janvier 2000, seulement 14 des 253 communes étaient couvertes par un plan) et avant 2005 pour l'ensemble du bassin ; dans l'attente de ces documents, la procédure des projets d'intérêt général (PIG) a toutefois été utilisée pour engager la révision des plans d'occupation des sols (POS) ;

- les plans d'évacuation sont quasi-inexistants, la direction de la défense et de la sécurité civiles s'étant désintéressée de l'application de sa directive initiale donnée en 1994.

Ces retards sont imputables à l'Etat qui n'a pas mis en place les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs qu'il avait fixés lui-même et qui a méconnu l'une de ses responsabilités majeures.

2 – Les moyens d’annonce des crues et d’alerte

Le Centre régional informatisé par le système de télémesures pour l’aménagement de la Loire (CRISTAL) a été mis en place de 1982 à 1985, afin d’assurer une veille permanente de l’état hydrologique du bassin, de prévoir et d’annoncer les crues et les étiages et de faciliter la gestion du barrage écrêteur de Villerest. Il se composait initialement de 130 stations de mesures installées sur le cours de la Loire et de ses affluents, surveillées automatiquement et transmettant en temps réel les informations de débit au centre de gestion d’Orléans.

L’Etat, responsable de l’annonce des crues, s’est préoccupé dès 1991 de l’obsolescence de ce réseau, dont certains éléments, notamment les ordinateurs, n’étaient plus fabriqués. Selon le texte du Plan Loire, il devait en engager lui-même la modernisation, mais la charte d’exécution, seul document signé par les parties, a précisé que sa responsabilité se limiterait à l’étude préalable à cette action. De fait, les dépenses financées par l’Etat sur le chapitre budgétaire 57-20 ont concerné cette seule étude, ainsi que les travaux nécessaires d’extension des locaux de la DIREN du Centre, alors que la modernisation proprement dite du réseau CRISTAL a été réalisée par l’EPALA et subventionnée sur le chapitre 67-20.

L’opération, qui a commencé en 1996, a porté, en première phase, sur la modernisation du réseau de collecte de données. Elle a été mise à profit pour étendre la collecte standardisée d’informations aux bassins du Cher et de la Maine (le premier étant jusqu’alors équipé d’un dispositif différent, le second n’étant pas couvert du tout), améliorer l’information en période de crues et mieux anticiper les événements grâce à l’utilisation de logiciels d’aide à la prévision et à la gestion ainsi que d’images d’un radar construit en Haute-Loire par Météo-France et subventionné dans le cadre du Plan Loire. La seconde phase, en cours, concerne les améliorations du système de conduite centralisée du réseau.

Le devis de 5,58 M€ initialement prévu pour les seuls travaux de modernisation sera dépassé car, avec l’extension au bassin de la Maine, la dépense sera de l’ordre de 7,6 M€. En outre, le coût de maintenance et de fonctionnement du réseau, qui a augmenté de près de 30 % entre 1994 et 1999, est appelé à croître encore, du fait de la sophistication des installations.

3 – Les mesures d’accompagnement spécifiques à la haute Loire et à la Loire moyenne

a) Les mesures concernant la haute Loire

Le Plan Loire a confirmé l’abandon du projet de barrage de Serre-de-la-Fare et a arrêté un programme d’aménagement présenté comme alternatif.

La décision de renoncer au projet de barrage écrêteur de crues de Serre-de-la-Fare, en raison d’un impact négatif sur l’environnement, a été prise unilatéralement par l’Etat alors que tous les rapports d’experts avaient préalablement montré l’intérêt de l’ouvrage pour une bonne protection et souligné la moindre efficacité des solutions alternatives à cet égard.

Ce barrage, dont le coût prévisionnel était estimé à 106,7 M€ et qui était dimensionné pour une crue de période de retour de 500 ans (débit de 2 500 m³/s), participait d’une approche globale de la prévention des inondations de la Loire et visait, outre la protection de Brives-Charensac et de la haute vallée, à atténuer le risque de brèches dans la partie amont de la Loire moyenne. La solution alternative retenue, qui a consisté, sur le site de Brives-Charensac, à supprimer les obstacles au libre écoulement des eaux (notamment par le déménagement d’usines), à recalibrer le lit majeur et à prolonger l’endiguement, est une solution locale, tendant à éviter la submersion de la digue de la ville contre une crue de débit de 2 200 m³/s, telle que celle de 1980, sans contribuer à réduire les risques en aval.

Outre l’inconvénient de revenir sur un engagement signé, l’abandon du projet initial a rendu inutiles 12,43 M€ de dépenses engagées par l’EPALA pour les études et acquisitions effectuées dans le cadre du protocole de 1986, subventionnées par l’Etat à hauteur de 2,79 M€, sans compter la dotation de 0,75 M€ du fonds de compensation pour la TVA qu’il n’a pas récupérée, bien que les études n’aient pas été suivies de travaux. Par ailleurs, du fait du mécontentement des élus locaux à la suite de sa décision, l’Etat n’a pas trouvé de partenaires pour cofinancer les travaux alternatifs et en a supporté seul le coût, soit 51,5 M€, alors que sa participation à la construction du barrage devait être de l’ordre de 40 M€.

Le coût de la solution alternative, qui a plus que doublé par rapport à l’estimation de 22,9 M€ figurant dans le Plan Loire, comprend 3,99 M€ d’études, 24,33 M€ de travaux et 23,13 M€ d’acquisitions foncières. L’importance de ce dernier poste tient aux indemnités, d’un montant de

21,54 M€, accordées aux trois entreprises expropriées dont des installations se trouvaient dans le lit majeur du fleuve.

b) Les mesures concernant la Loire moyenne

Le Plan Loire avait prévu que le projet de barrage du Veudre sur l'Allier, jugé prioritaire en 1979 mais toujours reporté, ferait l'objet d'une décision définitive au plus tard le 31 décembre 1998, à l'issue d'une étude globale sur la Loire moyenne dont l'objectif était d'évaluer l'efficacité d'une politique alternative de renforcement des levées et de restauration du lit. Une équipe pluridisciplinaire a été recrutée par l'agence de l'eau pour conduire cette étude.

Les travaux de cette équipe de huit personnes ont permis d'approfondir et d'actualiser les connaissances sur l'ensemble ligérien ainsi que d'assurer une meilleure cohérence des actions de l'Etat, de l'agence de l'eau et de l'EPALA, partenaires du Plan Loire.

Cinq ans d'études ont abouti à la publication, le 30 juin 1999, d'un diagnostic, assorti de propositions pour la suite du programme, évaluée à un coût total compris entre 457 M€ et 610 M€. L'équipe pluridisciplinaire, qui estime à 6,10 Md€, pour leur part évaluable, les dommages que causerait une inondation comparable à celle de 1856, avec ruptures de digues et remontée de la nappe phréatique, y préconise, afin d'assurer à l'ensemble de la Loire moyenne une protection « *nettement améliorée* » face aux crues de période de retour de 200 ans, un dispositif comprenant le barrage du Veudre, lequel permettrait en outre, avantage non quantifié, de décorrélérer les pics de crue de la Loire et de l'Allier.

Le préfet coordonnateur de bassin, considérant qu'il serait impossible de financer un programme limité à 457 M€ en moins de 15 à 20 ans - alors qu'une grave inondation obligerait l'Etat à dégager d'urgence une somme dix fois supérieure au titre de sa garantie à la Caisse centrale de réassurance - et qu'il fallait renforcer au préalable les digues, a proposé le 15 juin 1999 de repousser l'ouvrage du Veudre en toute fin de période. En arrêtant le 23 juillet 1999 un Plan Loire n° 2 pour les années 2000 à 2006, le gouvernement a décidé un nouvel apport de l'Etat de 53,36 M€ destiné à la sécurité des populations, sans décision explicite sur les investissements à financer. Cette participation, qui peut entraîner environ 152 M€ de travaux, peut être la première de trois tranches septennales de réalisations. Toutefois, une programmation claire et publique des aménagements à entreprendre paraît maintenant indispensable à la compréhension de la politique de l'Etat, à la mobilisation de ses partenaires et à l'information de la population qui, toujours exposée à un risque majeur pouvant se concrétiser d'un jour à

l'autre, a besoin de savoir avec certitude ce qui est prévu pour l'en préserver.

La décision de faire ou ne pas faire l'ouvrage du Veudre, qui devait être prise au plus tard en 1998, ne pourra de toute façon plus être différée longtemps car la réalisation d'autres travaux en dépend directement. Les cotes de certaines levées à renforcer n'étant pas les mêmes dans l'un ou l'autre cas, l'incertitude ferait courir le risque d'un dimensionnement inadéquat, aux conséquences techniques et financières non négligeables.

Par ailleurs, le choix de l'aléa de référence, comme la Cour l'avait relevé dans son rapport public de 1999, pourrait faire l'objet d'un débat, qui paraît avoir été éludé en restreignant la problématique à la réalisation éventuelle du seul barrage du Veudre, dont la capacité utile de 70 millions de m³, ajoutée aux 120 millions de m³ de la retenue de Villerest, représente 40 % du besoin de stockage de 500 millions de m³ dont faisait état le Conseil économique et social, dans son rapport de 1957, pour faire face à une crue de périodicité de 500 ans et d'un débit de 9 500 m³/s (au lieu de 8 000 m³/s) au Bec d'Allier.

c) La politique renforcée d'entretien du fleuve

Elle comprend le renforcement des 136 levées, d'une longueur de 726 km, dont 77 % sont la propriété de l'Etat, la restauration du lit du fleuve et son entretien. Les travaux de renforcement ont consisté à stabiliser les digues et à réduire leur perméabilité, par drainage côté val et enrochement côté fleuve, ainsi qu'à réactiver les seuils des déversoirs devenus inopérants du fait de l'abaissement de 1 à 2,50 m du lit du fleuve en un siècle. S'agissant des levées, les objectifs contractuels définis pour la période 1994-1998 avec les régions du Centre et des Pays de la Loire ont été atteints et le montant des études et travaux engagés a dépassé celui qui était prévu pour le programme décennal. En revanche, le programme n'a été réalisé qu'à 69 % pour la restauration du lit et à 50 % pour l'entretien.

B – La satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau

1 – Les mesures destinées à l'alimentation en eau des hautes vallées de l'Allier et du Cher

a) Le barrage de Naussac II

Conçu pour compléter l'alimentation en eau d'un premier barrage, Naussac I, construit par l'Etat sur un affluent du haut Allier, l'ouvrage de Naussac II, cofinancé par l'Etat (ministère de l'agriculture et de la pêche), l'agence de l'eau et l'EPALA, a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de ce dernier. Il se compose d'un bassin de retenue, d'une galerie souterraine et de turbines à double effet permettant de pomper l'eau pour remplir la retenue principale en hiver et au printemps et de produire de l'électricité en période de soutien d'étiage au cours de l'été et en début d'automne, cette fonction, secondaire, visant à réduire les coûts d'exploitation.

Si l'ouvrage de Naussac II a été achevé en 1997 et mis en exploitation en 2000, les procédures devant conduire au choix d'un exploitant unique pour le nouvel ensemble hydraulique, devenu hydroélectrique, n'avaient pas encore abouti au 31 décembre 2001, date de la fin de la concession de l'exploitation de Naussac I.

b) Le barrage de Chambonchard

L'Etat avait repris ce projet dans le Plan Loire, en limitant sa contribution à la réalisation d'une retenue de 50 millions de m³ pour les besoins en eau de la vallée du Cher. Il laissait les collectivités locales libres d'en porter la capacité, à leur seule charge, jusqu'à 80 millions de m³ pour développer l'activité touristique autour du barrage. C'est le choix retenu en 1994 par l'EPALA, qui a dépensé à ce titre 14,42 M€, avec un apport de 2,07 M€ du ministère de l'agriculture. Toutefois, bien que l'ouvrage ait été déclaré d'utilité publique en décembre 1996 (décision confirmée par un arrêt du Conseil d'Etat du 14 avril 1999), l'Etat a décidé en juillet 1999 de ne plus apporter de financement à cette opération, en optant pour un programme qualifié d'alternatif. Il a été suivi dans cette décision par l'agence de l'eau. Ces désengagements ont conduit l'EPALA à renoncer à l'opération et à ouvrir un contentieux en dédommagement devant le juge administratif.

Le programme alternatif, pour ce qui concerne l'alimentation en eau potable et industrielle des villes de Montluçon et de Commentry, consiste à mieux utiliser le potentiel des barrages hydroélectriques de Rochebut et de Prat, en partenariat avec Electricité de France, pour garantir un débit réservé de 1,3 m³/s, très inférieur à l'objectif de 4 m³/s visé avec le barrage de Chambonchard, et à rechercher des solutions complémentaires qui sont encore à l'étude.

Une nouvelle fois, l'Etat est revenu sur un engagement, ce qui a rendu inutiles d'importantes dépenses publiques et suscité un contentieux.

2 – Les mesures destinées au relèvement de la ligne d'eau

Des mesures ont été prises pour limiter l'extraction des granulats dans le lit mineur de la Loire. En revanche, la complexité des études engagées, notamment la modélisation de l'estuaire, ainsi que les délais d'enquête font que, jusqu'en 2000, peu de travaux ont été entrepris et peu de crédits dépensés pour relever la ligne d'eau.

C – La restauration de la diversité écologique du milieu

Ce troisième volet du Plan Loire comprenait plusieurs opérations destinées à restaurer la libre circulation des poissons migrateurs : aménagement d'un pont-barrage à Vichy, destruction des barrages de Maisons-Rouges, à la confluence de la Vienne et de la Creuse, et de Saint-Etienne-du-Vigan, sur l'Allier. Les premiers résultats sont satisfaisants.

Des mesures tendant à reconquérir l'estuaire étaient également prévues. Seule une étude de modélisation a été réalisée. Elle devrait permettre le lancement d'importants travaux à partir de 2000, pour assurer la protection des zones humides et l'extension contrôlée des installations du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire. La remise de terrains au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été particulièrement lente. Pour le moment, l'estuaire est encore loin d'avoir été « reconquis ».

Enfin, un ambitieux programme de reconstitution des milieux naturels, prévu pour 16,8 M€, n'a eu comme suites concrètes que quelques opérations financées dans le cadre d'un contrat européen Life et la réalisation, avec beaucoup de retard et pour un coût dépassant largement les estimations, d'une écloserie de saumons en Haute-Loire.

D – Un bilan général incertain et contrasté

1 – Le bilan financier

Il est difficile de dresser un bilan financier exact de l'exécution du Plan Loire. Au stade des prévisions, certaines opérations n'ont pas été chiffrées dans la charte d'exécution de juillet 1994, d'autres n'y ont pas été inscrites, notamment celles qui ont été décidées par l'Etat seul : Brives-Charensac, Maisons-Rouges et Saint-Etienne-du-Vigan, par exemple. Au stade de l'exécution, le suivi du Plan ne repose sur aucun document financier de synthèse. La comptabilité des opérations, qui est tenue empiriquement, souffre de plusieurs défauts : les crédits sont transmis aux différents ordonnateurs secondaires sans que le préfet coordonnateur en soit systématiquement informé, les autorisations de programme sont mal fléchées, l'application informatique « nouvelle dépense locale » (NDL), qui ne permet pas de restitutions synthétisées, est inopérante et les paiements ne sont pas suivis. Pour le Plan Loire 2, le nouveau logiciel comptable INDIA pourrait produire les agrégats utiles tels que les délégations et les subdélégations d'autorisations de programme, les engagements et les mandatements mais, aucune directive n'ayant été donnée aux préfets pour harmoniser le codage des opérations, les conditions d'une maîtrise des flux financiers ne sont toujours pas réunies.

Les estimations reconstituées par la Cour pour les « dépenses engagées » proviennent soit d'interrogations directes, soit d'éléments épars et hétérogènes figurant dans le tableau de bord, irrégulièrement actualisé, dont dispose le préfet coordonnateur de bassin². Elles ne peuvent donc être considérées comme la parfaite traduction comptable des dépenses du Plan Loire. Ces difficultés, déjà signalées par la Cour dans son rapport public de 1998 à propos des contrats de plan Etat-région, font s'interroger sur la fiabilité des comptes rendus d'exécution présentés au gouvernement.

Sous ces réserves, le Plan Loire, qui prévoyait 277 M€ de dépenses en dix ans, a donné lieu, de 1994 à 1999, à 207 M€ d'engagements, soit un taux de réalisation de 75 % en six ans, globalement satisfaisant. S'agissant de la sécurité des populations, le montant prévu de 132,6 M€ a été dépassé avec 140,5 M€ engagés, pour deux causes différentes : l'avancement rapide des travaux de renforcement des levées et

² Autorisations de programmes déléguées, arrêtés attributifs de subvention, commandes ou marchés, parfois mandatements.

l'important surcoût des aménagements de Brives-Charensac. Les dépenses effectuées au titre de la restauration écologique se sont élevées à 17 M€, liées principalement à l'effacement de deux barrages et à l'intégration du programme Life. Mais les mesures tendant à satisfaire les besoins en eau, avec 49,56 M€, n'atteignent que 39 % des 128,1 M€ prévus, du fait de l'abandon du barrage de Chambonchard et des retards pris pour le relèvement de la ligne d'eau.

Alors qu'en application de la charte il devait apporter 42 % du financement, l'Etat, qui a dépensé 109,95 M€, a dû soutenir le Plan Loire à hauteur de 53 %. Les engagements qu'il a pris au titre du programme interrégional 2000-2006 (le Plan Loire 2) étant de 114,3 M€, il renouvelle son effort global, ce qui témoigne d'une volonté et d'une constance dans la politique ligérienne qu'il convient de souligner tant elles avaient manqué dans le passé. L'Etat concentrera ses nouveaux efforts sur deux axes, traités à parité : 53,4 M€ seront consacrés au milieu naturel et 51,8 M€ à la sécurité des populations contre les inondations. Le volet de la ressource en eau ne recevra que 9,15 M€. Le nouveau plan traduit donc une forte inversion des priorités : le triplement des actions en faveur de la protection du milieu est compensé par une division par 2,7 des sommes consacrées à la sécurité des populations.

2 – Les résultats

Entre 1994 et 1999, le Plan Loire a incontestablement fait progresser les réflexions et les réalisations. Jamais autant d'études n'avaient été lancées, avec des moyens aussi importants, de l'amont à l'aval du fleuve ; l'effet devrait s'en faire sentir pendant les années, voire les décennies, prochaines. Les conditions de la sécurité des populations riveraines, même s'il reste encore beaucoup à faire, ont été améliorées : par une meilleure maîtrise des règles d'urbanisme et le début de la mise en place de plans de prévention, par une modernisation du dispositif de prévision et d'annonce des crues, par le renforcement accéléré des levées et la relance de l'entretien du lit. Le fleuve, grâce à la fin des extractions et aux travaux de restauration, commence à retrouver une partie de sa « grandeur nature ».

Toutefois, cette appréciation doit être nuancée par les considérations suivantes :

1° Tant à l'égard du protocole d'accord de 1986 que du Plan Loire et de sa charte d'exécution, l'Etat est revenu sur certains de ses engagements (Serre-de-la-Fare, Chambonchard). Ses revirements ont créé des difficultés avec des partenaires qui ont estimé avoir été lésés ou floués ; ils ont compromis, par contrecoup, la réalisation d'opérations qui

ne trouvent plus de financement ; ils sont sources de contentieux et rendent inutiles des dépenses publiques d'un montant élevé.

2° On peut s'interroger sur les raisons de ces revirements. L'abandon du barrage de Serre-de-la-Fare a été expressément décidé « *en raison de son impact négatif sur l'environnement* » et contre les conclusions de toutes les études relatives à la sécurité des populations ; celui de Chambonchard est motivé par des raisons agricoles et environnementales, sans qu'ait été résolu non plus le problème de l'alimentation en eau qui en était la justification principale. Par ailleurs, la décision sur le barrage du Veudre est toujours différée. Ainsi court-on le risque que des situations paroxystiques (sécheresse ou inondation exceptionnelle) conduisent un jour à des remises en cause hâtives et coûteuses.

II – L'organisation et la gestion du Plan Loire

A – Les principaux acteurs

La mise en œuvre du Plan Loire associe, par des liens multiples et enchevêtrés, deux sphères publiques : celle de l'Etat, qui intervient par les actions de la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement et de ses services déconcentrés ainsi que par l'intermédiaire d'un établissement public placé sous sa tutelle, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, d'une part, et celle des collectivités territoriales, associées dans l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), d'autre part.

1 – L'organisation de l'Etat

Au sein de l'Etat, la direction de l'eau, responsable du pilotage du Plan Loire, s'est appuyée sur le préfet coordonnateur de bassin (préfet de la région du Centre), assisté par la direction régionale de l'environnement (DIREN), seul service déconcentré compétent dans le domaine de l'eau sur l'étendue du bassin mais aux effectifs réduits. Les moyens du préfet ont toutefois été renforcés par un chargé de mission interministériel à mi-temps, assisté d'un collaborateur permanent au titre de secrétaire général. Les travaux du Plan ont été menés dans le cadre habituel de l'organisation départementale de l'administration de l'Etat, sous la responsabilité des préfets de département s'appuyant sur les directions départementales de

l'équipement (DDE). Le groupe de travail mensuel réuni autour du préfet coordonnateur ne constituait pas une structure de projet.

La légèreté du dispositif placé auprès du préfet coordonnateur n'a pas été adaptée à l'ampleur financière et à l'étendue territoriale du Plan Loire, qui représentait pourtant un programme global et exceptionnel, composé d'opérations identifiées. La mise en œuvre du Plan, qui aurait pu se prêter à la constitution d'une direction de projet échappant aux cloisonnements de l'organisation traditionnelle de l'Etat, a souffert d'un manque de concertation sur le plan technique et d'une absence de coordination sur le plan administratif. Pour les travaux de renforcement des levées par exemple, découpés par département et gérés par annuités de financement, aucun appel d'offres européen n'a été organisé et aucun échange n'a eu lieu sur les estimations financières, trop élevées et mal actualisées, ni sur les résultats des appels d'offres successifs ou parallèles.

Le ministère de l'environnement a attendu l'an 2000 pour confier une mission d'expertise sur l'organisation de l'Etat pour le Plan Loire au conseil général des ponts et chaussées, dont le rapport a conclu à l'intérêt de doter les services déconcentrés d'une cellule d'appui technique. Mais rien n'a été décidé à ce jour. Aucune amélioration n'est envisagée non plus sur les plans administratif et budgétaire, le ministère se satisfaisant du statu quo. Ainsi, pour poursuivre la mise en œuvre du Plan Loire, l'Etat continue à exclure de créer une véritable structure de pilotage de programme.

Enfin, outre les services internes à l'Etat, la direction de l'eau a aussi sollicité pour le Plan Loire l'agence de l'eau Loire-Bretagne, établissement public de l'Etat chargé de protéger la ressource en eau dans le bassin, tant en qualité que quantité. Si la prévention des inondations touche aux missions de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, celle-ci ne prélevait plus de redevances à ce titre depuis 1994, année de lancement du Plan. Elle ne disposait donc pas de ressources propres, ni de spécialistes qualifiés, pour son volet sécurité des populations, d'où l'artifice de sa participation financée par l'Etat par différentes voies. L'agence a en fait servi à la direction de l'eau de support administratif pour les études de la Loire moyenne et de l'estuaire et d'écran pour les travaux de lutte contre les inondations, qu'elle ne pouvait subventionner faute de redevances.

2 – L'organisation de l'EPALA

a) Les missions et les moyens de l'EPALA

L'EPALA est le syndicat mixte le plus vaste de France : il regroupe six régions, 16 départements, 19 villes de plus de 30 000 habitants ou leurs groupements et dix syndicats intercommunaux d'aménagement (SICALA) et couvre un territoire de 100 000 km². Sa création, à la suite de la catastrophe survenue en septembre 1980 à Brives-Charensac en Haute-Loire, a été autorisée par arrêté du ministre de l'intérieur le 22 novembre 1983. Ses missions, qui doivent s'exercer dans le respect des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales, ne se limitent pas à la protection contre les inondations (construction et gestion d'ouvrages publics, réalisation de tous aménagements) mais sont étendues à l'amélioration du régime et de la qualité des eaux, au développement des activités économiques et à la protection de l'environnement dans le bassin de la Loire.

L'effectif de l'EPALA se limite à dix personnes, auxquelles s'ajoutent, pour faire fonctionner le réseau CRISTAL, quatorze agents de l'Etat. Sa modeste taille, conjuguée à l'absence de service technique, répondait à un souci d'économie, inspiré par la possibilité d'utiliser les moyens existants des services de l'Etat et de l'agence de l'eau, mais conduit à s'interroger sur les conditions de la création et de l'extension des attributions d'une structure territoriale, peu à même d'assumer ses missions de maîtrise d'ouvrage, directe ou déléguée, et a fortiori sur les transferts de responsabilités que l'Etat lui a consentis. Toutefois, au titre de la nouvelle convention-cadre avec l'Etat et l'agence de l'eau, des réflexions ont été engagées en vue de renforcer l'encadrement technique de l'EPALA.

Or, les collectivités territoriales, qui, pour la première période du Plan Loire (1994-1999), n'ont été associées à sa conception et à son exécution qu'indirectement, par leurs contributions financières transitant par l'EPALA et par leur participation au comité de bassin Loire-Bretagne, deviennent des acteurs directs du plan Loire n° 2 (2000-2006). En premier lieu, les régions, à travers les contrats de plan Etat-région, programmeront avec les préfets les opérations de la suite du Plan. La convention du 20 décembre 2000 entre l'Etat, l'Agence de l'eau et l'EPALA pour le programme interrégional « Loire grandeur nature 2000-2006 » confirme le rôle de l'établissement public territorial de bassin.

b) Le financement de l'EPALA

Hors subventions d'équipement à des tiers et versements à l'Etat des fonds de concours encaissés pour son compte, les charges réelles de fonctionnement de l'EPALA sont de l'ordre de 2,3 M€ par an. Ses dépenses d'investissement, en raison notamment de l'abandon des barrages de Serre-de-la-Fare et de Chambonchard auxquels l'Etat a renoncé, ont fluctué entre des maxima de 19 M€ et des minima de 9 M€.

Que ce soit pour la construction ou le fonctionnement des ouvrages, l'EPALA n'individualise pas les cotisations dues par les collectivités membres en fonction des « *avantages retirés et des nuisances supportées* », comme l'y invitent ses statuts, mais les globalise par département, chaque région d'appartenance leur en reversant le quart. Ainsi, en l'absence de décompte, les communes ou leurs établissements spécifiques et les SICALA ne contribuent ni aux investissements ni à l'exploitation des barrages. La majorité d'entre eux, soit dix villes sur dix-neuf et sept SICALA sur dix, ne concourt pas davantage au fonctionnement administratif de l'établissement, certains départements ne sollicitant pas leur participation. Ces membres qui ne cotisent plus prennent néanmoins part aux décisions du syndicat mixte.

Les dépenses prévisionnelles de fonctionnement de l'EPALA sont artificiellement majorées chaque année par l'ouverture croissante de crédits pour dépenses imprévues, qui restent inemployés mais permettent de maintenir des cotisations de fonctionnement élevées. En 1998, ces crédits atteignaient 3 M€ et le taux plafond de 7,5 % autorisé par rapport à des dépenses prévisionnelles correctement calculées n'était plus respecté depuis longtemps, un taux maximal de 38 % ayant été constaté en 1996. La dérive de la procédure comptable ne peut se justifier par la constitution de provisions visant à faire face à des charges exceptionnelles liées à la sécurité des ouvrages.

Cet artifice contribue à expliquer pourquoi les comptes du syndicat mixte affichaient un excédent cumulé de 7,1 M€ fin 1999. Cette aisance financière résulte toutefois pour l'essentiel des ressources inutilisées sur les opérations suspendues du fait du retrait de l'Etat. L'EPALA a aussi souscrit 8 M€ d'emprunts de 1993 à 1995, non pour financer ses investissements mais pour avancer à deux collectivités membres le montant de leurs contributions spécifiques.

B – Les relations entre acteurs pour l'exécution du Plan Loire

1 – Les relations entre l'Etat et l'agence de l'eau

Le recrutement par l'agence de l'eau de l'équipe pluridisciplinaire pour conduire l'étude globale de la Loire moyenne ainsi que l'octroi des subventions de l'Etat pour le plan Loire illustrent le recours irrégulier à un établissement public. La direction de l'eau a considéré que l'agence agissait en son nom propre et selon son régime plus souple, alors que cette dernière n'était que son mandataire et aurait dû se plier aux règles du mandant, à savoir celles de l'Etat. Le mandat ou la délégation de maîtrise d'ouvrage ne permettent pas en effet à une personne publique d'échapper à son propre cadre juridique ni d'éluder les contrôles s'imposant à elle.

a) L'équipe pluridisciplinaire pour l'étude globale de la Loire moyenne

La conduite du programme d'études sur la Loire moyenne et le recrutement de l'équipe pluridisciplinaire, dont la responsabilité incombait à l'Etat, maître d'ouvrage désigné dans la charte, ont été assurés pour son compte par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, dans le cadre d'ordres de service se référant à une convention générale de 1973 qualifiant elle-même de mandats les demandes d'actions émises par le ministère. Le recours même à un mandataire était illicite en matière de personnel. Les règles de la fonction publique de l'Etat et l'obligation d'ouverture de postes budgétaires ont été transgressées. L'équipe a été rémunérée à tort sur des crédits d'investissements.

L'agence de l'eau, qui a recruté l'équipe et sous-traité les études d'hydraulique et de risque, n'avait pas de compétence antérieure dans ce domaine. L'équipe pluridisciplinaire a joui d'une grande autonomie au sein de l'établissement public, qui n'a servi en l'espèce que de support administratif commode, alors que la DIREN de bassin, qui aurait dû jouer ce rôle, souffrait d'un effectif insuffisant.

b) L'octroi et le contrôle des subventions de l'Etat

Une subvention doit être versée directement au maître d'ouvrage bénéficiaire et ne peut être subdéléguée. Or, pour financer le plan Loire, la direction de l'eau a fait transiter des subventions de l'Etat aux collectivités territoriales par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Le

cheminement de ses subventions est encore plus opaque lorsque la direction de l'eau délègue simultanément d'autres crédits aux préfets pour subventionner les mêmes maîtres d'ouvrage : pour les passes à poissons dans son pont-barrage, la ville de Vichy a ainsi reçu en janvier 1995 deux aides de l'Etat, l'une de 0,46 M€ du préfet de la région Centre, l'autre de 0,3 M€ qui a transité par l'agence de l'eau.

Non seulement l'agence de l'eau n'était pas habilitée à recevoir les subventions de l'Etat pour le Plan Loire mais en outre, par méconnaissance des effets du mandat, l'octroi des subventions par la direction de l'eau peut confiner à l'absurde quand l'Etat se subventionne lui-même : pour modéliser l'estuaire de la Loire, l'agence de l'eau a reçu deux subventions de 0,12 M€ chacune provenant de l'Etat, l'une directement de la direction de l'eau et l'autre par l'intermédiaire du préfet de la région Pays de la Loire, alors qu'elle n'était pas le véritable maître d'ouvrage de l'étude, dont la conduite lui avait été déléguée par l'Etat.

D'une manière générale, l'emploi des subventions de l'Etat au titre du plan Loire, faute des pièces justificatives élémentaires, n'a pas été sérieusement contrôlé par la direction de l'eau ni par les préfets. L'interdiction, absolue jusqu'en 1999, d'anticiper les travaux a été peu respectée, certaines subventions étant même accordées par les préfets après achèvement des travaux.

2 – Les relations entre l'Etat et l'EPALA

Les opérations de modernisation du réseau CRISTAL et de construction du barrage mobile de Pont-Rousseau confirment la dépendance de l'EPALA envers l'Etat sur le plan technique et peuvent susciter des interrogations sur la pertinence de son choix comme maître d'ouvrage nominal, voire sur la régularité du régime juridique appliqué. Pour la réalisation de l'ouvrage de Naussac II, pour lequel l'Etat a décliné ses responsabilités, l'EPALA est tributaire d'une société d'économie mixte.

a) La modernisation du réseau CRISTAL

Le réseau CRISTAL remplit deux fonctions principales : l'annonce des crues, responsabilité exclusive de l'Etat sur le bassin de la Loire, et la gestion du barrage de Villerest, incombant à l'EPALA. Il assure aussi une fonction dérivée, l'alimentation de la banque de données sur l'eau de l'Etat.

Les responsabilités de gestion du réseau sont artificielles et complexes : les deux partenaires en supportent à parité les frais de fonctionnement et de maintenance ; l'Etat met à disposition de l'EPALA les agents du centre de gestion des barrages, dont il rémunère les heures normales de service, en lui laissant le soin de leur verser les indemnités d'astreinte.

La modernisation du système, qui n'est pas achevée, couvre en fait trois réseaux différents : le réseau CRISTAL d'origine, propriété de l'EPALA, sauf les installations de jaugeage appartenant à l'Etat, le réseau d'annonce de crues du Cher, propriété de l'Etat, et l'extension au bassin de la Maine, fonction n'intéressant que ce dernier. L'opération est financée à 50 % par l'Etat, 23 % par l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 27 % par l'EPALA.

Par convention du 24 octobre 1996, postérieure de plus d'un an à son lancement, la maîtrise d'ouvrage de la modernisation a fini par être "confiée" à l'EPALA, à la fois au titre de sa propriété nominale sur le réseau à moderniser – propriété partielle, en réalité, et réductrice par rapport aux finalités du système – et pour des raisons de souplesse administrative. Or, l'EPALA n'a pas assumé les principaux attributs d'un maître d'ouvrage : l'initiative et la décision de modernisation ont été prises par l'Etat ; l'élaboration du programme et la direction technique de l'opération ont été assurées par la DIREN Centre, maître d'ouvrage de l'étude de définition en 1994, puis maître d'œuvre et conducteur d'opération en phase de réalisation, au point de superviser l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ; les installations modernisées doivent, à leur achèvement, être remises à l'Etat, reconnu comme futur propriétaire du réseau, à l'exclusion des équipements de conduite avancée du barrage de Villerest. La "*maîtrise d'ouvrage transitoire*" récemment évoquée par l'EPALA pour qualifier son propre rôle manque de fondement juridique.

b) La construction du barrage de Pont-Rousseau

L'aménagement de la Sèvre Nantaise, qui se jette dans l'estuaire de la Loire, est juste antérieur au plan Loire mais n'en est pas moins révélateur de la dilution des responsabilités entre l'Etat et l'EPALA.

Les collectivités territoriales ou groupements concernés, principalement la région des Pays de la Loire, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Nantaise et la ville de Nantes, ont décidé de construire le barrage mobile de Pont-Rousseau qui est une écluse destinée à maintenir un niveau d'eau suffisant pour la navigation. Ils en ont confié en 1986 la maîtrise d'ouvrage à l'EPALA. Son coût final de 14,25 M€, supporté pour 47 % par l'EPALA et pour 14 % par l'Etat et

ses établissements publics, a presque doublé par rapport au devis initial de 7,5 M€ en raison des graves lacunes de l'étude des fondations, dont l'instabilité a provoqué une longue interruption du chantier en 1991 et dont le coût est passé de 0,24 M€ à 3,23 M€.

L'EPALA, dépourvu de compétences techniques, s'est appuyé, sans aucune convention, sur le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire pour la conception de l'ouvrage et le service maritime de la navigation de Nantes pour la "direction technique" des travaux. Le port autonome a délégué à son tour les études des fondations à deux autres services de l'Etat, le centre d'études techniques de l'équipement de Bretagne et le laboratoire régional de l'équipement d'Angers. L'EPALA a fait reprendre l'étude des fondations par des bureaux d'études privés. L'Etat a reconnu en novembre 1992 sa responsabilité dans les avatars du chantier et a versé une contribution complémentaire de 1,22 M€, l'EPALA renonçant à tout recours contentieux.

c) La construction de l'ouvrage de Naussac II et la gestion du complexe de Naussac

L'ouvrage de Naussac II vise à parfaire le remplissage en eau du barrage de Naussac I, en service depuis 1981 dans le bassin du haut Allier et destiné à régulariser les débits de la Loire et de l'Allier. Bien que le complexe des deux ouvrages soit indissociable et que l'Etat soit resté propriétaire du premier barrage, l'EPALA a endossé la maîtrise d'ouvrage de Naussac II. Sa réalisation a été confiée à une société d'économie mixte, la Société pour la mise en valeur de l'Auvergne et du Limousin (SOMIVAL), concessionnaire du barrage de Naussac I. L'EPALA l'a chargée d'une triple mission de maîtrise d'œuvre, d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'études, dont les études d'impact.

Le coût total de l'opération, dont l'estimation initiale était de 25,9 M€, avoisine les 35 M€. L'EPALA a entériné le choix du type de pompe-turbine réversible pour Naussac II, antérieurement déterminé par la SOMIVAL, bien qu'il conduisît à une absence de compétition pour la suite. L'EPALA a ainsi commandé de gré à gré en 1991 à la société détentrice de leur brevet d'étude les études hydrauliques et mécaniques d'adaptation des prototypes, pour un montant total de 2,21 M€, et au constructeur titulaire des droits de fabrication au niveau européen les équipements de la centrale hydroélectrique, pour un prix de 9,92 M€. Les travaux de génie civil, dont les offres ont été dépouillées par la SOMIVAL, ont coûté 9,87 M€.

En mars 1998, l'EPALA a confié jusqu'à la fin 2001 l'exploitation de l'ouvrage de Naussac II, par marché public, à la SOMIVAL, qui gère déjà Naussac I.

Enfin, la concession d'une durée de 25 ans renouvelable que l'Etat avait accordée à la SOMIVAL en 1976 pour aménager et exploiter le barrage de Naussac I expire aussi le 31 décembre 2001 mais ne sera pas renouvelée, le ministère de l'agriculture ayant rejeté en 1992 la demande du concessionnaire au motif que l'EPALA était pressenti pour gérer l'ouvrage. Le concessionnaire a été subventionné par l'Etat et l'agence de l'eau pour la construction de l'ouvrage et intégralement financé par l'agence pour sa gestion.

Le complexe hydraulique de Naussac, pourtant indissociable, est actuellement partagé entre deux personnes publiques et soumis à des régimes juridiques opposés : la concession pour Naussac I, la superposition d'une autorisation et d'un règlement spécial hydroélectrique pour Naussac II, exploité dans le cadre d'un marché public. La poursuite de son exploitation en 2002 risque de se trouver face à une impasse juridique en raison des négligences de l'Etat.

La dévolution d'une nouvelle concession pour Naussac I suscite un conflit de compétences entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement, conflit pour lequel l'arbitrage du Premier ministre n'a toujours pas été sollicité. Par ailleurs, l'EPALA souhaite gérer l'ensemble du complexe de Naussac, mais sans transfert de propriété de Naussac I. Il se propose néanmoins de lancer un appel d'offres global, alors que la gestion d'un ouvrage appartenant à l'Etat n'entre pas dans ses missions statutaires d'établissement public territorial. Faute de transfert de propriété, lequel impliquerait en outre une procédure spéciale s'agissant d'un barrage, l'Etat doit recourir à la délégation de service public, mais n'a pourtant pas prévu d'organiser un appel d'offres à cet effet en application de la loi du 29 janvier 1993. Ni l'Etat, qui s'est enlisé dans un conflit interne et qui n'assume pas ses responsabilités de propriétaire, ni l'EPALA, qui n'est pas habilitée à concéder l'ouvrage et qui ne pourrait en subdéléguer l'exploitation s'il était retenu comme concessionnaire, n'ont mesuré les difficultés juridiques que recèle cette situation.

3 – Le risque d'entente pour les travaux du plan Loire

Son ampleur financière, son étendue géographique, sa durée appelée à se prolonger sur deux décennies, le caractère prévisible d'opérations planifiées et la nature de ses travaux exposent la mise en œuvre du Plan Loire au risque d'entente entre les entreprises de travaux publics. La multiplication et la dispersion des maîtres d'ouvrage,

accentuées par la dilution des responsabilités liées aux délégations de maîtrise d'ouvrage, et leur absence de coordination ont accru ce risque, face à des entreprises qui ne connaissent pas les limites administratives. Or, seule une vision globale des appels d'offres successifs sur l'ensemble du territoire concerné, alliée à la mise en œuvre généralisée de méthodes performantes d'analyse, était et reste le moyen de lutter contre le risque d'entente.

En ce qui concerne l'Etat, la Cour a constaté que les DDE, qui agissaient séparément sans même s'informer, ne comparaient pas les prix de tous les candidats ni leurs variations d'un appel d'offres à l'autre. Elles ne se souciaient pas non plus des liens en capital entre sociétés ni des changements de groupement et n'analysaient pas les évolutions de participation aux appels d'offres ni d'attribution des marchés. Elles paraissent ainsi avoir été indifférentes au risque d'entente. Leurs estimations financières, trop souvent anormalement élevées, ont même induit une illusion de compétitivité des entreprises.

Pour les marchés de renforcement de levées, examinés par la Cour sur la période 1994-1999, les constances dans la répartition des marchés en fonction des groupes et zones géographiques, les anomalies dans la participation des entreprises aux procédures d'attribution et la comparaison exhaustive des offres de prix, globales et détaillées, de tous les candidats, entre elles et par rapport aux estimations de l'administration, conduisent la Juridiction à recommander que soit vérifié le jeu de la concurrence. Il en va de même pour les marchés de l'Etat ou de l'EPALA relatifs aux barrages et solutions alternatives. Cette vérification est d'autant plus nécessaire que les travaux du Plan Loire sont appelés à se poursuivre encore longtemps.

CONCLUSIONS

Le Plan Loire, lancé à l'initiative du gouvernement en 1994, constitue un effort conjoint substantiel et novateur de l'Etat et des collectivités territoriales. L'Etat s'est en outre engagé à poursuivre cet effort, vraisemblablement pendant encore 20 ans. Les résultats positifs incontestables de ces actions ne peuvent toutefois masquer les divergences entre l'Etat, qui est revenu sur certains engagements relatifs aux projets de barrages, abandonnés ou différés, et les collectivités territoriales, qui soutenaient ces projets. Or, comme l'ont démontré toutes les études techniques, les solutions alternatives retenues par l'Etat ne garantissent pas une efficacité équivalente pour la sécurité des populations face au risque d'inondations ni pour l'alimentation en eau en période de sécheresse, dont les objectifs appelleraient un débat public.

Dans le domaine de la prévention des inondations, l'examen du Plan Loire montre une tendance du ministère chargé de l'environnement à se décharger de ses responsabilités dans ce domaine, en n'assumant pas ses obligations de maître d'ouvrage. Il confirme l'inadéquation du dispositif législatif actuellement en vigueur, qui fait porter sur les riverains la charge financière des travaux de protection contre les eaux, et la nécessité de le réformer dans son ensemble.

Enfin, l'ampleur et la complexité du programme engagé et des travaux restant à accomplir auraient justifié et appellent toujours une organisation adaptée des services de l'Etat et une meilleure articulation entre les actions des différents intervenants publics, notamment pour lutter contre le risque d'entente.

*REPONSE DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'intérêt de la Cour concernant la lisibilité de l'action publique dans le déroulement du plan Loire. Comme pour les contrats de plan Etat-région, il est très attentif à la formalisation des engagements à long terme de l'Etat et entend disposer de documents de synthèse précis et complets pour déterminer l'implication budgétaire qui en découle et évaluer l'efficacité de la gestion publique.

Les moyens engagés par l'Etat sont considérables (110 M€ prévus pour le plan Loire et 114 M€ pour le plan Loire 2) et, dans le cas du premier plan Loire, ils ont été plus importants que prévus initialement, du fait de moindres contributions des collectivités locales. En terme financier, l'Etat a donc été au-delà du respect de ses engagements, notamment en ce qui concerne la sécurité des populations.

Néanmoins, un certain nombre de points sont perfectibles. Une meilleure coordination avec les collectivités locales s'avère ainsi nécessaire. Si des retards ont été constatés dans l'élaboration des documents de prévention, c'est bien parce que la consultation des collectivités locales a été la plus large possible. L'implication des collectivités locales s'avère essentielle, et il importe que l'EPALA fasse contribuer toutes celles qui sont parties au plan Loire. La programmation du plan Loire 2 par les contrats de plans Etat-région devrait apporter plus de lisibilité et clarifier l'implication des collectivités locales.

Depuis plusieurs années, le ministère de l'environnement a bénéficié de créations d'effectifs importantes (1 123 depuis 1997). Les effectifs de la DIREN Centre, loin d'être négligeables si l'on considère le poids géographique et démographique de la région, ont été renforcés par le ministère de l'environnement en 2001. Ce dernier avec 400 créations d'emplois inscrites en projet de loi de finances pour 2002 a les moyens de faire un effort supplémentaire en 2002 pour faire face aux ambitions du plan Loire et clarifier l'action de l'Etat.

Le ministère note aussi les observations de la Cour concernant la propriété du barrage de Naussac. L'Etat est prêt à transférer la propriété de cet ouvrage à l'EPALA, si ce dernier est disposé à la recevoir. En l'absence d'une formalisation de cet accord par l'assemblée délibérante de l'EPALA, il n'a pas été possible de traduire cette mesure en loi de finances rectificative pour 2001. Ce transfert pourra néanmoins être réalisé dans un projet de loi futur, à l'initiative du ministère de l'environnement.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

L'insertion met en exergue les difficultés de mise en œuvre du « plan Loire grande nature » (1994-1999), en soulignant particulièrement les carences et les responsabilités de l'Etat.

Si les objectifs de ce plan³ n'ont jamais été remis en cause et demeurent d'actualité dans le cadre du second « plan Loire » (2000-2006), les modalités de mise en œuvre de ces derniers ont par contre été largement modifiées, en raison de l'émergence de nouvelles conceptions environnementales.

L'insertion souligne, indépendamment de ces changements, que le « plan Loire » illustre particulièrement les difficultés de répartition ou d'identification des responsabilités entre personnes publiques. L'exercice des compétences est ainsi largement enchevêtré entre l'Etat, au rôle prépondérant en raison de la domanialité du fleuve, l'agence de l'eau Loire-Bretagne, établissement public de l'Etat, et l'établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA), syndicat mixte.

Au regard de l'enquête menée, il apparaît en effet que la plupart des réalisations (études ou travaux) ont été menées en méconnaissance des règles relatives à la maîtrise d'ouvrage, à la mise en concurrence et à l'appel d'offres. Les irrégularités commises par les acteurs locaux l'ont été le plus souvent dans un souci de vouloir faire avancer des projets qui revêtaient une importance particulière à leurs yeux.

Pour autant, mes services n'ont pas été saisis à ce jour des procédures mises en œuvre par l'EPALA, leur spécificité et leur technicité échappant en grande partie à ma compétence.

S'agissant des missions et des moyens du syndicat mixte EPALA, l'insertion constate que celui-ci dispose de moyens insuffisants alors qu'il est le plus grand syndicat mixte de France et qu'il est doté de nombreuses missions. Cela conduit la Cour « à s'interroger sur les conditions de la création et de l'extension des attributions d'une structure territoriale ».

S'agissant des modalités de création des syndicats mixtes, il convient de noter que les textes ont toujours rappelé la nécessité de respecter une proportionnalité entre les compétences dévolues à ces derniers et les ressources nécessaires à leur exercice.

Ainsi, une circulaire du 2 octobre 1974 relative aux syndicats mixtes (Journal officiel du 30 octobre 1974) préconisait que les statuts du syndicat mixte devaient prévoir « l'engagement de principe des membres adhérents de

³ Assurer la sécurité des populations face aux risques d'inondation, la satisfaction des besoins en eaux et la diversité écologique du milieu.

consacrer des ressources suffisantes aux œuvres ou aux services d'intérêt commun ».

Actuellement, il résulte clairement de la lecture combinée des articles L. 1321-1 et suivants et L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales que le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit le transfert des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de cette compétence. Par ailleurs, les équipements et services publics nécessaires doivent aussi, conformément à l'article L. 5721-6-1, être mis à la disposition du syndicat. Une proportionnalité évidente entre les compétences et les moyens transférés est donc requise.

Il n'apparaît par conséquent pas que les dysfonctionnements du syndicat mixte EPALA soient imputables à un vide juridique. Aussi, pour répondre à l'interrogation sur les conditions de création et d'extension des attributions d'une structure territoriale, il convient de noter que l'amélioration de ces conditions ne peut être obtenue que par un comportement plus coopératif des acteurs locaux et non par une modification textuelle.

Le ministère de l'intérieur a d'ailleurs rappelé, dans un domaine connexe, par circulaire NOR INT B 000197 C du 5 juillet 2001 portant sur la mise en œuvre de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nécessaire exercice effectif des compétences transférées par les structures intercommunales, ce qui suppose une adéquation entre les compétences et les moyens transférés.

En ce qui concerne le volet « sécurité des populations face au risque d'inondation », le relevé de décisions du comité interministériel du 4 janvier 1994 relatif au plan Loire a prévu une action conjointe des ministres de l'intérieur et de l'environnement relative à l'élaboration des plans d'évacuation des populations par les préfets et à la sensibilisation du public.

La circulaire intérieur-environnement du 23 septembre 1994 a mis l'accent sur la surveillance et l'alerte préliminaire indispensable à une bonne gestion des opérations de secours et de l'information des populations. Des instructions ont également été données concernant la gestion de crise, l'existence et l'actualisation des plans de secours, la mise en place d'une cellule de crise évolutive intégrant en particulier la liaison avec les autorités municipales.

En application des décisions du 24 janvier 1994 relatives à la prévention des risques naturels, la direction de la défense et de la sécurité civiles et la direction des transmissions et de l'informatique ont développé et mis en place auprès des préfetures des dispositifs automatiques d'alerte des maires, afin d'améliorer la transmission des avis de crues et la mise à disposition d'informations sur leur évolution, en application de l'arrêté du 27 février 1984 relatif à l'organisation de l'annonce des crues.

Ces systèmes ont été mis en place progressivement et en priorité dans les départements les plus sensibles aux crues tels que ceux concernés par le fleuve Loire (10 départements sur un total de 11 équipés entre 1996 et 1999).

La planification des secours résultant de l'application de la loi « sécurité civile » et du décret d'application « Plans d'urgence » concerne une multitude de risques naturels et technologiques. La direction de la défense et de la sécurité civiles a mis en place depuis 1996 une gestion informatisée du suivi de réalisation de ces plans de secours par les préfetures, qui permet non seulement de connaître l'état de réalisation de cette planification mais également de suivre les nécessaires mises à jour. S'agissant des inondations, les règlements départementaux d'annonce des crues sont intégrés au sein de ce dispositif de Suivi Automatisé des Plans de Secours (SAPS).

Enfin, depuis le 1^{er} octobre 2001, M. Dominique Varangot, préfet hors cadre, a été chargé d'une mission de service public auprès du préfet de la région Centre, préfet du Loiret, relative à la coordination du bassin. Cette mission de réflexion et de consultation porte sur le dispositif actuel de planification des secours.

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

Le ministre a pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse faite par la Cour des comptes sur l'exécution par l'Etat du « Plan Loire » sur les six années 1994 à 1999.

Il relève avec satisfaction l'appréciation que porte la Cour sur le taux de réalisation globalement satisfaisant du Plan Loire sur ces six années. 75 % des engagements prévus par l'ensemble des acteurs du « Plan Loire » sur les dix années 1994 à 2003 ont en effet été effectués sur ces six années, le taux concernant les engagements de l'Etat dépassant les 90 %.

Il note également que la Cour considère que les nouveaux engagements qu'a pris l'Etat au titre du programme interrégional pour les sept années 2000 à 2006 témoignent d'une volonté et d'une constance de l'Etat dans sa politique ligérienne qu'il convient de souligner.

Comme la Cour, il regrette toutefois la grande légèreté du dispositif mis en place en 1994 auprès du préfet coordonnateur et son inadaptation à l'ampleur financière et à l'étendue territoriale du Plan Loire, ainsi que le cloisonnement excessif existant entre les services chargés au niveau local de sa mise en œuvre et résultant de l'extrême timidité des réformes mises en œuvre depuis 1994 dans l'organisation traditionnelle de l'Etat dans les départements et les régions.

L'éclatement de la responsabilité de la mise en œuvre au niveau départemental des missions relevant du ministère chargé de l'environnement entre de multiples services extérieurs relevant de plusieurs autres départements ministériels rend cette mise en œuvre peu lisible et difficile. L'absence de renforcement des effectifs des directions régionales de l'environnement de 1993 à 1997 et notamment de la direction régionale placée auprès du préfet coordonnateur du bassin de la Loire a constitué un gros handicap au pilotage du plan Loire, malgré l'extrême dévouement de leurs agents. Il remercie la Cour d'avoir attiré à plusieurs reprises l'attention du gouvernement sur l'insuffisance de ces effectifs. Un effort de rattrapage a été effectué depuis 1997, qui a été particulièrement marqué pour la direction régionale de l'environnement de la région Centre placée auprès du préfet coordonnateur du bassin de la Loire pour les années 2001 et 2002 en application des orientations du programme interrégional Loire pour les années 2000 à 2006. Ce renforcement devra se poursuivre en 2003 et 2004.

En revanche, il considère comme infondée la critique faite concernant l'insuffisance de l'action de l'Etat en matière de prévention des risques liés aux inondations et surtout est surpris de l'appréciation portée par la Cour sur l'inversion des priorités entre le plan Loire initial de 1994 et le programme interrégional pour les années 2000 à 2006 en la matière, alors que l'effort de l'Etat est au contraire amplifié dans ce domaine.

La présente note apporte un certain nombre de précisions concernant certains passages de l'insertion.

Présentation

Dans sa réponse à l'insertion au rapport de la Cour de l'année 1999 relative à l'analyse de la politique de l'Etat en matière de prévention des inondations pour les années 1989 à 1993, le ministre avait apporté un certain nombre de précisions permettant de nuancer l'appréciation de la Cour sur la difficulté de l'identification des responsabilités et sur les limites des options de la politique du gouvernement depuis 1994 en matière de prévention des inondations.

En particulier ce que la Cour semble présenter comme la « doctrine technique du ministère chargé de l'environnement » est celle du gouvernement, qui est aujourd'hui approuvée par le Sénat et l'Assemblée nationale si l'on se réfère aux conclusions récentes de la commission d'enquête du Sénat sur les inondations de la Somme et à celles de l'Assemblée nationale sur la prévention des inondations. La quasi totalité des pays européens et d'Amérique du Nord ont renoncé comme la France à une politique de prévention des inondations fondée exclusivement sur la réalisation de grands travaux gouvernementaux d'aménagement des cours d'eau, au profit d'une politique combinant de façon équilibrée des mesures de prévention, des dispositifs de prévision et des travaux de protection et faisant

appel à l'action conjointe des acteurs privés, des collectivités locales et de l'Etat.

Le contrat du 13 février 1986 mentionné page 2 ne comportait d'engagements des parties signataires que pour les trois années 1986, 1987 et 1988. L'absence de prolongation de ce contrat au cours du plan suivant durant les années 1989 à 1993 a rendu caduques les prévisions qui y figuraient pour les années postérieures au 31 décembre 1988.

Le contenu et la réalisation du Plan

La sécurité des populations face au risque d'inondation

L'identification et la prise en compte du risque d'inondation

Les atlas de zones inondables prévus par la décision interministérielle du 4 janvier 1994 étaient tous réalisés en 1995 à la seule exception de celui de Nantes.

La procédure des « plans de prévention des risques d'inondation » (PPR) n'existait pas en 1994. Elle n'a été instituée que par un décret intervenu le 11 octobre 1995 en application de la loi « Barnier » du 2 février 1995.

En mars 2001 sur les 253 communes riveraines de la Loire à l'aval de Nevers, 111 communes disposent d'un PPR approuvé ; ces communes regroupent plus de 80 % des populations des 253 communes. Toutes les communes riveraines de la Loire moyenne auront un PPR en 2002.

Alors que seulement 0,46 M€ étaient prévus en 1994 pour réaliser les atlas des zones inondables, l'Etat aura consacré au total plus de 1,52 M€ à la mise au point de ces atlas et des PPR, soit un montant très sensiblement supérieur.

Les moyens d'annonce des crues et d'alerte

Le réseau CRISTAL a été réalisé par l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire pour les besoins de la gestion des barrages de Villerest et Naussac.

Son utilisation par l'Etat pour l'annonce des crues n'était pas la fonction principale de ce réseau.

L'Etat n'en était pas le maître d'ouvrage mais un utilisateur.

Il s'est effectivement préoccupé de son obsolescence dès 1991. L'EPALA propriétaire du réseau a accepté que l'Etat prenne l'initiative d'une étude préalable à sa modernisation.

Le budget prévu par le plan Loire du 4 janvier 1994 pour cette modernisation s'élevait à 7,62 M€. Il n'y a pas eu augmentation du coût de la

modernisation du réseau existant. L'extension au bassin de la Maine n'était pas prévue en 1994. Le financement de cette extension a été décidé en 1997 en complément aux financements prévus en 1994.

Les mesures d'accompagnement

Les mesures concernant la Haute-Loire

La déclaration d'utilité publique du barrage de Serre-de-la-Fare a été annulée par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand en 1991, cette annulation a été confirmée ultérieurement par le Conseil d'Etat.

En 1991, l'Etat n'était plus lié par la convention de 1986 qui était devenue caduque à partir du 1^{er} janvier 1989.

Cependant, il s'est révélé que la mise en œuvre du barrage de Serre-de-la-Fare aurait entraîné une réduction non significative du risque d'inondations à l'aval du barrage de Villerest et des réductions extrêmement limitées dès la sortie de la Loire du département de Haute-Loire.

La solution alternative qui a été mise en place comportait non seulement l'aménagement de la Loire dans Brives-Charensac, mais aussi l'amélioration de l'annonce des crues avec la mise en place du radar de Sembadel, la mise au point d'un plan de secours spécialisé, l'élaboration de plans de préventions des risques et d'autres travaux de restauration du lit et de protection. Elle a donc permis d'atténuer les risques non seulement à Brives-Charensac mais aussi pour les autres communes riveraines.

Les mesures concernant la Loire Moyenne

Le rapport du préfet coordonnateur du 15 juin 1999 estimait indispensable le renforcement des levées et l'entretien du lit, que le barrage du Veudre soit réalisé ou non.

La mise en place d'un barrage au Veudre ne supprime pas les risques de rupture des digues ni les risques de débordement du fleuve liés à un mauvais entretien du lit.

L'importance des travaux à prévoir pour renforcer les levées et restaurer le lit sur les années 2000 à 2006 ne permet pas d'envisager de réaliser simultanément le barrage du Veudre, en dépit de l'augmentation des moyens prévus par l'Etat sur les années 2000 à 2006 par rapport à ceux engagés sur les années 1994 à 1999 (24,39 M€ pour la restauration des levées et du lit de 1994 à 1999).

Les moyens prévus pour les années 2000 à 2006 s'élèvent à 59,04 M€ compte tenu des avenants aux contrats de plan conclu fin 2000.

Les préconisations du Conseil économique et social de 1957 de constituer un stockage de 500 millions de m³ sont impossibles à mettre en œuvre et à supposer qu'elles le fussent, n'auraient modifié que marginalement les risques de rupture des digues.

La politique renforcée d'entretien du fleuve

Le pourcentage mentionné pour l'entretien du lit de la Loire n'est pas significatif. Le plan Loire du 4 janvier 1994 prévoyait de porter progressivement à 1,52 M€ par an le montant des crédits d'entretien du lit et des levées. Ce montant a été atteint dès 1996. Le plan étant prévu sur 10 ans, les crédits d'entretien mobilisés sur les six premières années ne pourraient dépasser 60 % des crédits prévus sur 10 ans.

Les crédits d'entretien ne sont d'ailleurs plus comptabilisés dans le programme inter-régional pour les années 2000 à 2006. La comparaison entre la période 2000-2006 et la période 1994-1999 doit donc se faire hors prise en compte des dépenses d'entretien prises en charge à 100 % sur le budget de l'Etat.

La satisfaction des besoins en eau

Les mesures destinées à l'alimentation en eau des vallées de l'Allier et du Cher

Le barrage de Naussac II

Le barrage de Naussac a été construit par la société d'économie mixte Somival dans le cadre d'une concession qui lui avait été accordée, pour une durée 25 ans expirant au 31 décembre 2001, par le ministre de l'agriculture.

En l'absence d'accord amiable de la part de la Somival de renoncer à cette concession, le transfert de gestion au profit de l'EPALA ne peut intervenir qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, pour autant que l'EPALA soit prêt à assumer cette responsabilité. Si l'EPALA n'est pas prêt, l'Etat assurera la gestion de l'ouvrage jusqu'à ce que le transfert soit réalisé.

Le barrage de Chambonchard

L'appréciation suivant laquelle l'Etat serait revenu sur un engagement de financer le barrage de Chambonchard est contestée devant la justice administrative. Il serait donc souhaitable d'attendre la décision du tribunal pour se prononcer.

En ce qui concerne le débit de 1,3 m³/s dans le Cher, l'expertise menée en 1999 par l'agence de l'eau montre qu'un tel débit permet à la fois d'assurer tous les besoins en eau et les objectifs de qualité fixés pour le Cher. L'objectif d'un débit de 4 m³/s n'a pas de justification en l'état actuel des prévisions d'évolution à long terme des prélèvements sur la rivière Cher.

Les mesures destinées au relèvement de la ligne d'eau de la Loire à l'aval d'Angers

Les travaux envisagés en 1994 n'avaient fait l'objet d'aucune expertise préalable.

Les études menées depuis ont montré toute la difficulté de remonter artificiellement la ligne d'eau sans aggraver le risque d'inondation.

Ces travaux ne doivent être entrepris qu'avec la plus extrême prudence.

La restauration de la diversité écologique du milieu

Les 16,77 M€ mentionnés incluaient le coût de l'effacement des barrages de Maisons-Rouges et Saint-Etienne-du-Vigan et la salmoniculture.

Comme l'indique le projet d'insertion page 13, les 16,77 M€ prévus sont à comparer à 17,01 M€ d'engagés.

En ce qui concerne l'estuaire, le plan du 4 janvier 1994 n'avait mentionné aucune estimation du coût des travaux à prévoir en l'absence d'étude préalable.

La restauration de l'estuaire est une opération extrêmement délicate à concevoir.

Un bilan général incertain et contrasté

Le bilan financier

Le bilan financier ne peut s'apprécier au seul regard de la charte qui ne mentionnait que les opérations impliquant l'EPALA.

La diminution évoquée par la Cour des engagements pour la prévention des inondations entre les périodes 1994-1999 et 2000-2006 n'est pas justifiée. Ils connaissent en fait une augmentation en ce qui concerne l'intervention de l'Etat, hors opération de Brives-Charensac.

- de 1994 à 1999 : les engagements de l'Etat prévus sur 10 ans en 1994 s'élevaient à 40,09 M€ (hors opération ponctuelle de Brives-Charensac et dépenses d'entretien et de fonctionnement de l'annonce des crues) ;

- de 2000 à 2006 : sur les mêmes bases, elles s'élèvent à 59,09 M€ sur 7 ans.

Elle est en augmentation même si l'on compare la totalité des engagements de l'ensemble des acteurs mentionnée par la Cour de 140,45 M€ pour les six années 1994 à 1999, y compris Brives-Charensac et dépenses d'entretien avec les 173,79 M€ prévus sur 2000-2006 (dépenses d'entretien incluses).

Par ailleurs, les dépenses de restauration des milieux naturels prévues pour les années 2000 à 2006 ne mobilisent que 17,53 M€ (la différence entre les 53,36 M€ cités par la Cour, et ces 17,53 M€ comprend les dépenses de

restauration du canal latéral à la Loire, la restauration des conditions de navigation sur la Loire à l'aval d'Angers, ainsi que d'autres dépenses de mise en valeur de la vallée de la Loire - veloroute, patrimoine culturel...).

Les résultats du plan Loire

Il est opportun de rappeler que le protocole de 1986 n'engageait plus ses signataires au delà du 31 décembre 1988 (cf. ci-dessus). L'Etat n'a pas non plus remis en cause les engagements qu'il avait pris dans la charte de 1994 en ce qui concerne le barrage de Chambonchard. Cette charte ne fixait pas le montant de l'aide de l'Etat à ce barrage mais seulement un maximum.

La solution alternative mise en œuvre en Haute-Loire a fait l'objet d'une expertise montrant qu'elle permettait d'assurer une sécurité satisfaisante (le rapport Pierron). Le test constitué par la crue de novembre 1996 a montré son efficacité. Sur la haute vallée du Cher, les problèmes d'alimentation en eau ne sont pas quantitatifs et ne nécessitent aucun renforcement de stockage.

Enfin le fait de différer le barrage du Veudre ne modifie que très faiblement la vulnérabilité de la Loire moyenne au risque de rupture des digues.

L'organisation et la gestion du Plan Loire

L'organisation de l'Etat

Le « Plan Loire », plan mobilisant plusieurs départements ministériels est piloté par le préfet coordonnateur comme l'indique le relevé de décision du 4 janvier 1994 et non par une administration centrale.

Le préfet coordonnateur a alerté le gouvernement sur la faiblesse de ses moyens au printemps 2000. Le ministre de l'environnement a pris les dispositions nécessaires pour renforcer ses services, les directions régionales de l'environnement, dès 2001 ; 10 emplois ont été créés à la DIREN Centre en l'an 2001 ; 10 le seront en 2002 dans les trois DIREN des régions Centre (8) Bourgogne (1) et Pays-de-la-Loire (1) ; ces créations devront être poursuivies en 2003 et 2004. Il a alerté les ministres chargés de l'équipement et de l'intérieur sur les demandes du préfet concernant leurs services.

L'expertise évoquée est une expertise menée à l'initiative du ministère de l'équipement concernant les moyens mis en œuvre pour le plan Loire par les DDE et services de navigation.

A la suite de cette expertise, le directeur du personnel et des services du ministère chargé de l'équipement a sollicité le ministère de l'environnement pour mettre à la disposition des DDE et services de navigation des emplois financés sur le budget de l'environnement.

Parmi les emplois créés dans les DIREN plusieurs sont destinés à assister les DDE dans l'exercice de leurs missions.

L'agence de l'eau n'est pas intervenue pour les opérations de prévention des inondations, sauf en ce qui concerne les études de la Loire moyenne.

Pour l'étude de l'estuaire, l'agence est intervenue comme maître d'ouvrage, comme elle l'a fait pour les études destinées à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux de son bassin.

Les relations entre acteurs pour l'exécution du Plan Loire

Les relations entre l'Etat et l'agence de l'eau

Les recours à l'agence par le ministère chargé de l'environnement s'est effectué en poursuivant des pratiques mises en place en 1973 dans un contexte où le ministère de l'environnement ne disposait pas de services extérieurs.

Ce recours aurait du être abandonné avec la création des DIREN en 1992.

Depuis 1999, la direction de l'eau a décidé de renoncer à ce type de recours.

Tout en ne contestant pas l'irrégularité formelle du montage utilisé pour la mise en place de l'équipe pluridisciplinaire, le ministre de l'environnement tient à attirer l'attention de la Cour sur le fait que la rigidité des règles de recrutement de la fonction publique rend impossible la constitution d'une telle équipe au sein des services déconcentrés de l'Etat.

Il note avec satisfaction que la Cour reconnaît l'excellence du travail de cette équipe dont le maintien a été défendu avec vigueur par la totalité du conseil d'administration de l'agence.

Les travaux de cette équipe sont cités en exemple dans de nombreux pays étrangers.

Il serait souhaitable que des dispositifs simples soient mis en place pour reproduire cette expérience dont l'intérêt est souligné par de nombreux parlementaires (cf. proposition de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale).

En ce qui concerne le contrôle des subventions de l'Etat gérées par l'agence de l'eau, ce dernier a été assuré par le directeur de l'agence de l'eau.

Les relations entre l'Etat et l'EPALA

La Cour conteste la légitimité de la conduite de la modernisation du réseau Cristal par l'EPALA. Cette mention paraît infondée.

L'EPALA est en effet le propriétaire de ce réseau et l'Etat pouvait difficilement exiger de l'EPALA qu'il lui transfère la maîtrise d'ouvrage de ce réseau.

L'Etat ne pouvait donc qu'accepter l'exigence légitime de l'EPALA d'assurer cette maîtrise d'ouvrage.

De plus, si l'EPALA pouvait accepter à terme le transfert de propriété du réseau à l'Etat on peut concevoir qu'il puisse souhaiter transférer un réseau en bon état, dans la mesure où l'EPALA restait dépendant de ce réseau pour la gestion de ses barrages de Villerest et Naussac.

En ce qui concerne le barrage de Naussac, le ministre a déjà répondu à la Cour par une lettre du 8 novembre 2001 (copie ci-jointe).

Quant au barrage de Pont-Rousseau sur la Sèvre Niortaise, les interventions de l'Etat mentionnées ne relèvent pas de la compétence du ministère chargé de l'environnement.

Le risque d'entente pour les travaux du Plan Loire

Si ce risque peut exister potentiellement, il apparaît cependant qu'aucun contrôle n'a pu le mettre en évidence.

Ce risque est tout à fait similaire à celui existant pour d'autres infrastructures de l'Etat dont la gestion est prise en charge par des services départementaux, comme les infrastructures routières nationales.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

En ce qui concerne les ouvrages de Naussac, la Cour relève que l'ouvrage de Naussac II a été achevé en 1997 et mis en exploitation en 2000 mais que les procédures devant aboutir au choix d'un exploitant unique pour le nouvel ensemble hydraulique sont encore loin d'avoir abouti.

La Cour observe également que le conflit de compétences entre les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement n'a pas encore été arbitré par le Premier ministre.

S'agissant du barrage de Naussac I et du transfert de cet ouvrage à l'Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents (EPALA) au 1^{er} janvier 2002, il doit être précisé à la Cour qu'un arbitrage du Premier ministre a été sollicité par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, le 5 juillet 2001, sur la répartition des compétences entre ce ministère et celui de l'agriculture ainsi que sur les conditions de règlement des charges antérieures au 31 décembre 2001.

Cette question a fait l'objet d'une réunion interministérielle, à laquelle participaient le ministère de l'économie des finances et de l'industrie, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministère de l'agriculture et de la pêche, qui s'est tenue le 3 octobre 2001, au Secrétariat général du Gouvernement.

Au terme de cette réunion, il a été conclu, en complément du transfert de gestion déjà envisagé au profit de l'EPALA selon les modalités prévues par les articles L. 35 et R. 58 du code du domaine de l'Etat, au transfert de propriété, par une disposition législative, de l'ouvrage de Naussac I à cette collectivité, en vue d'homogénéiser le régime juridique de Naussac I et de Naussac II.

Pour les impositions foncières liées à l'emprise du barrage de Naussac non réglées, il a été confirmé, à cette occasion, qu'elles étaient à la charge du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Les dispositions ont été prises pour permettre le règlement des questions restant en suspens avant la fin de la concession de Naussac I qui arrive à son terme le 31 décembre 2001.

La Cour relève que le désengagement de l'Etat dans le plan de financement du barrage de Chambonchard est source d'importantes dépenses publiques inutiles et suscite un contentieux.

La charte d'exécution du Plan Loire grandeur nature, en date du 6 juillet 1994, prévoyait que l'Etat retenait la réalisation du barrage de Chambonchard et que sa participation éventuelle au financement ne serait en tout état de cause pas supérieure à 10,67 M€.

L'Etat a finalement, comme l'y autorisait la convention de 1994, pris la décision de ne pas apporter de financement à cette opération.

Il convient de noter que des crédits non dépensés pour Chambonchard ont ainsi pu être réaffectés sur d'autres éléments du Plan Loire.

La décision prise par l'Etat de ne plus participer à la réalisation de ce barrage trouve sa justification dans le fait que l'utilité de cet ouvrage n'était plus avérée. En effet, les besoins en eau, auxquels devait à l'origine répondre cette réalisation, ont disparu : d'une part, parce que la perspective d'une irrigation des terres agricoles n'est plus d'actualité compte tenu de la réforme de la politique agricole commune survenue en 1992, et, d'autre part, parce que le soutien d'étiage à Montluçon peut être traité différemment, soit par un meilleur assainissement soit par une meilleure gestion des étiages.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC
D'AMENAGEMENT DE LA LOIRE ET DE SES AFFLUENTS (EPALA)*

Présentation du plan Loire

L'établissement public Loire n'a pas de commentaires particuliers à faire sur la présentation du plan Loire faite par la Cour des comptes et ne peut qu'adhérer aux observations de la Cour sur « les ambiguïtés de la doctrine technique du ministère chargé de l'environnement en matière de protection contre les eaux, globalement peu favorable aux grands travaux d'aménagement... »

Le contenu et la réalisation du plan Loire

L'établissement ne peut également qu'acquiescer au commentaire de la Cour sur le caractère inégal des réalisations des 3 volets du plan Loire.

La sécurité des populations face aux risques d'inondation

Moyens d'annonce des crues et d'alerte

L'observation sur l'augmentation du devis pour la modernisation du réseau Cristal est inexacte. L'estimation de 5,58 M€ TTC ne prévoyait pas explicitement l'extension du réseau au bassin de la Maine (cf. convention de réalisation pour la modernisation du système Cristal signée en octobre 1996 entre l'Etat et l'EPALA). Cette enveloppe a été parfaitement respectée puisque le dernier bilan financier de l'opération dont l'EPALA assure la maîtrise d'ouvrage fait ressortir un montant cumulé d'engagement de 5,29 M€ sur les 5,58 M€ prévus initialement.

Mesures d'accompagnement spécifiques à la haute Loire et à la Loire moyenne

- Mesures concernant la haute Loire

L'établissement ne peut qu'appuyer les commentaires de la Cour des comptes et s'étonner, avec elle, que l'Etat ait investi pour les travaux de recalibrage de la Loire réalisés à Brives Charensac (en dehors du domaine public fluvial...) une somme supérieure à sa participation initialement prévue pour financer le barrage de Serre de la Fare que l'Etat avait demandé à l'EPALA de réaliser dans le cadre du protocole de 1986.

Il peut également être souligné que :

- l'EPALA s'est retrouvé propriétaire d'un patrimoine de 400 hectares de terrains et de nombreuses maisons sur le site de Serre de la Fare, dont il doit assurer aujourd'hui la gestion, alors qu'il ne s'agit pas à

l'évidence d'une des missions pour lesquelles il a été créé, et qu'il doit en supporter la charge correspondante,

- la question de la prévention des inondations catastrophiques sur le haut bassin de la Loire n'est toujours pas réglée de manière satisfaisante, l'EPALA ayant assuré à cet effet la maîtrise d'ouvrage, en partenariat avec l'Etat et l'agence de l'eau Loire Bretagne, d'une étude globale des crises hydrologiques sur le haut bassin de la Loire qui devrait conduire prochainement à une série d'actions à concevoir localement.

- Mesures concernant la Loire moyenne

L'établissement public relève, comme la Cour, que l'Etat n'a pas respecté ses engagements, en ne prenant pas de décision sur l'ouvrage écrêteur de crues du Veudre, alors que celle-ci devait être prise au plus tard fin 1998, en application des décisions du plan Loire Grandeur Nature de janvier 1994, et qu'il dispose de tous les éléments techniques pour le faire.

Le préfet coordonnateur de bassin et le gouvernement en juillet 1999 ont pris effectivement une très lourde responsabilité en considérant qu'il serait impossible de financer un programme de 0,46 Md€ en moins de 15 à 20 ans, incluant cet ouvrage, et en ne prenant pas de décision explicite sur les investissements à financer...

La Cour doit par ailleurs être informée du courrier du préfet coordonnateur du 19 mars 2001 (ci-joint) par lequel celui-ci informe l'établissement qu'une réflexion sur le projet d'ouvrage écrêteur de crues du Veudre nécessite d'engager une consultation des populations concernées qui ne lui paraît pas envisageable avant le premier semestre de l'année 2002 (...) et qu'il a interrogé le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur les modalités qu'il envisageait.

L'établissement ne peut qu'appeler de tous ses vœux et appuyer la « programmation claire et publique des aménagements à entreprendre (qui) paraît maintenant indispensable à la compréhension de la politique de l'Etat, à la mobilisation de ses partenaires et à l'information de la population » que préconise la Cour.

L'établissement est également tout à fait favorable à ce que « le choix de l'aléa de référence » fasse l'objet d'un débat.

La satisfaction des besoins quantitatifs et qualitatifs en eau

Naussac 2

La prédiction de la Cour s'avère malheureusement exacte et la définition tardive par l'Etat des règles de transfert de Naussac 1 (qui devait être effectué début 1997 au plus tard, en application de la charte d'exécution du plan Loire de juillet 1994) conduit malheureusement à prévoir des

modalités transitoires à partir de début 2002, date de la fin de la concession de Naussac 1 (cf. ci après).

Barrage de Chambonchard

Il peut tout d'abord être rappelé que la chambre régionale des comptes de la région Centre a procédé à un contrôle approfondi des dépenses effectuées par l'établissement sur cette opération (qui se montent à ce jour, comme la Cour l'a relevé, à près de 14,48 M€) et qu'à l'issue de celui-ci, la chambre a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations à formuler s'agissant du rôle de l'établissement.

Il peut en effet être rappelé que c'est à deux reprises que l'Etat n'aura pas respecté ses engagements dans ce dossier :

- une première fois, en ne respectant pas le protocole de février 1986 qui prévoyait la réalisation par l'établissement d'un barrage d'une capacité de 125 Mm³ sur le site de Chambonchard,
- une deuxième fois, en ne respectant pas la charte d'exécution du plan Loire Grandeur Nature de juillet 1994 qui prévoyait le financement par l'Etat et l'agence de l'eau d'une retenue de 50 Mm³ sur le site de Chambonchard.

Ces revirements d'un partenaire peu fiable qui revient sans cesse sur sa parole et sur sa signature rendent le travail de l'établissement particulièrement difficile et justifient le recours contentieux qui a été engagé auprès des tribunaux, en vue d'être indemnisé du préjudice subi (évalué à 6,86 M€ une fois déduites les subventions déjà versées de l'Etat et de l'agence de l'eau).

Il doit également être souligné, ce qui a été relevé par le Conseil d'Etat dans son jugement du 14 avril 1999, que le débit de 4 m³/s à Montluçon fixé dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire Bretagne suppose la mise en œuvre de la retenue de Chambonchard, le programme alternatif retenu par le gouvernement n'étant pas conforme à ce SDAGE...

La restauration de la diversité écologique

Ce point n'appelle pas de commentaires particuliers de l'établissement.

Un bilan général incertain et contrasté

Le bilan financier du plan Loire

L'établissement ne peut que relever, comme la Cour, et regretter vivement l'inversion des priorités financières résultant du programme

interrégional Loire Grandeur Nature, avec le triplement des actions en faveur de la protection des milieux naturels, et une division par 2,7 des sommes consacrées à la protection des populations.

Les résultats du plan Loire

L'établissement ne peut également que partager les considérations de la Cour sur les revirements de l'Etat, sources de dépenses inutiles, pour l'Etat, mais aussi pour les collectivités territoriales du bassin de la Loire.

L'organisation et la gestion du plan Loire

Les principaux acteurs du plan Loire

Les missions et les moyens de l'EPALA

La présentation faite de l'EPALA par la Cour n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il peut toutefois être rappelé que la création de cet établissement public de collectivités territoriales avait été préconisée dans le rapport général de l'Ingénieur général Chapon de 1979 sur la protection et l'aménagement intégré de la vallée de la Loire, en vue d'assurer des missions de maîtrise d'ouvrage à l'échelle du bassin et a été encouragée à l'époque par l'Etat et l'agence de bassin.

La Cour relève également la modestie des moyens humains de l'établissement, et notamment l'absence de service technique et les rapproche de l'importance et de la complexité des missions qui lui sont confiées.

Cette observation, déjà formulée par la chambre régionale des comptes, rend hommage à la qualité du travail effectué par la petite équipe de direction mise en place depuis l'origine de l'établissement. Elle a été prise en compte puisque l'établissement vient de décider de renforcer ses moyens et de mettre en place une direction technique depuis le 1^{er} octobre 2001.

Suivant une tendance nationale observée au sein de l'association française des établissements publics territoriaux de bassin, dont l'EPALA est membre, la mission d'origine de l'Etablissement, de maître d'ouvrage d'aménagements structuraux à dominante hydraulique, est en effet aujourd'hui complétée par des actions de gestion à l'échelle du bassin et par la prise en compte d'actions environnementales et patrimoniales.

L'établissement a ainsi créé récemment, sans oublier sa mission prioritaire de réduction des risques d'inondations sur le bassin de la Loire, une commission tourisme et culture et recruté un chargé de mission en la matière.

L'établissement est fortement impliqué dans les politiques en faveur de la restauration du saumon sur le bassin de la Loire.

L'établissement se voit également chargé, à la demande des Régions concernées, d'une nouvelle politique d'animation technique et de mise en réseau des différentes collectivités riveraines en Loire moyenne, en vue de réduire le risque d'inondations.

Le financement de l'EPALA

Les observations sur ce point, déjà formulées par la chambre régionale des comptes, ont fait l'objet de réponses de l'établissement.

Les dépenses imprévues de la section de fonctionnement résultent en fait d'un souci de transparence budgétaire. En effet, les excédents de cette section en fin d'exercice, essentiellement pour l'exploitation des ouvrages, sont en partie repris en dépenses imprévues, en vue de garantir les dépenses exceptionnelles de maintenance pouvant survenir à tout moment et nécessitant une solution rapide, compte tenu des enjeux de sécurité publique liés à ces ouvrages. Dans ces conditions, il est justifié que les collectivités maintiennent leur contribution habituelle à l'exploitation des ouvrages.

On peut noter que depuis la mise en place de la nouvelle instruction comptable, le taux de dépenses imprévues en section de fonctionnement est resté inférieur à 7,5 %, sauf en 1998.

La Cour s'interroge par ailleurs sur la représentation au sein du comité syndical de l'établissement de collectivités membres ne réglant aucune cotisation, directement ou indirectement, pour le fonctionnement de l'établissement. Ce point, déjà présenté en commission prospective de l'établissement, pourra être examiné à nouveau, en vue de proposer un aménagement de l'article 24 des statuts afin d'établir des relations financières directes avec l'ensemble des collectivités membres pour leur participation au fonctionnement administratif. La fixation des modalités correspondante devra résulter de la volonté concertée des membres de l'établissement.

Les relations entre acteurs pour l'exécution du plan Loire

Les relations entre l'Etat et l'EPALA

- La modernisation du réseau Cristal

Il convient de rappeler tout d'abord à ce sujet, que l'EPALA qui a pris la suite de l'institution interdépartementale pour la protection des vals de Loire contre les inondations a hérité avec le barrage de Villerest de la maîtrise d'ouvrage du réseau Cristal.

Il était donc logique que l'Etablissement se voit chargé par l'Etat de la modernisation de ces installations qui commençaient à devenir obsolètes après une quinzaine d'années de services.

La convention de réalisation pour la modernisation du système Cristal signée le 24 octobre 1996 entre l'Etat et l'EPALA a confirmé ces dispositions

et précisé un certain nombre de points, notamment quant aux modalités de conduite technique et de gestion financière de l'opération. Cette même convention prévoit que le réseau modernisé sera remis à l'Etat dès achèvement des travaux.

Il s'agit donc bien pour l'EPALA d'assurer une maîtrise d'ouvrage transitoire, ce qui justifie le rôle important des services de l'Etat dans cette opération.

L'EPALA souhaite également souligner qu'il a exercé de manière effective ses responsabilités de maître d'ouvrage, en conservant la direction de l'investissement de la modernisation de Cristal, la conduite technique de l'opération ayant été clairement confiée à la DIREN Centre, en application de l'article 7 de la convention précitée.

Il peut en particulier être signalé les nombreuses séances de la commission d'appel d'offres pour le choix des entreprises.

- La construction du barrage de Pont Rousseau

La maîtrise d'ouvrage du barrage mobile de Pont Rousseau a été assurée par l'EPALA, à la demande des collectivités territoriales de la basse Loire, dans le cadre de la négociation générale du protocole d'accord de 1986 avec l'Etat et l'agence de bassin, qui prévoyait un équilibre géographique et financier des actions de l'établissement.

Comme l'action de l'EPALA l'a bien montré, l'utilité de l'ouvrage réalisé ne fait pas de doute et celui-ci répond parfaitement, depuis sa mise en service en 1995, aux fonctions qui lui avaient été assignées par ses promoteurs.

La responsabilité des services de l'Etat dans les « graves lacunes de l'étude des fondations » qui ont entraîné un surcoût important et un retard dans la livraison de l'ouvrage est incontestable et a été reconnue par le ministre de l'équipement de l'époque.

- La construction de l'ouvrage de Naussac 2

L'EPALA considère ne pas avoir été « tributaire » de la SOMIVAL dans ce dossier où il a au contraire joué pleinement son rôle de maître d'ouvrage.

La convention de mandat passée entre l'EPALA et la SOMIVAL n'a porté que sur une partie des tâches de la conduite d'opération et sur la maîtrise d'œuvre, l'EPALA conservant l'intégralité de la direction de l'investissement.

Il peut en particulier être signalé durant la vie de l'opération que :

- c'est l'EPALA qui a décidé du choix du site et des principales caractéristiques du projet, après comparaison entre deux variantes,

- c'est l'EPALA qui a fixé le programme de l'opération et a assuré la préparation et le suivi des procédures et enquêtes publiques, dans le contexte délicat de l'époque,
- c'est l'EPALA qui a sollicité et obtenu les financements nécessaires auprès de l'Etat et de l'agence de l'eau.

L'EPALA est donc resté totalement maître du choix de l'ensemble des prestataires du projet ; il peut ainsi par exemple, être relevé que l'entreprise retenue pour le marché de génie civil, moins-disante, n'a pas été celle qui était proposée par la SOMIVAL.

Il peut enfin plus globalement être souligné la qualité technique de l'opération de Naussac 2 qui répond aux objectifs qui avaient été fixés et dont les coûts sont restés dans une enveloppe financière proche des prévisions initiales.

Il peut également être noté que le choix des pompes-turbines Deriaz pour le site et le projet de Naussac s'est avéré judicieux et opportun. Cette technologie dont le constructeur détient le monopole européen, permet en effet de s'adapter au mieux aux conditions hydrauliques de l'Allier et aux variations de remplissage de la retenue de Naussac. Leur souplesse d'utilisation présente un grand intérêt environnemental et minimise les variations de débit en rivière, tant au pompage qu'au turbinage.

- Gestion du complexe de Naussac

L'établissement assure depuis le 2^{ème} semestre 1998 l'exploitation des installations de Naussac 2 qu'il a réalisées et dont il est propriétaire. Cette opération prévue dès l'origine de Naussac 1 a eu pour effet de mieux garantir le remplissage de la retenue existante et donc le soutien d'étiage à l'aval et accessoirement de pouvoir turbiner les lâchers d'eau effectués.

Compte tenu de l'imbrication des ouvrages sur le même site, il est souhaitable que la gestion de l'ensemble de l'aménagement de Naussac 1 et 2 soit à l'avenir confiée à un exploitant unique.

Cette disposition a été prévue en conséquence dans la charte d'exécution Etat-Agence de l'eau-EPALA du Plan Loire Grandeur Nature signée le 6 juillet 1994 et confirmée par la convention cadre de mise en œuvre du Programme Interrégional Loire Grandeur Nature signée le 21 décembre 2000 qui prévoit que « l'exploitation du barrage et de la retenue de Naussac 1 doit être confiée par l'Etat à l'EPALA à la fin de la concession existante ».

A l'issue de nombreuses réunions de travail internes à l'administration centrale et après concertation avec les différents services intéressés, deux solutions sont actuellement envisagées à l'expiration de la concession accordée à SOMIVAL :

- un simple transfert de gestion, en application des articles L. 35 et R58 du code des domaines ;
- un transfert de propriété par voie législative.

Chacune de ces deux solutions présente des avantages et des inconvénients.

Le transfert de propriété aurait le grand avantage d'unifier le régime de propriété de l'ensemble de l'aménagement de Naussac 1 et 2 qui serait alors comparable à celui de Villerest.

Il conviendrait toutefois, dans ce schéma, que les obligations induites pour l'établissement soient parfaitement définies, notamment vis à vis des charges liées à la concession (et en particulier l'indemnisation éventuelle des exploitants hydroélectriques implantés à l'aval sur le haut Allier), ainsi que les caractéristiques et l'état des ouvrages transférés (pour lesquels des travaux de mise en conformité devront être effectués à plus ou moins court terme).

Il est à noter que le transfert de propriété présenterait toutefois l'inconvénient d'entraîner également celui de la fiscalité locale (0,23 M€/an au titre du foncier) qui devrait alors être prise en charge par l'établissement et non plus par l'Etat.

Un appel d'offres restreint a été lancé par l'établissement en avril 2001 pour l'exploitation pendant cinq ans à compter de janvier 2002, des installations de Naussac 2 en tranche ferme et de Naussac 1 en tranche conditionnelle.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE POUR LA MISE EN VALEUR
DE L'Auvergne ET DU LIMOUSIN (SOMIVAL)*

SOMIVAL a eu à connaître de ces deux dossiers :

- comme concessionnaire de l'Etat pour la réalisation et l'exploitation du réservoir de Naussac dit "Naussac I" ; cette concession est censée s'éteindre le 31 décembre 2001,
- comme aménageur-réalisateur de l'usine de pompage-turbinage, et de ses annexes, dite "Naussac II", dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'EPALA (usine livrée en 1997), et comme exploitant de Naussac II, au terme d'un appel d'offres européen pour la période 1998 - 2001.

Présentation

- La deuxième phase d'aménagement de Naussac, dite Naussac II, inscrite dans le Plan Loire ne participe pas à la prévention des inondations mais au soutien d'étiage de l'Allier et de la Loire au titre de complément de remplissage du réservoir de Naussac.

- Au titre des ambiguïtés relevées par la Cour, SOMIVAL, malgré la répétition de son questionnement depuis deux ans au moins, ne sait toujours pas au 23 novembre 2001 quel ministère (agriculture ou environnement) représente l'Etat en tant qu'autorité concédante de Naussac I. Devant ces lenteurs, SOMIVAL a alerté son contrôleur d'Etat, notamment par lettre du 12 janvier 2001, avec dossier joint.

La construction de l'ouvrage de NAUSSAC II et la gestion du complexe de Naussac

- L'EPALA a endossé la maîtrise d'ouvrage de Naussac II à la suite d'une première réunion tenue le 9 octobre 1986 au sujet des travaux nécessaires au bon fonctionnement du barrage réservoir de Naussac (points 3 et 4 du relevé de décisions) et d'une deuxième réunion tenue le 9 février 1988 relative à l'aménagement de Naussac. De ces réunions auxquelles participaient le ministère de l'environnement, le ministère de l'agriculture, l'agence de bassin Loire-Bretagne, l'EPALA et SOMIVAL sont ressortis les principes :

- . du transfert à l'EPALA de la concession ou de l'ouvrage de NAUSSAC I, l'EPALA souhaitant alors la propriété de l'ouvrage,
- . de l'accord de SOMIVAL pour le transfert à l'EPALA de la concession ou de l'ouvrage de Naussac I,
- . de l'acceptation de la proposition de SOMIVAL, société d'aménagement régional dont la lettre de mission comporte celle de soutien d'étiage, de réaliser Naussac II par mandat à conclure avec l'EPALA, maître d'ouvrage.

- L'EPALA a entériné le choix du type de pompe-turbine réversible pour Naussac II, antérieurement déterminé par la SOMIVAL, bien qu'il conduisit à une absence de compétition pour la suite. La solution retenue a fait l'objet d'une étude comparative sur le type de machine présentée à la commission technique de l'EPALA qui a décidé (cf. relevé de décisions du 26 janvier 1989, §3) de *poursuivre l'étude de Naussac II avec des machines réversibles réglables (du type Deriaz), au lieu de machines réversibles (du type Francis).*

Cette solution permettait en effet de réduire le coût d'investissement de 4,57 M€ à 5,34 M€ et de s'affranchir d'un ouvrage régulateur (barrage

d'une vingtaine de mètres de hauteur) sur le cours de l'Allier en aval de Langogne, qui aurait eu un impact négatif sur l'écosystème (remontée des salmonidés, ...). Nonobstant cet ouvrage, beaucoup moins important sur l'Allier, le choix technique de machines Deriaz permet plus de souplesse dans le prélèvement des débits pompés et la restitution des débits turbinés : ces débits peuvent en effet être modulés, m^3/s par m^3/s , entre 0 et $15 m^3/s$ (contre une modulation de $5 m^3/s$ dans le projet alternatif).

- *"Le coût global de l'opération, dont l'estimation initiale était de 25,9 M€ avoisine les 35 M€"*. Les dates de valeur à prendre en compte sont :

- . initiale (faisabilité) : janvier 1988,
- . finale (réception) : 1998
- . période au cours de laquelle le taux de TVA est passé de 18,6 % à 20,6 %.

- *"Les travaux de génie civil, dont les offres ont été dépouillées par la SOMIVAL, ont coûté 9,87 M€"*. Conformément aux termes de la convention de mandat et à son contrat annexe, SOMIVAL a assuré la mission complète de maîtrise d'œuvre et, à ce titre, était chargée de l'exécution de la mission élémentaire Assistance-marché de travaux (AMT), conformément au décret n° 73-207 du 28 février 1973. Cette mission élémentaire inclut l'analyse des offres.

- *"Le concessionnaire a été subventionné par l'Etat et l'agence de l'eau pour la construction de l'ouvrage et intégralement financé par l'agence pour sa gestion"*.

SOMIVAL a agi dans le cadre précis et le respect du cahier des charges porté en annexe du décret du 11 juin 1976 portant concession de l'aménagement et de l'exploitation du réservoir de Naussac à la SOMIVAL.

Une convention cadre avec l'agence en date du 29 novembre 1973 (§ 13 et 14) et des conventions annuelles ont permis d'assurer l'exploitation quotidienne et la maintenance courante. Les dépenses de SOMIVAL au titre de la concession ont ainsi été facturées au prix coûtant sur la base de la comptabilité analytique pour ce qui concerne les prestations de son personnel, sans application de marges bénéficiaires sur ses coûts internes, ou sur remboursement effectué au franc le franc sur les dépenses payées par SOMIVAL auprès des tiers.

De plus, l'évolution du budget inter-annuel d'exploitation décidé par le seul conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et couvert effectivement à 100 % par l'agence (dont la Cour notera qu'elle est par ailleurs la seule autorité à recouvrer des redevances auprès des usagers de l'axe réalimenté) a eu comme conséquence de réduire progressivement le temps facturable par SOMIVAL, pour compenser l'écart constaté entre le budget fixé par l'agence et l'évolution des dépenses payées à des tiers ; ces

dépenses croissaient parfois plus rapidement que les normes adoptées par l'agence.

Enfin, SOMIVAL constate que pour les deux appels d'offre publics de 1997 et de 2001, concernant l'exploitation de Naussac, seules deux entreprises ont répondu (l'absence d'évolution potentielle des recettes de l'exploitant est très peu incitative, de même que la faible durée des contrats) et que dans les deux cas, SOMIVAL a été la moins-disante).

La Cour notera que le bilan prévisionnel de la concession s'avèrera largement positif au 31/12/01 : cela est dû pour l'essentiel à une gestion patrimoniale rigoureuse et à une valorisation, à son juste prix, des terrains acquis hors concession dont le produit est versé dans le compte « concession » et non dans les caisses de SOMIVAL.

Malgré ses avertissements répétés depuis plus de 2 ans auprès de ses commanditaires que sont l'Etat et l'EPALA, SOMIVAL constate qu'il n'en a été tenu que peu de comptes et qu'elle est saisie par les deux parties depuis quelques jours pour imaginer une solution transitoire pour 2002, moins de 6 semaines avant le 31/12/01 et au mépris des règles de droit social qu'elle est tenue par ailleurs de respecter.

Les informations en temps réel sur le trafic routier

PRESENTATION

La Cour a présenté ses observations sur la politique d'entretien du réseau routier national dans le rapport public de 2000. Elle y déplorait l'insuffisance des moyens consacrés à l'entretien du réseau routier national et les conséquences inquiétantes qui en résultaient sur ses caractéristiques physiques. Elle regrettait que l'arbitrage entre l'investissement en voies nouvelles et la maintenance de l'existant ait été opéré au détriment de cette dernière. Il lui paraissait manquer, d'une part, une stratégie claire et cohérente à la hauteur des enjeux et, d'autre part, des structures de coordination adaptées à la diversité des acteurs concernés.

Elle complète cette année ces observations par cette insertion sur la politique de développement de l'information en temps réel sur le trafic routier. Cette politique est mise en œuvre par la direction de la sécurité et de la circulation routières du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Ses principaux objectifs sont une meilleure régulation du trafic, un plus grand confort de conduite pour les usagers et des interventions plus rapides pour maintenir la viabilité des routes. Ces objectifs rejoignent ceux de ce qui est appelé la « politique d'exploitation de la route » par les services de l'équipement.

Le contrôle de la Cour a plus particulièrement porté sur la mise en œuvre par l'Etat d'ambitieux systèmes d'information sur le trafic des voies rapides dans les grandes agglomérations. Les projets développés en Ile-de-France et autour de Lyon et Toulouse ont notamment fait l'objet d'un contrôle sur place. Ces projets ont été placés dans une perspective plus large de développement des nouvelles technologies et des besoins en informations routières.

Les usagers de la route bénéficient depuis 25 ans de prévisions sur le trafic routier diffusées sous le label de Bison Futé par le centre national d'information routière (CNIR) et les sept centres régionaux d'information et de coordination routières (CRICR). Ces centres sont des structures de coordination, sans personnalité juridique, entre les services des ministères chargés de l'équipement, de l'intérieur et de la défense.

A l'exception de quelques expériences anciennes, l'information en temps réel sur les conditions de circulation est beaucoup plus récente. Elle a été développée au cours des quinze dernières années par le ministère chargé de l'équipement, plus précisément par la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

Cette politique a trois objectifs principaux qui correspondent à une forte demande des usagers et à des enjeux importants pour la politique routière. Il s'agit d'abord de mieux réguler le trafic de façon à diminuer les encombrements et les temps de parcours qui augmentent rapidement, surtout dans les grandes agglomérations; en contribuant à ajuster la demande de déplacements à l'offre de capacités, cette régulation peut provisoirement éviter la construction de nouvelles infrastructures. Le confort des usagers, amélioré grâce à l'information reçue, est aussi recherché. Enfin, la connaissance en temps réel des conditions de circulation permet aux exploitants de la voirie de réagir rapidement pour maintenir sa viabilité, par exemple en dégagant des véhicules accidentés. La réalisation de ces objectifs contribue en outre à améliorer la sécurité (moins d'accidents en queue de bouchon par exemple) et l'environnement (moins de consommation de carburant).

La gestion du trafic, l'aide aux déplacements et le maintien de la viabilité forment ce que les services de l'équipement appellent la politique d'exploitation de la route qui est, avec la sécurité routière, la mission principale de la DSCR. L'exploitation est ainsi le complément naturel de l'entretien du réseau routier.

I – Les projets de systèmes d'information

A – Les caractéristiques générales

L'information en temps réel sur le trafic routier est recueillie automatiquement par des boucles électromagnétiques insérées dans les chaussées qui permettent d'estimer le débit et la vitesse des véhicules à chaque instant, ainsi que par des caméras. Elle provient aussi des agents

du ministère de l'équipement et des forces de l'ordre qui patrouillent ou interviennent à la suite d'incidents. Les postes d'appel d'urgence peuvent aussi constituer une source d'informations.

Les données recueillies sont acheminées, éventuellement par des réseaux dédiés, vers des postes de contrôle (PC) où elles font l'objet de traitements informatiques. Les opérateurs de ces PC transmettent l'information aux usagers, notamment en l'affichant sur des panneaux à messages variables (PMV) installés le long des routes. Ils la transmettent aussi aux centres d'information routière qui à leur tour la diffusent aux médias (radios, télévision...) ou aux usagers (téléphone...) et la mettent désormais en ligne sur le site Internet de Bison Futé. Cette information sert aussi aux responsables de la police de la circulation pour décider la mise en œuvre de mesures de régulation, notamment dans le cadre de plans d'urgence.

Dans certaines agglomérations et sur certains axes, les moyens matériels et humains déployés et l'organisation du travail associée (opérateurs travaillant 24 heures sur 24 par exemple) ont une envergure telle que l'on peut parler de « systèmes d'exploitation ». Mais ils sont encore peu nombreux. La plupart des directions départementales de l'équipement (DDE) peuvent se contenter de mettre en place une forme simplifiée de systèmes d'exploitation appelée « projet global d'exploitation » combinant quelques matériels spécifiques et une organisation souvent traditionnelle.

B – Les principaux projets

1) Le ministre chargé de l'équipement a lancé par une circulaire du 23 décembre 1991 l'élaboration d'un schéma directeur d'exploitation de la route qui devait définir « *pour les différentes catégories d'autoroutes et de routes nationales, les objectifs d'exploitation, l'organisation à mettre en place et les moyens correspondant* ». Il s'agissait plus précisément de répartir la voirie nationale en plusieurs niveaux correspondant aux caractéristiques du trafic et de définir pour chacun d'eux des objectifs comme le délai d'alerte minimal, la fréquence des patrouilles, le délai minimal d'information des usagers sur le trafic...

En pratique, les DDE ont progressivement mis en place des « projets globaux d'exploitation » à l'échelle de leur département ou, plus rarement, d'un axe routier. Surtout, plusieurs projets de « systèmes d'exploitation » de grande envergure ont été développés dans les grandes agglomérations. Les principaux d'entre eux sont les suivants.

- En Ile-de-France, le projet SIRIUS a été lancé par le ministre de l'équipement en décembre 1986. Son objectif est de constituer un système cohérent d'exploitation des 500 km de voies rapides nationales de l'agglomération parisienne entre le boulevard périphérique (exclu) et la Francilienne (incluse). Il est géré par un service interdépartemental d'exploitation de la route (SIER) placé sous l'autorité du directeur régional de l'équipement de l'Ile-de-France (DREIF).

Dans le Rhône, le projet CORALY a été pris en considération par le ministre de l'équipement en juin 1990. Il concerne 160 km d'autoroutes et voies rapides exploitées par l'Etat, des sociétés concessionnaires d'autoroutes et des collectivités territoriales.

En Haute-Garonne, le projet ERATO est né au début des années quatre-vingt-dix et couvre 80 km d'autoroutes et voies assimilées de l'agglomération toulousaine, dont la rocade de Toulouse, exploitées par l'Etat et une société concessionnaire d'autoroutes.

Dans l'agglomération marseillaise, il existe depuis longtemps des dispositifs d'exploitation des voies rapides de l'Etat qui ont fait l'objet en 1994 d'un plan de développement et de modernisation dénommé MARIUS .

Dans le Nord, le projet ALLEGRO a été inscrit au contrat de plan Etat-Région signé en 1994 et vise 130 km de voies rapides exploitées par l'Etat dans la région lilloise.

La DDE de la Gironde a présenté en 1993 un projet d'exploitation dénommé ALIENOR qui couvre principalement une centaine de Km de voies rapides de l'agglomération bordelaise, dont la rocade, exploitées par l'Etat, une société concessionnaire d'autoroutes et la communauté urbaine.

En 1993 ont été présentées les premières études relatives à un système d'exploitation du « Sillon Mosellan », plus particulièrement de l'autoroute A31 entre Metz et Nancy.

Bien qu'ils aient été lancés il y a plus de sept ans, ces projets de systèmes d'exploitation et d'information ont des degrés d'avancement divers.

2) La Commission européenne a soutenu dès le début des années quatre-vingt, de nombreux projets visant à tester des techniques de gestion du trafic et d'information des usagers. Poursuivis pendant la décennie suivante, ces programmes européens de développement de la « route intelligente » auxquels le ministère de l'équipement a largement participé ont permis d'expérimenter sur une grande échelle de nouvelles

technologies et de standardiser des matériels et protocoles d'échanges de données.

Ils ont notamment permis de tester et de valider la technologie dite « Radio Data System-Traffic Message Channel » (RDS-TMC) à l'échelle européenne. Celle-ci permet aux automobilistes qui écoutent une émission de radio de recevoir des informations codées sur l'état du trafic. Cette information est traduite pour l'utilisateur sous forme graphique, sur l'écran de l'autoradio ou un ordinateur embarqué, ou sous forme vocale dans la langue de son choix, l'émission écoutée étant interrompue automatiquement. Couplé avec un dispositif de localisation par satellite, le RDS-TMC peut aussi permettre aux conducteurs de ne recevoir que les informations relatives à leur itinéraire.

En 1997, le ministère de l'Équipement a signé un « memorandum of understanding » préparé par la Commission européenne. Il s'y engage avec les autres pays signataires à favoriser le déploiement sur le réseau trans-européen national de services d'information utilisant le RDS-TMC et recourant à une base de données et des protocoles d'échanges de données communs. La Commission subventionne le développement des services d'informations en RDS-TMC sur certains axes.

Les initiatives européennes pour coordonner la production et la diffusion des informations routières sont bienvenues car certains usagers souhaitent connaître l'état de la circulation sur des itinéraires qui ne se limitent pas aux frontières nationales.

3) Le comité interministériel de la sécurité routière a décidé, lors de sa réunion du 25 octobre 2000, de définir un schéma directeur d'information routière. Son objectif sera de diffuser en 2010 une information en temps réel relative aux conditions de circulation sur un réseau de 20 000 km d'itinéraires interurbains et de voies rapides urbaines. La diffusion par le RDS-TMC et l'Internet sera privilégiée. L'information sera fournie gratuitement aux usagers et aux médias.

II – L'utilité et les délais de réalisation de ces projets

A – Des projets rentables et qui pourraient l'être encore plus

1) Selon les enquêtes d'opinion réalisées assez fréquemment, les usagers sont généralement satisfaits de l'information fournie sur les PMV (annonces de bouchons, temps de parcours...) et en tiennent compte (changements d'itinéraires...). La fiabilité de ces informations est toutefois beaucoup moins souvent vérifiée par les gestionnaires de ces systèmes, ce qui est regrettable. De 1994 à 2000, il n'y a ainsi eu qu'une étude approfondie de cette fiabilité pour ce qui concerne SIRIUS.

Surtout, il convient de rapporter l'utilité de ces systèmes pour la collectivité à leur coût et d'évaluer ainsi leur rentabilité socio-économique. Il n'existe qu'une seule évaluation socio-économique sérieuse et complète d'un système d'exploitation qui porte sur la mise en place de SIRIUS dans l'Est de l'Ile-de-France. Elle met en évidence un très fort taux de rentabilité de cet investissement qui tient principalement aux gains de temps pour les usagers de la route permis par une meilleure utilisation des infrastructures.

Mais cette évaluation est très fragile, entre autres raisons parce qu'elle repose sur une estimation des gains de temps fondée sur un nombre d'observations très limité. En effet, en Ile-de-France comme dans les autres régions, les outils informatiques mis en œuvre ne permettaient pas jusqu'à une date récente de traiter en temps différé à des fins d'études les données recueillies sur les trafics, ce qui est regrettable. L'évaluation de ces projets mérite donc d'être poursuivie et améliorée.

2) En dépit de ces réserves, les études disponibles permettent de penser que le bénéfice actualisé de ces projets pour la collectivité est largement positif. Il pourrait toutefois être encore meilleur si ces projets étaient mieux gérés. Des modalités différentes d'information des usagers et de gestion du trafic pourraient aussi être parfois plus efficaces.

En effet, l'information en temps réel sur le réseau routier de l'Etat passe essentiellement par les PMV. Or les enquêtes montrent que les radios routières sont très appréciées par les usagers de la route et influencent encore plus leurs comportements. Les concessionnaires d'autoroute diffusent des informations sur presque tout leur réseau par radio, principalement sur la fréquence 107.7. Certaines le font à un coût

très faible grâce à une association avec une radio locale (qui n'est alors pas sur la fréquence 107.7). Il n'y a rien de tel sur le réseau routier de l'Etat où l'information n'est diffusée que ponctuellement et irrégulièrement par les radios autres que le 107.7.

Les systèmes d'exploitation mis en œuvre par l'Etat reposent presque uniquement sur l'information des usagers dont on espère qu'elle suffira pour améliorer les conditions de circulation. Ils pourraient sans doute être encore plus efficaces si des mesures plus contraignantes étaient mises en œuvre, et pas seulement en situation de crise comme c'est généralement le cas actuellement. Les études sur les dispositifs de régulation d'accès montrent qu'ils peuvent augmenter sensiblement la fluidité du trafic. Une tarification modulée selon les heures pourrait être aussi une piste intéressante mais qui n'a jamais été vraiment approfondie par les services de l'équipement.

Les comparaisons internationales pourraient aider à choisir les dispositifs les plus pertinents. Les services du ministère de l'équipement ont des contacts fréquents avec leurs homologues européens, notamment dans le cadre des projets de la Commission européenne évoqués ci-dessus. La DSCR ne dispose pourtant pas de synthèse des informations disponibles sur les expériences étrangères. Des données fragmentaires recueillies, il ressort seulement que SIRIUS est unique en son genre et que la radio semble plus utilisée à l'étranger pour informer les usagers.

B – Des délais de réalisation excessifs

En dépit de ces réserves, ces projets paraissent rentables d'un point de vue socio-économique et il conviendrait alors de les réaliser le plus vite possible, d'autant plus que les besoins auxquels ils répondent peuvent rapidement changer. Dix ans après la définition d'un système d'information, les zones d'encombrement où le recueil de données est le plus nécessaire ne sont plus toujours les mêmes. En outre, les technologies évoluent très vite, notamment en matière de diffusion de l'information. Il y a dix ans, le développement à son niveau actuel de la téléphonie mobile ou de l'Internet n'était pas envisagé et le RDS-TMC n'en était qu'à un stade expérimental. Or les délais de réalisation de ces projets ont été beaucoup trop longs.

1) La carte du schéma directeur classant les routes en fonction des problèmes de circulation et des objectifs d'exploitation n'a été validée qu'en 1997, cinq ans et demi après le lancement de l'opération et ne s'écarte que très peu du classement institutionnel des routes (autoroutes, voies rapides...). En outre, la DSCR a abandonné l'idée de définir

réglementairement des niveaux de services pour chaque catégorie de route. Elle s'est convertie à une démarche plus pragmatique d'amélioration progressive des niveaux de services, en fonction des moyens disponibles et des situations locales, fondée sur la négociation bilatérale de projets avec les DDE.

La circulaire précisant l'organisation du travail à mettre en place localement pour atteindre ces objectifs n'a été diffusée qu'en 1999. Au 31 décembre 2000, seuls 11 départements hors Ile-de-France avaient un projet global d'exploitation totalement approuvé et 20 partiellement.

2) L'avant-projet sommaire (APS) de SIRIUS a été approuvé en août 1989 et prévoyait l'achèvement du projet en 1995. Les difficultés rencontrées par le SIER ont conduit la DSCR en 1993 à limiter le développement de SIRIUS à la seule partie Est de l'Ile-de-France où il a été mis en service en janvier 1994. Puis, de 1994 à 1999, les services concernés du ministère de l'équipement ont longuement débattu des conditions de l'extension du système à la partie Ouest.

Pendant ce temps, la DREIF a toutefois modernisé des équipements qui existaient déjà à l'Ouest, développé les fonctions de SIRIUS Est (affichage des temps de parcours sur les PMV), créé et diffusé sur Internet le logiciel SYTADIN de visualisation du trafic. Mais en 2001 seule la partie Est de la région est correctement équipée. L'avant-projet sommaire de l'extension à l'Ouest n'a été approuvé qu'en novembre 1999 et l'exécution du principal marché de SIRIUS Ouest pourrait s'étendre jusqu'à 2009. Le ministre de l'équipement a certes manifesté en 2001 son intention d'accélérer le projet pour qu'il soit terminé en 2004. Mais à supposer que cet objectif soit atteint, en respectant les clauses de ce marché, SIRIUS sera achevé 18 ans après son lancement et neuf ans après la date prévue par la décision de 1989.

La réalisation de CORALY est quasiment terminée en 2001, plus de onze ans après le lancement du projet. MARIUS est opérationnel depuis 1999 sur une partie importante du réseau marseillais mais il s'agissait plus dans ce cas de moderniser un système existant.

Les autres projets sont encore loin d'aboutir. ERATO était en 2000 le plus avancé, avec de nombreux équipements mis en place, mais il restait encore beaucoup à faire, notamment le centre de contrôle du trafic, et un net ralentissement est perceptible. L'APS d'ALLEGRO a été approuvé en 1998 mais des problèmes sont apparus avant même cette approbation. Une nouvelle équipe chargée du dossier à la DDE du Nord a profondément remis en cause le projet qui repart en 2001 sur de nouvelles bases.

Dans le sillon mosellan, des travaux ont commencé en 2000 mais sans que l'APS ait été encore approuvé. Les DDE de Moselle et Meurthe-et-Moselle avaient déposé un dossier d'APS en 1998 mais ses déficiences n'avaient pas permis à l'administration centrale de le valider. Enfin, le dossier d'études préliminaires (préalable à l'APS) d'ALIENOR n'a été approuvé qu'en 1999 et la seule réalisation concrète est l'acquisition dans l'urgence en 1996 du « château du Prince Noir » à Lormont qui était supposé devenir le centre de contrôle du trafic de l'agglomération bordelaise. Quasiment rien n'a été fait depuis.

Les retards pris par ces projets ne sont pourtant pas imputables à des difficultés rencontrées pour régler des problèmes d'expropriation ou d'environnement comme c'est le cas pour beaucoup de grands projets d'infrastructure. La mise en œuvre des systèmes d'exploitation de la route ne rencontre pas de tels problèmes.

3) L'horizon de dix ans retenu en 2000 pour le schéma directeur d'information routière paraît encore bien long. La réalisation de ce schéma sera certes progressive. Mais on peut penser que dans dix ans les besoins des usagers et les technologies disponibles seront assez différents de ce qu'ils sont aujourd'hui.

Les éléments de ce schéma directeur déjà opérationnels en 2001 sont très limités. L'information en temps réel sur les trafics routiers n'existe que pour les agglomérations parisiennes (où elle est peu fiable et doit être développée dans les quatre prochaines années pour ce qui concerne la partie Ouest) et lyonnaise ainsi que sur le réseau autoroutier concédé et sur quelques réseaux départementaux et communaux. La réalisation du schéma directeur suppose que soient rapidement mis en place les systèmes d'exploitation prévus par la DSCR dans les grandes agglomérations mais aussi que soient équipés les grands axes nationaux. Il faut pour cela que soient levés de multiples obstacles.

III – Le financement

A – Des crédits globalement suffisants mais mal répartis

1) Le coût de l'information des usagers, et plus généralement de l'exploitation de la route, est supporté par les exploitants de la voirie concernée (Etat, concessionnaires d'autoroutes, collectivités territoriales). Pour ce qui concerne l'Etat, il est financé sur les chapitres 53-48

(investissement) et 35-43 (fonctionnement) du budget de la sécurité routière qui est géré par la DSCR. Sur ces chapitres sont aussi imputées des dépenses relatives à la sécurité routière. Bien que la distinction entre les dépenses de sécurité et d'exploitation soit mal assurée, on peut considérer que ces dernières représentaient environ 30,5 M€ en investissements et 21,3 M€ en fonctionnement par an à la fin des années quatre-vingt-dix.

Ces crédits sont très modestes au regard du budget du ministère chargé de l'équipement et des transports. Les difficultés rencontrées pour développer l'information routière en temps réel ne peuvent donc pas être attribuées à un manque de moyens budgétaires du ministère qui pourrait toujours, si nécessaire, procéder à un redéploiement de ses crédits. Les crédits d'investissement de la DSCR ont d'ailleurs été largement suffisants au cours de ces dernières années et elle ne les a pas tous utilisés. Le taux de consommation des crédits d'investissement est resté inférieur à 90 % de 1996 à 2000 et est même tombé à 65 % en 1999.

2) Les dépenses de l'Etat exploitant sont en partie cofinancées par les collectivités territoriales à travers des fonds de concours. Dans le cadre des contrats Etat-Région de la période 1994-1999, la région Ile-de-France a contribué ainsi pour moitié aux investissements de SIRIUS, les collectivités locales de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées pour 23 % aux investissements de l'Etat dans CORALY et ERATO. Mais les projets du Sillon mosellan et MARIUS sont financés à 100 % par l'Etat et les collectivités territoriales ne participent aux dépenses de fonctionnement que dans le seul cas de CORALY. La part des trafics de transit étant inférieurs à 20 % sur les réseaux concernés, la contribution financière des collectivités territoriales à ces projets, qui intéressent surtout les populations locales, pourrait être augmentée.

Il est à cet égard regrettable que les projets de systèmes d'exploitation dans les grandes agglomérations prévus dans les contrats de plan Etat-région de la période 1994-1999 ne soient pas achevés en 2000. L'Etat peut en effet difficilement demander aux collectivités territoriales de participer plus à ces projets s'il ne respecte pas ses engagements.

3) Si la contrainte budgétaire a été faible dans le passé et si le ministère chargé de l'équipement a globalement les moyens de financer une politique d'informations routières ambitieuse, les structures budgétaires actuelles pourraient poser problèmes à l'avenir. En effet, un projet comme SIRIUS est très important par rapport à la taille du chapitre budgétaire concerné et, si la réalisation de SIRIUS Ouest (plus de 106,71 M€ dont la moitié pour l'Etat) se fait en cinq ans, elle

consommara une part très substantielle de ses crédits. Les autres projets pourraient en pâtir.

Ce chapitre est trop petit pour permettre les redéploiements nécessaires entre projets sans pour autant avoir l'avantage d'un chapitre spécialisé en termes de transparence. Il concerne en effet l'information comme la sécurité routières et, pour ces deux fonctions, il ne retrace pas toutes les opérations d'investissement.

Les investissements d'exploitation réalisés sur de nouvelles sections routières sont ainsi imputés sur le budget des routes, souvent sans que les montants en cause soient clairement identifiés dans les estimations initiales (APS). En outre, il est très difficile d'isoler les dépenses liées à la mise en place des équipements d'exploitation sur des sections neuves dans la comptabilité du budget des routes. Au total, le chiffrage du coût final des systèmes d'exploitation et leur comparaison avec les estimations initiales sont très délicats.

Cette observation confirme celles que faisait la Cour dans son précédent rapport public sur l'entretien du réseau routier national. L'investissement, l'entretien, l'exploitation et la sécurité des routes sont à la fois mélangés et dispersés entre plusieurs budgets et chapitres ce qui ne permet pas de donner une vision claire des moyens qui leur sont alloués. Il est certain que la sécurité routière nécessite une démarche spécifique et une gestion budgétaire distincte. Pour ce qui est de la construction, de l'entretien et de l'exploitation, il faudrait réfléchir à des structures budgétaires permettant à la fois de mieux cerner leurs coûts respectifs et de donner des possibilités d'arbitrage plus grandes aux gestionnaires.

La confusion est encore plus forte en matière de fonctionnement puisque si les frais de personnel sont imputés, comme il se doit, sur le budget des charges communes du ministère de l'équipement il est en revanche très difficile d'y isoler ces fonctions. En outre, les frais de fonctionnement pris en charge par les ministères chargés de la défense (gendarmerie) et de l'intérieur (police nationale) sont certainement très élevés mais aussi très mal connus du ministère chargé de l'équipement.

Contrairement aux crédits d'investissement, les crédits de fonctionnement du ministère chargé de l'équipement ont toujours été presque entièrement consommés et ont été souvent insuffisants.

B – Des coûts mal maîtrisés

1) Le coût de ces investissements s'avère parfois beaucoup plus élevé que prévu initialement. C'est notamment le cas pour SIRIUS.

L'APS de 1989 retenait un coût d'environ 115,86 M€ de 1999 pour équiper l'ensemble du réseau. L'équipement de l'Est de l'Ile-de-France a déjà coûté plus de 76,22 M€ de 1999 et, si le montant prévu dans l'APS de 1999 est respecté, l'extension de SIRIUS à l'Ouest coûtera 106,71 M€ de 1999. Il en résulte au total un dépassement de plus de 50 % de l'estimation initiale.

Cette dérive est excessive. Ce projet était certes très innovant et il était difficile d'en évaluer a priori le coût avec exactitude. Mais la DDE du Rhône a bien mieux respecté le coût prévu dans l'APS de CORALY (36,59 M€ pour l'Etat) qui ne devrait guère être dépassé. Or cette DDE n'a pas vraiment bénéficié de l'antériorité de SIRIUS ; CORALY présente le même degré de complexité technique et pose des problèmes plus difficiles de coordination dans la mesure où le projet rassemble plusieurs exploitants de voies rapides ; enfin les effectifs de la DDE du Rhône affectés à CORALY sont relativement bien moins nombreux que ceux de la DREIF affectés à SIRIUS.

Les autres opérations ayant encore peu avancé, il n'est pas possible de connaître le coût final des investissements. On note cependant en général une forte hausse du coût entre les dossiers d'études préliminaires et les avant-projets sommaires. Dans certains cas (ALLEGRO), les estimations ont été revues à la hausse très vite après l'approbation de l'APS.

2) L'entretien et la maintenance de matériels tels que PMV et caméras dans un environnement agressif (corrosion due à la pollution) sont coûteux. Bien qu'ils représentent chaque année de 4 à 9 % des coûts d'investissement, les coûts de fonctionnement sont rarement prévus, y compris dans les dossiers d'APS, si ce n'est en appliquant des ratios très conventionnels aux investissements, ce qui est contestable.

En outre, ces coûts sont mal maîtrisés. C'est notamment le cas en Ile-de-France où la politique de maintenance de SIRIUS est très déficiente : pas d'inventaires fiables, outils informatiques inadaptés, longs délais de remise en service en cas de panne. Le SIER vient d'entreprendre une réforme de cette politique. L'administration centrale du ministère devra veiller de près à sa mise en œuvre.

C – Une doctrine imprécise sur la participation des opérateurs privés

Si la production d'informations routières relève d'opérateurs publics ou délégataires de services publics (concessionnaires d'autoroutes), sa mise à la disposition des usagers concerne souvent des

opérateurs privés. Pour les constructeurs d'automobiles, l'équipement des véhicules en systèmes de navigation embarqués permettant non seulement la localisation mais aussi le guidage en fonction du trafic est désormais un enjeu essentiel.

Entre la production de données brutes sur le trafic et leur réception par les usagers interviennent des opérations de transmission, de traitement, d'enrichissement (calcul de temps de parcours porte-à-porte par exemple) et de diffusion de ces données. Pour entrer sur ces marchés, les entreprises privées ont besoin d'avoir une vision claire de ce qu'envisage de faire le secteur public, à savoir quels types de services il entend fournir et dans quelles conditions commerciales.

Or jusqu'à 2000 la doctrine du ministère de l'Équipement était imprécise. Au début des années quatre-vingt-dix, la diffusion d'informations routières élaborées (avec temps de parcours, conseils...) y est apparue comme une source de revenus substantiels pouvant financer les systèmes d'information des grandes agglomérations. Le SIER s'est lancé dans une politique consistant à vendre à la fois des données brutes à des opérateurs privés et des données plus élaborées (le produit SYTADIN notamment) directement à des utilisateurs finaux.

Cette politique a été contestée, à juste titre, par les opérateurs privés et au sein même du ministère de l'équipement. En effet, d'une part l'information routière a des effets externes positifs non négligeables (l'automobiliste qui évite une zone encombrée fait gagner du temps à beaucoup d'usagers) et il est donc économiquement justifié de fournir quasi-gratuitement au moins les données de base. D'autre part, des opérateurs privés peuvent être plus compétents que l'État pour assurer la diffusion de ces informations ou l'enrichir à la demande. Mais encore faut-il que les conditions de concurrence avec le secteur public soient équitables et transparentes ce qui n'était pas assuré.

A la suite de l'annonce du schéma directeur d'information routière en 2000, la DSCR a revu la doctrine relative aux rôles respectifs des secteurs public et privé. Il est désormais prévu que les données de base soient fournies gratuitement aux usagers et à des opérateurs privés auxquels l'État devrait laisser le soin d'enrichir et diffuser ces données, sous réserve du maintien des produits déjà développés (SYTADIN). Ils devront toutefois respecter un cahier des charges permettant à l'État de contrôler la cohérence de l'information diffusée avec ses propres besoins, notamment en matière de gestion du trafic et de sécurité. Cette doctrine, qui remet en cause les mesures mises en œuvre jusque là en Ile-de-France, est plus claire et plus conforme à la circulaire du Premier Ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. Encore

faut-il la faire connaître avec précision aux opérateurs privés ce qui n'était pas encore le cas en avril 2001.

Il est essentiel de clarifier la frontière entre les fonctions exercées par les opérateurs publics et privés car elle détermine la répartition du financement de ces opérations entre les contribuables et les usagers de la route.

IV – La conduite des projets

A – Une maîtrise d'ouvrage peu efficace

La gestion des achats de matériels et services réalisés dans le cadre du projet SIRIUS est critiquable. La DREIF n'a pas assez fait jouer la concurrence entre les entreprises. Les marchés ont été soldés avec de forts dépassements de leurs montants, souvent imputables à une redéfinition des prestations demandées en cours d'exécution. Le parti pris de passer des marchés de montant élevé couvrant presque tous les équipements hors informatique pour tout le réseau et étalés sur plusieurs années n'y est sans doute pas étranger. Des marchés semblables ont été plusieurs fois de suite attribués à la même entreprise sans mise en concurrence, notamment pour ce qui concerne la fourniture et la maintenance du système informatique.

Les marchés liés à CORALY ont été mieux gérés mais la mise en place du système informatique a aussi rencontré des difficultés. Les retards des autres projets (ERATO, ALLEGRO...) sont souvent imputables à des appels d'offre infructueux, à des difficultés d'exécution des marchés ou à des remises en cause des cahiers des charges.

Les services du ministère de l'équipement sont devenus très dépendants d'un petit nombre d'entreprises. En particulier, deux d'entre elles se voient presque toujours confier les commandes de matériels et services informatiques ainsi que leur maintenance. Les services de l'équipement n'exercent pas correctement leur rôle de maître d'ouvrage et ont de fait renoncé à acquérir et maintenir un savoir faire qui, dans ce domaine, se trouve désormais dans ces entreprises. Or l'informatique est la partie centrale et la plus difficile à maîtriser de ces systèmes.

B – Une faible mobilisation des ressources humaines

Les technologies mises en jeu dans ces systèmes d'information relèvent au moins autant des télécommunications que des travaux publics. Les ingénieurs capables de les maîtriser manquent dans les services chargés de concevoir et gérer ces systèmes malgré la mise en place de formations aux techniques de l'exploitation de la route depuis plusieurs années dans les écoles rattachées au ministère de l'équipement. Surtout, les ingénieurs responsables de ces projets changent trop souvent d'affectation de sorte que les DDE ont beaucoup de mal à constituer des équipes suffisamment stables pour conduire des opérations qui durent plusieurs années et s'écartent de leurs missions traditionnelles. L'information des usagers et la gestion du trafic routier ne sont pas non plus leur priorité et les responsables de ces services préfèrent affecter leurs ressources humaines à d'autres tâches.

Il n'existe un service dédié à l'exploitation de la route qu'en Ile-de-France. Dans son cas, les effectifs seraient au contraire un peu trop stables ce qui ne facilite pas la modernisation de la gestion.

Une fois les équipements installés, il faut les faire fonctionner au quotidien, c'est à dire généralement 24 heures sur 24 pour ce qui concerne les postes de contrôle du trafic. Le ministère chargé de l'équipement est parfois obligé de procéder à des recrutements spécifiques pour occuper ces postes d'opérateurs de salle de contrôle. En outre, le statut de ses agents ne prévoit pas de les rémunérer pour un travail posté ce qui oblige les services déconcentrés à contourner la réglementation. Un décret visant à clarifier la situation des travailleurs postés du ministère devait être publié à la fin de 2000. Mais sa publication a été repoussée pour tenir compte du passage aux 35 heures dans la fonction publique.

C – Un soutien et un contrôle insuffisants des administrations centrales

1) Au sein du ministère, le service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA), le centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (CERTU) et les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ainsi que, sous sa tutelle, l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) et le laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) travaillent sur les problèmes d'exploitation de la route.

L'INRETS et le LCPC se consacrent à des études plus théoriques ou à l'évaluation de dispositifs. Les travaux de l'INRETS sur les techniques d'exploitation de la route sont assez récents mais généralement de bonne qualité. Ceux du LCPC sont plus ponctuels.

Les services techniques centraux (SETRA et CERTU) ainsi que les CETE sont supposés aider les services opérationnels à définir et réaliser leurs projets. Ils sont systématiquement consultés par l'administration centrale avant l'approbation des dossiers d'études préliminaires et d'avant-projets sommaires.

Les services déconcentrés du ministère mettent souvent en cause le manque de soutien apporté par ces services pour expliquer leurs propres difficultés. Ces derniers se sont intéressés seulement dans les années quatre-vingt-dix aux problèmes d'exploitation de la route et n'ont acquis un savoir-faire que progressivement. Lorsqu'ils ont été sollicités pour conseiller la DSCR et les services déconcentrés au cours de la dernière décennie, leur avis n'étaient pas toujours appuyés sur une expertise suffisante. Pour remédier à leur isolement et aux déficiences des services techniques centraux, les services déconcentrés ont fini par créer eux-mêmes un club d'échanges pour partager leurs expériences.

2) Les relations entre les services déconcentrés et la DSCR se caractérisent par un contrôle trop étroit de cette dernière sur les petits projets et trop lâche sur les plus grands. La DSCR « délègue » aux DDE des crédits qui sont en fait affectés à des opérations très précises qu'elle a validées et pour des montants parfois très faibles (moins de 15 244,90 €). A l'inverse, si les grands projets sont approuvés après une instruction minutieuse, et souvent très longue, leur suivi est ensuite très insuffisant. La DSCR n'est souvent informée du déroulement des travaux que lorsque les problèmes sont devenus graves.

Pour ce qui concerne l'Ile-de-France, le SIER dispose en pratique d'une très large autonomie et la DSCR a beaucoup de mal à freiner les initiatives qui ne respectent pas ses orientations. Le SIER a ainsi lancé la consultation des entreprises sur le marché principal de SIRIUS Ouest alors que la DSCR contestait son projet et L'APS a été approuvé seulement après l'attribution de ce marché.

Une amélioration du suivi des projets par la DSCR a cependant été constatée pour l'exercice 2000 et cette administration envisage de déconcentrer la gestion de ses crédits au niveau des directions régionales de l'équipement.

D – Une coordination difficile entre services publics

La régulation du trafic suppose parfois d'intervenir sur plusieurs réseaux ce qui entraîne des problèmes de coordination car les exploitants de voiries sont nombreux (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, concessionnaires d'autoroutes,) et leurs réseaux entrelacés. Le schéma directeur d'exploitation de la route s'applique en principe à tous les réseaux, quels que soient leurs propriétaires. En pratique, les exploitants gardent une très grande autonomie, hors situations de crise dans lesquelles l'Etat peut imposer des mesures de régulation.

1) Les exemples de coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales existent certes. En Ile-de-France, l'Etat et la ville de Paris coordonnent la gestion de SIRIUS et du système d'exploitation du boulevard périphérique. Ils ont conçu et diffusent ensemble le logiciel de visualisation du trafic dénommé SYTADIN. Les projets CORALY et ERATO associent Etat, département et communauté urbaine.

A Toulouse, l'Etat, les collectivités territoriales concernées et leurs groupements ont aussi créé une structure de concertation intitulée « système global de gestion des déplacements » à côté d'ERATO. Mais le concessionnaire d'autoroutes qui exploite la moitié de la rocade en est absent, le montage juridique et financier est très complexe et les réalisations concrètes pour le moment très limitées.

Dans d'autres cas, les collectivités locales sont restées à l'écart des projets (MARIUS, sillon mosellan). Ailleurs, elles étaient associées au départ mais une conduite de projet déficiente des DDE a pu les décourager (ALIENOR). De plus, si le réseau départemental est parfois intégré à ces systèmes d'exploitation, ce n'est jamais le cas des réseaux communaux. Leur gestion n'est même pas coordonnée sauf à Paris où SYTADIN est un exemple de projet commun.

2) Quant aux concessionnaires d'autoroutes, ils participent à certains systèmes d'information dans les grandes agglomération (CORALY, ERATO). Mais leurs cahiers des charges sont très vagues pour ce qui concerne leurs obligations en matière de fourniture de données. En ce domaine, ils bénéficient d'une grande autonomie de gestion. Ils ont mis en place des systèmes d'exploitation performants, comme MIGRAZUR sur l'autoroute Estérel-Côte-d'Azur, et développé une politique d'information ambitieuse, et coordonnée entre eux, avec notamment le déploiement de la couverture radio sur la fréquence 107.7.

3) En principe, les informations recueillies par ces exploitants, et par les forces de l'ordre (police et gendarmerie) qui disposent de leurs propres systèmes d'information, devraient remonter vers les centres

régionaux d'information et de coordination routières (CRICR) et le centre national d'information routière (CNIR). Les modalités de transmission de ces informations sont très diverses, en termes de fréquence, de régularité, de délai, de qualité, de standardisation des messages et de techniques de communication (téléphone, Internet...).

La gestion des centres d'information routières par les trois ministères responsables n'est pas sans poser elle-même de problèmes. Un rapport de 1995 du comité de gestion des centres soulignait le fort degré d'autonomie de chacun d'eux et une certaine inertie en dehors des périodes de crise. Il en résultait une production insuffisante pour satisfaire des besoins de plus en plus pressants d'informations précises et en temps réel. A la suite de ce rapport, le protocole régissant le fonctionnement des centres a été modifié en 1998. Mais la persistance de divergences entre les trois ministères concernés les a obligés à confirmer ces modifications, en 2000 seulement. La réforme envisagée va dans le bon sens mais les délais de prise de décision et de mise en œuvre sont longs.

Les CRICR et le CNIR ont en principe le monopole de la diffusion des informations routières pour le compte de l'Etat. Le développement de systèmes d'exploitation sophistiqués pilotés par les DDE et à même de produire et diffuser des informations précises en temps réel pose à cet égard un problème, particulièrement sensible en Ile-de-France. Les informations diffusées par le CRICR y sont pour la plupart issues de SIRIUS et le SIER dispose de moyens plus performants pour les diffuser avec notamment SYTADIN. Les initiatives du SIER visant à assurer lui-même l'information sur le trafic en Ile-de-France sont parfois mal acceptées par ses partenaires au sein du CRICR dont l'existence pourrait être ainsi remise en cause.

4) Pour que les informations routières soient traitées, enrichies et diffusées par RDS-TMC ou Internet sur un très vaste réseau, comme le prévoit le schéma directeur d'information routière annoncé en 2000, il faut qu'elles soient transmises automatiquement sous des formats standardisés ce qui est un objectif encore lointain impliquant de résoudre les problèmes de coordination évoqués ci-dessus. Il est prévu que la centralisation des données soit assurée par les centres d'information routière. Leur gestion devra donc être rapidement adaptée à cette nouvelle mission et la répartition des tâches avec les gestionnaires de systèmes comme SIRIUS mieux définie.

L'information routière implique une coordination minimale que seul l'Etat peut assurer et qui reste donc insuffisante. Elle serait encore plus utile si elle était fournie dans un cadre intermodal permettant aux usagers de comparer par exemple l'état du trafic sur les réseaux routiers et ferroviaires. Les difficultés de coordination des seuls producteurs

d'informations routières sont telles que les exemples d'information intermodale sont encore très rares.

CONCLUSIONS

Cette politique d'information des usagers de la route en temps réel répond à une attente des usagers et son utilité est incontestée. La définition d'un schéma directeur dont l'objectif est de fournir des informations en temps réel sur les conditions de circulation sur un réseau de 20 000 km, que vient d'annoncer le comité interministériel de la sécurité routière, est donc indispensable. Mais sa réalisation suppose de résoudre les difficultés qui jusqu'à présent ont fait obstacle au développement de cette politique.

La Cour regrette que les projets lancés par le ministère chargé de l'équipement aient connu des retards considérables. Ce ministère n'a pas vraiment inscrit ces projets parmi ses priorités et n'a pas mobilisé les ressources nécessaires pour les mener à bien. Il n'a pas non plus apporté aux services déconcentrés le soutien approprié.

Il en résulte une forte dépendance par rapport à quelques entreprises privées. En outre, les défaillances de la maîtrise d'ouvrage ont parfois eu pour conséquence une dérive importante des coûts.

A l'issue de ce contrôle, la Cour recommande de renforcer les ressources humaines affectées à ces projets et de garantir le bon fonctionnement des équipements en améliorant notamment la qualification et les conditions d'emploi des agents. Elle recommande aussi d'adapter les structures budgétaires et d'améliorer la coordination entre les multiples acteurs concernés.

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

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris connaissance avec intérêt de l'insertion au rapport public de la Cour relatif aux informations en temps réel sur le trafic routier. Ce rapport fait notamment apparaître l'intérêt de la politique d'information des usagers de la route, tout en regrettant les délais et parfois les conditions opérationnelles de sa mise en œuvre.

**Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
partage l'analyse de la Cour quant à l'utilité de la politique
d'information routière**

La Cour souligne l'importance de la politique d'information routière au sein de la politique routière nationale. Cette politique a en effet pour objet de mieux réguler le trafic, de mieux utiliser les infrastructures existantes, d'améliorer la qualité de service rendu aux usagers de la route et enfin d'accélérer les interventions de sécurité grâce à la connaissance des conditions de circulation en temps réel. La réalisation de ces objectifs contribue aussi bien au confort (réduction des temps de parcours), qu'à la sécurité des usagers (réduction des bouchons et des risques de collision) et in fine à la protection de l'environnement (lutte contre les gaz à effet de serre).

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage largement le point de vue de la Cour. Il estime que la répartition globale de l'effort de l'Etat en matière d'investissement routier devrait systématiquement comparer les projets en matière de production et de diffusion de l'information routière et les projets de construction d'infrastructures neuves, afin d'assurer l'efficacité de la dépense publique.

A cet égard, ce ministère ne peut que souhaiter avec la Cour que les évaluations socio-économiques de ces projets, qui permettent d'apprécier leurs avantages pour la collectivité, puissent être développées et améliorées.

**La réforme de la nomenclature de la section « transports
et sécurité routière », engagée en 2001, est poursuivie en 2002
dans le sens souhaité par la Cour**

La Cour observe que la structure budgétaire actuelle - dans laquelle les moyens consacrés à l'exploitation de la route sont, pour le fonctionnement et l'investissement, répartis entre les budgets des « transports », de la « sécurité routière » et, pour les crédits de personnel, inscrits au budget des « services communs » - n'assure pas une vision claire de ces moyens et peut

s'avérer pénalisante dans la mise en œuvre de la politique d'information routière.

Elle constate en outre que, même si les moyens budgétaires affectés à ces programmes ne constituent certes pas un frein à la mise en œuvre de cette politique et que le ministère de l'équipement dispose d'importantes marges de redéploiement, la structure du budget peut rendre difficile de tels redéploiements.

Ces observations sont partagées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui s'efforce, en collaboration avec le ministère de l'équipement, des transports et du logement, d'améliorer la cohérence et la lisibilité de la nomenclature budgétaire afin d'assurer une juste présentation de l'effort de l'Etat en faveur des transports et de favoriser les redéploiements utiles.

Dans la loi de finances pour 2001, la suppression du FITTVN et la fusion des sous-sections « transports terrestres », « routes », « transport aérien et météorologie » au sein de la sous-section « transports » a constitué une première étape en ce sens. Cette orientation est poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2002 avec la fusion des sous-sections « sécurité routière » et « transports », le transfert aux « services communs » des moyens de fonctionnement consacrés à la sécurité routière et la création d'un fascicule budgétaire « jaune » consacré à la sécurité routière.

Ces modifications de la nomenclature permettront à la fois de réaliser les redéploiements au sein d'enveloppes larges de crédits en faveur de l'exploitation de la route et de limiter le cas échéant les effets d'éviction liés à la réalisation de SIRIUS. Elles ouvrent aussi la voie à une meilleure identification des crédits consacrés à l'exploitation de la route, contribuant ainsi à une meilleure efficacité de la dépense publique.

Une implication accrue des collectivités locales est souhaitable

La Cour constate que l'Etat finance de manière prépondérante des projets en matière de production et de diffusion de l'information routière alors que « la part des trafics de transit étant inférieure à 20 % sur les réseaux concernés, la contribution financière des collectivités territoriales à ces projets, qui intéressent surtout les populations locales, pourrait être augmentée ».

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour dont la démonstration est particulièrement probante au regard de l'intérêt des dites collectivités. Le caractère apparemment singulier de la situation actuelle appelle donc un effort d'explication de l'Etat vis-à-vis des dites collectivités, et leur association étroite à la définition, au financement et à la mise en œuvre de ces systèmes.

En conclusion, l'exploitation de la route, et notamment la production et la diffusion d'information routière, constitue une composante de la politique routière nationale, qui peut, comme le souligne la Cour, avoir d'importantes externalités positives. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se félicite en conséquence de l'analyse de la Cour dont il souhaite qu'elle puisse permettre sa mise en œuvre dans un cadre propre à en assurer l'efficacité.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT*

La Cour des comptes a complété ses observations sur la politique d'entretien du réseau routier national publiées en 2000 par un contrôle des systèmes d'information en temps réel sur le trafic routier mis en œuvre par le ministère de l'équipement, des transports, et du logement (METL).

Le rapport de la Haute juridiction souligne l'utilité de ces systèmes qui s'inscrivent dans la politique d'exploitation routière menée par mon ministère. La Cour des comptes estime toutefois que des améliorations sont à apporter dans la mise en œuvre, la gestion financière et la conduite des projets.

**L'inscription des systèmes d'information en temps réel sur le
trafic routier dans la politique d'exploitation routière**

La politique d'exploitation de la route menée par le METL vise plusieurs objectifs qui concourent tous à une finalité unique et constante, quelles que soient les évolutions technologiques: permettre des déplacements dans des conditions de sécurité et de confort optimales pour les personnes et pour les biens, avec des informations fiables sur les conditions de circulation, notamment en temps réel.

Cette politique intègre l'ensemble des stratégies et des moyens mis en œuvre pour maintenir la viabilité, gérer le trafic et faciliter les déplacements par l'information routière. Comme le souligne la Cour, elle est en cela étroitement liée à la politique d'entretien des routes et à celle de la sécurité routière.

Le schéma directeur de l'exploitation routière (SDER) constitue le support de cette politique. Institué par une circulaire conjointe du directeur de la sécurité et de la circulation routières, du directeur des routes et du directeur du personnel et des services en date du 28 mai 1997, le SDER est le cadre de référence pour l'action des services de l'Etat et des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Le réseau routier national a été hiérarchisé en six niveaux en fonction des caractéristiques des voies, du volume de trafic enregistré et des

perturbations potentielles pouvant influencer sur les conditions de circulation. A chacun des niveaux sont attachés des objectifs de services et des missions associés (maintien de la viabilité, gestion du trafic et aide au déplacement).

La mise en œuvre du SDER se décline selon cinq axes principaux, parmi lesquels l'information routière.

Le projet global d'exploitation

Le projet global d'exploitation (PGE) constitue une déclinaison du SDER à l'échelon du département. Il précise les organisations et les moyens à mettre en place pour assurer le maintien de viabilité sur le réseau routier national. Au 15 juin 2001, près de 80 % des DDE ont engagé une démarche de ce type et une trentaine de projets (couvrant l'ensemble d'un département ou certains axes particuliers) ont fait l'objet de décisions d'approbation de la part des directions d'administration centrale.

La gestion centralisée du trafic sur les voies rapides des grandes agglomérations

Plusieurs projets intéressant les voies rapides urbaines des grandes agglomérations sont inscrits aux contrats de plan Etat – régions (CPER). Ils visent à coordonner les actions des différents maîtres d'ouvrage concernés (Etat, conseil général, commune...): mesures coercitives comme la modulation des vitesses ou la régulation d'accès, mesures d'incitation par la diffusion d'informations routières au moyen de panneaux à messages variables implantés sur le réseau ou par des supports de communication comme les radios FM, l'internet, le « Radio Data System-Traffic Message Channel » (RDS-TMC) ou d'autres systèmes de guidage embarqués dans les véhicules.

L'exploitation des autoroutes non concédées

Parallèlement aux travaux de construction des autoroutes non concédées A20, A34, A75, A84 et A63, la problématique de l'exploitation de ces réseaux fait l'objet d'études menées conjointement par la direction des routes (DR), la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) et par les directions régionales et départementales de l'équipement concernées. Deux types d'études sont en cours : l'un vise à définir les organisations à mettre en place et l'autre les équipements d'exploitation à implanter sur le terrain.

Les plans de gestion de trafic

Des travaux ont été engagés ces dernières années sur la mise au point de plans de gestion de trafic, pour améliorer les conditions de circulation sur les grands axes les plus fréquentés lors d'événements perturbants. Ces plans

interministériels sont notamment destinés à faire face aux intempéries ou aux pointes saisonnières (plans neige, plans PALOMAR, ...). Ils permettent sur une zone donnée d'activer et de coordonner les interventions des différents services chargés de l'exploitation du réseau.

L'information routière

A l'exception du projet SIRIUS développé depuis plusieurs années en Ile-de-France, la politique d'information routière du ministère s'en tenait jusqu'à récemment à fournir des prévisions et des conseils aux usagers via « Bison Futé » avec l'édition de dossiers de presse, du calendrier des perturbations, de la carte « conseils et itinéraires Bis », de dépliants spécifiques distribués aux usagers ou par l'ouverture de points d'accueil lors des grandes migrations.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport, le comité interministériel de sécurité routière a donné une impulsion nouvelle à cette politique en décidant le 25 octobre 2000 de mettre en œuvre un schéma directeur d'information routière (SDIR). Trois objectifs sont associés à ce schéma :

- disposer d'une information en temps réel concernant la sécurité et les conditions générales de circulation sur le réseau transeuropéen et assimilé de 20 000 km ;
- rendre cette information accessible au plus grand nombre en la mettant sur des serveurs télématiques et à disposition des médias et des opérateurs fournissant des informations routières- ;
- favoriser la circulation d'une information routière synthétique en temps réel utile aux différents acteurs de la route : gestionnaires de voirie, forces de l'ordre, services de secours, autorités.

La mise en place d'une architecture cadre est nécessaire pour la bonne coordination des différents acteurs, publics et privés, intervenant dans ce domaine. Elle s'articule autour de trois lignes directrices :

- la puissance publique, à la fois responsable de la sécurité et gestionnaire de la voirie, garde la maîtrise des flux de déplacements et en particulier celle de l'information, notamment en période de crise ;
- une information d'intérêt général, sans restriction sur les aspects sécurité dans le déplacement, est accessible par chacun ;
- les opérateurs assurent la démultiplication de l'information.

La consolidation et la synthèse des données essentielles (événements, conditions de circulation...) concernant la sécurité et les conditions de circulation recueillies par les gestionnaires de voirie et les forces de l'ordre

sont réalisées par les centres régionaux d'information et de coordination routières (CRICR).

Une première expérimentation a été lancée en milieu d'année 2001 sur le corridor Paris-Dijon-Lyon-Marseille et Dijon-frontière luxembourgeoise, le réseau maillé des axes alpins, ainsi que l'autoroute A75. Elle est menée en partenariat avec les sociétés d'autoroutes concernées. Des enseignements sont attendus en matière d'organisations, de procédures à mettre en place et d'équipements nécessaires ; l'évaluation de cette expérimentation permettra de définir la stratégie d'extension du dispositif sur 10 ans.

La mise en œuvre des systèmes d'information routière en temps réel

La Cour des comptes observe que la rentabilité socio-économique des systèmes d'information routière en temps réel pourrait être accrue à partir d'évaluations approfondies. La Haute juridiction souligne également que les délais de réalisation sont trop longs.

Les évaluations

Je conviens avec la Cour des comptes que les évaluations socio-économiques (monétarisation des impacts des projets) sont peu nombreuses, mais elles sont difficiles à réaliser en agglomération : l'évaluation globale de l'impact d'un système centralisé d'exploitation y est en effet rendue difficile, voire impossible, du fait de la mixité des opérations et des interférences avec les politiques locales de déplacements. Je pense toutefois que des évaluations socio-économiques par sous-ensembles pourraient être envisagées.

Les évaluations techniques (fonctionnement du système) ou d'impact (bénéfices apportés vis à vis des objectifs) permettant de tirer les enseignements des premières réalisations sont quant à elles désormais possibles. Des méthodes ont été mises au point puis testées sur différents systèmes, notamment par le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) du Sud-ouest. Une méthodologie destinée aux différentes équipes projets est en cours d'élaboration. Des plans d'évaluation sont systématiquement exigés dans le cadre du dossier d'avant-projet sommaire.

Les délais de réalisation des projets

Les délais de réalisation peuvent paraître très longs, si l'on s'en tient au résultat opérationnel. Sur huit projets financés dans le cadre des III^{èmes} contrats de plan Etat/Régions, trois systèmes (SIRIUS, MARIUS et CORALY) fonctionnent sur le terrain. Il faut cependant noter que sur les autres sites, des fonctionnalités ont été développées par l'implantation d'équipements destinés à recueillir des données sur le trafic (station de

comptage, caméras vidéo) et à diffuser de l'information (panneaux à messages variables) dans des endroits stratégiques.

Les délais s'expliquent tout d'abord par un contexte institutionnel complexe. Les systèmes d'information en temps réel intéressent le plus souvent plusieurs maîtres d'ouvrage (six dans le cas de CORALY à Lyon) dont les priorités d'exploitation sont souvent différentes, voire antinomiques. Afin de respecter le principe de subsidiarité, des structures originales de concertation et de coordination doivent être régulièrement mises en place.

Il convient également de préciser qu'il s'agit là de projets qui relèvent de la haute technologie, domaine novateur pour lequel on ne dispose aujourd'hui encore que d'un nombre restreint de références étrangères. De ce fait, les services ont des difficultés à élaborer les cahiers des charges et à spécifier leurs besoins au-delà des aspects fonctionnels des systèmes. Les difficultés les plus grandes sont inhérentes aux systèmes de transmission et d'échanges des données pour lesquels il est indispensable de mener en parallèle un travail complexe de normalisation européenne.

La gestion financière

La consommation des crédits

Les crédits affectés à l'exploitation de la route sont loin d'être sous-utilisés. Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER) l'engagement de l'Etat en matière d'exploitation de la route portait sur 54,9 M€ et a été honoré à hauteur de 52,7 M€ soit 96 % .

Compte tenu des enjeux régionaux, le projet SIRIUS en Ile-de-France sera accéléré durant le III^{ème} CPER, de manière à ce que l'ensemble du système soit opérationnel en 2004. A contrario, il conviendra de retarder certaines opérations et de fractionner les marchés de manière à constituer de tranches fonctionnelles cohérentes, parfois limitées à un type d'équipement.

La répartition des crédits

Le domaine de la sécurité routière nécessite une démarche spécifique et une gestion financière distincte. Conformément aux décisions du comité interministériel de sécurité routière du 25 octobre 2000, la DSCR a élaboré « un jaune budgétaire ». A partir de 2002, ce document permettra d'avoir une meilleure lisibilité sur les moyens financiers consacrés globalement par l'Etat à la sécurité routière et d'identifier les dépenses prises en charge par les autres ministères.

Par ailleurs, une réforme de la nomenclature budgétaire a été entreprise dans le cadre de la préparation de la loi de finances initiale pour 2002. La sous-section « sécurité routière » a été supprimée et les crédits

correspondants ont été inscrits sur la section « transports et sécurité routière » et sur la section « services communs ». Au sein de la section « transports et sécurité routière », les crédits « sécurité routière » sont inscrits sur des chapitres communs avec ceux de la direction des routes et la direction des transports terrestres. Les moyens consacrés à l'exploitation et à l'information routières seront affectés sur le chapitre 53-46 « entretien préventif, réhabilitation et aménagement de sécurité et d'exploitation des infrastructures » et identifiés par des articles spécifiques.

La maîtrise des coûts

La Cour des comptes souligne que le coût des investissements se révèle parfois beaucoup plus élevé que prévu initialement, et cite le cas de l'opération SIRIUS en Ile-de-France.

Il convient tout d'abord de souligner que le périmètre du programme SIRIUS a évolué depuis 1989, parfois dans des conditions extrêmement sensibles, en raison d'un objectif d'accroissement du niveau de service offert à l'utilisateur (sécurité, viabilité, lisibilité, confort).

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution enregistrée sur quelques équipements de terrain.

Equipements	Dossier relatif au programme en 1988	Niveau atteint à la mise en service de SIRIUS Ouest
Stations de mesure	900	2500
Panneaux à messages variables	180	332
Caméras	84	644

Les éléments suivants sont ensuite à prendre en considération :

- les enseignements tirés du système déployé à l'Est ont été pris en compte dans la conception de l'architecture technique de SIRIUS Ouest. La volonté de développer un puissant système de supervision technique et de retenir une architecture sécurisée et évolutive, caractérisée en particulier par un réseau de terrain, a contribué au renchérissement de l'opération;
- à la fin des années 1980, un projet d'une telle ambition était sans aucun doute empreint d'un degré de novation sans référence équivalente à l'échelon mondial et marqué par l'absence d'une offre structurée de l'ingénierie publique et privée.

La conduite des projets

La maîtrise d'ouvrage

Dans son rapport, la Haute juridiction observe que la maîtrise d'ouvrage des projets a parfois été mal assurée. Elle constate que des « marchés semblables ont été plusieurs fois de suite attribués à la même entreprise sans mise en concurrence, notamment pour ce qui concerne la fourniture et la maintenance du système informatique ».

Les difficultés que pointe la Cour des comptes en matière de conduite de projet avaient pour la plupart déjà été identifiées par la DSCR.

Compte tenu des expériences acquises, la DSCR encourage systématiquement les services à fractionner les marchés qu'ils sont amenés à lancer, notamment par catégorie de matériel. De même, une approche fonctionnelle doit être recherchée, en prévoyant une réalisation par tranches qui peuvent concerner un secteur géographique particulier ou un sous-ensemble d'un système. De telles pratiques permettent de s'adapter plus facilement aux aléas divers et de prendre en compte les évolutions technologiques.

Les ressources humaines

La Cour des comptes relève la faible mobilisation et l'instabilité des ressources humaines dans le domaine de l'exploitation de la route.

J'ai engagé un travail de réflexion sur l'évolution des métiers et de l'organisation du travail dans le cadre des missions d'exploitation de la route concomitamment aux travaux de mise au point du SDER. Plusieurs chantiers ont ainsi été ouverts tant sur les aspects métiers (qualification des personnels des centres d'ingénierie et de gestion du trafic -CIGT-) que sur les organisations du travail liées à l'exploitation de la route.

La circulaire du 9 mars 1999 a par ailleurs permis de préciser le mode d'organisation des services dans le cadre du SDER. La circulaire du 21 juillet 2000 a quant à elle fixé les dispositions relatives à l'organisation et à la sécurité du travail en service hivernal.

Le soutien du réseau technique

La Cour des comptes fait état de l'insuffisance du soutien du réseau scientifique et technique (RST) du METL aux services déconcentrés pour définir et réaliser les projets.

Je conviens avec la Cour de la nécessité de mieux adapter et structurer l'offre du RST aux besoins des services déconcentrés territoriaux. La

directive du 23 janvier 1997 relative à l'orientation des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) fixe la stratégie d'évolution du RST et met un accent particulier sur l'exploitation de la route et la sécurité routière. Cette nécessité a été intégrée dans la réflexion stratégique menée depuis deux ans sur le RST qui s'étend aux CETE, à la DREIF, au centre d'études sur les réseaux, les transports urbains et les constructions publiques (CERTU), au service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA), au laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) et au centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF). L'expérience de ce dernier dans le domaine des réseaux de télécommunications constitue un atout supplémentaire.

Par ailleurs, la problématique générale de l'amélioration des relations des CETE avec les services déconcentrés a donné lieu à la circulaire du 3 mai 2000 qui vise à plus de déconcentration et à une meilleure coordination entre les besoins des services territoriaux et la programmation des études.

Je souhaite toutefois préciser que la vocation des services techniques centraux (SETRA et CERTU) n'est pas d'intervenir en soutien direct des services déconcentrés du ministère, mais consiste à apporter un corps de doctrine technique utile aux services opérationnels. A ce titre, ils assurent un conseil auprès de la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre du SDER et l'approbation des projets. Ils réalisent et diffusent des outils méthodologiques à l'usage des services déconcentrés et conduisent des études permettant de faire progresser les connaissances. Cette production méthodologique a été particulièrement riche depuis le lancement du SDER. Ils participent l'un et l'autre au club d'échanges des services déconcentrés évoqué dans le rapport de la Cour en finançant le CETE de l'ouest qui assure le secrétariat. Ils ont un rôle actif au sein des commissions internationales et européennes qui normalisent les équipements et les systèmes routiers utilisant la télématique. La contribution technique du CERTU et du SETRA aux études des systèmes d'exploitation et d'information routières est déterminante : en témoigne leur collaboration au schéma directeur d'information routière qui prend en compte le retour d'expérience des gestionnaires utilisant les systèmes existants.

Le réseau des CETE, qui par ailleurs participe aux études du SETRA et du CERTU, a la mission de réaliser des prestations pour les services déconcentrés. En fonction des commandes des services déconcentrés, cet appui peut, dans certains cas, être très important et correspondre à un soutien permanent dans la conduite des opérations (c'est le cas de la direction départementale de l'équipement des Bouches-du-Rhône, dans le cadre de l'opération MARIUS).

Le rapport de la Cour des comptes mentionne par ailleurs que le LCPC et l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) se consacrent à des études théoriques ou à l'évaluation de dispositifs. Le LCPC a jusqu'à présent apporté sa contribution technique « ponctuellement », comme l'indique la Cour, en participant notamment aux

travaux de normalisation européenne des panneaux à messages variables et de la compatibilité électromagnétique des équipements d'analyse de trafic. Je tiens à préciser que pour la période 2001-2004, les activités du LCPC dans le domaine de l'exploitation routière s'intégreront dans la priorité du contrat quadriennal que j'ai signé conjointement avec le ministre chargé de la recherche. L'objectif est de « maîtriser le rôle de l'infrastructure dans la sécurité de la route ». Les programmes établis en concertation avec la direction de la sécurité et de la circulation routières et la direction des routes porteront sur les capteurs de trafic et devront se traduire par la mise au point de méthodologies d'évaluation et de caractérisation des équipements de la route.

La délégation des crédits et le suivi

La Cour des comptes estime que les modalités d'affectation des crédits aux directions départementales de l'équipement (DDE) et le suivi devraient être mieux adaptés aux projets.

La programmation et l'ouverture des autorisations de programme en investissement reposent jusqu'à présent sur un processus annuel associant les DDE, les directions régionales de l'équipement (DRE), les CETE et l'inspection générale des transports et des travaux publics. Les crédits sont affectés en fonction des enjeux ou de l'avancement des projets, ce qui permet d'assurer la cohérence des investissements sur l'ensemble du territoire national. Ce dispositif est toutefois relativement lourd.

Dans le cadre de la modification de la nomenclature budgétaire, le système sera simplifié en 2002. La DSCR se limitera à fixer un cadre annuel des investissements en fonction de grands choix stratégiques (mise en œuvre de plans de gestion de trafic, mise en œuvre du schéma directeur d'information routière, ...). Les crédits seront délégués globalement aux DDE pour des actions d'exploitation, et un contrôle a posteriori des investissements réalisés sera mis en place.

La coordination des acteurs

Le schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) et le schéma directeur d'information routière (SDIR) s'appliquent exclusivement au réseau routier national. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau des agglomérations notamment, mais aussi le long des corridors autoroutiers, une coordination étroite des différents exploitants s'impose de manière à offrir aux usagers un niveau de service cohérent. Dans le cadre du déploiement du SDIR, plusieurs chantiers ont été ouverts pour améliorer la coordination entre les différents acteurs concernés et assurer la complémentarité des actions entreprises.

L'évolution des centres d'information routière

Le chantier de l'évolution des centres d'information routière initié en avril 2000 par le comité de direction des centres est primordial pour la réussite du SDIR. Il comporte trois volets :

- le recadrage du rôle des centres, orienté vers l'information routière en temps réel, en préservant la mission d'aide à la décision auprès des autorités et de coordination de la gestion du trafic et de la diffusion de l'information routière ;
- l'ancrage local, avec la mise sous l'autorité fonctionnelle du préfet de zone de défense et l'installation d'un comité de suivi local associant outre les représentants du CRICR, les producteurs d'informations et les utilisateurs de ces informations ;
- l'accroissement du professionnalisme des centres par une approche métiers, un pilotage par projet, ainsi que la mise en œuvre de démarches qualité pour la production et la diffusion de l'information routière.

Le partenariat avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)

Les relations de partenariat avec les SCA seront formalisées dans le cadre des contrats de concession. Elles sont fondées sur le déploiement des échanges de données automatisées et sur la conduite de projets communs pour mieux recueillir et mieux diffuser l'information routière sur le réseau routier national parallèle aux autoroutes concédées ou sur des axes dans la continuité d'itinéraires concédés.

La complémentarité des opérateurs privés

Les opérateurs de services sont désormais des acteurs incontournables pour assurer une large rediffusion de l'information auprès du public. Pour élargir au maximum l'audience des messages événementiels d'intérêt public, il est prévu une mise à disposition quasi gratuite de l'information des CRICR auprès des opérateurs, dans le respect d'un cahier des charges. Ce dernier précisera les obligations des opérateurs privés: respect des stratégies d'exploitation et des politiques de déplacements, relais des messages de sécurité et des informations en temps de crise.

Afin de mettre en œuvre "une meilleure gestion des infrastructures et une amélioration de la qualité de service aux usagers", j'ai pris la décision de créer en 2001 une mission sur les transports intelligents, dont l'un des quatre thèmes prioritaires concerne l'information multimodale pour les usagers des transports. Cette mission transversale sera portée dans un premier temps par la DSCR et la direction des transports terrestres, et sera ensuite élargie aux autres directions d'administration centrale concernées. L'utilisation de la télématique routière au bénéfice des usagers mérite à mon sens un débat

ouvert et construit pour orienter et coordonner les actions pertinentes à moyen et long terme.

L'exploitation de la route constitue aujourd'hui une réponse à la demande croissante des usagers pour des services routiers modernes et de grande qualité. Les systèmes d'information routière en temps réel qui en étaient encore il y a quinze ans au stade exploratoire sont désormais opérationnels. L'information routière en temps réel est une composante essentielle de la politique d'exploitation de la route. Elle accroît le confort et la sécurité des usagers et permet la réactivité des interventions des opérateurs publics et privés. La direction de la sécurité et de la circulation routières a pris la mesure de l'importance de son rôle pour en améliorer la maîtrise technique et le suivi financier.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Les projets de systèmes d'information

Les principaux projets : point 2

Une expérimentation de la technologie « Radio Data System-Traffic Message Channel » (RDS-TMC) a été décidée lors du comité de direction des centres d'information routière du 17 avril 2000, dans les zones de compétence des centres régionaux d'information et de coordination routières Est (Metz) et Rhône-Alpes/Auvergne (Lyon).

Ce dispositif qui permet de fournir aux usagers de la route des informations en temps réel sur l'état du trafic et des axes, ainsi que sur les éventuels accidents ou perturbations, doit améliorer les conditions de circulation et la sécurité routière.

Les Directeurs Départementaux de la Sécurité Publique ont été sensibilisés en la matière et des instructions ont été données pour que les services territoriaux de police transmettent toute information utile au centre régional d'information et de coordination routières (CRICR) de rattachement, dans les meilleurs délais, sous la forme d'un message flash type.

Un bilan des expériences conduites est nécessaire avant la généralisation sur l'ensemble du territoire.

Les principaux projets : point 3

Le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) a décidé, lors de sa réunion du 25 octobre 2000, de définir un schéma directeur d'information routière. L'objectif est d'assurer la continuité et la cohérence

des informations sur ce réseau, long de 20000 km et constitué des axes les plus chargés qui concentrent une forte proportion des accidents.

Ce schéma précisera le contenu des informations à donner aux usagers, les relations entre les différents partenaires, les infrastructures publiques d'information à mettre en place et les modalités de diffusion de l'information par différentes technologies, notamment le RDS-TMC et l'internet. Une expérimentation sera menée en priorité sur l'axe Paris-Lyon-Méditerranée. L'objectif final est de mettre intégralement en œuvre ce schéma à l'horizon 2010.

Les centres d'information routière auront un rôle essentiel à jouer dans ce dispositif. Ils seront largement impliqués dans le processus et chargés de la consolidation et de la synthèse des données de base concernant la sécurité et les conditions de circulation, recueillies par les gestionnaires de voirie et les forces de l'ordre.

La conduite des projets

Une coordination difficile entre services publics : point 3

L'organisation collégiale des centres d'information routière est essentielle et, malgré certaines difficultés rencontrées, elle doit être préservée. La complémentarité entre les membres des trois administrations concernées est source d'efficacité.

Les efforts engagés pour leur modernisation vont être poursuivis, au regard, notamment, des conclusions et préconisations de l'audit dont ils ont fait l'objet par le cabinet J.W. Conseil.

Seront ainsi particulièrement suivies les questions relatives à la professionnalisation des centres et à une amélioration de leur mode de fonctionnement, ainsi qu'au renforcement du rôle d'animation et de coordination du centre national d'information routière (CNIR) sur les échelons régionaux qu'il a par ailleurs été prévu de placer, pour emploi, sous l'autorité des préfets de zones de défense.

En ce qui concerne l'Ile-de-France, la Cour s'interroge sur la nécessité de conserver le CRICR de Créteil alors que l'information sur le trafic dans la région est assurée de manière performante par le service interdépartemental de l'exploitation de la route (SIER).

Ces deux organismes ont des compétences différentes qui se complètent mais ne se recouvrent pas. En effet, l'information routière donnée par le SIER ne concerne que le réseau routier renseigné d'une longueur de 1 020 km, en Ile-de-France, alors que celle donnée par le CRICR de Créteil concerne un réseau routier beaucoup plus important (plus de 3 500 km) qui couvre la région Ile-de-France mais aussi la région Centre. De plus, le SIER,

qui ne relève ni de l'autorité du préfet de zone de défense, ni de celle des préfets des départements concernés, n'est pas compétent pour activer et assurer à lui seul l'exécution des plans de circulation Palomar, Primevère, Neige et Verglas.

Ces deux organismes doivent donc être maintenus mais il apparaît, en effet, nécessaire de préciser leurs rôles respectifs sous forme de protocole.

Les difficultés de gestion de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

PRESENTATION

La DATAR qui demeure, pour l'essentiel, une administration de mission a vu ses tâches de gestion s'alourdir au fil des années. Préoccupée par l'adaptation de ses missions à un contexte économique et institutionnel en mutation constante, elle n'a pas apporté une attention suffisante à son organisation et ne s'est pas dotée des moyens lui permettant d'assurer, dans de bonnes conditions, ces nouvelles charges.

La DATAR est notamment responsable de la gestion d'un budget annuel de quelque 300 M€, qu'elle doit exécuter en se pliant aux règles de la dépense publique et dont elle doit rendre compte au Gouvernement et au Parlement.

A plusieurs reprises, la Cour a relevé les insuffisances, voire les irrégularités de cette gestion.

Les contrôles les plus récents montrent que, malgré quelques progrès, cette gestion reste déficiente.

La Cour a, dans un passé récent, conduit plusieurs contrôles sur les nombreuses associations financées par la DATAR, les bureaux de la Délégation à l'étranger, le financement des études qu'elle commande ainsi que sur la gestion de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

Les observations sur le financement des associations étaient apparues suffisamment importantes pour qu'après un référé en 1996, la

Cour les évoque dans son rapport public de 1997. Les autres sujets avaient donné lieu à des référés, en 1997 et 1998 pour ce qui concerne la PAT et le FNADT, et en 1999 pour les bureaux de la Délégation à l'étranger. D'autres communications avaient enfin traité du financement des études et de l'association « Entreprises, territoires et développement » (ETD). Les ministres chargés de l'aménagement du territoire et les responsables de la DATAR avaient pris des engagements dont de nouveaux contrôles de la Cour, achevés en 2000 et au début 2001, ont permis de mesurer le degré d'avancement.

I – La gestion des crédits de la DATAR

A – Le budget de la DATAR

De 1963 à 1986, les crédits de la DATAR ont été gérés en totalité ou partiellement par les services du Premier ministre. C'est à partir du budget 1987 que la Délégation, désormais dotée d'un budget propre, a dû en assurer la gestion complète. A cette date, ce transfert de tâches a porté sur un montant de crédits de deux milliards.

Pour l'année 2000, la loi de finances initiale a doté la Délégation d'une enveloppe de crédits de 295,9 M€, en augmentation de 7 % sur l'exercice précédent et de 14 % par rapport à 1997.

Le titre III, qui, depuis l'exercice 1999 et à la suite d'une recommandation de la Cour, retrace non seulement les moyens des services mais aussi les études autrefois imputées sur le titre VI, s'établit à 18,16 M€, en augmentation de 9,5 % par rapport à 1999.

Le titre IV est doté de 70,05 M€, en croissance de 55,6 % par rapport à l'exercice précédent. Il est composé d'un unique chapitre, le 44-10, qui, avec le chapitre 65-00, constitue depuis le décret du 19 avril 1995, le « *Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire* » (FNADT). Ce chapitre finance essentiellement les subventions aux associations et les dépenses de fonctionnement des contrats de plan Etat-régions. Sa forte croissance en 2000 est liée à la nouvelle génération de ces contrats.

Le titre VI enfin regroupe deux chapitres : le chapitre 64-00 « *Aide à la localisation d'activités créatrices d'emplois* », au moyen de la prime à l'aménagement du territoire (PAT), et le chapitre 65-00, qui finance les opérations d'investissement du FNADT. Le premier est doté en 2000 de 53,36 M€ en autorisations de programme et de 64,03 M€ en crédits de

paiement, le second de 181,87 M€ en autorisations de programme et de 143,77 M€ en crédits de paiement.

B – Une sous-consommation chronique des crédits

Ce bref rappel des crédits inscrits en loi de finances initiale 2000 doit être corrigé des mouvements budgétaires intervenus au cours de l'année, et surtout des reports des crédits non consommés les années précédentes. En 2000, ces reports représentent une augmentation de 39,6 % de la dotation initiale et portent le montant de crédits disponibles à 427,31 M€.

Le tableau des taux de consommation des crédits de 1995 à 1999 montre que cette situation n'est pas nouvelle.

1995	1996	1997	1998	1999
65 %	69 %	65 %	64 %	68 %

Mais elle s'est à nouveau aggravée en 2000. Même si, pour le titre VI, le taux de consommation des crédits de paiement n'est que légèrement inférieur à celui de 1999 (64,1 % contre 68,5 %), la consommation des crédits des titres III et surtout IV connaît une sérieuse dégradation. Pour le titre III, le taux de consommation passe de 79,3 à 67,9 % ; pour le titre IV, il chute de 66,2 à 37,3 %.

C – Une attention insuffisante apportée à la gestion

Le contrôle récent de l'organisation et du fonctionnement de la Délégation montre que, malgré leur importance, les fonctions de gestion ne retiennent pas suffisamment l'attention des responsables de la DATAR. Alors que les termes du décret du 14 février 1963 qui définit ses missions n'ont pas été actualisés, la DATAR semble réserver toute son énergie pour demeurer, dans un contexte économique et institutionnel qui a beaucoup évolué, l'organe chargé « *de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale* », comme l'indique le rapport de présentation au Président de la République du décret précité.

Tandis que la Délégation emploie à son siège parisien quelque 140 personnes, dont plus de soixante agents de catégorie A ou assimilés, l'équipe chargée des questions financières au sein du secrétariat général se réduit à un seul agent de catégorie A, assisté d'un agent de catégorie B et de six agents de catégorie C.

Isolée, cette équipe est aussi trop rarement associée aux décisions financières. De leur côté, les chargés de mission responsables de ces décisions se préoccupent peu de l'enveloppe de crédits qui leur est attribuée ; il arrive même qu'ils en ignorent le montant.

II – Les subventions accordées aux associations

A – De nombreuses associations subventionnées

La DATAR subventionne sur son titre IV un nombre important d'associations de nature très diverse. Au cours de l'exercice 2000, 17,52 M€ ont été répartis entre 64 associations.

Celles-ci peuvent être regroupées en plusieurs catégories :

- huit associations à vocation régionale, supports des commissaires à la reconversion industrielle, à l'industrialisation ou à l'aménagement de massifs, qui bénéficient d'un soutien financier important et régulier : 6,75 M€ en 1995, 7,15 M€ en 2000 ;
- deux associations à vocation nationale dont les missions sont très imbriquées avec celles de la DATAR, l'association « Entreprises, territoires et développement » (ETD) et l'association « Invest in France network » (IFN). Elles ont reçu respectivement 1,43 M€ et 0,84 M€ en 1995 et 2,77 M€ et 1,14 M€ de subvention en 2000.

Les huit associations régionales et ces deux associations nationales, que l'on pourrait appeler « du premier cercle », ont reçu, de 1996 à 1999, 85 % des subventions distribuées par la Délégation ;

- treize associations bénéficiant d'un concours régulier de la DATAR en raison de leur situation de « tête de réseau » qui assure une forme de maillage territorial, telles que l'Union nationale des acteurs et structures du développement local, ou le Conseil national des économies régionales. Ces associations peuvent être considérées comme appartenant au « deuxième cercle ». Elles ont bénéficié, pendant la même période, de 8 % des subventions ;
- les associations, plus nombreuses et diverses, ne bénéficiant pas d'un soutien régulier, qui constitueraient un « troisième cercle ». Leur nombre dépasse régulièrement la quarantaine. Elles ont reçu 7 % des subventions.

B – Les critiques antérieures de la Cour

Dans son rapport public de 1997 essentiellement consacré aux associations du premier cercle, la Cour avait rappelé l'ambiguïté, déjà relevée dans son rapport public de 1981, de la situation des commissaires dépendant de la DATAR. Ceux-ci, nommés par décret du Premier ministre, sont en même temps les délégués généraux des huit associations à vocation régionale qui leur servent de support et, pour cette raison, sont parfois appelées « commissariats », y compris par la DATAR.

Prenant acte de la volonté du Gouvernement de ne pas renoncer à cette forme d'organisation, la Cour avait mis l'accent sur l'absence d'un réel contrôle de la Délégation sur ces associations et les irrégularités qui en résultaient à l'égard des textes qui régissent les subventions qui leur sont accordées. Dénonçant les négligences dans la gestion financière et comptable de ces associations, la Cour s'était penchée sur la situation des agents de l'Etat mis à leur disposition qui bénéficiaient fréquemment de ce fait d'une double rémunération. Enfin, la Cour avait relevé plusieurs cas de détournement de subventions, y compris pour financer des actions ou des personnels normalement à la charge de l'Etat. Ces situations l'avaient conduite à déclarer des gestions de fait.

Le rapport public de 1997 concluait : *« Deux réformes sont indispensables. Il faut, en premier lieu, clarifier le partage des missions entre l'Etat et les associations dans le domaine de l'aménagement du territoire. En outre, il est impératif de mettre en place au sein de la DATAR un réel contrôle des dépenses des associations. »*

C – Des améliorations toujours annoncées mais encore limitées

Il a été mis fin aux situations les plus critiquables concernant la prise en charge par deux associations supports des commissaires de dépenses incombant à l'Etat.

La ministre, puis le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, se sont engagés à supprimer la mise à disposition d'agents de l'Etat auprès de ces associations. Le contrôle effectué au cours de l'année 2000 montre que le nombre de ceux-ci a diminué sans que la date de leur suppression complète puisse être fixée. La réflexion entreprise par la DATAR sur ses relais en province la conduit à renoncer à étendre son réseau actuel à l'ensemble du territoire et à lui préférer une formule impliquant plus fortement ses partenaires locaux sur le plan financier. Dans cette perspective, les associations existantes, qui

bénéficient couramment d'un taux de subvention dépassant les 40 %, verraient ce taux réduit à 25 %. Les responsables de la DATAR annoncent un délai de trois ans pour réaliser cette mutation.

S'agissant des deux associations à vocation nationale, ETD et IFN, des interrogations subsistent.

La réponse du Délégué, consécutive à un nouveau contrôle d'ETD, ne permet pas, malgré les modifications statutaires successives de cette association, de tracer une frontière claire entre ses missions et celles de la Délégation.

IFN, créé en 1996 à l'initiative de la DATAR, avait pour l'objet de relayer sur le territoire français l'action des bureaux de la Délégation à l'étranger dans la recherche des investissements internationaux. Son avenir devrait être remis en question. En effet, à la suite d'un rapport conjoint de deux inspections générales puis d'une intervention de la Cour, le Gouvernement a décidé de mettre fin à la dualité de compétences entre le ministère de l'économie et des finances et celui de l'aménagement du territoire dans la prospection des investissements étrangers. Une Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été créée par l'article 144 de la loi du 15 mai 2001. Il s'agit d'un établissement public industriel et commercial. Cette création, qui emporte le rattachement des bureaux de la DATAR à l'étranger à l'agence, pose le problème de la survie d'IFN et, dans le cas où l'association ne serait pas dissoute, de l'opportunité de son soutien financier par la DATAR. L'audition du Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ne permet pas à la Cour de conclure sur ce point. Il apparaît néanmoins que le maintien de structures trop nombreuses dans un domaine où le Gouvernement comme le Parlement ont voulu apporter une simplification irait à l'encontre de cette volonté.

De façon plus générale, la gestion et le contrôle des associations subventionnées par la DATAR laisse subsister, en dépit des améliorations apportées, une marge de progrès importante.

La ministre chargée de l'aménagement du territoire, en réponse aux observations de la Cour en 1997, avait annoncé un certain nombre de décisions : la création d'un poste de chargé de mission pour suivre le dossier, une réforme de la présentation des comptes des associations régulièrement subventionnées, la mise en place d'un dispositif permettant, à partir de comptes rendus plus étoffés et d'indicateurs d'activité, de mieux apprécier les résultats de ces associations.

Le poste de chargé de mission a été créé et son titulaire s'est trouvé, dans un premier temps, rattaché à l'équipe financière. Cette

solution, pourtant logique, n'a pas duré. L'intéressé, investi d'une mission plus large, a rejoint la cellule du conseiller économique.

Sur le fond des choses, la nouvelle présentation des comptes des associations supports de commissariats a été conduite à bien avec l'aide d'un cabinet spécialisé. Pour autant, ces associations ne disposent pas encore d'une comptabilité analytique qui rendrait leur action plus lisible. L'élaboration d'indicateurs d'activité n'a pas non plus débouché. De nouvelles conventions, parfois pluriannuelles, ont été élaborées. Elles demeurent imprécises. Des lettres de mission ont été adressées aux commissaires ; leur rédaction devra également gagner en clarté.

Il reste que les délais d'instruction des demandes de subventions sont encore trop longs et les versements très tardifs, que les plans de financements prévisionnels ne sont pas suffisamment étudiés, ce qui conduit la Délégation à subventionner des associations qui n'en ont pas un réel besoin ou, à l'inverse, à accorder des subventions complémentaires dont le seul objet est de permettre à l'association de clore un exercice sans encombre. Dans certains cas, même si les irrégularités les plus flagrantes ont disparu, la Cour a encore relevé des montages financiers critiquables.

Enfin, s'agissant des associations bénéficiant du concours épisodique de la DATAR, le lien entre l'objet de ces associations et les préoccupations de l'aménagement du territoire apparaît souvent fort ténu, voire hypothétique. Il est vrai que les subventions de ce type, qui résultent de décisions prises lors des réunions du CIADT, ne relèvent pas du seul Délégué.

III – Les instruments financiers de la DATAR

En 1997, la Cour s'était penchée sur les crédits du titre VI de la DATAR, c'est-à-dire ceux du chapitre 64-00 relatifs à la prime d'aménagement du territoire et ceux du chapitre 65-00 relatifs aux subventions d'investissement du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces crédits sont l'instrument privilégié de la mise en œuvre des politiques. Les dépenses en crédits de paiement sur ces deux chapitres ont approché 228,7 M€ en 2000.

Les critiques de la Cour étaient apparues suffisamment préoccupantes pour que les ministres concernés suscitent une enquête de l'Inspection générale des finances. Ses conclusions ont très largement rejoint les observations et les recommandations de la Cour.

Deux nouveaux contrôles au cours de l'année 2000 ont permis de faire le point sur les principales défaillances relevées auparavant.

A – La mauvaise articulation entre l'échelon central et l'échelon déconcentré

La première observation concernait l'articulation imprécise ou défectueuse entre l'échelon central et l'échelon déconcentré.

La PAT, dont une part fut autrefois déconcentrée, est, depuis le décret du 6 février 1995, entièrement centralisée. Mais l'instruction des demandes de primes fait l'objet d'un avis du préfet de région, seul à même de connaître l'ensemble des cofinancements, notamment en provenance des collectivités territoriales. Dans la pratique, la DATAR n'attend d'ailleurs pas toujours cet avis pour prendre sa décision. En outre, le versement de l'aide repose entièrement sur les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Les contrôles effectués en 2000 montrent que les relations entre la Délégation et les préfets sont restées insuffisamment précises dans l'instruction et la gestion des dossiers de la PAT. Le résultat le plus négatif est l'accroissement des risques pris à l'égard des règles du cumul des aides aux entreprises édictées par l'Union européenne. L'enquête a clairement démontré que ce cumul est rarement vérifié par les préfets, ce qui confirme aussi la défaillance du contrôle de la légalité des interventions économiques des collectivités territoriales. Interrogée sur ce point, la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur n'a pas répondu. La Cour suggère qu'une circulaire adressée aux préfets fasse du calcul du cumul des aides publiques accordées à l'entreprise un élément obligatoire de leur avis.

Le décret du 19 avril 1995 qui a créé le FNADT a aussi institué le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) qui « assure la gestion du FNADT ». Le fonds comprend une « section locale », déconcentrée, comportant une part destinée à honorer les engagements de l'Etat dans les contrats de plan Etat-région et une part libre d'emploi dotée d'une enveloppe symbolique, voire nulle certaines années. Il comprend également une « section générale » réservée au financement des opérations d'envergure nationale, interrégionale ou régionale dont les montants sont trop élevés pour être financés sur la section locale. Les crédits de cette section sont répartis par le CIADT, présidé par le Premier ministre. Si la règle apparaît claire, son application l'est moins. Par manque de moyens, la DATAR confie aux

préfectures la gestion d'opérations décidées à l'échelon national, ce qui a pour effet d'introduire une confusion dans la responsabilité du contrôle financier. A l'inverse, des crédits normalement répartis par les préfets de région sont parfois directement délégués par la DATAR sous forme d'enveloppes départementales. Enfin, comme dans l'instruction des demandes de PAT, la Délégation omet parfois de solliciter l'avis des préfets, pourtant prévu par les textes.

La nomenclature budgétaire du FNADT n'aide pas à clarifier les règles d'utilisation des crédits ni à en établir les comptes rendus. Aussi bien en ce qui concerne le chapitre 44-10 que le chapitre 65-00, elle ne distingue pas les dépenses déconcentrées de celles qui ne le sont pas, ni, au moins jusqu'en 2000, celles qui sont incluses dans les contrats de plan Etat-régions des autres. La création du FNADT avait pour ambition d'apporter plus de lisibilité ; le résultat n'est pas atteint. Une communication de la Cour, adressée au Délégué sur ce sujet en septembre 1999, indiquait : « *La nomenclature officielle des chapitres concernant le FNADT n'apporte aucun renseignement pertinent quant à la nature des dépenses et aux modalités de fonctionnement de ce fonds* ».

Un effort de clarification a récemment été entrepris. Depuis la loi de finances initiale pour 2000, il est possible d'isoler les crédits des chapitres 44-10 et 65-00 faisant l'objet d'une contractualisation avec les régions. Deux ans après que le CIADT en a décidé le principe, une circulaire du 9 novembre 2000 est venue préciser les règles régissant les interventions du FNADT. Elle réaffirme le rôle central des préfets de région dans la présentation et l'instruction des dossiers, rappelle un certain nombre d'axes prioritaires dans l'intervention du fonds et précise les champs d'intervention de ses différentes sections.

B – Le choix incertain des opérations subventionnées

La deuxième observation, commune à la PAT et au FNADT, avait trait à la difficulté de discerner une doctrine claire dans le choix des opérations subventionnées. La Cour avait relevé le caractère imprécis des circulaires du 24 avril 1995 pour la PAT et du 15 février 1995 pour le FNADT, qui définissaient cette doctrine. Elle avait aussi souligné la transgression fréquente des quelques obligations qu'elles imposaient. Les critiques essentielles concernant la PAT portaient sur l'insuffisante prise en compte des règles posées par l'Union européenne concernant les aides aux entreprises et la dispersion des crédits entre des opérations dans lesquelles le caractère incitatif de la PAT n'était pas démontré. L'Inspection générale des finances avait été plus catégorique en recommandant de « *réserver l'aide aux entreprises qui en ont réellement*

besoin ». Le même reproche pouvait être adressé au FNADT. Ce fonds, issu de la fusion de six fonds préexistants n'a pas, au moins dans un premier temps, vraiment réalisé leur fusion et, même par la suite, n'a pas réussi à concentrer ses interventions sur des opérations réellement significatives dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le 15 décembre 1997, le CIADT lui-même constatait : « *L'impact, en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, des opérations financées par le fonds pourrait être amélioré* ».

Le caractère tardif de la publication de la circulaire du 9 novembre 2000 et son caractère encore imprécis traduisent la difficulté à enfermer dans des règles un fonds auquel le Gouvernement entend réserver une certaine souplesse pour faire face aux aléas de la conjoncture.

Le nouveau décret du 11 avril 2001, signé quinze mois après que celui du 6 février 1995 fut devenu caduc, ne paraît pas traduire une conception plus volontariste de la PAT. Certes, le « zonage » de la prime est resserré, traduisant les décisions de la Commission européenne en la matière. Mais les seuils d'éligibilité de l'aide ont été abaissés, ce qui contribuera à accentuer la dispersion de l'aide que la Cour a relevée au cours des dernières années.

C – Les retards dans l'instruction des dossiers et le suivi défaillant des opérations subventionnées

La troisième observation concernait la difficulté éprouvée par la DATAR à gérer les dossiers dans des délais convenables et surtout à suivre les opérations subventionnées. Certes, la DATAR ne peut être tenue pour responsable du peu d'empressement des entreprises à solliciter le versement des primes qui leur sont accordées ; cette constatation surprenante est un élément supplémentaire de réflexion sur le caractère incitatif de la PAT. Elle n'est pas non plus maîtresse du calendrier des réunions du CIADT, dont les réunions trop tardives aboutissent à ce que les premières subventions ne sont guère attribuées qu'au second trimestre et que, systématiquement, une partie des crédits de l'exercice est reportée sur l'exercice suivant. Ces difficultés soulignent tout particulièrement la nécessité d'un système performant d'information sur le suivi des opérations et des crédits. C'est peu dire que la DATAR n'en était pas dotée. Lors du contrôle effectué en 1997 sur la PAT, la Cour a clairement établi, sans être contredite, que le service financier de la Délégation était dans l'incapacité de fournir un bilan de l'état d'avancement des opérations subventionnées les années précédentes, ni même de la situation des autorisations de programme pourtant engagées à l'échelon central. La situation n'était guère différente pour ce qui concerne les

crédits du FNADT, engagés à la fois à l'échelon central et aux échelons déconcentrés, selon des règles au demeurant peu claires. Les reports importants d'autorisations de programme et de crédits de paiement étaient bien sûr la conséquence inéluctable de cette situation.

Le suivi des crédits consacrés à la PAT a fait l'objet, entre 1998 et 2000, d'un redressement qu'il convient de souligner. Un certain nombre de mesures techniques, l'appui du contrôle financier et un effort particulier de l'équipe financière de la Délégation ont permis de traduire dans les faits l'engagement pris par la ministre chargée de l'aménagement du territoire dans sa réponse au référé du 5 décembre 1997. Désormais, le service financier, immédiatement informé des avis émis par le Comité interministériel des aides à la localisation d'activités (CIALA) dont la DATAR assure le secrétariat, peut mettre en place un système de suivi des autorisations de programme affectées puis engagées et susciter une nouvelle décision sur les nombreuses opérations non suivies d'effets ou qui connaissent des retards anormaux. Ce rapprochement entre le service financier et celui chargé de la décision est nouveau. Il s'est accompagné d'un effort de recensement des autorisations de programmes « dormantes » dont l'effet paradoxal, joint à l'absence de décisions nouvelles en 2000 faute de texte, a conduit à porter au 1^{er} janvier 2001 le stock d'engagements disponibles à plus de 150 M€.

On ne constate pas d'amélioration aussi spectaculaire dans le suivi des crédits du FNADT, dont la situation initiale était cependant moins critique.

Mais dans les deux cas, l'état du système d'information ne s'est guère amélioré, ce qui étonne de la part d'une administration qui, entre autres tâches, se donne celle de suivre l'exécution financière des contrats de plan Etat-région (sans être parvenue, semble-t-il à susciter le « fléchage informatique » qui rendrait cette opération possible). En 2000 comme en 1998, la Délégation indique qu'un système informatique est à l'étude, auquel elle fixe de nombreuses ambitions. La Cour souligne simplement que les deux objectifs immédiats d'un tel système seraient de permettre une circulation de l'information à l'intérieur de la DATAR, d'une part, et entre la Délégation et les services déconcentrés de l'Etat qui mettent en œuvre ses crédits, d'autre part.

D – L'absence d'évaluation des opérations financées

La quatrième observation avait trait à l'absence totale d'évaluation par la DATAR des politiques qu'elle met en œuvre. Même sans parler d'évaluation au sens plein du terme, on pouvait penser que la Délégation

se préoccupait au moins de mesurer les résultats des actions qu'elle soutient. Là non plus, la DATAR ne s'était pas dotée des outils nécessaires à la mesure de ces résultats. Il en résultait l'incapacité pour elle de rendre compte avec précision de son action au Gouvernement comme au Parlement. Le caractère approximatif et incomplet du rapport au Parlement sur l'utilisation des crédits du FNADT avait fait notamment l'objet d'une observation de la Cour.

En réponse, la DATAR continue à annoncer que cette évaluation qu'elle souhaite, peut-être avec raison, plus vaste, est à l'étude. Là encore la Cour suggère une démarche, sans doute plus modeste, qui passerait dans un premier temps par une mesure des résultats. Lors de la récente enquête sur la PAT, la Cour a avancé, à partir de l'étude de plus de deux cents dossiers dont la réalisation s'est étalée sur sept ans, que le taux réel des emplois créés grâce à la PAT ne dépassait sans doute pas 60 % du résultat espéré. L'inspection générale des finances, par une méthode différente, était parvenue à un taux très voisin. Ni l'une ni l'autre de ces observations n'a suscité de réserves de la délégation. La critique est double : la DATAR ne semble pas désireuse de reprendre une telle démarche à son compte ; de ce fait le « *bilan d'activité* » présenté tous les ans au Parlement ne tient pas compte de ce décalage inévitable entre les intentions et la réalité et revêt donc un caractère trompeur que la DATAR laisse dans l'ombre. Malgré l'amélioration annoncée par la délégation, le rapport au Parlement sur le FNADT encourt les mêmes reproches.

CONCLUSIONS

Quatre ans après ses dernières recommandations publiques relatives à la DATAR, et malgré les quelques progrès accomplis, la Cour ne peut que préconiser un nouvel effort de rigueur. La DATAR doit tirer les conséquences de la responsabilité que lui impose la gestion des crédits qui lui sont confiés et affecter à cette tâche les personnels et les moyens informatiques nécessaires.

Enfin, il est paradoxal de constater l'absence d'une culture d'évaluation, au moins de ses propres actions, dans une administration dont on pourrait penser que c'est l'une des préoccupations premières.

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

L'appréciation portée par la Cour s'articule autour de trois thèmes qui sont, d'une part, la gestion des crédits de la DATAR, d'autre part, les subventions accordées aux associations et, enfin, les instruments financiers de la DATAR.

La gestion des crédits de la DATAR

La Cour fait état d'une sous-consommation chronique des crédits et considère que la délégation apporte une attention insuffisante à sa gestion.

L'action de la Datar

L'action de la DATAR s'inscrit résolument dans un cadre de mission, pour autant, elle n'en reste pas moins une administration dotée de moyens financiers importants. La DATAR gère un budget annuel de quelques 300 M€ dont l'individualisation est décidée, pour les chapitres principaux, soit par le Premier ministre, soit par le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

Ce budget permet de donner à ses missions une assise concrète à travers les crédits d'intervention et d'investissement que sont le FNADT et la PAT mais aussi grâce à une importante dotation en matière d'études. La caractéristique première de ces crédits est que leur mise en œuvre s'inscrit dans la durée et qu'ils font appel dans leur utilisation à de multiples acteurs. Ainsi, si sous un angle strictement comptable, les taux de consommation correspondant à des paiements effectifs sont de l'ordre de 70 % des dotations annuelles, il convient toutefois de souligner que les montants engagés sont très nettement supérieurs allant le plus souvent jusqu'à 100 % des dotations ouvertes.

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est attribuée à des entreprises, à partir de critères qui trouvent leur origine dans des textes de nature réglementaire, pour la réalisation de programmes pouvant s'étaler sur plus de sept années.

Quant au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), il comporte une partie contractualisée correspondant aux contrats de plan Etat-régions (CPER) dont la mise en œuvre est prévue sur sept années et une section générale qui traduit les engagements du gouvernement pris lors des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIADT) ou des réunions interministérielles de programmation, engagements très souvent pluriannuels. De surcroît, la PAT comme le FNADT sont mobilisés au profit de projets impliquant le plus souvent de

multiples acteurs, notamment au plan local. Cela permet de mesurer l'effet de levier produit par leur utilisation ; mais cela implique également de tenir compte du rythme propre de projets complexes ou par principe inscrits dans la durée. Enfin, les études qui sont inscrites sur un chapitre du titre III du budget de la DATAR sont la plupart du temps réalisées sur deux exercices budgétaires, justifiant ainsi le décalage entre la date d'engagement et la date du paiement effectif après service fait et contribuant à reporter une partie des crédits de l'exercice sur le suivant.

Les années 2000 et 2001 illustrent bien les conséquences de cette inscription dans des processus complexes des crédits de la DATAR. Ainsi, la signature parfois tardive des contrats de plan et, plus encore, de leur conventions d'application a-t-elle induit une consommation faible en 2000 des dotations du titre IV. Inversement, le solde des opérations relevant des contrats de plan précédents provoque une consommation très forte des crédits de paiement en titre VI.

La structuration des outils de gestion de la DATAR

Pour mieux exercer ses responsabilités de gestion, la DATAR s'est attachée à renforcer les moyens et le positionnement du secrétariat général, au sein de la délégation.

Celui-ci est structuré autour de cinq secteurs qui couvrent l'ensemble des fonctions administratives et financières de la DATAR.

Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, le secrétariat général intervient dans toute décision ayant notamment une incidence financière, soit en tant qu'initiateur du processus et de sa mise en œuvre, soit en tant que conseil auprès des autres équipes de la DATAR dans le cadre du montage des projets. L'approche collective est recherchée et la répartition a priori des crédits sous forme d'enveloppes à la seule initiative des chargés de mission concernés n'est pas la démarche suivie.

Pour conforter cette approche, la loi de finances pour 2002 prévoit la transformation de deux supports budgétaires de contractuels sur lesquels sont assis les responsables des finances et du personnel en deux emplois d'attachés d'administration centrale.

Un emploi de sous-directeur permettant la stabilisation des fonctions de secrétaire général sera créé par transformation d'un emploi de contractuel. Ce plan devra être poursuivi en 2003.

La DATAR a décidé de se doter à l'horizon 2003 d'un système d'information facilitant le plein exercice de ses missions. A cette date, devront être réalisées les évaluations intermédiaires des contrats de plan Etat/régions et des documents uniques de programmation pour la période 2000/2006. Il faut donc se doter d'outils d'information capables de mener à bien cette tâche essentielle à la poursuite de ces deux programmations.

Cette action a été résolument engagée, conformément à la priorité donnée au développement des techniques d'information et de communication dans le programme de modernisation et de réforme de l'Etat.

Lancée au 4^{ème} trimestre 2000, elle s'est développée sur trois plans :

- Refonte des infrastructures, devenues obsolètes : câblage, desserte téléphonique, plate-forme informatique.
- Reconstitution d'une équipe informatique (2 personnes) qui assure un bon fonctionnement au quotidien.
- Réflexion stratégique débouchant sur un programme pluriannuel.

Ainsi se trouvent réunis les fondements sur lesquels déployer de nouveaux outils.

L'effort engagé se poursuit maintenant avec la mise en œuvre du plan d'actions arrêté à l'issue de la réflexion stratégique. Ce plan est organisé par projet avec un responsable, une liste d'actions, une évaluation des ressources nécessaires et des échéances. Il fait l'objet d'un suivi régulier par un comité de pilotage constitué à cet effet. Il s'ordonne selon 5 axes :

- Bureautique et travail en réseau, dont l'objectif est de faciliter les collaborations entre équipes et avec les partenaires de la DATAR et d'améliorer les conditions de travail des agents dans le contexte du passage aux 35 heures, grâce à un développement maîtrisé des usages de la bureautique communicante.

- Processus pluriannuels, dont l'objectif est d'aider à la gestion, au suivi et à l'évaluation des processus pluriannuels que la DATAR coordonne (PAT, FNADT, contrats de plan, fonds structurels...).

- Base de connaissances et observatoire des territoires, dont l'objectif est d'organiser, mémoriser, partager, exploiter, les connaissances que la DATAR produit ou rassemble.

- Communication, dont l'objectif est de diffuser via internet les informations d'intérêt général sur l'aménagement du territoire, et d'entrer en relation par voie électronique avec tout public intéressé.

- Infrastructure et pilotage, dont l'objectif est de mettre en place une plate-forme technique évolutive et sécurisée, conforme aux besoins prévisibles de stockage, de traitement et d'échange de données, et d'assurer le bon aboutissement du plan d'actions dans son intégralité, en veillant à la transparence des choix et à l'accompagnement des agents par des actions de formation et d'assistance adaptées aux différents profils.

Pour réaliser ce vaste programme, des moyens financiers importants seront mobilisés. La loi de finances 2002 permettra de dégager 0,838 M€ pour l'informatique et les télécommunications, soit plus de deux fois la dotation LFI 2001 (0,335 M€).

Les subventions aux associations

La Cour fait en particulier état de ses questions sur ETD et IFN mais s'interroge de façon plus générale sur les relations entre la DATAR et les associations qu'elle subventionne.

Les relations avec ETD et IFN

La DATAR a pris en compte les observations de la Cour sur Entreprises, Territoires et Développement (ETD) formulées lors de son dernier contrôle sur cette association. Elle a contribué depuis dix-huit mois à clarifier les missions de cette association, en liaison avec ses organes sociaux, en les distinguant nettement de celles de la délégation. ETD a redéfini ses grands axes d'intervention prioritaires, conformes à son objet social, qui justifient un soutien significatif de la DATAR.

ETD a ainsi recentré son projet associatif sur des missions d'accompagnement méthodologique des "projets de territoires" tels que prévus par le législateur dans la loi du 25 juin 1999, sur des fonctions de capitalisation des expériences de développement local ainsi que sur l'animation de cadres nationaux et inter-régionaux d'échanges entre acteurs du développement local. Répondant désormais en priorité à la sollicitation des acteurs régionaux et locaux, ETD contribue à la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire sans pour autant être considérée comme un simple exécutant des décisions prises par la DATAR.

La clarification des missions d'ETD et son autonomie de décision ont, par ailleurs, été confortées durant 2001 par la forte réduction du poids relatif des subventions de la DATAR dans le budget général de l'association qui a recherché parallèlement de nouveaux soutiens financiers lui permettant de poursuivre son action. La Caisse des dépôts et consignation s'est ainsi engagée pour trois ans avec comme objectif d'apporter dès 2002 un financement équivalent à celui de la DATAR.

La création de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) pose, quant à elle, la question du maintien des activités de l'association IFN, subventionnée majoritairement par la DATAR et dont les missions recourent celles de l'agence.

L'apparition de l'agence imposera à IFN de s'inscrire dans un nouveau champ de compétence que les organes de direction de l'association devront définir.

Il semble qu'une majorité de membres de cette association souhaite le maintien d'une structure associative légère qui aurait vocation à regrouper l'ensemble des partenaires de l'Etat et de l'AFII qu'il s'agisse d'acteurs publics ou privés concernés par la promotion des investissements étrangers en France. En tout état de cause, l'association IFN, dans sa future

configuration, n'entend conserver aucune des missions susceptibles d'être transférées à l'Agence et son personnel devrait pour l'essentiel, voire la totalité, être repris par l'AFII.

Sur le plan financier, la DATAR a clairement exprimé aux instances dirigeantes d'IFN qu'elle n'entendait pas maintenir sa subvention antérieure à cette association, dès lors que l'AFII sera créée. Considérant que l'agence ne sera pleinement opérationnelle qu'au 1^{er} janvier 2002, la DATAR suit l'évolution de la trésorerie de l'association IFN et a calibré la subvention 2001 en conséquence.

Les associations supports des commissariats

La Cour estime qu'en dépit d'améliorations réelles subsiste une marge de progrès importante dans le contrôle de ces associations.

Une chargée de mission a été placée auprès du conseiller économique en 1998 afin de suivre ces associations dans le but de créer un pôle de compétence dédié au suivi de l'activité de ces associations et à la réforme des relations avec la DATAR.

Concernant la nouvelle présentation des comptes des associations, les premiers travaux ont porté sur l'élaboration d'un cadre commun plus lisible pour toutes les associations. La deuxième étape consiste à mettre en place une comptabilité analytique basée sur l'activité telle que décidée dans les conventions pluriannuelles d'objectifs. Cette présentation a été demandée pour 2001 (année de la mise en œuvre de ces conventions). En effet, l'approche analytique est un élément clé de la réforme et permettra d'identifier les coûts complets (frais de personnel et de structure compris) pour chaque type d'action. Ce chantier complexe et en même temps essentiel est engagé dans toutes les associations, et parfois déjà très avancé par exemple pour Nord France Expert ou Champagne-Ardenne Picardie Développement. En tout état de cause, ces comptes analytiques devront faire l'objet d'un examen détaillé au moment de l'évaluation prévue au terme de la convention. Cette mesure ne produira tous ses effets qu'à partir de l'année 2003.

S'agissant des indicateurs d'activité, il convient de préciser que jusqu'au budget 1999 inclus, en dépit du fait que ces associations soient dirigées par les commissaires en relation professionnelle étroite avec la DATAR, l'accent n'avait pas été mis sur une politique délibérée d'investissement à long terme visant à caractériser les différents territoires. Les budgets reflétaient un accompagnement financier réparti entre les moyens de fonctionnement et les moyens consacrés aux actions peu pertinents et de surcroît disposant d'une faible corrélation entre les objectifs et les moyens. La DATAR se doit maintenant d'accompagner ces structures dans leur cheminement, en les amenant à se moderniser et à analyser leur activité grâce à un dispositif commun permettant d'effectuer des

comparaisons entre associations et d'une année sur l'autre pour une même structure.

Ces éléments seront de nature, ainsi que l'exprime la Cour, à améliorer le contenu des lettres de mission adressées aux commissaires comme celui des conventions pluriannuelles, à compter de 2002. Ces conventions permettent de façon générale, de préciser dans une perspective à moyen terme, les missions confiées par la DATAR à ces associations et donc de clarifier la répartition des rôles.

Par ailleurs, la publication du décret relatif aux commissaires au développement économique, qui se substitue à des textes anciens, facilitera également l'articulation entre la DATAR et les associations de ce réseau, mais aussi avec les représentants de l'Etat en région qui ont en charge les contrats de plan et documents uniques de programmation (fonds européens).

Les relations avec les autres associations

La Cour relève le délai souvent très important qui s'écoule entre la notification de la subvention et son versement effectif et estime que les plans de financement prévisionnels ne sont pas suffisamment étudiés.

Les projets pour lesquels les associations souhaitent une participation financière du FNADT sont soumis à la DATAR pour analyse tout au long de l'année. Il n'en demeure pas moins que les réunions de programmation FNADT sont liées aux possibilités de calendrier du cabinet du Premier ministre ne permettant pas, a priori, de fixer avec certitude un calendrier de réunions de programmation en début d'exercice. L'analyse des dossiers, notamment sous l'angle financier, conduit la DATAR à s'appuyer sur des données prévisionnelles (dans la grande majorité des cas), le versement de la subvention, quant à lui, ne pouvant s'opérer que sur la base de données certifiées par les instances de contrôle des associations. Par ailleurs, la DATAR ne peut que constater la difficulté rencontrée pour obtenir de la part des associations l'ensemble des données ou pièces requises, source de retard dans le versement des subventions. Enfin, il est indéniable que le versement tardif de la subvention peut conduire les associations à différer certains paiements sur l'exercice suivant, entraînant de fait un excédent de trésorerie au 31 décembre de l'année de versement de la participation financière de l'Etat.

Les instruments financiers de la DATAR

La Cour émet quatre observations qui concernent respectivement la mauvaise articulation entre l'échelon central et l'échelon déconcentré, l'imprécision des critères de choix des opérations subventionnées, les retards dans l'instruction des dossiers et le suivi défaillant des opérations subventionnées et, enfin, l'absence d'évaluation des opérations subventionnées.

La première observation est assortie, pour ce qui concerne l'instruction et la gestion des dossiers PAT, d'une suggestion de la Cour visant à faire du calcul du montant des aides publiques accordées à l'entreprise un élément obligatoire de l'avis des préfets. Cet aspect a été pris en compte dans la circulaire relative à la PAT, adressée aux préfets en juillet dernier, eu égard aux règles régissant le contrôle des aides d'Etat par la commission européenne. Aucun dossier n'est soumis au comité interministériel d'aide à la localisation des activités (CIALA) s'il n'est assorti de l'avis du préfet de région.

L'articulation générale du FNADT

Pour ce qui concerne le FNADT, l'articulation entre l'échelon central et l'échelon déconcentré a fait l'objet d'une clarification depuis deux ans, confirmée dans la récente circulaire relative au FNADT du 9 novembre 2000 :

- Désormais, tous les dossiers individuels présentés à la section générale du fonds font l'objet d'une instruction préalable des préfets de région, assortie le plus généralement d'un rapport de la mission économique et financière régionale (MEEF). L'avis des préfets de départements et des chefs de service régionaux concernés est également requis et figure dans le dossier examiné par le comité de programmation national.

- Il en est de même des programmes territoriaux arrêtés en CIADT, qui font l'objet d'une préparation concertée entre la DATAR et les préfets de région concernés et dont l'exécution est assurée tout naturellement par les services déconcentrés de l'Etat, une fois prise la décision du Gouvernement,

- A l'exception des dossiers relevant du titre IV (subventions directes à des organismes de développement local notamment), aucune délégation directe à des porteurs de projet n'a été opérée depuis plus de deux ans.

Par ailleurs, un effort de clarification a été également récemment entrepris dans le domaine de la nomenclature budgétaire:

- Comme le rappelle la Cour, depuis la loi de finances 2000, les crédits des chapitres 44.10 et 65.00 qui font l'objet d'une contractualisation avec les régions sont désormais distingués.

- La circulaire du 9 novembre 2000 précise les règles d'intervention régissant les différentes sections du FNADT (section locale contractualisée, section locale libre d'emploi, section générale). La section locale libre d'emploi et les crédits contractualisés font désormais l'objet de délégations distinctes aux préfets de région en début d'exercice.

- Une nouvelle nomenclature des crédits de la DATAR, par objectif, a été mise en place dans le cadre de la loi de finances pour 2002 et permettra un suivi plus précis des interventions du fonds.

- La mise en place, à compter de 2002, de l'application ACCORD offrira des possibilités nouvelles de suivi des dotations, grâce à la mise en place d'enveloppes de crédits articulées avec l'identification d'axes de gestion.

La doctrine d'emploi de la PAT et du FNADT

La deuxième observation a trait à la doctrine d'emploi de la PAT et du FNADT.

Concernant la PAT, il convient de rappeler qu'une réflexion, conformément à la décision prise lors du CIADT du 15 décembre 1997, a été engagée sur la réforme de la doctrine d'emploi de la prime d'aménagement du territoire (PAT). Le groupe de travail interministériel, constitué à cet effet, a proposé deux axes de réforme qui ont été retenus lors du CIADT du 15 décembre 1998. Ces deux axes sont les suivants :

- L'abaissement des seuils d'éligibilité pour les PME-PMI.

- L'élargissement de l'éligibilité au dispositif en faveur des services aux entreprises.

Le CIADT a demandé au groupe de travail interministériel de réfléchir aux modalités pratiques de mise en œuvre de ces deux mesures, en analysant leur cohérence avec les aides déjà existantes et avec les encadrements de la Commission européenne.

Le groupe de travail a donc poursuivi ses travaux au printemps 1999 conduisant aux conclusions suivantes :

- L'abaissement des seuils d'éligibilité à la PAT à 2,286 M€ d'investissement et 15 emplois (contre 3,048 M€ d'investissement et 20 emplois aujourd'hui).

- L'élargissement de l'éligibilité à des services jusqu'à présent internalisés dans les entreprises, comme les centres d'appel, la logistique ou l'informatique.

- Le choix de retenir les critères de mobilité du projet et du besoin de financement comme éléments d'appréciation pour l'attribution de la prime.

- La révision des textes de référence, notamment le décret du 6 février 1995.

L'élargissement des activités éligibles aux activités de services aux entreprises et l'abaissement des seuils d'éligibilité des projets en termes de montant d'investissements et d'emplois créés doivent respectivement permettre à la PAT d'accompagner la tertiarisation de l'économie et d'être un instrument efficace de développement local. La prise en compte des critères de mobilité du projet et du besoin de financement vise à concentrer la prime sur les projets pour lesquels elle a un effet déterminant, dont notamment les projets internationalement mobiles.

Pour le FNADT, il convient également de souligner que les dispositions de la nouvelle circulaire du 9 novembre 2000 font suite à de très nombreuses discussions interministérielles et qu'elles procèdent d'orientations arrêtées en CIADT en décembre 97, puis en décembre 98. En particulier, l'absence de directives d'emploi trop rigides traduit clairement la volonté du Gouvernement de conserver au FNADT toute sa latitude d'action et sa grande souplesse d'utilisation. Celle-ci est en effet un des objectifs même de ce fonds, depuis sa création par la loi n° 95-1-15 du 4 février 1995.

Pour autant, et comme le signale d'ailleurs la Cour, la circulaire fixe plusieurs dispositions qui doivent permettre d'éviter certaines dérives constatées dans le passé :

- Le texte rattache de façon étroite les interventions du fonds aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été redéfinis par la loi du 25 juin 1999 : soutien à la création d'emplois, solidarité en direction des zones les plus fragiles, gestion maîtrisée de l'espace et de l'environnement.

- Il souligne le caractère pluri-partenarial des opérations auxquelles le fonds peut apporter son concours et la priorité qui s'attache au financement de projets se situant dans un cadre intercommunal et plus largement dans un projet de territoire (pays, agglomérations, parc naturel régional, réseaux de ville).

- la circulaire met en avant un certain nombre de champs d'intervention privilégiés du fonds qui guident les préfets dans la sélection des projets : le développement local et en particulier l'appui à l'organisation des réseaux de petites entreprises, l'amélioration des services publics par la diffusion des technologies de l'information et de la communication, l'attractivité du territoire pour permettre l'accueil d'activités nouvelles, l'appui à l'ingénierie territoriale, notamment pour les pays, les agglomérations et les parcs naturels.

- Enfin, le principe, selon lequel le FNADT n'a pas vocation à intervenir en substitution de crédits ministériels classiques est fortement rappelé. Dans le cadre d'un co-financement avec d'autres ministères, la

cohérence du projet avec l'un des neuf schémas de services collectifs issus de la loi d'orientation du 25 juin 1999 fera partie des premiers critères d'appréciation.

Le suivi des opérations

La troisième observation a trait au suivi des opérations subventionnées à partir des crédits de la délégation.

Ce sujet est une priorité. La DATAR a, ainsi que le reconnaît la Cour, mis en place un suivi effectif et probant des crédits consacrés à la PAT, elle a décidé de réaliser la même opération afin d'assurer une meilleure traçabilité des opérations éligibles au FNADT. Après avoir mis à jour le recensement complet de l'ensemble des engagements donnant lieu à un financement au titre du FNADT, elle mettra en place un suivi informatisé des décisions prises en CIADT ou en réunions interministérielles, en liaison avec les préfets de région concernés, et s'appuiera pour ce faire sur des outils informatiques renouvelés, notamment le logiciel ACCORD à compter de 2002. Le recrutement d'un agent supplémentaire permettra la conduite de ce chantier dans de bonnes conditions.

La mise en place d'un dispositif d'évaluation

Enfin, la quatrième observation fait état de l'absence d'évaluation par la DATAR des politiques qu'elle met en œuvre, la Cour suggérant à cet effet de mettre en place, dans un premier temps, une démarche de mesure des résultats.

Les premiers éléments de cette démarche ont été pris en compte, dès à présent au titre du FNADT, par la DATAR. Ainsi, le rapport au Parlement établi dans le cadre de la loi de finances pour 2002 retrace très précisément l'ensemble des décisions prises en CIADT et dans les réunions de programmation de l'année 2000. Une présentation des programmes et des groupes d'action sur la base de la nouvelle nomenclature par objectif de la DATAR a été mise en place pour mieux mesurer les orientations poursuivies et l'impact attendu des mesures prises. Enfin, la partie régionale de ce rapport a été étoffée en fonction des demandes présentées par les commissions parlementaires.

Néanmoins, la DATAR travaille à la définition de ce programme d'évaluation qui départage clairement ses impératifs en matière de suivi (mesures des réalisations financières et si possibles physiques) et d'évaluation (jugement portant sur l'efficacité des politiques publiques). Cette démarche sera menée à terme d'ici la fin de l'année 2001.

Les travaux seront concentrés sur l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de la politique d'aménagement du territoire et non sur la pertinence

des objectifs. Le programme sera adossé à quelques questions évaluatives communes à l'ensemble de la DATAR. Le calendrier suivant a été retenu:

- Au cours du dernier trimestre 2001, la DATAR élaborera une synthèse des objectifs de la politique d'aménagement du territoire à partir de leur formulation dans les textes de base (LOADDT, CIADT de 1997, circulaires sur les CPER et sur les DOCUP, schémas de services, France 2020, SDEC).

- Dès le début 2002, la DATAR mettra en place un dispositif d'évaluation orienté sur la description des premières réalisations (suivi physique et financier) et sur la cohérence des outils mis en place par rapport à ces mêmes objectifs.

- A moyen terme (2003-2006) : une évaluation en terme d'efficacité pourra être généralisée et une évaluation en terme « d'efficience » voire d'utilité deviendra alors possible.

Les actions prévues s'intègrent à la refonte du système d'information à l'horizon 2003. Elles seront menées en liaison étroite avec les SGAR, avec les ministères qui développent des systèmes de suivi et d'évaluation les plus directement concernés ainsi qu'avec le commissariat général du plan. L'opportunité d'une extension du système PRESAGE (fonds structurels) au suivi des contrats de plan sera examinée. La DATAR participe en outre aux instances constituées par le Conseil National de l'Evaluation concernant les politiques territoriales.

La mise en œuvre des projets d'installation de certains établissements du ministère de l'équipement à Marne- la-Vallée

PRESENTATION

« Placé depuis près de vingt ans devant la nécessité de donner à certains services relevant de sa responsabilité directe une implantation plus rationnelle et adaptée aux perspectives de développement de ces établissements, le ministère de l'équipement n'a pas toujours su arrêter et mettre en œuvre la solution satisfaisante de ce problème. Il en est ainsi pour l'Ecole nationale des ponts et chaussées et le Laboratoire central des ponts et chaussées : les dossiers d'implantation constituent une longue suite d'études et de projets multiples, de décisions contradictoires ou abandonnées, et d'absence de choix entre plusieurs orientations successivement envisagées.

Ces atermoiements répétés, déjà relevés par la Cour à plusieurs reprises, illustrent, au-delà des difficultés propres à la décentralisation des services administratifs de l'Etat, une certaine incapacité à trancher ces questions, par nature délicates. Ils ont eu pour conséquences à la fois de pérenniser une situation peu propice au développement des activités de ces établissements, en maintenant l'incertitude et en ne leur offrant pas les possibilités d'extension ou de regroupement indispensables, et d'alourdir le coût financier de l'opération par les frais d'études et les dépenses importantes engagées pour mettre en œuvre des solutions provisoires, qui se prolongent à l'excès ».

C'est en ces termes que la Cour avait analysé, dans le rapport public de l'année 1988, la gestation difficile du projet de réimplantation hors de Paris et de regroupement de l'Ecole nationale de ponts et chaussées et du Laboratoire central des ponts et chaussées.

Aussi a-t-il paru nécessaire de faire à nouveau le point sur les projets d'installation de certains établissements du ministère de

l'équipement à Marne-la-Vallée et l'évolution qu'ils ont connue en quatorze ans.

Dès 1966, le transfert de l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC) hors de Paris avait été envisagé, à proximité d'autres écoles d'ingénieurs, sur le plateau de Palaiseau, mais ce n'est qu'en mars 1983, dans le cadre des orientations définies par le Comité interministériel d'aménagement du territoire sur la priorité à accorder aux deux villes nouvelles de l'Est parisien, que le Premier ministre a décidé d'installer « l'établissement principal » de l'ENPC, ainsi que les activités de recherche du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) liées aux enseignements de l'ENPC, à Marne-la-Vallée, au sein d'un pôle privilégié d'enseignement et de recherche regroupant des instituts et centres de recherche scientifique et technique, la Cité Descartes.

Depuis lors, seule l'Ecole nationale des ponts et chaussées s'est installée à Marne-la-Vallée, non sans retards et difficultés, sans pour autant abandonner son ancienne implantation à Paris, rue des Saints-Pères. Le sort du Laboratoire central des ponts et chaussées est toujours en suspens. En revanche, en 1987, la construction d'une nouvelle école nationale des sciences géographiques (ENSG), dépendant de l'Institut géographique national (IGN), dont l'implantation à Marne-la-Vallée était déjà décidée, et le financement assuré, a été jointe au projet ENPC.

Mais cette opération, déjà limitée par rapport au projet initial, n'a été menée qu'avec une extrême lenteur. Les deux écoles n'ont ouvert leurs portes qu'en décembre 1996, près de quatorze ans après la décision gouvernementale qui avait semblé fixer le sort non seulement de l'ENPC mais du LCPC. Enfin de nombreux problèmes liés à la nouvelle implantation des écoles et à la délocalisation du Laboratoire central ne sont toujours pas résolus à ce jour.

I – Les délais de réalisation de l'opération

Plusieurs séries de causes, agissant souvent les unes sur les autres, expliquent, sans toutefois le justifier, le long délai qui s'est écoulé entre la décision initiale et l'achèvement de l'opération.

A – L'insuffisance des études préparatoires et de la programmation

La Cour avait déjà relevé qu'en 1987, « *cinq ans après la décision de principe de transfert de l'école, le projet en est encore à la phase initiale des études* ». Du moins pouvait-on penser qu'au moment de conclure le premier marché de programmation au début de l'année 1988, les grands choix concernant le dimensionnement de la nouvelle école nationale des ponts et chaussées et l'avenir des anciens locaux étaient faits. Ce n'était manifestement pas le cas, puisque le contrôleur financier refusa en mars 1988 de viser le projet de marché qui lui était soumis, en attendant que soient clairement fixés et arbitrés des points aussi importants que le nombre d'élèves ingénieurs à accueillir, la surface utile par élève ou le sort de l'ancienne école qui occupait depuis près d'un siècle l'hôtel de Fleury, au cœur de Paris. Quant aux premières évaluations financières, elles prenaient comme référence le prix du mètre carré des lycées.

Une fois réalisé l'accord entre les ministères chargés de l'équipement et du budget sur ces différents points et fixée l'enveloppe financière globale du projet, le marché de programmation fut enfin notifié à l'entreprise en octobre 1988. Le programme technique général, qui représentait la première phase de la mission, a été remis au maître d'ouvrage le 15 mai 1989, avec un mois et demi de retard par rapport au délai prévu, pourtant déjà prolongé de deux mois et demi. Quant au programme technique détaillé, correspondant à la deuxième phase, il ne fut jamais terminé par le titulaire du marché : celui-ci fut résilié en janvier 1990, le maître d'ouvrage reprenant la mission, qui ne fut achevée qu'en juillet 1990, plus de deux ans après le début des études de programmation.

Mais dès le mois de mai 1989, le dossier de consultation du concours d'architecture et d'ingénierie avait été envoyé aux candidats sélectionnés, sur la base du programme technique général, seul disponible à cette date. Il prévoyait deux écoles, celle des ponts et chaussées et celle des sciences géographiques, regroupées sur le même terrain et exploitant en commun des locaux d'intérêt général, mais fonctionnant séparément, « *chacune des deux écoles devant pouvoir exploiter ses propres bâtiments selon son mode de fonctionnement personnel* ». Il était d'ailleurs précisé que l'école nationale des sciences géographiques devait impérativement ouvrir ses portes à la rentrée 1991.

Le jury du concours, approuvé ensuite par le ministère de l'équipement, retint pourtant, en septembre 1989, un projet architectural complètement différent : celui d'un bâtiment unique regroupant dans un

même volume les deux écoles et les locaux communs, ce qui repoussait à 1992 l'ouverture de l'ENSG.

B – Les difficultés de financement

Le flou du projet initial, l'insuffisance des études préparatoires et les changements de conception architecturale ne pouvaient manquer de se répercuter sur le financement de l'opération.

Alors qu'à l'issue des arbitrages de 1988, l'enveloppe financière globale avait été fixée à 49,09 M€, dont 32,62 M€ à la charge du budget de l'Etat⁴, l'avant-projet sommaire établi en avril 1990 par le maître d'œuvre sélectionné à l'issue du concours aboutit à un coût de construction de 66,16 M€, soit un dépassement de 35 %.

Il est de fait que ce type de concours d'architecture comporte des risques de dépassement des coûts et donc d'insuffisance des financements liés à un engagement sur une simple esquisse, mais le maître d'ouvrage aurait dû en être pleinement conscient dès le départ. L'insuffisance du dossier de base et des travaux préparatoires du maître d'ouvrage, ainsi que des études de programmation, ne pouvait qu'accroître les risques de dérive.

Vu l'ampleur du dépassement, l'opération fut suspendue à partir du printemps 1990, deux ans après le commencement des études de programmation et les premières réunions du jury du concours. Il fallut encore près de deux autres années, jusqu'en février 1992, pour que se réalise un accord définitif entre le ministère du budget et celui de l'équipement sur un projet réduit à 60,06 M€, représentant une économie de 6,10 M€ par rapport à l'avant-projet sommaire mais une augmentation du budget initial de 10,98 M€, financée notamment par une contribution du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) de 2,76 M€⁵.

Encore le projet a-t-il été sensiblement réduit, puisqu'il ne comporte plus de gymnase et que 183 places de stationnement couvertes

4 Les autres contributions provenaient de la région Ile-de-France (2,44 M€), de l'IGN (11,89 M€) et d'un reversement de TVA lié à la vente des locaux de l'IGN (2,13 M€).

5 Le FARIF, compte spécial du Trésor, a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2000. Le chapitre 3 du Fonds, utilisé ici, intitulé « Acquisition ou construction d'immeubles destinés aux services de l'Etat libérant des immeubles en région Ile-de-France ou qui sont transféré hors de cette région », l'a été de façon irrégulière, puisque l'ENPC n'a toujours pas quitté l'hôtel de Fleury.

ont été supprimées, ce qui permettait de s'en tenir à un seul niveau en sous-sol.

En définitive, les financements budgétaires pour les travaux se sont étalés pour l'essentiel sur neuf années, entre 1988 et 1996, et ont toujours été inscrits en loi de finances rectificative, tant pour les AP que pour les CP, comme s'il s'agissait de dépenses non prévisibles au moment du vote du budget initial. Or tel n'était évidemment pas le cas, eu égard au délai de préparation de cette opération et à la longueur des délais de réalisation du marché de maîtrise d'œuvre et des travaux eux-mêmes.

C – Les retards dans la préparation et l'exécution des marchés de travaux

L'opération de construction proprement dite n'a pas non plus été conduite par le ministère de l'équipement avec toute la rigueur et la cohérence souhaitables.

En octobre 1993, la mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination des travaux a été confiée, non pas au maître d'œuvre, mais à une entreprise distincte, après appel d'offres. En l'espèce, ce mode de gestion semble avoir compliqué l'organisation des tâches de surveillance du chantier, qui a connu de nombreux incidents et accidents, et déresponsabilisé les principaux intervenants.

Pour les marchés de travaux, alors que le ministère du budget avait donné son accord sur le nouveau plan de financement en février 1992 et que le marché de maîtrise d'œuvre avait été signé en octobre suivant, les consultations n'ont été lancées qu'en juin 1993 pour s'achever en novembre-décembre de la même année.

Les résultats de ce premier appel d'offres, concernant 23 lots, firent apparaître des dépassements parfois considérables par rapport à l'estimation de la maîtrise d'œuvre (de + 15 % à + 100 %)⁶. Pour sept lots, l'appel d'offres a été déclaré infructueux et a donné lieu à un nouvel appel d'offres ouvert.

Mais comme l'ensemble des crédits correspondant à la nouvelle évaluation de 66,16 M€, qui avait été acceptée par le ministère du budget en février 1992, ne furent délégués à la direction départementale de l'équipement du Val-de-Marne qu'à partir du mois d'avril 1994, la notification des marchés de la plupart des lots n'a pu se faire avant la fin

⁶ A l'inverse, dans d'autres cas, l'estimation de la maîtrise d'œuvre se révéla très supérieure aux offres présentées.

du mois de mai, alors que les offres se référaient aux prix d'octobre 1993.

Le délai contractuel d'achèvement de la construction étant de dix-huit mois à compter des premières notifications des marchés de travaux, soit le 27 mai 1994, la fin des travaux était programmée au 30 novembre 1995. Une prolongation a été accordée pour des raisons d'intempéries, conduisant à une fin de travaux au 30 janvier 1996. En outre, de nombreux accidents ont marqué l'opération, dont le plus grave fut le décès d'un chef de chantier. La rupture d'un tirant (par deux fois) et la détente d'un câble ont entraîné à eux seuls un retard de 90 jours.

Les opérations préalables à la réception de l'ouvrage se sont déroulées sur cinq mois, compte tenu de l'ampleur des travaux non terminés et de la liste particulièrement longue des réserves à lever. La réception du bâtiment a finalement été prononcée le 16 décembre 1996.

Ces retards dans la notification des marchés puis dans l'exécution des travaux ont entraîné des révisions de prix élevées (environ 7 % de l'ensemble des marchés), et de nombreuses réclamations des entreprises.

Le coût total de l'opération (terrain non compris) était estimé en 1999 par le ministère de l'équipement à 61 613 337,46 €, hors réclamations et contentieux.

II – De nombreux problèmes non résolus à ce jour

Près de cinq ans après l'ouverture des deux écoles, de nombreuses difficultés subsistent.

A – Problèmes financiers et juridiques liés à l'exécution des travaux

Le maître d'œuvre et une dizaine d'entreprises ont présenté des réclamations pour un montant total de 6,30 M€, soit environ 10 % du coût de l'opération, en raison essentiellement des reports de notification des marchés et des retards, décalages, prolongations diverses dans le déroulement du chantier. Après une tentative de médiation devant le comité consultatif inter-régional de règlement amiable des litiges de Paris, un contentieux avec expertise est en cours devant la juridiction administrative. L'Etat - maître d'ouvrage considère, pour sa part, que les retards du chantier sont dus, pour la plupart d'entre eux, aux défaillances d'une entreprise.

D'autre part, certains locaux de l'ENPC ont présenté dès leur mise en service des problèmes de surchauffe en période estivale dans les salles situées aux étages supérieurs et en façade Sud. Au cours de l'été 1997, selon les services locaux de l'équipement, « *les niveaux de température (y) ont dépassé les 35 degrés, ce qui rendait impropre leur utilisation* ».

L'assurance dommage-ouvrages ayant refusé de prendre en charge les travaux nécessaires, le maître d'ouvrage a demandé au tribunal administratif de Melun d'ordonner une expertise et, sur la base de ce rapport, se réserve la possibilité d'intervenir à nouveau auprès de l'assurance et, le cas échéant, d'engager un recours devant le tribunal administratif contre le maître d'œuvre.

En attendant, le ministère de l'équipement a fait réaliser à ses frais une partie des travaux nécessaires : pose de films de protection en rez-de-chaussée de la façade Sud, mise en place de stores extérieurs, plantation d'arbres « *de haute tige* » en façade Sud.

B – Le gymnase indéfiniment reporté

Lorsque l'avant-projet sommaire, en 1990, a mis en évidence un fort dépassement de l'estimation initiale, parmi les économies proposées par le ministère de l'équipement figurait la suppression du gymnase.

Cependant, en juin 1994, alors qu'aucun crédit nouveau n'avait été inscrit en loi de finances initiale 1993, et donc en l'absence de tout financement, un concours d'architecture et d'ingénierie a été lancé par le maître d'ouvrage pour la construction d'un gymnase (coût du concours : 0,06 M€), suivi de la préparation d'un projet de maîtrise d'œuvre (pour un montant de 0,30 M€). Il est vrai que, par lettre du 22 juillet 1994, le ministère du budget a autorisé au sein du budget du ministère de l'équipement un mouvement interne d'autorisations de programme entre le chapitre des écoles d'architecture et celui des établissements d'enseignement (ENPC), à hauteur de 5,03 M€, destinés pour l'essentiel au gymnase, ce qui fut officialisé par la loi de finances rectificative de 1994. Mais la loi de finances rectificative de 1995 a annulé ces crédits à hauteur de 4,57 M€, montant prévu pour le gymnase, dont le financement n'était alors plus assuré.

Dans l'intervalle, en janvier 1995, la commission spécialisée des marchés avait été saisie du projet de contrat de maîtrise d'œuvre : elle rendit un avis défavorable, en raison de diverses erreurs ou omissions, mais surtout en relevant que le marché ne fixait pas l'enveloppe financière réservée pour les travaux, faute évidemment de financement assuré à cette date.

Aucun marché ne fut donc signé, mais comme il avait connu un début d'exécution, le maître d'œuvre désigné fit condamner l'Etat, devant le tribunal administratif de Melun, à lui verser une somme de 24 391,84 €, qui s'ajoutent ainsi aux 60 979,61 € déjà dépensés en vain pour le concours.

La nouvelle solution envisagée aujourd'hui est celle d'un projet commun à l'ENPC-ENSG et à l'université de Marne-la-Vallée, celle-ci assurant la maîtrise d'ouvrage. Le comité de gestion du FARIF a autorisé en juin 1999 l'affectation d'un crédit de 0,76 M€ au titre de la contribution du ministère de l'équipement à ce gymnase commun⁷. Le ministère de l'éducation nationale, qui avait donné son agrément à la construction du gymnase le 27 novembre 1998, a mis en place les premiers crédits à hauteur de 0,61 M€ en 1999 et 0,30 M€ en 2001. L'attribution d'un crédit de 1,68 M€ est prévue en 2002.

C – Le transfert juridique des locaux aux écoles toujours à l'étude

Dans le cas de l'ENSG, conformément au mandat de maîtrise d'ouvrage confié au ministre de l'équipement par l'Institut géographique national en 1992, l'ouvrage a bien été réceptionné le 16 décembre 1996 et mis à disposition de l'établissement public. Mais la remise en bien propre ou en dotation n'est toujours pas intervenue à ce jour.

Quant à l'ENPC, qui était, lors de la phase préparatoire des travaux, un simple service du ministère, elle a été transformée en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel par décret du 8 décembre 1993, lequel précise que « les biens, droits et obligations de l'Etat afférents à l'Ecole nationale des ponts et chaussées ne seront transférés à l'établissement qu'à compter du 1^{er} janvier 1994 ».

Même si le ministère de l'équipement a cru bon de continuer d'assurer la maîtrise d'ouvrage comme auparavant et sans convention de mandat de la part du nouvel établissement public, la dévolution juridique des locaux aurait dû au moins être mise en œuvre sitôt la construction achevée. L'hôtel de Fleury a bien été remis en dotation à l'ENPC par arrêté du 31 mai 1994.

⁷ Cette mise à contribution du FARIF est d'ailleurs tout aussi irrégulière que celle de 2,76 M€ décidée en 1992 et versée en 1996. Après la suppression du Fonds, les crédits ont été transférés au budget du ministère de l'équipement et étaient toujours disponibles au 31 décembre 2000.

Or, comme pour l'IGN, ces questions sont toujours, en 2001, « *en cours d'examen* », selon la réponse faite à la Cour par le ministère de l'équipement.

D – L'hôtel de Fleury

Dès l'origine de l'opération de construction d'une nouvelle école à Marne-la-Vallée, la question du devenir des locaux de l'hôtel de Fleury, rue des Saints-Pères à Paris, s'est trouvée bien entendu posée. Pour le ministère du budget, l'abandon allait de soi ; pour l'ENPC, c'était moins sûr.

C'est ainsi, comme il a été relevé précédemment, que le premier projet de marché d'étude de programmation présenté au visa du contrôleur financier en 1988 fut bloqué pour diverses raisons dont celle-ci : l'école ne devait pas conserver les locaux de la rue des Saints-Pères. Après diverses réunions entre les ministères de l'équipement et du budget, le principe d'un fonctionnement de l'ENPC en deux pôles fut admis jusqu'à l'achèvement de l'opération de Marne-la-Vallée. « *Toute éventuelle extension ultérieure de cet ensemble serait subordonnée à l'abandon de l'immeuble domanial de la rue des Saints-Pères* ».

L'hôtel de Fleury continue en 2001 d'être utilisé par l'ENPC, notamment pour des activités de formation continue, de recherche en analyse économique, de formation au management international. Un nouveau délai lui a été à nouveau accordé lors d'une réunion interministérielle tenue au cabinet du Premier ministre en mai 1999. Selon le ministère de l'équipement, « *les modalités d'une libération des locaux par l'école et les occupants dans sa mouvance sont liées au parti qui sera retenu pour la mise en œuvre d'une phase complémentaire de transfert ou extension de l'établissement à Marne-la-Vallée. Les réflexions sur le devenir de l'immeuble et les perspectives d'implantation d'activités de l'école au regard de ses besoins potentiels et de possibles synergies dans le domaine de la recherche ont fait l'objet d'un rapport d'étude remis au ministre de l'équipement fin 2000 par le conseil général des ponts et chaussées* ».

III – Le sort du LCPC toujours incertain

Même si le rapprochement des centres parisiens du Laboratoire central des ponts et chaussées avec l'ENPC sur le site de Marne-la-Vallée, décidé au plus haut niveau gouvernemental en 1982, a

été de fait abandonné dès 1986 ou 1987, le problème de la construction de nouvelles installations pour cet établissement continuait de se poser : aussi fut-il inscrit dans la liste des organismes à expertiser en vue d'une délocalisation totale ou partielle, lors de la réunion du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 3 octobre 1991.

Le rapport adressé au ministre en janvier 1992 conclut à la délocalisation. Le programme comprenait la construction à Marne-la-Vallée de 24 000 m² de laboratoires et bâtiments d'essais pour accueillir les unités au contact de l'ENPC, pour un coût de 57,63 M€ dont 43,91 M€ provenant de la vente des locaux actuels du boulevard Lefebvre à Paris. Le calendrier prévoyait l'achèvement de l'opération en 1995-1996.

Le projet de transfert du siège de l'établissement sur une construction nouvelle à Marne-la-Vallée, Cité Descartes, fut approuvé par les CIAT des 29 janvier et 23 juillet 1992, et confirmé ultérieurement par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 10 avril 1997.

Dès mars 1993, le comité de gestion du FARIF a réservé sur les crédits disponibles une somme de 4,73 M€ pour l'acquisition du terrain destiné à accueillir le LCPC à Marne-la-Vallée. L'affectation de 4,57 M€ à cette fin fut explicitement décidée lors du comité de gestion du 18 juin 1999.

Cependant, l'étude de pré-programmation destinée à définir les caractéristiques de l'opération et son coût, prévue en 1992, n'a été faite qu'en 1995, le ministère de l'équipement n'ayant pu, semble-t-il, dégager les crédits d'investissement nécessaires qu'à la fin de l'année 1994. Elle a fait apparaître alors une estimation globale de l'opération de transfert à Marne-la-Vallée sans commune mesure avec les perspectives de valorisation du site domanial parisien actuel du boulevard Lefebvre, bouleversant tout le montage financier prévu, selon un schéma déjà rencontré pour l'ENPC.

Malgré la décision du comité de gestion du FARIF de juin 1999, le ministère du budget a suspendu en février 2000 cette première étape d'acquisition foncière dans l'attente, selon les explications fournies à la Cour par le ministère de l'équipement, « *de la finalisation des étapes ultérieures de réalisation du projet sur la base d'un schéma directeur complet de délocalisation élaboré en commun avec le ministère chargé de la recherche* ». Ici encore, le schéma ENPC semble se répéter.

A toutes ces difficultés, s'ajoute la circonstance que le Laboratoire central des ponts et chaussées a été érigé en établissement public à caractère scientifique et technique par décret du 29 mai 1998, et que ses

crédits d'investissement sont désormais inscrits au budget du ministère chargé de la recherche qui exerce la tutelle conjointement avec le ministère de l'équipement.

La mission de réflexion citée plus haut, confiée par le ministre de l'équipement au conseil général des ponts et chaussées, et dont le rapport devait lui être remis à la fin de l'année 2000, portait sur la constitution d'un pôle regroupant à Marne-la-Vallée les établissements d'enseignement et de recherche relevant du ministère, et en particulier, la seconde phase du projet de relocalisation de l'ENPC, en prenant en compte « *la perspective du transfert de l'implantation parisienne du LCPC à Marne-la-Vallée, conformément aux décisions du CIAT, ou en tout cas de créer des laboratoires communs et de partager des équipements scientifiques ou généraux avec l'ENPC* »⁸.

Trente-cinq ans après, si la problématique n'a pas changé, il apparaît que le ministère de l'équipement n'a pas tiré les enseignements du projet initial et de ses difficultés de mise en œuvre.

CONCLUSIONS

En conclusion, on ne peut manquer d'être frappé par la difficulté où s'est trouvé l'Etat, après des décisions prises au plus haut niveau gouvernemental, pour faire appliquer une série de mesures relativement simples et apparemment rationnelles, bien circonscrites techniquement et administrativement, consistant à regrouper sur un même site, peu éloigné de Paris, des organismes ayant manifestement des activités proches dans le domaine de la formation et de la recherche et dépendant d'un même ministère. Le ministère de l'équipement, dont le LCPC et l'ENPC étaient jusqu'en 1994 pour l'un, 1998 pour l'autre, de simples services déconcentrés, et qui avait la tutelle de l'IGN, n'a pas su ou pas voulu mettre en œuvre les moyens nécessaires, efficaces et performants, avec la détermination qui s'imposait, et dont il sait faire preuve pour des ouvrages autrement plus compliqués techniquement. Tout s'est passé comme si le peu d'enthousiasme de l'ENPC à l'idée de devoir abandonner son implantation historique à Paris se répercutait sur toute la chaîne de décision.

⁸ Le comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire, tenu à Limoges le 7 juillet 2001, a inscrit au nombre de treize « opérations nouvelles d'implantation d'emplois publics » la délocalisation du LCPC à la Cité Descartes de Marne-la-Vallée.

Comme le reconnaît aujourd'hui le ministère de l'équipement, « le projet global initial, qui concernait également le Laboratoire central des ponts et chaussées, s'est heurté dès le départ à la difficulté d'entraîner dans une logique commune de regroupement des organismes sous tutelle mais à l'autonomie forte, dont l'activité, les métiers, la culture, l'histoire, les capacités financières étaient sensiblement différents ».

Enfin, dans la conduite de l'opération, même limitée à l'Ecole nationale des ponts et chaussées et à l'Ecole nationale des sciences géographiques, l'accumulation des irrégularités ainsi que la dérive dans les coûts, et les cascades de retards à toutes les phases du projet, malchance ou impondérables mis à part, surprennent de la part d'une administration qui se doit d'être exemplaire en matière de construction publique et qui forme, précisément à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, l'élite des fonctionnaires de l'Etat en la matière.

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

S'agissant de l'affectation de l'hôtel de Fleury

Le ministère chargé du budget a soulevé à plusieurs reprises la question de l'affectation de ce bâtiment au regard de l'objectif d'optimisation de la gestion publique du patrimoine de l'Etat, tenant compte du fait que plusieurs services de l'Etat étaient à la recherche de locaux parisiens susceptibles de les accueillir.

A cette fin, il a sollicité la réalisation d'un état des lieux sur les capacités réelles d'accueil du site de Marne-la-Vallée afin que les besoins réels de l'école nationale des Ponts et Chaussées puissent être définis, et l'examen de l'opportunité de conserver deux sites pour l'école, l'affectation de l'hôtel de Fleury étant également liée à la question de principe du maintien éventuel d'une antenne parisienne pour l'école des ponts et chaussées.

En 1999, le maintien de l'école dans l'hôtel de Fleury pour une période supplémentaire de 5 années a été décidé, délai pendant lequel les études souhaitées par le ministère du budget devraient pouvoir être finalisées en vue de trancher la question de l'implantation de l'école.

**S'agissant de la délocalisation du laboratoire central des ponts et
chaussées (LCPC)**

Le ministère chargé du budget a effectivement subordonné en février 2000 l'acquisition, auprès de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE), du terrain susceptible d'accueillir le LCPC à Marne-la-Vallée, à la réalisation d'un schéma complet de délocalisation, élaboré conjointement par le ministère de l'équipement et le ministère chargé de la recherche.

En effet, l'acquisition d'un terrain de cette valeur entraîne nécessairement des coûts de gestion importants, proportionnels à la durée du portage, et un souci de bonne gestion plaide pour que celle-ci ne soit pas exagérément allongée. Le risque étant grand, au regard de l'état d'avancement du projet, que l'Etat ne se retrouve propriétaire d'un terrain sans destination opérationnelle rapide, le ministère du budget a fait valoir une position susceptible de préserver les intérêts financiers de l'Etat.

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

La Cour des comptes relève que le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) n'a pas su mettre en œuvre de manière satisfaisante les projets d'implantation du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC), de l'école nationale des sciences géographiques (ENSG) et de l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) à Marne-la-Vallée.

La Haute juridiction estime que les délais d'installation de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée ne se justifient pas totalement et que de nombreux problèmes ne sont pas résolus à ce jour. La Cour des comptes observe également que le transfert du LCPC à Marne-la-Vallée n'a pas vu le jour, malgré les décisions successives du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

Je souhaite nuancer sur plusieurs points cette analyse et montrer comment l'installation de l'ENPC et de l'ENSG, tout comme le transfert du LCPC, qui relèvent d'une problématique simple, rationnelle et circonscrite comme le souligne la Haute assemblée, ont été contrariés par d'importantes difficultés de financement.

L'installation de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée

Les délais de réalisation de l'opération

L'objectif que l'opération de construction de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée visait était de rapprocher, dans un souci de rationalité et de synergie, deux pôles technologiques importants pour le METL. Comme le souligne la Haute juridiction, le choix du secteur IV de Marne-la-Vallée a été conforme aux orientations définies par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) d'accorder la priorité aux villes nouvelles de l'Est parisien.

La Haute juridiction estime tout d'abord que « les attermolements constatés ont eu pour effet, en maintenant une situation d'incertitude, de gêner le développement des activités et d'alourdir le coût financier de l'opération en pérennisant des solutions provisoires ». La décision d'installer l'ENPC en 1983 à Noisy-le-Grand dans des locaux provisoires adaptés (5 000 m² de SHON, la même surface que celle de la rue des Saints-Pères où se situait l'ENPC) a tout au contraire permis à l'école de développer des activités de recherche à Marne-la-Vallée dans de bonnes conditions. Le loyer annuel était certes assez élevé, mais restait inférieur à une année d'intérêt des capitaux économisés, compte tenu du niveau des taux d'intérêt de l'époque.

La Cour des comptes observe ensuite que le flou du projet initial, l'insuffisance des études préparatoires et les changements de conception

architecturale se sont répercutés sur la durée de réalisation de l'opération. Il convient de rappeler que le projet architectural retenu par le jury du concours en septembre 1989, qui consistait en 3 bâtiments parallèles reliés par un bâtiment transversal, était conforme au dossier de consultation.

En revanche, les difficultés rencontrées dans le financement de l'opération ont eu une répercussion directe sur le délai de réalisation de l'opération. Les reports, les retards et les annulations ont contribué aux décalages entre la programmation initiale et le lancement des travaux.

Toutefois, dès lors que le nouveau plan de financement de l'opération a été arrêté en février 1992, tout a été mis en œuvre pour caler sans délai le calendrier de réalisation des études avec l'engagement des consultations des entreprises en juin 1993.

Il est évident que les délais de réalisation des études et de mise au point du projet ont été supérieurs à l'objectif initial en raison du contexte rappelé ci-dessus, et que des dépassements, toutefois limités, sont intervenus sur le coût des travaux à la suite d'ajustements du projet. Si l'on s'en tient au délai écoulé entre les premières études et la mise en service, le projet aura duré huit ans, ce qui relativise l'extrême lenteur de quatorze années évoquées par le rapport de la Cour des comptes.

Les difficultés de financement

En lois de finances initiales, les dotations inscrites sur l'article 31 consacré aux établissements d'enseignement du chapitre 57-91 « équipement immobilier des services » étaient de l'ordre de 0,46 M€ à 0,76 M€ alors que les dotations totales du chapitre se limitaient à environ 9,15 M€. Par conséquent, les moyens budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses relatives à cette opération, de même que ceux se rapportant aux autres opérations de construction engagées sur la même période (école nationale des techniciens de Valenciennes et extension de l'école nationale des travaux publics de Vaulx-en-Velin) n'ont pu être mis en place que dans le cadre de lois de finances rectificatives.

Compte tenu des contraintes budgétaires de l'époque qui était marquée par une situation économique très tendue, le financement de l'opération n'a pu être accordé au METL que sur plusieurs exercices consécutifs.

Ces contraintes ont eu des répercussions sur la maîtrise du coût de l'opération. Cependant, s'il est exact qu'entre 1988 et 1996, date d'achèvement des travaux, l'enveloppe financière globale de l'opération est passée de 49,09 M€ à 66,16 M€, sur la même période, l'index des prix du bâtiment (BT01) a subi une augmentation de plus de 25 % à laquelle s'ajoute l'augmentation du taux de TVA de 2 %. Il convient donc d'apprécier le coût de 66,16 M€ et son augmentation au regard du coût initial actualisé, c'est-à-

dire 62,58 M€, soit 5,7 %. Sans pour autant justifier à eux seuls le dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle initiale, ces éléments d'appréciation permettent néanmoins d'en relativiser l'importance en le replaçant dans le contexte économique de l'époque.

A cet égard, il convient de rappeler que dès que les autorisations de programme ont été mises à la disposition du METL et ont pu être déléguées à la direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne, les dispositions nécessaires ont été prises entre le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et le pilote pour maîtriser le coût des travaux qui n'a augmenté que de 2,74 M€ HT au cours du chantier, soit 7 % environ.

La conduite de l'opération

L'organisation mise en place par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'un projet de construction d'une telle envergure est tout à fait classique. En particulier, le choix d'un mode de dévolution des travaux en lots séparés a permis d'ouvrir plus largement l'opération à la concurrence tout en permettant l'intervention directe d'entreprises spécialisées et de garantir ainsi la qualité générale de l'ouvrage. De la même façon, le recours à un pilote indépendant de la maîtrise d'œuvre est une procédure communément pratiquée qui est conforme aux dispositions de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Cette procédure permet de scinder, d'une part la mission de conception et de respect des caractéristiques techniques de l'ouvrage, et d'autre part la mission d'organisation du chantier et de pilotage et de coordination des entreprises, dans le cadre de deux marchés distincts passés avec le maître d'ouvrage.

Les problèmes non résolus à ce jour

Les problèmes financiers et juridiques liés à l'exécution des travaux

Compte tenu des contentieux en cours sur cette opération, une réfaction sur le montant des marchés a été opérée pour tenir compte du préjudice subi par le maître d'ouvrage du fait des retards constatés dans le déroulement du chantier. Il faut souligner que la plupart de ces retards sont dus aux défaillances d'une entreprise.

Toutes les possibilités réglementaires précontentieuses ont été examinées pour trouver une solution rapide et répondre aux demandes des entreprises. Ainsi, le maître d'ouvrage a fait une proposition de règlement amiable conforme aux dispositions prévues par les marchés, qui n'a toutefois pas pu aboutir dans la mesure où elle n'a pas recueilli l'accord de l'ensemble des contractants de l'administration et de leurs assurances.

Dès lors, seules les conclusions du rapport d'expertise qui a été ordonné par le tribunal administratif seront de nature à clarifier les

responsabilités respectives des intervenants et permettre ainsi un règlement global des différends opposant le maître d'ouvrage aux entreprises, au maître d'œuvre et au pilote. Ces procédures sont instruites par les services du METL avec le souci constant de préserver les intérêts légitimes de l'Etat.

Le report du gymnase

La Haute juridiction rappelle que les difficultés de financement de l'opération ont eu pour conséquence de différer la réalisation d'un gymnase prévue initialement.

Les perspectives de construction d'un équipement sportif commun aux deux écoles sous maîtrise d'ouvrage de l'université de Marne-la-Vallée ont été ouvertes en 1999. Une contribution financière de 0,76 M€ sur le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) au titre des écoles sous tutelle de l'équipement a été autorisée et le principe d'une dotation budgétaire a été confirmé par le ministère chargé des universités.

Les négociations se sont poursuivies localement en 2000 et le choix d'un site d'implantation du gymnase a pu être arrêté. L'université de Marne-la-Vallée a établi un dossier d'expertise et un programme de concours en 2001.

Les modalités d'usage par l'ENPC et l'ENSG et la prise en charge financière du futur équipement commun, auquel mon ministère confirme son attachement de principe, sont actuellement à l'étude entre les établissements. Une réalisation à court terme est envisageable sous réserve de la mise en place appropriée et coordonnée des moyens d'engagement disponibles sur une base contractuelle formalisée. Cet accord devra répondre aux besoins respectifs des contributeurs : filière d'enseignement sportif de l'université (filiale de formation STAPS) et activités sportives hebdomadaires dans les plages réservées traditionnellement à cet effet pour les écoles.

Le transfert des locaux

Au plan juridique et financier, les modalités de livraison de l'ensemble immobilier ainsi que la gestion et le partage des charges immobilières entre les deux écoles ont pu être définies d'un commun accord. Les conséquences aux plans domaniaux et patrimoniaux de l'implantation de deux écoles dans un même ensemble font de leur côté l'objet d'un examen pour formaliser les droits réels de chacun, en liaison avec les établissements et les services financiers. Les mises à jour locales de l'inventaire des propriétés de l'Etat interviendront tant pour le foncier que pour le bâti corrélativement aux actes de remises en dotation ou en bien propre requis à l'échelon ministériel, afin de sanctionner les responsabilités respectives des occupants sur la base de plans, voire de volumes dévolus aux deux écoles.

L'hôtel de Fleury

Le devenir des locaux de l'ensemble immobilier des 26-28, rue des Saints-Pères, dont l'affectation a été maintenue au moins à titre provisoire au profit de l'ENPC, a fait l'objet à la fin de l'année 2000 d'une étude prospective du conseil général des ponts et chaussées, qui a notamment examiné des hypothèses de localisation de l'école au regard de sa stratégie de croissance et de la nature de ses activités parisiennes.

Il est à noter que la première phase opérationnelle envisagée au titre du transfert du LCPC à la Cité Descartes de Marne-la-Vallée, inscrite au CIADT du 9 juillet 2001, doit permettre de regrouper les laboratoires de mécanique, de physique des matériaux et de génie civil de l'ENPC et du LCPC, en association avec l'université de Marne-la-Vallée. La mise en œuvre d'une seconde « tranche » de l'opération immobilière d'installation de l'ENPC à Marne-la-Vallée, liée à son développement, pourrait ainsi se trouver facilitée par la libération de surfaces au sein de l'immeuble qu'occupe actuellement l'école à Marne-la-Vallée.

Cependant, il convient de sauvegarder les activités à caractère hautement concurrentiel et international de l'école et les programmes qu'elle développe avec de nombreux partenaires parisiens. Cette préoccupation ainsi que la nécessité de réhabiliter le patrimoine architectural et historique de l'hôtel de Fleury militent en faveur du maintien d'une antenne de l'école sur le site dont la vocation devrait dans ce cas être partiellement redéfinie.

Le transfert du LCPC

Le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé le projet de développement d'une « cité scientifique de l'équipement » à Marne-la-Vallée. Cette décision donne une dimension nouvelle au principe déjà posé d'un transfert des activités parisiennes du LCPC. Elle permet de dépasser l'approche strictement immobilière du déplacement des installations du LCPC et de placer ce déménagement dans un projet scientifique global.

Le projet à moyen terme de création de laboratoires communs à l'ENPC, au LCPC, au CNRS et à l'université de Marne-la-Vallée à la Cité Descartes confirme la volonté de concrétiser un espace commun de recherche, d'enseignement et de valorisation dans le domaine de la mécanique, de la physique des matériaux et des structures de génie civil et ouvre la perspective d'autres partenariats avec des organismes scientifiques et de recherche (institut national de recherche sur les transports et leur sécurité par exemple...).

Les ministres concernés sont chargés de mettre en œuvre la décision du CIADT. Les études détaillées du projet global de transfert du LCPC doivent être réalisées et une première tranche de l'opération de regroupement

des laboratoires du LCPC, de l'ENPC et de l'université de Marne-la-Vallée doit être engagée.



L'expérience du transfert de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée a montré que les choix techniques innovants sont aussi porteurs d'aléas et a surtout mis en évidence l'importance des engagements financiers dans le bon déroulement des travaux. J'ai pris toute la mesure des conséquences des difficultés de financement dans l'organisation et le phasage d'une opération lourde. C'est pourquoi je suis attentif, pour les suites de l'opération, à ce que mon ministère s'engage dans des projets dont le cadrage financier soit bien assuré.

Le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM)

A deux reprises, dans son rapport public pour l'année 1994, puis pour l'année 2000, la Cour a été amenée à critiquer les conditions de mise en œuvre des crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) destinés à l'équipement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

L'action de l'Etat en faveur de l'investissement dans les départements d'outre-mer, appelle des critiques analogues, s'agissant des crédits qui transitent par le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM). Les contrôles effectués par la Cour pour les exercices 1994 à 2000 sur les opérations du FIDOM l'ont conduite, comme pour le FIDES, à relever l'inadaptation du cadre juridique dans lequel est censé fonctionner ce fonds, qui entraîne de nombreuses irrégularités, sources de coûteux gaspillages de fonds publics.

L'administration centrale du secrétariat d'Etat à l'outre-mer se trouve en réalité dans l'impossibilité d'assurer le contrôle et l'évaluation des opérations conduites sur place, financées par l'Etat, ce qui ne contribue pas à inciter les autorités locales, qui le savent, au respect scrupuleux des règles même les plus élémentaires de la comptabilité publique.

I – Le non-respect du cadre juridique

Le FIDOM a pour mission, comme le prévoit le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984, de concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire des départements d'outre-mer par l'octroi d'aides et subventions inscrites sur deux chapitres qui distinguent les interventions relevant de l'action directe de l'Etat (chap. 68-01) de celles propres aux régions et départements (chap. 68-03).

Comme l'ont fait apparaître les investigations de la Cour, la gestion des crédits du FIDOM n'a plus qu'un lointain rapport avec les dispositions, pourtant toujours en vigueur, qui les réglementent.

C'est ainsi que le comité directeur qui, avec la participation d'élus locaux au côté des représentants des administrations concernées, constituait à l'origine l'organe d'orientation et de contrôle de l'action économique menée dans le cadre du FIDOM, s'est vu progressivement privé de ses pouvoirs pour n'être même plus convoqué depuis le mois de juin 1994.

Au moment où la fonction du comité directeur était ainsi frappée de caducité, une circulaire du Premier ministre rappelait à l'administration de l'outre-mer sa mission éminente de « cohérence de l'action gouvernementale outre-mer », tout en l'incitant à prendre appui sur la commission interministérielle de coordination des investissements outre-mer en vue d'orienter et d'évaluer l'action du FIDOM. Mais force est de constater que pas plus que le comité directeur du FIDOM cette commission, qui ne s'est plus réunie depuis 1998, n'a été en mesure de remplir la mission qui lui était assignée.

Le décret de 1984 complété par une circulaire d'application du 24 juillet 1995 imposait aux préfets des quatre départements d'outre-mer de faire parvenir à l'administration centrale de l'outre-mer un bilan annuel « quantitatif » récapitulant les engagements et paiements de l'année écoulée et un « volet qualitatif » portant sur l'évaluation de la gestion annuelle des investissements. Or cette remontée de l'information s'effectue de manière trop lacunaire et imprécise. La Cour a constaté que l'administration centrale ne disposait la plupart du temps d'aucune information sérieuse sur les opérations de l'espèce.

En dix ans, de 1990 à 2000, les crédits du FIDOM ont été divisés par trois, passant de 94,9 M€ à 33,5 M€. En outre, une part croissante des investissements dans les DOM relève désormais de dispositions contractuelles. Cette évolution ne rend pas moins nécessaire, comme le recommande la Cour, la mise en place de règles mieux adaptées en vue d'éviter la dérive constatée dans la conduite des opérations menées sur place.

Le réexamen des conditions de fonctionnement du FIDOM devrait par ailleurs permettre de résoudre le lancinant problème de ce qui est localement considéré comme une « dette » de l'Etat à l'égard des collectivités concernées. En effet le défaut de suivi des autorisations de programme (AP) de la section locale du FIDOM (chap. 68-03) a rendu impossible de savoir quel était le montant de crédits de paiement à mettre

en place pour l'exécution des programmes résultant desdites autorisations.

Nombre de ces programmes n'avaient pas encore été décidés en 1997 au moment où le chapitre 68-03 a cessé d'être doté en nouvelles autorisations de programme.

Localement, la plupart des collectivités locales ont alors estimé qu'elles détenaient une créance sur l'Etat au titre des AP qui n'avaient pas, à cette date, donné lieu à délégation intégrale des crédits de paiement correspondants. Cette manière de voir faisait abstraction du fait qu'un certain nombre d'AP auraient dû être purement et simplement annulées, faute d'avoir reçu un début d'exécution.

En l'absence d'information suffisante sur l'exécution des programmes, l'administration centrale s'est durablement trouvée incapable de fixer le montant des crédits de paiement réellement dus.

Pour y remédier, une expertise a été réalisée en 1999, à la demande du Premier ministre, par les services des secrétariats d'Etat au budget et à l'outre-mer afin de dresser un constat des compléments de crédits nécessaires par la production d'états de paiement certifiés. Cette enquête, qui a mis un terme aux incertitudes persistantes sur les créances des collectivités locales, a conduit à l'établissement d'un besoin de crédits de paiement de 25,4 M€ satisfait par les lois de finances des années 1999 à 2001, ce solde devant être inscrit dans la prochaine loi de finances.

En définitive, la réglementation régissant le FIDOM a été vidée de toute portée sans réelle mesure corrective de la part de l'administration compétente. Ainsi, le fait et le droit ne se répondant plus, nombre de programmes réalisés ne satisfont que de manière incertaine aux missions du fonds et aux critères d'efficacité.

II – L'exécution des opérations

L'examen de l'exécution des opérations d'investissement a fait apparaître diverses anomalies telles que :

1. l'utilisation de crédits d'investissement pour le fonctionnement ;
2. le versement de subventions pour des opérations déjà engagées ou achevées ;
3. l'emploi de crédits alloués initialement pour faire face aux dégâts des calamités naturelles, partiellement détournés de leur destination ;

4. la garantie de l'Etat accordée dans des conditions de légèreté critiquable alors que la défaillance des emprunteurs était largement prévisible ;

5. le défaut de contrôle des opérations lourdes et complexes entraînant de nombreuses irrégularités.

A – L'utilisation de crédits d'investissement pour le fonctionnement

Le maintien de la filière de la canne à sucre, facteur déterminant de l'économie réunionnaise, a été obtenu par un « plan de consolidation » financé notamment par le FIDOM. A cette occasion, le fonds a pris en charge, sur le fondement de conventions annuelles renouvelées, des dépenses de personnel s'élevant de 1994 à 1999 à 3,56 M€, en totale méconnaissance de la règle de la spécialité budgétaire qui lui est applicable, s'agissant de crédits du titre VI, destinés à des opérations d'investissement.

B – Le versement de subventions pour des opérations déjà engagées ou achevées

La circulaire déjà citée de l'administration de l'outre-mer, en date du 24 juillet 1995, fait obligation aux préfets de refuser l'octroi d'une subvention s'il est avéré que les travaux subventionnés ont reçu un commencement d'exécution « antérieurement à l'intervention de l'arrêté préfectoral attributif ». Il s'agit d'une règle de bonne gestion, destinée à éviter que l'administration ne soit placée devant le fait accompli.

Ces instructions n'ont pas toujours été suivies à la Martinique.

Tel est le cas, notamment, de l'assainissement des eaux usées, de l'alimentation en eau potable, des aides économiques, du développement touristique, et des aides à la filière de la canne à sucre.

Ainsi, dans la ville de Trinité, 0,61 M€ ont été versés à ladite municipalité pour l'assainissement des eaux usées. L'arrêté attributif est en date du 13 novembre 1995 mais les travaux avaient commencé huit mois avant. Le premier acompte, conforme au taux de réalisation des travaux, a été versé le 8 octobre 1996 sur la base d'un état, produit par la ville, retraçant des paiements et des factures remontant, pour les plus anciens, au mois de février 1995. Le solde de la subvention apparaît sur un certificat préfectoral de paiement du 7 avril 1998 surchargé de biffures et de corrections manuscrites.

Dans le cadre du contrat de plan Etat-région pour la période 1994 à 1998, des aides économiques, d'un montant unitaire le plus souvent modique, mais fort nombreuses, ont été consenties à des entreprises ou à des particuliers. Les travaux en cause ont été selon les cas commencés ou totalement achevés, avant la date d'attribution de la subvention.

De même, diverses opérations concourant au développement touristique ont été le plus souvent achevées avant la prise de l'arrêté, le total des paiements avoisinant 0,15 M€.

Il en va de même concernant les aides à la filière de la canne à sucre versées à diverses exploitations.

C – L'utilisation des crédits mobilisés à la suite du cyclone HUGO en Guadeloupe (16/17 septembre 1989)

Il a fallu sept ans après la survenance de ce cyclone pour épuiser les crédits budgétaires, sans doute surabondants, prévus pour en réparer les conséquences. Les textes initiaux pris à la suite des dévastations constatées prévoyaient exclusivement la reconstruction de tout ce qui avait été détruit. Ils ont rapidement fait place, sur décision du Premier ministre, à un plan de relance de l'économie locale pour lequel a été notamment créé un article supplémentaire (l'article 20) sur la section générale du FIDOM. C'est ainsi qu'une convention a été passée le 19 juillet 1990, modifiée le 20 août 1991, entre le préfet et les présidents des deux collectivités territoriales, le fonds étant sollicité à hauteur de 32 M€. Par décrets successifs, ce financement a été étendu aux années 1993 et 1994 puis, en dernier lieu, au titre d'une ultime prolongation de la date d'échéance, à l'année 1995, le décret en cause (n° 95-726 du 9 mai 1995) disposant que : « Les crédits non consommés au 30 juin 1995 seront annulés ». Cette dernière disposition n'a d'ailleurs pas été respectée comme on le verra plus bas.

Le déroulement de cette opération appelle diverses critiques car les crédits mobilisés en abondance pour pallier avant tout les effets dus à cette calamité climatique ont été utilisés pour partie dans des conditions qui n'ont qu'un lointain rapport avec ces finalités.

1 – L'exécution financière du plan de relance est mal connue

Le financement du plan de relance ne concernait pas seulement le FIDOM. D'autres concours provenant de la région, du département ainsi

que de l'Union européenne étaient également escomptés. La Cour ne peut que constater l'incapacité de l'administration de l'outre-mer à fournir la moindre information sur les paiements de ces divers participants au regard de leurs obligations contractuelles.

2 – Le décret précité du 9 mai 1995 a été transgressé

En effet, près de 0,76 M€ ont été reportés de l'exercice 1995 sur l'exercice 1996 et 80 036 € ont été versés en 1996 en vertu d'une convention passée avec le syndicat intercommunal de la région de Basse-Terre devenue caduque depuis plus d'un an.

3 – Le « défi français »

Lors de la coupe de l'America en 1995, 0,46 M€ ont été prélevés sur les crédits du plan de relance afin de financer une opération de promotion touristique de la Guadeloupe et la création d'un centre nautique pour permettre l'entraînement sur place du bateau français participant à la Coupe de l'America. Aucune explication convaincante n'a été donnée sur ce recours inattendu au FIDOM/cyclone HUGO.

D – La garantie de l'Etat accordée en dépit de la défaillance prévisible des emprunteurs

1 – Le plan de développement agricole de La Guyane (« plan vert »)

Lancé en 1976, ce plan s'est développé à partir de prêts consentis aux agriculteurs par la société financière pour le développement de La Guyane (SOFIDEG). Après une garantie de l'Etat donnée par arrêté en date du 20 mars 1981, les prêts, d'abord subordonnés à un examen de la viabilité des exploitations, ont été accordés selon des critères fondés sur la seule volonté des emprunteurs de poursuivre ou non leur activité⁹.

Dès l'année 1995, la Cour avait noté que la charge pesant sur le FIDOM au titre du remboursement à la SOFIDEG des prêts consentis par elle, et restés impayés par les emprunteurs s'élevait déjà à près de 7,62 M€. Elle observait ainsi que « l'examen de la viabilité des exploitations a été abandonné au profit de critères fort imprécis fondés, en

⁹ Instruction du 23 septembre 1989.

dernière analyse, sur la volonté des débiteurs de poursuivre ou non leur exploitation ».

Depuis lors les défaillances des emprunteurs se sont poursuivies, de sorte qu'en définitive, l'administration de l'outre-mer a versé près de 12,96 M€ à la SOFIDEG à travers trois autorisations de programme respectivement rattachées à la loi de finances initiale de 1997 (1,83 M€), à la loi de finances rectificative de la même année (6,54 M€), puis à la loi de finances initiale de 1998 (4,59 M€).

Dans une réponse en date du 2 juillet 2001 à une demande de la Cour qui réclamait des précisions sur l'apurement de cette dette de l'Etat au titre de sa garantie à SOFIDEG, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué que le bilan financier de l'opération devait être établi par la SOFIDEG puis porté à la connaissance de la Cour. A cette date, aucune précision n'a été reçue par la Cour ni sur les risques de défaillances nouvelles des emprunteurs, ni sur les chances de recouvrement d'au moins une partie des créances impayées. Toutefois, un compte-rendu établi par la SOFIDEG le 30 juin 2001 précise que « les créances agricoles résiduelles de la SOFIDEG ne représentent désormais plus aucun risque pour le FIDOM ».

2 – L'implantation des réfugiés H'Mong en Guyane

En mai 1981, le secrétaire général du conseil de l'Europe a été sollicité par le Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe (FRCE) pour l'obtention d'un prêt de 3,36 M€ à une association régie par la loi de 1901, maître d'œuvre d'une opération visant à installer en Guyane des populations H'Mongs jusqu'alors réfugiées en Thaïlande. Une première implantation étant intervenue avec succès dès 1979, grâce au dynamisme de cette communauté, l'association a décidé de renouveler l'expérience en 1980. Le prêt sollicité devait permettre d'étendre les superficies mises en culture afin d'assurer, d'abord, l'auto-subsistance alimentaire puis, par la suite, l'amélioration du niveau de vie de cette population.

La garantie de l'Etat a été donnée par une lettre du 29 avril 1981 au ministre des affaires étrangères sous la seule signature d'une autorité subalterne ayant signé au nom du secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Mais, la défaillance de l'association emprunteuse a là encore entraîné pour le FIDOM une dépense totale de 5,81 M€ en capital et en intérêts impayés pour un total prêté de 3,36 M€.

E – Le défaut de contrôle des opérations lourdes et complexes

S'agissant d'une opération coûteuse (terminal à conteneurs de la pointe des grives à Fort de France) la Cour a relevé une accumulation d'anomalies et d'irrégularités qui témoignent de l'incapacité de l'administration à contrôler l'exécution d'opérations lourdes.

La participation du FIDOM s'est ici élevée à 1,86 M€ selon deux arrêtés du 11 avril 1994 et du 21 juillet 1995. Au 31 décembre 1999, ce programme n'était pas achevé puisque plus de 0,30 M€ subsistaient sur les deux autorisations de programme en cause. Le nombre de prestataires est ici élevé. Treize au total. Les pièces produites à la Cour traduisent une succession d'approximations : deux arrêtés lapidaires qui ne précisent pas les partenaires associés à la réalisation de l'opération ; des certificats pour paiement comportant des montants biffés puis corrigés manuellement, des prestations non identifiées dans les justifications ouvrant droit aux versements. En outre, sauf exception, les marchés, les commandes et les factures n'ont pas été transmis à la Cour.

CONCLUSIONS

Il apparaît urgent et impératif de repenser les conditions juridiques et financières de l'intervention de l'Etat dans les départements d'outre-mer. L'extrême liberté prise par l'administration avec les règles d'exécution des dépenses publiques est source de gaspillages récurrents, qui se perpétuent malgré les observations répétées de la Cour.

Une telle situation n'est pas admissible.

Pour y mettre fin il est nécessaire de reprendre intégralement le décret du 17 juillet 1984 fixant l'organisation et le fonctionnement du FIDOM en s'inspirant de deux principes directeurs :

- articuler les nouvelles dispositions avec celles de la loi d'orientation pour l'outre-mer, notamment l'article 74 qui instaure une « commission des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer » dont les missions, concernant le FIDOM¹⁰, devraient être à cette occasion clairement précisées par le décret ;

10 Mais aussi, sans doute, le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM).

- coordonner étroitement la gestion relevant de l'administration centrale et celle conduite aux niveaux déconcentrés faute de quoi la commission précitée serait dans l'incapacité d'évaluer réellement les investissements consentis par la collectivité nationale dans les départements d'outre-mer.

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

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les remarques formulées par la Cour tant sur l'absence de respect du cadre juridique de fonctionnement de ce fonds que sur le manque de suivi des subventions accordées.

S'agissant du cadre juridique, il est d'ores et déjà prévu dans le projet de décret d'application de l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer d'intégrer des informations relatives au suivi et à l'évaluation des investissements de l'Etat dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte dans le rapport que transmettra chaque année la commission au Gouvernement. A ce titre, la commission sera notamment informée de la répartition des crédits du FIDOM.

En ce qui concerne le suivi des subventions d'investissements, des échanges sont déjà intervenus entre la direction du budget et les services du secrétariat à l'outre-mer afin de mettre en place un suivi précis des autorisations de programme déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements et territoires d'outre-mer.

REPONSE DU SECRETAIRE D'ETAT A L'OUTRE-MER

La Cour des comptes relève le non-respect du cadre juridique en vigueur pour la gestion des crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM). En particulier la Cour signale l'absence de réunion depuis 1994 du comité directeur du Fonds.

L'explication à l'effacement du rôle du comité directeur du FIDOM réside dans l'importance de la contractualisation des crédits inscrits à ce chapitre budgétaire.

L'évolution croissante de ce taux de contractualisation dès 1995 (70 % en 1995 ; 82 % en 1999 ; puis 90 % en 2001) a rendu caduc l'engagement qui avait été pris de redonner un rôle actif au comité directeur. En effet, hors opérations spécifiques « SOFIDEG » au titre du plan vert pour la Guyane, les crédits non contractualisés s'élevaient à 3,66 M€ en 1995, 4,27 M€ en 1996, 4,57 M€ en 1997, 2,74 M€ en 1998 et 4,42 M€ en 1999. La faiblesse de ces montants, et par suite des enjeux, rendaient moins pertinente la mobilisation d'un comité directeur pour statuer sur leur utilisation.

La Cour signale la modestie du rôle de la commission interministérielle instituée par le décret du 5 novembre 1970 dont la dernière réunion remonte au 9 octobre 1998.

Il peut être répondu que si, en la forme expresse prévue par le décret précité, la commission interministérielle ne s'est pas réunie en 1999 et en 2000, en fait ces deux années ont donné lieu à un intense travail de coordination interministérielle en matière d'investissement outre-mer dans le cadre de la préparation des contrats de plan et de développement.

En effet, outre les réunions d'arbitrage par le cabinet du Premier ministre et les réunions de présentation aux ministères des enjeux par le cabinet du SEOM, plusieurs réunions interservices, soit sous la présidence du DATAR (pour les départements d'outre-mer), soit sous la présidence du DAESC (pour les territoires, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) ont été tenues en 1999 et 2000.

Dans ces conditions, la convocation de la commission interministérielle prévue par le décret du 5 novembre 1970 n'est pas apparue nécessaire, en effet la liste des participants aux réunions interministérielles recouvrait très largement celle composant la commission interministérielle.

S'agissant des informations destinées contrôler la réalisation des opérations d'investissement engagées outre-mer et, plus généralement, pour évaluer la politique d'investissement menée dans les DOM, il est donné acte à la Cour que les rapports des préfetures sur l'exécution des dépenses du FIDOM restent perfectibles, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la gestion.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, rejoint en cela par le secrétariat au budget, confirme sa volonté de mettre en place un instrument de suivi rigoureux des opérations d'investissement, dont il apparaît que la qualité, notamment pour ce qui a trait à l'évaluation, passe par la recherche d'une meilleure articulation entre les travaux conduits au niveaux déconcentrés et ceux relevant de l'administration centrale.

Une réflexion est actuellement en cours pour finaliser la forme la plus efficace que pourrait prendre une aide méthodologique et une meilleure articulation entre l'échelon central et les échelons déconcentrés, afin d'assurer la production des données nécessaires à un suivi et à une évaluation de qualité.

De plus, la contractualisation croissante des crédits du FIDOM aura pour effet de les soumettre au droit commun du suivi de l'exécution des contrats de plan mis en œuvre par la DATAR et de leur évaluation pilotée par le commissariat général au plan. Ces cadres définis au niveau national permettront de remédier au caractère disparate reproché aux présentations précédentes.

Enfin, il peut être noté que, s'agissant de l'évaluation ex-ante des projets d'investissement, la décision récente de la direction générale de la comptabilité publique de doter les régions d'outre-mer, à l'instar de celles de

métropole, de missions d'expertise économique et financière (MEEF) constituera un apport précieux, à condition cependant que l'espace Antilles-Guyane soit suffisamment pris en compte.

L'analyse de la Cour concernant le FIDOM décentralisé est dans l'ensemble partagée par l'administration de l'outre-mer. Le mécanisme de la dotation globale prévue par le décret n° 89-357 du 5 juin 1989 a en effet conduit à l'émergence de « réclamations » de la part de collectivités bénéficiaires.

A la demande du Premier ministre une expertise a été réalisée en 1999 par les services des secrétariats d'Etat au budget et à l'outre-mer pour dresser un constat des besoins de complément de crédits.

La méthode retenue a consisté, schématiquement, à répertorier les attributions de subventions au titre du FIDOM décentralisé en s'appuyant sur la production des arrêtés préfectoraux, puis à s'assurer de la prise de délibérations par les collectivités attributaires décrivant les opérations prévues en emploi des crédits attendus du FIDOM décentralisé (avec le cas échéant délibérations modificatives) et enfin à vérifier que les mandatements concernant les opérations prévues par les délibérations précitées ont donné lieu à paiement par les comptables publics par la production d'états certifiés demandés aux payeurs.

Sur ces bases, les besoins identifiés en crédits de paiement par collectivité ont été établis.

Les collectivités qui, jusque là, n'avaient pas été impliquées dans l'expertise, ont été destinataires en janvier 2001 d'un courrier leur faisant part du chiffrage les concernant. Parallèlement, un courrier a été adressé aux préfets, leur demandant de notifier à chacune des collectivités le montant qui la concerne. Un délai leur a été laissé pour, le cas échéant, transmettre au préfet, aux fins d'examen, d'éventuelles pièces justificatives qui n'auraient pu être prises en compte. Les expertises sont en phase de finalisation.

Les versements interviendront en deux temps : en 2001 (les lois de finances rectificatives pour 1999 et 2000 ont chacune doté le chapitre 68-03 de 7,62 M€ de crédits de paiement) et en 2002 pour le solde.

Une fois les versements au titre du FIDOM décentralisé opérés, et les opérations clôturées, ce chapitre budgétaire sera supprimé.

De façon plus générale, à la lumière des observations de la Cour, des évolutions de la structure des crédits inscrits au FIDOM et compte tenu de la pratique observée ces dernières années, le SEOM proposera de procéder à une réforme des textes en vigueur concernant la gestion du FIDOM.

Il souhaite également inscrire les évolutions en cause dans le cadre plus large des dispositions de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-

mer (LOOM) qui prévoit des modalités de suivi des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer.

En effet, l'article 74 de la LOOM instaure une « commission des comptes économiques et sociaux des départements d'outre-mer (CCESDOM) » dont la mission est double. Il s'agit de rendre compte annuellement au parlement et au gouvernement à la fois de la situation économique et sociale des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ce qui doit inclure la présentation des dépenses d'investissements de l'Etat (et donc du FIDOM), et des conditions de la mise en œuvre des dispositions instaurées par cette loi.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer propose de mettre à profit la création de cette commission, dont les règles doivent être fixées par un prochain décret, pour réfléchir à une meilleure articulation entre celle-ci et les instances en charge de la gestion des crédits du FIDOM.

A noter que la compétence de cette commission a été étendue à Mayotte qui est éligible au FIDOM.

S'agissant de l'exécution des opérations, le financement par le FIDOM, à la Réunion, des actions d'encadrement des structures et des actions du centre technique de l'industrie sucrière (CITS) ainsi que des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) a été admis par dérogation compte tenu de l'importance économique et sociale de la filière canne à sucre dans ce DOM.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'emploie, avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, à régulariser cette situation en trouvant un autre support budgétaire.

La Cour relève également que des subventions sont versées alors que les travaux concernés apparaissent largement antérieurs à la décision attributive de subvention, notamment pour des opérations d'assainissement des eaux usées, de l'alimentation en eau potable, des aides économiques ou des opérations concourant au développement touristique.

S'agissant de crédits classés en catégorie II, la gestion de la dépense est assurée localement par les ordonnateurs secondaires en liaison avec leur comptable assignataire.

L'administration centrale met en place d'une part, les autorisations de programme destinées à l'octroi de subventions après répartition, par opérations ou par dotation déconcentrée, décidée par le comité directeur du FIDOM ou, par délégation, par son comité restreint et d'autre part, les crédits de paiement sur demandes des services déconcentrés et après examen de leurs situations d'exécution des crédits délégués.

Il convient cependant de rappeler que les subventions accordées au titre du FIDOM n'étaient pas, selon l'analyse du secrétariat d'Etat à l'outre-

mer, assujetties au décret n° 72-196 du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat, qui prévoit au premier alinéa de son article 10 que la décision attributive de subvention doit être préalable au commencement d'exécution de l'opération à subventionner.

Toutefois, il a paru souhaitable de s'inspirer de la prudence des règles de gestion contenues dans ce décret en demandant, par circulaire en 1995, aux ordonnateurs secondaires de respecter certaines dispositions de ce texte. Force est de constater que ces instructions n'ont pas toujours été suivies.

L'administration de l'outre-mer prend donc acte des constatations relevées par la Cour en précisant que cette difficulté ne se pose plus depuis l'intervention du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat qui s'applique explicitement au FIDOM.

En ce qui concerne la subvention attribuée à la société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) au titre du CPER 1994-1999, les éléments de réponses ci-après peuvent être apportés :

- le marché principal, d'un montant de 1 266 927,91 € date de 1989, ainsi que le deuxième marché ;
- l'ordre de service pour ce premier marché a été émis le 23 mars 1995 ;
- l'ordre de service n° 7 a été émis le 9 avril 1996 pour le deuxième marché, pour un montant de 137 204,12 € TTC.

Sur le plan technique, les travaux relevant des observations de la Cour font bien partie du dossier de demande de financement qui a été agréé. Le dossier technique initial inclut en effet la pose du réseau d'assainissement entre les regards R6 et R8 sur la commune de Saint-Louis.

Sur le plan juridique, l'écart important entre la date de passation du marché et le démarrage des travaux ne constitue pas une infraction à la réglementation sur les marchés publics comme l'indique l'échange de courrier, produit à la Cour, entre la direction régionale de l'environnement (DIREN) et la Direction de l'agriculture et de la forêt.

S'agissant des crédits mobilisés à la suite du cyclone HUGO, il est rappelé que les actions du plan de relance de l'économie ont accordé une place importante au développement touristique parce que ce secteur a particulièrement souffert du cyclone.

La gestion du plan a été calquée sur la procédure mise en œuvre dans le cadre du contrat de plan. Ainsi, l'instance consultative, intitulée comité d'engagement, regroupait les représentants des collectivités (région et département) et les chefs de services déconcentrés de l'Etat. Elle a été placée sous la présidence du secrétaire général pour les affaires économiques et régionales de la préfecture représentant le préfet avec la participation du trésorier-payeur général ou son représentant.

Ce comité d'engagement a eu pour fonction d'émettre des avis sur la qualité et l'opportunité des dossiers instruits le plus souvent au préalable en comité technique ainsi que sur le montant de l'aide à accorder.

Parmi les opérations décidées par le comité d'engagement du 29 avril 1994, il a été prévu d'accorder au défi français une subvention de 0,15 M€ au titre de la promotion touristique et de 0,61 M€ pour la création d'un centre nautique au titre du développement des entreprises de production.

Ces deux subventions ont été imputées sur la délégation n° 3077 du 25 mars 1994. S'agissant de l'opération « centre nautique » n° 94.27433, elle a été affectée et engagée en 1994 pour un montant de 0,61 M€ puis a fait l'objet d'une annulation de 0,30 M€ visée du contrôleur financier central sous le n° 3534 du 29 juin 1998 en application de l'article 3 du décret n° 95-726 du 9 mai 1995 puisque 0,30 M€ seulement d'autorisations de programme étaient consommés.

Pour ce qui a trait au plan de développement agricole de la Guyane, l'Etat a lancé en 1976 un programme visant à favoriser l'implantation d'agriculteurs dans des zones non exploitées de la Guyane. Ce programme, dénommé « Plan Vert », prévoyait l'installation de 260 exploitations dans ce département grâce à l'octroi de 42,69 M€ de subventions et de 32,78 M€ de prêts garantis sur des ressources du Fonds d'investissement des DOM (FIDOM).

Le bilan de l'application de ce plan est contrasté. Cette opération a permis de montrer qu'il était possible de développer certaines formes d'agriculture en Guyane (élevage, maraîchage). Depuis d'autres spéculations comme le riz ont vu le jour. En outre, on peut estimer à une quarantaine le nombre d'exploitations installées dans le cadre du plan vert et maintenues à ce jour et il existe désormais de véritables professionnels de l'agriculture dans ce département.

Un plan de restructuration a été donc mis au point et concrétisé par les instructions interministérielles du 23 septembre 1989 et en juillet 1998 signées des ministres de l'économie des finances et du budget, de l'agriculture et de la forêt et de l'outre-mer.

Toutefois, l'application de ce plan a révélé certaines difficultés.

En premier lieu le travail de sols vierges nécessite plusieurs années avant de les stabiliser et donc de pouvoir obtenir des récoltes significatives. Dans ces conditions les disponibilités financières des agriculteurs installés ont parfois été insuffisantes pour leur permettre de vivre pendant la période de non production (4 à 5 ans).

En second lieu, les investissements nécessaires se sont avérés plus importants que prévus initialement du fait en particulier de l'enlèvement d'une couche superficielle du sol impropre à la culture (pégasse).

Enfin, les agriculteurs installés n'avaient pas tous de formation agricole ou celle-ci était dans certains cas insuffisante pour permettre de pratiquer une agriculture dans des conditions climatiques difficiles, sans encadrement rapproché.

La SOFIDEG, saisie par les soins du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, a établi le bilan financier au 30 juin 2001 qui a été transmis à la Cour.

Toujours en Guyane, la Cour relève que la défaillance du comité national d'entraide franco-vietnamien, franco cambodgien, franco-laotien (emprunteur) a entraîné sur le FIDOM une dépense de 5,81 M€ sur un emprunt de 3,35 M€.

Il est rappelé qu'en 1981, le comité national d'entraide a obtenu du fonds de rétablissement du conseil de l'Europe (FRCE) un prêt de 3,35 M€ (22 MF) consenti en deutsch mark et en francs suisses (5,5 MDM et 2,5 MFS), garanti conjointement par le ministère des départements et territoires d'outre-mer et le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et destiné à consolider et développer deux implantations de réfugiés H'Mongs en Guyane.

Pour faciliter l'octroi du prêt, le ministère en charge de l'outre-mer s'était engagé par lettre du 29 avril 1981 à prendre toutes mesures utiles en vue du recouvrement par le fonds de la créance constituée par ce prêt. Compte tenu du différé de 5 ans de remboursement du capital, c'est au cours de l'année 1987 que les premiers remboursements en capital auraient dû intervenir. Il est alors apparu que les bénéficiaires du prêt n'étaient pas en mesure d'assurer la charge que constituait son remboursement.

Le ministère de l'économie et des finances et le ministère des affaires étrangères qui représentent la France dans les instances du fonds ont alors examiné avec le fonds les conditions dans lesquelles pourrait intervenir le remboursement du prêt.

Il a ainsi été décidé à l'occasion d'une réunion interministérielle le 21 novembre 1987 que :

- la France honorerait ses engagements et rembourserait le FRCE suivant un nouvel échéancier proposé par le fonds ;
- la dépense serait supportée par le ministère en charge de l'outre-mer qui se verrait ouvrir les crédits nécessaires sur son budget ;
- une mission commune IGAS/IGF déterminerait les conditions d'utilisation des emprunts consentis et définirait les conditions dans lesquelles pourrait intervenir la subrogation de l'Etat dans les droits du comité national d'entraide vis-à-vis des bénéficiaires finals du prêt.

Conformément à ces principes, depuis 1989, le ministère en charge des départements et territoires d'outre-mer s'est substitué au comité d'entraide pour le remboursement de ce prêt.

Sur ces bases, ont été délégués sur le FIDOM 5,82 M€ en autorisations de programme et 5,80 M€ en crédits de paiement au 30 septembre 1996 tel qu'il apparaît dans le tableau joint en annexe. Une explication de l'écart relevé par la Cour réside notamment dans l'application des taux de change.

Enfin, La Cour relève une succession d'approximations en ce qui concerne l'opération « terminal à conteneurs de la Pointe des Grives à Fort-de-France ».

Les éléments de réponse ci-après peuvent être apportés :

Selon la procédure généralement suivie, pour procéder aux paiements des travaux réalisés dans le cadre de cette opération, le bureau de la programmation des crédits de l'Etat a reçu des services de la direction départementale de l'équipement, gestionnaire de cette opération, un certificat pour paiement établi en trois exemplaires. Ce document est assorti de la convention concernée, de la lettre de commande et d'un devis s'il s'agit d'une commande simple.

Toutefois, pour le versement des soldes prévues dans les conventions, les dossiers d'avant-projet détaillé ne sont pas toujours transmis. La certification du service fait établie par le DDE a cependant permis le paiement, la trésorerie générale chargée de la vérification de la dépense ne s'étant jamais opposée à cette pratique.

S'agissant des marchés, les états d'acompte établis par la DDE sont transmis pour mandatement à la préfecture.

L'ensemble des pièces justificatives pour cette opération est détenu par les services de la direction départementale de l'équipement. La préfecture de la Martinique a transmis le 13 septembre 2001 les éléments de réponses attendus par la Cour des comptes. La Cour a été destinataire de cet envoi.

En conclusion, comme indiqué supra, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer veillera à la révision des modalités réglementaires fixant l'organisation et le fonctionnement du FIDOM en tenant compte des deux principes directeurs précisés par la Cour des comptes ; à savoir :

- articulation avec la commission de l'article 74 de la loi d'orientation pour l'outre-mer étant précisé que le décret d'application de cet article ne pourra confier à ladite commission qu'un rôle de suivi de l'emploi du FIDOM, en effet, après expertise, il apparaît que la présence d'élus locaux en son sein renvoie à un niveau législatif l'attribution d'un rôle plus complet (même consultatif) ;
- étroite coordination entre l'administration centrale et les niveaux déconcentrés d'exécution de la dépense.

Chapitre V

Secteur public local

1

Les relations entre les collectivités publiques et les casinos

PRESENTATION

Les casinos français ont connu, ces dernières années, en raison du développement des machines à sous, un essor qui contraste avec leur déclin pendant les années 1980. Cette évolution s'est traduite par des bouleversements profonds : concentration des sociétés exploitantes dans les mains de quelques groupes, ouverture de nouveaux casinos, très fort accroissement du nombre d'entrées. La croissance du chiffre d'affaires a entraîné une progression soutenue des bénéfices réalisés par ces sociétés et des prélèvements publics sur le produit brut des jeux, qui ont dépassé 1 Md€ en 2000.

Cette mutation de grande ampleur justifiait que les juridictions financières décident, fin 1999, de lancer une enquête sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos. Treize chambres régionales des comptes¹ ont examiné, en 2000, les relations entre les communes et une soixantaine de casinos. Ces contrôles ont donné lieu à des observations adressées aux maires des communes concernées. La Cour des comptes a, de son côté, examiné l'évolution de la législation et de la réglementation des jeux ainsi que les relations entre les autorités de contrôle (ministères de l'intérieur et des finances) et les casinos tant au niveau national que dans plusieurs départements.

Une telle enquête aborde nécessairement, au-delà des contrôles de régularité, des « problèmes de société ». Les juridictions financières n'ont certes pas compétence pour émettre une appréciation, quant au fond, sur la politique des jeux d'argent et de hasard en France, mais elles sont fondées en revanche à examiner les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics préparent leurs décisions, notamment en termes de

¹ Les treize chambres participantes sont celles d'Alsace (un casino contrôlé), Auvergne (3), Bretagne (5), Ile-de-France (1), Lorraine (2), Basse-Normandie (11), Haute-Normandie (1), Nord-Pas-de-Calais (2), Pays de la Loire (7), Picardie (2), Provence-Alpes-Côte d'Azur (14), Rhône-Alpes (9) et Martinique (1).

collecte et d'analyse des informations sur les effets du développement de l'offre de jeux.

I – Les casinos dans l'économie française

Jusqu'à la fin des années 1980, les 140 casinos en service en France, dont le produit brut des jeux était inférieur à 150 M€, constituaient, assez largement, un monde à part : établissements peu rentables, mal entretenus et en déclin, avec une clientèle limitée (1,8 million d'entrées pour la saison² 1986) et une image vieillotte. Les casinos étaient, avant 1987, des entreprises de main d'œuvre³ n'exploitant que des jeux traditionnels et détenues, pour la plupart, par des entrepreneurs individuels. De surcroît, les difficultés financières rencontrées par de nombreux casinos ne les incitaient pas à développer les activités annexes obligatoires prévues par la réglementation, à savoir la restauration et les spectacles.

L'introduction d'« appareils automatiques de jeux de hasard », autrement dit des machines à sous, autorisée par la loi du 5 mai 1987, a radicalement transformé le secteur et placé la France parmi les premiers pays du monde pour la fréquentation des casinos et le produit brut des jeux dégagé par ces établissements. Un tel bouleversement dans un temps très court a des conséquences notables pour l'Etat, les communes et les sociétés exploitantes, sans que les textes régissant les jeux de hasard aient été modifiés en conséquence.

A – L'essor des casinos français dans la décennie 1990

L'essor des casinos français dans les années 1990 se manifeste, notamment, par la forte progression du produit brut des jeux (PBJ) qui représente ce que le casino encaisse après redistribution des gains aux joueurs mais avant les prélèvements publics au profit de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de la commune où il est implanté. De l'exercice 1993 à l'exercice 2000, le PBJ des casinos français est passé de 0,6 à 1,7 Md€ soit une progression de 183 % grâce aux machines à sous

² La saison ou l'exercice d'un casino commence le 1^{er} novembre de l'année précédant celle indiquée et se termine le 31 octobre de l'année indiquée.

³ Il faut cinq employés présents en permanence pour exploiter une table de roulette française ; pendant longtemps, les employés de jeux traditionnels n'étaient rémunérés qu'aux pourboires.

dont le produit dépassait celui des jeux traditionnels dès 1992 et représentait, pour l'exercice 2000, 89,4 % du produit total, avec 1,5 Md€. Cette forte hausse résulte de l'augmentation du nombre de casinos (26 établissements ouverts ou rouverts en 7 ans), de la croissance du parc de machines à sous (+ 68 % pendant la période) et de la progression du nombre des entrées dans les casinos (66,5 millions pour la saison 2000). Cette évolution s'est traduite également, par une relative marginalisation des jeux de table dans la quasi totalité des casinos à l'exception notable de celui d'Enghien-Les-Bains (seul casino de la région parisienne) qui se situe au 6^{ème} rang national (PBJ de 44,3 M€ pour l'exercice 2000) sans exploiter de machines à sous.

Les trois premiers casinos par ordre décroissant de PBJ étaient, pour la saison 2000, ceux de Charbonnières dans le Rhône (PBJ de 66,8 M€ avec 400 machines à sous), Divonne-les-Bains dans l'Ain (53,2 M€ avec 355 machines) et le « Ruhl » à Nice (49,6 M€ avec 300 machines). Il convient de noter, toutefois, que la France se caractérise par un nombre élevé de petits établissements réalisant un faible produit comme le révèle le tableau ci-dessous établi pour l'exercice 2000 :

Tranches de PBJ en M€	Nombre de casinos	% du PBJ total
PBJ supérieur à 30,5 M€	9 (8)*	24,8 (40,4)*
PBJ compris entre 15,2 et 30,5 M€	25 (12)*	30,2 (28,7)*
PBJ compris entre 7,6 et 15,2 M€	42 (15)*	26,2 (20,4)*
PBJ inférieur à 7,6 M€	90 (22)*	18,8 (10,5)*
PBJ total : 1 732 M€	Total : 166 casinos (57)*	100 (100)*

* dont, entre parenthèses, les casinos inclus dans l'enquête des juridictions financières

La croissance du produit des jeux a entraîné une hausse sensible du chiffre d'affaires (après prélèvements publics sur le PBJ) et du résultat des casinos qui s'est accompagnée d'un mouvement de concentration du secteur. Alors que les groupes ne réalisaient qu'environ un quart du produit total des casinos français en 1990 contre les trois-quarts pour les indépendants, cette proportion est aujourd'hui inversée : les sept plus grands groupes (dont la plupart sont cotés en Bourse) possédaient, en 2000, 101 casinos et réalisaient 71,8 % du total du PBJ, les trois premiers étant Partouche (19 % du PBJ total), Barrière (16,8 %) et Accor (10 %). Le phénomène de concentration s'explique notamment par les difficultés rencontrées ces dernières années par l'ensemble des exploitants pour accroître leur parc de machines à sous, en raison de la politique du ministère de l'intérieur consistant à limiter l'ouverture de nouveaux établissements, ce qui a conduit les sociétés les plus puissantes à

privilégier une croissance externe et à racheter des casinos existants ; de plus, la forte progression du chiffre d'affaires et des bénéfices très élevés réalisés par les casinos depuis dix ans suscite des convoitises et incite des groupes financiers extérieurs au secteur à investir dans cette activité très lucrative.

Au niveau mondial, la France se place au deuxième rang pour les casinos, loin derrière les Etats-Unis dont le PBJ dépassait 22 Md€ en 1999 avec 734 casinos dont 275 installés dans des réserves indiennes et 30 sur des bateaux. En Europe toutefois, la France devance largement ses partenaires, aussi bien en ce qui concerne le PBJ des casinos que le nombre d'établissements (le Royaume-Uni arrive en deuxième position avec un PBJ de 0,7 Md€ pour 118 casinos exploités en 1999, dont 23 à Londres), mais il faut préciser que, contrairement à la France, de nombreuses machines à sous sont exploitées légalement hors des casinos dans la plupart des pays européens.

B – Les casinos et les autres jeux d’argent et de hasard

Bien que les statistiques produites chaque année par les services de l’Etat ne fassent pas apparaître le montant des mises des joueurs dans les casinos, il est possible d’évaluer celui-ci à environ 24 Md€ pour la saison 2000 (sur la base d’un taux de redistribution moyen d’environ 93 %, tous jeux confondus, constaté par plusieurs chambres régionales des comptes). A titre de comparaison, la somme des mises des joueurs s’élevait, en 2000, à 6,4 Md€ pour la Française des Jeux et 5,8 Md€ pour le PMU, ces deux secteurs ayant connu une augmentation respective de leur chiffre d’affaires de près de 40 % et 10 % entre 1992 et 2000.

L’activité des casinos se déroule depuis quelques années dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Alors que la nature et la rapidité des jeux offerts par la Française des Jeux et par le PMU se sont rapprochées de celles des casinos, de nouvelles formes de concurrence se développent telles que les jeux sur Internet ou les machines à sous clandestines. Depuis plusieurs mois, les sites de loterie en ligne connaissent un succès grandissant en France à l’instar du phénomène observé aux Etats-Unis où ces sites sont parmi les plus visités⁴. Cependant, outre qu’ils offrent peu de garantie aux joueurs, ces sites échappent au contrôle des Pouvoirs publics et aux prélèvements publics. Conscient des risques induits par ce phénomène, le ministère de l’intérieur a mis en place, en 2000, un service de veille Internet chargé d’empêcher l’implantation de tels sites sur le territoire français, mais cette action ne pourra être réellement efficace que dans le cadre d’une concertation internationale qui fait défaut à ce jour. Par ailleurs, on constate une progression du nombre des machines trafiquées dans les bars, du moins si l’on s’en réfère aux saisies effectuées par les services de police. L’ampleur de ce phénomène est difficile à évaluer, les chiffres avancés variant, selon les sources, de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers de machines. Le principe de ce trafic est simple : il consiste à transformer de simples jeux de comptoir (de type « flippers » ou jeux vidéo) en de véritables machines à sous, grâce à la mise en place d’un dispositif électronique à l’intérieur de la machine et d’un système d’échange de points ou de jetons gagnés contre des sommes d’argent versées discrètement au comptoir. Ces machines, très lucratives pour leurs exploitants, échappent souvent au contrôle de l’Etat et aux prélèvements publics.

⁴ Selon un sondage récent réalisé par « Net Value », 21,6 % des internautes français (soit 1,25 millions de personnes) se sont connectés à des sites de jeux d’argent au mois de juillet 2000 contre 6,1 % en février 2000.

C – L’Etat, garant de l’ordre public et principal bénéficiaire des prélèvements publics

Cette croissance de l’activité des jeux dans les casinos nécessite une vigilance plus grande de la part de l’Etat qui est garant de l’ordre public et qui exerce la tutelle de ce secteur. Il doit, à la fois, veiller à protéger les publics les plus fragiles (jeunes, joueurs pathologiques...) contre les risques découlant de l’excès de jeu et, par des contrôles appropriés, s’efforcer de prévenir les fraudes qui pourraient être exercées au détriment de lui-même, des joueurs ou des tiers. Les flux d’argent sont, en effet, très élevés dans les casinos et ne donnent quasiment jamais lieu à l’établissement de factures ou de pièces justificatives ce qui induit des tentations et des risques et nécessite une grande rigueur dans les procédures de gestion et les contrôles. La responsabilité particulière de l’Etat dans la régulation des activités de jeux a d’ailleurs été admise, à plusieurs reprises, par la Cour de Justice des Communautés européennes⁵ qui reconnaît aux autorités nationales le pouvoir d’apprécier la nécessité d’une interdiction totale ou partielle de ces activités, d’en organiser la gestion par des organismes publics ou privés et d’effectuer les contrôles qui leur semblent utiles pour des motifs d’ordre public, de santé publique ou des raisons impérieuses d’intérêt général.

La responsabilité de l’Etat est d’autant plus engagée qu’il est le principal bénéficiaire des prélèvements opérés dans les activités des jeux. Les casinos sont soumis à plusieurs prélèvements sur le produit brut des jeux effectués au profit de l’Etat, des organismes de sécurité sociale et des communes d’implantation. L’Etat a bénéficié, pour la saison 2000, d’un prélèvement de l’ordre de 0,7 Md€ sur un total de prélèvements publics de 1,1 milliard. Ce prélèvement a plus que triplé depuis l’exercice 1993. Il se rapproche, depuis quelques années, des prélèvements effectués sur les jeux exploités par la Française des Jeux ou le PMU, qui se sont élevés, respectivement, à 1,7 et 0,9 Md€ en 2000. On se doit toutefois de relever l’ambivalence du rôle de l’Etat à la fois acteur à travers la Française des Jeux et régulateur dans un domaine aussi sensible.

D – L’impact des casinos sur les communes d’implantation

Pour une commune, l’implantation d’un, voire de plusieurs casinos, est une source de recettes financières non négligeables. Outre les

⁵ Voir notamment les arrêts Schindler du 24 mars 1994, Läära du 21 septembre 1999 et Zenatti du 21 octobre 1999.

prélèvements sur le PBJ prévus par le cahier des charges et la part du prélèvement de l'Etat qui lui est reversée, la commune bénéficie des taxes directes locales acquittées par la société exploitante (principalement la taxe professionnelle) et de recettes diverses telles que le loyer ou la redevance lorsque les jeux sont exploités dans un bâtiment communal, sans oublier les effets sur l'emploi des autres activités. Au total, l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation d'un casino peut représenter une part significative des recettes de fonctionnement du budget communal. Cette part est très variable selon les cas mais elle est évidemment plus forte pour les communes peu peuplées et disposant d'un casino exploitant de nombreuses machines à sous. Ainsi, en 1999, 60 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune de Divonne-les-Bains, soit 6,8 M€, provenaient des ressources tirées de l'exploitation du casino, par ailleurs premier employeur de la commune, alors que pour la ville de Cannes, cette part ne représentait que 7,7 %, bien que ces ressources se soient élevées à environ 15 M€.

Outre les retombées financières directes, les casinos doivent, réglementairement, contribuer à l'animation touristique en offrant un service de restauration et en organisant des spectacles. Bien que cet effort de restauration et d'animation soit inégal selon les établissements, les exigences croissantes imposées par le ministère de l'intérieur lors du renouvellement ou de l'extension des autorisations de jeux, ou par les communes lors du renouvellement des cahiers des charges, ont incité les exploitants à améliorer voire étendre leur service de restauration et à s'impliquer davantage dans l'animation de la commune. Ce fut le cas, par exemple, à Antibes où le nouveau cahier des charges signé en 1996 avec le casino « La Siesta » prévoit, outre le versement annuel de deux subventions de 0,15 M€ chacune destinées au développement touristique et culturel de la commune, la construction de deux restaurants supplémentaires. Cet investissement, réalisé en deux ans, a entraîné des créations d'emplois.

Il faut mentionner enfin l'effet, sur la capacité d'accueil touristique de quelques communes, de l'abattement dit « hôtelier »⁶, qui s'analyse en fait comme une subvention fiscale et qui a incité certains exploitants à rénover des hôtels en déclin ou à créer de nouveaux établissements.

⁶ Les principaux prélèvements publics sont assis sur le produit brut des jeux après un premier abattement de 25 % et, s'il y a lieu, après un abattement supplémentaire de 5 % (institué en 1961 et modifié en 1995) en cas de dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien à caractère immobilier que les casinos réalisent dans les établissements thermaux et hôteliers leur appartenant ou appartenant à une collectivité territoriale et dont ils assurent la gestion.

II – La maîtrise du secteur par l’Etat

A – Le dispositif législatif et réglementaire

1 – Un dispositif ancien et partiellement inadapté

En France, les jeux de hasard sont soumis, depuis longtemps, à un régime d’autorisation expresse par dérogation au principe général d’interdiction⁷. Avec la loi du 15 juin 1907, certains jeux de hasard ont été explicitement autorisés dans les casinos des stations classées balnéaires, thermales ou climatiques. La loi de finances du 31 juillet 1920 a confirmé que l’exploitation d’un casino était interdite à moins de 100 km de Paris, cette règle ayant été assouplie en 1931 puis en 1998 au profit du casino d’Enghien-les-Bains.

Le décret du 22 décembre 1959 modifié énumère les jeux qui peuvent être autorisés ; il définit la procédure de délivrance des autorisations de jeux et les prélèvements effectués sur le produit brut des jeux. Il précise, en outre, que le taux de redistribution des machines à sous fixé par l’exploitant ne peut être inférieur à 85 % des enjeux et qu’il ne peut être modifié, au plus, que tous les trois mois. Il dispose enfin que la surveillance des casinos est exercée conjointement par les représentants des ministres de l’intérieur et des finances qui possèdent les mêmes prérogatives et droits de contrôle sur l’ensemble de l’exploitation des casinos. L’arrêté du 23 décembre 1959 modifié décrit de façon très détaillée les règles d’exploitation et de fonctionnement des jeux traditionnels et des machines à sous. Il précise qu’un casino doit comporter trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans qu’aucune d’elles puisse être affermée, c’est-à-dire sous-traitée ou confiée à un tiers.

L’examen de ce dispositif appelle plusieurs remarques :

- certaines dispositions sont devenues obsolètes ou n’ont jamais été appliquées : elles pourraient utilement être supprimées ; ainsi en est-il, de l’article 4 de la loi du 15 juin 1907 qui prévoyait, en plus des prélèvements sur le PBJ effectués par l’Etat et par la commune d’implantation au titre du cahier des charges, « un prélèvement de 15 %

⁷ Ce principe est désormais énoncé à l’article 1^{er} de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 après l’avoir été, depuis le 19^{ème} siècle, à l’article 410 de l’ancien code pénal.

au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques » ;

- le critère de station classée (balnéaire, thermale ou climatique) exigé par la loi du 15 juin 1907 pour qu'une commune soit éligible à l'implantation d'un casino est désormais d'autant moins pertinent qu'il a été remis en cause par la loi du 5 janvier 1988 (voir ci-après). Au 1^{er} janvier 2000, seules 257 communes étaient classées alors que de nombreuses communes situées en bord de mer ou en montagne et connaissant une forte fréquentation touristique ne l'étaient pas ; inversement, 61 casinos sont implantés dans des stations dites « thermales » dont l'activité thermale est parfois résiduelle quand elle n'a pas complètement disparu comme à Forges-les-Eaux ;

- les procédures relatives aux conditions d'exploitation des jeux et de fonctionnement des casinos se caractérisent par une forte concentration des missions et du pouvoir de décision au niveau des services centraux du ministère de l'intérieur ; si cette concentration peut s'expliquer par le souci de garantir une plus grande cohérence des décisions sur le territoire national, elle contribue, cependant, à l'allongement des délais d'instruction du fait de la multiplicité des intervenants et de la lourdeur des circuits de cheminement des dossiers. En outre, les maires interviennent également dans la procédure, au titre de la réglementation sur les permis de construire ;

- les procédures d'instruction applicables aux autorisations de jeux sont quasiment identiques pour les premières demandes, les renouvellements ou les extensions. La question est posée de savoir si une modulation des procédures, voire une gradation des contraintes, ne permettrait pas de tenir compte de la nature et de l'importance des demandes et d'alléger la tâche des services d'instruction.

En outre, la procédure d'instruction des demandes d'autorisation de jeux se caractérise par un certain manque de transparence, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de la commission supérieure des jeux (CSJ)⁸ chargée de donner un avis au ministre de l'intérieur. Cette instance consultative statue sans que puissent être dégagés les critères de ses avis. De même, les refus d'autorisation ou d'extension donnent lieu à des motivations très concises et fluctuantes dans le temps. Ainsi, par exemple, les refus d'extension du parc de machines à sous sont parfois motivés par « des besoins non justifiés tant au regard du produit attendu que de celui actuellement réalisé » sans que cette notion, qui renvoie à l'équilibre de l'offre et de la demande de jeux dans la zone géographique

⁸ Cette commission, instituée par un décret du 6 novembre 1934 modifié, comprend 15 représentants de l'Etat et 5 élus.

considérée, soit clairement définie. Cette situation est rendue possible par le fait que ni la législation ni la réglementation en vigueur sur les casinos ne fixent de critères objectifs d'attribution ou d'extension des autorisations de jeux, ce qui serait d'autant plus souhaitable que ces autorisations constituent l'essentiel de la valeur marchande des casinos. A cette absence de critères objectifs d'attribution s'ajoute l'inexistence d'une jurisprudence administrative en ce domaine dans la mesure où les décisions ministérielles ne font quasiment jamais l'objet de recours.

2 – Un dispositif dont la cohérence a été fragilisée par de profondes modifications

Depuis 1987, trois lois ont sensiblement modifié le régime juridique applicable aux casinos ; les deux premières vont plutôt dans le sens d'un assouplissement du dispositif antérieur ; la dernière y introduit, au contraire, des contraintes supplémentaires.

La loi n° 87-306 du 5 mai 1987 permet l'installation d'appareils de jeux automatiques (appelés plus communément « machines à sous ») dans les casinos. Cette réforme, qui résulte d'une initiative parlementaire, était motivée principalement par la volonté de dynamiser le secteur des casinos, dont l'activité déclinait depuis plusieurs années, et d'harmoniser la législation française avec celle de la plupart des pays de la Communauté européenne qui avaient déjà autorisé les machines à sous. Il faut cependant constater qu'aucun élément chiffré n'avait alors été produit à l'appui de l'argumentation ni en termes de constat de la situation ni en matière de prévision.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a étendu la possibilité d'implantation d'un casino aux villes principales des agglomérations de plus de 500.000 habitants qui participent au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra. Cette réforme, qui résulte aussi d'une proposition parlementaire, n'a pas davantage été précédée d'une évaluation quantitative de ses effets possibles. L'extension accordée aux grandes agglomérations hors de tout critère balnéaire, thermal ou climatique, remet en cause la logique qui avait inspiré la loi de 1907 et la réglementation de 1959. Elle a déjà été mise en œuvre à Bordeaux et à Lyon et il est probable que d'autres métropoles demanderont également, dans les prochaines années, l'implantation d'un casino sur leur territoire.

Cependant, c'est l'application au secteur des casinos de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, confirmée par l'avis du Conseil d'Etat du 4 avril 1995, qui a le plus

modifié le cadre juridique existant en introduisant notamment une obligation de mise en concurrence pour l'octroi ou le renouvellement des concessions. L'articulation entre cette nouvelle loi et le dispositif antérieur n'est pas évidente, dans la mesure où son adoption n'a pas donné lieu au « toilettage » complet des textes législatifs et réglementaires existants qui aurait été nécessaire.

B – Le système de prélèvements publics

Le tableau ci-après retrace l'évolution récente du produit des jeux des casinos et des différents prélèvements sur ce produit. Il ne tient compte ni des prélèvements obligatoires acquittés par les casinos comme par toutes les sociétés (charges sociales, impôts locaux et impôts sur les sociétés) ni des contributions des casinos à l'animation locale, les données correspondantes n'étant pas recensées.

(en millions d'euros)

Saison	1993/94	1995/96	1997/98	1999/2000
PBJ total	766	1 091	1 434	1 732
Prélèvements totaux	400	603	904	1 121
dont :				
- Etat	310	446	599	736
- sécurité sociale	-	25	127	164
- communes	91	131	178	221

Source : direction générale de la comptabilité publique

Le système actuel de prélèvements publics sur le PBJ résulte de textes nombreux superposés les uns aux autres sans véritable vue d'ensemble. La dégradation de la situation financière des casinos avait conduit le gouvernement, en 1986, d'une part, à aménager les dix tranches du barème du prélèvement progressif et, d'autre part, à réduire l'assiette des prélèvements publics en faisant passer l'abattement de base de 25 % à 35 %. Après l'autorisation des machines à sous, plusieurs décisions ont conduit à accroître les prélèvements publics : taux de l'abattement de base ramené à 25 % en 1988, deux nouveaux prélèvements, dits proportionnels, de 2 % sur le produit des machines à sous et de 0,5 % sur les jeux traditionnels introduits en 1991, contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) introduite en 1996 avec un

taux de 0,5 % appliqué à une assiette de 600 % du PBJ avant abattement et CSG appliquée depuis 1997 selon un mécanisme complexe⁹.

L'enquête des juridictions financières a montré que, lors de l'introduction de la CRDS puis de la CSG, la détermination des assiettes et des taux n'a pas été précédée d'analyse de leurs effets sur les comptes des sociétés concernées. De plus, ces contributions, annoncées comme devant s'appliquer à tous les revenus, ont en réalité pour assiette les pertes nettes annuelles des joueurs, alors que les machines à sous sont de petits ordinateurs dotés de nombreux compteurs qui peuvent calculer les gains bruts des joueurs.

Il faut souligner, en outre, les conséquences pour l'Etat et les collectivités locales du choix, pour les machines à sous, du PBJ théorique¹⁰ comme assiette pour le calcul des prélèvements publics. Au niveau national, ce PBJ théorique serait, selon les estimations des ministères de l'intérieur et des finances, inférieur d'environ 0,3 Md€ au PBJ réel, cet écart allant croissant depuis plusieurs années ce qui représente un manque à gagner non négligeable pour les collectivités publiques.

Le système des abattements appliqués pour déterminer l'assiette du prélèvement progressif est également relativement complexe et discutable sur le fond. Outre l'abattement légal de 25 %, les exploitants peuvent bénéficier, le cas échéant, de l'abattement « hôtelier » de 5 % et d'un autre abattement de 5 % pour financer le déficit des manifestations artistiques de qualité. L'enquête a montré que les procédures d'octroi et de liquidation de ces abattements supplémentaires sont compliquées pour les casinos et rendent difficiles les contrôles effectués par les services de l'Etat. De surcroît, l'abattement « hôtelier » procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires.

9 Actuellement, la contribution sociale généralisée (CSG) est appliquée aux casinos avec un taux de 10 % sur tous les gains des joueurs supérieurs à 1 524,5 € et avec un taux de 7,5 % sur une assiette de 68 % du PBJ des machines à sous.

10 En 1987, plutôt que d'asseoir les prélèvements publics sur la différence réelle (telle que mesurée par les compteurs des machines à sous) entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés, la réglementation a prévu de les asseoir sur un produit théorique calculé par machine en multipliant le montant constaté des mises par le complément à 1 du taux de redistribution programmé et notifié aux services de contrôle. Le taux de redistribution réel reste généralement inférieur à ce taux programmé qui ne serait atteint que si tous les joueurs successifs misaient toujours la somme maximum admise par la machine ; l'écart ou « glissement » dépend donc à la fois des caractéristiques techniques de chaque machine et du comportement des joueurs.

De son côté, le calcul du prélèvement au profit de la commune résulte de deux procédures distinctes : d'une part, 10 % du « prélèvement progressif » revient à la commune, à condition qu'il n'excède pas 5 % de ses recettes ordinaires de l'année précédente ; d'autre part, un autre prélèvement, plafonné à 15 % du PBJ, intervient en application du cahier des charges conclu entre la commune et le casino. Enfin, lorsque le taux du prélèvement de l'Etat ajouté au taux du prélèvement communal dépasse 80 %, le taux du premier est réduit de façon que le total des deux prélèvements soit de 80 %. Comme pour les abattements, une telle complexité, qui est source de divergences d'interprétation et d'erreurs d'application, est sans doute excessive.

Par ailleurs, il existe un « prélèvement à employer » qui impose aux casinotiers d'affecter la moitié des recettes supplémentaires découlant de l'application du barème actuel de prélèvement progressif sur le PBJ, plus favorable pour les casinotiers que le barème précédent (le barème de 1981 a été actualisé en novembre 1986), à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique de la commune. La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté que le « prélèvement à employer » était parfois mal calculé, rapportait peu aux communes et était souvent utilisé dans des conditions irrégulières.

Il faut enfin relever l'absence de prise en compte de l'intercommunalité dans l'affectation du prélèvement communal, alors que ce sont souvent des structures intercommunales qui prennent en charge la construction et la gestion des équipements publics indispensables à l'accueil de la population, y compris des touristes, tels que l'eau potable, l'assainissement ou l'enlèvement des déchets.

La modernisation du système de prélèvements publics sur le PBJ impliquerait donc, d'une part, de retenir le PBJ réel comme assiette pour les machines à sous et, d'autre part, le simplifier. La question du maintien de l'abattement légal de 25 % et celle de la simplification du barème mériteraient également d'être posées, eu égard à la forte progression des résultats des casinos ces dernières années.

C – La régulation et le contrôle des casinos par l'Etat

1 – Les missions des ministères de l'intérieur et des finances

Deux ministères sont plus particulièrement impliqués dans l'élaboration de la réglementation, la régulation et le contrôle du secteur des casinos : le ministère de l'intérieur et celui de l'économie, des

finances et de l'industrie¹¹. Quelques textes spécifiques prévoient, toutefois, l'intervention d'autres départements ministériels (tourisme, culture, santé ...) dans le déroulement de certaines procédures, notamment pour l'instruction des demandes d'abattement supplémentaire.

La loi de 1907 et la réglementation de 1959 confèrent un rôle central au ministère de l'intérieur dans les fonctions d'instruction des dossiers concernant les casinos et de contrôle de ces établissements. Ceci résulte de la primauté donnée aux considérations de police (moralité et ordre public) dans un secteur d'activité fonctionnant en dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent et de hasard. Deux services centraux jouent un rôle prépondérant. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques instruit les dossiers d'autorisation de jeux ou d'agrément, assure le secrétariat de la commission supérieure des jeux et contribue à l'élaboration de la réglementation. La direction centrale des renseignements généraux contrôle, avec l'aide des 185 correspondants de la sous-direction des courses et des jeux (SDCJ) présents dans les directions départementales, la régularité et la sincérité des jeux et assure une forte présence dans les établissements. Elle réalise périodiquement (en moyenne tous les 3 ans) un contrôle technique et financier des casinos. Ces correspondants exercent la surveillance des établissements et veillent au respect des prescriptions réglementaires. Ils procèdent également à des enquêtes administratives concernant, par exemple, les agréments d'employés de jeux ou de membres des comités de direction ou les demandes d'exclusion des salles de jeux. En outre, au niveau départemental, les préfetures procèdent à l'instruction des demandes d'autorisation ou d'agrément et elles assurent le contrôle de légalité sur les décisions des communes en matière de concession ou d'exploitation des casinos.

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, outre la direction du budget qui s'intéresse aux recettes publiques et au développement harmonieux des trois principaux secteurs de jeux, à savoir les casinos, le PMU et la « Française des Jeux », trois directions sont principalement concernées. La direction générale de la comptabilité publique centralise les rapports de vérification annuelle des casinos établis par les trésoriers payeurs généraux et s'assure que le réseau local du Trésor encaisse normalement les prélèvements et effectue sur place les

¹¹ Dans le cadre de cette enquête, la Cour a examiné, dans 16 départements de l'Ouest, du Sud-Est et de la région parisienne, les conditions de suivi et de contrôle des casinos par les préfetures et les directions départementales des renseignements généraux. Elle a également analysé, dans une douzaine de départements, les contrôles effectués par les trésoreries générales sur les casinos, notamment en matière d'assiette et de liquidation des prélèvements publics.

contrôles réglementaires. Elle établit, pour chaque saison de jeux, une synthèse donnant notamment des indications sur l'évolution du produit brut des jeux et des prélèvements publics. La direction générale des impôts soumet les sociétés de casinos à ses contrôles habituels et, en coopération avec les services des douanes, poursuit tous types de procédés frauduleux, notamment ceux liés à des opérations de blanchiment. Enfin, la direction générale des douanes et droits indirects collecte l'impôt sur les spectacles appliqué sur les machines à sous et sur les machines automatiques dans les bars. Elle surveille les importations d'appareils de jeux et les mouvements de fonds avec l'étranger liés aux casinos. Compte tenu de ces missions, il serait d'ailleurs utile d'examiner la possibilité de lui faire jouer un rôle plus actif dans la lutte contre les machines à sous clandestines.

2 – La réorientation nécessaire des contrôles de l'Etat

Les contrôles des services de l'Etat sur les casinos sont généralement précis et rigoureux mais pourraient être encore améliorés sur certains points. On observe, tout d'abord, une absence de coordination des contrôles entre les deux principaux ministères intéressés, aussi bien en termes de programmation des vérifications à effectuer qu'en termes de coopération concrète sur le terrain. Dans la quasi totalité des départements concernés, les services de l'Etat interviennent de façon totalement autonome sans concertation préalable. Plus grave encore, les échanges d'information sur les résultats des contrôles sont très rares entre les services et, en tout cas, ne sont jamais systématiquement organisés.

Une grande partie des contrôles effectués portent sur des aspects secondaires de l'activité des casinos ou n'ont qu'une efficacité limitée alors que des aspects essentiels ne sont pas suffisamment examinés. Ainsi, par exemple, les services du Trésor consacrent-ils une partie non négligeable de leur activité à vérifier l'assiette des abattements supplémentaires de 5 % et la justification a posteriori des dépenses ouvrant droit à ces abattements ou encore le montant et l'utilisation du «prélèvement à employer» qui ne présentent que des enjeux peu significatifs. De même, l'application de la réglementation des interdictions de jeux¹² représente-t-elle une lourde tâche pour les fonctionnaires des renseignements généraux alors qu'elle ne peut être que d'une efficacité très limitée en l'absence de véritable contrôle de l'accès du public aux salles de machines à sous. Inversement, les contrôles financiers réalisés actuellement ne prennent pas suffisamment en compte

¹² Près de 30 000 Français sont inscrits sur le fichier national des interdits de jeu tenu par le ministère de l'intérieur.

l'appartenance des sociétés exploitantes à des groupes (dont les capitaux sont parfois d'origine étrangère) ni l'existence et la fiabilité des systèmes de contrôle interne mis en place au sein de ces groupes. Les vérifications des comptes des délégataires de casino par les juridictions financières ont ainsi montré l'importance des mouvements financiers entre les sociétés exploitantes et la société-mère ou d'autres sociétés du même groupe, une partie de ces mouvements affectant parfois les comptes propres de la délégation. Il serait, en outre, utile de contrôler plus attentivement les prestations de services rendues entre les sociétés d'un même groupe et leur mode de facturation ainsi que l'imputation des frais généraux au compte de chaque délégation.

Afin de mieux adapter les contrôles aux évolutions récentes du secteur, dans un contexte général de stabilité des moyens de l'administration¹³, il paraît donc nécessaire de les réorienter sur les points les plus significatifs et de renforcer la coopération entre les services. Il est nécessaire, également, de mieux traiter le phénomène des machines à sous clandestines, c'est-à-dire de choisir clairement entre une répression plus forte conforme à la législation de 1907 et toujours en vigueur (qui passe notamment par une meilleure coopération entre services de contrôle en liaison avec les parquets judiciaires et un alourdissement des peines infligées aux placiers), ou, inversement, leur autorisation, dans des conditions strictes à préciser, dans des lieux publics autres que les casinos, à l'instar de ce qui a été fait dans nombre de pays européens.

3 – La régulation du parc de machines à sous

La croissance du parc de machines à sous exploitées dans les casinos français depuis 1988 apparaît dans le tableau ci-dessous :

	1988	1992	1994	1996	1998	2000
Nombre de machines exploitées au 1 ^{er} novembre	1 810	5 796	9 714	11 464	12 941	13 550
Progression par rapport à l'exercice précédent en %	/	+ 92,9	+ 20,3	+ 6,0	+ 2,9	+ 3,1

¹³ Les effectifs en charge de la police des jeux au ministère de l'intérieur sont restés quasiment constants depuis dix ans alors que le parc des machines à sous a plus que quadruplé.

Le ralentissement sensible de la croissance depuis 1995 résulte de la diminution du nombre de machines nouvelles (premières dotations ou extensions) autorisées chaque année par le ministère de l'intérieur face à une croissance exponentielle de la demande constatée par ses services. Le ministère de l'intérieur motive cette politique limitative par des impératifs de police dont il souligne le caractère nécessairement rigoureux. Mais ces motivations ne reposent pas sur des données objectives et mesurables faute d'analyse et d'étude sur les effets du développement des jeux sur l'ordre public et sur le comportement et la santé des joueurs à la différence de ce qui a été fait dans d'autres pays.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les pouvoirs publics ne manqueront pas d'être confrontés, dans les années à venir, à une forte pression en faveur du développement du parc des machines à sous. Plusieurs raisons paraissent pousser dans ce sens : l'affluence dans les salles de machines à sous à certaines périodes, l'implantation de casinos dans les grandes agglomérations, autorisée par la loi du 5 janvier 1988, enfin, le fait que plusieurs pays européens, dont deux frontaliers : la Suisse et la Belgique, viennent de modifier leur législation dans un sens plus libéral en autorisant la création de casinos et l'exploitation des machines à sous¹⁴. Le risque à considérer également est celui de l'augmentation du nombre de machines à sous clandestines.

D – L'absence d'évaluation du secteur

Les ministères de l'intérieur et des finances éditent, chaque année, à l'issue de la saison de jeux, des états statistiques récapitulant quelques données financières et quantitatives sur les casinos : montant du produit brut des jeux (PBJ) en distinguant les jeux traditionnels et les machines à sous, nombres d'entrées, produit brut journalier moyen par machine... Ces documents, bien qu'utiles et instructifs, ne fournissent, cependant, aucune information sur des données essentielles telles que le montant total des mises, le profil des joueurs¹⁵, les résultats dégagés par les exploitants pour chacune des trois activités liées à la délégation de service public (jeux, animation et restauration) ou le montant total des recettes

14 Le nombre de machines à sous installées dans les casinos ou dans d'autres lieux, s'élève respectivement à plus de 200 000 en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Espagne.

15 Par exemple, la répartition des joueurs selon l'âge, le sexe, la profession, le niveau des revenus, l'origine géographique, la fréquence de jeu, le montant des mises, etc... Une seule étude sociologique, réalisée en 1997 par un chercheur du CNRS et financée par le syndicat « Casinos de France », est disponible sur la clientèle et le comportement des joueurs.

procurées aux collectivités publiques par l'exploitation des casinos. Certaines de ces informations figurent dans les rapports annuels que les sociétés délégataires doivent remettre aux communes ; elles devraient être mieux exploitées et consolidées au niveau national. La direction générale de la comptabilité publique envisage d'ailleurs de mettre en place, dès 2002, une base de données rassemblant toutes les informations recueillies localement sur les casinos.

De façon plus générale, il convient de noter qu'aucun service de l'Etat n'est chargé d'évaluer les effets économiques, sociaux et médicaux du développement de l'offre de jeux dans les casinos. Alors que le contrôle très strict du secteur par l'Etat et la limitation de la croissance du parc de machines à sous sont motivés par des considérations d'ordre public, le constat de la très forte croissance et de la diversification considérable de la clientèle depuis l'introduction des machines à sous n'a pas conduit, jusqu'ici, les Pouvoirs publics à étudier l'ensemble de leurs effets. Si l'exploitation des casinos a des conséquences positives sur les recettes publiques et sur l'activité économique et touristique des communes d'implantation, elle entraîne aussi des coûts pour la collectivité publique. Sur le plan économique, par exemple, il serait intéressant de connaître l'impact réel du développement des jeux en tenant compte de l'effet de substitution entre les dépenses de jeu et les autres dépenses des joueurs, notamment pour les familles à revenu modeste.

Sur le plan social et médical, à la différence de nombreux pays étrangers, aucune étude française¹⁶ ne permet de connaître l'évolution des effets nocifs ou pathologiques du jeu (phénomènes de dépendance, actes délictueux...) ni les risques créés dans ce domaine par le développement du parc de machines à sous. La plupart des spécialistes admettent, cependant, que le jeu peut susciter un comportement pathologique (perte de maîtrise continue ou périodique à l'égard du jeu) ainsi que des répercussions indésirables sur le plan social : surendettement de certains joueurs, réduction de dépenses de première nécessité (alimentation, logement, etc) au profit du jeu, difficultés familiales, perpétration d'actes illégaux pour s'adonner au jeu. Depuis plusieurs années, les pays d'Amérique du Nord évaluent l'ampleur de ce

16 Dans une étude sur le jeu pathologique dans l'Encyclopédie médico-chirurgicale parue en 2000, deux professeurs de psychiatrie ont procédé à un recensement des principales études traitant de ce problème dans les pays occidentaux. Ils ne citent aucune étude française de prévalence du jeu pathologique et soulignent que l'importance de l'offre de jeu en est l'un des principaux facteurs de risque.

phénomène¹⁷. Aux Etats-Unis, une étude de 1998, commandée par une commission du Congrès sur l'impact du jeu, estime le nombre de joueurs pathologiques à 2,5 millions, de joueurs à problèmes à 3 autres millions et de joueurs à risques à 15 millions ; selon diverses études, les machines à sous seraient les principales responsables du jeu pathologique en raison de leurs caractéristiques : accessibilité, rapidité, illusion d'adresse et de contrôle procurée aux joueurs. Enfin, plusieurs chercheurs nord-américains soulignent la forte corrélation entre le développement de l'offre de jeu et la progression du nombre de joueurs pathologiques ou à problèmes, ce qui a conduit, en juin 1999, la commission du Congrès fédéral à recommander aux Etats fédérés une pause dans l'expansion des jeux d'argent et de hasard.

Il devient nécessaire aujourd'hui, compte tenu de la très forte croissance du produit des jeux, du parc de machines à sous et de la clientèle des casinos depuis dix ans, de mesurer l'impact global de ce secteur sur la population et l'économie françaises en procédant à une sorte de bilan « coûts-avantages ». Ce bilan, qui devrait probablement être élargi à l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, éclairerait utilement les décisions futures des Pouvoirs publics aussi bien en ce qui concerne l'offre de jeux que les types de produits offerts au public.

III – Des délégations de service public atypiques

A – Les interrogations sur la qualification de « concession de service public »

La jurisprudence administrative a longtemps considéré que la gestion des casinos ne constituait pas un service public. Une évolution majeure s'est opérée avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mars 1966 « Ville de Royan contre sieur Couzinet » précisant que le « contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et

¹⁷ Trois spécialistes des addictions de la Harvard Medical School ont recensé, en 1997, 152 études et enquêtes de prévalence sur le jeu pathologique aux Etats-Unis et au Canada. Selon une série d'études d'un professeur de l'Université Laval à Québec, les joueurs « excessifs » y représenteraient 1 % à 2 % du nombre d'adultes. Le Vérificateur général du Québec en a repris les principaux résultats dans son rapport public de 2000 où il critique l'insuffisante prise en considération des effets économiques, sociaux et médicaux des jeux par les responsables gouvernementaux de la province pour la définition de la politique dans ce secteur.

d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire »¹⁸. Dans ces conditions, les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux délégations de service public, devaient s'appliquer aux casinos, dès leur entrée en vigueur, notamment en matière de concurrence et de procédures de passation de convention. Afin de lever toute ambiguïté, le ministre de l'intérieur a saisi le Conseil d'Etat¹⁹ pour avis. Le 4 avril 1995, ce dernier a confirmé sa position antérieure sans d'ailleurs opérer de distinction selon la qualité du propriétaire du bâtiment (commune ou société exploitante). Il a rappelé que toutes les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux délégations de service public devaient s'appliquer aux casinos et que l'adoption du cahier des charges par le conseil municipal était un préalable nécessaire à l'autorisation d'exploiter les jeux délivrée par le ministre de l'intérieur. A la suite de cet avis, ce dernier a adressé aux préfets une circulaire redéfinissant les procédures d'instruction des demandes d'autorisation des jeux, mais il a fallu attendre 1997 pour que les dispositions nouvelles découlant de l'application de la loi du 29 janvier 1993 aux casinos soient intégrées dans la réglementation.

La qualification de « concession de service public » ainsi donnée aux casinos n'est pas comprise par un grand nombre d'élus locaux et d'exploitants qui considèrent que l'activité de ces établissements devrait être traitée comme les autres formes de jeux d'argent et de hasard²⁰, c'est-à-dire être fortement encadrée et contrôlée par les services de l'Etat, pour des raisons de sécurité, de moralité, de probité, d'ordre public et d'effets indirects sur certains publics fragiles, notamment les jeunes. Il est, de surcroît, inhabituel qu'une activité qui ne peut pas réglementairement être gérée directement par une collectivité publique

18 Cette évolution jurisprudentielle est fondée sur deux arguments principaux : d'une part, les prélèvements communaux sur le produit brut des jeux contribuent au financement des services publics et, d'autre part, les casinos doivent, en application de la réglementation qui leur est applicable, concourir aux activités d'animation et de spectacle de la commune, selon des orientations fixées dans un cahier des charges liant la commune et le casino. Elle a été confirmée par les arrêts du 8 juillet 1987 « Société d'exploitation du casino de Capvern-Les-Bains » et du 10 juin 1994 « commune de Cabourg ».

19 La question était triple : le cahier des charges liant la commune et le casino a-t-il le caractère d'un contrat administratif ? Ce cahier des charges est-il une délégation de service public au sens de la loi du 29 janvier 1993 ? Quelles sont les obligations qui en découlent pour les communes lors du choix de l'exploitant d'un casino ?

20 Par un arrêt du 27 octobre 1999 (Monsieur Rolin), le Conseil d'Etat a jugé que l'activité de la société « Française des Jeux » ne revêt pas le caractère d'une mission de service public.

soit qualifiée de « service public ». En outre, la qualification de « service public » signifie en principe que l'activité en cause est éminemment utile au public ce qui rend, du coup, peu compréhensibles les restrictions apportées par les ministères concernés au développement du secteur. Enfin, à la différence des autres délégations de service public, la valeur marchande d'un casino ne réside pas principalement dans la concession octroyée par la collectivité locale mais dans l'autorisation ministérielle d'exploiter les jeux.

B – Les difficultés liées aux procédures de mise en concurrence

L'inclusion des casinos dans le champ d'application de la loi du 29 janvier 1993 entraîne des obligations très strictes pour les communes lors des procédures d'octroi ou de renouvellement des concessions d'exploitation. Ces obligations, qui sont celles applicables à toutes les délégations de service public, sont précisées par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, l'article L. 1411-1 de ce code prévoit-il qu'avant de conclure une convention de délégation, la commune « adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur ». Si le contenu de ce document peut être assez aisément défini pour une délégation de service public classique comme la distribution d'eau ou le transport urbain, il n'en va pas de même pour un casino dont l'activité principale - les jeux - est très spécifique et dont les autres activités (restauration, spectacle) sont marginales en termes de chiffre d'affaires. Les pouvoirs publics n'ont jamais précisé, jusqu'ici, ce qu'il fallait entendre par « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » s'agissant des casinos.

Les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes dans le cadre de la présente enquête ont montré que les communes concernées ne définissent quasiment jamais, avant la mise en concurrence, les caractéristiques des prestations ni les conditions de tarification du service rendu. De plus, ils ont révélé de fréquents manquements aux règles de mise en concurrence, notamment entre 1993 et 1995. Ce fut le cas, par exemple, à Cagnes-sur-Mer, où la concession d'exploitation du casino a été attribuée en décembre 1994 sans mise en concurrence préalable ni respect des obligations légales de publicité. Depuis la publication de l'avis du Conseil d'Etat du 4 avril 1995, la procédure de mise en concurrence est globalement respectée, mais la concurrence réelle reste très faible, voire nulle, lors des renouvellements

des délégations. Dans 90 % des cas examinés par les juridictions financières, en effet, la commune n'avait reçu qu'une seule candidature (celle de l'exploitant en place)²¹ en réponse à son appel d'offres, et, en cas de pluralité de candidatures, l'exploitant en place a presque toujours été retenu. Cette « prime au sortant » s'explique notamment par la règle de « l'année probatoire » imposée par le ministère de l'intérieur et interdisant à un nouveau délégataire d'exploiter des machines à sous pendant une période minimale d'un an, ce qui prive le nouvel exploitant (et donc la commune) de l'essentiel de ses recettes pendant la même durée. L'exploitant en place est également avantagé lorsqu'il est propriétaire des locaux (dans 54 % des cas contrôlés) ou, s'il s'agit d'un bâtiment communal, lorsqu'il bénéficie encore pour plusieurs mois d'un bail de location.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont aussi montré que, jusqu'à ces dernières années, les contrats entre les petites communes et leurs délégataires étaient souvent à l'avantage de ces derniers, ce qui peut d'ailleurs s'expliquer par la faible rentabilité des casinos avant l'arrivée des machines à sous et par la faiblesse des moyens techniques et humains de la plupart de ces petites communes. Désormais, du fait de la forte rentabilité du secteur, les renouvellements ou octrois de concessions conduisent, de plus en plus fréquemment, à des surenchères locales obligeant les casinos à prendre à leur charge des services ou des dépenses étrangères à l'objet de la délégation. Cette prise en charge peut prendre la forme d'un versement de « droit d'entrée » à la commune délégante lors de l'octroi de la concession (les droits d'entrée ne sont pas prohibés pour les casinos à la différence d'autres délégations de service public), ou de participation au financement d'équipements ou de services locaux. Ainsi, à Deauville, le cahier des charges prévoit, en plus du prélèvement de 15 % sur le PBJ, une participation au financement du Centre international, fixée à 5 % du produit net des jeux (PBJ diminué des prélèvements de l'Etat et de la Ville). Dans certains cas, les casinos sont conduits à attribuer des subventions à des associations paramunicipales dont l'objet est parfois bien éloigné de l'animation touristique ou culturelle. Ainsi, à Cannes, les cahiers des charges signés par la commune avec les casinos « Croisette » et « Carlton Club » imposent aux délégataires de verser à la ville, en plus du prélèvement communal de 15 % sur le PBJ, une redevance annuelle indexée sur le PBJ destinée à financer les activités sportives de haut niveau.

21 Cette situation de candidature unique a été constatée notamment pour le renouvellement des concessions des casinos à Niederbronn-les-Bains, Perros-Guirec, Cherbourg, Saint-Pair-sur-Mer, Cayeux-sur-Mer, Aix-en-Provence, Aix-les-Bains, Brides-les-Bains, Les Trois-Ilets et au Touquet (casino des Quatre Saisons).

C – Les incertitudes sur le contenu du cahier des charges

L'article L. 1411-2 du CGCT précise les principales stipulations qui doivent figurer dans les conventions de délégations de service public. Parmi celles-ci figure, en premier lieu, la durée de la convention qui est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire et notamment des investissements mis à sa charge. Il résulte des contrôles locaux que cette durée est supérieure à 10 ans dans presque 90 % des cas examinés et égale à 18 ans (qui est la durée maximale autorisée par la réglementation de 1959 pour les concessions de casinos) dans presque 40 % des cas. Les motifs de cette durée ne sont jamais explicités dans les cahiers des charges et celle-ci ne paraît pas justifiée le plus souvent par les contraintes imposées aux exploitants, en particulier lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de l'immeuble qui abrite le casino (même s'ils doivent parfois prendre à leur charge tout ou partie des travaux de rénovation).

Le code général des collectivités territoriales prévoit également que « la convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ». Il n'est pas évident de définir la notion de « tarif » en matière d'activités dans les casinos notamment en ce qui concerne les jeux. Doit-on, par exemple, assimiler à des tarifs la valeur des mises minimales ou maximales ou encore le taux de redistribution des machines à sous ? De même, appartient-il réellement à la commune, autorité délégante, de fixer les tarifs des activités annexes, notamment de restauration, qui entrent dans le domaine concurrentiel ? Cette incertitude explique sans doute l'absence de clause sur ce point dans la quasi totalité des cahiers des charges examinés par les juridictions financières.

Ces dernières ont relevé également l'insuffisante précision, voire l'absence dans les cahiers des charges, de clauses qui, bien que non précisées dans le code général des collectivités territoriales, paraissent essentielles pour ces délégations de service public. Ainsi, les activités d'animation et de restauration qui, selon la réglementation, ne peuvent pas être affermées sont-elles souvent définies en termes imprécis et peu contraignants. Par exemple, à Forges-les-Eaux, le cahier des charges ne comporte aucune clause concernant les obligations de l'exploitant en matière de restauration, alors même que le casino exerce cette activité.

Enfin, la quasi-totalité des cahiers des charges examinés dans le cadre de l'enquête ne contiennent aucune disposition sur les points suivants : l'indemnisation de la commune par le casinotier en cas de retrait de l'autorisation ministérielle des jeux par la faute de l'exploitant,

le régime juridique des biens de la délégation à l'issue de la concession, les conditions de production du rapport annuel du délégataire, les modalités de contrôle du casino par la commune ou d'information de la commune par le délégataire en cas de modification importante du capital social de la société exploitante ou de sa société-mère. Il convient de noter toutefois que les cahiers des charges les plus récents sont généralement plus précis. Ainsi, le contrat signé avec le casino d'Enghien-les-Bains en octobre 1999 comporte-t-il des dispositions détaillées quant au devenir des biens de la délégation à l'issue de la concession.

Par ailleurs, il ressort des contrôles effectués sur 58 casinos, que les communes n'appliquent que dans environ 40 % des cas le taux maximum de 15 % de prélèvement sur le PBJ au titre du cahier des charges. Si on extrapole ces résultats à l'ensemble des casinos, le prélèvement des communes au titre du cahier des charges correspond, pour l'exercice 1999, à un taux moyen d'environ 12 %. En appliquant le taux maximum, le prélèvement communal aurait été de 177 M€ au lieu de 142 M€ pour la centaine de communes concernées. Les contrôles des chambres régionales des comptes ont d'ailleurs conduit plusieurs communes à renégocier certaines dispositions des contrats en cours dans un sens plus favorable à leurs intérêts ; la commune de Granville a ainsi obtenu en octobre 2000, le relèvement de son taux de prélèvement communal fixé désormais au maximum autorisé.

D – L'absence de rapport annuel du délégataire

Jusqu'en 2000, année où a été engagée l'enquête, la quasi-totalité des casinos contrôlés ne produisaient pas le rapport annuel du délégataire prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT. Selon cet article, entré en vigueur en 1995, ce rapport doit comporter « notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service » et il est « assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public »²². L'enquête a montré que, dans la plupart des cas, les délégataires se contentaient d'adresser leurs comptes sociaux à la commune²³. Lorsque l'activité se résume aux trois activités de la délégation (jeux, spectacles et restauration), les comptes sociaux se superposent totalement aux comptes de la délégation ; il n'en va pas de même, en revanche, lorsque la société gère des activités extérieures au

²² Selon la réglementation, le maire de la commune d'implantation dispose de prérogatives particulières pour le contrôle de l'exécution du cahier des charges.

²³ Dans certains cas, toutefois, comme à Nierderbronn, le délégataire produit un rapport très détaillé sur ses activités artistiques et d'animation.

périmètre de la délégation telles qu'un golf ou un hôtel. Dans ce cas, la production des comptes sociaux ne permet pas à la commune de connaître exactement la situation des comptes de la délégation. Nombre d'élus locaux et d'exploitants s'interrogent sur le contenu du rapport annuel en ce qui concerne notamment l'analyse de la qualité du service et la description des conditions d'exécution du service public : doit-elle inclure une analyse des coûts et des résultats pour chaque activité obligatoire du casino ? Ils s'interrogent également sur la composition et les conditions de création de la commission consultative compétente pour les services publics locaux, prévue par l'article L. 2143-4 du CGCT.

Les exemples qui précèdent soulignent l'inadaptation de la loi Sapin au secteur des casinos et les difficultés d'application qu'elle soulève. A défaut d'une refonte d'ensemble du dispositif, qui impliquerait de sortir les concessions d'exploitation de casinos du domaine des délégations de service public et donc du champ d'application de la loi Sapin, il semble nécessaire, au minimum, de préciser les conditions d'application de cette loi sur les points évoqués précédemment, voire de proposer des modèles de cahier des charges et de rapport annuel du délégataire.

CONCLUSIONS

Le secteur des casinos a connu en France, ces dix dernières années, une mutation de grande ampleur sans qu'aient été fondamentalement remis en cause les principes de la réglementation applicable. Les répercussions de cette mutation sont nombreuses pour les collectivités publiques et les sociétés exploitantes. L'engouement du public pour les machines à sous est tel que l'on peut raisonnablement prévoir que la hausse du produit des jeux des casinos constatée depuis dix ans va se poursuivre à un rythme soutenu dans les années à venir, même si le ministère de l'intérieur s'attache à contenir la progression du parc de machines. Cet état de choses doit conduire les pouvoirs publics à engager une réflexion sur les moyens d'adapter le régime juridique des casinos à ce nouveau contexte et d'améliorer leur maîtrise du secteur.

L'Etat, garant de l'ordre public, doit désormais faire face à de nouveaux défis, qu'il s'agisse de la protection des joueurs contre l'excès de jeu, de la lutte contre les fraudes ou de la prévention des risques liés à l'apparition de nouvelles formes de jeux notamment sur Internet ou à la multiplication des machines clandestines. Il devient nécessaire, dans ce contexte, de dresser un bilan complet de la situation actuelle partant de l'analyse des effets positifs et négatifs du développement des jeux. Ce bilan permettrait de définir dans de meilleures conditions les lignes

directrices d'une politique publique vis-à-vis des jeux d'argent et de hasard, notamment des casinos, et d'opérer les adaptations de la législation et de la réglementation qui en découleraient face au développement des nouvelles technologies et aux évolutions de notre société.

La Cour estime en conséquence qu'il convient de :

1- clarifier la situation juridique des casinos en les sortant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations et en veillant à leur stricte application ;

2- simplifier et stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit des jeux en en modifiant l'assiette et le barème et en supprimant les abattements supplémentaires et le prélèvement à employer ;

3- rendre les contrôles des services de l'Etat plus efficaces en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants, notamment par une meilleure prise en compte de l'intégration des casinos dans des groupes et de l'existence de nombreuses machines clandestines ;

4- mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux en évaluant l'ensemble des avantages et inconvénients de cette offre de jeux, en définissant des perspectives, des critères et des règles d'autorisation. Dans ce but, il serait utile de commencer par rassembler des informations sur la situation et le comportement de tous les acteurs concernés, principalement les crimes, délits, difficultés sociales et maladies liés à ces jeux d'argent et de hasard, puisque c'est pour des raisons de moralité et d'ordre public que l'Etat intervient fortement dans ce domaine.

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

1. La Cour des comptes demande la clarification de la situation juridique des casinos en les excluant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations.

La qualification de concession de service public du contrat passé entre commune et une société chargée d'exploiter un casino municipal résulte, comme le rappelle la Cour des comptes, de la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 25 mars 1966, « ville de Royan contre sieur Couzinet », confirmé depuis par d'autres arrêts), et d'un avis du Conseil d'Etat rendu le 4 avril 1995.

Or, la Cour estime que la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, relative aux délégations de service public, qui doit dès lors s'appliquer pour la passation de cette convention soulève des difficultés d'application qui conduisent à s'interroger sur l'opportunité de son application.

S'agissant de l'application de la mesure, il est rappelé que la qualification de délégation de service public opérée par la jurisprudence implique le respect par les communes concernées des dispositions applicables à ces délégations, énoncées notamment par l'article L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Ces dispositions comportent notamment des obligations strictes lors des procédures d'octroi des autorisations ou de renouvellement des concessions d'exploitation. S'il est vrai que les communes ont connu des difficultés pour appliquer ces dispositions au moment de leur mise en œuvre, il convient de souligner que ces difficultés s'estompent même s'il faut reconnaître que la concurrence est parfois très faible.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie enregistre la suggestion formulée par la Cour des comptes tendant à préciser les conditions d'application de la loi du 29 janvier 1993 pour les casinos et s'engage à favoriser, dans son domaine, cette clarification.

2. La Cour des comptes préconise de simplifier et de stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit des jeux, en en modifiant l'assiette et le barème et en supprimant les abattements supplémentaires et le « prélèvement à employer ».

La révision générale des règles de prélèvements que la Cour des comptes appelle de ses vœux est un objectif ambitieux, qui nécessitera un travail concerté avec le Parlement. Le rapport public de la Cour permettra d'ailleurs d'éclairer ce travail d'analyse et de réforme.

Une telle réflexion, à laquelle il convient d'associer les différents services de l'Etat concernés, les représentants des établissements de jeux et

les élus intéressés, doit toutefois s'attacher à concilier des objectifs dont l'harmonisation n'est pas nécessairement aisée à réaliser.

Ces objectifs ont en grande partie été rappelés par la Cour des comptes : clarification de l'architecture des prélèvements, simplification des procédures, prise en compte des différents volets de la politique des jeux (en termes financiers, sociaux, géographiques, etc), prise en compte des enjeux financiers propres à chaque partenaire (Etat, collectivités locales, organismes sociaux, établissements de jeux, etc).

L'interaction forte de chacun des composants du dispositif actuel de prélèvement incite à évoluer avec prudence dans ce domaine. La recherche des apports juridiques permettant d'accueillir une réforme du dispositif de prélèvement - dont une partie est législatif - doit également être présente dans cette réflexion.

Ces éléments ne doivent pas freiner la modernisation de ce volet de la politique des jeux mais permettre d'en mesurer plus précisément les objectifs et les modalités.

Ainsi, sans attendre, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris cette année l'initiative d'une modernisation de l'assiette des prélèvements auxquels sont assujettis les casinos.

Cette révision a été précédée d'une concertation approfondie avec les représentants des établissements de jeux et avec les élus locaux intéressés.

Elle vise à substituer un prélèvement sur le produit réel des jeux à l'actuel prélèvement sur le produit théorique des jeux, tout en prévoyant des modalités d'application qui permettent d'en maîtriser l'impact financier pour les établissements de jeux.

3. La Cour des comptes appelle de ses vœux des contrôles plus efficaces de la part de l'Etat, en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants.

Les contrôles qu'il incombe aux trésoriers-payeurs généraux de réaliser sont fixés par la réglementation.

Certains de ces contrôles sont jugés secondaires par la Cour. Il convient d'un relativiser la charge. A titre d'exemple, les vérifications effectuées dans le cadre des abattements supplémentaires pour manifestations artistiques de qualité, investissements de qualité et du prélèvement à employer concernent une cinquantaine de dossiers par an au niveau national.

La Cour estime en outre que les états statistiques émanant des ministères de l'intérieur et des finances ne fournissent pas d'information sur les résultats dégagés par les exploitants pour chacune des trois activités liées à la délégation de service public : jeux, animation, restauration.

Sur ce point, il est rappelé que les chiffres centralisés par la direction générale de la comptabilité publique en particulier sur l'activité des casinos permettent d'élaborer des prévisions budgétaires et d'analyser l'activité des établissements du secteur.

Ils contribuent également à nourrir le dialogue avec les représentants de la profession et, le cas échéant, permettent d'aider à expertiser certains dossiers portés au contentieux, voire de contribuer à certains aspects de la police des jeux. Il est d'ailleurs rappelé, sur ce dernier aspect, que les services de la direction générale des douanes et des droits indirects, de leur propre initiative ou dans le cadre d'opérations coordonnées par l'autorité judiciaire, ont obtenu des résultats intéressants en matière de saisie de machines à sous clandestines. Cette action est amenée à se développer.

Dans le cadre de la modernisation de ses méthodes de suivi de l'activité des casinos, la direction générale de la comptabilité publique a engagé des travaux visant à améliorer le contenu, la collecte et l'exploitation des informations relatives aux casinos.

Afin de satisfaire les demandes d'expertises faites tant par ses partenaires internes qu'externes, et de favoriser ainsi la coopération avec d'autres services de l'Etat, un projet de création d'une base de données nationale, consultable en temps réel, est par ailleurs en cours. Conçu à la fois comme un outil de gestion (suivi individuel des casinos), de contrôle (prélèvements, abattements, opérations de vérification) et d'analyse (consolidation des résultats par nature d'activité), il est l'occasion aussi d'élargir la connaissance du secteur sur l'autres aspects, dont l'importance a été soulignée par la Cour des comptes (fiscalité des casinos, des communes, groupes, délégation de service public, etc).

4. La Cour des comptes suggère, enfin, de mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux, en évaluant l'ensemble des avantages et inconvénients de cette offre de jeux et en définissant des perspectives, des critères et des règles d'autorisation.

L'Etat, et en son sein le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont en matière de politique des jeux un double rôle à jouer.

Garant de l'intérêt général, l'Etat doit en effet veiller à ce que le développement du marché des jeux se fasse de manière harmonieuse et garante de la prise en compte des préoccupations d'ordre public, qu'elles soient de nature économique ou sociale, dont il convient de mesurer régulièrement l'évolution. La Commission supérieure des jeux joue, en la matière, un rôle éminent et pourrait être l'instance d'étude des questions économiques et sociales liées au développement de l'offre de jeux dans les casinos.

Le dispositif législatif et réglementaire actuel, tant dans le domaine des casinos que dans celui des loteries et des paris hippiques, a permis de

prévenir les effets indésirables liés à un recours excessif aux jeux. Ce constat permet de considérer que le dispositif actuel d'organisation et de contrôle est globalement satisfait mais ne signifie pas bien évidemment que l'Etat doit se satisfaire de cette situation.

L'Etat doit s'assurer également que ses intérêts financiers, ainsi que ceux des communes et des organismes sociaux, sont préservés.

Dans ce but, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souhaite continuer de nourrir un dialogue régulier et constructif avec les casinos, à l'instar de celui mené pour réformer l'assiette du produit brut des jeux, en complément de son rôle de régulateur et de contrôleur. La tutelle opérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les autres opérateurs de jeux (PMU et La Française des Jeux) permet d'ailleurs d'inscrire ce dialogue dans une optique plus large.

Enfin, la suggestion visant à approfondir la coordination de l'action du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans toutes ses composantes, et du ministère de l'intérieur est retenue et les modalités de sa mise en œuvre vont être rapidement expertisées.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le rapport consacré par la Cour des Comptes aux « relations entre les collectivités locales et les casinos », formule un certain nombre d'appréciations critiques, d'une part concernant l'inadaptation de la loi du 15 juin 1907 et des textes réglementaires des 22 et 23 décembre 1959 à l'évolution actuelle et aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin, jugée par ailleurs inappropriée aux activités des casinos, d'autre part sur la façon dont ces textes, et le dernier en particulier, sont mis en application.

Ces appréciations qui portent sur les « conditions dans lesquelles les pouvoirs publics préparent leurs décisions, notamment en terme de collecte et d'analyse des informations sur les efforts du développement de l'offre des jeux » mais aussi sur l'application de la réglementation des jeux sous l'égide du ministère de l'intérieur appellent plusieurs série de remarques.

Il est essentiel pour éclairer les réponses qui seront apportées ci-après, de se référer aux principes fondamentaux qui fondent la politique des jeux, et au rôle particulier du ministre de l'intérieur dans ce domaine.

Il convient en effet de rappeler que l'article 410 de l'ancien code pénal posait le principe de l'interdiction générale des jeux de hasard, interdiction retranscrite dans l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1983, cette interdiction étant pénalement sanctionnée. Les jeux de casino ne sont donc autorisés que par dérogation à cette interdiction, dans les stations balnéaires, climatiques et

thermales, aux termes de la loi du 15 juin 1907. Dès lors que le principe de prohibition est assorti d'une sanction pénale, la dérogation ne peut être que d'appréciation stricte.

La loi du 15 juin 1907 a en outre expressément donné au ministre de l'intérieur, le soin de régler les casinos et d'accorder les autorisations de jeux. Cette compétence s'explique du fait qu'il est responsable de l'ordre public.

Il découle de ces dispositions :

- que les casinos ne sont pas des entreprises comme les autres puisqu'ils ne peuvent exister et être exploités que par autorisation expresse du ministre de l'intérieur, et qu'ils sont soumis à contrôle,

- que les autorisations sont délivrées par le ministre de l'intérieur sur des critères d'ordre public et de police administrative,

- que pour garantir ses missions le ministre de l'intérieur se doit d'exercer non seulement un contrôle mais également une action préventive sur le secteur des casinos.

C'est à la lumière de ces considérations et principalement en référence au principe du régime dérogatoire que doivent être examinées les réponses qui suivent aux observations de la Cour.

La Cour des Comptes observe que les dispositions de l'appareil juridique actuel sont devenues obsolètes. Il est dans les projets du ministère de l'intérieur de procéder dans les tout prochains mois au réexamen des textes réglementaires afin de les préciser et de les actualiser. Néanmoins le maintien, en l'état, de certaines dispositions se justifie. C'est le cas par exemple de celles relatives aux critères des stations classées fixées par la loi de 1907 pour l'éligibilité des communes à l'implantation d'un casino.

Il faut rappeler que c'est au terme d'une évolution historique, contrastée jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, que la loi du 15 juin 1907 est intervenue. L'objet du législateur était de permettre aux communes dont l'activité est saisonnière et qui sont assujetties à des charges spéciales, notamment sanitaires, inconnues de la plupart des autres communes, de trouver des ressources correspondantes.

Analysant les dispositions de l'article 1^{er} du projet adopté par la Commission, le rapporteur du projet de loi précisait que « les stations ou les villes saisonnières se distinguent notamment des autres villes par un afflux périodique de leurs visiteurs.

A certains mois de l'année, toujours les mêmes pour la ville, les étrangers arrivent et séjournent ; leur nombre est tel que souvent il dépasse de beaucoup le chiffre de la population fixe. Cette particularité suffit à marquer les villes visées à l'article 1^{er} et à empêcher toute extension abusive de la dérogation prévue ».

Aux termes de cette loi, seuls les casinos des stations balnéaires, climatiques ou thermales peuvent bénéficier d'une autorisation de jeux.

Ce cadre juridique présente l'intérêt incontestable de limiter le champ d'éligibilité de communes à l'ouverture d'un casino, intérêt d'autant moins négligeable que la demande de jeux est devenue exponentielle.

Le risque évident d'une réforme qui reviendrait sur le principe d'une telle restriction serait de provoquer une surenchère des demandes de classement fondée sur la considération que tout le territoire national a une vocation touristique.

Il convient d'observer, en outre, que si l'attrait pour les stations thermales a faibli et que de nouvelles catégories de stations sont apparues, ou que parfois les thermes ne sont plus exploités pour des raisons diverses, l'exploitation du casino se poursuit néanmoins car le classement demeure.

Permettre l'augmentation des établissements de jeux dans l'hypothèse d'une extension du dispositif juridique des stations classées serait directement contraire au régime dérogatoire dans lequel ils s'insèrent, sauf à revenir sur le principe même de la prohibition des jeux de hasard, assortie d'une sanction pénale, ce qui n'est pas l'intention du Gouvernement.

C'est également dans le droit fil des considérations rappelées en préambule que doit se comprendre la concentration au niveau central des procédures relatives aux conditions d'exploitation des jeux et de fonctionnement des casinos. Si le législateur a expressément confié la police des jeux au ministre de l'intérieur, celle-ci ne peut efficacement s'exercer que dans la mesure où le ministre a la maîtrise de l'ensemble des procédures, peut en contrôler la cohérence et en éviter, ou en sanctionner les dérives éventuelles. C'est pourquoi, malgré les lourdeurs qu'elle peut supposer, cette concentration est un gage d'efficacité de la police des jeux.

C'est dans ce même souci de contrôle permanent et rigoureux que la procédure préalable à l'instruction des demandes d'autorisation de jeux est dans tous les cas identique, qu'il s'agisse d'une première demande, d'un renouvellement ou d'une extension de jeux. Il convient en effet de s'assurer de toutes les garanties indispensables et de vérifier que pendant la période qui sépare la première autorisation et son renouvellement, il n'est apparu aucun élément susceptible de faire obstacle à la délivrance d'une nouvelle autorisation de jeux (avis contraires au projet, dysfonctionnements, évolution défavorable des locaux, des activités, du personnel de direction, des actionnaires ...).

De même, il n'est pas envisageable d'accorder des jeux supplémentaires – s'agissant essentiellement des machines à sous – si les garanties précédemment énumérées ne sont pas satisfaites. C'est pourquoi ces demandes sont également soumises à ces mêmes contraintes.

A cet égard il n'apparaît pas inutile de rappeler que la réglementation de police dans laquelle s'inscrivent les procédures d'autorisation de jeux dans les casinos est par sa nature même rigoureuse. Elle exclut par là même les tempéraments ou les aménagements que suggèrent les propositions de la Cour, et que souhaiteraient bien évidemment les exploitants des casinos.

Réglementairement, la Commission Supérieure des Jeux est chargée, avant décision du ministre, d'émettre un avis sur toutes les demandes des exploitants. Elle n'établit pas de rapport annuel d'activité mais elle ne constitue pas une autorité administrative indépendante ; elle est une commission administrative classique, à vocation exclusivement consultative et placée auprès d'une autorité administrative. Son activité reflète, en réalité, l'activité même des services du ministère. La collection des procès-verbaux de l'année est le reflet fidèle de cette activité. La composition de la commission est un principe de transparence : les représentants du ministère de l'intérieur y sont très minoritaires ; et des maires et parlementaires y siègent. En revanche, la transparence qui consisterait pour les représentants des casinos à siéger à la Commission ne saurait, au plan des principes, être admise, sauf à en altérer profondément la nature. Ainsi cette hypothèse doit-elle être écartée.

Quant à la décision d'autorisation de jeux, elle est édictée au nom de l'Etat. C'est une décision de police, qui n'est pas un droit pour le demandeur, mais une faculté offerte à l'autorité administrative qui peut l'accorder ou la refuser. L'exercice de cette compétence, juridiquement discrétionnaire ne signifie pas que la démarche de l'administration soit arbitraire. Elle amène simplement à apprécier, sous l'aspect restrictif de la police administrative, et sous ce seul aspect, les demandes d'autorisation d'exploitation. Si les motivations des décisions apparaissent susceptibles de variations, dossier par dossier, c'est que les risques éventuels et les garanties nécessaires sont pesées au coup par coup et dans le temps. L'évocation de la « valeur marchande » des casinos ne saurait être valablement prise en compte au regard des critères de police administrative. Quant à l'absence de recours mentionnée, elle peut aussi, contrairement aux raisons évoquées par la Cour comme une possible explication, s'interpréter comme la reconnaissance du bien fondé des décisions ministérielles.

S'agissant de la protection du public et tout particulièrement des publics les plus exposés aux risques que comptent les jeux, le ministère de l'intérieur a l'intention de renforcer l'efficacité des contrôles notamment pour ce qui concerne le contrôle des entrées aux salles des machines à sous. Une réflexion et une concertation avec les exploitants ont déjà été menées en ce sens. Elles devraient trouver leur aboutissement dans les prochains mois.

Le ministère de l'intérieur est, en revanche, fermement opposé à une légalisation des machines à sous dans les lieux publics, autres que les casinos, compte tenu de l'extrême difficulté que poseraient les contrôles et des risques très forts encourus en conséquence sur l'ordre public. De plus, elle aboutirait

en fait à abandonner le principe de prohibition des jeux de hasard en raison de l'extension des machines à sous prévisibles. Elle réduirait à néant les contraintes découlant de la réglementation des casinos pour l'implantation de ces appareils. Il est en revanche nécessaire de renforcer les sanctions pénales, qui sont prévues à l'encontre des personnes qui méconnaissent la réglementation applicable en matière de jeux.

La contraction observée dans les autorisations de machines à sous ces dernières années procède des mêmes considérations que celles développées ci-dessus. A ce titre, la réalisation d'études sur les effets du développement des jeux sur l'ordre public et sur le comportement des joueurs jugées utiles par la Cour n'auraient en tout état de cause qu'un intérêt documentaire sans influence sur les décisions, car le régime dérogatoire justifie à lui seul, sans considérations supplémentaires - économiques, sociales - la rigueur observée, et, de la même manière, la concision des motivations.

Dans cette logique, les pouvoirs publics ne pourront que persévérer dans leur approche rigoureuse face à la pression croissante observée et prévisible en faveur de l'augmentation du parc de machines à sous.

Il convient d'ajouter enfin que les données chiffrées en sa possession permettent d'ores et déjà au ministre de l'intérieur d'avoir une connaissance précise du secteur de nature à éclairer ses décisions.

La Cour souligne à juste titre que les incertitudes liées à l'application aux casinos de la loi du 27 janvier 1993 dite loi Sapin ont été levées par l'avis du Conseil d'Etat rendu le 4 avril 1995. Dès le 11 mai 1995, le ministère de l'intérieur tirait toutes les conséquences de cet avis en adressant une circulaire détaillée aux préfets leur précisant les conditions dans lesquelles cette loi s'appliquait aux casinos, s'agissant notamment de la mise en concurrence des concessionnaires en cas de création ou de renouvellement.

C'est donc dès le mois de mai 1995 que les procédures utilisées ont été mises en conformité avec la loi, s'agissant notamment de cette mise en concurrence. La mise à jour de la réglementation citée par la Cour, en 1997, ne visait donc pas à rendre applicable la loi, mais seulement à "toiletter" l'arrêté de 1959 en intégrant les dispositions appropriées de la nouvelle législation, afin de rendre plus lisible l'ensemble des règles applicables aux casinos.

Comme le précise la Cour, s'agissant des casinos, il n'est toutefois pas aisé de définir les conditions de tarification et les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations. En effet, dans cette matière, les critères de choix résident dans le taux du prélèvement communal proposé et le nombre ainsi que la qualité des animations que le concessionnaire envisage de mettre en place. A cet égard, il convient de noter que l'alinéa 3 de l'article L. 1411-1 du CGCT précise que les conditions de tarification sont définies « *s'il y a lieu* » : la loi prévoit donc que tel n'est pas

systématiquement le cas, et cela semble correspondre à la situation des casinos.

S'agissant de la mise en concurrence, la Cour signale à juste titre que, nonobstant le recours à la loi Sapin, elle joue encore de façon limitée en cas de renouvellement de la délégation de service public puisque c'est presque toujours le candidat « sortant » qui est reconduit, le plus souvent faute d'autres candidatures. De même, elle fait remarquer qu'une difficulté existe lorsque le concessionnaire « sortant », ou l'un des candidats, est juridiquement rattaché à l'immeuble d'implantation du casino (en qualité de propriétaire ou de locataire), et qu'il est donc en quelque sorte avantagé (cf. la jurisprudence du tribunal administratif de Grenoble du 11 février 2000 - Partouche).

Le ministère de l'intérieur est conscient de ces difficultés. Dans une circulaire qui sera prochainement adressée aux préfets, sur la base d'un bilan de l'application de la loi Sapin aux casinos, il leur est demandé la plus grande vigilance dans la mise en œuvre du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et il est même préconisé la saisine de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public, notamment pour les renouvellements d'autorisation. Cette circulaire tente également d'apporter une solution à la difficulté liée à l'immeuble d'implantation : elle précise donc que la collectivité doit laisser aux candidats la liberté du site d'implantation du casino, ou, si elle impose un site, faire en sorte que l'immeuble d'implantation ne soit pas juridiquement rattaché à l'un des candidats, le cas échéant en exigeant du propriétaire qu'il s'engage à donner à bail les locaux en question au délégataire choisi par la commune.

Sur le contenu des obligations relevant du concessionnaire, la Cour considère qu'il y aurait une "surenchère" des communes *"obligeant les casinos à prendre en charge des services ou des dépenses étrangères à l'objet de la délégation"*. Si tel était le cas, ce serait en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT (alinéa 4) qui proscrie de telles clauses. Or, comme il a déjà été indiqué, l'animation fait partie intégrante de la mission du casino, au même titre que la restauration et les jeux. Faute de critères précis, difficiles à imaginer en raison des contextes très différents selon les villes d'implantation des casinos, l'animation peut donc revêtir différentes formes puisque sont concernées aussi bien les animations internes qu'externes au casino. De telles prestations ne peuvent donc être considérées en soi comme étrangères à l'objet de la délégation.

En outre, il ne semble pas très logique de reprocher aux communes, comme le fait la Cour, de formuler des exigences croissantes pour l'animation et ensuite de critiquer le fait qu'elles n'appliquent pas systématiquement le taux de prélèvement communal sur le produit brut des jeux à son maximum de 15 %.

Ainsi que le reconnaît la Cour, trop peu de délégataires respectent les obligations liées à la production du rapport annuel prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT, même si la situation tend à s'améliorer, notamment à la suite de l'enquête de la Cour. Conscient de cette réalité, dans la prochaine circulaire précitée, le ministère de l'intérieur va néanmoins rappeler aux préfets les obligations issues de la loi en la matière. Il y sera spécifié que ce rapport doit être suffisamment détaillé sur les trois activités de jeux, restauration et animation, pour permettre une réelle transparence et une complète information de la collectivité délégante.

REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CANNES

La Cour pose le principe selon lequel l'impact des casinos sur les communes est d'autant plus fort que celles-ci sont peu peuplées et disposent d'un grand nombre de machines à sous. Concernant Cannes, elle attire l'attention sur sa singularité puisque l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation de ses casinos, d'un montant de 15 M€, ne représente que 7,7 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette « particularité » ne constitue pas un contre exemple significatif. En revanche, elle révèle la difficulté chronique d'analyser les finances de la commune au travers de ratios établis pour une même strate démographique au regard de son prestige national et international rejaillissant sur sa structure budgétaire tant en dépenses qu'en recettes.

Par ailleurs, dans le chapitre consacré aux « délégations de service public atypiques » et notamment aux « difficultés liées aux procédures de mise en concurrence », la Cour relève qu'à Cannes, les cahiers des charges signés par la commune avec les casinos « Croisette » et « Carlton Club » imposent aux délégataires de verser à la Ville, en plus du prélèvement communal de 15 % sur le produit brut des jeux, une redevance annuelle indexée sur le produit brut des jeux destinée à financer les activités sportives de haut niveau.

Cette remarque nécessite d'être nuancée quant à l'affectation de cette redevance.

En effet, cette contribution du concessionnaire est, si l'on reprend les termes exacts des cahiers des charges, « une participation à la politique touristique ou sportive de haut niveau ». En aucun cas, elle n'est destinée au financement exclusif des activités sportives de haut niveau.

En l'espèce, la volonté au travers du cahier des charges était de faire participer son délégataire aux activités qui constituent la renommée de la ville de Cannes, à savoir celles liées au tourisme, le sport de haut niveau ne détenant à cet endroit qu'une place marginale. D'ailleurs, cette participation a été systématiquement acceptée par chaque délégataire conscient que le sport

de haut niveau pouvait participer au rayonnement de la commune tant sur le plan local, national ou international.

A la lecture des observations définitives de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Ville a pris conscience que faire participer le délégataire à la politique sportive de haut niveau de la ville, même de manière minimale, ne semble pas conforme à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation* ». Dans cet esprit, il semble difficile de rattacher dorénavant le sport de haut niveau aux trois activités d'un casino que sont le spectacle, la restauration et les jeux.

Dès lors, la commune a pris bonne note de cette observation et procédera donc à la modification de l'intitulé de ce paragraphe en retenant la participation du délégataire aux manifestations constituant une « *attractivité touristique* ».

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DEAUVILLE

Si certaines dispositions du cahier des charges du casinotier peuvent apparaître inhabituelles, celles-ci ont néanmoins un lien certain et direct avec son activité. Ainsi, la contribution exceptionnelle égale à 5 % du produit net des jeux, diminuée des prélèvements de l'Etat et de la Ville, est consacrée au développement touristique de la Ville et plus précisément au financement de la construction du Centre international de Deauville (Palais des Congrès), outil d'accueil du tourisme d'affaires.

Or, en raison de son implantation géographique en vis à vis de ce centre international, le délégataire bénéficie pleinement des congrès, séminaires et événements organisés tout au long de l'année (240 jours d'activités en 2000) et cette clientèle génère une part conséquente de son chiffre d'affaires. Ces deux équipements touristiques structurants, Casino et Palais des Congrès, ont développé des synergies économiques indéniables. Replacée dans ce contexte économique et touristique d'activité à l'année, la contribution exceptionnelle ne semble donc pas étrangère à l'objet de la délégation.

Le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité

PRESENTATION

La loi de modernisation du service public de l'électricité a transposé en droit interne la directive communautaire relative à l'ouverture du marché de l'électricité. Dans ce cadre, les collectivités territoriales sont responsables de l'organisation du service public de la distribution de l'électricité, c'est-à-dire la fourniture de courant essentiellement en basse tension (BT) au consommateur final, mais, hormis le cas des régies de distribution préexistantes, elles concèdent obligatoirement la gestion de ce service à Electricité de France (EDF) ou aux distributeurs mentionnés à l'article 23 de la loi de nationalisation de 1946.

En milieu rural, le service de la distribution s'effectue généralement dans le cadre d'une intercommunalité à deux niveaux. A plusieurs syndicats intercommunaux « primaires » se superpose le plus souvent un établissement public de coopération agissant dans le ressort du département. En l'absence de définition claire des compétences de chacun, une telle architecture est source d'errements et d'insécurité juridique.

Le fonctionnement des instances délibérantes, l'information des usagers et la transparence des décisions se ressentent de cette départementalisation inachevée. Le manque de moyens administratifs et techniques propres conduit, en outre, à déléguer l'exercice des attributions aux services déconcentrés de l'Etat (équipement ou agriculture et forêt), voire au concessionnaire ou à des intervenants privés.

Pourtant, les collectivités organisatrices bénéficient de ressources abondantes. Ce sont celles des taxes sur l'électricité perçues sur le consommateur, même si leur produit n'est pas légalement affecté, des

redevances de concession et des contributions du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) réservées à l'électrification rurale.

Celle-ci a pour principal objectif, aujourd'hui, non plus l'extension du réseau, mais son renforcement, c'est-à-dire l'amélioration de la qualité du courant, indispensable à l'utilisation des équipements modernes, auquel vient s'ajouter maintenant l'effacement ou l'enfouissement des lignes. Les travaux sous maîtrise d'ouvrage des syndicats sont quasi exclusivement réalisés sous le régime des marchés publics à bons de commande, en principe réservés aux fournitures, prestations et travaux imprévisibles. La plupart du temps, ces marchés sont, depuis de nombreuses années, adjugés par chaque syndicat à la même entreprise, locale ou non.

L'importance des investissements exigerait une exacte comptabilisation de la valeur immobilisée des réseaux. Or, les contrôles opérés font apparaître, sur ce point, d'importantes divergences entre les actifs respectifs du concédant et du concessionnaire. Dans le cadre de l'ouverture progressive du marché de l'électricité et bien que la fin des concessions de distribution ne constitue pas une hypothèse d'actualité, la compétence reconnue aux collectivités territoriales en la matière gagnerait à s'accompagner d'une meilleure connaissance de leur patrimoine.

Marqué par un recours généralisé à la concession et, depuis la nationalisation de 1946, par le quasi-monopole d'un concessionnaire, EDF, le service public de l'électricité repose sur un partage des responsabilités entre l'Etat, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. Entre janvier 1996 et juin 2001, quatorze chambres régionales des comptes ont examiné la gestion de 56 de ces syndicats spécialisés intervenant en milieu rural et la Cour a contrôlé les comptes et la gestion d'EDF et du FACE.

Levier historique de l'intercommunalité, les syndicats bénéficient chaque année des aides du FACE pour plus de 300 M€, des redevances des concessions pour environ 137 M€, ainsi que d'une partie du produit des taxes départementales et communales sur l'électricité perçues pour plus de 1,2 Md€. L'électrification rurale achevée, ils ont centré leur activité sur le renforcement et l'enfouissement du réseau de distribution, objectifs dont la tempête de décembre 1999 a montré l'importance. Ces investissements sont appelés à constituer un enjeu, au fur et à mesure de l'ouverture progressive du marché de l'électricité, c'est à dire de l'abaissement du seuil à partir duquel le consommateur final peut

librement acheter l'électricité au fournisseur ou producteur de son choix en utilisant le réseau de transport ou de distribution.

I – L'organisation du service

A – Les autorités organisatrices et les réseaux

Le service public de l'électricité est né dans les années 1880 et dans le cadre communal. L'importance des investissements et la nécessité d'un savoir faire y ont favorisé le régime de la concession, déjà utilisé pour le gaz et l'éclairage urbain afférent. L'augmentation des besoins et les progrès techniques ont conduit, d'une part à scinder production et distribution, d'autre part à concevoir, pour relier les unités de production aux réseaux locaux de distribution, une fonction nouvelle, dite de transport.

La loi modifiée du 15 janvier 1906, toujours en vigueur, a pris acte de ces distinctions en disposant que « la concession d'une distribution publique d'énergie est donnée soit par la commune ou par le syndicat formé entre plusieurs communes si la demande de concession ne vise que le territoire de la commune ou du syndicat, soit par le département dans l'étendue de celui-ci, soit par l'Etat dans les autres cas »²⁴. Le partage de compétence en matière de service public de l'électricité s'organise donc par référence en premier lieu au pouvoir concédant, en second lieu par la séparation technique des fonctions de distribution et de transport. La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et la transposition en droit français de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ont modifié le contexte mais non pas l'architecture du service que la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a confirmé comme « organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération ».

Ainsi, EDF, par ailleurs premier producteur national d'électricité, est propriétaire²⁵ du réseau des lignes à très haute tension (220 et 400 000 V) et haute tension «B» (63 000 V) qui forment le réseau dit

²⁴ Article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1906.

²⁵ Auparavant concédés par l'Etat, les ouvrages du RAG sont « réputés constitués la propriété d'EDF depuis que la concession de ce réseau lui a été accordée » - article 4 de la loi du 10 novembre 1997 portant diverses mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

d'alimentation générale (RAG). Ce dernier, d'une longueur d'environ 100 000 km est désormais placé sous la responsabilité d'un service gestionnaire indépendant des autres activités de l'entreprise, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE). Les collectivités territoriales et leurs établissements de coopération sont propriétaires du réseau de distribution, soit, pour l'essentiel, les lignes à haute tension «A» (HTA) inférieures à 63 000 V et moyenne et basse tension (MT/BT) d'une longueur d'environ 1 300 000 km. Dans le cadre des concessions conclues, ce réseau de distribution publique relève de la responsabilité des gestionnaires des réseaux de distribution, Electricité de France à près de 95 %, et les « distributeurs non nationalisés » pour le solde.

Les distributeurs non nationalisés

La loi du 8 avril 1946 (article 23) a exclu du champ de la nationalisation d'une part les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité (SICAE), d'autre part les sociétés d'économie mixte locale (SEML) et les régies communales qui ont été «maintenues dans leur situation actuelle» et constituées en établissement public local dénommés « Régie de .. » suivi du nom de la collectivité.

Ces « distributeurs non nationalisés » (DNN) ne peuvent exercer leurs missions que dans leur ressort préexistant. On en dénombrait, en 1999, 175 soit 148 régies, 19 SICAE et 8 SEML ou autres sociétés. Leur importance peut se mesurer au prorata de l'énergie totale facturée : 5,4 % en 1999. Par ailleurs, selon l'annuaire spécialisé de leurs associations, il apparaît que 3,2 millions d'habitants répartis dans 2 800 communes sont ainsi desservis, essentiellement dans les zones rurales des Alpes, des Pyrénées mais aussi dans un croissant de l'Alsace à la Gironde, qui englobe principalement la Lorraine, la Picardie et le Poitou-Charentes. Sept des DNN y interviennent dans des périmètres urbanisés intéressant plus de 100 000 habitants. C'est le cas des régies des syndicats intercommunaux d'électricité des départements des Deux Sèvres ou de la Vienne, de la régie de Metz, de la SICAE de l'Oise, et des SEML ou autres SA, telles que Electricité de Strasbourg.

Cette organisation complexe se double d'une distinction entre *régime urbain* et *régime rural* : dans les communes dites urbaines, la maîtrise d'ouvrage de tous les travaux est assurée par le concessionnaire (EDF ou DNN), tandis que dans les communes dites rurales, elle reste confiée au concédant pour tous les travaux d'extension, de renforcement ou d'enfouissement du réseau. A ce titre, ces communes sont éligibles aux aides du FACE. Pour ajouter à la complexité du paysage électrique

français, 14 départements²⁶ et leurs communes ont choisi de passer entièrement sous régime urbain pour les concessions gérées par EDF, les communes rurales de ces départements restant sous le régime rural si elles sont desservies par un DNN...

En définitive, sur le territoire des communes relevant du régime de l'électrification rurale, les collectivités organisatrices ont un pouvoir de décision beaucoup plus important, auquel s'ajoute la possibilité de recevoir des subventions.

B – L'organisation territoriale

Equipement de réseau, la distribution de l'électricité appelle une assiette territoriale adaptée. En zone rurale, la dispersion des foyers et ses conséquences économiques et techniques ont, dès les années 1920, favorisé le recours à l'intercommunalité commençante. Usuellement dénommés «syndicats primaires», ces syndicats intercommunaux d'électricité ou d'électrification (SIE), ont généralement choisi de coordonner leur action en adhérant à des syndicats intercommunaux de second niveau qui rassemblent, dans le ressort d'un département, les communes urbaines et les syndicats primaires ainsi qu'éventuellement le département lui-même. Ces syndicats «départementaux» d'électricité ou d'électrification (SDE) sont aujourd'hui au nombre de 83, deux départements (le Loiret et la Sarthe) exerçant directement les compétences. Ce mouvement de coopération s'est accompagné, en 1933, de la création d'une association représentative, la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Parallèlement, la nécessité d'une aide spécifique à l'électrification rurale s'est imposée. Les aides ont d'abord pris la forme d'avances de l'Etat à taux réduits (1923), suivies de l'institution de la taxe locale sur l'électricité (1926); enfin, sous l'impulsion de la FNCCR, l'idée d'une contribution de la distribution urbaine à la distribution rurale est apparue et a débouché sur l'institution du FACE, mis en place par l'article 108 de la loi de finances pour 1936. Le FACE est alimenté par une contribution annuelle des distributeurs assise sur le montant des consommations d'électricité BT facturées et fonction d'un taux cinq fois plus élevé en distribution urbaine (à compter de 1999, 2,30 % au lieu de 0,46 % en distribution rurale), marquant ainsi la solidarité des villes au profit du monde rural.

²⁶ Départements à régime urbain : Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle, Territoire de Belfort, Yvelines, Val d'Oise, Savoie, Essonne, Pas-de-Calais, Pyrénées Orientales, Var, Meurthe-et-Moselle, Meuse et Doubs, auxquels il faut ajouter les 4 départements de Paris et de la petite couronne, qui sont urbains par nature.

Dans ce cadre, qui compte actuellement 85 syndicats départementaux et des centaines de syndicats primaires, le principe d'une organisation territoriale à deux niveaux ne bénéficie pas toujours d'une véritable volonté d'intégration. Lorsque les syndicats primaires conservent leurs compétences et notamment la maîtrise d'ouvrage, le syndicat départemental auquel les communes urbaines peuvent adhérer joue un rôle de coordination. Son action est fonction des mandats reçus. Ainsi, le syndicat départemental d'électrification de l'Indre (SDEI), a-t-il été chargé de négocier une concession départementale avec EDF, au nom des sept syndicats primaires, autorités concédantes.

La sécurité juridique de l'action des syndicats départementaux et primaires est toutefois subordonnée à la clarté de la définition de leurs compétences, telles qu'elles sont fixées dans l'arrêté préfectoral qui approuve leurs statuts. De fait, un tribunal administratif a annulé en octobre et décembre 2000 plusieurs délibérations relatives à des compétences exercées par un syndicat départemental d'électrification et les SIE du même département en se fondant sur l'ambiguïté des rédactions. Jusqu'au sursis à exécution, prononcé par la cour administrative d'appel compétente, l'exécution du budget d'électrification rurale de ce département, d'un montant annuel de l'ordre de 12,20 M€, a été paralysée. L'origine d'une des faiblesses les plus fréquemment constatées dans la répartition des compétences entre chacun des niveaux de coopération découle de la tentative de séparer l'exercice du pouvoir concédant, qui est alors reconnu aux SDE, de la maîtrise d'ouvrage des travaux, qui est conservée par les SIE. Ce dispositif méconnaît les principes généraux du droit de la concession selon lesquels seul le concédant est habilité à déterminer et à modifier l'étendue du service concédé et donc des ouvrages à travers lesquels ce service est rendu. Les lois successives régissant l'électrification, en partie codifiées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT) tendent ainsi à établir un lien entre l'autorité concédante et la maîtrise des ouvrages.

Lorsque les partenaires ont clairement opté pour la départementalisation du service, ces conflits de compétence sont évités, les structures primaires maintenues n'ayant plus qu'un rôle limité à la représentation indirecte des communes et au recensement des besoins ou propositions sectoriels. Cette organisation à laquelle les acteurs locaux semblent désormais plus nombreux à se rallier n'est pas d'ailleurs sans s'accompagner, dans les syndicats primaires concernés, d'une diminution des moyens de fonctionnement et du montant des indemnités versées aux élus.

C – La diversification des compétences

Avec les progrès de l'électrification et la satisfaction progressive de leur objectif initial, les syndicats d'électricité se sont peu à peu engagés, sous la pression de leurs adhérents et, dans le souci d'utiliser les ressources disponibles, dans d'autres interventions. Ainsi, un grand nombre des syndicats départementaux examinés agissent dans des domaines aussi variés que ceux de la distribution de gaz, de l'éclairage public, des feux de signalisation, de l'eau et de l'assainissement, de la collecte et du traitement des ordures ménagères, des réseaux câblés, des relais hertziens, de la voirie, de la télédistribution, de la digitalisation du cadastre, du génie civil des télécommunications ou de la gestion d'équipements collectifs et touristiques. Cette diversification, qui témoigne du dynamisme des syndicats, s'est réalisée d'autant plus facilement que les statuts, anciens, étaient rédigés en termes imprécis. Toutefois, pour la moitié des syndicats départementaux évoqués, le champ de leur action a débordé les limites de leur domaine statutaire ou bien s'est développé dans des directions que les compétences des syndicats primaires ne les autorisaient pas à emprunter.

Ainsi, le syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement de la Nièvre (SIEEN) qui regroupe 24 syndicats primaires ainsi que les deux villes de Nevers et de Fourchambault sous régime urbain a vu, en juin 1997, ses compétences étendues à la distribution publique du gaz, à la maîtrise d'ouvrage et à la gestion de nombreux équipements dont le transport des déchets ménagers. Il s'est alors trouvé doté de compétences qui n'appartiennent pas à ses adhérents, les syndicats primaires, en méconnaissance de la règle qui veut qu'une personne publique ne peut transférer à un syndicat que des compétences dont elle dispose. De plus, le SIEEN qui, antérieurement à l'élargissement de ses compétences, ne pouvait intervenir que pour le compte et à la demande des collectivités adhérentes a pourtant assuré l'entretien de l'éclairage public et des équipements communaux de communes de la Nièvre non membres ; il a réalisé, sans habilitation, à la demande de l'Etat et du conseil général, une étude du traitement des déchets ménagers du département ; ultérieurement, il a acquis le terrain nécessaire à la réalisation du centre départemental de stockage des déchets, compétence qui intéresse le traitement et non le transport des ordures ménagères. Par ailleurs, il accorde, depuis le 8 février 1997, à raison de 50 % du montant des travaux, des subventions aux communes pour l'extension des réseaux privés ainsi que pour l'éclairage public, ce qui constitue une aide à l'équipement communal, compétence qui ne lui appartient pas.

II – Le fonctionnement des syndicats

A – La vie syndicale

Dans le cas de syndicats primaires, la représentation des collectivités adhérentes suit les règles habituelles. Par contre, dans le cas des syndicats départementaux coexistant avec des syndicats primaires, la représentation obéit à une logique différente selon que les collectivités sont adhérentes directes du syndicat, ou par le moyen de leur affiliation à un syndicat primaire. Pour éviter les disparités en résultant, il a parfois été recouru à une représentation au suffrage indirect, possibilité d'ailleurs admise par la jurisprudence²⁷. Ainsi, au syndicat mixte d'électricité et d'équipement collectif du Jura (SIDECE), chaque ville de plus de 6 000 habitants a droit à un délégué par tranche ou fraction de tranche de 6 000 habitants ; chaque canton dont la population (non comprise celle des villes précédemment citées) est inférieure au même seuil, délègue 2 personnes et, au-dessus de ce seuil, une personne supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 6 000 habitants ; enfin, le département du Jura a 8 délégués. Le nombre des délégués, qui est de 102 au SIDECE, peut atteindre plusieurs centaines dans d'autres syndicats, ce qui ne facilite pas la tenue fréquente d'assemblées. Il apparaît d'ailleurs que la fréquence des réunions des comités syndicaux excède rarement les obligations légales, soit deux fois par an lorsque le syndicat a une vocation unique et trimestrielle, en vertu de l'article L. 5212-13 du CGCT, lorsque ses compétences en font un établissement public à vocation multiple. Ce faible nombre des réunions peut rendre délicat le respect du calendrier budgétaire et inciter le comité syndical à renoncer à l'exercice de certaines de ses compétences, notamment dans les domaines de la programmation, de l'engagement et du financement des travaux.

Aussi le bureau a-t-il pu, et sans délégation, se substituer à l'assemblée délibérante. Depuis des dizaines d'années et jusqu'en 1997, le syndicat intercommunal d'électricité de la Côte d'Or (SICECO) exécutait des budgets adoptés par son bureau, incompétent en la matière comme il ressort des dispositions de l'ancien article L. 5212-12 du CGCT²⁸ et comme le rappelait son règlement intérieur. Le rythme des réunions du bureau peut lui-même n'être guère plus élevé, laissant alors le président gérer lui-même l'établissement public dans des domaines aussi importants

27 CE 1^{er} mars 1996 Syndicat d'études et de programmation de la région urbaine de Reims.

28 Devenu l'article L. 5211-10.

que la détermination des travaux ou la fixation des participations financières accordées aux adhérents.

B – L'information et la transparence

La réglementation prévoit la constitution au sein du syndicat de diverses commissions dont la commission consultative du service public local, dès lors que l'établissement regroupe au moins une commune de plus de 3 500 habitants. Cette commission, selon l'article L. 5211-49-1 du CGCT « doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services publics concernés ». Il est apparu que, dans plusieurs syndicats, cette commission n'avait pas été créée. Dans le Loir et Cher, le syndicat intercommunal de distribution d'électricité du département (SIDELOC) et le concessionnaire, EDF, ont pris l'initiative de compenser l'absence de commission consultative du service public local par la tenue de deux réunions annuelles.

A l'absence de ces commissions s'ajoutent parfois des anomalies en matière de publicité des décisions. Jusqu'en 1997, aucun des actes et décisions non individuels du SICECO (Côte d'Or) n'étaient exécutoires, par défaut de publication. Le syndicat omettait, de surcroît, soit de transmettre à ses adhérents, pour affichage, les délibérations du comité syndical et les décisions de son président, soit de le publier dans un recueil des actes administratifs. Enfin, les délibérations prises n'étaient pas systématiquement signées et insérées dans un registre dûment coté et paraphé.

Enfin, les assemblées générales des organes délibérants ne sont pas toujours l'occasion, pour l'exécutif, d'assurer une information de qualité. Ainsi, le rapport annuel d'activité du syndicat intercommunal d'électricité de la Marne (SIED) omet de mentionner les ressources du syndicat et, dans sa présentation des opérations, confond prévisions et réalisations.

C – Les structures administratives et techniques

Plusieurs des syndicats primaires conservant une activité ne disposent d'aucune structure administrative propre et ont délégué l'exercice de leurs attributions aux services soit de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) soit de la direction départementale de l'équipement (DDE). Des syndicats ont même parfois leur siège social à la DDE. Enfin, le SIE de Plombières-lès-Dijon a recruté, en accord avec la DDAF, un agent mis immédiatement à

disposition auprès de cette direction. En contrepartie, la DDAF a abandonné une partie des honoraires auxquels elle aurait pu prétendre au titre des missions de contrôle ou de maîtrise d'œuvre qui lui sont confiées par le syndicat. Cette situation a été régularisée en mars 1998, suite au contrôle de la chambre régionale des comptes de Bourgogne.

La faiblesse des moyens administratifs ou techniques s'observe également dans des syndicats départementaux dont les budgets excèdent 15 M€. Dans quatre cas au moins, des syndicats ont recours et parfois pour leur direction, à des agents des DDE ou DDAF, en l'absence de convention avec l'Etat mentionnant explicitement ces mises à disposition. Dans d'autres cas, le syndicat est géré par les agents de son concessionnaire, Électricité de France ou par ceux de sa régie distributrice.

III – Les ressources des collectivités concédantes

A – Les taxes sur l'électricité

Le produit global des taxes sur l'électricité s'est élevé, en 1999, à 0,82 Md€ pour les taxes communales et à 0,42 Md€ pour les taxes départementales. Ces taxes sont recouvrées par le distributeur et leurs taux arrêtés par les communes et les départements dans la limite d'un plafond fixé pour les premières à 8 % et pour les seconds à 4 %. Ce pourcentage s'applique au montant hors taxes de la facture d'électricité, qui varie en fonction de la puissance de l'abonnement souscrit. Pour les communes et les départements, ces taxes constituent une recette ordinaire et non une recette obligatoirement affectée aux travaux d'électrification. A titre d'exemple, sur les 2 M€ encaissés à ce titre en 1998 par le département de l'Indre, le syndicat départemental (SDEI) n'en a reçu que le quart. Par ailleurs, dans les 14 départements à régime urbain, les taxes sur l'électricité ne sont pas affectés à des travaux d'électrification, EDF en assumant la charge.

Pour ce qui est des communes, les syndicats intercommunaux sont autorisés par l'article L. 5212-24 du CGCT à établir et percevoir la taxe communale au lieu et place des communes adhérentes considérées comme rurales. Mais, la taxe ainsi recouvrée est d'autant moins utilisée au financement de l'électrification rurale que les syndicats ont diversifié leurs compétences. De surcroît, certains d'entre eux reversent intégralement aux communes adhérentes le produit de la taxe qu'ils encaissent en leur lieu et place. Les conditions de sa perception s'écartent,

par ailleurs, dans plusieurs cas, des dispositions législatives. Le syndicat départemental d'électricité et d'équipement du Calvados (SDEC) perçoit la taxe non seulement pour le compte des communes rurales mais aussi, à leur demande, pour celui de 17 communes urbaines, auxquelles elle est reversée, déduction faite de leur contribution au syndicat.

Il convient à cet égard de préciser que les dispositions de l'article L. 5212-24 du CGCT qui déterminent le champ du régime rural de perception, intéressent les communes adhérentes dont la population agglomérée au chef lieu est inférieure à 2 000 habitants. Cette catégorie, qui englobe davantage de collectivités que celles appartenant à la strate démographique des moins de 2 000 habitants n'est plus utilisée pour les recensements généraux de la population depuis 1975. En l'absence de données statistiques plus récentes, ce sont donc ces résultats qui sont utilisés, sauf lorsque le syndicat a mis au point une méthode d'actualisation. La définition de la ruralité retenue pour les taxes sur l'électricité diffère donc des autres définitions adoptées pour le calcul de la contribution prélevée par le FACE et pour la détermination des communes éligibles aux aides de ce fonds, ajoutant ainsi à la complexité du système. Plus généralement, la jurisprudence établit un lien entre la qualité de syndicat « *pour l'électricité* » autorisé à ce titre à percevoir la taxe communale et l'exercice de la compétence de maîtrise d'ouvrage des travaux d'électricité, dont tous les syndicats ne disposent pas²⁹.

B – Les autres ressources : la redevance de concession et les aides du FACE

En l'absence d'affectation du produit de la taxe, les ressources des syndicats reposent en grande partie sur les contributions des distributeurs dont les redevances de concessions. Dans le cas, très majoritaire, des concessions à EDF, deux redevances sont dues à l'autorité concédante, une redevance de fonctionnement (dite « R1 »), au titre des dépenses annuelles de structure et des frais de contrôle supportés par le concédant et une redevance d'investissement (dite « R2 »), au titre des travaux sous maîtrise d'ouvrage du concédant ou réalisés par EDF avec une participation du concédant. On observe toutefois que certains syndicats comme le SDCEO (Orne) bénéficient de la redevance R2 alors même qu'ils n'exercent aucune maîtrise d'ouvrage. Ces redevances, toutes deux imputées en section de fonctionnement du budget, représentent 40 % des ressources de cette section, mais la quasi-totalité lorsque la taxe sur l'électricité est reversée aux communes adhérentes. Du

²⁹ CE n° 98-613 du 25 novembre 1992, commune de Lansac.

fait de la faiblesse des structures administratives, ces ressources, comme celles de la taxe lorsque cette dernière est conservée, sont essentiellement affectées à l'investissement.

Les travaux réalisés dans les communes sous régime rural bénéficient, en outre, des subventions du FACE. Les besoins font, depuis 1953, l'objet d'inventaires périodiques établis sur la base des propositions de conférences départementales réunissant les acteurs locaux de l'électrification rurale. Depuis 1999, ces besoins sont notamment déterminés en fonction du nombre de « départs »³⁰, mal alimentés, c'est-à-dire ne satisfaisant pas aux normes de qualité technique. Les travaux retenus sont financés par les tranches dites A et B du FACE à hauteur de 346 M€ par an tant en 1999 qu'en 2000. Il s'y ajoute la tranche C qui, à hauteur de 106,7 M€ par an actuellement, finance l'intégration à l'environnement ainsi que des programmes spéciaux pour 15,2 M€.

La loi de finances rectificative du 31 décembre 1970 et la circulaire interministérielle agriculture/industrie du 22 avril 1971 ont défini le régime d'éligibilité qui intéresse soit les communes comptant moins de 2 000 habitants agglomérés au chef lieu soit les agglomérations multi-communales comptant moins de 5 000 habitants. Cette alternative conduit à retenir 28 164 communes, dont la liste est établie par l'autorité préfectorale et dont la taille démographique est variable. Parfois, des communes comptant 4 000 à 5 000 habitants bénéficient des aides du FACE ; à l'inverse, des communes de moins de 1 000 habitants, appartenant à une agglomération multi-communale de plus de 5 000 habitants sont exclues du régime rural. Plus généralement, il ne saurait y avoir d'adéquation entre la ruralité, au sens des recensements de la population ou au regard de la taxe sur l'électricité et la même notion, au sens de l'éligibilité aux aides du FACE. En effet, selon la circulaire précitée, les arrêtés préfectoraux pris après consultation des autorités concédantes peuvent maintenir au régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain ou inversement³¹.

C – La gestion des excédents

Des dépenses de fonctionnement réduites et des dépenses d'investissement subventionnées conduisent généralement les syndicats, eu égard aux recettes fiscales et redevances dont ils disposent, à afficher

30 C'est-à-dire de lignes basse tension partant d'un poste source sur lesquelles sont branchés les abonnés. On compte environ 700 000 départs et un nombre moyen de 12 abonnés par départ.

31 Cas des communes des 14 départements à régime urbain.

des résultats globaux de fin d'exercice largement excédentaires, parfois supérieurs à 50 % des recettes annuelles de fonctionnement.

Cette situation financière explique la faiblesse, voire l'absence, du recours à l'emprunt pour le financement des équipements. Les fonds de roulement disponibles sont parfois utilisés pour le désendettement, mais incitent rarement à réviser les relations financières avec les adhérents. Certains syndicats ont ainsi fixé le niveau de leurs dépenses imprévues à 40 % des dépenses de fonctionnement, ce qui est contraire aux dispositions du CGCT³²; d'autres toutefois, au vu de l'importance de leur fonds de roulement au regard des recettes de fonctionnement, ont baissé le taux de la taxe sur l'électricité.

Les excédents disponibles ont conduit à acquérir, dans des conditions qui ne répondent ni aux règles des placements budgétaires ni à celles des placements de trésorerie, des bons du Trésor négociables à intérêts précomptés pour des montants de 1,22 M€ en 1998 au SDCEO (Orne) et de plus de 1,52 M€ pour le SIED de la Marne. Dans d'autres cas, la trésorerie disponible est utilisée au profit des collectivités membres, dans des conditions s'apparentant à une activité quasi bancaire. Le SDEER de la Charente-maritime propose ainsi aux collectivités adhérentes un étalement sur 5 à 10 ans de leur participation aux travaux d'éclairage public ou de dissimulation de réseau moyennant les frais financiers correspondant à ceux que générerait, au taux du marché, la moitié du capital concerné, s'il était emprunté. L'encours de ces avances atteignait 9,91 M€ fin 1997.

IV – Etudes et travaux en milieu rural

A – La programmation

Jusqu'à la fin des années soixante, la définition des besoins s'identifiait à l'extension des réseaux. Aujourd'hui, le taux de desserte avoisine les 100 % et les objectifs ont évolué. Ils intéressent désormais en premier lieu la qualité du courant qui, du fait de l'évolution des technologies, conditionne l'accès des foyers et a fortiori des entreprises aux équipements modernes. Les travaux de renforcement constituent ainsi, en milieu rural, un enjeu de l'aménagement du territoire qui peut

³² L'article L. 2322-1 limite à 7,5 % du total des sections de fonctionnement ou d'investissement le montant maximum des crédits pouvant être ouverts pour dépenses imprévues.

conduire certains syndicats, pour des motifs volontaristes de création d'activités économiques, à des investissements plus importants que ceux définis au regard du nombre des départs mal alimentés recensés pour la programmation du FACE. Par ailleurs, les syndicats ont également à répondre aux préoccupations environnementales ou de sécurité qui plaident pour l'enfouissement du réseau. Les travaux afférents sont généralement conduits de pair avec les travaux de renforcement.

Le programme annuel des travaux répond donc à des critères multiples. En outre, il ne peut être arrêté par le comité syndical qu'en concertation avec les autres acteurs de l'électrification rurale. La programmation des travaux d'EDF constitue à cet égard un élément important, du fait des liens techniques entre réseau de distribution et réseaux en haute ou moyenne tension mais aussi en fonction de ses responsabilités de maître d'ouvrage sur le territoire de la concession, pour les communes sous régime urbain. Par ailleurs, le conseil général qui, en vertu de l'article L. 3232-2 du CGCT, est l'autorité compétente pour la répartition de l'enveloppe du FACE, est appelé à jouer, du fait de l'importance de ces aides, un rôle essentiel. Il apparaît toutefois que les délibérations afférentes des conseils généraux sont fréquemment prises après consultation des syndicats intéressés dont les avis peuvent conduire à retenir de nouveaux critères de décision. Ainsi, après avoir constaté que le recours exclusif au recensement du nombre de départs mal alimentés pénalisait certains syndicats primaires, le SDEI (Indre) a proposé de limiter à 58 % de l'enveloppe les travaux ainsi déterminés, les 42 % restants étant laissés à l'initiative des sept syndicats primaires adhérents, dans la limite de 6 % chacun. Ce souci de programmation territorialisée se retrouve dans le cas de syndicats départementaux auxquels les syndicats primaires adhérents ont transféré la totalité de leurs compétences, dont la maîtrise d'ouvrage. La participation de ces syndicats à l'établissement du programme des travaux peut même constituer la principale raison de leur maintien, comme au SIEEN (Nièvre) qui retient par principe les deux premières demandes de chaque syndicat primaire adhérent.

B – La maîtrise d'œuvre

Traditionnellement, les services de l'Etat, DDE ou DDAF selon les territoires, ont assuré l'essentiel de la maîtrise d'œuvre des travaux d'électrification. Leur concours se fondait sur les dispositions de la loi du 29 septembre 1948 et les arrêtés préfectoraux d'application, pour certains non actualisés. Des syndicats départementaux ont récemment choisi d'y substituer une maîtrise privée ou de recourir à la régie. De fait, les

conditions d'attribution aux services de l'Etat qui, jusqu'à présent, s'effectuaient dans un cadre distinct des règles fixées par le code des marchés publics, entrent, au 8 septembre 2001, dans le champ d'application du nouveau code. Les relations, anciennement établies entre les syndicats et leurs maîtres d'œuvre, pourraient, à cette occasion, être utilement révisées. En effet, le partage des rôles entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre n'apparaît pas toujours bien défini. Au SICECO (Côte d'Or), ce sont les agents des services de l'Etat, maître d'œuvre, qui signaient les bons de commandes des marchés, engageant ainsi l'établissement, maître d'ouvrage. En outre, les responsabilités respectives du maître d'œuvre et des entreprises chargées des travaux sont parfois confondues, alors que l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 prévoit que pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maître d'œuvre est, en principe, distincte de celle d'entrepreneur, sauf motif d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études, dans le cadre d'un marché de conception réalisation. Les marchés comprennent parfois des clauses qui confient aux entrepreneurs tout ou partie des missions d'études. Dans d'autres cas, le syndicat qui s'est réservé le rôle de maître d'œuvre, limite l'exercice de cette compétence à l'établissement d'un avant-projet, les études étant réalisées par l'entreprise attributaire des travaux.

C – Les marchés de travaux

Dans tous les syndicats dont elles ont examiné cet aspect de la gestion, les chambres régionales des comptes ont constaté la prépondérance des marchés à bons de commande. Ces marchés se caractérisent par le fait que la quantité des travaux, prestations ou fournitures, objets du marché, n'est pas précisément arrêtée mais bornée par un plancher et un plafond, à l'intérieur desquels l'entité publique, au fur et à mesure des besoins, établit des bons de commande. L'importance du recours à ce type de marché, adapté aux situations dans lesquelles l'étendue des besoins à satisfaire ne peut être entièrement définie, paraît contradictoire avec la programmation des travaux, attribution majeure des syndicats, généralement exercée avec précision pour une bonne part des investissements. Certes, le raccordement de nouveaux abonnés, c'est-à-dire les travaux d'extension et, le cas échéant de renforcement subséquent, peuvent nécessiter des opérations hors programmation, dites au « coup par coup ». Mais, dans les syndicats où il a été mesuré, le poids de ces travaux ne représente que 10 % à 15 % du volume global C'est pourtant l'ensemble de ces derniers qui ont fait l'objet d'un marché à bons de commande.

Or le recours à ce type de marché n'est pas sans effet sur le coût des prestations, la caractéristique des marchés à bons de commande étant de faire jouer la concurrence soit sur la comparaison des bordereaux de prix offerts par les entreprises pour la liste des prestations recherchées, soit sur le fondement de rabais offerts par les entreprises par rapport au bordereau de prix proposé par le maître d'ouvrage. S'agissant de cette dernière modalité, le conseil de la concurrence précisait, dans son avis du 24 novembre 1991, que cette procédure « *est, à de nombreux égards, de nature à dissuader les entreprises de fixer leurs prix compte tenu d'éléments qui leur sont propres et à les inciter, au contraire à [les] aligner* ». De fait, lors de l'appel d'offres passé par le syndicat départemental d'électricité et d'eau des communes des Landes (SYDEC), pour la période 1996 à 1998 et pour 9 lots dont chacun correspondait à un syndicat primaire de son ressort, les offres d'un groupement conjoint solidaire ayant soumissionné pour sept lots présentaient le même taux de rabais, quel que soit le lot et donc sa situation géographique et la consistance des opérations. Force est pourtant de constater, que le coût du transport des fournitures (câbles notamment) est généralement pris en considération dans le rabais proposé et que, s'agissant de produits pondéreux, la localisation des chantiers détermine en conséquence une partie du coût.

De surcroît, la conclusion des marchés à bons de commande, comme celle des marchés de travaux classiques peut s'accompagner de pratiques restreignant la pluralité des candidatures ou la transparence des choix. Ainsi, le SIED de la Marne a, pour les marchés de la période 1994 à 1996, limité les attributions de lots à un par entreprise ou groupement et imposé aux candidats une « *taille critique* » ainsi que l'existence d'une installation préexistante à mettre en place à court terme dans le département. Dans ces conditions, les chambres régionales des comptes ont été très fréquemment conduites à relever explicitement la stabilité des entreprises attributaires, la reconduction systématique des marchés au profit des mêmes sociétés, pour des durées qui dépassent parfois dix ans. Le phénomène ne semble pas étranger au comportement des entreprises. L'examen de la gestion du SIEEN (Nièvre) a permis de constater que chacune des entreprises attributaires de l'un des six marchés conclus en 1994 et 1997 avait présenté, dans le secteur géographique dans lequel elle intervenait en exécution des marchés antérieurs, une offre d'un montant substantiellement inférieur à celui des offres qu'elle présentait dans les autres secteurs. Différentes chambres ont d'ailleurs expressément souligné la probabilité d'ententes entre les entreprises.

Un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), en date du 5 octobre 2000 et relatif aux marchés lancés par le syndicat départemental d'électrification de la Vendée (SYDEV) pourrait

cependant conduire à une évolution des procédures. La CJCE a en effet jugé qu'au cas d'espèce, et compte tenu de l'interdépendance des réseaux de distribution, il convenait de faire masse de l'ensemble des travaux dont la publicité avait été confiée au SYDEV par les divers maîtres d'ouvrage que sont les syndicats primaires adhérents. La CJCE a ainsi clairement fait prévaloir, pour la définition du seuil de publication au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), la notion d'unicité de l'ouvrage sur celle de la pluralité des autorités adjudicatrices.

V – Les relations entre les collectivités concédantes et leurs concessionnaires

A – Les cahiers des charges des concessions

Depuis la loi de nationalisation du 8 avril 1946, Electricité de France est le concessionnaire imposé du réseau de distribution en l'absence, sur le territoire concerné, d'un distributeur non nationalisé. Le concédant ne dispose donc pas de la liberté de choix du concessionnaire qui, ordinairement, constitue un élément caractéristique de la concession. Par ailleurs, le principe de l'égalité d'accès à la fourniture d'électricité, c'est à dire la péréquation tarifaire, exclut du champ de la négociation le prix à l'utilisateur, élément majeur des contrats de concession dans d'autres secteurs.

De fait, depuis la loi du 15 janvier 1906 et jusqu'en 1982, les relations entre les collectivités concédantes et les distributeurs sont régies par des contrats de concession établies sur le fondement de modèles réglementaires. Mais l'intervention des lois de décentralisation a cessé de rendre opposables aux collectivités ou à leurs groupements les cahiers des charges type, conformes aux décrets du 22 novembre 1960 pour les concessions à EDF et du 23 mai 1962 pour les concessions aux distributeurs non nationalisés. Sous l'impulsion des collectivités concédantes représentées par la FNCCR et en concertation avec les distributeurs, l'instruction ministérielle du 27 juillet 1993 a néanmoins proposé un nouveau modèle. A cette occasion, 95 % des syndicats départementaux ont procédé, en 1993-1994 à la révision de leurs conventions.

Certaines conventions se caractérisent par leurs longues durées (20 ans ou 30 ans). Les concessions aux distributeurs non nationalisés n'échappent pas au même constat. Il n'est pas certain que de telles durées soient favorables à l'autorité concédante. Ainsi, ce n'est qu'au terme de

longues négociations que le SIE de l'Indre a pu modifier, par avenant signé le 5 mai 1999, la participation du concessionnaire aux travaux d'enfouissement.

B – Le partage des responsabilités et son contrôle

Le réseau concédé est, de droit, celui de la distribution, c'est à dire des installations inférieures à 63 000 volts. Cette définition est sujette à de grandes contestations, EDF considérant que les postes de tension inférieure mais desservant plusieurs réseaux de distribution constituent un élément du réseau d'alimentation générale (RAG), de droit de sa compétence et figurant à ce titre à l'actif de son bilan. Ainsi, le SIDELC (Loir-et-Cher) a concédé à EDF 12 548 km de ligne dont 9 425 en zone rurale mais une analyse détaillée montre qu'à l'occasion de l'intégration, en 1976, du patrimoine du service départemental d'électrification rurale dans la concession, 1 285 km ont été classés dans le RAG.

Pour l'extension ou le renforcement du réseau de distribution, la maîtrise d'ouvrage est déterminée, commune à commune, au cahier des charges de la concession ; en pratique, elle est généralement assurée par les collectivités concédantes dans les communes rurales et par EDF dans les communes urbaines ou les communes ayant opté pour ce régime. Cette répartition des responsabilités et des charges explique que la FNCCR estime à 0,76 Md€ annuels la valeur des investissements des syndicats d'électricité sur le réseau de distribution et à 1,83 Md€ annuels celle du concessionnaire EDF. Par ailleurs, les cahiers des charges de concession confient au concessionnaire, à ses frais et sous sa responsabilité, l'exploitation des ouvrages. En conséquence, les coûts de maintenance mais aussi de renouvellement du réseau, nécessaires à son maintien en bon état, lui sont imputables. Le point s'est avéré d'une particulière importance au lendemain de la tempête de décembre 1999 dont les concessionnaires, pour l'essentiel, devront assumer le coût : une estimation faisant suite à une enquête initiée par la FNCCR et EDF a évalué dans le courant de l'année 2000 à 148,94 M€ le montant des travaux à réaliser en régime rural ; quel que soit le montant définitif, 10 % seulement de la somme resteront à la charge effective des collectivités concédantes, compte tenu des aides du FACE et des remboursements de TVA.

Le poids des interventions des concessionnaires donne une importance certaine à la mise en œuvre du contrôle de la collectivité délégante sur le délégataire. Précisé à l'article 32 A de l'actuel modèle de cahier des charges qui dispose que le concédant peut « procéder à tout moment aux vérifications utiles, et en particulier effectuer les essais et

mesures prévus, prendre connaissance sur place ou copie de tous documents techniques et comptables», ce pouvoir oblige le concessionnaire à présenter, pour chaque année civile, un compte rendu d'activité relatif aux travaux réalisés, aux provisions constituées, aux éléments de liquidation des redevances, à la valeur des ouvrages concédés ainsi qu'à la qualité du service, mesurée par des indicateurs. Mais, s'il est bien défini en droit, le contrôle s'exerce en pratique à proportion des moyens conférés. Souvent confié aux services de l'Etat (DDE et DDAF), il est parfois délégué à des services du département ou, plus fréquemment, à une structure d'expertise spécialisée, l'association pour l'expertise des concessions (AEC), créée par la FNCCR et l'association des maires de France (AMF). Il peut donner lieu à des vérifications approfondies comme dans le cas du SIED du Calvados qui, sur le fondement du compte rendu du concessionnaire et de missions sur site, élabore un rapport de contrôle auquel une large diffusion est assurée. A l'inverse, le SIDELC (Loir et Cher) reçoit un compte rendu d'activité qui ne mentionne ni le nombre d'incidents techniques ayant affecté l'exploitation ni les conditions économiques et comptables de l'extension ou du renforcement du réseau. Il ne tient pas davantage la comptabilité des dépenses effectuées pour le renouvellement du réseau, se satisfaisant du décompte téléphonique fourni par le concessionnaire en début d'année et du chèque émis par ce dernier au titre de sa participation. Or l'enjeu du suivi comptable de ces données est d'importance.

C – L'immobilisation des biens de la concession

La configuration du réseau de distribution évolue, au fur et à mesure des extensions, renforcement ou enfouissement auxquels le concédant ou son concessionnaire procèdent. L'exacte comptabilisation des immobilisations constitue, pour la collectivité concédante, la garantie de ses droits, ne serait-ce qu'au regard de la liquidation de la redevance de concession qui lui est due au titre du fonctionnement (R1) et qui dépend est notamment de la longueur du réseau. Plus fondamentalement, l'inscription, à l'actif du bilan du concédant, des éléments de la concession en définit la consistance. De ce point de vue, l'article 36 de la loi du 8 avril 1946 dispose : « sauf convention contraire, les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent ou de celles qui, exploitées sous le régime de l'affermage ou de la concession ; devraient leur revenir gratuitement à l'expiration du contrat ».

A l'occasion de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont pu constater des anomalies dans les inscriptions comptables portées au bilan de l'établissement public territorial et de sa régie, distributeur non nationalisé. Ainsi le syndicat intercommunal d'électricité

et d'équipement du département de la Vienne, qui est maître d'ouvrage des programmes de travaux bénéficiant des aides du FACE, ne possède à son actif que quelques valeurs mobilières. Tous les réseaux, bâtiments et autres installations figurent au bilan de sa régie spéciale d'électricité relevant du décret du 8 octobre 1917. Le SIED supporte néanmoins la charge des emprunts contractés. De même, le SIED des Deux-Sèvres inscrit à son passif le montant des emprunts contractés en vue de la réalisation des ouvrages exploités par sa régie, relevant du régime des régies communales de droit commun. Mais les immobilisations concernées ne figurent qu'au bilan de cette dernière.

S'agissant des concessions dévolues à EDF, la principale difficulté est d'un autre ordre. Elle tient à un désaccord d'origine quasi réglementaire entre la comptabilité du concédant, lorsque l'état de l'actif est correctement tenu, et la comptabilité du concessionnaire. Selon le conseil national de la comptabilité et l'article 10 du cahier des charges type, EDF est tenu d'immobiliser à la fois les biens qu'il a lui-même financés et ceux financés par l'autorité concédante ou par des tiers, dans la mesure où il a l'obligation de renouveler les immobilisations mises en concession. Avant les modifications comptables mises en œuvre à l'occasion de la restructuration du bilan d'EDF opérée en 1997, la Cour critiquait la méthode retenue par l'exploitant public en la matière ; elle avait relevé que les provisions pour renouvellement des installations des réseaux de distribution concédés s'éloignaient beaucoup du programme de renouvellement et s'apparentaient à des réserves³³. Depuis 1997, de nouvelles règles comptables³⁴ ont été introduites à la demande des autorités de tutelle de l'entreprise publique en vue d'assurer une meilleure correspondance entre les droits des concédants inscrits au passif du bilan d'EDF et leurs droits effectifs ; au-delà de ces nouvelles règles, il était demandé à EDF de réfléchir à la réforme du plan de renouvellement des immobilisations de distribution publique « en vue de substituer à une méthode purement statistique une méthode qui prenne plus en compte la réalité des contraintes propres aux ouvrages et à leur exploitation ». Force est de constater que cette réflexion n'a pas encore abouti, comme la Cour le déplorait, en novembre 2000, dans son dernier rapport particulier sur les comptes d'EDF, où elle notait que ces provisions croissaient régulièrement pour atteindre 9,53 Md€ à la fin de 1999.

Un syndicat a demandé en 1998 une expertise sur la pertinence de la méthode en vigueur de répartition statistique des provisions pour renouvellement des immobilisations : l'insuffisance d'éléments

33 Rapport public annuel pour 1998, page 105.

34 Abandon de l'amortissement industriel, création d'un fonds et d'un amortissement de caducité, distinction entre renouvellement avant et après le terme de la concession.

comptables n'a pas permis de conclure. En revanche deux insuffisances majeures de la comptabilité de la concession sont apparues : d'une part, des décalages importants entre les dates de mise en service des ouvrages et leur enregistrement comptable et d'autre part, des différences entre inventaires physiques et comptables atteignant 23 % en moins pour les réseaux HTA et 25 % en plus pour les réseaux BT. Des écarts comptables encore plus importants ont été observés à l'occasion du contrôle du SDEC (Calvados) puisqu'ils atteignent 42,2 % pour les réseaux HTA aériens et 44 % pour les réseaux BT aériens. Cette incohérence comptable se retrouve pour ce syndicat dans le rapprochement effectué sur la période 1993/1998 entre l'évolution des montants de provisions (+ 5,2 %) et d'amortissements (- 24,5 %) et celle des biens remis en concession (+ 45,76 %). Dans le cadre qui régit actuellement les relations entre les autorités concédantes d'une part et EDF d'autre part, ces divergences n'ont guère de conséquences. A l'avenir, les collectivités pourraient pâtir du fait que les comptes des concessions ne donnent pas une image fidèle du patrimoine respectif des concédants et de leur concessionnaire.

CONCLUSIONS

Le service public de la distribution repose sur une organisation particulièrement complexe dans laquelle les collectivités concédantes disposent de pouvoirs plus ou moins élargis selon que la distribution est réalisée en milieu rural ou urbain.

Première expression historique de l'intercommunalité, les syndicats d'électricité se trouvent aujourd'hui juridiquement handicapés par une départementalisation inachevée, alors même que l'évolution de la politique d'aménagement du territoire commence à confier à la région une compétence en la matière, notamment avec la création des observatoires régionaux du service public de l'électricité (décret du 30 avril 2001). Beaucoup d'entre eux, par ailleurs, ne se sont pas donné les moyens de veiller à la transparence des décisions, à la maîtrise des relations avec les entreprises chargées de la réalisation des investissements non plus qu'à un contrôle effectif du concessionnaire.

La loi du 10 février 2000 dont l'article 17 prévoit des décrets en Conseil d'Etat qui fixeront le cadre général des procédures et des prescriptions particulières applicables aux cahiers des charges des concessions, celles-ci devant être mises en conformité dans un délai de deux ans. Ce peut être l'occasion d'un « aggiornamento », au moment où, dans le cadre de l'ouverture progressive du marché de l'électricité,

l'utilisation des réseaux de distribution concédés acquiert une valeur économique nouvelle.

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

La Cour constate les difficultés juridiques que peut poser le partage de compétences entre syndicats primaires et syndicats départementaux, notamment en ce qui concerne la séparation entre l'exercice du pouvoir concédant et la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Sur le service public de distribution d'électricité dans le cadre du développement de l'intercommunalité

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage le souhait de la Cour que l'action des autorités concédantes soit organisée de la manière la plus efficace et la plus transparente, en vue d'assurer les objectifs de renforcement et d'amélioration de la qualité de la distribution d'électricité.

Ces objectifs doivent être poursuivis dans le souci d'une utilisation optimale des ressources importantes dont disposent les autorités concédantes prélevées sur la distribution d'électricité : redevances de concessions et prélèvements au profit du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, acquittés par les distributeurs, taxes communales et départementales sur l'électricité, acquittées par les consommateurs.

Il est ainsi rappelé que le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) contribue à environ 457 M€ de programmes de travaux d'électrification rurale, subventionnés à hauteur de 65 % de ce montant, soit environ 304 M€.

Sur les obstacles subsistant en matière d'organisation du service public de distribution de l'électricité

En ce qui concerne les périmètres des réseaux de transports et de distribution d'électricité, les travaux engagés sur le cahier des charges de concession à EDF prévus à l'article 12 de la loi du 10 février 2000 devraient être l'occasion d'une réflexion approfondie sur ce sujet et ainsi faciliter l'exercice par les collectivités locales de leurs responsabilités en matière de distribution d'électricité.

Aux termes de l'actuel cahier des charges de concession du réseau d'alimentation générale en énergie électrique, la répartition des ouvrages entre les réseaux s'effectue en tenant compte du niveau de tension et également de la fonction assurée (transport national ou inter-régional, ou distribution locale).

Tout aménagement de cette répartition devra être mené, en concertation avec les différents acteurs concernés, dans le souci de préserver les intérêts patrimoniaux et financiers tant des autorités concédantes de la distribution, que d'EDF et de l'Etat.

En matière d'organisation territoriale, le ministère souscrit également à l'analyse de la Cour développée en faveur de l'exercice du pouvoir concédant et de la maîtrise d'ouvrage des travaux par des syndicats d'électricité intervenant au niveau départemental.

Cet échelon territorial devrait permettre la mise en place d'autorités concédantes dotées de moyens administratifs et financiers suffisants pour assurer pleinement leur mission en matière de distribution d'électricité.

Le regroupement des pouvoirs concédants constituait d'ailleurs l'un des objectifs poursuivis par les ministères concernés lors de l'adoption, en 1992, du modèle de cahier des charges et des documents contractuels pour la concession à EDF des distributions publiques d'énergie électrique ainsi que le souligne l'instruction du 27 juillet 1993 publiée au journal officiel du 11 septembre 1993.

Sur la passation de marchés publics de travaux d'électrification par les collectivités concédantes rurales

La Cour souligne que la prépondérance des marchés à bons de commande sont de nature à dissuader les entreprises de fixer leurs prix à partir de leurs éléments propres et à les inciter au contraire à les aligner. Enfin, la Cour évoque la probabilité d'ententes entre les entreprises, détectées à l'occasion de contrôles exercés par les chambres régionales des comptes.

Concernant les marchés de travaux en milieu rural relatifs aux réseaux de distribution, il convient que les autorités concédantes recherchent les moyens d'une maîtrise rigoureuse de leurs coûts, en particulier par une mise en concurrence systématique et plus efficace des entreprises qui réalisent ces travaux.

Par ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle qu'il a saisi le conseil de la concurrence lorsqu'étaient détectées des pratiques d'ententes à l'occasion de marchés d'électrification rurale. En particulier, des décisions de condamnations ont été récemment prononcées en pareilles circonstances par le Conseil de la concurrence, avec notamment les décisions n° 2000-D-20 du 17 mai 2000 relative à des pratiques relevées dans la Somme, n° 2000-D-26 du 26 juin 2000 relative à des pratiques relevées en Pyrénées Atlantiques, n° 2000-D-34 du 18 juillet 2000 relatives à des pratiques relevées en Eure-et-Loir et n° 2001-D-31 du 5 juin 2001 relative à des pratiques relevées en Vendée.

En conclusion, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, notamment dans son article 17, a renforcé les compétences des collectivités locales en matière de distribution publique d'électricité. Dans ce cadre, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations en faveur d'un regroupement des pouvoirs concédants, qui apparaît souhaitable et mérite d'être encouragé. Toutefois, à ce stade, la loi électrique ne prévoit pas de textes réglementaires sur l'organisation et le mode de fonctionnement des syndicats d'électricité.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Les sujets abordés concernent notamment les problèmes juridiques posés par le partage de compétences entre syndicats primaires et syndicats départementaux d'électricité, et en particulier la séparation entre l'exercice du pouvoir concédant et la maîtrise d'ouvrage des travaux. Des précisions seront également apportées s'agissant des différences entre les critères de la ruralité au sens des recensements de la population, au regard de la taxe sur l'électricité et au sens de l'éligibilité aux aides du fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE).

Le partage de compétence entre les syndicats primaires et les syndicats départementaux

Si la jurisprudence interdit depuis l'arrêt de principe du 16 octobre 1970 « commune de Saint-Vallier » l'exercice conjoint d'une compétence transférée, elle n'exclut pas la possibilité pour une commune et pour un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre d'agir dans un même domaine sous réserve que les compétences transférées soient clairement identifiées dans les statuts.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a admis que le transfert pouvait être partiel dans son arrêt du 31 juillet 1996 « commune de Sète » : la circonstance qu'un syndicat soit compétent en matière de construction et d'exploitation d'un réseau d'eau potable ne fait pas obstacle à ce qu'une commune puisse exploiter elle-même une source dont elle disposait auparavant. Dans ce dernier cas, le principe d'exclusivité n'est pas remis en cause, l'étendue de la compétence du syndicat dépendant du degré de précision des statuts.

La constitution de blocs de compétences cohérents regroupant le pouvoir concédant et la maîtrise d'ouvrage peut paraître souhaitable compte tenu notamment du fait que les ouvrages des réseaux ont vocation à être

intégrés à la concession. En particulier, le transfert à un établissement public de coopération intercommunale de l'ensemble de la compétence en matière d'électricité, qui entraînerait pour les communes rurales une mutualisation des ressources associées, favoriserait une rationalisation du service.

Toutefois, l'état du droit, notamment en matière de distribution d'électricité, laisse à penser qu'une certaine souplesse est permise pour les collectivités ou leurs groupements qui souhaitent conserver la maîtrise d'ouvrage des travaux.

A cet égard, la circonstance que seule l'autorité concédante puisse être habilitée à définir et modifier l'étendue du service concédé ne me semble pas, en soi, interdire de manière claire et définitive la dissociation de la seule maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires pour l'exécution du service. Faire de la maîtrise d'ouvrage des travaux une composante indissociable du pouvoir de définition du service reviendrait notamment à interdire toute délégation de la maîtrise d'ouvrage. Or, cette dernière peut, légalement, faire l'objet de mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage publique à certaines catégories d'organismes publics, dans le cadre de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. De même, elle relève, en milieu urbain, de la responsabilité des concessionnaires de la distribution d'électricité, conformément aux cahiers des charges en vigueur.

Bien entendu, la possibilité d'une dissociation des compétences de maître d'ouvrage et d'autorité concédante rend d'autant plus nécessaire d'identifier clairement les compétences transférées, afin d'éviter les conflits de compétence.

Cette nécessité est constamment rappelée. S'agissant des statuts des syndicats de communes, une circulaire du 25 septembre 1974 indiquait que la décision institutive devait définir les attributions du syndicat très clairement pour éviter les « enchevêtrements de compétences fâcheux ». Ce principe est rappelé depuis de manière continue.

Les transferts partiels de compétences aux syndicats départementaux constituent un des fondements de l'organisation actuelle de la distribution d'électricité en milieu rural, à laquelle de nombreux élus se montrent très attachés, même si une telle pratique peut appeler certaines réserves. Cette organisation, qui a donné satisfaction en matière d'extension de la desserte, continue de montrer son utilité en assurant, sur l'ensemble du territoire, une qualité de service satisfaisante, ainsi que la nécessaire sécurisation des réseaux, après les dégâts provoqués par les tempêtes de décembre 1999, et leur intégration dans l'environnement.

Notions de ruralité des communes

La Cour évoque la question de l'inadéquation entre la ruralité, au sens des recensements de la population ou au regard de la taxe sur l'électricité et la même notion au sens de l'éligibilité aux aides du FACE. Elle cite le cas de communes comptant 4 000 à 5 000 habitants bénéficiant des aides du FACE alors que des communes de moins de 1 000 habitants, appartenant à une agglomération multi-communale de plus de 5 000 habitants, sont exclues du régime rural.

Les autorités concédantes sont concernées par la notion de ruralité dans trois domaines différents : les recettes du FACE, les zones relevant du régime rural d'électrification, la perception par les syndicats d'électricité des taxes communales sur l'électricité ; chacun de ces domaines dispose de sa propre définition de la ruralité, qui ne correspond pas nécessairement avec la définition arrêtée par l'INSEE.

Un rappel préalable du régime de l'électrification rurale, et notamment des différents critères de ruralité appliqués, s'impose afin de clarifier la question des critères de ruralité.

L'article 36 de la loi du 8 avril 1946 a maintenu aux collectivités leur prérogative de maîtrise d'ouvrage (quel que soit le milieu, urbain ou rural). L'article 38 de la même loi a maintenu le FACE, destiné à financer les travaux d'électricité en zone rurale. Ces dispositions sont maintenues dans la loi du 10 février 2000 sur l'électricité (article 17).

Le cahier des charges de 1993 (article 9 et article 5 de l'annexe 1) énonce les règles de répartition de la maîtrise d'ouvrage entre les collectivités concédantes et le concessionnaire, susceptibles de variations locales. Généralement, les extensions et les renforcements (résorption des abonnements mal alimentés) des réseaux basse tension (BT) relèvent du concessionnaire en zone urbaine et des collectivités en zone rurale.

Les extensions et renforcements de réseaux BT (tranche A/B du FACE) comprennent également les solutions alternatives, c'est-à-dire les opérations de production décentralisée d'électricité à partir d'énergies renouvelables (EnR), en substitution aux extensions, et les opérations de maîtrise de la demande d'électricité (MDE) remplaçant ou permettant de différer les renforcements.

Par ailleurs, le cahier des charges attribue aux collectivités les travaux d'amélioration esthétique des réseaux (enfouissement) en zones rurales et urbaines et en 1992 (décision du CIAT du 28 novembre 1991) est apparue la tranche C du FACE, destinée à financer les surcoûts dus aux contraintes d'environnement, c'est-à-dire la dissimulation des lignes aériennes inesthétiques existantes, et la pose en technique discrète des lignes nouvelles ou renforcées.

La ruralité selon l'INSEE

En théorie, une commune est considérée comme rurale ou urbaine selon l'importance de la population agglomérée, et la question de son passage éventuel de l'un à l'autre peut se poser à l'issue de chaque recensement général de la population.

Depuis le recensement de 1990, les documents établis par l'INSEE ne comportent plus l'indication de la population agglomérée. Ils introduisent la notion de zone bâtie, où chaque construction n'est pas séparée de sa plus proche voisine de plus de 200 mètres. Les communes sont urbaines si elles comportent une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants ou si plus de la moitié de la population appartient à une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants constituant de ce fait une agglomération multicommunale.

Des communes de moins de 2 000 habitants peuvent ainsi être classées comme urbaines tandis que d'autres sont rurales bien que comportant plus de 2 000 habitants. La situation paradoxale relevée par la Cour des comptes s'avère donc cohérente avec la logique de l'INSEE.

Cette logique, centrée sur la densité de l'habitat plutôt que sur un nombre absolu d'habitants, est également cohérente avec l'existence d'un système de financement spécifique, compte tenu de l'importance relative, en zone peu dense, des investissements par rapport aux recettes attendues.

La ruralité au regard des recettes du FACE

Le FACE est alimenté par des prélèvements sur les recettes des distributeurs à des taux différenciés en zones rurales et en zones urbaines. Depuis 1993 - circulaire ministérielle (industrie) du 15 janvier 1993 - les définitions sont celles retenues par l'INSEE.

La ruralité au regard de la taxe sur l'électricité

L'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales dispose que lorsqu'il existe un syndicat de communes pour l'électricité, ce syndicat peut établir et percevoir la taxe au lieu et place des communes dont la population agglomérée au chef-lieu (PACL) est inférieure à 2 000 habitants.

La PACL (cf. RGP de 1975) est celle qui vit dans l'agglomération qui comprend la mairie, même s'il ne s'agit pas de l'agglomération la plus importante de la commune, une agglomération étant constituée d'un ensemble de maisons dont aucune n'est distante de la plus proche de plus de 200 mètres et qui comprend au moins 50 personnes.

Bien que, depuis 1990, les documents établis par l'INSEE ne comportent plus l'indication de la PACL, la définition en vigueur est toujours celle de l'article L. 5212-24 précité.

La ruralité au regard de la maîtrise d'ouvrage et du financement de l'électrification rurale

Les communes relevant du régime de l'électrification rurale, et bénéficiant par conséquent des aides du FACE, sont, conformément à la circulaire du 22 avril 1971, définies au cas par cas par des arrêtés préfectoraux pris après avis des autorités concédantes. Cette circulaire contient les dispositions suivantes :

« Il appartiendra aux préfets, dans chaque département, de dresser la liste des communes concernées par le changement de régime et de provoquer les observations éventuelles des autorités concédantes (ou organismes de groupement compétents). (...) Au vu des avis exprimés, les préfets pourront, s'ils l'estiment indispensable, maintenir temporairement des communes, qui devraient relever du régime de l'électrification urbaine, dans le champ d'application du programme subventionné, mais sans que puisse être envisagée une augmentation de la dotation départementale. Un élément de souplesse supplémentaire pourra être trouvé en sens inverse dans le passage de communes rurales dans le régime des communes urbaines par accord entre autorités concédantes et concessionnaire. (...) Toutefois l'usage de cette possibilité, qui pourrait être motivé par les perspectives d'urbanisation prochaines des communes intéressées, mais qui doit rester limité à quelques cas particuliers, devra, avant toute décision, recevoir l'accord du Ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'électricité ».

La définition du domaine d'intervention directe d'EDF figurant dans cette circulaire, et qui comprend les communes ayant plus de 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu ou ailleurs, et les communes appartenant à une agglomération multicommunale de plus de 5 000 habitants, n'a donc qu'une valeur indicative.

Ces éléments appellent deux observations :

D'une part, ce critère de ruralité s'apparente, en s'attachant à la densité de l'habitat, au critère de l'INSEE (et demeure donc pertinent par rapport au mécanisme du FACE), tout en définissant un champ de la ruralité plus large que celui de l'INSEE, compte tenu du seuil plus élevé de 5 000 habitants.

Dans son rapport du 3 février 1997 sur les comptes et la gestion du FACE, la Cour des comptes notait que le service du FACE venait de lancer une enquête pour connaître le chiffre de la population rurale au sens de la circulaire et le comparer avec la population rurale au sens de l'INSEE. Cette enquête a conclu que « 28 164 communes peuvent bénéficier des aides du

FACE, alors qu'on en dénombre 31 251 selon les critères de ruralité de l'INSEE. Pour une juste comparaison, il faut toutefois décompter de ces dernières les 4153 communes rurales des 14 départements entièrement sous régime urbain ». Ces chiffres montrent que le nombre de communes pouvant théoriquement bénéficier des aides du FACE alors qu'elles sont urbaines au sens de l'INSEE était limité à 1166 à la date de l'enquête.

D'autre part, la circulaire précitée a permis une souplesse pour maintenir en zone rurale des communes qui pourraient prétendre au régime urbain. Cette possibilité d'adaptation aux situations locales répond à l'attachement de nombreux élus aux prérogatives de maîtrise d'ouvrage que la loi leur reconnaît. Ainsi, dans son rapport précité, la Cour des comptes observait : « *Les réponses à la précédente enquête de la Cour ont montré qu'une des principales justifications de la pérennisation du système de l'électrification rurale tient sans doute à la responsabilité donnée aux élus locaux dans les choix d'investissements, qui doivent être cohérents avec les politiques d'aménagement dont ils ont la charge. (...) Elles réalisent des travaux d'électrification aidés par le FACE, mais également une quantité a priori équivalente financée sur leurs ressources propres. La réforme de la décentralisation est venue renforcer un rôle auquel les collectivités sont très attachées*».

Dans sa conclusion, la Cour notait enfin que « *si on suppose que les besoins de l'électrification rurale ont évolué de l'extension au renforcement pour se combiner maintenant avec l'environnement, on peut admettre que l'électrification rurale présente encore des spécificités méritant un traitement particulier* ».

Il reste que, en dépit de ces remarques, les différences dans les définitions de la ruralité induisent effectivement une complexité que les pouvoirs publics ont limitée, sans totalement les faire disparaître, compte tenu notamment, des effets financiers des changements de régime qu'une harmonisation entraînerait.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

En ce qui concerne le rôle joué par les services de l'agriculture dans le service public de distribution de l'électricité dans les zones rurales, il convient d'apporter les précisions suivantes.

A l'échelon central, le conseil d'administration du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) est chargé de proposer la répartition des crédits entre les départements. Cette répartition est recalculée tous les deux ans sur la base d'inventaires des besoins en renforcement de réseaux électriques ruraux réalisés à l'échelon départemental et instruits à l'échelon national par les services du ministère de l'agriculture

et de la pêche et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les dotations financières qui en découlent sont ensuite notifiées aux départements par arrêtés signés par le directeur de l'espace rural et de la forêt et le directeur du gaz, de l'électricité et du charbon, les dossiers ayant fait l'objet d'une instruction commune par ces deux directions.

A l'échelon des départements, depuis la décentralisation, les crédits du FACE sont directement attribués par les conseils généraux aux collectivités sans intervention des services de l'Etat. Les missions de contrôle exercées par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt pour l'utilisation de subventions pour les travaux d'électrification rurale ont été supprimées avec la décentralisation, l'Etat n'ayant plus de crédits à gérer directement à l'échelon local. Toutefois, subsistait un visa par les DDAF pour information lors du paiement du solde des aides du FACE. Ce visa, qui n'avait aucune valeur de contrôle, a été supprimé par la lettre du directeur de l'espace rural et de la forêt aux préfets, signée le 4 janvier 2000.

En ce qui concerne le rôle des services déconcentrés de l'agriculture dans la maîtrise d'œuvre de travaux d'électrification, il convient de préciser les points suivants.

Une trentaine de directions départementales de l'agriculture et de la forêt exercent encore des missions de maîtrise d'œuvre pour l'électrification rurale, mais ces missions ne doivent pas être confondues avec une mission de contrôle de l'utilisation des crédits. Ces missions font l'objet de conventions signées entre l'Etat et les collectivités.

La Cour signale qu'au syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de la Côte d'Or (SICECO), les agents de l'Etat signaient les bons de commande. Pour ce qui concerne la DDAF, une vérification effectuée sur les années 1998 à 2001 a montré que les bons de commandes préparés par les services départementaux du ministère de l'agriculture et de la pêche étaient signés par les représentants habilités du syndicat.

En Côte d'Or encore, le syndicat intercommunal d'électrification (SIE) de Plombières-les-Dijon met à la disposition de la DDAF un secrétaire. En contrepartie la DDAF a abandonné une partie des honoraires dus pour des prestations de contrôle ou de maîtrise d'œuvre. La Cour des comptes met également en évidence la faiblesse des moyens administratifs et techniques de syndicats qui, en l'absence de convention, utilisent les agents des DDE ou DDAF pour assurer ces missions. Des instructions seront prochainement transmises à tous les préfets pour analyser les situations de leurs services et régulariser celles qui ne respecteraient pas les règles de mise à disposition d'agents.

Si comme le souligne la Cour, le taux de desserte en milieu rural avoisine les 100 %, des besoins importants demeurent.

Ainsi, les inventaires de la distribution d'énergie électrique en milieu rural conduits en 1995, 1997 et 1999 confirment l'existence de problèmes importants rencontrés dans les secteurs ruraux. Subsistent des besoins importants en termes de renforcement de réseaux pour répondre aux normes de qualité, notamment la tenue de tension et la continuité du service. En effet, une grande partie de la distribution est assurée par des réseaux aériens sensibles aux aléas climatiques (froid, vent, etc...).

A ces besoins récurrents s'ajoutent les travaux motivés par la volonté des collectivités d'améliorer leur cadre de vie par l'effacement des réseaux, et de rechercher des sources d'énergie alternatives et renouvelables.

La Cour constate que des communes à caractère plutôt urbain bénéficient du FACE et que des communes à caractère rural en sont exclues. Il convient de rappeler que la liste des communes éligibles aux aides du FACE a été définie par la circulaire interministérielle (agriculture – industrie) du 22 avril 1971. Cette liste a été révisée plusieurs fois pour retirer, au cas par cas et à leur demande, des communes qui sont donc passées du régime rural au régime urbain pour ce qui concerne l'électrification.

Il convient de remarquer que les communes qui bénéficient de l'aide du FACE pour réaliser les travaux de renforcement, ne sont aidées qu'à hauteur de 66 % et qu'il reste donc à la charge des collectivités des dépenses significatives que n'ont pas les communes non éligibles puisque, pour ces dernières, le concessionnaire doit réaliser à ses frais les travaux de renforcement de réseaux. Les communes à caractère plutôt rural qui ne bénéficient pas des aides du FACE ne s'en plaignent donc pas car elles trouvent un avantage à ne pas devoir participer financièrement aux travaux de renforcement de réseaux électriques. Toutefois les crédits du FACE permettent également de financer les travaux d'extension de réseaux, et cette possibilité est très appréciée par les communes qui peuvent en bénéficier.

REPONSE DU PRESIDENT D'ELECTRICITE DE FRANCE

Frontières entre Réseau d'Alimentation Générale (RAG) et Distribution Publique (DP)

Les observations formulées par la Cour des Comptes concernant l'étendue du champ des ouvrages, propriété des collectivités locales ou de leurs groupements appellent les remarques suivantes :

EDF

- assure le développement des “postes sources” THT/HTA et HTB/HTA (au travers desquels transite l'électricité consommée par les clients desservis en HTA et BT),

- assure le développement des ouvrages HTA et BT pour lesquels, et en tant que concessionnaire, exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux d'extension et de renforcement des réseaux HTA et des réseaux BT en régime urbain ; sur les réseaux BT ruraux, les extensions et les renforcements sont à la charge des syndicats et, à ce titre, les raccordements HTA/BT des postes ruraux.

- a la charge de l'exploitation, de la maintenance et du renouvellement de cet ensemble d'ouvrages.

En l'état actuel des choses, une fraction des ouvrages HTA fait partie du réseau d'alimentation générale (RAG) et est, à ce titre, propriété d'EDF ; il en va de même de l'ensemble des “postes sources”. Les autres ouvrages HTA, ainsi que l'ensemble des postes HTA/BT et des lignes BT, relèvent des concessions de distribution publique (DP) attribuées à EDF et sont la propriété des communes ou de leurs groupements.

Ce partage des ouvrages HTA découle des choix opérés - selon des règles variables dans le temps et dans l'espace - par les services compétents de l'Etat pour l'affectation des nouvelles lignes à l'un ou l'autre des régimes de concession.

Une telle situation, outre les questions patrimoniales qu'elle soulève, n'est pas sans poser problème pour une délimitation claire et simple, dans le cadre fixé par la loi du 10 février 2000, des responsabilités respectives des deux gestionnaires de réseaux publics intervenant sur le territoire desservi par EDF : gestionnaire du réseau public de transport (RTE) d'une part, et gestionnaire du réseau public de distribution d'autre part.

A cet égard, il apparaîtrait souhaitable de faire coïncider la frontière entre ouvrages de transport et de distribution avec la ligne de partage actuelle des interventions des deux gestionnaires, dans un souci d'efficacité et de bonne gestion de l'exploitation des réseaux.

Dans cette perspective, il a été proposé aux pouvoirs publics

- que les ouvrages HTA actuellement classés dans le RAG soient transférés, en tant que biens de retour, aux concessions DP sur le territoire desquelles ils sont implantés et deviennent ainsi la propriété des collectivités concernées.

- que les “postes sources” soient transférés, en tant que biens de reprise, du RAG aux concessions DP sur le territoire desquelles ils sont

implantés. Ces ouvrages resteraient ainsi la propriété d'EDF, les collectivités ayant la faculté de les racheter au terme des contrats en cours.

- que le calcul de la provision pour renouvellement soit limité aux seuls biens renouvelés avant le terme de la concession.

Si cette proposition était retenue, la sécurité juridique de cette opération nécessiterait une disposition législative.

Plan de renouvellement

“Il était demandé à EDF de réfléchir à la réforme du plan de renouvellement “en vue de substituer à une méthode purement statistique une méthode qui prenne plus en compte la réalité des contraintes propres aux ouvrages et à leur exploitation. Force est de constater que cette réflexion n’a pas encore abouti, comme la Cour le déplorait en novembre 2000”.

Cette demande est inscrite dans le courrier du 22 décembre 1997 adressé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

EDF, pour y répondre de la manière la plus satisfaisante possible, a lancé une étude lourde sur trois fronts :

- réexamen de la durée d'utilisation des différents actifs immobilisés sur le réseau DP (typologie des ouvrages - plusieurs dizaines -, recensement des différents paliers techniques encore utilisés pour chacun de ces ouvrages - plus de dix paliers bien souvent, dont les premiers, pour certains, ont été mis en service il y a plus de 40 ans -, étude à dire d'expert des courbes de vie de chacun de ces paliers techniques, pondération en quantité de ces différents paliers, ...); cette étude a été menée principalement en 1998 et 1999.
- évaluation de la valeur en remplacement des différents ouvrages composant les actifs de la distribution publique. Mise en place d'une méthode basée sur une étude générale du coût des chantiers constatés en 1998 et en 1999. Lorsque l'évolution technique ou les exigences d'environnement rendent impossible la transcription directe de la notion de renouvellement “à l'identique”, mise en place d'une méthode permettant d'affiner les évaluations obtenues à partir du coût moyen des chantiers : mise en place de coefficients réducteurs spécifiques à certains types d'ouvrages (capacité, environnement, qualité). Cette étude a été menée particulièrement sur l'année 2000.
- coefficient annuel de revalorisation. Cette étude doit conduire à mettre à jour la méthode de calcul mise en place en 1996 ; elle consiste, à partir de l'observation du coût réel des chantiers, à découper le coût des principaux travaux en éléments constitutifs dont les évolutions de prix sont suivies à partir de chroniques et mercuriales externes à EDF. Elle

consiste aussi à redéfinir le “ coefficient d'apprentissage ” qui permet de neutraliser une partie des augmentations dues à l'inflation, grâce à la prise en compte des gains de productivité internes obtenus par EDF dans l'exercice de son métier de concepteur/ensemblier/maître d'ouvrage. Cette étude doit aboutir pour la fin de l'année 2001.

Ces études achevées, EDF sera en mesure de justifier, de manière beaucoup plus précise que par le passé, les durées réelles d'utilisation des biens figurant à l'actif et leur valeur de remplacement.

Parallèlement à ces travaux, une étude visant à fiabiliser les inventaires des immobilisations a été poursuivie. Elle a abouti en 1999 à l'automatisation des mouvements comptables d'entrée et de sortie des immobilisations du réseau de distribution, dès la mise en ou hors service des ouvrages. Au cours du deuxième semestre 2001, EDF a décidé de mettre en œuvre un projet d'entreprise visant à fiabiliser de manière pérenne la représentation des actifs immobilisés de l'entreprise dans son bilan.

Ce projet passera à la fois par une reconception de l'ensemble des applicatifs conduisant de la collecte de l'information élémentaire à l'enregistrement dans les fichiers comptables (flux) et par des inventaires exhaustifs permettant l'assainissement des éléments figurant aux fichiers eux-mêmes (stock).

Autres observations

- La Cour relève que, dans certains cas, le syndicat est géré par les agents de son concessionnaire.

En octobre 2000 et février 2001, des instructions ont été données aux directions d'EDF pour encadrer rigoureusement les mises à disposition d'agents auprès d'organismes extérieurs. Généralement, la formule retenue est celle du détachement, c'est-à-dire avec suspension du contrat de travail : l'agent devient salarié de l'organisme extérieur. A ce jour, 7 agents sont mis à disposition ou détachés. Ce chiffre est à rapprocher des 1200 autorités concédantes avec lesquelles le cahier des charges a été renouvelé. Ces situations résultent toujours d'une demande expresse de la collectivité concédante.

- La Cour s'étonne que certains syndicats puissent bénéficier de la redevance R2 alors même qu'ils n'exercent aucune maîtrise d'ouvrage.

Contractuellement, le cahier des charges modèle 92 prévoit que l'autorité concédante, signataire du contrat, a en charge la perception de la redevance R2, dont l'assiette est constituée par l'ensemble des travaux réalisés par les syndicats primaires adhérents, en l'espèce. Cette disposition s'applique que les syndicats primaires aient ou non transféré leur compétence de maîtrise d'ouvrage au syndicat départemental.

- La Cour souligne le cas d'un syndicat qui reçoit un compte rendu d'activité qui ne mentionne ni le nombre d'incidents techniques ayant affecté l'exploitation ni les conditions économiques et comptables de l'extension ou du renforcement du réseau.

Les observations de la Cour concernent le compte rendu annuel d'activité de l'année 1999. Le Centre a réagi en produisant, au titre de l'année 2000, un compte rendu beaucoup plus complet, en détaillant, pour l'année écoulée, les faits marquants concernant le développement et l'entretien des réseaux, l'alimentation des clients, la qualité des services, l'évolution de l'organisation de centre, en donnant les perspectives d'évolution pour 2001 et en fournissant les éléments chiffrés, pour les années 1999 et 2000, sur les réseaux, la clientèle, la situation patrimoniale. Ce rapport est tenu à la disposition de la Cour.

- La Cour s'étonne des écarts observés à l'occasion du contrôle d'un syndicat entre l'inventaire comptable et l'inventaire technique.

S'agissant des décalages entre les dates de mise en service des ouvrages et leur enregistrement comptable, le Centre a répondu à la chambre régionale des comptes que deux actions avaient été menées pour remédier à cette observation, la mise en place d'un module informatique de saisie des immobilisations et d'un circuit d'information entre le Centre et le syndicat.

Par ailleurs, la GDO (gestion des ouvrages) est un outil technique qui comporte la totalité des ouvrages, qu'ils soient classés en DP ou en RAG. Les fichiers comptables auxquels peut accéder l'autorité concédante, au titre de son pouvoir de contrôle, ne concernent que ceux de la DP. Ils excluent donc les ouvrages HTA classés en RAG. A ce titre, la comparaison qui figure dans le rapport d'activité annuel du syndicat est erronée, ce que ce dernier évoque d'ailleurs dans son commentaire. Les 2 548 km d'écart constaté sont à rapprocher des 2 560 km d'ouvrages classés en RAG qui figurent à l'inventaire comptable d'EDF pour le Calvados.

L'inventaire exhaustif des immobilisations qu'EDF prévoit d'opérer, sera de nature à régulariser ces situations.

REPONSE DU PRESIDENT DU FONDS D'AMORTISSEMENT DES CHARGES D'ELECTRIFICATION

Le Facé a pour mission de gérer le fonds d'aide aux travaux sur les réseaux de distribution d'électricité des communes relevant du régime de l'électrification rurale (ER).

Il est de ce fait en relation avec les communes, syndicats et autres collectivités maîtres d'ouvrage de ces réseaux, et gère les aides aux travaux qui leur sont attribuées dans le cadre des enveloppes annuelles décidées pour

chaque département par les ministères sur proposition du conseil du Facé. Il verse les aides aux collectivités après vérification du respect des procédures en vigueur et rassemble les données fournies par les maîtres d'ouvrage sur les travaux effectués. Il n'est pas missionné pour effectuer des contrôles approfondis sur les travaux effectués et n'intervient pas dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités maîtres d'ouvrage.

L'insertion au rapport public annuel sur "le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité" porte essentiellement sur l'organisation et le fonctionnement des autorités concédantes et/ou des collectivités maîtres d'ouvrage des réseaux sous régime ER. Le Facé n'a pas de remarque de fond à formuler sur le contenu du présent rapport.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENTAL
D'ELECTRIFICATION ET D'EQUIPEMENT RURAL
DE LA CHARENTE-MARITIME*

L'avance de trésorerie consentie par le syndicat d'électrification de Charente-Maritime à ses communes membres a été mise en place en 1986 afin d'aider les communes à mettre en œuvre les travaux nécessaires à la modernisation de leur éclairage public. Cette possibilité financière ne résultait pas d'une abondance chronique de recettes mais d'une recette exceptionnelle perçue en 1985 (3/4 d'une année de taxe sur l'électricité). Si l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales habilite explicitement les syndicats de communes pour l'électricité à percevoir la taxe sur les fournitures d'électricité, c'est évidemment pour que le produit de la taxe ainsi perçu vienne en atténuation de la « contribution des communes associées » prévue par l'article L. 5212-19 du CGCT. Le mécanisme d'étalement des versements de contributions proposé par note syndicat de Charente-Maritime aux communes peut, de ce point de vue, être analysé comme la prise en charge, par le syndicat et sur les ressources propres que lui attribue la loi à cet effet, d'une partie du coût financier des opérations. Le calcul des « frais financiers » ne portant en effet que sur la moitié du montant de l'avance consentie par le syndicat, qui finance l'autre moitié sur son budget propre, ce dispositif n'a en réalité d'autre but que d'alléger, grâce au produit de la taxe sur l'électricité, le coût des travaux tel qu'il est répercuté auprès des communes et, en tant que tel, il est conforme à la vocation et au mode de fonctionnement des syndicats d'électricité, dans le cadre voulu par le législateur.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES
COLLECTIVITES ELECTRIFIEES DE LA COTE D'OR*

**Le fonctionnement des syndicats : la vie syndicale, l'information
et la transparence**

Adoption des budgets par le bureau et absence de certaines mesures de publicité des actes administratifs :

- le SICECO a mis en place les mesures correctives rendues nécessaires dans ces domaines.

Etudes et travaux en milieu rural : la maîtrise d'œuvre

Les agents des services de l'Etat, maître d'œuvre, ont signé les bons de commande des marchés, engageant l'établissement, maître d'ouvrage :

- on peut observer que, conformément à l'article 2.5 du CCAG de 1976, « les ordres de service sont signés par le maître d'œuvre ». Sans méconnaître la nécessité d'un contrôle rigoureux de la personne publique sur l'émission des bons de commande, cette disposition du CCAG laisse toutefois supposer que, dans le cadre de l'exécution des marchés publics de travaux, dès lors que le marché (acte d'engagement et cahiers des charges) a bien été notifié par le maître d'ouvrage au titulaire et qu'il est devenu exécutoire, des délégations peuvent être consenties au maître d'œuvre pour prendre certaines décisions unilatérales s'imposant à l'entreprise titulaire du marché. Des dispositions ont cependant été prises par le syndicat pour que les bons de commande soient émis et signés dorénavant directement par le maître d'ouvrage.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENTAL
D'ELECTRIFICATION DE L'INDRE*

**Observation liée à la durée jugée trop longue de la convention
de concession**

Il est généralement admis que la durée d'un contrat de délégation de service public soit calée sur la durée d'amortissement des ouvrages concédés.

Ainsi, dans le domaine de la distribution publique d'électricité, des durées de 40 ans pour les lignes et 30 ans pour les transformateurs MT/BT sont habituellement retenues par les opérateurs pour l'amortissement des ouvrages.

Les durées de 20 ou 30 ans appliquées pour la durée de certains contrats de concession sont donc cohérentes avec l'économie générale des concessions de distribution d'électricité.

Par ailleurs, il n'est nullement certain qu'un raccourcissement de la durée de concession, qui ne pourrait en tout état ramener celle-ci en dessous d'un seuil de long terme (au moins une quinzaine d'années) modifierait substantiellement les conditions des renégociations périodiques de certaines clauses des cahiers des charges, qui interviennent selon un pas de temps de court ou moyen terme (tous les cinq ans).

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENT
D'ELECTRICITE ET DEAU DES COMMUNES DES LANDES*

L'appel d'offres, pour la période 1996 à 1998, portait sur 9 lots dont la réalisation était répartie sur l'ensemble du territoire du département des Landes. Le Syndicat Départemental des Landes (SYDEC), composé à son origine de syndicats primaires et de communes isolées, n'avait plus en 1996 que quatre syndicats primaires, dissous depuis.

Les lots de la consultation n'étaient pas géographiques mais financiers. L'avis d'appel d'offres fixait par lot le minimum et le maximum des prestations susceptibles d'être commandées entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1998.

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ELECTRICITE DE LA MARNE*

- « *La réglementation prévoit la constitution au sein du syndicat de divers commissions dont la commission consultative du service public local* ».

L'intérêt de la commission consultative du service public local n'est pas contestable, mais sa mise en place se heurte à de réelles difficultés, telles que celle d'identifier des organisations de consommateurs localement désireuses de mener avec le syndicat un partenariat effectif et surtout durable. Le gouvernement a d'ailleurs pris acte de ces difficultés puisque le projet de loi relatif à la démocratie de proximité prévoit une substantielle modification du régime juridique de cette commission, l'exposé des motifs indiquant que ce type d'instance « a rencontré peu de succès depuis sa création en 1992 ». Une réponse ministérielle (JOAN du 02.08.1993, page 2320, n° 1029) a dû même considérer que, s'agissant d'une commission consultative dont la saisine n'est pas obligatoire, les décisions faisant grief d'une collectivité ou

d'un service public local délégué, qui n'auraient pas modifié les textes dans les délais légaux ou qui n'auraient pas encore institué la commission, ne pourraient être annulées pour ce seul motif.

- « *Le rapport annuel d'activité du syndicat intercommunal d'électricité du département de la Marne omet de mentionner les ressources du syndicat et, dans sa présentation des opérations, confond prévisions et réalisations* ».

Les rapports établis par le syndicat intercommunal d'électricité de la Marne (SIEM) avant 1999, ayant principalement centré sur le contrôle de la bonne exécution du service public confié au concessionnaire EDF, il est normal de ne pas y trouver d'indications sur l'activité générale du syndicat. Cet aspect sera, en revanche, pris en considération dans les nouveaux rapports établis, en application de l'article L. 5211.19 du code général des collectivités territoriales issu de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- « *Les excédents disponibles ont conduit à acquérir dans des conditions qui ne répondent ni aux règles des placements budgétaires, ni à celles des placements de trésorerie, des bons d'intérêts négociables à intérêts précomptés pour des montants de plus de 1,52 M€ par le SIED de la Marne* ».

Certes des contraintes restrictives, d'ailleurs fréquemment dénoncées par des collectivités locales, pèsent sur une bonne gestion des fonds libres. Toutefois, depuis une dizaine d'années, le ministre des finances a accepté d'inclure des bons du trésor négociables dans la limite des valeurs autorisées pour les placements budgétaires ou les placements de trésorerie des collectivités et établissements publics locaux (cf. en ce sens réponse ministérielle à question écrite, JOAN 29 avril 1991, n° 37202). Le conseil économique et social, dans un rapport sur le financement externe et la gestion de trésorerie des collectivités locales (24 mai 1988), notait que des placements de trésorerie sont possibles en vue de l'exécution des travaux lorsqu'un différé se produit dans le lancement desdits travaux, et que les ressources mobilisées à cet effet (emprunts, cessions d'éléments d'actifs) demeurent temporairement inutilisées, à condition que ce placement ne porte que « sur des éléments d'une grande liquidité comme les bons du trésor ». C'est bien dans l'attente d'une utilisation pour le financement de travaux d'électrification que le SIEM a procédé aux placements en bons du trésor susvisés.

- « *Le SIED de la Marne (SIEM) a imposé aux candidats l'existence d'une installation préexistante ou à mettre en place à court terme dans le département* ».

En ce qui concerne l'obligation imposée à l'entreprise cocontractante de justifier ou de mettre en place aussitôt, après l'attribution du marché, une installation dans le département, elle est d'une part, rendue nécessaire par la

rapidité de réaction exigée d'une entreprise intervenant sur un réseau qui constitue, par nature, un risque permanent pour la sécurité physique des personnes, et d'autre part, respectueuse de la prohibition de la préférence locale, le centre de travaux pouvant être mis en place postérieurement seulement à l'attribution du marché.

Pour son marché de 1997, le SIEM n'avait pas imposé, même a posteriori, l'implantation d'un centre de travaux. Une entreprise des Vosges a été attributaire d'un lot. Bien que cela ne lui soit pas imposé, cette entreprise, pour mener à bien ses travaux, à rechercher à s'implanter localement car il lui était impossible de mener à bien ses chantiers. On oublie très facilement que le travail sur un réseau électrique est un travail dangereux. Un particulier raccorderait-il une prise de courant, entre autre, avec des fils sous tension sans couper le « courant » ? Mais c'est ce que font tous les jours les électriciens de réseau dans leur domaine. Il leur faut donc une structure de proximité où ils pourront avoir leur matériel, leurs repères et éviter les longs déplacements fatigants. La sécurité dans le travail passe par certains aménagements.

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ELECTRICITE ET D'EQUIPEMENT DE LA NIEVRE*

- Concernant la diversification des compétences :

« Le Syndicat Intercommunal d'Electricité et d'Equipeement de la Nièvre s'est trouvé doté de compétences qui n'appartiennent pas à ses adhérents » :

L'étendue de la compétence afférente à l'échelon local du service public de l'électricité, dont il n'est pas contesté ni contestable qu'elle appartient tant au SIEEN qu'à ses adhérents, doit être appréciée compte tenu des précisions ou définitions que les lois en vigueur lui apportent.

Rappelons à cet égard que l'article 8 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, dont la validité vient d'être confirmée par l'article 17 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales), vise expressément l'éclairage public comme l'un des éléments constitutif d'une distribution d'énergie. Il en résulte que la compétence afférente au « service public de l'électricité », telle qu'elle était visée par les statuts du SIEEN avant même la modification statutaire évoquée par la Cour, suffisait, au regard de la loi du 15 juin 1906, à habiliter le syndicat à intervenir en matière d'éclairage public.

C'est dans ce cadre que le syndicat prend en charge, depuis son origine, le financement des travaux d'éclairage public.

De même, en ce qui concerne l'élimination des déchets, l'article 8-6 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, ainsi que l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales issu de la loi du 10 février 2000 précitée, habilite les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, à aménager et exploiter toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés, l'électricité ainsi produite, bénéficiant, conformément à l'article 10 de la loi, d'une obligation d'achat par EDF et les distributeurs non nationalisés.

Il en résulte qu'en réalisant une étude sur le traitement des déchets ainsi qu'en acquérant un terrain en vue de la réalisation d'un centre de stockage destiné à une récupération de biogaz permettant de valoriser les déchets par production d'énergie électrique, le SIEEN s'inscrivait dans le champ du service public de l'électricité tel qu'il est défini par la loi, et visé depuis de très nombreuses années dans les statuts du syndicat et des syndicats adhérents.

Enfin, il est à noter que l'article 25 du projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières, adopté par le conseil des ministres du 17 mai 2000, vise comme compétence des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération « la distribution publique d'électricité et de gaz », entérinant ainsi le lien étroit existant, du point de vue des collectivités locales concédantes, entre ces deux énergies.

Le SIEEN s'est, par ailleurs, engagé dans la mise en œuvre d'une réforme statutaire dans le souci de conforter, au plan juridique, l'exercice de ces différentes compétences.

Concernant la diversification des compétences, il ressort que les syndicats départementaux d'électricité qui se sont engagés dans une large diversification de leurs compétences à la demande des collectivités locales mais également des conseils généraux et de l'Etat sont, le plus souvent, situés dans des petits départements essentiellement ruraux et aux ressources limitées.

La mutualisation des moyens matériels, (locaux, véhicules, informatiques, bureautiques) et humains, (direction générale, secrétariat, comptabilité) au sein d'une même structure a permis de réduire les coûts de fonctionnement des différents services et de réaliser de substantielles économies par rapport à la mise en œuvre de plusieurs organismes de coopération intercommunale à vocation unique.

Concernant le mode de financement des différentes activités, le SIEEN s'attache à équilibrer, par les participations des collectivités bénéficiaires, ses dépenses et ses recettes à l'intérieur de chaque service.

Au final, et en dépit de la diversification de ses compétences, le SIEEN réinvestit chaque année, sous forme de travaux d'électrification et d'éclairage public, la totalité du produit de la taxe d'électricité qu'il perçoit.

Ainsi, bien que les taxes d'électricité ne soient pas affectées, le SIEEN les utilise exclusivement pour financer, sur la concession, des investissements de nature électrique.

- Concernant les marchés de travaux :

« L'importance du recours aux marchés à bon de commande paraît contradictoire avec la programmation des travaux (...) ». Certes, le raccordement de nouveaux abonnés peut nécessiter des opérations hors programmation, dites au coup par coup. Mais dans les syndicats où il a été mesuré, le poids de ces travaux ne représente que 10 % à 15 % du volume global. (...) Or le recours à ce type de marchés n'est pas sans effet sur le coût des prestations, la caractéristique des marchés à bons de commande étant soit de faire jouer la concurrence soit sur la comparaison des bordereaux de prix offerts par les entreprises (...), soit sur le fondement de rabais offerts par les entreprises par rapport au bordereau de prix proposé par le maître d'ouvrage. S'agissant de cette dernière modalité, le conseil de la concurrence précisait que cette procédure « est, à de nombreux égards, de nature à dissuader les entreprises de fixer leurs prix compte tenu d'éléments qui leur sont propres et à les inciter, au contraire, à les aligner (...) ».

Les travaux dits « au coup par coup » au sens des circulaires interministérielles des 21 mars 1968, 27 avril 1970 et 22 avril 1971, correspondant à certains travaux de faible montant et particulièrement urgents, ne constituent en réalité qu'une partie très minoritaire des travaux d'extension (et des travaux de renforcement induits par l'arrivée de nouveaux abonnés), qui répondent à des demandes largement aléatoires. Si la masse globale de ces travaux d'extension peut être approximativement estimée sur la base de la chronique des années précédentes, le montant annuel de ces commandes peut toutefois varier dans des proportions très sensibles d'un exercice à l'autre.

Dans ces conditions, le recours aux marchés à bons de commande permet de concilier tout à la fois le caractère aléatoire des travaux à réaliser, la rapidité d'exécution de ces travaux une fois formulée la demande du pétitionnaire, et le respect des règles de concurrence, les marchés à bons de commande de travaux d'électrification faisant le plus souvent l'objet d'une mise en concurrence européenne. Ainsi d'ailleurs que le rappelle la Cour des comptes, la Cour de justice des communautés européennes considère, sur ce point, que tous les éléments du réseau de distribution d'électricité relevant d'une même autorité concédante doivent être présumés constitutifs d'un seul ouvrage. Il en résulte, selon le CJCE, que l'ensemble des travaux à exécuter sur cet ouvrage unique durant la période pouvant être couverte par un marché public doivent être massifiés dans un seul appel d'offres, conformément aux

règles prévues pour l'évaluation du montant des appels d'offres au regard des seuils de procédure. Cette approche est du reste prise en considération à l'article 27 du nouveau code des marchés publics, ainsi que le confirme l'instruction du ministre de l'économie du 31 août 2001.

Cette obligation, conjuguée à la nécessité de traiter en toute hypothèse une partie importante des travaux dans le cadre de marchés à bons de commande, conduit la plupart des syndicats d'électricité à traiter l'ensemble des travaux à exécuter sur leur réseau de distribution dans le cadre de marchés à bons de commande passés dans un appel d'offres triennal global. En effet, si une partie des travaux devait être attribuée dans le cadre d'un marché classique, il y aurait lieu d'organiser chaque année plusieurs appels d'offres, au fur et à mesure de la détermination des différents programmes de travaux : l'unicité de l'appel d'offre par rapport à l'ouvrage concerné ne serait ainsi plus respectée.

S'agissant de la procédure du rabais sur bordereau de prix préétabli, il semble opportun de rappeler qu'elle n'a jamais été reconnue par le juge administratif comme constitutive d'un vice juridique emportant l'annulation du marché, une juridiction ayant explicitement considéré au contraire que le recours à cette technique n'a pas pour effet de porter atteinte au principe d'égalité entre les entreprises concurrentes intéressées par le marché, qui restent libres de proposer un rabais par rapport au bordereau de prix ainsi arrêté (cour administrative d'appel de Bordeaux, 29 juillet 1996, syndicat intercommunal d'électrification de Seilhac).

« L'examen de la gestion du SIEEN (Nièvre) a permis de constater que chacune des entreprises attributaires de l'un des six marchés conclus en 1994 et 1997 avait présenté dans le secteur géographique dans lequel elle intervenait en exécution des marchés antérieurs une offre d'un montant substantiellement inférieur à celui des offres qu'elle présentait dans les autres secteurs ».

Le fait que les entreprises attributaires des précédents marchés remettent, sur le lot géographique de travaux où elles intervenaient une offre sensiblement plus basse que sur les autres marchés ne constituent pas en soit une preuve d'entente.

Les entreprises disposent généralement d'un centre de travaux sur la zone où elles interviennent, leur personnel réside le plus souvent sur cette zone. En outre l'entreprise bénéficie d'une connaissance particulière des caractéristiques de cette zone et des conditions d'exécution des travaux qui en résultent.

Tous ces éléments concourent à une meilleure compétitivité et une plus juste appréciation du niveau de prix que peut consentir l'entreprise attributaire du marché précédent.

En outre, le SIEEN ne disposant pas des pouvoirs d'enquête et d'investigation attribués par la loi à la DDCCRF et au conseil de la concurrence, il ne peut que laisser à ces organismes le soin de détecter les éventuelles ententes entre entreprises.

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT DEPARTEMENTAL DES
COLLECTIVITES ELECTRIFIEES DE L'ORNE*

La redevance de concession R2

Pour conserver le bénéfice de cette recette, le comité du SDCEO, par délibération du 23 octobre 2000, a décidé de compléter l'article 2 de ses statuts en y ajoutant un paragraphe 9 ainsi libellé :

« Organisation et exercice du contrôle des résultats de l'activité du concessionnaire conformément à la convention de concession et plus particulièrement l'article 4 du cahier des charges et l'article 2 de l'annexe I.

- Perception des redevances dues à ce titre étant précisé que chaque collectivité adhérente abandonne expressément au profit du SDCEO sa part de ladite redevance de concession, lui en confiant la gestion pour une utilisation globale suivant les décisions du comité syndical à prendre chaque année ».

Cette solution a d'ailleurs fait l'objet d'une acceptation de la part de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie dans son rapport du 21 septembre 2001.

Cette modification statutaire a fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 5 février 2001.

De plus, le SDCEO va engager avec ses adhérents une réflexion sur la faisabilité et les conditions d'un transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur le réseau de distribution d'électricité à l'autorité concédante de niveau départemental.

La gestion des excédents

Si effectivement, et en accord avec le comptable départemental, le SDCEO a effectué des placements (bons du trésor) à partir d'une partie de son excédent de trésorerie disponible dont l'utilisation ne devait pas intervenir avant trois mois, cette pratique a été stoppée dès juillet 1999.

Les contacts fructueux avec la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie et les observations en découlant devraient maintenant permettre au SDCEO de fonctionner en toute légalité.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ENERGIE DES DEUX-SEVRES*

L'immobilisation des biens de la concession

Le rapport indique que « A l'occasion de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont pu constater des anomalies dans les inscriptions comptables portées au bilan de l'établissement public territorial et de sa régie, distributeurs non nationalisés..... De même, le SIEDS des Deux-Sèvres inscrit à son passif le montant des emprunts contractés en vue de la réalisation des ouvrages exploités par sa régie, relevant du régime des régies communales de droit commun. Mais les immobilisations concernées ne figurent qu'au bilan de cette dernière ».

A l'occasion du rapport d'observations définitives arrêté le 11 septembre 1996, la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes m'a alerté sur cette anomalie.

J'ai engagé ce travail avec les comptables successifs du SIEDS qui se sont alors appuyés sur l'instruction M 14. Ce travail a pris du retard car les comptables ont débattu d'approches différentes, l'instruction M 14 laissant subsister un doute sur l'étendue de l'obligation d'assortir, en cas de dotation, le transfert de l'actif d'un transfert du passif correspondant.

Le SIEDS a cependant entrepris les actions suivantes et répondu aux recommandations de la chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes :

- Création de la régie des eaux du SIEDS, assortie de la séparation des activités et des patrimoines pour chaque activité, eau et électricité (avril 1998) ;

- Établissement d'un inventaire contradictoire de l'actif de la régie du SIEDS et du SIEDS, avec l'appui des comptables de la Régie du SIEDS et du SIEDS. Seule une erreur mineure (63,11 €, soit 414 F) a dû être corrigée à la clôture de l'exercice 1999, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 fixant les modalités de recensement des immobilisations et de la tenue de l'inventaire de l'état de l'actif ;

- Adaptation des statuts du SIEDS et établissement des règlements de service des régies dans le cadre de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, avec prise en compte des évolutions de compétences par arrêté préfectoral en date

du 3 juillet 2000. Puis corrélativement transfert au 1^{er} janvier 2001 de la totalité des réseaux électriques à la régie du SIEDS avec charges et produits, en vertu des textes régissant les régies municipales et d'intérêt intercommunal, dont notamment, le transfert de la dette évoqué par la Cour. Aujourd'hui, il y a bien eu réponse quant à la nécessité de voir figurer au passif de la régie du SIEDS, les moyens financiers mobilisés pour réaliser les réseaux basse tension figurant à l'actif.

*REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT D'ELECTRICITE ET
D'EQUIPEMENT DU DEPARTEMENT DE LA VIENNE*

• Il est indiqué dans la présentation que « *les collectivités territoriales sont responsables de l'organisation du service public de la distribution de l'électricité, c'est-à-dire la fourniture de courant essentiellement en basse tension (BT) au consommateur final,...* ».

Il y a lieu de préciser que les collectivités territoriales sont responsables de l'acheminement de l'électricité sur les réseaux basse tension mais également haute tension (A = 20 000 volts ou B = 63 000 ou 90 000 volts) et très haute tension (225 000 volts) dans la mesure où ces réseaux ont été construits sous le régime de la distribution publique ou de la concession de distribution aux services publics (DSP) conformément aux cahiers des charges de concessions ou d'exploitation directe en régie (ou règlements de service); cette disposition étant d'ailleurs prévue dans le cahier des charges RAG (décret du 23 décembre 1994) dans son article 2 – 3^{ème} alinéa.

• Le texte de présentation affirme « *pourtant, les collectivités organisatrices bénéficient de ressources abondantes. Ce sont celles des taxes sur l'électricité..., des redevances de concession et des contributions du FACE...* ».

Cette affirmation appelle quelques mises au point notamment sur le qualificatif « *abondantes* ».

Les syndicats intercommunaux ne reçoivent bien souvent que les taxes prélevées sur les clients des communes rurales; les taxes collectées dans les communes urbaines étant reversées aux dites communes.

Les taxes départementales sont reversées aux départements et non à la collectivité (SIE) organisatrice de la distribution.

Il est à noter qu'avec l'évolution des prix de l'électricité (- 14 % sur la période 1995-2000) le montant de cette ressource (taxe sur l'électricité) a nettement diminué et que l'ouverture du marché va accentuer cette dérive.

Les redevances de concessions versées aux autorités concédantes, par définition, permettent à ces collectivités de couvrir les charges qu'elles supportent pour assumer leur rôle de concédant. Dans ce cas, on ne peut donc parler d'une véritable ressource, permettant de réaliser des travaux d'investissement par exemple.

Pour ce qui concerne les dotations du FACE qui sont de 4,57 M€ TTC par département en moyenne, on ne peut parler de ressources abondantes eu égard à l'importance des travaux à réaliser pour renforcer les réseaux et surtout pour les aménager esthétiquement. Il y a lieu de rappeler que ces financements du FACE proviennent exclusivement des versements effectués par les distributeurs d'électricité (EDF et ELD) proportionnellement à leurs ventes Basse Tension.

- Le texte indique que « la plupart du temps, les marchés (marchés de travaux d'électricité) sont, depuis de nombreuses années, adjugés par chaque syndicat à la même entreprise, locale ou non ».

Les syndicats d'électricité sont soumis au code des marchés publics.

Les appels d'offres sont réalisés conformément aux dispositions du dit code. Dans un département ce n'est pas une entreprise qui est adjudicataire mais plutôt de l'ordre de 5 à 10 entreprises qui sont adjudicataires en fonction des résultats des appels d'offres.

Remarques sur « Les relations entre collectivités concédantes et leurs concessionnaires »

« L'immobilisation des biens de la concession »

Il y a tout d'abord lieu de préciser que les relations entre un syndicat intercommunal d'électricité (SIE) et sa régie sont tout à fait différentes de celles évoquées dans le rapport qui traite des relations entre une collectivité autorité concédante et son concessionnaire.

Dans le cas d'un SIE et de sa régie, il n'y a pas de contrat, le SIE confie ses réseaux en exploitation directe à sa régie conformément à un cahier des charges d'exploitation directe en régie d'une distribution publique d'électricité ou à un règlement de service.

C'est précisément le cas de la régie d'électricité de la Vienne (REDV) et de son syndicat support, le syndicat intercommunal d'électricité du département de la Vienne (SIEDV), devenu par arrêté interpréfectoral du 1^{er} juillet 1998 syndicat intercommunal d'électricité et d'équipement du département de la Vienne (SIEEDV).

La Régie n'est pas un concessionnaire du Syndicat.

En effet, le mode d'exploitation du service public de distribution d'énergie électrique choisi par le syndicat est l'exploitation en régie. Ce mode d'exploitation est différent de celui de la concession de service public régie actuellement par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée dite loi SAPIN et ses décrets d'application.

L'exploitation du réseau du SIEEDV est donc faite en régie et non en concession.

Et c'est justement le mode de gestion choisi par le syndicat qui explique les relations patrimoniales actuelles entre le syndicat et sa régie.

En effet :

- la régie est l'outil d'exploitation du syndicat : elle exploite les réseaux pour le compte du syndicat ;
- elle pratique l'amortissement comptable de ces réseaux ;
- elle n'existe que pour lui et que grâce à lui.

Par ailleurs, afin de donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes Poitou-Charentes (contrôle effectué fin 1997) et en tenant compte des précisions ci-dessus apportées sur le mode de gestion du réseau du syndicat, le syndicat a sollicité la consultation d'un professeur de droit public.

Il ressort de cette consultation que :

« Le fait que les emprunts soient réalisés par le syndicat et que celui-ci recueille les subventions, n'implique pas nécessairement qu'il soit propriétaire des biens construits. Il n'est pas une entreprise privée, dont les emprunts seraient gagés sur son patrimoine... »

« Ajoutons que les dispositions de l'article 14 du décret de 1917 concernent les réseaux (elles visent les lignes, travaux complémentaires, le matériel, l'outillage). Elles n'ont pas vocation à s'appliquer au siège du syndicat et de la régie, non plus qu'aux autres bâtiments qui ne seraient pas à proprement parler des éléments des réseaux... »

Fort de cette consultation, le comité du SIEEDV a décidé dans sa séance du 19 octobre 1998 de faire dotation en propriété des réseaux existants et à venir à sa régie qui en assure l'amortissement.

Il est précisé toutefois qu'en cas de disparition de la régie, l'ensemble des actifs reviendront au syndicat.

En conclusion, il ne semble pas juridiquement interdit qu'un syndicat de communes fasse dotation en propriété à sa régie (son outil d'exploitation et non son concessionnaire), à charge pour elle d'assurer l'amortissement des actifs immobilisés.

C'est la position adoptée par le SIEEDV et confirmé par la consultation d'un professeur de droit public.

Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain

PRESENTATION

Au cours de la dernière décennie, le rapport public de la Cour des comptes a abordé, à plusieurs reprises, des thèmes se rattachant au sujet plus large des politiques locales d'aménagement urbain :

- rapport public 1990, « Sociétés d'économie mixte locales d'aménagement », p. 351 et s. et « Opérations immobilières de certaines communes d'Ile-de-France », p. 389 et s. ;

- rapport public 1993, « Le recours par certaines communes d'Ile-de-France aux sociétés d'économie mixte », p. 325 et s. ;

- rapport public 1995, « Les sociétés d'économie mixte communales d'aménagement en Ile-de-France », p. 331 et s. ;

- rapport public 1997, « Les opérations d'aménagement et de rénovation urbaine de la ville de Toulon », p. 475 et s.

Toutefois, alors que les années 1991-1992 à 1997-1998 ont été marquées par une très grave crise immobilière, à aucun moment, une approche générale n'avait été retenue.

L'intérêt de la présente insertion est de tracer un bilan de la gestion par les collectivités locales ou leurs satellites de leurs opérations d'aménagement en cette période de crise.

Il vise également alors que leur cadre juridique vient d'être récemment transformé par la loi n° 2000.1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains à souligner l'indispensable dimension économique et financière de ces politiques d'urbanisme.

Le thème de l'aménagement urbain est un thème assez fréquemment abordé dans les lettres d'observations définitives des chambres régionales des comptes (cf. rapport public 2000, p. 701) et le projet a été établi après exploitation d'une centaine de lettres envoyées au cours d'une période de trois ans (par les chambres régionales des comptes de l'Ile-de-France, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Midi-Pyrénées, de Languedoc-Roussillon, de Picardie et de Rhône-Alpes.

Au cours des vingt dernières années, l'aménagement urbain a connu en France de profonds bouleversements, marqués par la décentralisation de l'urbanisme, le lancement de nombreux grands projets, l'apparition à la fin des années 80 d'une bulle spéculative, caractérisée par une hausse incontrôlée des charges foncières suivie d'une crise immobilière et foncière très profonde.

Entamée avec la loi du 7 janvier 1983 et récemment renforcée par la loi n° 2000.1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), la décentralisation de l'urbanisme a été marquée par le choix de l'échelon de la commune pour l'exercice des principales compétences en cette matière, même si l'Etat a gardé, outre ses rôles d'édition des normes et de contrôle, une responsabilité directe pour définir les enjeux s'imposant aux collectivités locales.

Les communes sont ainsi devenues les acteurs déterminants de la gestion et de la planification urbaines. Dans ce cadre, les opérations d'aménagement qu'elles conduisent peuvent avoir des finalités très diverses, prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, visant aussi bien la politique de l'habitat, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de tourisme et de loisirs, la lutte contre l'insalubrité, la mise en œuvre du renouvellement urbain ou la préservation des espaces naturels.

Ces opérations d'aménagement engagent fortement les collectivités locales dans les processus d'urbanisation dont elles sont parties prenantes. En effet, une opération d'aménagement ne consiste pas seulement dans la production de terrains à bâtir. Elle suppose également le montage de financements lourds et souvent complexes et la maîtrise du foncier qui relève souvent de procédures de droit public très spécifiques, comme le droit de préemption ou l'expropriation, mises en œuvre par la collectivité locale. Elle vise enfin une nouvelle organisation de l'espace urbain et la réalisation d'équipements publics. La collectivité locale, la commune dans la plupart des cas, doit donc intervenir directement ou indirectement comme planificateur, comme coordinateur ou comme maître d'ouvrage

pendant toute la conception et le déroulement de l'opération d'aménagement.

Quelles qu'elles soient, il n'en demeure pas moins que ces opérations d'aménagement engagent fortement les collectivités locales dans des processus d'urbanisation dont elles sont parties prenantes. En effet, une opération d'aménagement ne consiste pas seulement dans la production de terrains à bâtir. Elle suppose également une maîtrise foncière qui relève souvent de procédures, comme le droit de préemption ou l'expropriation, mises en œuvre par la collectivité locale. Elle vise enfin une nouvelle organisation de l'espace urbain et la réalisation d'équipements publics. La collectivité locale, la commune dans la plupart des cas, doit donc intervenir directement ou indirectement pendant toute la conception et le déroulement de l'opération d'aménagement.

A plusieurs reprises, la Cour des comptes s'est penchée sur les risques pris par les collectivités locales ou par leurs sociétés d'économie mixte en matière d'aménagement urbain en soulignant l'importance de leurs conséquences financières. Elle a ainsi montré que la crise immobilière de la dernière décennie avait souvent servi de révélateur des insuffisances de préparation et de conduite de ces opérations.

Alors que se consolide, depuis la fin de 1999, la reprise de l'activité immobilière et qu'un nouveau cadre législatif a été adopté par la loi SRU du 13 décembre 2000 précitée, l'examen, par plusieurs chambres régionales des comptes, d'opérations d'aménagement conduites par les collectivités locales, a permis de mettre en évidence les difficultés de leur assainissement physique et financier (I) ainsi que les nombreuses insuffisances de leur cadre juridique et comptable (II).

I – Un apurement long et coûteux des opérations d'aménagement

La compétence de principe de l'aménagement urbain appartient depuis 1985 aux communes qui ont la responsabilité de la planification urbaine (plans d'occupation des sols remplacés par les plans locaux d'urbanisme dans le cadre de la loi SRU), de la politique foncière (droit de préemption urbain), des politiques d'aménagement (zones d'aménagement concerté, lotissements) et de la police de la construction (permis de construire).

Le pouvoir de décision en matière d'urbanisme opérationnel a ainsi été transféré aux conseils municipaux pour les zones d'aménagement

concerté (ZAC) par la loi du 18 juillet 1985. Principale procédure d'initiative publique, la zone d'aménagement concerté (ZAC) permet à la collectivité locale d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, en vue de les céder ou concéder à des utilisateurs (Code de l'urbanisme, art. L. 311-1). L'opération d'aménagement peut être réalisée par la collectivité publique qui en a pris l'initiative (elle aménage alors en régie) ou par un aménageur auquel cette dernière a confié cette mission par convention (C. urbanisme, art. L. 300-4).

Pour s'assurer la maîtrise des sols nécessaires à l'opération, la personne publique, ou l'aménageur habilité à cet effet, doit parfois recourir à l'expropriation. Seuls les aménageurs ayant la qualité de société d'économie mixte à participation publique majoritaire ou d'établissement public, visés par le second alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, peuvent se voir confier la faculté d'exproprier dans le cadre, hier de concessions d'aménagement et depuis la loi SRU, de conventions publiques d'aménagement.

Largement utilisée à partir du milieu des années 80 comme instrument principal de l'urbanisme opérationnel, la procédure de zone d'aménagement concertée est devenue, au cours de la dernière décennie, source de nombreuses difficultés pour les collectivités locales. Dans un contexte de hausse ininterrompue des prix jusqu'en 1991, de nombreuses collectivités ont recherché la production la plus importante possible de terrains à bâtir pour organiser l'espace urbain et le répartir entre activités économiques, logements et équipements publics, et certaines ont engagé tardivement d'ambitieux projets de rénovation de centre ville et d'implantation de zone de bureaux ou de locaux d'activité.

Les prix de cession des charges foncières sur lesquels reposait l'équilibre des bilans des ZAC, s'étant effondré après le retournement de la conjoncture immobilière à la fin des années 80, ces opérations ont connu de graves difficultés.

♦ Tel a été le cas pour l'opération d'aménagement de la ZAC du centre ville de la commune de Bondy (Seine-Saint-Denis), confiée en concession à la SEMICOB.

En 1990, le programme de cette opération envisageait la création sur 13 hectares, de 1 200 à 1 500 logements, de 30 à 35 000 m² de bureaux et de 20 000 à 25 000 m² de commerces. Alors qu'en 1992, la réalisation d'un parking et d'un commerce en centre ville était mise par la commune à la charge de l'opération, les dépenses d'acquisition d'immeubles et de terrains et le remboursement des emprunts n'étaient pas accompagnés des rentrées de recettes prévues, le retournement du

marché immobilier réduisant le nombre d'acquéreurs de droits à construire.

Au cours de l'été 1993, soit moins d'un an plus tard, la ZAC centre ville était devenue déficitaire de près de 2,59 M€ selon les termes du compte-rendu annuel à la collectivité locale présenté le 11 janvier 1993 au conseil municipal de Bondy. En mai 1994, le déficit était estimé par un rapport d'audit à 12,35 M€. Deux ans plus tard, en mai 1996, le compte-rendu annuel à la collectivité locale évaluait la charge financière prévisible pour la commune à 32,93 M€ dont 30,34 M€ de participations et 2,59 M€ d'acquisitions.

Après réduction du périmètre de la ZAC dans le cadre du plan de continuation d'activité de la SEMICOB, la poursuite de la dégradation de cette opération et les conséquences financières qu'elle a emportées ont conduit le tribunal de commerce de Bobigny à prononcer, en mars 1997, l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire à l'encontre de la société d'économie mixte.

Par jugement du 16 novembre 1998, cette juridiction a autorisé la poursuite de l'activité de la société sous réserve de l'abandon par la ville de ses créances, directes ou indirectes, de 125,31 M€ sur la société et de son engagement de racheter à cette dernière, au cours de l'exercice 1999, des immobilisations à hauteur de 6,86 M€.

Outre leur caractère exemplaire, les procédures d'apurement mises en œuvre illustrent la complexité du rétablissement de l'équilibre économique d'une opération d'aménagement.

Ces exemples permettent également de souligner la réticence et les difficultés des acteurs concernés par l'opération à définir et à mettre en œuvre une stratégie effective d'apurement (A), tout en donnant une illustration de l'éventail possible des interventions des collectivités (B).

A – La coûteuse lenteur des réactions publiques

♦ Les opérations conduites par la société d'économie mixte Marseille Aménagement (Bouches-du-Rhône) illustrent les hésitations fréquentes des collectivités locales pour apurer leur politique d'aménagement. Ainsi deux ans d'attente ont été nécessaires avant que l'opération d'aménagement des Camoins ne soit abandonnée malgré l'évidence, dès l'étude du projet, du caractère aléatoire de son équilibre financier. De la même façon, les attermolements relatifs au programme de la ZAC de la Providence ont conduit la ville à assumer à la clôture de

l'opération à la fin 1996 une charge de 2,29 M€, largement constituée de frais financiers et de gestion.

La conduite en régie directe de leurs opérations d'aménagement n'incite pas plus les collectivités à des réactions rapides face aux difficultés rencontrées.

Les dispositions budgétaires et comptables, applicables à ces opérations conduites en régie, ne sont au demeurant pas toujours bien connues ni appliquées.

♦ Ainsi la comptabilité du budget annexe au budget de la commune de Gaillac (Tarn) de la ZAC de Roumagnac a souffert de nombreuses insuffisances : absence de comptes de stocks retraçant l'évaluation des terrains à leur coût de revient, absence de provisions, enregistrement d'opérations incombant, non au budget annexe, mais au budget communal.

Plus dommageables, les retards dans la prise en compte des difficultés des opérations d'aménagement ont souvent contribué à l'alourdissement de leurs charges financières.

♦ Ainsi, l'opération de la ZAC Perspectives Seine, concédée par la commune d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) à la société d'économie mixte du département des Hauts-de-Seine (SEM 92) a rapidement connu des difficultés.

Le 31 juillet 1991, la SEM 92 a signé un compromis de vente de droits à construire, pour un montant total de 86,58 M€ HT, avec un groupe de trois promoteurs, ainsi qu'un protocole d'accord complémentaire, d'un montant pouvant être évalué à 52,40 M€ HT. Le compromis de vente portait sur 60 % des droits à construire de la 1^{ère} tranche, le protocole sur les 40 % restant.

Du fait du marasme immobilier, divers avenants ont dû être conclus avec les promoteurs, pour prendre en compte leur désengagement sur une partie des terrains et ajuster le niveau des charges foncières (limitation des acquisitions à 60 % des droits à construire et baisse de l'ordre de la moitié des prix de vente de ces mêmes droits). La trésorerie de l'opération, d'abord positive puis rapidement négative n'a été équilibrée en 1996 que grâce à l'octroi de découverts de la CDC et de la banque San Paolo. A la fin de l'exercice 1996, les produits de cession étaient de 22,08 M€ HT pour un montant de dépenses de 65,75 M€ HT, soit un déficit provisoire de 43,69 M€. A ces difficultés financières se sont ajoutés des problèmes juridiques : le 5 mai 1997, le tribunal administratif de Paris a annulé le dossier de la ZAC pour vice de procédure.

Un avenant à la convention, conclu en mars 1997, a modifié profondément, non seulement les données financières de l'opération, mais aussi l'identité des parties en présence. Il a fait suite à la création d'un syndicat mixte « Issy Berges de Seine », par arrêté préfectoral du 21 novembre 1996, syndicat regroupant la ville d'Issy-les-Moulineaux (pour 33 %) et le département des Hauts-de-Seine (pour 67 %). Par cet avenant, le syndicat s'est substitué à la ville d'Issy-les-Moulineaux dans les droits et obligations de celle-ci à l'égard de l'opération d'aménagement. Cette dernière est désormais réalisée sous le contrôle du syndicat mixte et à ses risques financiers.

La ville d'Issy-les-Moulineaux est donc engagée à supporter tout déficit éventuel au prorata de sa participation aux dépenses du syndicat mixte (33 %). La commune estime que ce risque n'est pas excessif dans une opération d'un intérêt majeur pour l'évolution de son urbanisme. Le syndicat mixte doit supporter le portage financier de terrains non encore commercialisés, étant entendu, selon une délibération du Conseil général du 15 décembre 1996, que ces terrains seront ensuite de nouveau rétrocédés à la SEM 92, « à un prix compatible avec le bilan d'aménagement », lors de leur commercialisation.

Malgré de lourdes charges financières, l'équilibre final de cette opération pourrait être assuré en raison de la reprise de l'activité immobilière.

Au demeurant, si la crise immobilière a eu pour effet de retarder la commercialisation des terrains, en allongeant la durée du portage foncier et en augmentant en conséquence les frais financiers, un mauvais phasage des dépenses peut également aggraver les difficultés.

Face aux difficultés des opérations, les délais de réaction des collectivités sont aussi liés à l'insuffisante appréhension des risques de l'aménagement.

Pour une commune, outre les incertitudes juridiques et contentieuses, ces risques sont nombreux, qu'il s'agisse des risques liés aux difficultés financières et réglementaires de maîtrise du foncier dans un délai compatible avec la programmation de l'opération, de ceux liés à la commercialisation s'agissant à la fois du rythme de cession des charges foncières, de l'adéquation des produits immobiliers à la demande ou de leur prix, mais aussi des risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics.

♦ Ainsi, la ville de Fréjus (Var) a décidé en 1986-1987 de faire réaliser, dans le cadre d'une ZAC, une opération d'aménagement dénommé Port Fréjus et d'en confier la réalisation à la société d'économie mixte de l'aire de Fréjus (SEMAF), créée à cet effet.

Par traité de concession du 29 septembre 1986, la commune a confié à la SEMAF l'aménagement d'une zone de 287 000 m² destinée à accueillir un nouveau quartier organisé autour d'un futur port de plaisance pouvant recevoir de 700 à 750 unités. L'opération devait permettre la construction de 3 000 logements et d'une centaine de commerces, la réalisation des voiries, réseaux et espaces publics ainsi que des équipements publics. Les charges devaient être couvertes, sans participation de la commune, par le produit à venir des cessions, des concessions d'usage et des locations de terrains et d'immeubles.

En contrepartie de l'exonération de la taxe locale d'équipement, la SEMAF s'engageait à réaliser un certain nombre d'équipements publics. Cependant ni la liste, ni l'échéancier, ni le coût de ces équipements n'ont été contractualisés, la convention se contentant de faire référence aux obligations résultant du plan d'aménagement de zone (PAZ) adopté plus tard en octobre 1987.

Dans ce cadre, la SEMAF devait, en matière d'infrastructure, réaliser de nombreux équipements dont un bassin portuaire (10,67 M€), pour une valeur totale de 14,36 M€. Les engagements de la SEM portaient sur plusieurs ouvrages de superstructure d'une valeur totale de 3,9 M€ dont un espace polyvalent (salle de 800 places, hall d'exposition de 2 000 m²) pour un montant de 2,56 M€.

Une participation de 1,52 € était également prévue pour d'autres équipements. Bien que l'opération ait été programmée pour une durée de 16 ans, la zone à aménager a été scindée en 2 tranches pour des raisons commerciales. La première de 148 350 m², la seconde de 36 100 m². Par souci de rationalisation les travaux de viabilisation devaient cependant être effectués en continuité dans leur quasi-totalité. Le 17 février 1995, le Conseil d'Etat a déclaré l'illégalité du PAZ car la densité de la zone était trop forte au regard des dispositions de la loi littoral. Cette décision a entraîné l'annulation de la déclaration d'utilité publique et par voie de conséquence des expropriations. Désormais, la commercialisation de ces terrains est soumise à une révision du PAZ afin de réduire la densité des constructions. Si cette décision a porté un coup d'arrêt à l'opération, la situation financière des concessions était déjà dégradée.

Devant la gravité des difficultés financières rencontrées par la société d'économie mixte, la ville a allongé de 16 à 30 ans la durée de la concession et majoré la rémunération du concessionnaire. Après avoir accordé une avance de 1,83 M€ à la SEM, la ville a été conduite au rachat du parking, puis à la résiliation de la concession et au rachat des divers équipements réalisés (port et annexes) pour un coût total de 9,91 M€. En outre, la ville a acquis pour 9,25 M€ de terrains, désormais inconstructibles, évalués par le service des domaines à 1,83 M€. Le coût

total de l'intervention publique directe dans cette opération avoisinait ainsi en 1998 les 27,44 M€.

Les difficultés de ce projet sont liées pour l'essentiel à son insuffisante définition, à l'inadaptation de son financement, à la surévaluation des potentialités commerciales de la zone ainsi qu'à un large abandon par la commune de son devoir de surveillance et de son pouvoir de contrôle aux partenaires privés. La commune a informé la Cour qu'elle conduira directement l'opération portant sur la deuxième tranche.

♦ La ville de Poissy (Yvelines) a décidé en décembre 1991, avant la pleine période de récession du marché immobilier à partir de 1992, de lancer en centre ville, sur un périmètre de 33 hectares sur lequel elle effectuait des préemptions de terrains depuis 1989, la réalisation de la ZAC Saint-Sébastien. Cette ZAC présentait dès l'origine des risques opérationnels, financiers et juridiques élevés. Elle a été annulée dix ans après son lancement, sans aucun commencement d'exécution.

Cette opération, apparaissait, dès son lancement, surdimensionnée, avec un chiffre d'affaires prévisionnel de droits à construire proche de 121,96 M€ mais aussi très complexe à conduire en raison d'un mélange d'activités industrielles, commerciales, artisanales, hôtelières, de bureaux, logements et équipements publics.

Même si le projet a fait l'objet de révisions successives à la baisse en 1993 et 1995, le programme finalement retenu -la construction de 1 900 logements- aurait entraîné la mise sur le marché de 271 logements par an. Il restait donc très disproportionné par rapport aux capacités d'absorption du marché immobilier local, de l'ordre de 138 appartements neufs par an sur la période 1989 à 1994.

De surcroît, la commune avait pris connaissance, seulement en 1994, soit trois ans après la décision de lancement de l'opération, des risques juridiques du dossier de ZAC tels que les révélaient les conclusions de l'audit juridique qu'elle avait commandé tardivement. La forte opposition à ce projet de certains riverains a abouti à 4 recours introduits devant le tribunal administratif de Versailles et à l'annulation de la ZAC en 1999.

Dûment informée des risques d'annulation de la ZAC, la ville a néanmoins poursuivi cette procédure et conclut un traité de concession en septembre 1995. Ces erreurs d'appréciation peuvent sans doute s'expliquer par des engagements, pris de façon prématurée en 1992 par le président de la société d'économie mixte locale concessionnaire avec l'un de ses actionnaires pour le paiement d'études. Le contrat de concession n'a fait que confirmer certains points déjà convenus entre les deux

partenaires aux termes d'un protocole d'accord signé en novembre 1992, comme la garantie de la ville pour le paiement du foncier et des études estimées à 3,05 M€ à l'aménageur final.

La résiliation du traité de concession le 15 mai 1998 suivie de l'annulation de la ZAC le 4 mai 1999 par le tribunal administratif de Versailles, ont entraîné pour la commune une charge directe et immédiate de 3,05 M€, incluant notamment divers frais hors foncier dont des frais d'études à concurrence de 2,24 M€.

Les difficultés des collectivités locales, postérieurement à la définition de leurs programmes d'aménagement, pour apprécier et faire face à la totalité de leurs risques opérationnels et financiers expliquent sans doute les hésitations relevées dans la mise en place de stratégies d'assainissement.

B – L'extrême diversité des modalités d'apurement des opérations d'aménagement en difficulté

L'apurement des opérations suppose la mise en œuvre de mesures nombreuses et au coût financier souvent très lourd. Il s'agit de diverses façons de réduire le coût des acquisitions foncières, mais aussi des équipements publics et souvent de mettre en œuvre le transfert partiel ou complet du programme à la collectivité.

1 – La modification de la ZAC

La modification de la ZAC et de son programme est explicitement prévue par les articles R 311-32 et suivants du code de l'urbanisme. Elle suppose bien évidemment la transformation de l'ensemble des documents juridiques la déterminant (acte de création, programme des équipements publics, plan de financement, cahier des charges de cession des terrains).

♦ Dans le cadre de la ZAC Paris Rive gauche, confiée en concession par la ville de Paris en août 1991 à la SEMAPA, de tels ajustements ont été nécessaires.

Selon le premier plan d'aménagement de zone approuvé en juillet 1991, l'opération devait comporter la construction de 520 000 m² de logements ainsi que la réalisation de 900 000 m² de bureaux et de 250 000 m² de locaux commerciaux, d'activités et de services. Le programme des équipements publics était lui aussi important (la Bibliothèque nationale de France, des établissements scolaires, des crèches, une bibliothèque pour enfants, des terrains de sport...).

Après annulation par le tribunal administratif, confirmée par le Conseil d'Etat, de l'arrêté prononçant l'utilité publique de l'opération, un nouveau plan d'aménagement de zone a été approuvé par le Conseil de Paris en juillet 1997, une nouvelle déclaration d'utilité publique faisant l'objet d'un décret de novembre 1997. Les principales modifications apportées par le nouveau plan d'aménagement de zone (PAZ) prévoient l'abandon de la traversée routière de la halle métallique de la gare d'Austerlitz, la suppression du tracé dédoublé de l'avenue de France, l'extension du pôle universitaire au sein de la zone et l'accroissement des espaces verts.

Les ajustements du plan de financement ont été également nombreux : réalisation d'économies sur les dépenses prévisionnelles (réduction du coût de la couverture des voies ferrées par réduction de la surface, allègement des frais d'études et de contrôle, abaissement de la rémunération de l'aménageur) et transferts de charges sur le budget de la collectivité (aménagement de la tête du pont sur la Seine, élargissement du pont de Tolbiac, construction d'une passerelle pour les piétons, aménagement des berges).

2 – La réduction de l'assiette foncière

La réduction de l'assiette foncière de l'opération est généralement l'un des moyens mis en œuvre pour rééquilibrer les programmes d'aménagement.

♦ La commune de Maisons-Alfort (Val-de-Marne) a été ainsi contrainte de réduire le périmètre de la ZAC d'Alfort.

A la suite de l'annulation par le tribunal administratif de Paris du PAZ de la ZAC d'Alfort créée en 1990, la création de cette ZAC est en définitive intervenue en juin 1994, sa réalisation étant concédée à la SEML Maisons-Alfort Aménagement par un traité de concession du 24 juin 1994.

Compte tenu d'un solde d'exploitation déficitaire de la ZAC de 9,15 M€ au 31 décembre 1996 et en l'absence de tout début d'exécution des équipements publics d'un coût estimé au bilan de 10,37 M€ TTC, la commune a décidé de réduire le périmètre de l'opération, un nouveau PAZ et un nouveau programme des équipements publics étant approuvés par délibération du 29 juin 1998.

Le programme de l'opération qui comprenait initialement la construction de 200 000 m² surface hors œuvre nette (SHON) a été ramené à 133 000 m², la capacité des équipements publics étant réduite à due concurrence. Le bilan prévisionnel passe en dépenses de

123,33 M€ TTC à 72,72 M€ TTC, les charges au titre des équipements publics étant ramenées à 8,38 M€ TTC.

3 – Le portage foncier

Lorsque les terrains ont déjà été expropriés ou acquis à l'amiable dans le cadre de l'opération, la collectivité locale est souvent conduite à des solutions de portage foncier.

♦ Ainsi la commune de Lattes (Hérault) a pris des engagements importants, aux retombées économiques favorables, dans le cadre des opérations d'aménagement concédées à une société d'économie mixte, la SEMPA 3.

Pour la ZAC des Commandeurs, la collectivité a dû s'engager à acquérir pendant 8 ans des lots à hauteur de 0,30 M€ par an. Elle n'a pas eu en réalité à honorer cet engagement.

Pour alléger le coût du portage foncier de ces opérations d'aménagement, la commune a en outre acquis plusieurs terrains viabilisés sans utilité immédiate, dans un autre lotissement où la SEM intervient en propre. La constitution de cette réserve foncière a été financée par emprunt sur le budget communal.

Lorsque l'opération d'aménagement est en difficulté, les solutions qui s'offrent à un aménageur, propriétaire de terrains qu'il ne peut pas vendre rapidement, sont limitées. Dans l'hypothèse d'une opération d'aménagement concédée à une SEM ou à un établissement public, en cas de difficulté de commercialisation, le plus souvent la collectivité territoriale initiatrice du projet d'aménagement est conduite à racheter les terrains aménagés non vendus. Une telle réaction n'est d'ailleurs pas totalement illogique, même si elle est prématurée dans la mesure où, le plus souvent, au terme des contrats de concession, les collectivités locales s'engagent à prendre à leur charge le déficit final de l'opération. En rachetant les terrains invendus pour un prix égal à leur coût de revient, elles cherchent à éviter ou à minorer le déficit qui serait à leur charge en fin de concession.

Dans le cadre de conventions d'aménagement passées avec des opérateurs privés, ceux-ci, en revanche, réalisent les opérations à leurs risques et périls. Les collectivités territoriales ne devraient donc logiquement pas leur racheter les terrains aménagés qu'ils ne réussiraient pas à vendre, ni assumer d'autres charges. Ce n'est néanmoins pas toujours le cas.

♦ La ZAC du quartier de l'Eglise créée en 1990 par la commune de Houilles (Yvelines) a fait l'objet d'une convention conclue avec un aménageur privé. Devant les difficultés rencontrées par cette opération, la ville, outre la cession de terrains consentie à l'aménageur à un prix inférieur à la valeur vénale, a accepté de prendre à sa charge le portage foncier des terrains invendus jusqu'au 31 décembre 2002.

4 – Les autres solutions

Outre le portage foncier, la réduction, voire la disparition des équipements publics ou leur prise en charge intégrale par la collectivité comme l'abandon des participations des aménageurs, sont fréquemment mis en œuvre.

Face à des opérations d'aménagement en difficulté, les collectivités locales apportent fréquemment des soutiens financiers directs dans des conditions juridiques incertaines.

Au demeurant, les collectivités locales sont parfois conduites à constituer des opérateurs spécifiques, à charge pour ces derniers de reprendre en réserves foncières des terrains acquis dans le cadre d'opérations d'aménagement en difficulté.

♦ Le département du Val-de-Marne, constatant l'ampleur des difficultés des opérations d'aménagement conduites en concession par la SIDECO, aujourd'hui dénommée SADEV, a acquis au cours de l'exercice 1995 des terrains et immeubles appartenant à cette société d'économie mixte pour un montant de 9,70 M€. Ces opérations avaient bénéficié de 1,65 M€ de bonifications d'intérêts et de 0,66 M€ d'avances remboursés par la SIDECO. L'ensemble de ce patrimoine foncier a été ensuite cédé à l'OPAC au prix d'achat, à l'exception d'un terrain de 2,52 M€ destiné à l'implantation d'une fourrière.

Par la suite, en liaison avec d'autres collectivités, a été créé par arrêté préfectoral d'octobre 1996 un syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne, destiné à poursuivre les acquisitions immobilières et à prendre le relais en portage foncier de la SIDECO. Le financement des acquisitions foncières réalisées par ce syndicat est assuré par les communes membres, sous forme de subventions, de bonifications d'intérêts et de garanties des emprunts souscrits. Ses frais de structure sont couverts par une subvention annuelle du département, versée seulement en cas d'insuffisance des rémunérations liées aux cessions.

Malgré son coût et sa lenteur, l'apurement financier d'un grand nombre d'opérations d'aménagement a pu être conduit à terme. Il n'en reste pas moins, comme l'avait montré un rapport réalisé en 1998 par un

groupe interministériel que le déblocage de certaines ZAC n'est pas encore intervenu.

♦ La commune de Villeneuve-le-Roi et le département du Val-de-Marne ont ainsi soutenu plusieurs opérations d'aménagement confiées à la SADEV : la première en rachetant des charges foncières (voiries et bassin de retenue des eaux pluviales) pour 3,96 M€, le second en bonifiant les frais financiers d'un emprunt souscrit par la société d'économie mixte.

Malgré une prolongation de la convention d'aménagement jusqu'en 2002, la commune devrait en outre être conduite à supporter le déficit final de l'opération.

La baisse de la charge foncière admissible pour les constructeurs a créé un redoutable effet de ciseau pour plusieurs opérations, aujourd'hui encore grevées par les charges financières et en sommeil. Les aménageurs comme les collectivités territoriales hésitent alors parfois à clore les opérations pour ne pas faire apparaître exactement le montant des participations déjà versées et restant encore à verser.

Toutes ces difficultés ont été accrues par les insuffisances de l'encadrement juridique et comptable de ces opérations d'aménagement.

II – Les insuffisances de l'encadrement comptable et juridique des opérations d'aménagement

Réformée par l'article 7 de la loi SRU dans le sens d'une simplification, la procédure de création de ZAC exige le respect de règles très précises prévoyant une étude préalable, la constitution d'un dossier de création comprenant un rapport de présentation, une étude d'impact et une analyse du mode de réalisation choisi. Pendant l'élaboration du projet, celui-ci doit être soumis à concertation, selon les dispositions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

La décision de création appartient à la commune si elle est l'initiatrice de la zone, si elle ne concerne qu'elle-même et si elle disposait, jusqu'à l'intervention de la loi SRU qui a supprimé cette obligation, d'un plan d'occupation des sols approuvé. La décision appartient au préfet dans les autres cas.

Dès la création de la zone, les propriétaires disposent d'un droit de délaissement (comme pour les emplacements réservés). L'administration peut prendre des décisions de sursis à statuer en matière d'autorisations

d'urbanisme. Les modalités d'aménagement de la zone doivent être prévues dans un « dossier de réalisation ».

Ce dossier doit comprendre le programme des équipements publics à réaliser dans la zone ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération qui doivent faire l'objet d'un échéancier précis. La loi SRU a supprimé le plan d'aménagement de zone (PAZ) document réglementaire qui avait le même contenu qu'un plan d'occupation des sols.

Le document d'urbanisme de la ZAC sera désormais le plan local d'urbanisme, dont la révision sera éventuellement nécessaire sur le périmètre de la future ZAC. En outre, une clarification est opérée s'agissant du régime des participations financières dans les ZAC puisqu'est retenu le principe d'une contractualisation des participations dues par les aménageurs. Quoique allégé, l'encadrement juridique de la création des ZAC demeure particulièrement précis.

Dans les faits, le dispositif a été longtemps plus incertain (A), s'agissant particulièrement des engagements des collectivités locales. Il est également insuffisant en matière de transparence financière et comptable (B).

A – Les incertitudes des engagements juridiques des collectivités locales

A l'initiative des opérations d'aménagement, ces collectivités devraient être à même de circonscrire assez précisément les contours probables de leurs soutiens financiers. La surveillance des opérations et le contrôle d'une dérive possible des déficits par les collectivités supposent que leurs engagements financiers soient définis avec précision à la signature des contrats de ZAC concédées ou conventionnées.

Il résulte de la convention type relative à l'aménagement et à l'équipement de zones d'aménagement concerté pour les ZAC dites conventionnées et du cahier des charges type pour la concession d'aménagement des ZAC pour les ZAC dites concédées que la concession se différencie de la convention, en faisant porter le risque financier de l'opération d'aménagement sur la collectivité publique.

Après l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, ces deux documents comme toutes les conventions et cahiers des charges type, n'avaient plus conservé force obligatoire et constituaient de simples modèles dont les collectivités publiques pouvaient s'inspirer.

Les relations entre la collectivité publique, à l'initiative de la création de la ZAC, et la personne publique ou privée à laquelle elle en a confié l'aménagement sont désormais placées, pour l'essentiel, sous le régime de la liberté contractuelle.

Les concessions, supprimées du code de l'urbanisme par la loi SRU, ou les conventions d'aménagement, pouvaient être conclues au risque financier du concessionnaire ou du concédant, ou bien encore au risque partagé des parties. La loi SRU ne retient plus désormais que la notion unique de convention d'aménagement ; elle prévoit toutefois à côté des conventions (privées) des conventions publiques d'aménagement réservées à des aménageurs semi-publics, seuls à même de bénéficier du droit d'exproprier et de préempter.

Pour éviter des déconvenues aux collectivités territoriales, encore faudrait-il que dès l'origine, les contrats de ZAC (désormais conventions, publiques ou non) qui lient les parties existent, soient précis et en conformité avec les documents du dossier de réalisation de la ZAC (notamment le bilan prévisionnel et le programme des équipements publics) pour permettre aux assemblées délibérantes des collectivités locales de connaître avec précision les opérations projetées et de s'assurer de leur maîtrise en toute connaissance de cause.

Or, il apparaît que les communes se sont parfois lancées dans d'ambitieuses opérations d'urbanisme opérationnel sans avoir défini de façon précise le cadre juridique de leurs engagements avec les concessionnaires ou les aménageurs conventionnés : traité de concession non signé par les parties, traité de concession signé alors que la procédure de ZAC n'était pas engagée, convention sibylline, traité de concession incomplet ne précisant pas les modalités de couverture d'un déficit ou de dévolution d'un bénéfice éventuels.

♦ Ainsi, dans le cadre de la ZAC conventionnée du Quartier de la gare à Houilles (Yvelines), la convention n'a pas indiqué de manière explicite si les risques financiers de l'opération devaient être supportés par l'aménageur. La convention a seulement prévu que l'aménageur prendrait à sa charge la réalisation et le financement des équipements nécessaires à la desserte des constructions et de tous les autres équipements publics d'infrastructures et de superstructures prévus par le PAZ.

La convention précisait que chaque année avant le 1^{er} mars, la commune et l'aménageur arrêteraient d'un commun accord le programme et l'échéancier des travaux relatifs aux équipements. En application du contrat, l'aménageur s'était aussi engagé à conclure avec une banque ou une société de caution mutuelle, une convention garantissant l'acquisition

des terrains du périmètre de la ZAC et l'achèvement des équipements publics.

Aucune décision relative aux approbations du programme annuel et à l'échéancier des travaux n'est effectivement intervenue. Le suivi des réalisations en cours et à venir était seulement assuré, lors de réunions entre la commune et l'aménageur. Les dispositions de la convention permettant à la commune de contraindre l'aménageur à réaliser les travaux lui incombant ou de mettre en œuvre les garanties prévues étaient donc devenues inapplicables. Quant aux garanties financières prévues dans la convention, elles n'ont pas été produites par l'aménageur.

Destinée à limiter ces insuffisances, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains contient une disposition qui précise le cadre juridique des relations financières entre la commune et l'aménageur en cas de convention publique d'aménagement.

Désormais, lorsque la collectivité territoriale décide de participer au financement d'une opération, la convention doit préciser, à peine de nullité, les modalités de cette participation financière (qui peut prendre la forme d'apports en nature), son montant total et s'il y a lieu, sa répartition par tranches annuelles.

Cette participation doit être approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité et elle ne peut être modifiée que par avenant, approuvé par l'assemblée au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

Ce dispositif ne permettra pas en soi d'assurer l'équilibre des opérations mais il assurera au moins une visibilité plus grande aux collectivités territoriales, donneurs d'ordre, sur la conception et l'exécution de leurs opérations d'aménagement.

Une formalisation contractuelle de ce type existait déjà depuis 1983 pour les opérations conduites par des sociétés d'économie mixte (SEM).

Chaque année, les SEM doivent établir un compte-rendu financier (CRAC) comprenant en annexe le bilan prévisionnel actualisé de l'opération et le plan de trésorerie faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses. La société doit également tenir les comptes de l'opération à la disposition de la collectivité. Dans la plupart des cas, cette obligation légale est globalement respectée. Il n'en demeure pas moins que les comptes-rendus annuels à la collectivité ont souvent eu un caractère trop optimiste dans leurs prévisions.

Il arrive également que la confusion préside à la gestion des conventions d'aménagement et rende à peu près inopérante l'obligation de rendre compte.

Outre ces lacunes juridiques, récemment disparues de l'encadrement contractuel des opérations d'aménagement, les règles applicables en matière comptable sont également insuffisantes.

B – Les insuffisances de la transparence financière et comptable des opérations

Le bilan intermédiaire d'une opération concédée à une SEM doit être communiqué à la collectivité par cette dernière à l'appui du compte-rendu financier annuel, lequel est soumis à l'assemblée délibérante de l'autorité concédante. Ce bilan prévisionnel actualisé est destiné à faire apparaître d'une part les recettes et dépenses réalisées, d'autre part les restes à réaliser.

Compte tenu de l'enjeu de ces documents, essentiels pour aider à maîtriser l'équilibre financier global des opérations concernées, il est regrettable de constater l'absence de normes communes pour leur élaboration et leur présentation. De fait, il apparaît qu'il y a presque autant de formes de bilans prévisionnels que de sociétés, chacune établissant son modèle, se donnant ses propres intitulés pour désigner charges et produits et les récapitulant suivant un ordre qui lui est personnel.

Dans les ZAC conventionnées, lorsque des documents de même nature existaient, ils étaient également caractérisés par l'hétérogénéité. Au demeurant, pendant de longues années, aucune obligation réglementaire ne pesait sur les sociétés d'économie mixte les contraignant à présenter des documents comptables détaillés en vue de permettre un rapprochement avec les bilans d'opération. En outre, les règles comptables longtemps appliquées ne permettaient pas de faire apparaître ou de déterminer le résultat comptable d'une opération d'aménagement avant son achèvement, l'ensemble des charges cumulées étant inscrites à l'actif du bilan (stocks et en-cours).

Ainsi, dans l'avis n° 93-09 du 8 décembre 1993 sur le plan comptable des sociétés d'économie mixte, le Conseil National de la Comptabilité (CNC) constatait que « le résultat d'une concession d'aménagement n'est en principe déterminable qu'à son terme et que, dans ce cas, les produits relatifs aux cessions, en cours de contrats, de lots aménagés sont comptabilisés aux comptes de produits constatés d'avance jusqu'à la réalisation complète de l'aménagement ». De tels mécanismes avaient pour conséquence que des résultats intermédiaires provisoires étaient rarement déterminés et que la visibilité de la collectivité concédante sur l'ampleur des déficits à prévoir était souvent faible.

♦ Ainsi, dans le cadre des relations entre la ville de Grenoble (Isère) et la SEM Grenoble 2000, les conventions de concession, conclues au cours des années 80, prévoyaient le versement des avances nécessaires au remboursement des emprunts contractés par la société pour la réalisation des équipements rachetés par la ville. Elles retenaient également que la SEM bénéficierait des avances et participations de la ville prévues au bilan de l'opération.

En raison des insuffisances de la réglementation applicable, la distinction des avances selon leur nature n'apparaissait précisément ni dans les comptes de la SEM ni dans les comptes rendus annuels à la collectivité. Cette imprécision affectait la clarté des relations financières entre la ville et la société d'économie mixte.

Dans son avis de 1993, le CNC admettait néanmoins la possibilité de provisionner pour anticiper sur les pertes prévisibles de la concession.

Poursuivant sa réflexion, le CNC a abrogé en 1999 l'avis de conformité au plan comptable général des entreprises du plan comptable des sociétés d'économie mixte locales du 12 juillet 1984 et l'avis du 8 décembre 1993 relatif aux méthodes de comptabilisation des opérations d'aménagement.

Le Conseil National de la Comptabilité (CNC) considère désormais qu'un résultat intermédiaire provisoire peut être déterminé en cours de concession. Cet avis n° 99-05 du 18 mars 1999 peut être rapproché de la recommandation R 99.01 de la même date du CNC sur les comptes intermédiaires dont l'établissement et la publication constituent un élément essentiel d'une bonne information financière. Il ne s'applique qu'aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2000.

Pour compléter ce dispositif comptable plus transparent, l'annexe aux comptes annuels des SEM doit également comporter de manière explicite pour chaque concession les montants annuels des coûts engagés et des produits réalisés depuis l'origine, le montant des engagements du concédant depuis le début de la concession ainsi que celui correspondant à l'engagement de couverture des risques de l'opération à terminaison et le cas échéant, le montant global de l'excédent final de l'opération devant revenir au concédant.

Pour que cette réforme trouve sa totale pertinence, il faudra s'assurer d'une grande rigueur dans le suivi des opérations et la tenue de leur comptabilité.

Par ailleurs, il conviendra qu'une plus grande attention soit apportée à la fin des opérations.

En effet, lorsqu'une opération concédée (et demain conventionnée) est physiquement achevée, que toutes les parcelles aménagées ont été cédées et les équipements terminés, les parties doivent convenir d'y mettre fin par un avenant à la convention initiale et par un bilan de pré-clôture. Cet achèvement peut résulter aussi de la volonté de mettre fin par anticipation à une opération dont les conditions de mise en œuvre ne correspondent pas aux plans initiaux. Cette interruption anticipée intervient alors le plus souvent à la charge de la collectivité concédante, conformément aux stipulations contractuelles. Les opérations de clôture exigent souvent un long délai car elles supposent la dévolution des équipements et des lots non encore affectés. Cependant le concédant et/ou le concessionnaire ne cherchent pas toujours à clore définitivement les opérations physiquement terminées, l'aménageur privilégiant l'activité opérationnelle de production et le concédant retardant l'approbation définitive et publique des comptes et le cas échéant le paiement d'un solde.

CONCLUSIONS

L'ensemble des réformes en cours aussi bien sur le plan juridique que comptable devraient améliorer la transparence des opérations d'aménagement conduites par des sociétés d'économie mixte locales ou réalisées en régie par les collectivités territoriales. Elles ne marquent pas néanmoins la fin des évolutions à l'œuvre en ce domaine que les décrets d'application de la loi SRU et la prochaine réforme de la loi sur les sociétés d'économie mixte devraient encore prolonger. Plus grande précision du cadre juridique comme meilleure transparence des mécanismes comptables et financiers ne feront évidemment pas disparaître les multiples risques inhérents à toute opération d'aménagement. S'ils sont précédés d'études urbaines suffisantes et bien ciblées, s'ils sont confiés à des opérateurs expérimentés, s'ils font l'objet d'une évaluation régulière et précise et s'ils sont exécutés dans une logique d'efficacité et de transparence financières, ces programmes d'aménagement devraient néanmoins permettre à l'avenir de concilier plus sûrement qualité urbaine, utilité sociale, efficacité économique et équilibre financier.

REPOSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Dans un contexte de crise immobilière et foncière survenue dans les années 1991-1992 à 1997-1998, la Cour des comptes met en lumière, à travers plusieurs exemples significatifs, les difficultés financières rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de ces opérations d'aménagements prenant le plus souvent la forme de zone d'aménagement concertée (ZAC).

La Cour relève en particulier des insuffisances tant dans la conception et la préparation que dans le déroulement des opérations, celles-ci engageant fortement les collectivités locales et plus particulièrement les communes, échelon principal de l'exercice des compétences en matière d'urbanisme.

Il apparaît en effet que dans une conjoncture économique difficile, les risques financiers liés aux opérations sont dès la phase initiale souvent mal appréhendés par les collectivités, concernant la maîtrise du foncier, la commercialisation ou le financement des équipements publics.

De même, au cours de la phase d'exécution, la Cour note des retards dans la prise en compte des difficultés des opérations ainsi que des hésitations dans la mise en œuvre de stratégies d'assainissement avec notamment pour conséquence un alourdissement des charges financières, supportées en grande partie par les collectivités locales.

Le ministère de l'intérieur ne peut que déplorer les insuffisances ainsi constatées par la Cour des comptes d'autant plus que celles-ci présentent des répercussions, parfois importantes, pesant sur les finances locales.

Dans la perspective d'une amélioration de l'analyse des risques et d'une plus grande transparence des opérations d'urbanisme, il paraît utile de rappeler ou de souligner les évolutions récentes apportées au niveau de l'encadrement juridique des opérations d'aménagement.

Tout d'abord, de nouvelles mesures ont été adoptées relatives à la procédure de création des ZAC.

S'agissant de la phase d'élaboration, des règles très précises doivent être respectées puisque en application de l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme issu du décret n° 2001-261 du 27 mars 2001, le dossier de création constitué par la personne publique à l'initiative du projet et approuvé par son organe délibérant doit non seulement comprendre un rapport de présentation, une étude d'impact et la mention du mode de réalisation choisi mais également un plan de situation, un plan de délimitation du ou des périmètres composant la zone ainsi que la précision relative à l'exigibilité ou non de la taxe locale d'équipement dans la zone.

De la même manière, après création de la zone, les modalités de son aménagement doivent être prévues avec précision dans la mesure où, selon les dispositions de l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme issu du même

décret, le dossier de réalisation doit comprendre non seulement le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement échelonnées dans le temps, mais aussi le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ; en outre, le dossier complète en tant que de besoin le contenu de l'étude d'impact.

Par ailleurs, afin de limiter les insuffisances constatées, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a défini un nouveau cadre contractuel que constitue la convention publique d'aménagement, formule utilisable lorsque les collectivités locales confient l'étude ou la réalisation d'opérations d'aménagement à un établissement public ou une société d'économie mixte.

En effet, l'article L. 300-5 nouveau n'autorise les participations financières des collectivités locales aux opérations d'aménagement que dans le cas où celles-ci sont déléguées à un établissement public ou à une SEM dans le cadre d'une convention publique d'aménagement.

Dès lors, en l'absence de dispositions législatives autorisant une telle participation lorsque les opérations sont menées par des sociétés privées, ces dernières devront assumer seules les conséquences financières des opérations dont elles ont la charge et ne pourront plus, comme par le passé, solliciter une intervention des collectivités locales pour faire face aux éventuels déficits générés par ces opérations.

Inspiré du dispositif qui existait depuis 1983 pour les opérations menées par les sociétés d'économie mixte locales, les conventions publiques d'aménagement doivent comporter obligatoirement un plan de financement global de l'opération faisant apparaître le montant total de la participation financière éventuelle de la collectivité et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles.

Il prévoit en outre que toute révision du montant de cette participation en cours d'exécution de l'opération doit faire l'objet d'un avenant soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

Ainsi, dans l'optique de renforcer l'application des dispositions destinées à permettre aux collectivités de contrôler leurs engagements financiers en faveur des aménageurs, dont les sociétés d'économie mixte locales (SEML), et d'améliorer la maîtrise du montant de leurs engagements, en particulier lorsque les opérations sont déficitaires, ces nouvelles relations contractuelles permettront à l'assemblée délibérante de disposer, au moment où elle se prononcera sur le principe même de l'opération, d'une vision globale du coût du projet et de la part dont le financement incombera à la collectivité, cette part ne pouvant être révisée sans l'approbation expresse de l'assemblée délibérante.

Ce dispositif diffère notablement de celui qui prévalait auparavant et qui, conformément à l'article R. 311-13 du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mars 2001, imposait aux collectivités publiques ayant pris l'initiative de la création d'une ZAC d'en assumer les conséquences financières.

Désormais en effet, la participation financière de la collectivité a un caractère facultatif. Destinée à prendre en charge, à travers un engagement contractuel révisable, une partie du coût de l'opération, elle ne constitue plus un engagement a priori à supporter de manière forfaitaire tout déséquilibre éventuel.

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

La Cour des comptes dresse un bilan de la gestion des opérations d'aménagement urbain par les collectivités locales durant les vingt dernières années. La Haute juridiction souligne l'importance des impacts économiques et sociaux de ces opérations qui sont déterminantes pour la gestion et la planification urbaines. Le rapport de la Cour estime que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) et ses décrets d'application fournissent un cadre juridique et comptable suffisant pour limiter les risques financiers et juridiques inhérents à ces opérations très coûteuses.

Je rejoins tout à fait l'analyse de la Cour sur la situation des opérations d'aménagement urbain sur une période marquée par la crise de l'immobilier. Le constat opéré et les préconisations qui en découlent sont en effet conformes à ceux établis par le groupe de travail interministériel sur les zones d'aménagement concertées (ZAC) en difficultés, présidé en 1997 et 1998 par M. Georges Cavallier, alors président de la 5^{ème} section du conseil général des ponts et chaussées : manque de visibilité sur les projets, problèmes de portage foncier, difficultés d'apurement des opérations... Les recommandations de la Haute juridiction relatives aux incertitudes des engagements juridiques des collectivités locales ainsi qu'aux insuffisances de la transparence financière et comptable des opérations recourent également les propositions formulées lors des entretiens de Montpellier en avril 1999 par le club "Ville Aménagement", qui réunit, aux côtés de l'Etat, les principaux aménageurs de grandes opérations urbaines françaises: établissements publics, sociétés d'économie mixte, offices publics d'aménagement et de construction, services techniques de villes, sociétés d'équipement,

Ces propositions sont désormais concrétisées par certaines dispositions de la loi SRU mentionnées par le rapport de la Cour des comptes. Les plans locaux d'urbanisme qui remplacent les plans d'occupation des sols deviennent des outils favorisant la cohérence des

actions d'aménagement de la commune. L'article 7 de la loi simplifie la procédure de création des ZAC. L'obligation de passer des conventions publiques avec les sociétés d'économie mixte ou les établissements publics, assortie des modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant, clarifie les relations entre la collectivité locale et l'aménageur.

Si la loi SRU ne peut à elle seule prévenir tous les risques pris par les collectivités locales qui se lancent dans des opérations d'aménagement urbain, elle améliore sensiblement le cadre juridique et financier des projets. A l'occasion de ce rapport public de la Cour des comptes, je souhaite réaffirmer que mon ministère entend jouer un rôle essentiel pour apporter, dans le respect des lois de décentralisation, l'accompagnement nécessaire à l'utilisation de ces nouveaux outils.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE MARSEILLE AMENAGEMENT

L'opération d'aménagement « Les Camoins », concédée à Marseille Aménagement selon délibération du conseil municipal du 21 novembre 1994, consistait en la réalisation d'un lotissement mixte logements/activités sur un terrain, propriété de la ville, en bordure de la route des Camoins.

Les études révélèrent que, compte tenu du maintien de l'emprise du CD4d dans son statut autoroutier avec une zone de non aedificandi de 50 mètres grevant le terrain, la faisabilité de l'opération devenait des plus aléatoires tant en termes d'aménagement que financiers.

L'opération a donc fait l'objet d'une clôture anticipée selon délibération du 28 octobre 1998 avec un coût pour la ville de 6 342,33 €.

Pour être précis, l'étude de faisabilité concluant négativement a coûté 6 342,33 €. Le propre d'une étude de faisabilité est précisément illustré ici. La dépense de 6 342,33 € a évité une dépense inadéquate de plusieurs dizaines de milliers d'euros.

L'opération de « La Providence », sur le terrain de l'Alcazar, a été lancée en vue de réaliser un centre de gros en textile. Pour ce faire, une ZAC a été créée selon délibération du 30 septembre 1991 et concédée à Marseille Aménagement par délibération du 28 septembre 1992.

Le dossier de réalisation était approuvé le 9 septembre 1994, l'acte de création ayant été prorogé d'un an selon délibération du 13 septembre 1993.

Le centre de gros n'ayant pu aboutir, le programme de l'opération portait sur un ensemble activités, bureaux, commerces, sans que des projets

en rapport avec l'intérêt stratégique du terrain, ne se dégagent pour la revitalisation du centre ville.

C'est dans ces conditions qu'a été décidée l'implantation de la bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) sur le site, la concession de Marseille Aménagement faisant l'objet d'une résiliation avec cession à la ville des immeubles par délibération du 27 avril 1998 et d'un arrêté définitif des comptes selon délibération du 25 juin 1999.

La ville a donc réagi au plus vite dans ce genre d'affaires en essayant de récupérer tout ce qui était possible des travaux précédemment accomplis. Le lancement de la BMVR a fait cesser des années d'atermoiements et a minimisé le coût de l'abandon du projet précédent.

De manière générale, depuis 1996, a été engagé un processus de clôture et d'assainissement des comptes de toutes les anciennes opérations menées par la SOMICA, puis par Marseille Aménagement. Certaines des opérations étaient achevées depuis plus de 15 ans. Ainsi, plus de 50 opérations ont été clôturées, notamment à travers la convention multi-mandats du centre ville qui portait sur les années 1982 à 1992.

*REPONSE DU MAIRE HONORAIRE DE LA COMMUNE DE LATTES,
ANCIEN PRESIDENT DE LA SEMPA 3*

De 1992 à 1997, la crise a frappé de plein fouet la quasi-totalité des opérations immobilières sur l'ensemble du territoire national. Afin de préserver l'emploi et d'éviter aux opérations lancées toute situation financière précaire, afin également de rassurer les actionnaires et partenaires de la SEMPA 3, le conseil municipal de la commune de Lattes a pris un certain nombre de décisions préventives lesquelles pour la plupart n'ont eu aucune suite, la «reprise» ayant été au rendez vous.

La SEMPA 3, société d'économie mixte de la commune de Lattes, a été créée le 12 juin 1990 avec pour objectif la réalisation du nouveau quartier de Port Ariane et de deux parcs d'activités économiques : font de la banquière et les commandeurs. Les principaux actionnaires ou partenaires sont : le conseil régional Languedoc-Roussillon, le conseil général de l'Hérault, la caisse régionale du Crédit agricole, Groupama, SORIDEC, BRL, et la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. En outre, les rapports annuels et les prévisionnels recettes-dépenses, présentés régulièrement au conseil municipal ont fait l'objet d'une publication dans le journal communal à deux reprises en octobre 1998 et décembre 2000.

Les trois opérations sont en cours d'achèvement. La clôture des comptes devrait intervenir d'ici deux à trois ans. Lors du conseil d'administration de la SEMPA 3 du 16 novembre 2000, j'ai, en tant que

président, présenté les données ci-après (j'ai d'ailleurs fait la même communication en tant que maire lors du conseil municipal du 21 décembre 2000).

- Port Ariane : la quasi-totalité des terrains à construire est vendue, les derniers programmes devraient être achevés d'ici deux ans. L'avance de 1 829 388,21 € faite par la commune de Lattes a été entièrement remboursée à celle-ci avec deux ans d'antériorité sur l'échéance. Le montant des équipements ou cessions au profit de la commune s'élève à ce jour à 5 001 154,65 €, auquel il y a lieu d'ajouter l'excédent estimé à 650 482,12 €. Après déduction des frais financiers portant sur l'avance remboursable, soit 24 350,38 €, le résultat net de l'opération au profit de la commune de Lattes ressort à 5 408 131,63 €. Le montant des investissements publics et privés générés par l'opération aura permis la création ou le maintien de 750 emplois dans le secteur du bâtiment et travaux publics pendant 10 ans.

- Les commandeurs : la dernière unité foncière est en cours de négociation. L'opération fait apparaître un déficit prévisible de 395 027,11 €. Compte tenu de la cession gratuite à la commune du terrain du gymnase Champollion (valeur 304 898,03 € en 1996, soit 384 926,60 € en 2000, en tenant compte d'un intérêt de 6 % l'an) et des impôts locaux (foncier et TP) perçus de 1996 à 1999, le déficit se traduit en réalité par un excédent de 245 620,83 € et une recette fiscale annuelle de l'ordre de 228 673,53 €.

- Font de la Banquière : l'opération est clôturée. Compte tenu des recettes fiscales encaissées par la commune de 1994 à 1999, le solde positif s'établit à 598 160,55 €, et le produit fiscal annuel futur est de l'ordre de 762 245,09 €).

Il est à noter que les deux parcs d'activités économiques ont favorisé l'installation de 37 entreprises ayant généré 1 039 emplois directs ou indirects.

Ainsi, l'action de la SEMPA 3 a-t-elle permis à la commune de Lattes, outre l'occupation harmonieuse et équilibrée de son territoire, de bénéficier d'un apport de l'ordre de 6 250 409,71 € et d'une recette fiscale annuelle lui permettant de faire face à de futurs investissements.

REPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

Depuis 1995, la ville de Grenoble s'est attachée à clarifier ses relations contractuelles, et notamment financières, avec l'ensemble des délégataires de services publics.

Elle s'est dotée pour cela d'une direction de la gestion déléguée, forte d'une douzaine d'agents, chargée d'analyser les contrats existants, proposer des évolutions, et contrôler les rapports et documents financiers produits. Ce

travail a abouti en quelques années à de profondes modifications de gestion, notamment dans les domaines de la gestion du service public de l'eau, du Palais des Expositions (Alpexpo), du stationnement.

En matière de concessions d'aménagement et notamment pour les opérations concédées à la SEM Grenoble 2000, la ville a mis en place diverses mesures :

- présidence de la SEM confiée à l'adjoint chargé de l'urbanisme,
- recrutement d'une nouvelle direction,
- mise en place d'une nouvelle gestion comptable distinguant clairement les comptes des opérations de ceux de la société,
- présentation annuelle à une même séance du conseil municipal des comptes et d'un bilan financier prévisionnel actualisé de chaque opération, indépendamment des comptes annuels de la SEM,
- distinction dans les participations réalisées ou prévisionnelles à charge de la ville entre celles liées au financement d'équipements publics et celles liées au déficit des opérations,
- révision du programme d'aménagement en réduisant le nombre irréaliste de m² de bureaux et en programmant logements et équipements publics (cité judiciaire, cité scolaire internationale, ...),
- versement régulier des participations de la ville pour limiter les frais financiers.

Aujourd'hui, l'aménagement du quartier Europole est pratiquement terminé. Le tramway en assure la desserte depuis quelques mois. La cité scolaire a fait sa rentrée ce mois-ci. La cité judiciaire est en cours d'achèvement. Deux immeubles de bureaux, un gymnase et un parking public sont engagés.

Grâce à un suivi rigoureux de la ville, le montant de sa participation totale à l'opération n'a plus connu depuis 1995 de variation significative, en dehors de l'accompagnement à la cité scolaire internationale réalisée par la région (terrain d'assiette, gymnase, médiathèque).

REPOSE DU MAIRE DE PARIS

Le cas de la ZAC « Paris-Rive Gauche » est abordé dans le contexte des difficultés financières rencontrées par les collectivités locales ou par leurs sociétés d'économie mixte, confrontées au retournement de la conjoncture

immobilière de la dernière décennie, et des mesures prises pour y remédier. Dans ce cadre, la ZAC « Paris-Rive Gauche » apparaît, dans le rapport, comme un exemple illustrant ce type de situation.

Or, le rapprochement entre les situations décrites dans le cadre d'une analyse générale, et le cas particulier de la ZAC « Paris-Rive Gauche » n'apparaît pas justifié.

Tout d'abord, il convient de signaler que la majeure partie des terrains de cette opération appartient à la SNCF qui a conclu une convention originale avec la ville et son aménageur qui leur permet de maîtriser le risque foncier.

La création de la ZAC et donc ses grands objectifs n'ont pas été modifiés depuis 1991.

En effet, les modifications apportées au plan d'aménagement de zone et au cadre financier de la ZAC « Paris-Rive gauche » en 1997 sont essentiellement liées à des considérations patrimoniales et urbaines, plutôt qu'à la recherche de réduction des dépenses. Traduisant ces orientations, l'instauration d'une procédure de modification de la ZAC « Paris-Rive gauche » répondait à plusieurs préoccupations.

D'une part, il s'agissait de répondre aux préoccupations des habitants et des associations en précisant et adaptant certaines options urbaines et en apportant diverses améliorations qualitatives aussi bien pour l'insertion du projet dans son environnement que pour la qualité de vie des futurs habitants.

D'autre part, il n'était plus possible, compte tenu de l'évolution de la législation et du nouvel article L. 311-4 du code de l'urbanisme, d'imputer à un bilan d'aménageur des charges autres que celles directement liées aux besoins des occupants de la zone.

Ainsi, les divers aménagements qui sont cités au titre des transferts de charge à la ville : aménagement de la tête du pont Charles de Gaulle sur la Seine, élargissement du pont de Tolbiac, construction d'une passerelle sur la Seine, réaménagement des quais (plutôt qu'aménagement des berges), sont représentatifs d'investissements répondant à des besoins extérieurs au secteur et ne pouvaient donc être maintenus au bilan de l'opération.

L'abandon de la traversée routière de la halle métallique de la gare d'Austerlitz et la suppression du tracé dédoublé de l'avenue de France, illustrent également le souci de préservation du patrimoine et d'évolution qualitative de la ZAC demandées par les habitants.

Par ailleurs, il est utile de préciser que le PAZ annulé en 1993 avait été rétabli par le Conseil d'Etat la même année et que l'annulation de la déclaration d'utilité publique n'avait été confirmée qu'au motif qu'elle portait sur des terrains de domaniaité publique sans accord du propriétaire (Etat) et du gestionnaire (SNCF) de ces terrains. Le plan d'aménagement de

zone de 1997 en vigueur résulte d'une évolution normale d'un projet sur la base duquel a été prise la déclaration d'utilité publique.

Ce sont ces diverses considérations qui ont conduit la ville à apporter des modifications au programme de la ZAC et aux éléments du dossier financier. Les ajustements financiers relevés par le rapporteur découlent donc du programme modifié de la ZAC et de l'évolution du cadre juridique régissant la répartition des dépenses entre la ville et son aménageur.

En ce qui concerne les autres ajustements du plan de financement qui sont évoqués, se traduisant par la réalisation d'économies sur les dépenses prévisionnelles, il convient de préciser que :

- le coût de la couverture des voies ferrées a été réduit du fait que la SNCF a supprimé des voies, diminuant ainsi sensiblement l'emprise du réseau à couvrir ;
- les frais d'études et de contrôle, dont le montant est en rapport avec le coût des travaux, ont été réduits proportionnellement aux dépenses supprimées ou transférées ;
- la rémunération conventionnelle de l'aménageur a été corrigée à la baisse compte tenu de la diminution corrélative des missions de maîtrise d'ouvrage de la société.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la ZAC « Paris-Rive gauche » ne semble donc pas réellement affectée par les difficultés soulignées dans le rapport. On peut ajouter que les comptes de cette opération qui ont été présentés au Conseil de Paris jusqu'à présent ne comportaient pas de déficit obligeant la ville à verser des subventions d'équilibre à son aménageur.

REPONSE DU MAIRE DE POISSY

Les collectivités locales et la gestion des opérations d'aménagement urbain, un apurement long et coûteux des opérations d'aménagement, la coûteuse lenteur des réactions publiques, l'exemple de la ville de Poissy : voici l'ordre de présentation amenant le lecteur à prendre connaissance du cas de la Zac Saint Sébastien de Poissy.

La lecture de votre rapport sur ce dossier de la Zac Saint Sébastien place ainsi la ville de Poissy comme exemple d'une situation d'échec. J'accepterais volontiers cette présentation si tel était le cas.

En l'espèce et comme la ville de Poissy s'est attachée à le démontrer dans les réponses successives apportées à la chambre régionale des comptes sur ce dossier, il n'en est rien pour les raisons suivantes.

Guidée par une politique volontariste de développement économique et urbanistique durable, la ville de Poissy a décidé, après plusieurs opérations d'aménagement réussies, de lancer la Zac Saint Sébastien en 1991. Ce vaste quartier du centre de la ville, ancienne zone industrielle du début du siècle dernier polluée et parsemée de friches industrielles, était une source de déséquilibre social et environnemental, à laquelle il convenait d'imaginer une issue profitable aux besoins exprimés par le fort développement de Poissy.

C'est au cours d'une longue concertation avec tous les acteurs locaux et après un consensus que fut élaboré le dossier de Zac.

Ce dossier de Zac, comme l'exige la procédure, fut soumis pour avis aux différents services de l'Etat ainsi qu'aux corps constitués concernés qui tous, émirent un avis favorable. Aucune remarque significative contestant l'opportunité ou la dimension de cette opération ne fut jamais portée.

Seule l'opposition systématique de quelques habitants de Poissy, organisée en association, introduisit devant les tribunaux des recours qui eurent pour effet de retarder de plusieurs années le lancement de la Zac, puis de l'annuler.

Le montant des études d'urbanisme engagées dans cette Zac de plus de 30 hectares pour la construction de 1 900 logements, de commerces, de bureaux et de routes, sur une durée de presque 8 ans, s'élève précisément à la somme de 1 600 105,62 € TTC hors les frais financiers de portage.

Les acquisitions foncières réalisées durant cette période par la ville, après sollicitation de l'avis des domaines, s'avèrent aujourd'hui fort utiles à la réalisation des nouvelles opérations d'urbanisme.

Ainsi, dans le cadre du nouveau développement économique engagé sur ce secteur après l'annulation de la Zac en 1999 et qui passe par la construction en cours de 55 000 m² de bureaux pour le groupe PSA et le lancement de la Zac Perret avec ses 400 logements, il est utile d'indiquer l'usage positif qu'il est fait des études réalisées pour la Zac Saint Sébastien, ainsi que des facilités d'aménagement données aujourd'hui par les préemptions de terrains réalisées par la ville depuis 1991.

L'ensemble des travaux engagés pour la Zac Saint Sébastien, bien plus que des charges, apparaît comme un support important des réalisations en cours. Le coût relatif doit désormais s'imputer sur les profits économiques, financiers et sociaux que la ville va constater dans les prochaines années sur ce quartier.

Voici rappelés dans ce contexte de vérité et de solennité de votre ouvrage, les faits constitutifs de la Zac Saint Sébastien.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE HOUILLES

La commune ne peut que déplorer, avec la Cour, les insuffisances juridiques et financières affectant les conventions de la ZAC du Quartier de la Gare et de celle du Quartier de l'Eglise.

Ces deux opérations d'aménagement urbain, engagées par une précédente municipalité en 1989-1990, sont bien le reflet des dérives dénoncées par la Cour et des difficultés que rencontrent ensuite de nouveaux élus pour les corriger.

En effet, une fois les conventions d'aménagement signées, il devient impossible d'en modifier ultérieurement l'équation juridique et financière - sauf à faire supporter de lourdes charges par le budget de la collectivité.

En d'autres termes, la marge de manœuvre dont dispose une commune pour faire évoluer une convention d'aménagement mal conçue ou défavorable à la collectivité est particulièrement mince.

Au cas particulier, la municipalité a néanmoins cherché à exploiter autant que faire se pouvait toutes les opportunités susceptibles de faire évoluer le cadre juridique et financier de ces deux opérations d'aménagement dont elle héritait.

Ainsi, la convention régissant la ZAC du Quartier de l'Eglise a pu faire l'objet d'une modification tendant à y intégrer un programme spécifique de résorption de l'habitat insalubre assorti d'une aide de l'Etat. Cette aide a permis de favoriser la poursuite de l'opération.

La situation de la ZAC du Quartier de la Gare reste précaire. Aux insuffisances de la convention d'aménagement et de sa mise en œuvre, justement dénoncées par la Cour, s'ajoute une difficulté majeure : la liquidation judiciaire de l'aménageur. De la sorte, la réalisation de l'entier programme de la ZAC devient de plus en plus problématique. Toutefois, profitant de la rénovation de la gare par la SNCF, la municipalité s'attache à poursuivre la réalisation du passage souterrain prévu par le plan d'aménagement.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE GAILLAC

Absence de comptes de stocks

La mise en place d'une comptabilité de stocks s'avère particulièrement complexe car elle devrait inclure les terrains rachetés à la SETOMIP mais également ceux acquis et aménagés par la commune au cours des années 1990-1993 dans le prolongement des terrains « Setomip ».

Ces achats et travaux n'ayant pas été individualisés dans la comptabilité M12, l'appréciation du coût de revient et donc de la valeur du stock reste aléatoire.

Le budget annexe « lotissement » mis en place en 1996 à défaut de décrire exhaustivement la valeur des terrains aménagés opus à aménager a permis de décrire de façon sincère l'ensemble des dépenses et recettes constatées depuis 1996 au titre des aménagements de zones.

Sur le plan comptable la constatation des stocks n'aurait pas d'incidence sur le résultat global du budget annexe : elle aurait pour seul effet de décrire ce résultat en section d'investissement au lieu et place de la section de fonctionnement.

Absence de provisions

Les perspectives de vente de terrains permettent d'espérer, à court terme, l'équilibre du budget lotissement.

La constatation de provisions, simple opération d'ordre, n'apporterait pas d'amélioration en matière de lisibilité des comptes.

Opérations du budget principal

En raison des difficultés techniques de constatations de ces opérations soumises à TVA sur le budget principal, la solution retenue pour décrire ces opérations ponctuelles a permis de faire l'économie d'un ou plusieurs autres budgets annexes. La multiplication de ces budgets annexes est préjudiciable à la lisibilité des comptes consolidés de la commune.

La neutralité de ces opérations sur le budget lotissement a d'ailleurs été soulignée par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ISSY-LES-MOULINEAUX

En matière d'opération d'aménagement urbain, la Cour souligne que « les communes sont devenues des acteurs déterminants de la gestion et de la planification urbaines ».

Par ailleurs, la Cour estime montrer que la crise immobilière de la dernière décennie aurait souvent servi de révélateur des insuffisances de préparation et de conduite d'une opération.

Il serait sans doute intéressant que la Cour compare les opérations conduites sous la responsabilité des communes depuis 1985 et les opérations

conduites sous la responsabilité de l'Etat avant 1985, et en tire un bilan social et financier.

Sur la commune d'Issy-les-Moulineaux, 2 opérations d'aménagement conventionné et 13 ZAC ont été initiées par la ville, deux l'avaient été par l'Etat en 1972 et 1977.

Il faut malheureusement constater qu'une des opérations initiées par l'Etat a donné lieu à un « grand ensemble constitué de tours de 20 à 30 étages » qu'il faut socialement gérer aujourd'hui. Aucune des opérations de maîtrise municipale, publiques ou privées (concedées ou conventionnées) n'est comparable à cette ZAC.

Par ailleurs pour les 13 ZAC dont 5 publiques, la chambre régionale des comptes avait relevé une opération pouvant présenter des difficultés financières. Il s'agit d'une ZAC publique.

Faut-il en conclure qu'en matière d'urbanisme, la Cour préconise l'aménagement privé plutôt que l'aménagement public, puisqu'aussi bien l'aménagement privé permet à la ville de définir et maîtriser son urbanisme, sans risque financier.

Faut-il en conclure également que dans l'hypothèse d'opérations publiques, la Cour préconise les densifications du type des opérations des années 1970 de l'Etat permettant de réduire les déficits, sans souci de la qualité urbaine et, donc, sans tirer les conclusions, des problèmes de banlieues au centre des débats politiques actuels.

Il me paraît au contraire de la responsabilité des villes d'assumer financièrement et politiquement les choix d'un aménagement urbain de qualité et de décider d'y consacrer les efforts financiers au même titre qu'en matière d'équipement public.

Plus précisément, la Cour relève la coûteuse lenteur des réactions publiques. Dans le cas de la ZAC Perspectives Seine, il est utile de se remémorer l'attitude de l'Etat en matière d'urbanisme dans la période de révision du schéma directeur de la région Ile-de-France, qui dans le but de faire approuver sans heurt avec les départements et les communes le nouveau schéma directeur, a bloqué à partir de 1991 la quasi-totalité des procédures d'approbation de ZAC en région Ile-de-France.

La ZAC Perspectives Seine a donc connu effectivement une « lenteur coûteuse » pour la collectivité du seul fait qu'il aura fallu attendre quatre ans l'approbation du schéma directeur pour pouvoir approuver la ZAC et, donc, pour pouvoir espérer passer à la phase d'opération, c'est-à-dire en phase de recettes. Ce point mérite d'être souligné, d'autant qu'il coïncide avec la période où la crise immobilière s'est aggravée.

De plus, si l'on considère que la lenteur des opérations entraîne ipso facto des risques de recours accrus dans la mesure où le débat et la

concertation s'enlisent et, où toutes les dispositions envisagées et actées à un moment donné, peuvent être remises en question plus tard pour des questions d'opportunité électorale, on constate, en effet, que la lenteur des réactions publiques emporte des conséquences financières. Mais, ces lenteurs n'ont pas été le fait de la commune, mais plutôt celui de l'Etat.

Enfin, il faut rappeler que l'enjeu de cette opération est exceptionnel, puisqu'elle permet la démolition d'une usine d'incinération d'ordures ménagères obsolète, de très grande capacité (540 000 T) de la région parisienne et qui sera reconstruite sur un autre site, dans des formes respectueuses de l'environnement.

Cet objectif mérite bien à lui seul la prise d'un risque financier par ailleurs limité à 33 % correspondant à la part de la ville dans le syndicat mixte concédant de la ZAC.

Sur ce point, je vous précise que j'avais indiqué à la chambre régionale des comptes que les négociations engagées en vue de la cession des droits à construire sur les terrains acquis par le syndicat mixte au prix de 32,01 M€, honoraires inclus, laissaient espérer une recette de 38,11 M€. Je tiens à vous préciser que les promesses et actes signés portent à 41,31 M€ les recettes sur ces terrains.

*REPOSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE DES
HAUTS-DE-SEINE*

La SEM 92 relève avec satisfaction que, malgré un titre alléchant (« *La coûteuse lenteur des réactions publiques* »), la Cour ne porte aucune critique significative sur l'opération ZAC Perspectives Seine. Les précisions suivantes doivent néanmoins être apportées.

1. En raison de la crise immobilière, la trésorerie de l'opération relative à cette ZAC a effectivement connu des périodes négatives, non pas « très rapidement » comme l'indique la Cour, mais en alternance avec des périodes positives. Ceci s'explique aisément par le fait que, dans toute ZAC, le rythme des dépenses n'est jamais en adéquation parfaite avec les recettes.

Si la trésorerie était négative à la fin de l'exercice 1995, soit plus de quatre ans après le démarrage de l'opération d'aménagement, celle-ci a été à nouveau équilibrée en 1996.

La mention, par la Cour, des chiffres enregistrés en comptabilité au 31 décembre 1996 appelle plusieurs remarques :

- le terme « déficit provisoire » n'est pas approprié en comptabilité d'aménagement car le solde de l'opération représente une variation d'encours

de concession qui, conformément au guide comptable professionnel des SEML, permet de neutraliser les dépenses et les recettes cumulées d'une opération d'aménagement tant que l'opération n'est pas achevée ;

- la situation comptable au 31 décembre 1996 traduit de façon provisoire à cette date un cumul historique des dépenses et des recettes de l'opération. Elle ne peut en aucun cas fonder une projection du résultat final qui dépend avant tout des perspectives du marché immobilier ;

- la présentation de tels chiffres purement statiques et comptables ne peut conduire qu'à une interprétation inexacte de la réalité économique et financière, comme il le sera montré plus loin.

2. La Cour rappelle ensuite que le dossier de la ZAC Perspectives Seine a été annulé par le tribunal administratif de Paris le 5 mai 1997.

La ville d'Issy-les-Moulineaux a immédiatement fait appel de cette décision. Sans attendre l'issue de ce recours, le syndicat mixte Issy Berges de Seine qui s'était entre temps substitué à la ville en tant que concédant a lancé les procédures appropriées en vue de l'approbation d'un nouveau dossier de ZAC.

La ZAC dénommée « Bords de Seine » a été créée par délibération du Conseil municipal du 25 juin 1998 et le dossier de réalisation a été approuvé par le syndicat mixte et la ville d'Issy-les-Moulineaux respectivement les 21 janvier et 25 mars 1999. Le deuxième dossier de ZAC n'a pas fait l'objet de recours et la ville d'Issy-les-Moulineaux a donc retiré le recours en appel précité.

3. S'agissant du portage financier des terrains par le syndicat mixte, il convient d'actualiser les informations de la Cour.

Les trois îlots concernés ont fait l'objet de deux ventes entre décembre 1999 et juin 2001, et d'une promesse de vente qui devrait être régularisée par acte authentique d'ici à la fin octobre 2001, pour un montant total de recettes de 41,34 M€ HT.

Il est rappelé que le rachat des terrains par le syndicat mixte avait pour objectif d'améliorer le résultat final de l'opération d'aménagement, pris en charge par le syndicat, en réduisant le montant des frais financiers. A cette fin, le syndicat assure la commercialisation des droits à construire afférents à ses terrains et verse au concessionnaire une participation destinée à compenser la perte de recettes en découlant pour l'opération.

De ce fait, le montant des frais financiers de l'opération a été considérablement réduit depuis 1998, le concessionnaire n'ayant utilisé qu'une partie de l'emprunt contracté en 1997, qui a été elle-même remboursée par anticipation à hauteur de près de 60 % de son montant.

Les stations de sports d'hiver en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Les stations de sports d'hiver apparaissent souvent aux communes de montagne en voie de dépeuplement comme l'unique chance de survie face au déclin de leurs activités traditionnelles. L'aménagement et l'exploitation d'un domaine skiable représentent, à leurs yeux, le moyen de créer des emplois sur place en valorisant les terrains et les activités locales.

Les contrôles par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur des comptes et de la gestion des collectivités et organismes qui gèrent ces stations dans les Alpes du Sud ont mis en évidence les difficultés que peuvent rencontrer de petites communes à gérer des moyens nécessaires au développement du tourisme mais disproportionnés par rapport à leur surface financière ou leur capacité d'expertise et de contrôle. Parvenues à des situations financières dégradées, les stations ont tardé à bénéficier du regroupement de leurs collectivités supports. La complexité des montages juridiques issus de ce processus de regroupement consenti souvent dans l'urgence, pour pallier les défaillances des collectivités impliquées dans les projets de départ, s'est avéré source d'opacité et de surcoûts.

I – Une planification et une concertation insuffisantes

Lancées sans planification ni concertation suffisantes par des collectivités n'ayant ni contrôlé leur développement ni assuré leur adossement financier, ces stations ont connu au début des années 1990 des difficultés qui ont rendu nécessaire l'intervention de collectivités publiques plus importantes.

A – L'origine communale des stations

Pour créer et exploiter leur domaine skiable, les communes se sont souvent lancées en solitaires dans des opérations dont elles ne prévoyaient pas toutes les conséquences. La station de Serre-Chevalier, a regroupé le domaine skiable de trois communes de la vallée, Saint-Chaffrey (1 569 habitants), La Salle-les-Alpes (1 007 habitants) et Le Monétier-les-Bains (1 044 habitants). Pour exploiter leur domaine, celles-ci ont d'abord créé, chacune de son côté, une régie de remontées mécaniques, avant de se regrouper en plusieurs organismes de coopération intercommunale.

De même, certaines communes du Queyras, comme Molines-en-Queyras (329 h) et Abriès (361 h) ont préféré construire à partir de 1985 leurs propres remontées mécaniques avant que le district du Queyras, créé en 1989, ne se soit vu transférer par ses huit communes membres, dont St Véran (255 h), Aiguilles (377 h) et Arvieux (338 h), Ceillac (289 h), Château-Ville-Vieille (271 h) et Ristolas (72 h), la gestion des remontées mécaniques et des domaines skiabiles.

Dans les Alpes de Haute-Provence, la station de Pra-Loup a été, jusqu'en 1993, gérée par une société d'économie mixte dont la commune d'Uvernet-Fours (624 habitants) entendait rester l'actionnaire principal afin de garder la maîtrise de son domaine skiable. La commune d'Allos (644 habitants) possède sur son territoire deux stations de sports d'hiver, La Foux et Le Seignus. Elle a exploité la station du Seignus en régie municipale jusqu'en 1993. Avant 1995, les deux stations continuaient d'être gérées par une société d'économie mixte dont l'actionnaire principal était la commune d'Allos.

La commune d'Isola (536 habitants) s'est pour sa part engagée de 1970 à 1990 dans un face à face solitaire avec une société privée dont les actionnaires ont changé plusieurs fois et à qui elle avait confié la concession exclusive de l'aménagement de la station ainsi que la construction et l'exploitation des remontées mécaniques.

B – Les limites de la gestion communale

Les communes se sont retrouvées dans l'incapacité technique et financière d'assurer la maîtrise juridique et l'adossement financier d'opérations qui s'avéraient coûteuses et difficiles.

1 – Un cadre juridique méconnu

Le manque d'expérience des communes s'est traduit par des anomalies de gestion. Jusqu'en 1996, il n'existait pas de convention organisant les rapports entre les communes du Monétier, de La Salle-les-Alpes, de Saint-Chaffrey et leurs régies d'exploitation des remontées mécaniques. Cette lacune ne permettait pas de clarifier les relations entre les deux entités indépendantes ni de cerner les responsabilités de chacune et de fixer les orientations de la "commune-support". Par ailleurs les régies du Monétier et de La Salle-les-Alpes exerçaient leur activité en s'affranchissant des règles comptables applicables. La comptabilité était présentée sous forme commerciale alors qu'elle devait être tenue conformément aux règles de la comptabilité publique. Les pièces générales à l'appui des écritures comptables ne contenaient ni mandats, ni titres, ni bordereaux de dépenses et de recettes.

Les règles applicables en matière de dépense ont été souvent méconnues. La régie du Monétier versait des participations au budget de l'office du tourisme au vu de simples factures sans même que celles-ci fussent revêtues de l'accord du directeur. Les versements ne s'appuyaient sur aucun contrat ni convention ou délibération pouvant les justifier. Alors que la situation financière de la régie était tendue, l'ambiguïté du droit applicable au personnel, comme la nature « privée » de l'activité, ont eu pour conséquence de faire bénéficier les agents de largesses financières : frais de déplacements remboursés aux frais réels au vu de relevés de notes ou factures de restaurants ou d'hôtels, sans ordre de mission ni état de frais.

Les régies de La Salle-les-Alpes et de Saint-Chaffrey ont fait preuve du même laxisme dans le respect des procédures administratives. La régie de La Salle après avoir souscrit deux contrats de prêt de 0,53 M€ et de 0,76 M€ omettait de les transmettre à la préfecture, contrairement aux dispositions prévues par la loi du 22 juillet 1982. De plus ces contrats étaient signés par la même personne, une fois en tant que président de la régie, une autre fois en tant que maire. Or l'ordonnateur de la régie était le directeur, seul habilité à signer les contrats et conventions de ce type d'organisme, conformément aux dispositions prévues à l'article R. 323.21 du code des communes, relatif aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La régie de Saint-Chaffrey s'est aussi signalée par sa méconnaissance du code des marchés publics, pourtant applicable aux établissements publics locaux. Elle passait un marché négocié d'une valeur de 3,03 M€ pour l'installation d'un télésiège mis en service fin 1994 qu'elle omettait également de transmettre au contrôle de légalité, ou négligeait de passer un marché pour des commandes supérieures à 45 734,71 €.

2 – Des risques incontrôlés

Les communes ont été impliquées dans des dépenses dont elles n'avaient pas la maîtrise et ont dû assumer des risques disproportionnés par rapport à leur taille. D'une manière générale elles ont sous-estimé les conséquences de l'évolution fluctuante de l'activité de sports d'hiver sur leurs propres finances. La régie du Monetier accumulait ainsi une dette immédiatement exigible de près de 2,29 M€ fin 1995 vis à vis de la commune. Compte tenu du volume de dettes impayées, la régie, aurait dû depuis longtemps être en cessation de paiements et liquidée. Ces facilités accordées par la commune s'apparentaient à des aides indirectes condamnées par la jurisprudence administrative et financière. La régie disposait également de divers comptes courants auprès de deux banques. Pour faire face à des difficultés de trésorerie dues aux saisons sans neige, elle avait décidé de souscrire auprès de l'une de ces banques un découvert bancaire de 0,18 M€. La banque demandait la caution solidaire de la commune de Monetier-les-Bains à hauteur de 80 %, puis à 100 %. L'emploi des fonds a pu s'élever jusqu'à 0,20 M€, alors que le « chiffre d'affaires » de la régie variait par exercice de 0,91 M€ à 1,83 M€ selon le niveau d'enneigement, celui-ci ayant été faible au cours des trois saisons comprises entre 1988 et 1991. Ce découvert pouvait représenter entre 10 et 20 % du « chiffre d'affaires ». Une aussi forte proportion assimilait cette ligne de trésorerie à un emprunt classique alors même que la régie était dans une situation qui ne lui permettait guère de souscrire des prêts à long terme.

A Isola, l'exploitation de la station, confrontée à des difficultés imprévues au départ, générant des tensions sur les finances communales. Après de lourdes pertes, la station étant handicapée notamment par les avalanches qui lui donnaient la réputation d'être un site bloqué ; le premier concessionnaire avait passé la main en 1979 à un groupe libanais qui, pour relancer la station, s'était attaché à impliquer financièrement la commune sans pour autant lui donner une réelle autorité. La commune se retrouvait en situation d'assumer des risques financiers qu'elle ne contrôlait pas. A la faveur de plusieurs avenants, il avait été prévu qu'elle procéderait elle-même, à la demande du concessionnaire, à plusieurs constructions, travaux d'entretiens et achats relatifs aux remontées mécaniques et au domaine skiable. Le concessionnaire prendrait à sa charge les annuités de remboursement des emprunts contractés par la commune, ce qui lui permettrait de bénéficier de taux plus favorables que s'il les avait contractés lui-même. La commune allait ainsi procéder à la majorité des emprunts nécessaires à l'équipement de la station. En 1990, ce village se retrouvait endetté à hauteur de 4,88 M€ (soit près de 9 146,94 € par habitant) pour un patrimoine qui devait lui revenir au

terme de la convention mais dont la municipalité ne tenait aucun inventaire.

L'origine des difficultés financières de la station de Pra-Loup était ancienne. En 1987, la société d'économie mixte chargée de l'exploitation de la station, dont l'actionnaire majoritaire était la commune d'Uvernet-Fours, s'était déclarée en cessation de paiements. Le tribunal de grande instance avait prononcé sa mise en règlement judiciaire avec continuation de l'exploitation pendant 10 ans, sous réserve que ses capitaux propres soient reconstitués dans un délai de quatre ans. Le plan a été un échec total : au 31 mai 1992, les pertes cumulées de la société atteignaient 6,40 M€ pour un capital social de 6,10 M€. Aussi en 1993 le tribunal prononçait-il la résolution du plan de continuation et ouvrait une nouvelle procédure de redressement judiciaire car la liquidation aurait entraîné la mise en jeu des garanties d'emprunts, et aurait compromis le maintien d'une activité sur laquelle repose la vie économique de la vallée de l'Ubaye.

C – Des regroupements tardifs aux conséquences financières imprévues

Les communes ont dû consentir, sous la pression financière plutôt que dans le cadre d'une véritable stratégie communautaire, à des regroupements tardifs qui se sont révélés générateurs de contributions publiques imprévues.

Les communes ont pris conscience tardivement que seules les stations adossées à des structures disposant d'une surface financière large pouvaient étaler l'aléa climatique. Les quatre communes de la vallée de la Guisane décidaient de regrouper leurs forces économiques d'abord en se structurant en plusieurs organismes de coopération intercommunale, puis en confiant l'exploitation du domaine skiable de Serre-Chevalier à une société d'économie mixte les regroupant. Toutefois, même si le chiffre d'affaire de la station semblait la doter d'un potentiel satisfaisant, la dette consolidée des communes du site, accumulée durant les années, antérieures représentait, une lourde charge pour Serre-Chevalier. Deux communes étaient même dans l'impossibilité de souscrire de nouveaux emprunts. Pour renouveler les matériels et moderniser certaines installations, il était nécessaire de reprofiler la dette de façon à dégager de nouvelles possibilités de financement. Mais il apparaissait déjà que les projets d'investissements ne pourraient être entièrement financés par les seuls acteurs locaux.

Les huit communes qui s'étaient regroupées pour créer en mars 1989 le district du Queyras avaient transféré à cet établissement public toute la compétence de création et de gestion des remontées mécaniques et des domaines skiables. Mais le poids de l'annuité de la dette héritée des gestions antérieures grèvait quasiment la moitié des ressources réelles de l'établissement et le contraignait jusqu'en 1997, à limiter ses investissements. Une politique prudente sur le plan financier a toutefois permis de faire face, aux charges de remboursement de la dette et de dégager une faible capacité d'investissement, limitant l'essor attendu de l'équipement du domaine skiable. De fait, la communauté des communes, qui a succédé au district du Queyras, a indiqué qu'elle avait engagé une nouvelle procédure de délégation de service public pour l'exploitation des remontées mécaniques, dans le souci d'assainir une situation financière préoccupante.

En 1994, les stations du val d'Allos et de Pra-Loup se trouvaient dans une situation financière catastrophique. L'ensemble des organismes impliqués dans la gestion des stations de La Foux et du Seignus, à savoir la commune d'Allos, la Société de développement du Val d'Allos (SDVA) et la société d'économie mixte d'aménagement et de construction d'Allos (SEMAC) rencontrait de très sérieuses difficultés. A la fin de l'année 1994, l'endettement de la commune, atteignait 18,68 M€, alors que ses recettes de fonctionnement n'étaient, la même année, que de 5,24 M€. L'endettement de la SDVA, dont les pertes étaient supérieures au capital social, s'élevait à 6,59 M€. La SEMAC, quant à elle, était dans l'incapacité de faire face aux échéances d'un emprunt de 0,30 M€ contracté pour l'achat d'un immeuble. A l'initiative du représentant de l'Etat, une solution réaliste a été retenue, à savoir l'adossment des stations à une collectivité territoriale importante. L'ensemble du domaine skiable est désormais géré par le département des Alpes de Haute-Provence au travers des deux syndicats mixtes créés, l'un avec la commune d'Allos et l'autre avec la communauté de communes de la Vallée de l'Ubaye. Cette organisation a permis une unité d'administration et de gestion du pôle touristique, tout en respectant la spécificité de chaque vallée. L'activité des deux stations a été ainsi sauvegardée.

A la demande de la SAPSI, société privée concessionnaire de l'aménagement et de l'exploitation d'Isola 2000, la convention la liant à la commune d'Isola était résiliée à l'amiable, dans des conditions particulièrement favorables au concessionnaire. Celui-ci remettait à la commune d'Isola, qui les transférait à un syndicat mixte associant le département des Alpes-Maritimes à la commune, les actifs immobiliers et mobiliers nécessaires à l'exploitation du domaine skiable. Le syndicat mixte s'engageait à rembourser les emprunts contractés par la commune et par la SAPSI. Le département s'engageait également à verser au

syndicat mixte la somme de 18,29 M€ sur six ans, ces crédits devant être affectés à la réalisation d'équipements de remontées mécaniques, à des équipements publics divers et au remboursement des emprunts transférés. La SAPSI, qui demeurait l'aménageur de la station, bénéficiait ainsi, sans pénalité, d'un allègement substantiel de ses charges, reportées de fait sur le département.

A Pra-Loup, la substitution d'un syndicat mixte, composé du département des Alpes de Haute Provence et d'autres collectivités intéressées, à la société d'économie mixte d'exploitation, dont l'actionnaire principal était la commune d'Uvernet-Fours, pour le portage des équipements et leur financement, n'a pas été non plus sans conséquences financières. Les banques consentaient la renégociation de la dette de cette SEM. Elles acceptaient un abandon de créances de 3,78 M€, soit environ 35 % du capital restant dû, et étalaient le remboursement du solde de 6,88 M€, avec la garantie du département, en 20 annuités de 649 280,36 €. La société gestionnaire reprenait à sa charge 0,37 M€ mais les collectivités publiques devaient assurer les remboursements du solde, soit 0,15 M€ pour la commune d'Uvernet-Fours, 76 224,51 € pour la communauté de communes et 32 776,54 € pour le département.

II – Des structures complexes à la source de confusions et de surcoûts

Les opérations de sauvetage ont été adoptées souvent dans l'urgence et se sont traduites par des montages juridiques complexes, cause de surcoûts et d'irrégularités.

A – Une complexité coûteuse

L'exemple le plus significatif est celui de la promotion et de la commercialisation de la station de Serre-Chevalier. Celles-ci étaient assurées par trois organismes : l'office du tourisme de Serre-Chevalier, chargé de la promotion, la SA Serre-Che Promo (dissoute en 1996), chargée de la commercialisation par l'intermédiaire de la société Interface. Le système était ainsi tout à la fois malaisé à coordonner et non soumis aux règles visant à préserver les deniers publics, notamment les procédures d'appel d'offres. Une telle structure s'est avérée plus coûteuse qu'un établissement public qui aurait regroupé à lui seul toutes les fonctions recherchées en évitant les missions redondantes. Ce dernier aurait pu assurer la commercialisation de la station alors que celle-ci était

sous-traitée à une société libre de fixer ses tarifs. A titre indicatif, le coût de la promotion-commercialisation s'élevait pour les seules régies en 1993 à 0,59 M€ soit 9 % de leur redevance d'affermage. Au titre des prestations de commercialisation, les régies étaient appelées à faire des versements en parallèle dans les deux organismes. L'office du tourisme et la SA Serre Che Promo s'occupaient tous deux de la promotion de la station en général. Faute de coordination, elles réalisaient parfois des actions publicitaires concurrentes ou répétitives, ce qui se traduisait par des dépenses inutiles.

La complexité a pu venir aussi, d'une mauvaise application de l'intercommunalité qui dispose que les districts agissent dans les attributions qui leur sont conférées aux lieu et place des communes, et que réciproquement, ces dernières ne peuvent plus intervenir dans les compétences transférées. Or, dans le Queyras, le transfert de la compétence de création et de gestion des remontées mécaniques et des domaines skiables à un district, n'a pas empêché les communes de continuer à agir directement dans ce secteur. Ainsi une des communes membres du district continuait en 1996, soit 7 ans après la création du district, de réaliser des dépenses d'investissement (équipement d'enneigement artificiel ou achat de neige de culture) et de fonctionnement (location d'un canon à neige).

En 1996, le syndicat mixte regroupant la commune d'Allos et le département des Alpes de Haute Provence, constitué deux ans plus tôt confiait, pour une durée de 10 ans, à la société Transmontagne l'exploitation des remontées mécaniques et des équipements et aménagements destinés à la pratique du ski dans les stations de la Foux et du Seignus. Aux termes du contrat le syndicat devait verser à Transmontagne, outre l'intégralité des dépenses d'exploitation après déduction des recettes d'exploitation, une rémunération calculée sur le chiffre d'affaires et une participation aux résultats. La société Transmontagne intervenait donc comme mandataire pour l'exploitation d'un service public. Elle disposait pour cela de la totalité des biens et droits appartenant au syndicat et exerçait en son nom des prérogatives de puissance publique. Comme tel, le dispositif ne présentait pas les meilleures garanties d'une utilisation économe et efficiente des fonds publics. Bien qu'en charge des investissements, des grosses réparations et du gros entretien, le syndicat ne disposait d'aucun personnel permanent, utilisait les locaux et le matériel du département et sa direction était assurée, de facto, par le directeur général des services du département. Le syndicat dépendait donc totalement de Transmontagne, tant pour la définition des travaux à réaliser que des procédures de passation des marchés. Le contrat restait imprécis sur la définition des recettes et des dépenses d'exploitation, qui conditionnaient le montant des versements du

syndicat à Transmontagne. Or, selon les définitions retenues, le calcul du résultat d'exploitation et de l'excédent brut d'exploitation peut varier notablement. Comptabiliser par exemple en dépenses d'exploitation une provision pour travaux de remise en état de la station au lieu de les amortir sur plusieurs années, aboutissait à diminuer la redevance annuelle du syndicat.

B – Une efficacité limitée

Les contrats ont parfois été passés dans des conditions ne permettant pas un entretien correct des installations. La ville de Briançon et les régies de remontées mécaniques du Monétier, de La Salle-Les-Alpes et de Saint-Chaffrey ont passé au début des années quatre-vingt-dix, avec la nouvelle société d'économie mixte de Serre Chevalier, une convention d'affermage des domaines skiables dont elles avaient l'exploitation. Les installations et engins de remontées mécaniques étaient exclusivement confiés à la société pour une durée d'une année renouvelable tacitement. Le fermier s'engageait à assurer l'entretien normal de ces installations, sauf les grosses réparations sur certaines des installations. La durée de l'affermage était cependant trop courte pour une telle exploitation qui nécessite une gestion pluriannuelle et ne tenait pas compte des durées d'amortissement des installations.

Les mesures de relance de la station d'Isola ont été handicapées par le non respect par les aménageurs de leurs engagements. En effet un aménagement immobilier défaillant tend à rejaillir sur la fréquentation des remontées mécaniques et souligne les limites des gestions éclatées entre différents acteurs. La convention de Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) rénovée signée en 1992 entre la SAPSI et le syndicat mixte affichait des objectifs très ambitieux. Le programme de la ZAC modifiée, dans le but de relancer la fréquentation, augmentait la surface constructible, de 180 000 m² à 255 000 m² et prévoyait également des travaux d'infrastructure primaire et secondaire destinés à doter la surface à construire en équipements de qualité. Le programme de réalisation joint à la convention fixait à l'aménageur un calendrier des surfaces à viabiliser et à faire équiper en logements, habitations, commerces. Les équipements d'infrastructure à la charge du syndicat devaient être financés en partie grâce à une participation forfaitaire de la SAPSI. Or de 1992 à 1999, les aménageurs n'ont réalisé que 7 % de la surface prévue. En conséquence, aucune des réalisations publiques qui devaient être effectuées par le syndicat mixte à partir des versements de l'aménageur, n'a pu être effectuée. De même, aucun des équipements publics dont la réalisation

incombait à l'aménageur en vertu de la convention de ZAC de 1992 n'a été construit.

Le marasme de l'aménagement de la station d'Isola 2000 contribue à expliquer les difficultés structurelles rencontrées pour rentabiliser l'exploitation du domaine skiable. Les collectivités locales ont en effet repris la responsabilité de la gestion des remontées mécaniques. Elles créaient en 1995 une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargée de gérer les équipements de ski. Cette structure a bénéficié de substantielles contributions publiques mais ses résultats restent fragiles. Malgré les apports du syndicat mixte, dont 1,52 M€ pour lancer la régie en 1995, le résultat d'exploitation est resté déficitaire à l'exception de l'année 1996. En particulier l'année 1997 a dégagé un déficit de 0,43 M€, il est vrai en raison d'une conjoncture climatique particulièrement défavorable.

III – Des comptabilités opaques

L'opacité des comptes induite par la complexité des montages juridiques a nui à l'analyse de la rentabilité des stations et n'a guère permis ni d'appréhender correctement les risques financiers, ni de mesurer l'exacte contribution publique.

A – La lisibilité des comptes

En première lecture, la situation financière des stations paraît souvent satisfaisante bien que fragile. Toutefois une analyse plus approfondie a montré que les comptes des différentes entités devraient être consolidés pour refléter plus sincèrement la réalité financière de l'exploitation.

1 – La connaissance des coûts réels

L'activité de la société d'économie mixte de Serre-Chevalier semblait favorable puisque, en 1994, le résultat net s'élevait à 324 775,40 €. Toutefois ce bénéfice était obtenu alors que les régies avaient été invitées à ne percevoir qu'une partie de la redevance qui leur était due. Si les actionnaires avaient perçu la totalité de ce qui leur était en principe dû, le résultat net eût été déficitaire de 189 859,55 €. De plus, si à cette économie de dépense pour la SEM avait été ajoutée la charge que représentait l'amortissement des installations acquises en crédit-bail ou

louées, soit pour l'exercice 1994, 262 073,43 €, le résultat réel eût été négatif de 451 932,98 €.

A Isola, l'analyse de la rentabilité de la régie d'exploitation des remontées mécaniques constituée en 1995 a dû être complétée par la prise en compte de l'impact des subventions des collectivités de tutelle via le syndicat mixte. Au titre de 1996, il a été versé à la régie une subvention d'investissement de 0,23 M€, puis de 0,15 M€ en 1997 et en 1998. Mais d'autres aides ont été apportées en 1997 à la section de fonctionnement, eu égard à une situation conjoncturelle qui a entraîné une baisse du chiffre d'affaire de 20 %. Au total en 1997 la subvention d'équilibre exceptionnelle apportée par le département par l'intermédiaire du syndicat mixte a dépassé 0,46 M€. La neutralisation des apports financiers des collectivités permet d'avoir une appréciation plus exacte de la rentabilité de l'exploitation des remontées mécaniques depuis la constitution de la régie. Elle donne une autre ampleur au déficit affiché en 1997, qui passe de 0,43 M€ à 0,93 M€. Le déficit de l'exercice 1998 s'en trouve, pour sa part, doublé.

Dans le Queyras, le défaut de lisibilité des comptes provenait essentiellement du maintien délibéré d'une intervention communale dans un secteur qui avait été dévolu au district. Les flux financiers du district vers les communes proviennent du système choisi au moment du transfert de la compétence. Quand le district est devenu propriétaire des installations de remontées mécaniques, chaque commune a néanmoins conservé les emprunts qu'elle avait contractés pour les investissements transférés et a continué de rembourser le prêteur. Dans l'autre sens, les flux financiers des communes vers le district trouvent leur origine dans les difficultés financières rencontrées par la SEM Queyras gestionnaire du domaine skiable à laquelle le district a confié la gestion des installations. En 1992, suite à des saisons de mauvais enneigement ayant entraîné des pertes élevées pour la SEM le district a pris en charge un emprunt de trésorerie de la SEM à hauteur du capital restant dû, soit 705 076,70 €. Mais le district a réduit cette charge en demandant aux communes-membres de lui verser, de 1993 à 1997, une somme fondée sur leur participation au capital de la SEM³⁵. Les relations entre les communes et le district n'étaient donc pas plus claires quand ces collectivités étaient actionnaires de la SEM que lorsqu'elles étaient membres d'une structure intercommunale.

35 soit pour Abriès, Aiguilles, Arvieux, Molines en Queyras et Saint Véran 12 195,92 €/an, pour Château Ville Vieille et Ristolas 6 097,96 €/an.

2 – Des désordres comptables

A l'origine de flux financiers peu clairs, les montages juridiques opérés ont entraîné des désordres durables dans certaines comptabilités, jusqu'à mettre en doute leur sincérité. Le transfert du patrimoine de la station de la commune d'Isola au syndicat mixte d'aménagement et d'exploitation d'Isola 2000 a provoqué des perturbations dans la tenue des comptes communaux que l'éclatement de la gestion entre des acteurs insuffisamment coordonnés n'a pas permis de régulariser entièrement. Par convention en date du 18 octobre 1991, le syndicat mixte d'aménagement et d'exploitation à qui la commune avait confié la poursuite de la gestion de la station de ski d'Isola 2000 et remis en conséquence les biens nécessaires à l'exploitation des remontées mécaniques, s'engageait également à reprendre en son nom les emprunts contractés par la commune et par la SAPSI pour ces équipements, pour un montant de 5,06 M€. Or, alors que l'emprunt était transféré au syndicat, et remboursé par lui, il restait inscrit dans les comptes de la commune jusqu'à ce que la régularisation fût opérée. Par conséquent, jusqu'en 1997, l'état comptable de la commune d'Isola ne reflétait pas la réalité de la dette de cette collectivité. Toutefois, les collectivités concernées se sont engagées à régulariser la situation comptable.

La convention de 1991 prévoyait également la mise à disposition du syndicat mixte par la commune, qui les tenait de la SAPSI, des « *biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation du domaine skiable et des installations* ». Mais malgré les demandes répétées de l'agent comptable dès 1993, aucun état détaillé contradictoire ne fut effectué avant 1997, ce qui interdisait d'inscrire ces biens à l'actif du syndicat mixte. Les biens enfin estimés à une valeur résiduelle de 3,31 M€, ils étaient d'abord intégrés dans la comptabilité communale puis mis à disposition du syndicat mixte. Mais une autre anomalie contribue à altérer l'unité de l'actif patrimonial de la station. Les actifs nécessaires à l'exploitation de la station étaient composés d'une part des biens réalisés par la SAPSI dont le transfert difficile vient d'être évoqué et d'autre part de biens qui avaient été réalisés directement par la commune. Ces biens nécessaires à l'exploitation de la station, tels que des paravalanches, ont été recensés par le comptable pour une valeur de 5,98 M€. Mais à ce jour aucun transfert n'a été effectué malgré les dispositions de la convention selon laquelle la commune devait remettre au syndicat mixte les biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation du domaine skiable.

De la même manière, les situations financières des stations de Pra-Loup et du Val d'Allos à travers les comptes de leurs syndicats mixtes en 1997 ne pouvant être considérées comme sincères. Le compte d'exploitation du syndicat mixte de Pra-Loup comprenait, en produits, la

redevance versée par la SEM et les subventions de la commune d'Uvernet-Fours, de la communauté de communes de la vallée de l'Ubaye et du département, au total 288 128,64 €, et, en charges, les dépenses courantes de gestion. Au total, les comptes de gestion faisaient apparaître, pour la période 1994-1997, un résultat courant cumulé de 1 478 313,37 € et un résultat, après opérations exceptionnelles, de 2 023 764,97 €. Mais un certain nombre de charges avait été omises, notamment des intérêts courus non échus et l'amortissement des installations. Au total, les charges supplémentaires s'élevaient à 1 159 758,34 €. Après corrections le résultat courant n'était plus que de 318 555,03 €. Au Val d'Allos, les comptes de gestion faisaient apparaître, pour la période triennale 1995-1997, un résultat courant de 4 058 035,21 € et un résultat, après opérations exceptionnelles, de 2 423 696,37 €. Après corrections le résultat d'exploitation a été ramené à 3 222 119,59 € et le bénéfice net, après opérations exceptionnelles, à 2 085 085,91 €.

B – L'approche du risque financier

La complexité des montages juridiques, n'a pas eu pour seul effet de nuire à la sincérité des comptes des organismes gestionnaires des stations. Dans certains cas, l'insincérité s'est révélée un obstacle à une appréhension correcte du risque financier.

Ainsi le district du Queyras n'a-t-il pratiqué aucun amortissement sur les installations de ski mises à disposition de la SEM Queyras. Le contrat liant le district à la SEM comprenait une disposition prévoyant que les installations de remontées mécaniques pourraient devenir la propriété de la SEM au terme d'une location-vente. Or, cette disposition était en contradiction avec le projet du district de mettre en place une concession. Le contrat signé entre la SEM et le district mettait en place, en quelque sorte, l'inverse d'une concession, puisque dans l'économie projetée, le « concessionnaire » devenait propriétaire, en fin de contrat, des installations concédées, les revendait, pour leur valeur vénale, au concédant, et n'effectuait en réalité aucun ouvrage pendant la durée du contrat. Ce contrat n'avait donc pas prévu l'amortissement des immobilisations. La SEM pouvait se fonder sur la location-vente pour considérer que n'étant pas encore propriétaire des immobilisations elle ne les amortissait pas, alors que le district se fondant sur le caractère concessif de ces immobilisations ne les amortissait pas non plus.

Enfin les structures de coopération mises en place n'ont pas toujours permis aux communes membres de se prémunir d'opérations financières hasardeuses. Au cours des seules années 1994 à 1997, le montant net des investissements réalisés et payés par le syndicat mixte

pour l'aménagement de Pra-Loup s'est élevé à environ 3,96 M€. La moitié environ a été financée par des subventions ; pour le surplus le syndicat n'a pu apporter que 1,22 M€ et a dû emprunter le reste alors que le plan de redressement excluait tout recours à l'emprunt. Les difficultés de financement ont conduit le syndicat à s'écarter des règles élémentaires de prudence. A deux reprises, il a passé des marchés de télécabines pour des montants de 0,49 M€ et de 0,47 M€ sans disposer du financement nécessaire et sans avoir obtenu au préalable d'accord pour l'obtention de prêts nécessaires à leur financement. L'acceptation des banquiers n'a pu, finalement, être obtenue qu'après accord de la SEM fermière pour prendre les emprunts à sa charge. Malgré les remboursements intervenus sur les anciens emprunts de la SEM à laquelle le syndicat a succédé, la dette du syndicat a, ainsi, augmenté sensiblement : 7 388 221,79 € au 1er janvier 1998 au lieu de 6 877 737,41 € au 1er janvier 1994. Surtout, les nouveaux emprunts ayant une durée de vie plus courte que les anciens, l'annuité globale a augmenté, passant de 649 280,36 € à 823 224,69 €. Le syndicat ne dispose désormais plus, en année moyenne, de la moindre marge d'autofinancement.

CONCLUSIONS

En conclusion, les difficultés rencontrées par les petites communes dans la valorisation, l'exploitation et la maintenance de stations de sports d'hiver enseignent qu'une analyse préalable réaliste des enjeux financiers, le recours à des structures intercommunales constituées à cet effet et l'adossement à une collectivité territoriale plus importante, comme le département, constituent, sinon un gage de succès, du moins la garantie d'atténuer les risques inhérents à ce type d'activité. Faute d'y avoir recouru en temps opportun, beaucoup de petites communes du sud des Alpes ont connu des déboires et frôlé la faillite de leurs projets. Une fois la gestion des stations mieux assise, il reste à mettre en place des structures juridiques définissant les droits et obligations de chacun des partenaires ainsi qu'un cadre comptable permettant de mesurer clairement l'effort budgétaire consenti par les contribuables locaux et départementaux afin de maintenir l'activité économique dans ces vallées éloignées.

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

La Cour mentionne les difficultés rencontrées par les communes de montagne en Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de la valorisation, l'exploitation et la maintenance de stations de sports d'hiver.

La Haute juridiction souligne que certaines communes de montagne dotées de stations de sports d'hiver ont connu au début des années 1990 des difficultés qui ont rendu nécessaire l'intervention de collectivités publiques plus importantes, dans la mesure où ces communes n'ont pas pu assurer la maîtrise juridique et l'adossement financier d'opérations coûteuses et difficiles. Des subventions exceptionnelles d'équilibre ont notamment été versées au cours des années 1990 par l'Etat aux communes en difficulté de Briançon et du Val d'Allos, sur le chapitre 41-52 du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, relatif à des subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes.

La Cour constate par ailleurs que des obstacles subsistent en matière de concurrence et de transparence. Les difficultés qui ont notamment été mises en évidence pour trois régies d'exploitation de remontées mécaniques concernent l'exercice de leur activité en s'affranchissant des règles de la comptabilité publique pour la tenue des comptes, le contrôle de la dépense et, pour l'une d'elles, la méconnaissance du code des marchés publics.

S'agissant du rôle du comptable public, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note, d'une part, que les difficultés soulevées ne se posent pas lorsque les régies ont eu pour comptable un agent des services déconcentrés du Trésor et, d'autre part, partage les observations formulées par la Cour des comptes en faveur d'une amélioration des structures juridiques et du cadre comptable de ces collectivités qui relèvent pour l'essentiel de la compétence de ces dernières.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le constat effectué par la Cour des comptes la conduit à formuler des critiques sur la politique menée par diverses communes de montagne de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour créer et aménager des stations de sports d'hiver.

Certes, le choix des communes concernées repose à l'origine sur une motivation louable qui est celle de vouloir valoriser et dynamiser leurs atouts majeurs et tirer profit d'un environnement naturel favorable en développant le tourisme et les loisirs de montagne.

La recherche d'un tel objectif animé par le souci légitime de créer ou maintenir l'emploi dans ces régions ne peut justifier que le manque de vision prospective, la complexité des montages juridiques ou l'opacité comptable autour des opérations menées, aient engendré des dérives financières préjudiciables aux collectivités en cause.

L'analyse des juridictions financières paraît ainsi tout à fait fondée.

Les stations de sports d'hiver de Provence-Alpes-Côte-d'Azur situées dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Ardèche et des Alpes-Maritimes présentent des caractéristiques similaires. Le domaine skiable s'étend sur le territoire de petites communes de montagne dont les capacités financières sont hors de proportion avec l'importance des équipements dont elles ont la charge.

Le manque d'enneigement des hivers 1987 à 1990 a révélé des difficultés liées plus à des carences structurelles qu'à des phénomènes climatiques ponctuels. L'absence de ressources pendant plusieurs années consécutives a permis de mettre en lumière les limites et les faiblesses d'un système auxquelles des collectivités de petite taille engagées seules dans les projets se sont heurtées sans avoir les moyens d'y faire face aussi bien sur le plan financier que juridique.

Face à une situation de grave endettement, l'intervention de l'Etat et de collectivités de niveau supérieur ont été nécessaires pour sortir de l'impasse.

Sur le plan local et sous l'impulsion des préfets, des solutions institutionnelles de restructuration ont été recherchées bien avant le vote de la loi sur l'intercommunalité. La création de syndicats mixtes a regroupé les communes concernées, en les adossant à des collectivités plus importantes telles que le département. Plus récemment ont été constituées des communautés de communes. Ces nouvelles structures dotées d'une meilleure assise financière ont permis d'assurer un refinancement global de la dette, et ont contribué à assainir la situation.

L'Etat, conscient de la spécificité des communes de montagne, a apporté également un soutien substantiel aux plus endettées d'entre elles.

Ainsi, comme prévu à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, une aide au titre du chapitre 41-52, article 10 (aide exceptionnelle de fonctionnement aux communes connaissant des difficultés particulières) a été accordée :

Pour la région Provence Alpes Côte d'Azur :

- à la commune de Briançon, pendant cinq années consécutives de 1992 à 1996, pour un montant total de 6 418 574,69 € ;
- à la commune d'Allos, en 1995 et 1996, pour 2 286 673,53 €.

Ainsi qu'aux communes suivantes non citées par la Cour :

- Monclar (04) : 228 673,53 €,
- Les Orres (05) : 259 163,33 €,
- Orcières Merlette (05) : 833 133,88 €.

Pour remédier à la déficience des structures et aux désordres comptables et, au-delà des solutions adoptées dans le cas des communes de montagne citées par la Cour, il convient d'évoquer les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité et la généralisation en 1997 du nouveau plan de comptes des communes M 14 applicable également à leurs services publics administratifs et aux établissements publics de coopération intercommunale.

Ces textes, parus postérieurement à l'époque des faits, ont été élaborés dans le souci de fournir aux collectivités les outils et les moyens juridiques adaptés à leurs besoins et à leurs actions. Ils sont de nature à permettre un développement local compatible avec une optimisation des moyens et éviter que les errements dénoncés par la Cour ne se reproduisent.

L'instruction M 14 fixe désormais un cadre budgétaire et comptable conçu pour rendre plus lisibles et transparents les comptes communaux. La nouvelle nomenclature directement inspirée de celle du PCG de 1999 rénové reprend les principes généraux qui la sous-tendent dont la traduction de « l'image fidèle du patrimoine, de la situation financière, et du résultat ». La présentation des documents budgétaires a été aménagée pour prendre en compte les innovations comptables et accroître l'information financière.

Par ailleurs, les annexes et, notamment, les états prévus par la loi ATR du 6 février 1992, développent certains postes de bilan et retracent les engagements extérieurs de la commune. Ils rendent donc plus transparents les liens avec les organismes satellites tels que les SEM et, enfin, ils permettent une présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ou rattachés.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT ET DE LA SECRETAIRE D'ETAT AU TOURISME*

Des contrôles effectués sur les comptes et la gestion des stations de ski des Alpes du Sud par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Cour des comptes tire le constat des difficultés de certaines communes à s'organiser pour gérer les équipements et aménagements de sports d'hiver. Le rapport de la Haute juridiction fait état de l'insuffisance des moyens au regard de l'ampleur des projets. Il déplore le manque de planification et de concertation des collectivités territoriales qui ont lancé des

stations de sports d'hiver sans « analyse préalable réaliste des enjeux financiers » et se sont retrouvées dans des situations graves d'endettement.

Au terme de son analyse, la Cour des comptes conclut à l'opportunité pour les communes du recours à des structures intercommunales et à l'adossement au département, afin de s'assurer l'assise financière indispensable (mais dans certains cas non suffisante) pour créer les conditions favorables à une gestion efficace et limitant les risques inhérents à ce type d'activité.

Sous réserve du respect du libre choix des collectivités locales, nous partageons tout à fait ce souci de cohérence qui rejoint les orientations définies par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains qui, avec la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale, invite les collectivités locales à se regrouper pour mieux planifier et gérer leur territoire.

Les dispositions de ces trois lois complètent celles de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, qui, en son article 42, a affirmé la compétence de la commune en tant qu'autorité organisatrice du développement touristique et qui, en son article 46, permettait déjà les synergies entre les collectivités territoriales.

L'opportunité du rapprochement d'une commune avec d'autres communes ou avec le département n'est pas seulement financière. Ainsi l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale assorti de la création d'un établissement public de coopération intercommunale est l'occasion pour les communes d'une même vallée ou d'un massif de définir de façon concertée les orientations d'une politique touristique sur leur territoire, les aménagements à réaliser et d'initier ainsi une exploitation plus efficace des stations. Ces dispositifs sont de nature à favoriser le partenariat exigé par la configuration des domaines skiables entre une ou plusieurs vallées. Au demeurant, il convient de privilégier les démarches s'appuyant sur la définition d'une politique touristique à un échelon territorial adapté, de nature à permettre de bien situer chaque station, ses atouts, ses faiblesses, et aussi de coordonner les actions de développement local et les décisions de restructurations, de reconversions, voire d'abandons nécessaires, en fonction des évolutions climatiques prévisibles et des évolutions de la demande touristique.

Les données rassemblées dans le rapport de la Cour des comptes et leur interprétation correspondent parfaitement à celles dont nous disposons, notamment à travers l'expérience du service d'études et d'aménagement touristique de la montagne. Elles explicitent avec pertinence les difficultés - qui ne sont pas propres aux Alpes du Sud - auxquelles certaines communes

supports de stations de sports d'hiver ont été confrontées pour avoir largement fait appel au ski alpin pour assurer leur développement.

Comme le souligne la Haute juridiction, la disproportion entre, d'une part, les moyens administratifs, techniques et financiers dont disposent certaines communes de montagne et, d'autre part, l'ampleur des projets et des procédures à piloter pour créer ou développer une station de sports d'hiver, même moyenne, est très importante. Les collectivités concernées doivent chercher les solutions adaptées pour tendre le plus possible, sinon à une rentabilité financière, du moins à la neutralité financière des stations de sports d'hiver, ou à un impact financier sur leurs budgets durablement limité à ce qu'elles ont explicitement décidé lorsqu'elle se sont engagées dans une démarche de valorisation de domaines skiables.

Elles doivent pour cela prendre en compte plusieurs paramètres : les règles juridiques applicables aux régies exploitant des services de remontées mécaniques, un contexte de développement du tourisme hivernal diversifié ainsi que l'évolution de la demande touristique.

Le régime juridique applicable aux régies exploitant des services de remontées mécaniques

Une incertitude existe dans la détermination, en amont, du régime juridique applicable aux régies exploitant des services de remontées mécaniques. Les remontées mécaniques sont définies à l'article 43 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée (dite loi montagne) et sont classées en deux catégories distinctes par les articles 44 et 45 :

- Les remontées mécaniques visées à l'article 44 sont celles dont la vocation n'est pas uniquement touristique ou sportive. Elles sont assimilées à des transports publics réguliers urbains et sont soumises aux dispositions de la loi du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Leur régime juridique, administratif et financier est précisé par les dispositions du titre II du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

- Les remontées mécaniques visées à l'article 45 ne relèvent quant à elles pour ce qui concerne la création de la régie ni de l'article 7 II de la LOTI, ni des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Les régies exploitant des services de remontées mécaniques de l'article 44 sont en principe soumises au régime antérieur applicable aux transports publics d'intérêt local prévu par l'article 4 de la loi n° 79-475 du 19 juin 1979 maintenu expressément en vigueur par l'article 51 de la loi du 9 janvier 1985 qui renvoie à une régime spécifique.

En effet, dans un avis n° 10/89 du 16 octobre 1989 au préfet des Hautes-Alpes, le tribunal administratif de Marseille a considéré que « dès lors qu'aucun texte n'est intervenu pour définir les modalités de constitution et de fonctionnement des régies de remontées mécaniques prévues par la loi du 9 janvier 1985 et notamment son article 47, il n'apparaît pas possible de soumettre les régies exerçant une activité d'exploitation de remontées mécaniques au régime de droit commun applicable aux régies tel qu'il est défini par les [anciens] articles L. 323-1 à L 323-9 et R. 323-8 à R. 323-74 du code des communes [alors en vigueur] ».

Nous rejoignons pour notre part l'avis du tribunal administratif de Marseille, d'autant que le remplacement du code des communes par le code général des collectivités territoriales et l'intervention du décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales n'apportent aucun élément nouveau de nature à modifier cette analyse.

Il en résulte que les dispositions du décret n° 80-851 du 29 octobre 1980 relatif aux modalités d'exploitation des services de transport public d'intérêt local pris pour l'application de l'article 4 de la loi du 4 juin 1979 et la circulaire du 8 mai 1981 - abrogées seulement en tant que contraires au nouveau régime des régies de transport public routier de personnes mis en place par le décret du 16 août 1985 - continuent à s'appliquer aux régies de remontées mécaniques de l'article 45.

Les régies

Aux termes des articles 15 à 30 du chapitre II du décret du 29 octobre 1980 les régies prennent la forme soit d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) soit de régies dotées de la seule autonomie financière.

Les régies EPIC dites « personnalisées » ne soulèvent pas de difficulté majeure : elles sont dotées d'une personnalité propre distincte de celle de l'autorité organisatrice qui les ont créées et de l'autonomie financière. Elles sont administrées par un conseil d'administration désigné par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice. Le directeur est nommé par le conseil d'administration, l'agent comptable par le préfet sur proposition du conseil d'administration et avis du trésorier payeur général. Un cahier des charges fixe les obligations de la régie à l'égard des usagers et des tiers. Un règlement intérieur détermine ses modalités juridiques et financières de fonctionnement. Les régies EPIC sont soumises aux règles de la comptabilité publique et à l'impôt sur les sociétés. Excepté le directeur et l'agent comptable qui sont des agents publics, le personnel a un statut de droit privé.

Les règles applicables aux régies « non personnalisées » dans le secteur des remontées mécaniques soulèvent davantage de difficultés en

raison d'une terminologie ambiguë, le législateur employant les termes de « régie directe ». Cependant, aux termes de l'article 30 du décret du 29 octobre 1980 éclairés par la circulaire du 8 mai 1981, les termes « régie directe » et « régie dotée de la seule autonomie financière » sont ici exactement synonymes puisque dans tous les cas la nomination d'un responsable d'exploitation et un budget annexe sont exigés.

Il n'en demeure pas moins qu'une instruction fiscale mentionne la possibilité de régies directes dotées ou non de l'autonomie financière (régime fiscal des régies communales et départementales de remontées mécaniques 8 octobre 1986 BODGI 4 H-9-86).

Dans l'hypothèse d'une régie directe « non autonome », les recettes et les dépenses du service sont inscrites au budget de la commune sans être individualisées. Le maire est l'ordonnateur et le receveur municipal accomplit les fonctions de comptable. La régie « non autonome » n'est pas soumise à l'impôt sur les sociétés. Les agents affectés au service sont nécessairement des agents de la collectivité territoriale, une tolérance semble admettre la même solution pour les régies « autonomes » (avis du Conseil d'Etat du 3 juin 1986).

La contractualisation avec les régies

La Cour des comptes relève l'opacité des relations des collectivités territoriales avec les régies et semble inciter, en conséquence, à la conclusion de conventions afin de préciser les engagements réciproques entre l'autorité organisatrice et sa régie.

Je souhaite souligner que contrairement à l'idée parfois évoquée, notamment en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la passation de conventions entre l'autorité organisatrice et sa régie n'est pas souhaitable et que, dans le cadre d'une exploitation en régie EPIC, le cahier des charges prévu par le décret du 29 octobre 1980 précité m'apparaît nettement préférable.

L'exploitation en régie est en effet un mode de gestion du service public qui relève d'une compétence unilatérale de l'autorité organisatrice. Elle s'oppose à la gestion par contrat conclu avec une entreprise.

Ainsi qu'il résulte des termes mêmes de l'article 47 de la loi du 9 janvier 1985, le régime conventionnel est un mode alternatif de gestion du service public pour lequel l'autorité organisatrice peut librement opter lorsqu'elle décide de ne pas recourir à une exploitation en régie. C'est pourquoi il peut déjà paraître difficile de recourir à une convention dans l'hypothèse d'une exploitation en « régie directe ». En droit positif en effet, il ne peut y avoir contrat ou convention que si sont en présence deux personnes juridiquement distinctes, ce qui n'est pas le cas de la régie directe dotée ou non de l'autonomie financière. Certes, le procédé novateur de la

« contractualisation interne » est déjà employé dans certains domaines particuliers. Pour autant la nature et la portée juridique de ces actes ne sont pas encore clairement établies.

En qui concerne le contrat entre une régie EPIC de remontées mécaniques et la collectivité de rattachement, le règlement intérieur et surtout le cahier des charges qui fixe les obligations de la régie prévus par le décret du 29 octobre 1980 précité vont dans le sens des préoccupations de la Cour des comptes tendant à définir les droits et obligations de chacun des partenaires.

Cependant, il doit être observé que la mise en œuvre d'un conventionnement, si judicieux soit-il et quelle que soit sa dénomination (contrat d'objectifs, charte ...), peut faire naître un contentieux des contrats entre personnes publiques. En effet, dès lors que l'autorité organisatrice entend engager une procédure contractuelle avec sa régie, la question de la qualification du contrat (marché, délégation de service public ou contrat sui generis) et des règles de passation applicables (avec ou sans mise en concurrence) peut se poser. La nature et le régime juridique de la convention dépendront de son contenu.

Il est rappelé aussi que dans certaines hypothèses, des contrats entre personnes publiques ne sont pas soumis à une obligation de mise en concurrence, ce qui limite les effets d'un risque de requalification des conventions (à titre d'exemple, l'article 3 du nouveau code des marchés publics ou l'article L. 1411-12b du CGCT pour les délégations de service public).

Un contexte de développement du tourisme hivernal diversifié

La Cour des comptes souligne la diversité des situations quant à la répartition des coûts d'équipement et de maintenance entre la collectivité et l'exploitant du domaine skiable, quel que soit le statut de cet exploitant (régie ou délégataire de service public). Le contenu de la convention entre l'autorité organisatrice et l'exploitant est en effet très variable d'un site à l'autre. Dans le cas d'un site très attractif, il peut comporter la totalité des investissements, la maintenance et l'exploitation de tous les équipements utiles aux sports d'hiver (remontées mécaniques, pistes, neige de culture), les secours sur le domaine skiable, les transports publics urbains, voire une contribution à la voirie d'accès à la station ou à d'autres équipements publics. A l'opposé, la délégation peut être limitée à la seule exploitation des remontées mécaniques, la collectivité organisatrice conservant la charge des investissements, ainsi que l'entretien et l'exploitation des pistes.

Cette diversité des délégations qui est permise par la loi du 9 janvier 1985 précitée peut résulter de plusieurs facteurs :

Le contexte économique local

Dans le cas d'une station créée ex nihilo qui n'abrite que très peu d'habitants permanents, la collectivité locale est tentée d'inclure dans le budget d'installations de sports d'hiver l'ensemble des équipements : la voie d'accès, les hébergements et les équipements publics, puisque l'ensemble n'a comme finalité que le tourisme. A l'inverse, lorsque le tourisme a été développé à partir d'un village existant, la répartition des équipements publics est plus délicate entre ceux imputables au tourisme et ceux relevant habituellement d'une communauté dans le contexte particulier de la montagne. Ainsi, les paravalanches évoqués par la Cour des comptes ne sont pas tous directement utiles au domaine skiable délégué. Certains sont destinés à protéger des zones urbanisées et ne sont de ce fait pas transférables à une entité ne s'occupant que du domaine skiable.

Si elle ne permet pas l'utilisation d'un outil comptable uniformisé pour mesurer la rentabilité, cette diversité peut fournir des indications sommaires sur les perspectives de rentabilité : le plus souvent, le champ de la délégation est d'autant plus réduit que le domaine skiable est moins rentable.

Les objectifs initiaux du développement touristique

Certaines « grandes » stations résultent de la volonté de l'Etat ou d'un département qui a souhaité créer un outil économique puissant qui bénéficie à un territoire dépassant largement celui de la commune support et qui, par son bon positionnement dans la concurrence internationale, contribue d'une façon significative à la balance des paiements. D'autres sont l'œuvre de quelques acteurs locaux avisés qui ont su convaincre des investisseurs de l'utilisation d'un site à fort potentiel.

Mais de nombreuses stations moyennes ou petites ont été aussi une réponse des élus locaux au déclin d'espaces de montagne qui ont vu dans le tourisme hivernal un espoir de renaissance ou de survie, bien souvent la seule voie pour éviter la désertification.

Au-delà des aspects juridiques, institutionnels et comptables, la rentabilité financière pour les seules collectivités territorialement concernées ne peut donc pas traduire totalement l'intérêt public d'investissements antérieurs dans les domaines skiabiles : il serait utile d'approcher la rentabilité socio-économique, notamment lorsque l'équipement d'un site a résulté d'une démarche d'aménagement du territoire. Nous veillerons pour notre part à ce que les outils et la méthodologie d'une telle approche se développent.

L'évolution de la demande touristique

Le marché du tourisme en montagne a beaucoup évolué depuis la création des stations analysées par la Cour des comptes. Il y a quelques décennies, l'explosion de la demande de sports d'hiver permettait d'espérer la viabilité d'équipements dans des sites dotés d'un potentiel modeste pour les loisirs liés à la neige, mais ayant le plus grand besoin d'activités de reconversion du fait du déclin de l'économie traditionnelle, notamment agricole.

Depuis, le marché des sports d'hiver est devenu mature, avec une offre excédant la demande et générant une très forte concurrence. La fragilité de certains sites apparaît plus manifeste : le déficit d'enneigement qui risque de croître dans les prochaines années dans les stations de basse ou moyenne altitude du fait des évolutions climatiques annoncées n'est pas la seule menace; les équipements vieillissent et le décalage entre l'offre et les attentes de la clientèle peut inquiéter dès lors qu'il nécessite de nouveaux investissements à la rentabilité incertaine, faute de pouvoir prévoir sur une longue durée les évolutions des goûts et des pratiques des clients.

De nombreuses collectivités sont de ce fait confrontées à une alternative difficile lorsqu'elles doivent choisir un délégataire après mise en concurrence :

- soit elles acceptent une durée de délégation suffisamment longue pour permettre la prise en charge par le délégataire du maximum d'investissements et de charges, naturellement dans la limite des trente années fixée par la loi relative au développement et à la protection de la montagne précitée ;

- soit elles optent pour une durée de délégation plus courte pour remettre régulièrement la délégation en concurrence et améliorer l'adaptation du produit touristique aux attentes de la clientèle, ce qui leur impose dans ce cas de prendre en charge des investissements, au moins partiellement.

Dans le cas d'un site modérément attractif et d'un budget communal modeste par rapport au bilan et au compte d'exploitation des pistes et remontées mécaniques, la collectivité est contrainte de choisir la première option. Or les dispositions combinées de la loi du 9 janvier 1985 précitée et de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ne permettent pas facilement d'ajuster par avenant la convention de délégation aux évolutions du marché touristique de la station considérée. La commune ne peut pas résilier la convention faute des moyens financiers pour indemniser le délégataire : un tel contexte est propice à des sinistres en chaîne frappant le délégataire, puis le budget communal si la collectivité veut maintenir l'activité touristique.



Les enquêtes réalisées par la direction du tourisme montrent qu'une demande de la clientèle pour des produits touristiques en montagne autres que les sports d'hiver se manifeste de plus en plus nettement. L'exploitation de cette demande pourrait permettre la diversification des activités touristiques hivernales, voire la reconversion des sites dont l'offre en ski est d'une qualité insuffisante. Les collectivités territoriales concernées doivent s'attacher à préserver et à valoriser leurs autres richesses comme le paysage ou l'activité artisanale, et veiller à la qualité des différents constituants de leur offre touristique, en particulier les hébergements.

Conscients des nécessités d'une politique à long terme, nous nous attachons à produire les outils méthodologiques permettant à chaque site de se positionner le mieux possible dans le marché du tourisme et de développer la stratégie la plus efficace pour valoriser ses atouts.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES ALPES DE HAUTE-PROVENCE*

L'examen des comptes et de la gestion du syndicat mixte du Val d'Allos (SMVA) et du syndicat mixte d'aménagement de Pra-Loup (SMAP) portant sur les exercices 1993 à 1997 opéré par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a abouti à la production de deux lettres d'observations définitives en date du 8 avril 1999.

Lors de ces examens, la chambre régionale des comptes a constaté que la création des syndicats mixtes associant pour chacun d'eux le département des Alpes de Haute-Provence n'a pas permis de résoudre entièrement les difficultés financières rencontrées par les gestionnaires de ces stations, et cela, malgré les efforts financiers consentis par l'ensemble des partenaires publics et organismes bancaires concernés par cette activité économique.

En ce qui concerne l'exploitation des stations du Val d'Allos

L'organisation de l'exploitation du service public de remontées mécaniques au Val d'Allos, sous forme de contrat d'exploitation conclu en janvier 1996 entre le SMVA et la SA Transmontagne a largement été critiqué par la chambre régionale des comptes.

Celle-ci a relevé de nombreuses irrégularités dans le mode d'exploitation mis en œuvre, et notamment en matière financière. Elle a dénoncé l'absence de définition claire des recettes et des dépenses d'exploitation contribuant à rendre très difficile l'appréciation des montants effectivement perçus par les cocontractants.

A la suite de ces observations, la nouvelle majorité du SMVA a décidé de mettre fin à ce mode d'exploitation. Par délibération du 6 mai 1999, le comité syndical a décidé de résilier la convention critiquée.

Fort des enseignements tirés de ces années de gestion critiquable, le SMVA a souhaité mener, en y accordant tout le temps nécessaire, une procédure de mise en concurrence suivie d'une longue période de négociation.

Celle-ci a notamment permis de vérifier auprès des deux candidats retenus, la SA Transmontagne et la société Rémy Loisirs, leur engagement, sur la durée du contrat, à mettre en place une véritable stratégie de développement basée sur la qualité des prestations proposées et une politique d'investissement sécurisée dans son financement.

Par délibération du comité syndical du 28 avril 2000, le SMVA a approuvé la convention de DSP à passer avec la société d'aménagement du Val d'Allos (SAVA), filiale à 100 % de la société Rémy Loisirs, candidat choisi par le président du syndicat.

L'économie générale de la concession ainsi conclue peut se résumer brièvement en retenant que la délégation accordée aux risques et périls du délégataire répond aux exigences affichées par le délégant de satisfaire conjointement aux objectifs de développement, d'équipement et d'optimisation de l'exploitation des stations du Val d'Allos.

A ce titre, l'exploitant, dont la filiale locale permet de suivre en toute transparence les comptes, assure le financement de toutes les opérations prévues par cette convention. En contrepartie des équipements mis à sa disposition, il verse une redevance fixe au Syndicat, permettant à celui-ci de satisfaire à ses propres engagements financiers.

En ce qui concerne l'exploitation de la station de Pra-Loup

La chambre considère que les nombreuses difficultés de gestion rencontrées lors de l'exploitation de la station de Pra-Loup, trouvent leur source dans la complexité du montage juridique adopté pour assurer l'exploitation du service public délégué.

A juste titre, elle relève des déséquilibres flagrants entre les engagements du SMAP le délégant, et de la SEM Ubye Développement, délégataire ainsi que la SA Transmontagne subdélégataire, issus d'une mise en concurrence faussée.

L'un des déséquilibres majeurs est relatif au système de rémunération mis en place, extrêmement favorable à l'opérateur en cas de bons résultats d'exploitation, grâce au pourcentage sur le chiffre d'affaires et sur l'excédent brut d'exploitation, mais qui demeure conséquent en cas de mauvaise saison, grâce à la rémunération forfaitaire de 0,08 M€ (actualisée) qui lui reste acquise en tout état de cause.

Aussi, conscients de la nécessité de modifier sensiblement le dispositif existant appelé à durer contractuellement encore huit années, le syndicat mixte, le département et la SEM Ubaye Développement réfléchissent à la restructuration de ce mode d'exploitation en examinant toutes les possibilités juridiques existantes. Cette réflexion tend à favoriser un rééquilibrage du contrat et à obtenir l'engagement de l'opérateur au financement des investissements nécessaires au maintien de cette activité économique et au développement du tourisme de la Vallée de l'Ubaye.

Des réflexions sont ainsi en cours sur les modalités de la suppression de la SEM Ubaye Développement pour atteindre l'objectif de simplification des relations contractuelles délégant/déléataire et assurer un contrôle direct et efficace de l'activité développée sur le site par le véritable opérateur.

REPOSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DU VAL D'ALLOS

L'examen des comptes et de la gestion du syndicat mixte du Val d'Allos (SMVA) portant sur les exercices 1995 à 1997 opéré par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a abouti à la production de la lettre d'observations définitives en date du 8 avril 1999.

Lors de cet examen, la chambre régionale des comptes a constaté que la création du SMVA en 1995 regroupant le département des Alpes de Haute-Provence et la commune d'Allos, faisait partie intégrante d'un plan d'apurement des difficultés financières rencontrées par les gestionnaires des stations du Val d'Allos depuis plusieurs années. Et cela, malgré les efforts financiers consentis par l'ensemble des partenaires publics et organismes bancaires concernés par cette activité économique.

L'organisation de l'exploitation du service public de remontées mécaniques à Allos a fait l'objet en janvier 1996 d'un contrat d'exploitation conclu entre le SMVA et la SA Transmontagne.

Celle-ci a relevé de nombreuses irrégularités dans le mode d'exploitation mis en œuvre, et notamment en matière financière. Elle a dénoncé l'absence de définition claire des recettes et des dépenses d'exploitation contribuant à rendre très difficile l'appréciation des montants effectivement perçus par les cocontractants.

A la suite de ces observations, la nouvelle majorité du SMVA a décidé de mettre fin à ce mode d'exploitation. Par délibération du 6 mai 1999, le comité syndical a décidé de résilier la convention critiquée.

Fort des enseignements tirés de ces années de gestion critiquable, le SMVA a souhaité mener, en y accordant tout le temps nécessaire, une procédure de mise en concurrence suivie d'une longue période de négociation.

Celle-ci a notamment permis de vérifier auprès des deux candidats retenus, la SA Transmontagne et la société Rémy Loisirs, leur engagement, sur la durée du contrat, à mettre en place une véritable stratégie de développement basée sur la qualité des prestations proposées et une politique d'investissement sécurisée dans son financement.

Par délibération du comité syndical du 28 avril 2000, le SMVA a approuvé la convention de DSP à passer avec la société d'aménagement du Val d'Allos (SAVA), filiale à 100 % de la société Rémy Loisirs, candidat choisi par le Président du syndicat.

L'économie générale de la concession ainsi conclue peut se résumer brièvement en retenant que la délégation accordée aux risques et périls du délégataire répond aux exigences affichées par le délégant de satisfaire conjointement aux objectifs de développement, d'équipement et d'optimisation de l'exploitation des stations du Val d'Allos.

A ce titre, l'exploitant, dont la filiale locale permet de suivre en toute transparence les comptes, assure le financement de toutes les opérations prévues par cette convention. En contrepartie des équipements mis à sa disposition, il verse une redevance fixe au syndicat, permettant à celui-ci de satisfaire à ses propres engagements financiers.

A ce titre, il réalise les investissements, et donc assure le financement de toutes les opérations prévues par cette convention. En contrepartie des équipements mis à sa disposition, il verse une redevance fixe au syndicat.

*REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR
L'AMENAGEMENT DE PRA-LOUP*

L'examen des comptes et de la gestion du syndicat mixte d'aménagement de Pra-Loup (SMAP) portant sur les exercices 1993 à 1997 opéré par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a abouti à la production de la lettre d'observations définitives en date du 8 avril 1999.

Tout l'historique qui a précédé la création du syndicat est retracé dans la lettre définitive de la chambre, laquelle constate cependant, que malgré le dispositif mis en œuvre dès 1993, la situation financière de la station ne s'est pas suffisamment améliorée pour permettre de garantir les engagements de tous les partenaires publics.

La chambre considère que cette fragilité trouve sa source dans la complexité du montage juridique adopté pour assurer l'exploitation du service public délégué. A juste titre, elle relève des déséquilibres flagrants entre les engagements du SMAP le délégant, et de la SEM Ubaye

Développement, délégataire ainsi que la SA Transmontagne subdélégataire, issus d'une mise en concurrence faussée.

L'un des déséquilibres majeurs est relatif au système de rémunération mis en place, extrêmement favorable à l'opérateur en cas de bons résultats d'exploitation, grâce au pourcentage sur le chiffre d'affaires et sur l'excédent brut d'exploitation, mais qui demeure conséquent en cas de mauvaise saison, grâce à la rémunération forfaitaire de 0,08 M€ (actualisée) qui lui reste acquise en tout état de cause.

Aussi, conscients de la nécessité de modifier sensiblement le dispositif existant appelé à durer contractuellement encore huit années, le syndicat mixte, le département et la SEM Ubaye Développement réfléchissent à la restructuration de ce mode d'exploitation en examinant toutes les possibilités juridiques existantes. Cette réflexion tend à favoriser un rééquilibrage du contrat et à obtenir l'engagement de l'opérateur au financement des investissements nécessaires au maintien de cette activité économique et au développement du tourisme de la Vallée de l'Ubaye.

Des réflexions sont ainsi en cours sur les modalités de la suppression de la SEM Ubaye Développement pour atteindre l'objectif de simplification des relations contractuelles délégant/délégataire et assurer un contrôle direct et efficace de l'activité développée sur le site par le véritable opérateur.

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES ALPES-MARITIMES

Le département des Alpes-Maritimes a fait procéder en 2000 à deux études portant :

- sur la résiliation du syndicat mixte et les conditions pour assurer la poursuite du développement et de l'activité de la station d'Isola 2000 ;
- l'établissement d'un nouveau projet de station.

A la suite de ce travail et en application du jugement définitif de la chambre régionale des comptes PACA, le comité syndical a décidé le 6 mars 2001 de résilier la convention d'aménagement concerté avec l'aménageur et de demander à la commune de supprimer la ZAC, ainsi que de procéder à la dissolution du syndicat mixte.

Le protocole de résiliation a été adopté le 18 juin dernier par le comité syndical et le 21 juin dans les mêmes termes par le conseil général.

Enfin, de façon plus générale et afin de conforter le développement des stations, le département des Alpes-Maritimes a pris la décision le 30 juin 2000 de créer, pour chaque station demanderesse, un syndicat mixte

avec les communes compétentes pour l'aménagement et l'exploitation du seul domaine skiable.

REPONSE DU MAIRE DE BRIANÇON

Au préalable, les extraits que vous avez souhaités me transmettre m'inspirent une réflexion d'ordre général. La mission de la Cour des comptes consiste à mon sens à rendre un avis objectif sur des faits passés, sans peut être tenir compte de la situation locale au moment du déroulement des faits, du contexte psychologique et de son évolution, et plus spécifiquement au cas d'espèce de l'activité économique des Hautes-Alpes, essentiellement basée sur le tourisme.

Pour autant, je partage totalement votre sentiment, à l'égard de votre remarque - et de ses développements - relative à la planification et à la concertation insuffisantes d'une part, et aux regroupements tardifs aux conséquences financières imprévues d'autre part.

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a du reste émis, sur le fond, des commentaires similaires dans ses observations émises d'une part en 1993 à propos de la gestion de la commune de Briançon (exercices 1988 à 1991) et d'autre part en 1996 à propos de la gestion de la station de Serre-Chevalier (exercices 1986 à 1995).

Cette remarque préliminaire posée, je souhaite apporter des compléments de réponse, notamment sur le point relatif aux « structures complexes à la source de confusion et de surcoûts ».

S'agissant en premier lieu des opérations de sauvetage, je considère en ce qui me concerne que les opérations mises en œuvre étaient destinées non pas à sauver la SEM Prorel (ayant cumulé un déficit voisin de 3,05 M€ en seulement 3 saisons d'exploitation) qui me semble visée par la remarque, mais plus à assurer la survie de l'outil économique majeur que constitue l'ensemble du domaine skiable du Grand Serre-Chevalier, dans un contexte où, je me dois de le rappeler, la commune de Briançon était exsangue, en véritable cessation de paiement comme la SEM Prorel du reste.

Cette opération de survie, initiée grâce à la force de persuasion des conseillers municipaux de Briançon et la bonne volonté des élus de Saint-Chaffrey, La Salle-les-Alpes et Monétier-les-Bains, a eu à l'époque une double finalité :

- éviter de faire supporter par le biais de l'impôt les errements passés ;
- maintenir les emplois directs et indirects liés à la fréquentation touristique, étant précisé que les seuls exploitants des remontées mécaniques du Grand Serre-Chevalier regroupent plus de 500 salariés durant l'hiver.

S'agissant en second lieu des opérations adoptées dans l'urgence, celle-ci doit être examinée au regard du contexte politique spécifique de la commune de Briançon : générées par la très grave situation financière de la commune et de ses « satellites », des dissensions internes au sein de la municipalité élue en 1989 ont provoqué des élections en novembre 1991. Une nouvelle équipe municipale a été élue à la tête de la commune et a dû prendre à la fois la mesure et l'ampleur de la situation, estimée « d'une gravité exceptionnelle » par la chambre régionale des comptes dans son avis du 27 juillet 1992.

Pour imaginer mon propos, je dirai qu'à la tête d'un navire prenant l'eau de toutes parts, l'équipage a dû tout à la fois tenter de colmater les brèches tout en réfléchissant aux meilleurs moyens de le faire afin que le bateau et ses passagers ne sombrent pas.

Cette démarche a été mise en œuvre tant pour la commune de Briançon que pour ses satellites. S'agissant spécifiquement de la SEM Prorel et de la question des domaines skiables réunis sous le Grand Serre-Chevalier, près d'une centaine de réunions ont été nécessaires pour trouver avec les partenaires publics (communes de Saint Chaffrey, La Salle-les-Alpes et Monétier-les-Bains) et privés (banques, investisseurs potentiels) les moyens financiers et structurels les mieux adaptés pour assurer la pérennité de l'activité économique, mais également pour régler les conséquences d'errements passés.

S'agissant des montages complexes évoqués par le projet de rapport de la Cour des comptes, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur les a parfaitement mis en évidence dans ses observations relatives à la gestion de la station de Serre-Chevalier (exercices 1986 à 1995). La commune de Briançon n'étant pas membre de l'office du tourisme Intercommunal de Serre-Chevalier (OTISC), elle se limitera à émettre quelques observations en ce qui concerne les montages complexes relatifs à l'exploitation des remontées mécaniques :

- loin d'être causé par le seul manque de neige constatées durant les hivers 1989 et 1990, le déficit d'exploitation de la SEM Prorel avait essentiellement pour origine l'accord de polyvalence conclu avec Saint-Chaffrey, La Salle-les-Alpes et Monétier-les-Bains, à des conditions contractuelles fort peu avantageuses pour l'exploitant briançonnais.
- pour éviter le dépôt de bilan de la SEM Prorel et ses conséquences, ces trois communes ont eu le courage d'intégrer la société déficitaire en acquérant 3/4 de son capital, alors même que ces communes ont été largement bénéficiaires des contrats de polyvalence conclus à l'ouverture du domaine de Briançon.
- dans ce contexte, des structures complexes ont été effectivement créées dès lors que les régies d'exploitation des communes de Saint

Chaffrey, La Salle-les-Alpes et Monétier-les-Bains ont été maintenues, bien que techniquement inutiles. A cet égard, la chambre régionale des comptes, dans son avis précité de 1996, a affirmé que le maintien desdites régies restait, à l'époque, juridiquement incontournable.

Ceci étant rappelé, les observations de la chambre régionale des comptes émises sur la gestion de la station jusqu'en 1995 ont été suivies d'effet depuis leur communication :

- des contrats de délégation de service public de type concession-affermage ont été conclus en novembre 1998 par 3 des 4 sites formant le domaine du Grand Serre-Chevalier avec la SAEML de Serre-Chevalier Ski Développement. Pour sa part, la commune de Briançon a conclu avec ladite société un contrat de ce type pour une durée de huit années, cette limitation étant directement issue de l'échéance d'une convention conclue à la fin des années 80 avec la commune de Puy-Saint-André, sur le territoire de laquelle s'insère une partie du domaine de Serre-Chevalier 1200-Briançon.
- un accord de coopération conclu entre la SAEML Serre-Chevalier Ski Développement et la régie des remontées mécaniques de Saint-Chaffrey a non seulement mis fin aux nombreux contentieux ayant opposé les parties, mais associe désormais les efforts des exploitants pour un développement durable et commun de la station.
- les structures internes de décision et d'administration de la SAEML Serre-Chevalier Ski Développement ont été simplifiées, avec d'une part la création d'un conseil d'administration en lieu et place d'un conseil de surveillance et d'un directoire, et d'autre part la création d'un « poste » de directeur général unique.

S'agissant des surcoûts, et à la lumière des observations précitées de la chambre régionale des comptes, j'observe que l'exemple le plus significatif des surcoûts aurait trait à la promotion et à la commercialisation de Serre-Chevalier, sous l'égide de l'office du tourisme intercommunal de Serre-Chevalier. Pour les motifs ci-dessus évoqués, je m'abstiendrai de tout commentaire à cet égard.

S'agissant pour terminer des irrégularités qui pourraient concerner Briançon, la chambre régionale des comptes a estimé qu'une avance en compte courant d'associés consenties par les actionnaires publics – dont la commune de Briançon – « pourrait constituer une irrégularité s'il n'était pas procédé à son remboursement ». Or, cette avance a été remboursée.

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LA SALLE-LES-ALPES

La station de Serre-Chevalier née il y a 60 ans tout d'abord sur le site de Serre-Chevalier 1350 s'est développée sur la commune de La Salle-les-Alpes/Serre-Chevalier 1400 à la fin des années 60 à l'initiative d'un particulier.

L'exploitation en régie directe est intervenue en mai 1974 et la station s'est alors développée, nul ne peut le contester depuis.

Les coûts financiers ont toujours été assurés sans recours inconsidéré à la fiscalité, tout en maintenant un emploi local non négligeable et par là même une économie active dans la vallée.

Il est évident que les années d'enneigement insuffisant ont ponctuellement placé la commune dans des situations plus difficiles, mais celle-ci a toujours fait face à ses engagements financiers.

Depuis 1998, les communes de Monêtier-les-Bains et La Salle-les-Alpes ont choisi de confier la gestion et l'exploitation de leur domaine skiable à la SAEML Serre-Chevalier Ski-Développement, dans le cadre d'une délégation de service public.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA
SAEML SERRE-CHEVALIER SKI DEVELOPPEMENT*

Toutes les attentes sur la nécessité de mieux organiser l'intercommunalité du ski et sa performance économique sont à présent satisfaites par l'effet :

- de contrats de délégation de service public de type concession passé par 3 ou 4 communes de Serre-Chevalier en novembre 1998 avec la SAEML Serre-Chevalier Ski Développement ;
- d'un accord de coopération signé en avril 2001 avec la régie des remontées mécaniques de Saint-Chaffrey associant nos efforts pour un développement durable et commun de la station.

