



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en plusieurs fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

COUR DES COMPTES

# Le rapport public annuel

## Synthèses



Février 2007

### Avertissement

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

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

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

# Sommaire

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

1	Les prêts bonifiés à l'agriculture	5
2	Les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT	6
3	Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles	8
4	Les chambres d'agriculture de Corse	10
5	Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME	11
6	Le crédit d'impôt recherche	13
7	La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication	14
8	Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré	15
9	La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle	16
10	La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle	18
11	La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)	20
12	Les urgences médicales : constats et évolution récente	22
13	La politique des soins palliatifs	24
14	Les aides personnelles au logement	26

# Sommaire

- 15 La rétention des étrangers en situation irrégulière .....28
- 16 Trois aménagements à vocation culturelle et de loisirs .....30
- 17 Les marchés de construction et de rénovation de l'office public  
d'HLM de Montereau .....33
- 18 La commune de Bussy Saint-Georges (Seine-et-Marne) .....34
- 19 La Commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse) .....35
- 20 La gestion des fonds publics par la Polynésie française .....36
  
- 21 **Synthèse du second fascicule : “Les suites données aux  
observations des juridictions financières” .....38**

## 1 Les prêts bonifiés à l'agriculture

Les prêts bonifiés à l'agriculture sont accordés par les banques pour des montants d'environ 600 M€ par an. Destinés à financer en priorité l'installation des jeunes agriculteurs et la modernisation des exploitations, ils bénéficient d'un taux d'intérêt inférieur au taux du marché, la différence, dite "bonification d'intérêt", étant prise en charge par le budget de l'Etat et, depuis 2001, par le budget de l'Union Européenne pour une dépense totale voisine de 200 M€ par an. Cette dépense n'est pas payée aux bénéficiaires des prêts mais à un organisme public, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (le CNASEA), qui règle les banques.

Le CNASEA doit contrôler les factures qui lui sont adressées en s'assurant que les conditions d'octroi des prêts ont été respectées.

Bien que ce système existe depuis 1961, les premiers contrôles n'ont été effectués qu'en 2001. Ils ont été rapidement interrompus à la demande des banques qui en contestaient la méthode. Ce n'est qu'en mai 2006 qu'une circulaire en a précisé les règles. Les résultats de ces contrôles, portant rétrospectivement sur les exercices 2000 à 2005, ne devaient être connus qu'à la fin de 2006.

Une convention a été passée en 2004 entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA ; au terme de cette convention, le CNASEA qui est l'organisme payeur de l'Etat et de l'Union européenne est chargé du contrôle des services déconcentrés de l'Etat dans leur fonction de validation des prêts bonifiés. Les directions départementales de l'agriculture pourraient effectuer directement les contrôles qui relèvent de leur mission.

La Cour s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur un système qu'elle a toujours considéré comme insatisfaisant. Une telle organisation et les lourdeurs de fonctionnement qui en résultent conduisent aujourd'hui à s'interroger sur le maintien d'un régime de prêts qui s'ajoute à de nombreuses autres aides en faveur de l'installation et de la modernisation et pourrait facilement être remplacé par un accroissement des aides directes existantes.

## 2 Les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT

L'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), qui ont fusionné en 2006 pour former l' "Office de l'élevage" ont versé 334 M€ d'aides nationales aux filières de l'élevage en 2005.

Dispersées entre une cinquantaine de dispositifs permanents auxquels s'ajoutent les mesures temporaires d'urgence, elles visent souvent les mêmes objectifs que d'autres aides attribuées à ces filières par l'Etat, les collectivités territoriales, les interprofessions et d'autres établissements publics. Les aides payées par les deux offices font ainsi souvent double emploi avec celles payées par le CNASEA dans le cadre du plan de développement rural national. C'est, par exemple, le cas des subventions aux bâtiments d'élevage financées par les offices et des prêts bonifiés. La Cour appelle à une évaluation et à une refonte de l'ensemble de ces aides nationales qui sont pour le moment très mal coordonnées et rarement évaluées.

Elle recommande aussi un recensement systématique des aides reçues par chaque bénéficiaire de façon à mieux connaître la répartition des subventions à l'agriculture et à éviter les cumuls irréguliers.

Par ailleurs, les aides nationales à l'élevage respectent désormais mieux les réglementations nationale et communautaire mais il reste des progrès à faire. En particulier, la pratique des lettres interministérielles par lesquelles les ministres demandent aux directeurs d'office de prendre des mesures irrégulières en l'état, parfois en faveur d'un unique bénéficiaire, devrait être abandonnée ou, au moins, strictement limitée. Une amélioration des dispositifs permanents de couverture des risques auxquels les agriculteurs sont exposés permettrait par ailleurs de réduire le besoin de mesures d'aide mises en place dans l'urgence au moyen de ces lettres interministérielles.

Les aides nationales sont souvent payées par les offices à des "maîtres d'œuvre", choisis de gré à gré, qui les distribuent après avoir instruit les

# Le rapport public annuel

## Observations des juridictions financières

dossiers. Le contrôle exercé par les services des offices et de l'Etat sur ces organismes est insuffisant. Il conviendrait de le renforcer mais la Cour souhaite surtout une redéfinition du rôle de ces maîtres d'œuvre dans le cadre plus général d'une réorganisation des divers réseaux qui distribuent les aides nationales à l'agriculture. Les offices devraient en particulier payer directement les aides aux bénéficiaires finals.

La Cour souhaite enfin que soit revue la répartition des fonctions d'instruction et de contrôle des aides

entre les offices et les services déconcentrés de l'Etat qui contribue à une dilution des responsabilités. Les enquêtes de la Cour ont montré que des subventions, notamment des aides d'urgence, peuvent être versées sans contrôle réel de l'éligibilité des bénéficiaires. Les procédures mises en œuvre devraient faire l'objet d'audits réguliers qui, à ce jour, n'ont jamais été organisés.

## 3 Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

Les cotisations volontaires obligatoires (CVO) constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles, organismes qui regroupent tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants...) autour de missions d'intérêt commun. L'intitulé paradoxal de ces cotisations reflète l'ambiguïté de leur statut : décidées librement par les interprofessions, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel. On estime aujourd'hui à près de 300 M€ par an ce mode de financement. La tendance est à l'augmentation, du fait de l'ouverture du dispositif à de nouveaux secteurs comme celui de la forêt, et de l'élargissement, par les lois d'orientation agricoles successives, du champ d'action offert aux interprofessions.

Les contrôles de la Cour sur les interprofessions les plus représentatives des différents secteurs concernés (vins, viandes, semences...), ne mettent pas en cause ce mécanisme original qui responsabilise les professionnels et favorise la

recherche de consensus entre des familles aux intérêts parfois opposés. Néanmoins, l'application du dispositif interprofessionnel soulève plusieurs observations.

Les interprofessions conservent des réserves financières d'un montant parfois élevé, supérieur à une année de cotisations. Les taux de cotisation fixés paraissent alors excéder les besoins, ou en tout cas les capacités d'utilisation des fonds. La Cour recommande que l'Etat prenne en compte la situation financière de ces organismes avant d'approuver les taux de cotisation stipulés dans leurs accords.

Plusieurs accords étendus ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement. Mais la possibilité offerte aux interprofessions de prélever des cotisations obligatoires suppose l'existence d'un accord portant sur la réalisation d'actions d'intérêt général dont la loi dresse la liste et la Cour recommande à l'administration



# Le rapport public annuel

## Observations des juridictions financières

de ne pas étendre des accords dont les objectifs n'auraient pas été précisés.

Les interprofessions financent parfois les organisations professionnelles qui les composent en leur reversant une part des CVO perçues. Il s'agit soit d'indemniser leur participation au fonctionnement de l'organisme, ceci sans fondement évident, soit de rétribuer l'exécution de missions que l'interprofession leur délègue. La Cour recommande que les services de l'Etat veillent à l'utilisation régulière des fonds collectés.

Les interprofessions, de droit privé, et les offices agricoles, établissements publics, ont des champs d'action très proches (connaissance des marchés, organisation des filières, renforcement de la qualité...). La cohérence des actions conduites par les deux types

d'organismes n'est pas assurée et dépend surtout des bonnes volontés de leurs dirigeants respectifs. Dans un contexte en forte mutation notamment en raison du regroupement de plusieurs offices en une structure unique, la Cour recommande qu'une attention particulière soit portée à l'évolution respective des interprofessions et des offices d'intervention agricoles et que l'efficacité et l'efficience globale du système soient assurées.

## 4 Les chambres d'agriculture de Corse

Les 3 600 exploitations agricoles corses sont représentées par deux chambres d'agriculture départementales, une chambre régionale d'agriculture et un service interdépartemental à vocation régionale, le Centre régional d'expansion et de promotion agricole de la Corse (CREPAC). Ces organismes dépendent étroitement des subventions publiques, qui leur sont versées par l'intermédiaire d'un autre établissement, l'office de développement agricole de la Corse (ODARC). Le nombre élevé d'organismes de représentation et de financement agricoles, qui est propre à la Corse, entraîne un alourdissement des dépenses et des retards qui pourraient être évités par des regroupements et par la simplification des circuits financiers.

La situation financière des chambres d'agriculture a par ailleurs été compromise par des pratiques de gestion peu rigoureuses, notamment un recouvrement défaillant des créances, et des actions mal engagées.

Ainsi, les loyers dus à la chambre d'agriculture de Corse du Sud par des syndicats agricoles ou des organismes professionnels n'ont pas été perçus pen-

dant plus d'une décennie. En Haute Corse, la chambre tarde à récupérer les sommes dues par les agriculteurs en rémunération des services rendus.

L'échec du centre agroalimentaire du Vazzio chargé de transformer et de commercialiser les produits locaux de l'élevage a grevé lourdement les comptes de la chambre d'agriculture de Corse du sud pendant plusieurs années. En dépit de concours importants de l'Etat, de l'Union européenne et de la région, et à la suite de multiples défaillances et déboires dus à des prévisions trop optimistes, à des modes de financement insuffisamment rigoureux, ce centre a fermé ses portes dix huit mois après son ouverture.

La Cour recommande un regroupement des organismes agricoles, une simplification des circuits de financement et le retour à une gestion plus respectueuse de l'intérêt financier des organismes publics.

## 5 Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME

Sur la période de 2000 à 2005, les politiques publiques d'aide aux PME ont été plus particulièrement centrées sur l'appui à la création, au développement au cours des premières années et à la transmission. Elles se sont traduites notamment, à la suite des états généraux de la création d'entreprise (avril 2000), dans la loi pour l'initiative économique du 1er août 2003 et la loi en faveur des PME du 2 août 2005.

Le montant annuel des aides examinées par la Cour peut être évalué à plus de 6 Md€, dont 3 Md€ pour des aides budgétaires et fiscales et 3 Md€ correspondant à une estimation des avantages accordés aux très petites entreprises, sous forme d'allègements de contributions ou d'obligations diverses prévues par le droit du travail

En matière de création d'entreprise, les mesures ont porté sur la simplification administrative, le soutien au financement et l'appui aux créateurs, notamment s'agissant des demandeurs d'emplois. Malgré l'absence d'évaluation de

ces mesures à ce stade, on peut penser qu'elles ont permis d'accompagner et d'amplifier le mouvement de forte progression de la création d'entreprise, amorcé à compter de 2003. Il reste à déterminer si, au-delà de cet aspect quantitatif, ces aides ont permis d'améliorer le taux de survie des entreprises ainsi créées.

L'examen des aides au développement et à la transmission des PME fait apparaître un choix préférentiel pour l'outil fiscal. Cependant les conditions pour que ces aides fiscales soient efficaces ne sont actuellement pas réunies : multiplication des dispositifs fiscaux spécifiques, insuffisances en matière d'évaluation tant a priori qu'a posteriori, imprécision des chiffrages. Les recommandations formulées par la Cour et le Conseil des impôts relatives à la maîtrise des dépenses fiscales restent donc pleinement d'actualité. En particulier, il conviendrait que leur préparation, leur suivi et leur évaluation soient substantiellement améliorés.

# Le rapport public annuel

## Observations des juridictions financières

S'agissant du développement des PME, les activités éligibles ont été élargies et n'ont pas été revues après l'intervention de mesures fiscales générales. La principale mesure générale en vigueur, à savoir l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, n'est plus aujourd'hui orientée principalement vers le renforcement des fonds propres des PME industrielles et commerciales.

En matière de transmission des PME, les mesures nouvelles retenues, dont le coût budgétaire est particulièrement important, ont consisté en des exonérations de plus-values de cession et des réductions de droits de mutation. Pour les transmissions par rachat, ces mesures bénéficient au patrimoine du cédant. Aucun bilan ne permet encore de démontrer qu'elles sont de nature à assurer la pérennité des entreprises ainsi transmises.

La Cour constate de manière générale que dans ce domaine, l'absence de diagnostic préalable et de définition précise des objectifs, la multiplicité des intervenants dans des dispositifs d'aide très variés et l'absence de système d'évaluation rendent difficile l'appréciation de l'impact des aides mises en place en faveur des PME.

## 6 Le crédit d'impôt recherche

Comme la quasi-totalité des pays de l'Union européenne, la France a mis en place des aides publiques à la recherche. Elles s'inscrivent dans l'objectif, réaffirmé par le Conseil européen de Barcelone, de renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'Europe.

Le crédit d'impôt recherche, qui consiste à permettre aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche éligibles d'obtenir une créance fiscale sur l'Etat, a été instauré pour la première fois en 1983 pour une période limitée. Il a été constamment reconduit. A l'origine, le crédit d'impôt était basé sur l'accroissement des dépenses de recherche. Au début des années 2000, ce mécanisme a montré ses limites. Moins d'entreprises en bénéficiaient réellement et pour des montants qui diminuaient. Pour remédier à cette situation, le régime a été complété à compter de 2004 par la prise en compte pour partie du volume des dépenses. Cette réforme s'est traduite par un quasi doublement du coût de la créance pour l'Etat qui a atteint près de 900 M€ en 2005.

La forte augmentation attendue de ce coût budgétaire au cours des prochaines années doit conduire à développer davantage les moyens d'évaluation des effets du crédit d'impôt recherche notamment au regard du type des entreprises ainsi aidées.

Pour être pleinement efficace, un mécanisme de crédit d'impôt recherche, entendu comme moyen privilégié d'incitation à la recherche, doit reposer sur des dispositifs stables dans le temps, simples d'application et faciles de compréhension. Le crédit d'impôt recherche n'a satisfait qu'imparfaitement à ces principes. Modifications fréquentes de l'assiette et du champ, imprécision de la définition des activités et des dépenses éligibles, procédures de contrôle insuffisamment formalisées sont les principaux défauts du système actuel auxquels la Cour recommande de remédier au plus vite au regard des enjeux de cette politique. En outre, les modalités de prise en compte des avances remboursables pour la détermination du crédit d'impôt recherche devraient être améliorées puisqu'elles risquent, selon les modalités actuelles, de conduire à un cumul de financement public d'une même opération lorsque l'avance remboursable est transformée en subvention. Pour éviter ce risque de double emploi, il conviendrait de déduire les avances remboursables de l'assiette du crédit d'impôt recherche l'année de leur attribution et non l'année au cours de laquelle elle se transforment en véritables subventions.

## 7 La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC)

Les STIC regroupent les secteurs des télécommunications, du logiciel, du multimédia et de la micro-électronique. Jusqu'en 2000, les STIC se pratiquaient de manière dispersée et diffuse. A la fin des années 1990, la communauté de la recherche et les pouvoirs publics, se basant sur des études approfondies, se rencontrent sur plusieurs affirmations. Les STIC sont une science autonome qui enrichit le paysage de la science. Les STIC sont un enjeu crucial pour l'indépendance et la sécurité nationales qui place la recherche STIC dans une compétition qui n'existe pas avec autant d'intensité pour les autres sciences. Les STIC sont au centre de la croissance et de la compétitivité : toutes les études convergent sur ce point, notamment la ligne arrêtée par le Conseil européen au printemps 2000 (stratégie de Lisbonne) qui vise à faire de l'Europe la première économie de la connaissance et de l'information au monde d'ici 2010.

En 2000, deux comités interministériels font des STIC, avec les sciences du vivant, la priorité de la recherche française. De 2000 à 2002, les STIC montent en puissance, conformément au plan arrêté par les comités. Les instances de stratégie et de suivi produisent des

travaux et les organismes voient leurs moyens augmenter, soit du fait des dotations budgétaires, soit par redéploiement interne.

Mais l'effort se relâche. Les instances de veille et de suivi voient leurs travaux suspendus ou perturbés par de longues périodes d'attente du décret de renouvellement. Le département spécialisé créé quelques années plus tôt au Centre national de la recherche scientifique est supprimé. Les crédits incitatifs sont en décline significative dès 2003 et asséchés en 2004 ; les réseaux de recherche et d'innovation technologiques, au centre du dispositif des STIC, sont contraints à l'inaction. La priorité STIC semble perdue de vue. De récentes publications attestent de la persistance du retard français au risque de gaspiller les fonds publics importants investis dans ce secteur.

Les perspectives plus favorables ouvertes en 2005-2006 sont à conforter mais laissent des questions en suspens : la place et le rôle d'une nouvelle instance de suivi stratégique dédiée aux STIC ; l'articulation des différentes sources de financement ; la nécessité de disposer d'instruments d'évaluation de cette politique.

## 8 Les marges d'initiative des établissements publics d'enseignement du second degré

Les collèges et les lycées bénéficient d'une certaine capacité d'action en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de projets d'établissement, d'agencement des moyens d'enseignement et de diversification des dispositifs pédagogiques. Ces marges de manœuvre ont été amplifiées par la loi de 2005 sur l'avenir de l'école. En revanche, de nombreuses contraintes continuent de peser sur eux notamment dans les domaines des choix budgétaires, de la définition de l'offre de formation et de la gestion des ressources humaines.

A partir d'un échantillon de 48 collèges et lycées dans les académies d'Aix-Marseille, Bordeaux, Limoges, Paris et Strasbourg, la Cour a constaté que les établissements les plus actifs se sont engagés dans des initiatives très variées qui visent à adapter leur organisation pédagogique à la spécificité de leur environnement et de leurs publics scolaires. En associant les équipes enseignantes à ces démarches, les équipes de direction jouent désormais un rôle décisif dans la définition et l'animation des projets. Cette tendance n'est certes ni générale, ni encore pleinement mesurable dans

ses effets mais la Cour estime qu'il faut l'encourager en valorisant plus systématiquement les initiatives des établissements.

Dans ce nouveau contexte, les relations entre l'académie et les établissements doivent évoluer : à une tutelle administrative "classique" doit succéder un pilotage académique fondé sur un dialogue plus constructif, grâce aux trois outils de régulation qui se sont développés ces dernières années : la lettre de mission du recteur aux nouveaux chefs d'établissement ; le projet d'établissement ; le contrat d'objectifs entre établissement et académie, institué par la loi de 2005 sur l'avenir de l'école.

La Cour considère que ces contrastes témoignent d'une mutation en cours qui nécessite une redéfinition précise du rôle des services académiques vis-à-vis des établissements. Elle considère que, dans ce contexte, la place centrale des établissements dans la stratégie de performance du système éducatif et la nécessité de leur donner des marges d'action doivent être pleinement reconnues.

## 9 La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle

Le “régime des intermittents du spectacle” comporte deux dispositifs distincts.

Le premier, géré par l'Unédic, fait l'objet de deux annexes à la convention générale d'assurance chômage dont l'une (l'annexe 8) couvre les techniciens et l'autre (l'annexe 10) les artistes du spectacle vivant (théâtre, cirques, ...).

Devant l'évolution incontrôlée des effectifs d'intermittents qui ont plus que doublé en dix ans, les partenaires sociaux ont décidé en 2003 de durcir les conditions d'admission dans les annexes 8 et 10, jusque là très favorables. La réforme a abouti à une interruption de la dégradation des comptes des annexes 8 et 10 ainsi qu'à une légère diminution des effectifs indemnisés.

Elle n'a pas interrompu le mouvement de longue période tendant au raccourcissement des durées de travail et à la baisse du rapport entre les périodes de travail et d'indemnisation ; en outre, elle a engendré une augmentation de près de 25 % de la prestation journalière moyenne depuis 2003.

Les conditions de lutte contre certains abus n'ont été que faiblement

améliorées : la “permittance”, qui désigne le phénomène selon lequel des salariés bénéficiant du régime de l'intermittence sont employés de façon permanente ou quasi permanente par un même employeur, concerne aujourd'hui 14 % des allocataires des annexes 8 et 10, sans qu'aucune disposition des conventions régissant le régime n'ait visé à décourager ce phénomène particulièrement coûteux pour l'assurance chômage. Les actions de lutte contre la fraude ne mobilisent que des moyens limités, même s'ils sont en augmentation depuis 2003, et ne permettent pas de prendre en compte le risque découlant d'une éventuelle collusion entre employeurs et salariés.

Le second régime d'indemnisation de l'intermittence a été créé par l'Etat en 2004. Il a d'abord été organisé sous la forme d'un “fonds spécifique provisoire”, puis d'un “fonds transitoire”. Ces fonds successifs, alimentés par des crédits du ministère chargé de l'emploi ont eu pour objet essentiel de maintenir une indemnisation pour les personnes que les nouvelles règles excluaient du bénéfice des annexes 8 et 10.



Les dépenses de ces deux fonds ont augmenté très rapidement : elles ont atteint en 2006 près de 150 M€. Le partage de responsabilité entre le ministère de la culture et celui chargé de l'emploi n'a facilité ni l'identification des responsabilités dans la dérive financière observée à partir de 2005, ni la prise de décisions visant à la maîtriser.

Afin de répondre à cette situation qui menace à terme la viabilité du régime, et au-delà de l'accord auquel les partenaires sociaux sont parvenus le 21 décembre 2006, qui prolonge la logique de celui de 2003, la Cour des comptes a émis plusieurs recommandations dont les principales sont les suivantes :

- faire établir par les ministères concernés, avec l'appui de l'Unédic, un rapport annuel public retraçant l'évolution des principales caractéristiques de l'emploi et de l'indemnisation des intermittents ;

- poursuivre le réaménagement du fonctionnement des annexes 8 et 10 en redéfinissant de façon plus stricte le champ des annexes 8 et 10, en responsabilisant davantage les employeurs au moyen de taux de cotisation variables en fonction du nombre de journées d'indemnisation induites par chacun d'entre eux et en intensifiant les efforts de lutte contre la fraude ;

- mettre fin aussi rapidement que possible au fonds transitoire et, dans le cas où un fonds pérenne serait mis en place, doter celui-ci de structures permettant un pilotage satisfaisant, notamment en identifiant clairement les responsabilités respectives des différentes administrations concernées par sa gestion.

## 10 La collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle

La Cour, compétente depuis 2000 pour contrôler les organismes paritaires collecteurs agréés de la formation professionnelle (OPCA), a contrôlé un ensemble d'OPCA dont la collecte représente 30 % du total, qui s'est élevée à 5,14 Md€ en 2005.

En dépit des efforts engagés depuis 1993, les OPCA sont trop nombreux : on compte 98 OPCA de branche et deux réseaux interprofessionnels. Cette dispersion, et notamment la logique de branche, ne permet que très partiellement la coordination avec les autres acteurs de la formation continue et notamment les régions. Les modes d'organisation de la collecte sont en outre très divers d'un OPCA à l'autre et la Cour a pu constater une pratique parfois excessive en matière de "délégation de la collecte" à des tiers.

La concurrence entre OPCA se développe. Depuis 2004, la péréquation nationale des sommes collectées au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation est effectuée par le fonds unique de péréquation

(FUP) qui reçoit 5 à 10 % de la collecte. Les OPCA interprofessionnels sont ainsi privés du prélèvement de 35 % qui existait auparavant à leur profit, ce qui les conduit à rechercher de nouveaux types d'intervention en direction des entreprises. Bien implantés sur le terrain, ils deviennent, notamment par la pratique de "l'hébergement de branche", les concurrents des OPCA de branche.

Les contrôles sur les actions entreprises sont insuffisants, qu'il s'agisse de ceux exercés par les services de l'Etat qui disposent de peu de moyens à cet effet alors que leurs pouvoirs ont été renforcés par la loi de 2004, ou de ceux que les organismes collecteurs mettent en place et dont le contour demeure imprécis.

La progression de la collecte est à l'origine d'une grande aisance financière pour les organismes collecteurs bien que les prélèvements pour financer leur frais de gestion soient plafonnés. Les montants collectés ont progressé entre 2000 et 2005 quatre fois plus vite que le PIB, notamment en raison de l'externalisation croissante des actions de formation

des entreprises au profit des OPCA. La Cour souhaite que le mode de calcul du prélèvement pour frais de gestion soit mieux adapté au contexte actuel de progression de la collecte et tienne compte des nouveaux modes d'intervention des OPCA, en particulier du recours à la délégation de paiements au profit des entreprises.

Cette situation n'encourage pas la mise en place d'une gestion rigoureuse, qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou de la mise en œuvre de systèmes informatiques, domaines dans lesquels tous les organismes contrôlés, sauf un, ont connu de graves mécomptes.

Enfin, la Cour a constaté que la contribution au financement du paritarisme était l'occasion de dérives. Elle

souhaite que l'assiette des prélèvements soit précisée, qu'elle soit identique pour les deux types de prélèvements opérés à ce titre et que les OPCA exigent des membres de leur conseil d'administration des justificatifs plus précis des dépenses qu'ils engagent au titre de leur responsabilité de co-gestionnaire. Elle recommande enfin que le FONGEFOR se dote d'outils lui permettant de suivre la consommation des sommes versées aux confédérations professionnelles.

## 11 La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)

L'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) a été créée en 1974 pour participer à la mise en oeuvre des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 relative à la formation professionnelle continue. Constituée par la Fédération hospitalière de France et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière, elle assure la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue.

Elle collecte, gère et mutualise les cotisations qui lui sont versées par les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux adhérents, qui sont tenus de consacrer au moins 2,1 % de leurs charges salariales à la formation de leurs agents titulaires et non titulaires (hors personnel médical). En 2005, 90 % des établissements étaient membres de l'association et lui versaient 258,8 M€ de cotisations. Ni l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris ni les établissements de La Martinique et de La Guadeloupe n'en sont membres.

L'ANFH gère également le produit de la cotisation de 0,20 % des salaires versés par tous les établissements publics de santé et médico-sociaux pour financer le congé de formation professionnelle et le bilan de compétences. En 2005 elle a ainsi perçu 44,2 M€.

La Cour a constaté la persistance de lourdeurs et d'insuffisances qui réduisent la capacité de l'ANFH à mener une action à la hauteur des enjeux de la formation professionnelle continue dans le monde hospitalier et médico-social, alors même que l'évolution des métiers et des organisations de travail justifie dans ce secteur un effort particulier de formation.

L'association accorde une place prépondérante à ses vingt-cinq délégations régionales, dont certaines sont de taille modeste : si cette organisation maintient un rapport de proximité avec les personnels hospitaliers, elle entraîne une grande autonomie des sections régionales qui réduit l'efficacité de la chaîne de décision et la capacité d'impulsion et d'évaluation de l'échelon central, dont

les directives ne sont pas toutes suivies d'effet. Elle engendre en outre des frais de fonctionnement importants. Un allègement des structures de l'ANFH paraît donc souhaitable.

La faiblesse des outils de gestion, marquée notamment par l'absence de contrôle interne, le caractère incomplet de la comptabilité analytique et l'insuffisance des tableaux de bord, constitue une carence manifeste, déjà observée lors de précédents contrôles. Elle est progressivement corrigée par l'introduction d'un management par projet, le renforcement des moyens d'audit, la définition d'un schéma directeur des systèmes d'information plus ambitieux et une gestion des ressources humaines plus individualisée.

La politique de mutualisation des fonds de la formation continue est insuffisante. Les établissements ont la faculté de verser une cotisation supplé-

mentaire, mais les fonds concernés ne sont pas mutualisés et restent à leur disposition : ils constituent une sorte de réserve de trésorerie.

Le montant des excédents cumulés de l'ANFH est trop important : 148,75 M€ pour la période 1998-2005. Cette situation s'explique par l'absence de dispositif juridique de limitation du réemploi des disponibilités excédentaires, contrairement à la règle qui prévaut pour les OPCA de droit commun, par la sous-consommation par les établissements adhérents de leurs crédits de formation et par l'insuffisant dynamisme de l'association. Bien qu'un infléchissement de tendance ait été noté en 2005, une politique volontariste de réduction des excédents devra être conduite, notamment en renforçant le dispositif de mutualisation.

## 12 Les urgences médicales : constats et évolution récente

Les urgences médicales sont accueillies dans 631 sites hospitaliers publics ou privés répartis sur l'ensemble du territoire national. Ces sites ont bénéficié d'un renforcement significatif de leurs moyens : le plan "Urgences" de septembre 2003 a permis de créer 2 321 postes dans toutes les structures (SAMU, SMUR et services d'urgence) ; les effectifs de chaque site ont augmenté en moyenne de 3,6 équivalents temps plein.

Ces sites ont reçu 14 millions de patients en 2004, soit deux fois plus qu'en 1990. Aujourd'hui, la croissance de leur activité tend à se ralentir. L'augmentation de la fréquentation des services d'urgence n'est pas liée à une dégradation de l'état de santé de la population : la mobilisation immédiate de moyens médicalisés lourds n'est nécessaire que dans moins de 3 % des cas et 20 % seulement des patients sont hospitalisés après leur passage dans un service d'urgence. Alors qu'ils étaient destinés initialement à la prise en charge des malades les plus atteints, les services d'urgence hospitaliers assurent en réalité pour une part importante de

leur activité une fonction de consultations non programmées.

La gestion des flux des patients est devenue une difficulté récurrente dans de nombreux établissements et entraîne des délais d'attente.

Les pouvoirs publics ont multiplié les mesures pour tenter de limiter l'afflux des patients dans les services d'urgence en organisant une meilleure coordination entre tous les acteurs : sapeurs-pompiers, ambulanciers, SMUR, médecins de ville et médecins hospitaliers notamment afin d'améliorer la régulation en amont. Le dispositif de la permanence des soins (DPS) est destiné à réorganiser les modalités de la participation des médecins libéraux aux gardes, les interconnexions entre le 15 et le 18 sont obligatoires, des conventions précisent le rôle et les missions des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), des SAMU et des ambulanciers privés, et la régulation téléphonique entre les médecins libéraux et les SAMU est mieux organisée.

Ces mesures ont eu un impact limité. Ainsi, le développement des coopérations entre médecins de ville et services d'urgence, sous forme de consultations non programmées organisées à l'intérieur de l'hôpital, reste embryonnaire et l'implantation des maisons médicales de garde est plus le fait d'initiatives locales que d'un plan préalablement défini.

Le fonctionnement du système gagnerait en efficacité si le pilotage du dispositif était simplifié et régionalisé, les systèmes d'information développés et l'organisation interne des services rationalisée. Les effectifs supplémentaires accordés par le Plan "Urgences" n'ont généralement pas été accompagnés de la réorganisation des services permettant l'ajustement des effectifs au nombre de passages. L'enquête réalisée par les chambres régionales des comptes a montré par ailleurs que certains services d'urgence fonctionnaient

comme des services de consultations externes à la demande même de l'hôpital.

La France a construit progressivement un système de prise en charge des urgences médicales centré sur l'hôpital qui rend un réel service à la population. L'hôpital reste aujourd'hui encore le lieu de l'expression de la demande de soins. L'amélioration du dispositif dépend moins aujourd'hui de nouveaux moyens financiers que de mesures relatives à l'orientation des patients, à l'organisation des services et à la coordination de l'activité hospitalière avec celle de la médecine de ville.

## 13 La politique des soins palliatifs

En France, les soins palliatifs ne sont devenus un droit et un objectif de politique nationale de santé publique que depuis 1986. Les lois du 9 juin 1999 relative à l'accès aux soins palliatifs et du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie en ont fait un thème majeur. Un plan triennal de 1999 à 2001 puis un programme quadriennal de 2002 à 2005 ont organisé leur développement.

L'enquête de la Cour met en évidence un développement notable de l'offre de soins palliatifs auxquels plus de 2 000 lits spécifiques (lits identifiés et lits en unités de soins palliatifs) étaient consacrés à la fin de 2004. Ce chiffre demeure toutefois inférieur à celui qui résulterait de l'application de la norme proposée en 1999 par le Conseil économique et social de cinq lits d'unités de soins palliatifs pour 100 000 habitants, soit 3 000 lits environ.

L'offre des soins palliatifs s'avère en fait très inégale selon les régions, et sa croissance se poursuit à un rythme à très différent selon les différents dispositifs de prise en charge, unités hospita-

lières dédiées, lits identifiés, équipes mobiles et surtout réseaux ville-hôpital et hospitalisation à domicile qui appellent un effort particulier.

La prise en compte des besoins de soins palliatifs dans les établissements médico-sociaux est quant à elle insuffisante. La Cour réitère la recommandation qu'elle avait émise à l'occasion de son rapport sur les personnes âgées dépendantes de mettre en place les moyens en personnel et donc les dispositifs tarifaires permettant de faire face à une demande croissante.

Des études sont prévues pour mieux définir les besoins à satisfaire, et la norme proposée par le Conseil économique et social doit être précisée. Il importe surtout que l'offre de soins palliatifs soit évaluée en termes de qualité et que les référentiels en préparation voient le jour rapidement.

La Cour s'inquiète de l'intégration des financements spécifiques dans le "plan cancer" du fait du risque qu'elle représente d'en limiter le développement à cette seule pathologie et d'en réduire l'importance dans l'esprit du



public et des professionnels. Certes, la mise en place de la tarification à l'activité a été l'occasion de créer des tarifs spécifiques, et les schémas régionaux d'organisation sanitaire intègrent des volets dédiés aux soins palliatifs, mais leur développement appelle des moyens supplémentaires que la Cour recommande d'individualiser dans un programme particulier.

Enfin, elle recommande de surveiller l'application de la tarification à l'activité (T2A) dans le domaine des soins

palliatifs ; en effet, les tarifs spécifiques adoptés sont de nature à favoriser ces derniers mais peuvent entraîner des effets pervers, notamment parce que leur caractère forfaitaire est mal adapté à la durée très variable des soins.

## 14 Les aides personnelles au logement

Plus de 6 millions de ménages en grande majorité locataires mais pour certains accédants à la propriété, bénéficient aujourd'hui d'une aide personnelle au logement leur permettant de réduire leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges). Il existe trois types d'aides personnelles au logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement à caractère social (ALS)<sup>(1)</sup>. Les aides personnelles au logement sont financées, selon des modalités complexes, par l'Etat (pour 38,6 %), la sécurité sociale (pour 50 %) et des cotisations des employeurs. Les trois aides sont calculées par application d'un barème tenant compte des ressources, des loyers ou charges d'accession et des caractéristiques familiales des bénéficiaires.

Deux réformes importantes intervenues entre 1991 et 2001 ont contribué à

leur forte montée en charge : le “bouclage” qui a conduit à une extension importante du nombre de bénéficiaires et l'unification des barèmes dans le secteur locatif qui s'est traduite par un alignement vers le haut des montants versés. En conséquence, les aides personnelles au logement représentent aujourd'hui un poids croissant pour les finances publiques : en 2005, elles se sont élevées à 13,8 Md€.

Le dispositif rencontre aujourd'hui deux types de difficultés :

- l'érosion continue de l'efficacité sociale des aides, due à une sous-évaluation chronique des barèmes par rapport à l'évolution des loyers et charges réellement supportés par les bénéficiaires ;

- la dégradation de l'efficacité sociale des aides qui pénalise particulièrement les allocataires du parc privé : il leur est appliqué le même niveau de loyer-plafond et ils perçoivent le même montant d'aide depuis l'unification des barèmes

(1) L'ALF et l'ALS peuvent être regroupées sous le terme d'allocation de logement (AL).

dans le secteur locatif alors que les loyers y sont supérieurs à ceux du parc social.

Sur le premier point, la Cour estime que dans un contexte de fortes contraintes pesant sur les finances publiques, le maintien de l'efficacité sociale du dispositif conduit à réduire progressivement l'effectif bénéficiaire. Une première piste pour y parvenir serait de poursuivre la baisse des revenus d'exclusion, déjà engagée par les pouvoirs publics depuis plusieurs années. La Cour estime, en outre, que le recentrage du public des étudiants bénéficiaires pourrait être poursuivi notamment en relevant le

plancher de ressources des étudiants non boursiers.

Sur le second point, il conviendrait d'étudier la piste consistant à découpler les loyers-plafonds en allocation de logement (AL) et en aide personnalisée au logement (APL) afin de les fixer à un niveau supérieur en AL. L'avantage relatif conféré aux allocataires du parc privé compenserait alors leur surcoût de loyer.

Enfin, la Cour souhaite que la contribution des aides personnelles à la politique du logement soit évaluée de manière précise.

## 15 La rétention des étrangers en situation irrégulière

La gestion des centres de rétention administrative (CRA) et des locaux de rétention administrative (LRA) utilisés en vue de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est placée sous la responsabilité de la police ou de la gendarmerie nationale. En juin 2006, vingt-deux CRA (dont seize gérés par la police) étaient en service.

En 2003, le ministre de l'intérieur a fixé l'objectif de doubler, dès l'année suivante, le nombre d'étrangers éloignés du territoire national. L'augmentation du nombre de décisions de placements et l'allongement de la durée maximale de rétention sont à l'origine de l'accroissement important du taux d'occupation des CRA, certains arrivant à saturation, et par conséquent une forte dégradation des conditions de vie entre 2002 et 2005. L'adaptation des capacités d'accueil et des conditions matérielles dans les centres de rétention administrative n'a pas été concomitante à la relance de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Les places supplémentaires n'ont correspondu aux objectifs fixés par les plans successifs qu'à la fin de l'année 2006.

Un plan d'urgence a été mis en place en 2005 pour engager la mise aux normes de l'aménagement et de l'équipement des CRA. La publication d'un règlement intérieur en 2006 marque un progrès certain, mais l'exercice de leurs droits est toujours difficile pour les étrangers retenus : le recours aux interprètes et l'information des étrangers sur leurs déplacements figurent parmi les difficultés majeures. Le recours accru aux LRA pour faire face à l'afflux d'étrangers en instance d'éloignement aboutit à l'instauration de fait d'un régime à deux vitesses dont l'usage n'est pas suffisamment encadré.

Le contrôle des centres et locaux de rétention était notoirement insuffisant. Il revient à la commission nationale de contrôle, créée en 2003 mais installée en mars 2006, de veiller au respect de l'ensemble des prescriptions relatives aux conditions de séjour des étrangers dans les CRA ainsi que dans les LRA, permanents ou temporaires, qui n'offrent pas les mêmes conditions d'accueil ni de respect des droits des personnes concernées.

L'objectif du doublement du nombre de reconduites à la frontière a été atteint, avec plus de 25 000 en 2006. Il est même dépassé désormais, grâce de la mobilisation d'importants moyens, matériels, financiers et humains, nécessaires au fonctionnement des centres, mais aussi en amont, dans les préfetures et les services de police et de gendarmerie, à la multiplication des interpellations d'étrangers en situation irrégulière et à l'instruction de mesures d'éloignement plus nombreuses.

Malgré d'incontestables progrès, l'évaluation de l'efficacité et l'efficacité de l'action publique devrait être renforcée. Le coût global de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est

encore loin d'être exactement connu. La Cour cite en particulier deux indicateurs qui mériteraient d'être plus particulièrement suivis. Le nombre relativement faible d'arrêtés de reconduite à la frontière pris après interpellations mériterait une analyse. Il en va de même pour les causes et le taux de refus de prolongation de la rétention et de remise en liberté pour vice de procédure.

La Cour souhaite en particulier que le ministère de l'intérieur se dote d'un outil d'analyse des difficultés rencontrées à chacune des étapes de la procédure.

## 16 Trois aménagements à vocation culturelle et de loisirs

### I-L'aménagement du site du "Pont du Gard"

Le département du Gard a concédé en 1996 à la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Nîmes Bagnols Le Vigan l'aménagement du site du Pont du Gard, ainsi que la réalisation et l'exploitation d'équipements destinés à l'accueil du public aux abords du monument. Le budget global des investissements représentait 31,73 M€ HT.

La qualité environnementale et architecturale des réalisations désormais achevées ne doit pas faire oublier les difficultés rencontrées et leur incidence financière.

La CCI s'est rapidement avérée dans l'incapacité de conduire l'opération à son terme et la concession, initialement prévue pour durer 50 années, a été rompue à sa demande en 2002. L'équilibre global de l'opération s'est trouvé compromis par des recettes d'exploitation très inférieures aux prévisions, du fait notamment d'une fréquentation déce-

vante du musée et des installations payantes, alors que le département avait de son côté opté pour une gratuité générale de l'accès au site et au monument.

La situation financière de la CCI, déjà précaire, a été gravement détériorée par son implication dans une opération dont l'envergure excédait manifestement ses capacités, malgré l'importance des subventions publiques obtenues. La définition du programme a fait l'objet de modifications substantielles.

Le département du Gard a pour sa part été conduit à indemniser la CCI dans le cadre du protocole de sortie de concession, et devra supporter financièrement la couverture des déficits d'exploitation, à travers le soutien qu'il s'est engagé à fournir à l'Etablissement public de coopération culturelle désormais en charge de la gestion du site.

## II - Le parc du Futuroscope (Vienne)

Le parc du Futuroscope, ouvert en 1987, a enregistré 2,8 millions de visites en 1997. Premier parc de loisirs public français, sa notoriété internationale a incontestablement contribué à la renommée du département et de la région, tout en stimulant l'activité économique locale.

Exploité jusqu'en 2000 par une société d'économie mixte locale, le parc a été brièvement confié à une société privée de 2000 à 2002. La diminution de la fréquentation, tombée à 1,6 million de visites en 2002, a finalement provoqué la reprise par une nouvelle société d'économie mixte détenue à l'origine à 60 % par le département de la Vienne.

La viabilité économique et juridique de la nouvelle société mixte est directement liée aux perspectives de fréquentation et à ses rapports avec le département. En effet, les efforts de gestion entrepris ont atteint leurs limites et, à conditions inchangées en matière de tarifs, de prestations, de période d'ou-

verture et de niveau de loyer, l'équilibre à court terme suppose 150 000 visites de plus qu'en 2005.

Du fait de l'absence de rentabilité du parc, le département de la Vienne, actionnaire majoritaire, s'est vu contraint d'intervenir continuellement pour épouger les pertes en apportant depuis l'origine d'importants fonds publics locaux qui ont atteint un montant net de 240 M€ environ de la création du parc (1984) à fin 2005. La nouvelle société mixte a, à elle seule, bénéficié de 100 M€ d'apports divers des collectivités publiques. Or certaines de ses interventions sont susceptibles de contrevenir aux dispositions nationales sur les interventions économiques des collectivités locales et aux règles de la concurrence applicables au plan communautaire. Ceci expose la société au risque de non reconduction des aides, voire à celui du remboursement, provisoire ou définitif, des aides perçues. Compte tenu de leur caractère indispensable à sa survie, une telle éventualité serait susceptible de remettre en cause la continuité de l'exploitation.

### III - L'opération Cap'découverte (Carmaux - Tarn)

Le lancement de l'opération Cap'découverte en 1997 avait comme objectif l'aménagement d'un complexe touristique de loisirs sur une ancienne mine à ciel ouvert. Le projet a bénéficié du soutien financier de l'Etat et de l'Union européenne et a notamment été avalisé par un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) le 18 mai 2000 sur la base d'un montant prévisionnel de dépenses de 54,9 M€ HT, finalement dépassé pour atteindre 66 M€.

Lancé sur la base d'estimations de fréquentation exagérément optimistes, le complexe de loisirs ne paraît pas aujourd'hui en mesure, après trois années pleines d'exploitation, de parvenir à un quelconque équilibre d'exploitation, les fréquentations constatées après trois saisons atteignant seulement 10 % du niveau primitivement escompté, au point que l'économie de l'opération se trouve remise en cause. L'insuffisance des recettes d'exploitation a eu pour conséquence le déséquilibre des comptes du syndicat gestionnaire, celui-ci allant jusqu'à s'abstenir de voter ses budgets. Elle a aussi mis en difficulté les six communes membres du syndicat, celles-

ci étant dans l'incapacité de voter leur contribution au syndicat. Ces difficultés financières ont contraint l'Etat à accorder aux communes des aides exceptionnelles en 2005 et 2006 et le département du Tarn et la région Midi-Pyrénées à devoir faire de même en 2006 au bénéfice du syndicat gestionnaire sans que les difficultés antérieures aient pour autant pris fin.

Conçue comme une opération de reconversion du territoire susceptible d'induire des externalités socio-économiques, l'opération Cap'Découverte présente à ce jour un bilan global très décevant, avec un nombre d'emplois créés et des retombées socio-économiques très faibles. Il est regrettable que cette opération n'ait pas fait l'objet d'un éclairage plus complet sur sa rentabilité socio-économique et que les risques inhérents à l'investissement n'aient pas été correctement évalués.



## 17 Les marchés de construction et de rénovation de l'office public d'HLM de Montereau

L'office public d'HLM de Montereau (Seine-et-Marne) gère 70 % des logements sociaux de la ville. Situés essentiellement dans la ZUP de Surville, les immeubles de l'office sont surtout des grands ensembles édifiés il y a plus de trente ans. Cinq opérations de construction et de réhabilitation menées de 2001 à 2004 ont été contrôlées par la chambre régionale des comptes d'Ile de France.

Le contrôle a révélé de nombreuses irrégularités dans la mise en concurrence des entreprises et dans les conditions d'intervention des sous-traitants. Des entreprises dont les capacités n'avaient pas été vérifiées et qui parfois étaient manifestement sous-dimensionnées ont été retenues ; les défaillances des entreprises ainsi sélectionnées ont été fréquentes. Les observations relatives à l'exécution des marchés publics sont aussi très nombreuses.

L'organisation de l'office de même que les moyens dont il disposait pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux étaient manifestement insuffisants. Les

contrôles du maître d'œuvre ont été lacunaires. Des insuffisances techniques ont été relevées, rendant nécessaire la démolition de certains ouvrages déjà construits.

Alors qu'un projet urbain prévoit la démolition, la réhabilitation et la construction de plusieurs milliers de logements, il est indispensable que l'office se dote de compétences techniques et juridiques adéquates pour éviter retards, déconvenues et accroissement du coût des travaux.

## 18 La commune de Bussy Saint Georges (Seine-et-Marne)

La commune de Bussy-Saint-Georges, incluse dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, a vu sa population passer de 1 500 habitants en 1990 à 17 000 environ en 2005. La convention 2002-2004 conclue entre l'Etat et la commune a maintenu une production annuelle de 600 logements et l'Etat a accordé à la commune une subvention exceptionnelle d'équilibre allant de 2,3 M€ à 3,6 M€ par an.

La situation financière de la commune s'était dégradée de façon manifeste depuis 2001 et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a formulé à cinq reprises des propositions de redressement budgétaire sur saisine du Préfet de Seine-et-Marne. Elle a constaté que si les difficultés financières résultent en partie de la rapidité du développement de la ville, elles ont été partiellement masquées dans les budgets et dans les comptes qui ont en particulier dissimulé l'importance de son endettement.

Elle a également constaté que la gestion de la commune est peu soucieuse de régularité et de rigueur. La commune a certes accepté de freiner ses dépenses de fonctionnement en 2004, mais dès 2005 elle a abandonné cet effort de rigueur et a renoncé à appli-

quer un plan de redressement financier qu'elle venait d'adopter.

Jusqu'en 2003, la commune a perçu le montant des participations versées à l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle par les promoteurs immobiliers pour le financement de locaux collectifs, mais elle n'a pas réalisé la totalité des équipements prévus.

De même, jusqu'en 2003, les droits à construire ou les terrains cédés à la ville pour l'euro symbolique n'ont pas reçu la contrepartie prévue, c'est-à-dire que les équipements publics en pied d'immeuble n'ont pas été réalisés.

Le ralentissement du rythme de construction de logements à Bussy-Saint-Georges, première recommandation formulée par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, a été entériné dans la convention 2005-2007 mais elle n'aura d'incidence sur les finances communales qu'en 2008 au mieux. Il est ensuite essentiel que les dépenses de fonctionnement soient maîtrisées. La rigueur financière suppose un plan de redressement à moyen terme. L'année 2012 s'avère à cet égard une échéance cruciale, le versement des subventions exceptionnelles de l'Etat à la commune prenant fin avec l'achèvement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.

## 19 La commune de Santa Maria Poggio (Haute-Corse)

A la suite de deux décisions contestées, l'une de résiliation de la concession de son port de plaisance, l'autre de rachat d'un bail à construction d'un centre de vacances, la commune de Santa Maria Poggio a été condamnée en 1992 et 1993. Faute de recettes à apporter en contrepartie, la commune n'a pas exécuté ces décisions de justice. Les intérêts de retard s'accumulent, le montant total dû par la commune s'élevait à plus de 26,9 M€ au 31 décembre 2005.

Saisie par les sociétés sous concessionnaires du port de la non exécution des jugements rendus en leur faveur, la Cour européenne des droits de l'Homme, par arrêt du 26 septembre 2006, a condamné l'Etat à leur verser les sommes restant dues en vertu desdits jugements, y compris les intérêts.

La prise en charge par l'Etat laisserait encore à la charge de la commune une dette immédiate de près de 9,1 M€. Or, depuis quatorze ans, la chambre régionale des comptes de Corse est chaque année saisie par le préfet du déséquilibre du budget communal et du déficit de son compte administratif. Les recettes annuelles de fonctionnement sont inférieures à un million d'euros en

moyenne sur les cinq dernières années. Les taux des impôts locaux sont, depuis 1994, fixés par le préfet aux plafonds permis par la loi de finances de l'année. La réduction du nombre des agents municipaux, la vente de biens appartenant à la collectivité et le reversement au budget communal des excédents dégagés par la régie autonome du port, qui, elle, est bénéficiaire, pourraient contribuer au redressement très progressif de l'équilibre, sans toutefois que le déficit puisse être résorbé à moyen terme.

La Cour rappelle que l'Etat serait fondé à engager une action récursoire contre les responsables des erreurs commises, afin d'éviter à la puissance publique de devoir assumer, du fait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, leurs conséquences financières.

Il conviendrait également de mettre en place un dispositif juridique permettant aux institutions d'apporter, en temps utile, des réponses à des décisions irrégulières ou inconsidérées des collectivités territoriales risquant d'entraîner une dégradation insupportable de leur situation financière.

## 20 La gestion des fonds publics par la Polynésie française

Dotée d'un statut qui lui donne une très large autonomie au sein de la République, la Polynésie française (256 200 habitants) a disposé, ces dix dernières années, de fonds publics importants prélevés sur les contribuables locaux ou versés par l'Etat au titre de la solidarité nationale, à la suite notamment de la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique.

Ces ressources abondantes, qui risquent d'être plus difficiles à mobiliser dans les années futures, ont permis à la collectivité d'outre-mer d'engager des dépenses toujours plus élevées. Une masse salariale difficilement compressible, versée à plus de 5 200 agents, des subventions croissantes allouées aux nombreux organismes périphériques, à l'instar de la compagnie aérienne dont l'exploitation est fortement déficitaire, le financement des investissements de la dernière décennie, comme les résidences officielles ou le nouvel hôpital de Papeete dont les charges futures de fonctionnement n'ont pas été préalablement évaluées, sont autant de contrain-

tes auxquelles le budget de la collectivité doit faire face.

Pour préserver l'équilibre de ses finances, sans recours accru à la fiscalité, la Polynésie française devra faire des efforts pour clarifier sa gestion qui reste encore opaque dans bien des domaines. Les fonctions de collecte et de traitement de l'information doivent être développées afin de mieux préparer les décisions à prendre pour assurer le financement des dépenses publiques et rénover le système fiscal. La clarification de la présentation des documents budgétaires, l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire, l'établissement, le vote et le suivi d'un programme pluriannuel d'investissement permettraient à l'assemblée de la Polynésie française de mieux remplir sa mission de contrôle de l'exécutif que lui assigne la loi statutaire.

La mise en place d'un véritable contrôle interne permettrait en outre d'éviter les nombreux dysfonctionnements et gaspillages que révèle l'examen de la gestion de cette collectivité par la chambre territoriale des comptes.

# Le rapport public annuel

## Observations des juridictions financières

Quel que soit le degré d'autonomie dont dispose la collectivité d'outre-mer, l'Etat ne doit pas négliger les mécanismes de contrôle mis à sa disposition, qu'il s'agisse du contrôle de légalité ou du contrôle budgétaire. Ce renforcement doit être accompagné par une meilleure coordination des services de l'Etat et un développement de leur information.

Enfin, la création d'une structure partenariale d'évaluation des politiques publiques, sous la forme d'un comité mixte d'évaluation, chargé de suivre les actions et programmes cofinancés par l'Etat et la collectivité d'outre-mer dans le cadre des différentes conventions qui les lient, serait de nature à garantir une plus grande efficacité de l'aide apportée par l'Etat à la Polynésie française.

## 21 Les suites données aux précédentes observations de la Cour des comptes

Comme elle l'a fait en 2006, la Cour a décidé de rendre compte des suites concrètes données à ses observations et recommandations les plus significatives et d'y consacrer une partie spécifique du rapport public.

Les enseignements à tirer de cet examen diffèrent selon la nature des contrôles menés à l'origine : pour les contrôles centrés sur un organisme, contrôles "récurrents" portant essentiellement sur l'efficacité de la gestion et s'adressant à des interlocuteurs bien identifiés, les recommandations de la Cour sont le plus fréquemment suivies, même si elles le sont plus ou moins rapidement.

En revanche, s'agissant des contrôles portant sur la conduite des politiques publiques - contrôles menés dans certains domaines pour la première fois - les réformes et améliorations apparaissent avec moins d'évidence, faute parfois de consensus sur les objectifs à poursuivre ou faute d'une coordination suffisante entre les différents intervenants.

I - Incontestablement, la Cour a été suivie dans nombre de ses recommandations portant sur la régularité et l'efficacité des organismes qu'elle contrôle.

L'exemple le plus marquant est celui de la Banque de France. Un an et demi après son dernier contrôle, la Cour a pu constater que ses recommandations avaient été largement suivies. La Banque de France a amélioré sa situation financière en 2005 grâce notamment à une politique volontaire et efficace d'amélioration de sa productivité : le réseau a été profondément restructuré et allégé (le nombre de succursales a été ramené de 211 en 2004 à 96 en juillet 2006) et les gisements de productivité sur différents métiers ont été exploités. Les effectifs ont diminué de 12,8% entre 2002 et 2005 et une véritable gestion prévisionnelle a été mise en place.

La Cour avait plus globalement recommandé une remise à plat de la politique du personnel en raison de son coût très élevé. Force est de constater que la Banque de France a engagé de nombreuses réformes allant dans ce sens avec notamment une meilleure maîtrise des détachements et de leur coût, une baisse du budget des activités sociales et culturelles (de 5,7 % sur 3 ans), une rationalisation de l'activité de restauration, la cession de maisons de retraite et de centres de vacances et la régularisation des concours financiers

# Le rapport public annuel

## Suites données aux observations de la Cour

aux comités d'établissement et au comité central d'entreprise notamment.

Un projet de réforme du régime des retraites calqué sur la réforme appliquée en 2003 aux fonctionnaires devrait par ailleurs entrer en vigueur le 1er avril 2007 ; elle va également dans le sens des préconisations de la Cour même si la juridiction formule des réserves sur le calendrier d'application de la réforme ainsi que sur le maintien de prestations complémentaires très coûteuses.

De la même façon, les recommandations sur la nécessaire révision du régime de primes et sur l'exigence d'une refonte plus profonde de l'action sociale gardent toute leur actualité.

Enfin, les relations financières entre l'Etat et la Banque demeurent insuffisamment formalisées. Si la Banque jouit légitimement d'un statut d'indépendance, la Cour souligne la nécessité de renforcer la fonction d'actionnaire de l'Etat.

\*\*\*

Concernant Météo France, contrôlé en 2004, la Cour a également constaté des progrès significatifs. Suite à ses recommandations, la tenue de la comptabilité a été améliorée, une comptabilité analytique a été mise en place et les procédures de gestion interne ont fait l'objet d'une meilleure formalisation.

Comme pour d'autres contrôles, c'est dans le domaine de la gestion du personnel que les avancées sont les

moins rapides. L'établissement s'est bien engagé dans un processus de régularisation des conditions d'attribution d'un certain nombre de primes et réfléchit à la mise en place d'une véritable démarche de gestion prévisionnelle des effectifs. Néanmoins, la gestion des ressources humaines (mobilités, indemnités...) reste peu dynamique et certaines pratiques irrégulières et coûteuses n'ont pas été remises en cause (notamment en matière d'organisation du temps de travail).

Enfin, l'organisation territoriale de Météo France n'a pas été suffisamment rationalisée. Les effectifs de l'établissement restent sensiblement supérieurs à ceux de ses homologues européens du fait notamment du maintien systématique de structures à l'échelon départemental.

\*\*\*

S'agissant maintenant de l'activité internationale d'EDF, la Cour, se plaçant tout à la fois sur le plan de la stratégie et sur celui de la gestion interne, recommandait en 2002 une concentration des efforts du groupe sur une meilleure gestion de ses participations majeures, notamment en Europe, et encourageait une politique de cession des participations non stratégiques. Au terme de son contrôle de suivi, la Cour a constaté que le recentrage d'EDF sur l'Europe avait été accompli et que la gouvernance du groupe avait été améliorée : l'organisa-

tion interne en matière internationale avait été simplifiée sous la coupe d'un responsable unique et un contrôle interne centralisé des filiales était en cours de mise en place.

\*\*\*

La Cour a pu constater, à l'occasion de ses autres contrôles de suivi, que d'autres de ses recommandations avaient induit des réformes et des redressements très positifs.

Ainsi, comme elle le recommandait, un contrat d'objectifs et de moyens a été signé entre l'Etat et Radio-France qui s'engage notamment à stabiliser ses effectifs.

Une nette amélioration de la gestion et une régularisation des procédures comptables ont été constatées dans d'autres établissements contrôlés par la Cour : c'est le cas de l'AGEFIPH, des Ecoles françaises à l'étranger ou du Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Au final, les recommandations de la Cour ont donc véritablement débouché sur une plus grande rigueur de gestion et les progrès réalisés en termes d'efficacité sont probants.

\*\*\*

En revanche, les établissements contrôlés évaluent encore avec peine l'efficacité de leurs actions et rencon-

trement des difficultés pour mettre en place un véritable pilotage par la performance. C'est le cas du Centre national d'enseignement à distance (CNED) qui a vu les inscriptions à ses prestations baisser de 20% depuis 1997 et qui doit encore accroître sa réactivité et l'efficacité de son action.

Des difficultés similaires ou plus marquées encore se présentent pour les organismes "composites" -les groupements d'intérêt public (GIP) ou unions d'associations - qui sont confrontés à des problèmes de représentation de leurs différents membres ainsi qu'à des difficultés de pilotage.

Ainsi, au terme de son contrôle de suivi de l'UNAF (Union nationale des associations familiales), la Cour doit réitérer des recommandations déjà formulées : la représentativité de l'association ne s'est pas améliorée et la réforme des modalités de contrôle par les pouvoirs publics de l'usage fait des fonds confiés à l'Union apparaît complexe et peu convaincante.

Le contrôle de suivi du GIP EduFrance (GIP co-piloté par les ministères des affaires étrangères et de l'éducation pour promouvoir à l'étranger l'offre française d'enseignement supérieur) montre que les interrogations de la Cour sur la place et la stratégie de l'institution et sur le rôle respectif des deux ministères n'ont pas été résolues.



\*\*\*

II - En sus des contrôles organiques, la Cour procède également à l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de certaines fonctions étatiques.

Les recommandations formulées à l'occasion de ce type de travaux sont le plus souvent entendues et retenues dans leur principe même si leur mise en œuvre exige parfois du temps.

Concernant les pensions des fonctionnaires, au-delà de la loi de 2003 dont de nombreuses dispositions ont fait écho aux critiques de la Cour, plusieurs réformes sont allées dans le sens des recommandations de la Cour. Par exemple, la bonification pour enfant a été étendue aux hommes et ainsi mise en conformité avec le droit communautaire.

En revanche, le Cour ne peut qu'à nouveau dénoncer le maintien des indemnités servies à certains pensionnés résidant outre-mer et des bonifications de dépaysement accordées aux fonctionnaires ayant exercé à l'étranger et dans les DOM-TOM. Ces deux dispositifs apparaissent injustifiés, très coûteux et sans équivalent dans les autres régimes de retraite. Par ailleurs, la Cour souligne également à nouveau l'anomalie que constitue le maintien du dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants.

\*\*\*

La Cour revient aussi sur l'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse qu'elle avait contrôlée en 2003. De nets progrès ont été enregistrés : l'administration centrale a été renforcée, la gestion immobilière a été consolidée, un réseau de contrôleurs de gestion a été mis en place, les outils statistiques ont été améliorés.

En revanche, l'organisation territoriale n'a pas été rationalisée. Les questions de coordination entre les différents acteurs ne sont pas non plus totalement résolues.

Comme la Cour l'a déjà relevé pour d'autres contrôles, c'est dans le domaine de la gestion des ressources humaines que les progrès sont les plus lents : les différents corps n'ont pas été restructurés contrairement à ce que recommandait la Cour. Par ailleurs, l'organisation du temps de travail n'a pas été rediscutée et manque encore de rigueur.

\*\*\*

III- En matière d'évaluation de politiques publiques, les effets des observations de la Cour sont plus difficiles à mesurer.

C'est le cas notamment dans nombre de politiques sociales. Les pouvoirs publics sont confrontés à des difficultés de suivi statistique et d'évaluation. En matière de politique pour les personnes handicapées par exemple, si la loi du 11 février 2005 consacre des avancées

majeures en confiant à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie la coordination des actions et de la plupart des financements nationaux, certaines des réserves formulées par la Cour en 2003 sont encore d'actualité : les outils de connaissance des personnes handicapées, de leurs besoins et de l'offre réelle de services restent à perfectionner ou à construire.

De la même façon, s'agissant de l'évaluation des politiques d'aide à l'emploi, l'Etat ne dispose toujours pas d'appréciations fiables de l'impact des divers dispositifs existants. La Cour prend acte des améliorations que devrait apporter la mise en œuvre de la LOLF en la matière. Elle constate néanmoins que la place des recherches menées en dehors de l'administration reste encore insuffisante.

Les réformes peuvent également prendre plus de temps faute de consensus. C'est le cas pour la politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme. Trois ans après son premier contrôle, le constat -critique- de la Cour reste pour l'essentiel inchangé du fait notamment de l'absence d'accord sur la place de l'alcool dans la politique de lutte contre les addictions. La coordination des acteurs nationaux et locaux reste par ailleurs insuffisante et les principaux leviers pour diminuer la consommation d'alcool (fiscalité, réglementation) n'ont pas été utilisés.

Enfin, la Cour revient sur la politique d'accueil des immigrants qu'elle avait examinée dans un rapport thématique de novembre 2004. La Cour recommandait alors que le contenu du contrat d'accueil et d'insertion soit plus substantiel et plus contraignant. Deux ans après, il apparaît que les fondements juridiques du contrat ont été consolidés, son contenu précisé et que la signature d'un tel contrat a été rendue obligatoire. La Cour relève néanmoins l'absence de suivi des engagements pris par le signataire (notamment en matière de formation linguistique). Sur le plan institutionnel, après la création en 2005 de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM), une agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a été créée en 2006. La cohérence des actions de ces deux agences avec celles de la Délégation interministérielle à la ville, de la DGEFP et de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme reste à construire.