

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

Synthèses



Février 2006

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

1	Les suites données aux précédentes observations de la Cour des comptes	4
2	L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi	12
3	La participation des employeurs à l'effort de construction	14
4	La politique de périnatalité	16
5	Les bibliothèques universitaires	18
6	Le ministère de l'Outre-Mer	20
7	Le territoire des Terres australes et antarctiques françaises	22
8	Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation	24
9	L'Agence nationale pour les chèques-vacances	26
10	L'Association française des volontaires du progrès	28
11	Les pensions de retraite des militaires	30
12	Les accidents de travail et les maladies professionnelles des fonctionnaires	32
13	Situation et perspectives de Radio France	34
14	La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace	36
15	La commune d'Amnéville (Moselle)	38
16	La gestion de l'eau et l'assainissement dans le département du Nord	40
17	La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris	42

Cour des comptes

1 Les suites données aux précédentes observations de la Cour des comptes

La Cour a décidé de rendre compte des résultats concrets non pas de tous ses travaux, qui sont trop nombreux, mais de ceux qui auront donné lieu à publication. L'analyse des suites données à des investigations importantes qui n'auraient pas donné lieu à publication, pourra également être publiée.

Cet examen constituera désormais une partie spécifique du rapport public. Les sujets qui sont abordés dans cette première livraison renvoient à des travaux divers : trois rapports publics thématiques, neuf insertions aux rapports publics annuels de ces dernières années et trois points particuliers ayant donné lieu à communication aux ministres intéressés.

Les enseignements tirés de l'examen des suites qui leur ont été données font l'objet de la synthèse ci-après.

I - Incontestablement, la Cour a été généralement suivie lorsqu'elle a dénoncé des irrégularités ou insuffisances qu'il s'agisse d'une entreprise publique (contrats de **France-Télévisions Publicité**) ou de la surveillance d'une concession (**Cofiroute**). Il en a aussi été ainsi, bien qu'avec beaucoup de retard, pour l'organisation financière de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (**AEFE**) pour lequel toutefois la Cour se réserve de suivre les mesures concrètes prises par le ministère des affaires étrangères et l'établissement pour mettre en place la réforme enfin décidée.

Il en est allé de même lorsque la Cour a demandé une réorganisation du fonctionnement des service de **la préfecture de police de Paris** après avoir constaté irrégularités de tous ordres et défauts significatifs de la gestion. La plupart des situations dénoncées ont été régularisées et redressées. Cet exemple montre aussi que les effets d'une intervention sévère de la Cour s'inscrivent

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

dans la durée, puisque la remise en ordre aura demandé plus de sept ans.

En revanche, le succès a été plus limité lorsque la Cour a mis en lumière les impropriétés du **dispositif de gestion et de contrôle par l'Etat du FSE**, alors que les enjeux financiers sont significatifs et que le ministère concerné a donné entièrement raison à la Cour. Les mesures prises ont incontestablement permis une accélération du versement des fonds. En revanche, la révision de procédures complexes comme la modification des textes réglementaires sont menées avec lenteur. Le FSE illustre aussi la difficulté à mettre en œuvre des systèmes d'information intégrés efficaces, lorsqu'ils appellent la collaboration de nombreux organismes. Mais la Cour a également noté, d'une part, que les corrections financières nécessaires au règlement du programme précédent, achevé en 1999, n'ont pas encore toutes été effectuées, d'autre part, que des difficultés persistent dans la mise en place du dispositif national de contrôle car les acteurs de la chaîne n'ont pas encore complètement pris conscience des exigences nouvelles.

Plusieurs contrôles ont montré que **l'immobilier** reste un domaine où la Cour est entendue, mais où les progrès sont souvent lents. Certains aspects trouvent des solutions plus ou moins rapides, mais réelles, d'autres semblent beaucoup plus difficiles à régler.

Le contrôle de **la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la**

culture a ainsi abouti à de nombreux résultats. Parmi les redressements constatés, figure la question des logements de fonction, où les régularisations ont été nombreuses (mais ne sont pas achevées), malgré de fortes réticences. La disposition qui permettait aux architectes des bâtiments de France d'effectuer des prestations privées bien qu'ils soient fonctionnaires, que la Cour critiquait depuis de nombreuses années, a été supprimée. Le monopole détenu par les vérificateurs et les architectes des monuments historiques, également critiqué par la Cour, a en revanche été maintenu. En matière de personnel, la Cour a aussi noté que les regroupements et redéploiements des effectifs n'ont pas été à la mesure des réformes envisagées ni des nouveaux enjeux.

La fonction d'entretien a commencé à être améliorée, mais les crédits demeurent toujours sans commune mesure avec les besoins et ne permettent pas d'assurer la poursuite de certains chantiers alors que les constructions neuves se poursuivent. La connaissance du bâti reste lacunaire, même si des efforts significatifs ont lieu, notamment au travers de la mise à jour et de l'amélioration du tableau général des propriétés de l'Etat, entrepris avec le service des domaines du ministère des finances. Cette situation, assez répandue, met l'accent sur l'imparfaite connaissance par l'Etat de la propriété des terrains et des bâtiments qu'il occupe et sur l'état du bâti.

L'imbrication de propriétés de diverses collectivités publiques soulève des difficultés fréquemment soulignées par

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

la Cour. Ce point a été noté à propos de la préfecture de police. Il l'est aussi de manière spécifique à **la Cité internationale universitaire de Paris**, où l'absence de règlement, tant de la propriété de certaines parcelles que de la situation née de la disparition de l'ancienne Université de Paris, deux problèmes qui datent de plusieurs décennies, empêche une bonne gestion de ce site.

A cette occasion, la Cour a aussi noté que la question des logements de fonction avait fait l'objet d'un rapport au gouvernement en 2003 et figure dans un rapport d'information parlementaire de 2005, mais que des règles générales quant à leur attribution et leurs modalités de gestion n'ont pas encore été édictées.

II - La Cour a publié ces dernières années plusieurs travaux relatifs au contrôle de certaines fonctions assumées par l'Etat : le contrôle de la navigation aérienne, le maintien en condition opérationnelle des armées, ainsi qu'au contrôle des interventions dans le secteur des sports. Si les critiques de la Cour ont été acceptées et les recommandations pour la plupart retenues dans leur principe, leur mise en œuvre exige du temps.

La publication d'un rapport particulier en décembre 2002 sur **le contrôle de la navigation aérienne** a conduit le

ministre chargé des transports à s'engager à de nombreuses réformes concernant la quasi-totalité des points mentionnés. Les critiques portées dans le rapport étaient pour la plupart très anciennes et avaient été formulées à de nombreuses reprises par la Cour pour la première fois en 1991 en ce qui concerne l'organisation de la direction générale de l'aviation civile.

Les réorganisations souhaitées ont enfin été entreprises : les fonctions régaliennes sont à présent séparées des prestations de service, y compris sur le plan financier, les unités de contrôle ont été regroupées. Il s'agit d'une avancée majeure. La coopération avec le ministère de la défense s'intensifie. En revanche, les réformes demandées en ce qui concerne le fonctionnement des organismes de contrôle se heurtent à l'évidence à de nombreuses résistances. Il n'a été que partiellement remédié à la rigidité de l'organisation du travail liée en particulier à la durée, au nombre et à la périodicité des "vacations" qui rythment le travail des contrôleurs. A ce jour, le domaine des relations sociales, régies par des protocoles triennaux critiqués par la Cour, a connu peu d'évolutions. Le dernier protocole signé en 2004, comporte des avancées très timides en matière d'organisation du travail. Le régime de service minimum n'a pas été modifié. Les anomalies constatées dans le régime indemnitaire persistent.

De manière générale, la Cour constate que les questions relatives au statut, aux effectifs et aux rémunérations des personnels des administrations sont

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

parmi celles pour lesquelles si les recommandations de la Cour sont entendues, les réalisations sont lentes et souvent partielles.

En ce qui concerne **le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées**, les préconisations de la Cour portaient principalement sur l'organisation et la répartition des compétences. Un an seulement après la publication du document, la Cour note que les réformes engagées ont été poursuivies avec succès, qu'il s'agisse de l'élargissement des attributions du chef d'état-major des armées, de la montée en charge du service de soutien de la flotte, du règlement des difficultés du service interarmées chargé de la maintenance aéronautique, de l'extension du recours à des contrats opérationnels internes ou de la conclusion de contrats d'entretien avec les fournisseurs. En revanche, la séparation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre n'est pas encore complètement assurée. L'option prise par le ministère pour organiser la maintenance des matériels de l'armée de terre n'est pas celle que préconisait la Cour, qui note toutefois que l'identification de cette fonction est mieux assurée que par le passé. La Cour et le ministère n'ont cependant toujours pas la même vision prospective sur la disponibilité à moyen terme des ressources financières nécessaires à l'accomplissement de cette fonction, le ministère étant plus optimiste en la matière.

Dans **le secteur des sports**, où l'Etat conserve un rôle prééminent, les

interventions récentes de la Cour ont été suivies d'une révision d'ensemble par le ministère du dispositif conventionnel qui le lie aux fédérations sportives. Ces dernières ont pour la plupart mis en œuvre les mesures de redressement et de régularisation ou révisé certains dispositifs contractuels ainsi que le préconisait la Cour. Le ministère a aussi revu le dispositif des conseillers techniques sportifs. Le FNDS, très critiqué par la Cour pour son champ d'intervention et son mode de gestion, a disparu en application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, mais une grande attention devra être portée aux conséquences pratiques de la création de l'établissement public qui le remplace.

III - Le champ des politiques publiques est par nature plus complexe car l'Etat est en relation avec des interlocuteurs nombreux et de statut très divers. Pour engager et organiser les actions qu'il souhaite mener, il doit alors définir précisément ses objectifs et rendre cohérents les dispositifs juridiques et institutionnels ainsi que les moyens financiers. Les recommandations de la Cour ayant une portée diverse, elle s'assure de leur mise en œuvre en veillant particulièrement à ce que les orientations de principe auxquelles elles répondent soient préservées.

Le cas de la mine d'or de Salsigne avait illustré au rapport de 2002 **l'action de l'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux**. La Cour a

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

constaté la poursuite par l'ensemble des acteurs présents sur le site des actions d'accompagnement de la fermeture de la mine. En revanche, les dispositions de la loi de juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels et la réparation des dommages n'ont encore été mises en œuvre que de façon partielle, un seul des décrets attendus étant paru très récemment, sans offrir toutes les garanties d'efficacité souhaitées. La scission des services déconcentrés de l'Etat chargés de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, préconisée par la Cour a rencontré l'opposition du ministre chargé de l'industrie. Quant à la prise en charge par ces mêmes services de la fonction d'inspection des installations classées dont la Cour avait noté l'insuffisance, les engagements pris pour renforcer ses moyens en personnel n'ont pas été tenus.

Les recommandations exprimées à l'occasion du **contrôle des organismes de recherche dans le domaine de la gestion du milieu et des ressources** ont été l'occasion d'engager un dialogue avec le ministère et les organismes concernés. Tous acquiescent à la nécessité de renforcer la collaboration et la coopération entre organismes, en prenant notamment appui sur le programme budgétaire spécifique correspondant et les obligations qui en découlent. Le nécessaire décloisonnement au niveau local, dont l'illustration est fournie par le site de Montpellier, est l'occasion pour le ministère de l'agriculture de dire son intention de regrouper les éta-

blissements d'enseignement qui dépendent de lui dans un pôle ouvert aux universités. En revanche des réticences ont été exprimées pour ce qui concerne un rapprochement plus institutionnel entre organismes de recherche que la Cour préconisait.

En publiant le rapport public particulier sur le **démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs**, la Cour voulait avant tout porter à la connaissance du public l'ensemble des éléments d'information existant ou à recueillir à la veille du débat annoncé pour 2006 sur la question des déchets. Son intervention a été suivie de nombreuses avancées.

Dans le domaine de l'information elle-même, la commission nationale du débat public a été saisie et poursuit ses travaux.

Il a été mis fin à la vacance du pouvoir à l'ANDRA. Les propositions d'amélioration de son organisation et de son fonctionnement semblent aujourd'hui pour la plupart partagées par les pouvoirs publics et pourraient d'ailleurs être insérés dans la future loi sur les déchets radioactifs. Un rapport sur le coût du stockage souterrain, qui donne des clefs pour une meilleure évaluation de la charge future de ce type de stockage, va dans le sens des améliorations souhaitées par la Cour. Les trois principaux exploitants nucléaires ont adopté un taux d'actualisation commun pour calculer leurs provisions en matière

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

de charges futures. EDF a adopté dans ses documents d'information comptable une position qui se rapproche des préconisations de la Cour.

Les remarques de la Cour concernant les actifs dédiés de cette entreprise, qu'il s'agisse de leur calcul ou de leur sécurisation, ont quant à elles commencé à être prises en compte.

Par ailleurs, la Cour appelait de ses vœux une meilleure formulation de la stratégie de retraitement-recyclage et de ses conséquences. Si un document émanant d'EDF évoque cette question, les précisions demandées ne sont toujours pas disponibles.

Les ministères ont adopté une solution différente de celle que la Cour préconisait en matière de maîtrise d'ouvrage des opérations de démantèlement à Marcoule. En outre, les ressources du fonds civil, qui reposent en partie sur la vente de titres Areva détenues par le CEA, se trouvent obérées par la décision du Gouvernement de ne pas procéder à l'ouverture du capital d'Areva au-delà des 4 % actuels. Enfin, la mise en œuvre du fonds défense, annoncée depuis plus d'un an, est restée limitée aux apports "civils" d'EDF et d'Areva, le financement de la part défense proprement dite n'ayant fait l'objet d'aucun engagement depuis la publication du rapport de la Cour.

Le rapport public sur **l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration** qui traite d'un domaine de particulière

actualité a conduit la Cour à mettre en place un suivi précis et continu de la mise en œuvre de ses recommandations et des mesures prises par les pouvoirs publics dans ces domaines.

Dans un aussi court laps de temps, la Cour a pu constater à la fois les nombreuses mesures correspondant à ses préconisations et l'ampleur inégale de l'engagement dans les politiques majeures menées depuis un an. Le bilan est donc contrasté selon les secteurs. Il est certain cependant que la situation des personnes concernées n'a pas pu évoluer de manière significative dans ce délai ; la Cour n'aurait pas pu en tout état de cause mesurer une telle évolution de manière fiable.

La Cour a noté un certain nombre d'avancées : la publication de la loi de programmation pour la cohésion sociale, la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration, les mesures prises et annoncées dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine et la lutte contre le travail illégal, les dispositions nouvelles relatives à la lutte contre les discriminations ou concourant à la promotion de l'égalité des chances. La Cour note à ce sujet que le projet de loi sur l'égalité des chances modifie le dispositif institutionnel, alors même que certains organismes ont été récemment confortés.

Néanmoins, ces avancées connaissent de sérieuses limites, ce qui est d'autant plus regrettable que les événements de novembre 2005 ont confirmé large-

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

ment la pertinence des analyses de la Cour.

Celle-ci a constaté que l'action de l'Etat a été menée principalement sur deux points, le traitement de l'immigration irrégulière et la promotion de l'égalité des chances. Mais la lutte contre l'immigration irrégulière, que la Cour avait considérée comme un préalable, ainsi que les dispositifs de lutte contre toutes les discriminations et les mesures favorisant l'égalité des chances, ne peuvent résoudre à eux seuls la question de l'accueil et de l'intégration.

Le service public de l'accueil n'est qu'à ses débuts, le contenu du contrat d'accueil et d'intégration est encore sommaire. La réflexion n'est pas encore suffisante sur l'évaluation de la réalité des besoins des nouveaux immigrants.

La prise en charge des immigrants déjà entrés et installés par le dispositif d'accueil n'est toujours pas envisagée.

Faute surtout que soient identifiées les personnes qui ont besoin de mesures spécifiques, et définis les moyens particuliers pour les aider, les domaines considérés comme fondamentaux pour l'intégration : le logement, l'école, l'emploi n'enregistrent pas d'avancées significatives. Il en est de même en matière d'apprentissage de la langue.

En outre, la question centrale posée par le rapport des effets négatifs de la concentration géographique, qui accentue encore les difficultés, n'a pas encore été abordée.

Enfin, l'organisation administrative avait donné lieu à de nombreuses

recommandations de la Cour qui souhaitait une plus grande cohérence et une adaptation des structures : elles ont été très inégalement suivies ; de plus, cette organisation, régulièrement remise en cause, est loin d'être stabilisée.

L'examen des conditions de la mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et celles de la nouvelle Agence pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) a conduit la Cour à constater la rapidité mais aussi les limites de son action dans le premier cas, les difficultés et les lenteurs de sa constitution et de celle de son réseau de plates-formes d'accueil dans l'autre.

Quant au Fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), la Cour regrettait que les choix faits laissent subsister des difficultés de fonctionnement et surtout des problèmes d'articulation avec d'autres organismes. La création d'une nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances pourrait être un élément fort du dispositif. Reste à savoir cependant si une agence généraliste pourra aborder suffisamment les questions propres à l'intégration de certaines populations immigrantes ou issues de l'immigration.

La Cour soulevait également la persistance des incertitudes dans l'organisation territoriale, tout en constatant des tentatives pour assurer une certaine cohérence.

Globalement, la réforme des structures ne lui paraît pas contribuer à sim-

Le rapport public annuel

Suites données aux observations de la Cour

plifier le cadre de l'action de l'Etat, mais il est possible que les projets récents permettent des progrès que seule une évaluation ultérieure pourra confirmer.

La Cour, considérant qu'il y avait là un sujet majeur, a d'ores et déjà décidé de procéder à un nouveau suivi en 2006.

S'agissant enfin de l'école, la Cour a noté que la catégorie des élèves nouvellement arrivés a fait l'objet de dispositions nouvelles dans la loi d'orientation sur l'école, mais elle ne correspond pas aux élèves les plus en difficulté.

Parallèlement, la Cour a repris les éléments des travaux qu'elle avait menés les années précédentes sur **le dispositif d'éducation prioritaire**, qui ne s'adresse pas aux seuls élèves issus de l'immigration qui en représentent cependant une forte majorité. Le ministère s'était déclaré en accord avec de nombreuses remarques critiques de la Cour. La loi d'orientation sur l'école comme la loi de finances 2006 contiennent des dispositions qui permettent leur traduction concrète en matière de zonage. La répartition des moyens et la gestion des personnels a fait l'objet d'annonces très récentes. Il en va de même pour l'évaluation des politiques éducatives.

Enfin, en anticipation sur les rapports consacrés à **l'évolution de la situation des finances publiques** et à l'exécution de la loi de finances 2005

qu'elle publiera en juin, la Cour constate la persistance d'une évolution préoccupante de la dette de l'Etat, sur laquelle elle a constamment appelé l'attention depuis de nombreuses années. En revanche, elle a noté le vote par le Parlement d'un plafond d'autorisation d'emprunt pour 2006, principe qu'elle avait appelé de ses vœux, de même que l'engagement par l'administration des travaux nécessaires au recouvrement précis des engagements de l'Etat qui doit figurer en annexe au bilan de celui-ci. La Cour, dans sa mission nouvelle de certification, présentera, dans le rapport sur les comptes de l'Etat qu'elle publiera en juin, les résultats des vérifications qu'elle aura effectuées sur le montant de ces engagements.

2 L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi (PPE) constitue, dans le système français de prélèvements et de transferts, un dispositif original. En effet, elle prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu qui se matérialise, suivant la situation fiscale des contribuables, par une diminution d'impôt ou par un versement net du Trésor public, effectué par virement ou par lettre-chèque.

La prime pour l'emploi poursuit simultanément deux objectifs : inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle d'une part, redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus d'autre part.

C'est un dispositif de grande ampleur. Son coût estimé est de 2,7 Mds€ en 2005 ; la réforme réalisée par la loi de finances pour 2006 doit le porter à 3,5 Mds€ en 2007, importante dépense fiscale en nombre de bénéficiaires : près de 9 millions des foyers fiscaux, soit un sur quatre.

La Cour dresse un premier bilan des effets économiques de la prime pour l'emploi et constate les apports et des limites de la réforme qui vient d'être décidée.

Le dispositif présente, dans son architecture actuelle, trois principaux défauts qui altèrent son efficacité. D'une part, il est peu ciblé. Ce premier défaut a pour conséquence que, d'autre part, les montants unitaires distribués sont faibles. Enfin, la prime pour l'emploi manque de visibilité tant pour ses

bénéficiaires effectifs que pour ses bénéficiaires potentiels. Dans ces conditions l'impact du dispositif sur l'offre de travail et l'emploi apparaît incertain et son effet redistributif limité.

La réforme mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2006 devrait atténuer ces défauts. Les aménagements apportés au barème de la prime, dont le coût est estimé à 1 Md€ sur deux ans (500 M€ en 2006, 500 M€ en 2007), permettront d'en augmenter le montant unitaire, en particulier pour les travailleurs à temps partiel. La mensualisation de la PPE raccourcira le délai entre la période d'activité ouvrant droit à la prime et son versement et renforcera ainsi le caractère incitatif du dispositif.

La Cour considère cependant que des progrès restent à réaliser, dans deux directions : la lisibilité d'ensemble de la panoplie de mesures fiscales et sociales de retour à l'emploi dont fait partie la PPE et le ciblage de la prime au profit des publics prioritaires. Sur le premier point, l'accumulation de mesures qui poursuivent un objectif commun, mais dont certaines sont de nature pérenne et d'autres transitoire, ressortissant tantôt à la sphère fiscale, tantôt à la sphère des avantages sociaux, cumulables mais distribuées par des guichets différents, est source de complexité administrative ; elle rend pour le moins nécessaire un effort coordonné des administrations fiscales et sociales pour améliorer l'information des publics visés. Quant au

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

ciblage de la PPE, il suppose que les pouvoirs publics déterminent clairement l'objectif qu'ils entendent privilégier : l'incitation au travail ou la redistributivité du dispositif.

Par ailleurs, l'enquête de la Cour a montré que, jusqu'à présent, le mode de gestion de la prime pour l'emploi retenu par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait privilégié le versement de la prime aux contribuables éligibles au détriment de la sécurité de sa diffusion.

Depuis 2001, à tous les stades de la gestion du dispositif, les services des impôts et du Trésor mettent en œuvre des mesures d'information et d'accompagnement personnalisé des contribuables. En particulier, chaque année, les services fiscaux relancent systématiquement les contribuables potentiellement éligibles mais qui n'ont pas complété le volet relatif à la prime pour l'emploi dans leur déclaration de revenus. Ils assurent aussi un traitement spécifique des réclamations déposées par les contribuables. Ce mode de gestion a permis d'assurer une large distribution de la prime, conformément à l'objectif assigné par le Gouvernement, mais offre un niveau de sécurité qui n'est pas satisfaisant.

En effet le contrôle de la prime pour l'emploi ne constitue pas une priorité pour les services gestionnaires, alors même que de nombreuses anomalies affectent les éléments relatifs aux revenus d'activité et à la durée du travail sur la base desquels la prime est calculée et que des comportements frauduleux sont avérés.

Les anomalies détectées traduisent à la fois des erreurs, des stratégies d'optimisation et des comportements frauduleux de la part de certains contribuables,

dans des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer mais dont le volume serait significatif. Certains des services interrogés le reconnaissent et cette appréciation a été confirmée par les vérifications sur pièces réalisées par la Cour l'attestent. Considérées isolément, elles ont un faible impact financier. Cependant, leur fréquence et le fait que celles d'entre elles qui se traduisent par une attribution indue de PPE soient beaucoup plus nombreuses que celles qui pénalisent le contribuable, laissent penser que le coût pour l'Etat n'est pas négligeable.

Les comportements frauduleux avérés consistent en des manœuvres - par exemple le dépôt par une même personne de plusieurs déclarations auprès d'un ou plusieurs centres des impôts - dont l'objet exclusif est l'obtention indue du bénéfice de la prime. Ces comportements paraissent marginaux, mais ils se développent, au point de présenter une ampleur parfois préoccupante au plan local.

La généralisation de la déclaration pré-remplie et la mise en œuvre du dispositif de relance amiable paraissent offrir l'occasion de réduire le volume des anomalies constatées. Si ces réformes s'avéraient ne pas constituer un vecteur pertinent pour les corriger, il conviendrait que la direction générale des impôts procède à des contrôles renforcés.

3 La participation des employeurs à l'effort de construction

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), communément appelée "1 % logement" est un prélèvement obligatoire, dont le taux actuel est de 0,45 %, assis sur la masse salariale et collecté par des comités interprofessionnels du logement (CIL) ainsi que par certaines chambres de commerce et d'industrie (CCI). Les ressources des CIL se sont élevées en 2003 à 3,16 Md€ (1,32 Md€ de collecte et 1,84 Md€ de retours sur prêts), soit environ 8 % de l'effort national en faveur du logement.

Deux aspects de la gestion de la PEEC ont plus particulièrement retenu l'attention de la juridiction : la gouvernance du système et les emplois du "1 % logement".

La gouvernance du système

Depuis 1996 l'Etat est habilité à négocier avec les partenaires sociaux gestionnaires de la PEEC. Il en a fait usage pour obtenir l'affectation d'une partie de la ressource à la politique de rénovation urbaine et, en particulier, à la dotation de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée par la convention du 10 septembre 2003.

Toutefois, en contrepartie de ces prélèvements, l'Etat a largement renoncé à son rôle d'orientation et de tutelle et a consenti de larges délégations de ses compétences à l'UESL et à l'ANPEEC.

Le mouvement du "1 % logement" a ainsi obtenu en peu d'années la pérennisation et le renforcement de son pouvoir : modification des règles de gouvernance des sociétés d'HLM qui ont permis aux collecteurs de prendre le contrôle d'une partie importante du parc social, création de l'association foncière logement (AFL) dotée d'importants moyens et administrée par les acteurs de la PEEC, nette revalorisation de la subvention accordée aux organisations patronales et syndicales gestionnaires de la PEEC. Ces concessions n'ont pas reçu de contreparties en termes d'orientation et de contrôle.

Aujourd'hui, les instances dirigeantes de l'UESL, organe d'orientation et de négociation émanant des collecteurs, et de l'ANPEEC, établissement public de contrôle de ces mêmes collecteurs sous tutelle de l'État, sont largement communes. Des administrateurs appartiennent à la fois aux conseils d'administration et parfois aux bureaux des deux organismes. En particulier, le président de l'autorité de contrôle (ANPEEC) est égale-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

ment membre du conseil d'administration et du bureau de l'UESL, ainsi que du comité permanent de l'agence chargé d'examiner les rapports de contrôle et les suites qui leur sont données. Cette situation, qui nuit à la nécessaire séparation des rôles, n'est en outre pas favorable à la transparence des décisions.

Les collecteurs sont actuellement encore en nombre excessif (111 CIL et 21 CCI en 2001), faute pour l'UESL d'avoir défini les objectifs à atteindre en matière de taille, de nombre des comités et de couverture territoriale.

Dans ce contexte, les coûts de gestion restent élevés et le ratio de gestion mis en place par l'UESL, comparant les dépenses d'exploitation au total des immobilisations financières, ne paraît pas adapté. Il convient donc de définir des ratios correspondant aux activités actuelles des organismes et permettant de fixer des objectifs réalistes d'amélioration de productivité.

Les emplois du 1 %

Une convention conclue en 1998 a créé de nouveaux produits, dits "à droits ouverts", dissociés de toute cotisation des employeurs et attribués sans condition de ressource.

Ces nouveaux produits se sont ajoutés aux anciens, ce qui aboutit à un dispositif complexe dont les objectifs et les priorités sont mal définis. De surcroît, les conventions et leurs avenants successifs se sont superposés, appelant des circulaires d'interprétation nombreuses et complexes de la part de l'UESL. Une remise en ordre et un reclassement des normes conventionnelles mais aussi des

textes législatifs et réglementaires sont nécessaires.

Il est regrettable qu'aucune évaluation des aides traditionnelles et qu'aucune étude prospective des besoins n'aient précédé le lancement de ces produits et que, encore aujourd'hui, les besoins et les attentes des bénéficiaires, ainsi que la manière dont les différentes aides du "1 %" concourent à leur satisfaction soient insuffisamment évalués.

Ceci est d'autant plus préoccupant que la situation financière de la PEEC va être soumise à des pressions croissantes.

D'une part, le financement des nouveaux produits, les prélèvements de l'Etat au titre de la politique de rénovation urbaine et le financement de l'association foncière logement créent une forte concurrence avec les produits traditionnels, notamment les prêts que les collecteurs accordent aux bailleurs sociaux. Une clarification des objectifs et des priorités est donc indispensable.

D'autre part, l'évolution des emplois du "1%" accroît l'utilisation des ressources sous forme de dépenses définitives, au détriment des utilisations sous forme de prêts : la principale ressource des collecteurs, qui est constituée pour 55 % par les remboursements de prêts antérieurs, va donc se tarir.

Cette situation impose désormais des arbitrages financiers et donc la définition d'une stratégie inscrite dans la politique d'ensemble en faveur du logement social.

Cour des comptes

4 La politique de périnatalité

La périnatalité fait partie des priorités de santé publique depuis le début des années 70. Pourtant, les performances sanitaires en ce domaine, si elles se sont améliorées sur cette période, comme dans tous les pays développés, ne se sont pas rapprochées des performances des pays les plus avancés. En particulier, nos indicateurs de mortalité maternelle et périnatale montrent des résultats insuffisants par rapport aux standards des pays comparables.

La politique de périnatalité s'est développée à travers une succession de plans qui ont contribué à apporter des moyens supplémentaires dans la durée. Elle a privilégié deux axes majeurs :

- d'une part, la fixation, en 1998, de normes d'effectifs, d'encadrement en pédiatres, gynécologues et anesthésistes et d'équipement dans les maternités publiques et privées ;

- d'autre part, la réorganisation de l'offre de soins, fondée sur deux orientations : la fermeture des petites maternités et la mise en réseau des maternités, classées du niveau 1 au niveau 3 en fonction de leur niveau d'équipement en néonatalogie.

La mise en œuvre de cette politique s'est cependant heurtée à de nombreux obstacles.

Le nombre de maternités a diminué de 1 035 en 1985 à 653 en 2002. Mais ces fermetures se sont surtout produites dans le secteur privé et ne se sont pas

limitées aux petites structures ; en fait les décisions tarifaires des autorités de tutelle ont conduit à des redéploiements importants de l'obstétrique vers la chirurgie, mieux rémunérée. Dans certaines régions, on a pu observer un report massif des accouchements sur un secteur public peu préparé à traiter cet afflux soudain d'activité.

Le secteur public prend en charge aujourd'hui 61 % des accouchements, mais avec de fortes disparités régionales. Il est massivement impliqué dans la prise en charge des grossesses à risque (il réalise 84 % des accouchements avec complications). 45 % des lits publics de néonatalogie et 70 % des lits de réanimation néonatale sont situés dans des CHU.

Dans le secteur public, la restructuration a été plus lente et moins approfondie, du fait de l'attrait de l'opinion publique pour les services de proximité, des résistances locales et enfin des rigidités statutaires et de gestion propres au secteur public.

Il reste encore aujourd'hui plus d'une vingtaine de maternités réalisant moins de 300 accouchements, même si cette norme est jugée unanimement peu exigeante. De même, pour éviter des fermetures de sites, de nombreuses maternités de ce type ont été transformées en centre périnatal de proximité, dont l'utilité n'est pas convaincante. Enfin, il subsiste de nombreuses maternités éloi-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

gnées d'un service de chirurgie, alors que le risque majeur d'hémorragie de la délivrance suppose une intervention en moins de 15 minutes.

La mise en réseau des maternités, distinguées selon leur niveau d'équipement avait pour objectif d'assurer une meilleure adéquation entre degré d'équipement et degré pathologique de la grossesse afin de limiter les transferts de nouveaux nés qui sont d'importants facteurs de risque. Faute d'une politique sans faille d'adressage des parturientes, les centres de niveau 2b ou 3 sont souvent saturés par des grossesses non pathologiques pendant que plus du quart des naissances prématurées interviennent dans des maternités de niveau 1. De même, 34 % des enfants issus de grossesses multiples naissent dans des centres sans environnement de néonatalogie.

Enfin, la mise aux normes des centres s'effectue très lentement. Ces normes ne sont pas, dans l'ensemble, jugées inflationnistes. Mais elles ont clairement été posées sans considération ni de leur coût ni de la disponibilité réelle des effectifs. Le problème s'est encore aggravé à partir de 2002 après la réduction du temps de travail. Le dernier plan périnatalité prévoit l'achèvement de la mise aux normes pour mars 2006, mais cette perspective repose sur une estimation minimale des besoins en effectifs restant à couvrir.

Deux particularités françaises peuvent aussi expliquer la médiocrité des performances sanitaires. En premier lieu, la démographie française reste beaucoup plus dynamique que dans les pays voisins. On observe même depuis 10 ans environ une légère reprise de la

natalité. En revanche, l'âge moyen de la première naissance est de l'ordre de 30 ans aujourd'hui contre 26 ans en 1980. Or les naissances tardives comportent des risques croissants pour la mère et pour l'enfant, de prématurité et d'hypotrophie en particulier.

Par ailleurs, les déficiences de la prise en charge et du suivi de la grossesse ainsi que du suivi post-partum mettent en évidence les inégalités très fortes entre régions et catégories sociales devant le risque lié à la grossesse. La généralisation de l'examen du 4^e mois est, de ce point de vue, une bonne mesure ; mais elle risque de ne pas profiter aux femmes en situation d'exclusion. Leur suivi relève essentiellement des services de la protection maternelle et infantile (PMI), c'est-à-dire des conseils généraux qui s'investissent dans ce domaine de façon très variable. De même, la sensibilisation des parturientes aux risques inhérents à la consommation, même modeste, d'alcool et de tabac pendant la grossesse est très insuffisante par rapport aux pays voisins.

Enfin, il convient de souligner la grande médiocrité des indicateurs sanitaires périnataux dans les départements et territoires d'outre-mer, en particulier dans les Antilles-Guyane.

L'amélioration de nos performances sanitaires dans les années à venir semble donc devoir passer plutôt par des actions spécifiques en direction de certains publics défavorisés ou de certaines régions nettement en retard par rapport à la moyenne nationale.

Cour des comptes

5 Les bibliothèques universitaires

A la fin des années 1980, la France a pris conscience de son retard par rapport aux autres pays occidentaux qui disposaient de bibliothèques universitaires nettement plus informatisées, dotées d'importantes collections librement accessibles et employant de nombreux agents qualifiés.

La politique publique menée depuis lors dans ce domaine a été en grande partie orientée vers l'objectif global d'un rattrapage quantitatif : accroissement des crédits budgétaires et du nombre de places de travail, augmentation de la part des collections en accès direct et allongement des horaires d'ouverture hebdomadaire. Dans le cadre des plans Université 2000 et Université du 3^{ème} millénaire (U3M), les bibliothèques universitaires ont enfin bénéficié depuis le début des années 1990 de la construction de 345 000 m² nouveaux, ainsi que de la création de plus de 2 000 emplois.

Pour autant, l'augmentation des effectifs étudiants jusqu'en 1997, ainsi que la croissance continue des coûts - notamment en raison de la numérisation croissante des documents - ont considérablement réduit la portée des résultats obtenus. L'écart par rapport aux princi-

pales références étrangères s'est dans l'ensemble maintenu, qu'il s'agisse des locaux, des personnels, des budgets d'acquisition ou des achats d'imprimés. Ce décalage se double de surcroît d'une forte inégalité des usagers devant le service public : l'importance des places de lecture ou des prêts de documents par étudiant peut ainsi varier dans une proportion de 1 à 4 au sein de la même catégorie d'universités.

Au rythme actuel des financements, les objectifs fixés au début des années 1980 pour les surfaces, les personnels et les acquisitions de documents ne pourraient être atteints avant plus de dix ans ou de quinze ans selon les cas. Le retard sur les autres pays, a fortiori, ne pourrait pas être rattrapé avant un délai beaucoup plus long.

Cette situation plaide pour une approche mettant plus l'accent sur les aspects qualitatifs de la politique documentaire. Une meilleure gestion supposerait tout d'abord une meilleure intégration des bibliothèques des composantes universitaires et des unités de recherche dans les services communs de documentation des universités : vingt ans après leur création, ceux-ci ne

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

regroupent encore que les trois quarts des unités documentaires situées au sein des universités.

Pour faire face à la prolifération documentaire et aux coûts croissants des acquisitions et des abonnements, il serait par ailleurs nécessaire de développer la mise en réseau des bibliothèques universitaires, notamment en développant les possibilités de mutualisation offertes par les centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique (CADIST) : l'espoir de constituer des collections disciplinaires complètes dans l'ensemble des bibliothèques universitaires est irréalisable. La notion de site documentaire devrait également occuper une place plus importante, afin que chaque établissement puisse se spécialiser sur ses points forts dans une optique de complémentarité au sein du réseau universitaire local. Une meilleure coordination devrait également être instaurée entre les bibliothèques universitaires et les bibliothèques publiques nationales ou municipales, grâce notamment au développement du partenariat avec les collectivités locales.

La connaissance de la demande documentaire devrait enfin être considérablement développée, car une logique exclusivement axée sur l'offre ne peut parvenir à elle seule à atteindre les objectifs recherchés, si les besoins réels des usagers ne sont pas identifiés. Les enquêtes nationales de satisfaction sont rares et les universités ont le plus souvent une approche uniquement statistique (taux de fréquentation, nombre de prêts, demandes de communication sur place), ce qui ne permet pas de détermi-

ner de façon suffisamment fine la nature exacte de la demande documentaire.

La performance de cette politique publique devrait enfin être évaluée, non à partir d'indicateurs de moyens (surfaces par étudiant, horaires d'ouverture, encadrement administratif), mais à partir d'indicateurs d'efficacité et d'efficience, afin de déterminer si les bibliothèques universitaires répondent aux besoins des diverses catégories d'usagers devraient dans cette perspective être inclus dans les contrats passés entre l'Etat et les universités, et tenir compte à la fois d'éléments quantitatifs objectifs (taille de l'établissement, poids respectifs de l'enseignement et de la recherche, nature des disciplines), mais aussi et surtout de la valeur qualitative des projets documentaires des universités.

L'effort sur l'offre documentaire des universités doit d'autant moins se relâcher que la mise en place dans l'ensemble des systèmes européens d'enseignement supérieur de normes communes pour la définition de l'offre de formation (licence-master-doctorat ou L/M/D) permet désormais une plus grande mobilité des étudiants entre les pays et une comparaison entre les prestations des bibliothèques universitaires françaises et celles des autres pays européens.

6 Le ministère de l'Outre-Mer

Dès lors que le choix politique a été fait d'ériger en département autonome le ministère de l'outre-mer, ses structures auraient dû être adaptées à l'exercice de l'interministérialité. Or faute de l'avoir doté des moyens adéquats et d'avoir opéré un choix clair entre une logique de mission et une logique de gestion, il ne parvient pas à exercer la plénitude de ses missions de conception, de coordination et d'évaluation des politiques publiques développées outre-mer.

Une mission de coordination mal assurée

La coordination de l'interministérialité suppose une forte autorité administrative fondée sur la connaissance des besoins de chacune des collectivités concernées et des actions engagées par les différents intervenants de l'appareil de l'Etat. Le ministère n'est pas en mesure de l'assurer.

Les crédits dont le ministère dispose en propre ne constituent qu'une part modeste des fonds mobilisés par l'Etat en faveur de l'outre-mer. En 2004 son budget était de 1 122 M€, alors que l'ensemble des dotations consacrées à l'ou-

tre-mer étaient cinq fois supérieures. Le doublement de ses crédits d'intervention ne constitue pas un renforcement réel de ses moyens, puisque ces crédits sont en réalité réaffectés aux opérateurs qui en disposaient auparavant.

L'action de l'Etat au bénéfice de l'outre-mer n'a au demeurant pas bénéficié de la visibilité qu'aurait permis la création au sein du budget d'une mission interministérielle outre-mer.

Les difficultés de l'administration centrale

Les services de l'administration centrale du ministère maîtrisent insuffisamment la fonction juridique qui permettrait de mieux définir le cadre dans lequel les politiques publiques doivent s'inscrire. L'extrême diversité des situations de droit dans laquelle se trouvent les départements et les territoires d'outre-mer justifierait que le département exerce la plénitude de la fonction juridique qu'il continue de partager avec d'autres ministères.

Son organisation interne repose sur une pluralité de services et de bureaux en dehors même des deux directions dont les champs de compétence laissent

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

de nombreuses zones de concurrence, voire de conflits. L'organigramme du ministère fait apparaître de trop nombreuses unités fonctionnelles aux attributions enchevêtrées, d'autant que près d'un tiers des agents qui y servent (120 sur 356) ne sont pas clairement rattachés à une quelconque structure de l'organigramme.

Enfin un grand nombre de cadres de cette administration sont des fonctionnaires d'autres ministères qui y sont détachés ou mis à disposition pour des durées brèves. Cette situation entraîne une forte rotation des responsables, préjudiciable à la continuité de l'action administrative.

L'absence d'évaluation des politiques outre-mer

Les contrôles de la Cour ont conduit à constater l'insuffisance, voire l'absence, de remontée d'informations au niveau central des conditions et des modalités selon lesquelles sont menées les différentes politiques de l'Etat sur le terrain. La déconcentration et la contractualisation des crédits, pour près des trois quarts du total, exigeraient que soient mis en place des moyens techniques et informatiques appropriés à la

fourniture d'informations propices à une réelle évaluation.

Les défaillances dans le suivi comme dans l'analyse des projets et des programmes tiennent à l'incertitude de la collecte de données éparses. Au surplus lorsque l'information remonte, elle ne porte en général que sur l'emploi des crédits propres du ministère ; peu de données sont fournies s'agissant des crédits provenant d'autres administrations. A l'évidence une telle situation ne permet pas d'évaluer correctement les politiques par nature interministérielles.

Tant que le ministère de l'outre-mer ne sera pas en mesure de renseigner de façon fiable les indicateurs de performance qu'il a lui-même définis, l'application des principes posés par la LOLF risque d'être inopérante.

Une réflexion approfondie doit être conduite sur les lacunes de la fonction d'information et d'analyse afin qu'il y soit remédié dans les délais les plus brefs.

7 Le territoire des Terres australes et antarctiques françaises

Cinquante ans après sa création, le territoire des Terres australes et antarctiques françaises reste régi par les textes statutaires.

Un organisme à l'objet mal défini

L'ensemble du territoire permet à la France de disposer d'une zone économique exclusive très vaste.. Constitué de quatre districts, il est doté d'un statut sui generis, inchangé depuis 1955, qui s'apparente à celui d'une collectivité territoriale mais il est administré par un représentant de l'Etat et dépourvu de conseil élu. En réalité, l'essentiel des activités du Territoire consiste à permettre l'hivernage dans les districts d'une population constituée essentiellement de scientifiques. L'inadaptation de son statut pose trois types de problèmes.

L'absence de définition précise des compétences du Territoire rend difficile toute répartition claire des rôles entre les TAAF et l'Institut Paul-Emile Victor chargé de mener des activités de recherche. Ainsi cet institut assure certaines activités logistiques dans les districts, notamment en Terre Adélie, tandis que les TAAF se sont engagées dans des

activités de recherche. L'existence de tels doublons conduit à des situations conflictuelles.

La plupart des textes applicables sur le territoire national ne sont pas en vigueur dans les TAAF. Les recettes y sont perçues par des coopératives et par des gérances postales pour la vente de timbres sans que les contrôles et les garanties appropriées aient été mis en place.

Enfin, le texte statutaire fait de la Terre Adélie un district des TAAF, dont l'administration est dans les faits assurée par l'Institut Paul-Emile Victor. C'est par une simple convention entre les TAAF et l'Institut Paul-Emile Victor et non par le statut lui-même qu'est réglée la délicate question de l'Antarctique.

La Cour considère que les textes statutaires devraient opérer ces différentes clarifications.

L'exercice problématique des activités logistiques du Territoire

Pour ravitailler les trois districts austraux et acheminer les différents personnels sur site, les TAAF affrètent un navire de desserte, le Marion Dufresne

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

II, qui a les capacités à la fois d'un navire de recherches océanographiques, d'un petit paquebot, d'un cargo, d'un pétrolier et d'un porte-hélicoptères. Ce navire a deux utilisateurs : l'Institut Paul-Emile Victor pour des missions scientifiques et les TAAF pour les rotations logistiques. La Cour a constaté que ce système conduit à des modalités complexes de reversement d'une partie des charges d'affrètement de l'Institut Paul-Emile Victor aux TAAF, sources de nombreux conflits. La nouvelle convention de 2003 entre les TAAF et l'Institut Paul-Emile Victor n'a pas clarifié totalement la situation.

Plus généralement, le navire apparaît comme nettement surdimensionné au regard des besoins du Territoire, ce qui explique le coût élevé pour le budget des TAAF de son affrètement.

Une situation financière de plus en plus compromise

Les ressources propres du Territoire, qui représentaient en 2004 78,8 % des recettes de fonctionnement, sont en partie menacées. Il en va ainsi des recettes fiscales, compromises par la création d'un registre international français pour les navires de commerce, ou des revenus du domaine maritime (droits de pêche), limités par la nécessité de respecter les quotas admissibles de pêche ou les normes de protection des oiseaux marins.

Parallèlement, depuis la délocalisation du Territoire à Saint-Pierre de la Réunion en 2000, les dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de

personnel, ont fortement augmenté. Cette évolution s'explique aussi par le lancement, en 2000, d'un ambitieux plan de rénovation des bases australes afin de remédier à la vétusté de divers équipements. Pour financer ce plan, le Territoire a épuisé la quasi-totalité des réserves qui avaient été constituées. Il a même affecté une partie des ressources de fonctionnement à ses investissements, créant un déficit de fonctionnement en 2001. Pour l'avenir, il devra compter sur des ressources propres dont l'évolution reste en grande partie incertaine et aléatoire.

Le coût de la logistique des TAAF et de la rénovation des bases se justifie plus difficilement si la population destinée à séjourner dans ces contrées lointaines à des fins scientifiques vient à décroître trop sensiblement poursuivant la tendance apparue en 2002.

La pérennisation de la présence française dans les mers australes ne peut faire l'économie d'une redéfinition des normes applicables et d'une gestion plus efficiente de ses ressources par le Territoire.

8 Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux à l'heure de la décentralisation

Les professions sociales regroupent plus de 800 000 professionnels de l'action sociale et médico-sociale. Plus de 350 établissements qui participent au service public de la formation - pour les quatre cinquièmes des établissements privés relevant d'associations - dispensent des formations préparant aux diplômes de travail social.

Depuis le 1er janvier 2005, c'est la région qui "définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux" en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'enquête de la Cour a porté sur la période précédant le transfert aux régions des compétences et des moyens correspondants. L'année 2005 était aussi la dernière année d'application du schéma national des professions sociales (2001-2005).

La formation des professions sociales entre schéma national et décentralisation

Se fondant sur les besoins constatés en 1998, un schéma national des formations sociales, établi en application de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a proposé des scénarios pour 2003. Mais l'effort de recensement et de prévision des besoins n'a pas été renouvelé depuis lors.

Pourtant, la croissance des emplois, en particulier pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes, les encouragements au développement des aides à la personne, le vieillissement de la pyramide des âges des intervenants, l'absence de diplôme d'une partie des professionnels concernés (80 % des professionnels de l'aide à domicile), se conjuguent pour faire apparaître des besoins de formation très importants dans la période à venir.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Le nombre de diplômes délivrés n'en reste pas moins insuffisant pour plusieurs formations, notamment pour les conseillers en économie sociale et familiale et la médiation familiale. Si 3 153 diplômes d'État d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) ont été délivrés en 2003, ce chiffre reste inférieur de plus de moitié à l'objectif visé par le ministère.

L'offre de formation est dispersée et insuffisamment connue. La Cour a constaté aussi l'absence d'évaluation des résultats. La constatation vaut, à quelques variantes près, pour le contrôle des centres de formation.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un changement récent mais majeur dans le travail social, marqué par une extrême diversité des trajectoires d'emploi. Mais seuls cinq diplômes sont actuellement accessibles par cette voie.

Le financement des formations sociales

Le financement est mal connu en dehors des financements de l'État (151,51 M€ en 2004). L'enquête conduite par la Cour auprès des organismes pour évaluer le financement global s'est heurtée à la faiblesse générale de leurs outils informatiques comptables et financiers.

Les perspectives ouvertes par la décentralisation

Le recensement des besoins relève désormais de la région tandis que les conséquences à en tirer en termes de création et d'organisation de diplômes relèvent de l'appréciation de l'État, à qui il revient de garantir la qualification des professionnels concernés. Un arbitrage sera nécessaire en cas de désaccord sur les besoins.

En outre, le représentant de l'État "contrôle le respect des programmes, la qualification des formateurs et directeurs d'établissement et la qualité des enseignements délivrés", mais la région "agrée les établissements dispensant des formations initiales et assure leur financement". Cet agencement nouveau de compétences qui s'entrecroisent rendra indispensable une coordination attentive.

Pour ce qui concerne l'État, des dispositions appropriées, notamment en matière d'effectifs et de formation des agents, doivent être prises pour que ses services soient en mesure d'assumer leur nouveau rôle, qui est loin d'être résiduel.

9 L'Agence nationale pour les chèques-vacances

L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1982. Les chèques-vacances sont destinés à favoriser l'accès aux vacances pour tous, notamment pour les salariés les plus modestes. Le régime des chèques-vacances ouvre droit, sous certaines conditions, à des avantages fiscaux et sociaux pour l'employeur et le salarié.

La dérive des missions

Le développement du chèque-vacances a été obtenu au prix de la banalisation de ce titre de paiement. Le recours à l'épargne salariale abondée par l'employeur, conforme à l'esprit originel, n'intervient que pour une part minoritaire des émissions. L'attribution par l'intermédiaire des comités d'entreprises ne tient pas nécessairement compte d'un plafond de ressources des bénéficiaires. Enfin la vocation touristique initiale du chèque-vacances s'est progressivement diluée.

En outre, la dimension sociale du chèque-vacances a été affaiblie. La

population des salariés les plus défavorisés n'apparaît plus au cœur du système. En fait, le chèque-vacances permet aux familles des classes moyennes salariées de consommer davantage de prestations de loisirs plutôt qu'il n'aide les familles les plus pauvres à partir en congés. De plus le régime du chèque-vacances bénéficie en priorité aux agents de la fonction publique et aux salariés des entreprises dotées de comités d'entreprise et seulement de manière marginale aux PME/PMI, éligibles depuis une loi du 12 juillet 1999, bien que la proportion de salariés disposant de faibles ressources y soit sensiblement plus élevée.

La mission sociale de l'ANCV réside désormais moins dans la distribution des chèques-vacances que dans les aides à la personne et à la pierre octroyées par l'établissement sur les produits dégagés par la gestion du système des chèques-vacances. Or on constate un manque de dynamisme pour l'octroi de ces bourses et une insuffisance de transparence et de contrôle pour l'attribution de ces subventions.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

La mission de l'ANCV et le chèque-vacances lui-même mériteraient d'être redéfinis au regard des évolutions économiques et sociales récentes. La réflexion doit prendre en compte les interrogations que suscitent le privilège d'émission et le monopole de distribution dévolus à l'ANCV. Elle ne saurait exclure une modification du statut de l'établissement.

De graves défaillances de gestion

Ces défaillances ont été sérieuses et ont affecté tous les aspects du fonctionnement de l'ANCV : carences en matière de procédures internes et d'outils de gestion, ambiguïtés et anomalies dans les procédures d'achat, insuffisances dans la gestion de prestataires et dans la commercialisation des chèques-vacances. Elles ont prospéré sur fond d'instabilité de la direction (quatre différents directeurs généraux ont été en poste de 1999 à 2005) et de conflit social. En dépit de quelques améliorations apportées en 2003 et 2004, la situation de l'agence reste fragile.

Une des défaillances les plus graves a été constatée dans la sécurité des chèques-vacances. Cette situation s'est soldée par des détournements, des falsifications et des vols, perpétrés en interne ou dans le cadre de l'intervention de fournisseurs de chèques-vacances et par des failles du système d'information qui laissent planer un doute sur la fidélité de l'image des comptes financiers de l'ANCV.

L'établissement doit poursuivre et intensifier les efforts engagés depuis peu afin de sécuriser le circuit des chèques-vacances, de se doter de procédures transparentes et d'outils de gestion performants et d'assurer la maîtrise des résultats d'exploitation.

Les carences de la tutelle de l'Etat

Les autorités de tutelle n'ont pas joué leur rôle d'orientation et de contrôle alors que l'ANCV s'éloignait des objectifs qui lui avaient été assignés à l'origine.

En matière de gestion la tutelle s'est montrée à la fois insuffisante et interventionniste. Les défauts et les dysfonctionnements de la gestion de l'établissement n'ont pas donné lieu à des rappels à l'ordre. En revanche la tutelle est intervenue très directement dans la relocalisation du siège social de l'ANCV à Sarcelles. De surcroît cette opération s'est caractérisée par des délais de réalisation importants, un montage juridique et financier atypique, des conditions peu rigoureuses de conduite de la part de l'ANCV.

Il convient que la redéfinition de la mission de l'ANCV s'inscrive dans un cadre contractuel précisant clairement les orientations et les objectifs fixés en cohérence avec les actions de l'Etat en matière de tourisme social. Il convient aussi que soit amélioré l'exercice de la tutelle de l'Etat sur l'agence.

10 L'Association française des volontaires du progrès

L'Association française des volontaires du progrès (A.F.V.P.) est une association de la loi de 1901 créée en août 1963 à l'initiative du ministre de la coopération dans le but d'affecter des jeunes volontaires à des actions de développement en Afrique francophone pendant deux ans. A cette fin, l'association a reçu des subventions publiques importantes au titre de la "mission d'intérêt général relative au volontariat".

A la demande du ministère de la coopération, elle s'est rapidement spécialisée dans l'envoi de volontaires associés à des projets de développement rural. Il en est résulté la constitution progressive d'un réseau propre de délégations permanentes destinées à assurer l'encadrement des volontaires. En s'appuyant sur cette implantation, l'A.F.V.P. s'est engagée dans les années quatre-vingts dans des interventions d'opérateur de développement à part entière, en s'écartant progressivement de sa mission originelle.

Un coût par volontaire très élevé

Les missions mises en œuvre par l'A.F.V.P. sont apparues finalement d'un coût très élevé pour les finances

publiques, si l'on compare les résultats de l'activité de l'association à ceux des organisations de solidarité internationale (OSI) qui reçoivent également des subventions du ministère des affaires étrangères.

Les deux tiers du montant total des crédits que le ministère affecte aux associations des volontaires étaient attribués à l'A.F.V.P. qui envoyait en 2003 " sur le terrain " 264 volontaires du progrès, alors que le solde était attribué à 24 associations de volontariat de solidarité internationale (OSI) qui contribuaient, il est vrai avec d'autres financements d'origine publique ou privée, à la gestion opérationnelle de 1810 volontaires.

Des réformes sans résultats

La Cour avait critiqué le coût excessif des charges de structure de cette association, sa mission d'intérêt général d'appui au volontariat ne justifiant ni la densité de son réseau en Afrique, ni le maintien d'un personnel d'encadrement important, alors que le nombre de volontaires déployés se réduisait. Un rapport d'audit constatait encore, en juin 2001, que les critiques formulées en 1998 demeuraient d'actualité et que l'A.F.V.P. ne s'était pas engagée dans

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

une réflexion visant à réduire ses représentations. En 2003, elle maintenait encore 17 délégations ou représentations nationales en Afrique.

Le taux d'encadrement total des volontaires restait particulièrement élevé. En 2003, l'association employait en effet, siège et délégations confondus, un cadre permanent de droit français pour un peu moins de cinq volontaires affectés à des opérations de terrain, un cadre pour trois volontaires si l'on tient compte de ceux qui sont affectés à la gestion.

Une nouvelle convention pour 2005-2007

A partir de 2004, le ministère a clairement exprimé sa volonté de placer l'A.F.V.P. dans le champ de la politique d'extension du volontariat décidée par le CICID de décembre 2002, au détriment de ses actions de promoteur de projets, et de banaliser les rapports qu'il entretient avec cette association, dans le cadre de la loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

Une nouvelle convention, entrée en vigueur le 1er avril 2005, a fixé le cadre dans lequel l'A.F.V.P. doit déployer son action pour la période 2005-2007. Cette convention substitue le principe de la commande à celui de la subvention "forfaitaire", ce qui devrait permettre de suivre précisément l'activité de l'association au cours de l'exercice et de ne lui verser les fonds que sur présentation de justificatifs.

Toutefois, l'A.F.V.P. reste dans une situation particulière parmi les ONG de volontariat reconnues. Elle affectera des volontaires à des interventions très diverses agréées par le ministère des affaires étrangères en fonction de leur intérêt au regard de la politique d'aide au développement de proximité.

La question se pose de savoir si cet objectif justifie le maintien d'un organisme dont le coût de gestion reste très élevé et dont le financement continue d'absorber, en 2005, plus de la moitié des crédits budgétaires consacrés au volontariat international. Une importante subvention de restructuration sera en effet encore consentie au cours de chacune des années de la convention 2005-2007.

L'A.F.V.P. devra faire la preuve de sa capacité à rétablir son équilibre financier et donc à développer les financements extérieurs supposés compenser la réduction à venir de la subvention du ministère des affaires étrangères.

Il revient aussi au ministère des affaires étrangères de poursuivre l'action entreprise, définir avec clarté les missions, les actions et les modalités d'évaluation qui justifient le recours à un tel opérateur.

11 Les pensions de retraite des militaires

Le poids budgétaire des retraites militaires dans le budget du ministère de la défense est très significatif : les charges de retraite s'élevaient à 7,8 Md€ en 2003 soit 34 % du total des dépenses du titre III du ministère et 74 % des soldes versées. Une telle situation est due, non seulement à la structure démographique, mais aussi aux particularités d'un système très favorable qui permet de combiner des départs précoces avec des taux de remplacement élevés.

L'âge moyen de départ semble actuellement stabilisé à 50 ans pour les officiers et à 46 ans pour les sous officiers de carrière, et plus de 70 % des officiers et 40 % des sous officiers partent à la retraite après 37,5 annuités ou plus. Si l'indice moyen de liquidation est nettement plus faible que pour les personnels civils, le taux de liquidation est très proche. Cette situation est la conséquence de la mise en œuvre de bonifications dont les militaires sont les premiers bénéficiaires.

La possibilité, dans certains cas, de cumuler intégralement une retraite militaire à jouissance immédiate avec une rémunération d'activité publique, renforce encore le caractère avantageux

du dispositif. Les dispositions applicables en la matière pour les militaires restent, même après la loi de 2003, plus favorables que celles dont bénéficient désormais les pensionnés civils.

Les militaires sont concernés, comme l'ensemble des agents de l'Etat, par la réforme des retraites. Toutefois, le système de décote fait l'objet, dans certains cas, de modalités d'application et de calcul dérogatoires pour les militaires. D'autre part, les dispositions générales sont particulièrement avantageuses pour les militaires qui atteignent leur limite d'âge plusieurs années après avoir acquis le droit de faire liquider leur pension. Ainsi, plus du quart des officiers (28 %) et la moitié des sous officiers dans les cadres en 2003 ne seront pas concernés par la réforme des retraites car ils auront déjà acquis, à cette date, un droit à pension.

A beaucoup d'égards, la nouvelle législation relative aux pensions n'est pas en phase avec le système élaboré pour les militaires. En effet, si la réforme incite les agents à prolonger leur carrière, le système (théorique) en vigueur dans les armées pousse, au contraire, les militaires à effectuer des

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

carrières courtes. En définitive, les militaires pourraient cumuler les avantages prévus pour pallier l'absence de carrière longue, tout en effectuant, précisément, une carrière relativement longue.

Pour éviter que le poids des retraites constitue une contrainte trop lourde de nature à hypothéquer les marges de manœuvre dans le titre III du budget de la défense, un réexamen attentif des régimes de retraite devrait être entrepris.

Par ailleurs les armées devraient privilégier encore davantage les carrières courtes (une dizaine d'années) qui

n'ouvrent pas droit au régime des pensions militaires, recourir de manière plus systématique pour des tâches non spécifiquement militaires (n'exigeant par exemple aucune projection sur des territoires extérieurs) à l'externalisation et, dans une moindre mesure, au personnel civil.

12 Les accidents de travail et des maladies professionnelles des fonctionnaires

Les accidents de travail et les maladies professionnelles constituent un sujet majeur de santé publique pour les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements d'hospitalisation. Ils sont à l'origine de 4,6 millions de jours d'arrêt de travail dans les trois fonctions publiques et leur évolution suit les mêmes tendances que dans le secteur privé.

Les règles d'indemnisation

Le régime applicable aux fonctionnaires diffère du régime général tant pour les droits, la réparation, la gestion et le financement que pour la prévention et il présente des particularités propres à chaque fonction publique. Mais le rapprochement des métiers et des risques remet en question le bien fondé de ces spécificités.

Alors que la reconnaissance des accidents de travail et des maladies professionnelles était fondée jusqu'à présent sur l'obligation pour l'agent d'apporter la preuve du lien avec le service,

le changement de la réglementation et de la jurisprudence a fait une large place à la présomption d'imputabilité en vigueur pour les autres catégories de salariés. En outre, le caractère forfaitaire de l'indemnisation des séquelles invalidantes est remis en cause par les réparations complémentaires allouées par les tribunaux. Des écarts sensibles existent toutefois dans la manière dont ces évolutions sont prises en compte, selon les fonctions publiques et au sein de chacune d'elles. Une inscription de ces évolutions dans la réglementation, tendant à un alignement sur le régime général paraît donc nécessaire pour éviter des inégalités et une inflation des contentieux.

Les droits des fonctionnaires étaient souvent, jusqu'à présent, considérés comme plus avantageux que ceux du régime général, en particulier parce qu'ils garantissent en principe, outre la prise en charge de l'ensemble des prestations en nature, le maintien du traitement, la réintégration ou le reclassement et l'information de l'agent. Les lacunes

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

et disparités dans l'application de ces règles conduisent à nuancer cette appréciation. En tout état de cause, le maintien d'un barème de référence distinct pour la détermination des taux d'invalidité des fonctionnaires, source notamment de confusions pour les médecins, ne paraît pas justifié.

Le dispositif de gestion

La Cour recommande d'unifier et d'harmoniser les réglementations des trois fonctions publiques et de les rapprocher autant que possible de celles du régime général, en particulier en matière de présomption d'imputabilité.

Le dispositif de gestion des accidents de travail et des maladies professionnelles des fonctionnaires se révèle peu efficace. Il requiert l'avis de commissions de réforme qui sont composées de médecins agréés et de représentants de l'administration et des personnels et sont organisées par ministère et par département. L'absence de présomption légale d'imputabilité contraint à examiner la plupart des demandes de reconnaissance d'accidents de travail et de maladies professionnelles, ce qui est une source d'engorgement de ces commissions au détriment d'un examen plus attentif des dossiers difficiles. Globalement, les procédures complexes et lentes font intervenir un trop grand nombre d'acteurs. Faute de coordination suffisante, de formations et de référentiels communs, cette situation génère en outre des inégalités. Enfin, les administrations assurent, notamment pour les prestations en nature, des missions habituellement dévolues aux caisses pri-

maires d'assurance maladie, sans disposer des outils techniques nécessaires.

La forte dispersion de ce dispositif et les insuffisances dans son organisation et son pilotage ont pour corollaire une connaissance très partielle de l'importance des accidents de travail et des maladies professionnelles et de leur coûts qui ne favorise pas la responsabilisation des employeurs publics.

La prévention

La Cour préconise une évolution du dispositif des accidents de travail et des maladies professionnelles des fonctionnaires en vue de mieux connaître leurs incidences, simplifier les procédures, coordonner l'action et permettre aux commissions de réforme de se focaliser sur les dossiers complexes. Elle préconise aussi le transfert au régime général de l'instruction de la reconnaissance des accidents de travail et des maladies professionnelles et de la gestion des prestations en nature. En matière de prévention, le retard est patent. Les progrès réalisés depuis une dizaine d'années sont inégaux dans les différentes administrations, les moyens restent insuffisants, en particulier pour la médecine de prévention, et le lien avec une politique nationale de santé au travail est très ténue.

En outre, il conviendrait d'établir un lien entre les dépenses et les ressources pour inciter les employeurs publics à promouvoir la prévention. Enfin, l'intégration des fonctions publiques dans le "plan santé au travail" devrait être renforcée.

13 Situation et perspectives de Radio France

En 1997, la Cour avait décrit une société dont les structures et le mode de fonctionnement relevaient davantage de l'administration que de l'entreprise. Le dernier contrôle que la Cour a mené, pour la période allant de 1995 à 2003, établit que Radio France a su prendre, en de nombreux domaines, les mesures qui permettent d'améliorer les conditions de sa gestion et la réalisation de ses missions. Témoinant d'un dynamisme qui a conduit à la création du Mouv' en 1997 et du réseau France Bleu en 2001, Radio France s'est réorganisée en vue d'une meilleure définition des responsabilités, notamment en plaçant la direction des chaînes sous la responsabilité d'une seule personne. Les conditions de pilotage financier et de contrôle interne se sont également améliorées. Si des progrès sont encore envisageables, Radio France semble avoir trouvé la voie d'une gouvernance équilibrée.

Toutefois, si la société a accru son audience entre 1995 et 2003, les pertes d'audience enregistrées depuis ont été importantes.

Ces dernières années ont en outre été marquées par de grands change-

ments qui sont loin d'avoir produit tous leurs effets. Ainsi, Radio France a lancé depuis 1999 un plan de numérisation et d'informatisation. Si l'entreprise semble aujourd'hui techniquement en ordre de bataille, les stations " historiques " (France Inter - France Musique - France Culture) ont conservé une organisation du travail pratiquement inchangée. La société ne profite donc pas pleinement des avancées technologiques qu'elle a mises en œuvre. En outre, la régionalisation du service public radiophonique s'est poursuivie par l'adoption, en 2000, du plan bleu, qui a permis la fédération en un véritable réseau les 38 radios locales antérieures qui s'est toutefois traduit par une augmentation des coûts sans parvenir à résorber les disparités régionales.

Radio France est par ailleurs confrontée à trois défis pour l'avenir.

Ses charges de personnel croissent continûment. Entre 1995 et 2004, l'effectif permanent de Radio France a augmenté de 34 %, atteignant 4 206 personnes. Si les cachets et les piges ont diminué de près de la moitié, l'effectif non

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

permanent a plus que doublé. Une stabilisation des effectifs s'impose pour assurer le développement de l'entreprise au cours des prochaines années, notamment grâce aux gains de productivité rendus possibles par la numérisation.

Radio France a compensé les effets de la prohibition de l'augmentation du point d'indice décidée en 1997. La mise en œuvre de dispositifs alternatifs a conduit à l'accroissement de la part des augmentations individuelles et à des augmentations catégorielles. Le recours à des accords particuliers engendre d'incessantes demandes reconventionnelles et est à l'origine de difficultés considérables de gestion. Il devrait être mis fin à ces dispositifs.

Le choix effectué pour la rénovation de la Maison de la Radio est coûteux et lourd de conséquences. Pendant plus de trente ans, la Maison de la Radio a été maintenue sous des régimes dérogatoires en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique, alors que les conditions requises pour en bénéficier n'étaient pas réunies. Après une mise en demeure tardive de la préfecture de police de Paris, Radio France

a dû prendre des mesures d'urgence et envisager plusieurs solutions, allant du déménagement à la réhabilitation lourde sur plusieurs années. C'est cette dernière solution qui a été retenue, en septembre 2004. Ce choix conduit à des travaux d'une ampleur et d'une durée qui perturberont profondément l'exploitation de Radio France.

Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens prévu par la loi du 1er août 2000 qui aurait dû être signé avec l'Etat n'a pas vu le jour. Sa conclusion est d'autant plus urgente que face à l'augmentation des charges de personnel, à l'absence d'augmentation du taux de la redevance, et au besoin de financement né du chantier de réhabilitation, l'entreprise a impérativement besoin d'un horizon financier pluriannuel.

14 La restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social en Alsace

La restauration collective publique représente un volume de quelque 10 Md€ par an en France. Six millions d'enfants, soit un élève sur deux, fréquentent la restauration scolaire.

Après les contrôles menés par les chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui ont donné lieu à publication en 1998 et en 2004, la chambre régionale des comptes d'Alsace a réalisé une enquête régionale portant sur la restauration des usagers du service public scolaire ou à caractère social, auprès de 19 collectivités territoriales ou organismes. Est apparue à cette occasion l'originalité de certaines formules qui n'allaient pas sans poser problème.

Les principaux enseignements de ces contrôles recourent et complètent certains constats antérieurs, mais abordent également le recours à d'autres collectivités ou à des associations pour assurer la restauration, et traitent du cas particulier des établissements d'enseignement.

Les modalités d'acquisition des repas ou des fournitures

Dans plusieurs cas, les communes concernées ont eu recours à des établissements publics pour assurer la restauration des écoles. Dans un cas, cette solution a été mise en œuvre en l'absence de tout cadre contractuel. Or, le fait pour une collectivité publique, d'acheter des repas à une autre personne morale de droit public ne la dispense pas du respect des règles d'appel à la concurrence et de la conclusion d'un marché public.

Dans d'autres cas, les collectivités ou établissements concernés ont fait appel à des associations de gestion. Cette formule ne dispense pas non plus du respect des règles et des principes de l'achat public. L'inadaptation des bases contractuelles fait courir des risques juridiques, d'autant que les documents, quand ils existent, ne fixent pas de manière précise les responsabilités respectives du fournisseur et de l'acquéreur. Il en va ainsi dans le domaine des normes à res-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

pecter en matière d'hygiène et de nutrition, notamment pour la fabrication des repas et la qualité des produits.

En outre, l'intérêt économique de la formule n'apparaît pas évident lorsque la prestation de l'association se limite à l'achat de repas ou de denrées destinées à leur confection pour le compte de la collectivité publique.

Les coûts de revient du service et la politique tarifaire

La comparaison des coûts de revient du service de la restauration collective des organismes contrôlés s'avère difficile. C'est ainsi que s'agissant des établissements publics locaux d'enseignement, le coût de revient complet du service n'est jamais établi, les charges étant réparties entre le budget de l'Etat pour ce qui concerne la plus grande partie du personnel et le budget de l'établissement. Seules ces dernières, imputées sur le budget de fonctionnement, sont intégrées dans le coût de revient du service.

Lorsque le fournisseur est une association qui peut avoir diverses activités, il est en outre très rare que celle-ci dispose d'une comptabilité analytique qui lui permette d'identifier les coûts de sa prestation de restauration.

Les procédures mises en oeuvre pour définir les tarifs de la restauration collective au collège ou au lycée ne sont pas toujours conformes à la réglementa-

tion. Si les tarifs peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer, cette faculté est limitée puisque, quelle que soit la modulation prévue, aucun tarif ne peut dépasser le coût de fonctionnement du service. Cela signifie que la solidarité s'exerce entre le contribuable et les usagers et non entre les usagers eux-mêmes.

La plupart des gestionnaires de cantines sont confrontés à des phénomènes d'impayés de la part des familles. La qualité de la gestion et du suivi du recouvrement des contributions des familles apparaît donc comme un facteur essentiel. Des techniques existent qui ont fait leur preuve en la matière : prépaiement, systèmes monétiques.

Au total, l'écart constaté entre les tarifs pratiqués et le coût de revient global - même réduit à la notion du coût de fonctionnement du service - peut conduire les collectivités publiques responsables à supporter in fine sur leur budget propre l'équilibre financier du service.

15 La commune d'Amnéville (Moselle)

Située à proximité des zones sidérurgiques sinistrées du nord de la Moselle, la commune d'Amnéville (9 361 habitants) en Moselle a adopté depuis une quinzaine d'années, une stratégie de croissance et de diversification de multiples activités liées aux loisirs et au tourisme facilitée par sa reconnaissance de station thermale. Cette stratégie originale a été couronnée de succès. Elle semble cependant aujourd'hui trouver ses limites et la collectivité connaît des difficultés financières.

Une stratégie ambitieuse

La politique de développement a été conduite par la collectivité elle-même : ouverture d'un cinéma géant, création d'un musée du vélo, construction en 2005 d'une piste de ski couverte, construction et exploitation d'un bateau sur le modèle des bateaux espagnols.

La ville a confié la mise en œuvre de ces opérations à des “satellites” municipaux : l'association du centre de loisirs d'Amnéville pour la construction du centre de balnéothérapie et de remise en forme et gestion de ce même centre par l'association du “centre thermal”, la société d'économie mixte Galaxie pour la gestion de la salle de spectacle Zénith.

La réalisation de ces équipements a accru à l'évidence le patrimoine de la commune et leur gestion a induit des effets économiques favorables, notamment en termes de création d'emplois ou d'augmentation de la richesse fiscale.

Une stratégie mal maîtrisée

Contrainte par la logique économique et commerciale de développer et de renouveler ses pôles d'attraction pour attirer de nouveaux curistes ou visiteurs, la collectivité et ses satellites ont vu leur situation financière se dégrader.

La chambre régionale des comptes de Lorraine a d'ailleurs été saisie en 2005 du déséquilibre du budget primitif de la collectivité. Les charges de fonctionnement, particulièrement celles de personnel, ont crû plus rapidement que les recettes et le financement de certaines activités ne parvient pas à être assuré par les seules recettes d'activité. La collectivité n'est plus en mesure de dégager une capacité d'autofinancement nette positive, les opérations de recettes et de dépenses d'investissement sont exécutées en déséquilibre et la sincérité des budgets comme l'image fidèle des comptes ne sont plus assurées.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Des recettes d'investissement à réaliser attendues des emprunts ont été inscrites dans le compte administratif de 2003 pour environ 15 millions d'euros alors qu'elles n'étaient pas acquises à la commune et n'ont pas été réalisées au cours de l'exercice suivant.

Pour financer la construction de la piste de ski couverte dont le coût est estimé à un peu moins de 15 millions d'euros hors taxes, la commune a eu recours en 2004 à des financements par un crédit à court terme en l'absence des subventions attendues du FEDER, du département de la Moselle et de la région Lorraine, ce qui a contribué à déséquilibrer la section d'investissement du budget.

Un enchaînement de difficultés financières

Aux difficultés budgétaires et financières de la commune, s'ajoutent celles de ses "satellites".

La société d'économie mixte Galaxie, dont la commune est le principal actionnaire, doit rapidement reconstituer son capital social, ses capitaux propres étant négatifs à la mi-juin 2004. Pour soutenir la société, la commune lui a d'ailleurs accordé une avance en compte courant d'associé à la légalité très incertaine. Par ailleurs, cette société bénéficie d'un financement apporté par l'association du centre de loisirs d'Amnéville en dehors de tout cadre conventionnel.

Cette association, qui ne dispose d'aucune autonomie à l'égard de la commune, présente, elle aussi, une situation déficitaire, puisqu'à l'heure actuelle, les fonds associatifs sont négatifs à hauteur de près d'un million d'euros.

Ces difficultés financières s'aggravent enfin dans un contexte risqué par des contentieux et des risques de gestion importants du fait des conditions d'exploitation du casino, source de financement majeure de la collectivité et de ses satellites.

Des titres de recettes ont été émis pour plus de 15 millions d'euros à l'encontre de l'exploitant du casino et d'autres partenaires de la collectivité. Or ils sont contestés et ont contribué à altérer gravement la sincérité des comptes de 2004. Ils mettent aussi en cause les conditions de l'équilibre budgétaire de la commune.

Il importe aujourd'hui que la commune s'assure du financement des opérations qu'elle a lancées, qu'elle procède à une évaluation précise des engagements pris et des risques financiers courus et qu'elle définisse une stratégie de développement plus assurée sur le long terme.

16 La gestion de l'eau et l'assainissement dans le département du Nord

En 2003 et 2004, la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a contrôlé la gestion de trois syndicats, le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN), le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN) et le syndicat d'exploitation des services d'eau et d'assainissement (SESEA), qui desservent environ 660.000 personnes pour le service de l'eau, soit 450 communes et 450.000 pour celui de l'assainissement, soit environ 350 communes.

Le SESEA exploitait les services d'eau et d'assainissement pour le compte du SIAN et du SIDEN qui lui en avaient transféré les compétences et en assurait la gestion technique et administrative. Il encaissait également en leur nom les redevances d'assainissement et les factures d'eau mais conservait 60 à 75 % du produit pour le financement et la rémunération de ses activités. En dépit des transferts de compétences opérées, le mécanisme financier retenu s'assimilait à une concession de services, opérée sans mise en concurrence et en méconnaissance

des droits des collectivités adhérentes de premier niveau. Ainsi, la mise à disposition des réseaux s'est réalisée sans procès-verbal de remise et sans convention.

Le système mis en place n'a pas favorisé la transparence : le SESEA n'a pas mis en place les budgets annexes séparés permettant de connaître avec exactitude les coûts de chaque service. Le SIAN et le SIDEN conservaient la charge financière des investissements. Le montant facturé à chaque usager a donc été établi non pas en fonction de la part du service rendu effectivement mais à raison de la nécessité d'équilibrer les budgets des trois syndicats. Dans le même temps, les charges de personnel ont été alourdies. Les agents, issus pour la plupart du SIAN ou du SIDEN ont été transférés au SESEA en bénéficiant de compléments de rémunération, au titre des responsabilités exercées au bénéfice du SIAN et du SIDEN, et ceci sans consultation des assemblées délibérantes concernées. Plus fondamentalement, la position des agents, qu'ils soient

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

détachés ou mis à disposition, n'est pas conforme au droit de la fonction publique territoriale, applicable aux établissements publics de coopération intercommunale. La signature de contrats de travail visant un "accord d'entreprise" relatif au SESEA le souligne.

A l'initiative de ses membres, le SESEA a été dissous en cours d'enquête. Le SIDEN s'est alors transformé en syndicat mixte à la carte, dénommé SIDEN-France et compétent, à titre optionnel, en matière d'assainissement. Le SIAN a adhéré à ce nouveau syndicat. Mais la solution retenue ne saurait perdurer : le Conseil d'Etat, saisi du cas, a considéré, dans son arrêt du 5 janvier 2005, qu'en l'absence de procédure de consultation des collectivités adhérentes de base, c'est-à-dire les communes, le SIAN n'avait pas la possibilité de transférer lui-même ce qui lui avait déjà été transféré.

La Cour recommande donc la mise en place d'un nouveau cadre juridique, compatible avec la pratique observée

depuis 1983 : une structure administrative unique au service de la gestion de l'eau et de l'assainissement, mais garant d'une meilleure sécurité juridique et d'une plus grande transparence vis-à-vis des collectivités membres et de l'usager. Pour ce faire, les établissements pourraient mettre en œuvre, à leur profit, les dispositions simplificatrices du nouvel article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 13 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la fusion de structures intercommunales sans qu'il soit, désormais, nécessaire de procéder à leur dissolution préalable.

17 La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris

La Cour a déjà relevé à plusieurs reprises que les collectivités publiques - Etat ou collectivités locales - connaissaient mal leur patrimoine. La réforme par étapes de la réglementation comptable applicable aux collectivités locales a notamment pour objectif une plus grande fiabilité de la comptabilité patrimoniale de ces collectivités. L'amélioration de la comptabilité patrimoniale n'est pas qu'une réforme technique : elle est une condition de l'amélioration de la gestion du patrimoine public ou privé.

La Ville de Paris est propriétaire d'un patrimoine exceptionnel, tant par son importance que par son prestige. Sa valeur, telle qu'elle était inscrite au bilan de la ville en 2001, était de 14,1 milliards d'euros. Cependant, ce montant ne peut être considéré comme fiable dans la mesure où la Ville de Paris ne dispose pas d'état de l'actif, dont l'objet est en principe de justifier les soldes figurant au bilan et de retracer les valeurs comptables de l'actif communal.

L'examen détaillé des comptes fait ressortir d'autres insuffisances. Par exemple, alors que les biens affectés, concédés, affermés ou mis à disposition d'autres per-

sonnes morales ou d'un budget annexe doivent faire l'objet d'une comptabilisation par la ville, il apparaît contre toute évidence qu'il n'existerait pas de patrimoines affectés au syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères, au centre communal d'action sociale ou aux caisses des écoles des vingt arrondissements.

La mauvaise comptabilisation de ce patrimoine concerne également des immobilisations aussi emblématiques que la Tour Eiffel ou aussi importantes que des milliers de logements gérés par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la ville. Il est nécessaire que cette situation soit corrigée. Elle pourrait l'être progressivement à l'occasion du renouvellement des conventions de gestion actuellement en cours.

Certaines approximations ont également été relevées dans la comptabilisation de biens affectés ou mis à la disposition des services faisant l'objet de budgets annexes, tels que l'assainissement, l'alimentation en eau potable ou encore le fossage.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Au total, le niveau d'approximation dans la comptabilité patrimoniale était que la sincérité du bilan de la Ville de Paris s'en est trouvé affectée.

Cette situation trouve en partie son explication dans la spécificité ou la complexité de certaines situations juridiques d'autant plus difficiles à clarifier qu'elles plongent leurs racines dans l'histoire. Il en est ainsi par exemple de la Sorbonne, propriété de la Ville de Paris alors qu'elle abrite des établissements d'enseignement supérieur relevant de l'Etat. Tel est le cas également de la Cité internationale universitaire de Paris pour laquelle certaines parcelles doivent faire l'objet d'échanges prévus depuis plusieurs décennies mais qui ne sont pas encore intervenus.

La loi du 10 juillet 1964 ayant réorganisé la région parisienne est aussi à l'origine d'une grande partie des difficultés de la ville à tenir une comptabilité de son patrimoine. Ces difficultés sont aggravées par le fait que la Ville de Paris est à la fois une commune et un département et que le compte communal comprend également un compte propre de la préfecture de Police, tenu sous la responsabilité non du Maire de Paris, mais du Préfet de police.

Constituent enfin d'autres sources de difficultés pour la tenue de la comptabilité patrimoniale, la place et le rôle des conseils d'arrondissement en charge de la gestion d'équipements de proximité, dont le nombre a augmenté depuis la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

Mais les défaillances de la comptabilité patrimoniale tiennent aussi à l'insuffisance des moyens mis en œuvre par la Ville de Paris.

Chaque direction de la Ville dispose d'une connaissance partielle du patrimoine en fonction de ses missions propres et de ses objectifs de gestion. Le perfectionnement de certains outils informatiques adaptés aux missions principales des différentes directions contraste avec la faiblesse, voire l'inexistence des outils répondant à la logique d'inventaire et de gestion du patrimoine. L'organisation même de la collectivité ne prévoit pas la centralisation des informations élémentaires sur le patrimoine immobilier sous forme d'inventaire couvrant l'ensemble du patrimoine. C'est une lacune sérieuse.

Au surplus, l'absence d'une procédure d'attribution fiable de numéro d'inventaire par les services municipaux lors d'une acquisition ne permet pas de suivre les mouvements patrimoniaux affectant le bien en cause. L'obligation d'attribuer un numéro d'inventaire résulte de la réglementation en même temps qu'elle constitue une précaution indispensable pour éviter les disparitions. Elle n'est prise en compte que depuis peu et partiellement.

En dépit d'efforts déployés depuis plusieurs années, notamment à la suite de précédentes observations de la Cour des comptes et de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, la Ville de Paris n'est pas parvenue à rattraper son retard en matière de comptabilité patrimoniale. L'amélioration de la gestion comptable du patrimoine supposerait une réforme de l'organisation interne, permettant que cette question soit traitée par un service ayant une responsabilité claire, mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini.