

COUR DES COMPTES

Le rapport public annuel

Synthèses

2010

■ Avertissement

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

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

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

Sommaire

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

- 1 Finances publiques : au-delà de la crise, l’aggravation du déficit structurel5
- 2 La conduite des programmes d’armement8
- 3 La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées9
- 4 La gestion du produit des amendes de circulation routière11
- 5 Les inspecteurs de l’académie de Paris : une survivance historique injustifiée13
- 6 La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d’auteur en architecture14
- 7 La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental15
- 8 Le parc automobile des services centraux de la police nationale .16
- 9 Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal18
- 10 La lutte contre la fraude dans le dispositif d’indemnisation du chômage20
- 11 Le contrôle des aides au développement rural22
- 12 Les systèmes de cartes de l’assurance maladie24
- 13 Le domaine national de Chambord26

Sommaire

14	La RATP : un bilan déséquilibré	27
15	SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion	29
16	Le fonds d'épargne : une réforme inachevée, des enjeux majeurs	31
17	Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales)	33
18	Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin- Beaumont (Pas-de-Calais)	34
19	La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique incomplète et insuffisamment pilotée	35
20	Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna	37
21	La politique en faveur des services à la personne	39
22	La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation	41
23	La dé cristallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée	43
24	La politique de lutte contre le VIH/SIDA	45
25	Les instruments de la gestion durable de l'eau	47
26	Synthèse du second fascicule : Les effets des interventions de la Cour	49

1 Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel

Le déficit public a atteint environ 8 % du PIB en 2009. Moins de la moitié de ce déficit est d'origine conjoncturelle et résulte de la crise économique, qu'il s'agisse de l'impact de celle-ci sur la baisse des recettes publiques et la hausse des allocations de chômage, ou des mesures de relance de l'activité.

Le déficit structurel, qui représente la part du déficit public indépendante de la conjoncture, représente au moins 4 points de PIB. Entre 2008 et 2009 selon la Cour, ce déficit structurel s'est encore dégradé, de l'ordre de 0,6 point de PIB, certaines organisations internationales proposant des ordres de grandeur supérieurs. La dégradation du déficit structurel résulte principalement de la forte croissance des dépenses publiques qui s'est élevée, selon le gouvernement, à 2,6 % en volume en 2009, hors mesures de relance et allocations de chômage. Elle tient aussi aux mesures de baisse pérenne des impôts, comme la réduction du taux de TVA sur la restauration.

Compte tenu de l'importance du déficit structurel, la reprise de la croissance sera insuffisante pour ramener

rapidement le déficit public au-dessous de 4 % du PIB.

Sans action structurelle sur la dépense et sans préservation des recettes, la dette publique pourrait approcher 100 % du PIB en 2013, contre 77 % du PIB en 2009. Le recours supplémentaire à l'emprunt pour financer les « investissements d'avenir » ne peut qu'aggraver cette perspective. Or plus la dette publique est importante, plus il est difficile d'arrêter son emballement et, a fortiori, de la réduire. Pour ramener la dette publique à 60 % du PIB en cinq ans, il faudrait ainsi dégager chaque année un excédent de 30 Md€ si elle a atteint 80 % du PIB et de 100 Md€ si elle a atteint 100 % du PIB.

La charge d'intérêt des administrations publiques pourrait atteindre presque 10 % du produit des prélèvements obligatoires à horizon 2013. En ce qui concerne l'Etat, la charge de sa dette, qui préemptait déjà 17 % des recettes fiscales nettes en 2008, limiterait considérablement les marges de manœuvre budgétaires.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Il est donc impératif de réduire rapidement le déficit et la dérive de l'endettement.

- La détermination d'objectifs en matière de déficit ou d'endettement public fournit des repères utiles pour le pilotage des finances publiques. Mais le solde budgétaire est trop dépendant de la conjoncture pour faire l'objet d'un pilotage fin.

- La fixation d'objectifs en termes de déficit structurel, conduisant à le ramener à zéro, constitue un exercice souhaitable. Toutefois, les difficultés liées au mode de calcul et à l'interprétation de la notion de déficit structurel limitent le caractère opératoire d'un tel objectif.

- Il est donc surtout nécessaire de réaliser chaque année un « effort structurel » significatif sous forme de réduction des dépenses publiques, ou éventuellement de hausse des prélèvements obligatoires.

La fixation de normes d'évolution des dépenses et de règles visant à préserver les ressources publiques peut y contribuer. Les normes de croissance des dépenses de l'Etat et de l'assurance maladie doivent être durcies et étendues à d'autres organismes publics comme les opérateurs de l'Etat. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, votée en février 2009, a établi des règles visant à limiter la création ou l'extension de dépenses fiscales et à pré-

server les recettes fiscales de l'Etat, mais elles n'ont pas été respectées en 2009.

Ces règles ne suffiront cependant pas pour redresser les comptes publics. Ce redressement dépend de réformes structurelles d'une ampleur suffisante pour ralentir durablement et sensiblement la croissance des dépenses.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) y contribue, mais les résultats de cette démarche, à l'origine très ambitieuse, sont modestes au plan budgétaire. Elle doit être étendue, notamment aux crédits d'intervention, et fondée sur une évaluation des politiques publiques.

Les grands enjeux en matière de dépenses sont les suivants :

- Pour l'Etat, la maîtrise de sa masse salariale ne peut plus reposer seulement sur le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mesure utile mais dont le rendement budgétaire va diminuer en raison de la diminution des départs à la retraite. Une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs est nécessaire pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité des missions de l'Etat. En outre, la politique de rémunération des fonctionnaires constitue un enjeu essentiel.

- Pour la sécurité sociale, la situation de trésorerie du régime général est insoutenable. La persistance de déficits considérables remet en cause le principe de base selon lequel la solidarité est

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

assurée, dans un régime par répartition, par un équilibre annuel entre les cotisations et les prestations. Un redressement rapide des comptes sociaux est indispensable pour sauvegarder les acquis de la protection sociale. Le rendez-vous sur les retraites de 2010 devra déboucher sur des décisions permettant de compléter les réformes déjà réalisées, celles-ci restant insuffisantes. Dans le domaine de la santé, les sources de productivité dans les établissements hospitaliers devront être exploitées et des mesures devront être mises en œuvre pour réduire la croissance de la dépense des soins de ville.

- Pour les collectivités territoriales, le ralentissement de la croissance des dépenses, jusqu'ici très forte (3,1 % en volume par an sur les dix dernières années, hors transferts de compétences)

ne peut résulter que d'une réforme touchant l'organisation des collectivités.

Mais l'ampleur des déficits est telle, surtout dans le domaine social, que la maîtrise des dépenses ne sera pas suffisante pour rééquilibrer suffisamment vite les comptes publics. Il faudra donc aussi augmenter le rendement des prélèvements obligatoires, notamment en réduisant fortement les dépenses fiscales et le coût des niches sociales.

2 La conduite des programmes d'armement

Avec 12 milliards d'euros en 2009, les programmes d'armement représentent près des $\frac{3}{4}$ du budget d'équipement du ministère de la défense, qui est de loin le premier de l'État.

La Cour a relevé **plusieurs insuffisances communes à ces programmes**. Elles peuvent affecter les travaux préalables au lancement qui sont parfois incomplets, ou comportent des spécifications trop ambitieuses par rapport aux capacités des industriels. Les montages contractuels sont également parfois mal adaptés. Enfin, la préférence accordée à des matériels français ou européens peut être à l'origine de surcoûts significatifs.

Les programmes menés en commun par plusieurs pays (pour les hélicoptères NH90 et Tigre, par exemple) présentent, en outre, des travers spécifiques : durée encore plus longue de gestation, inflation des spécifications techniques pour répondre aux demandes des divers états-majors, règle du « juste retour » industriel, règle de l'unanimité des décisions.

Aussi, les programmes analysés par la Cour ont-ils tous connu des retards et des alourdissements du coût unitaire des matériels, qui peuvent aller de +2 % pour le sous-marin Barracuda à +78 % pour l'hélicoptère Tigre. Les évolutions des besoins et de la technologie comme la contrainte budgétaire expliquent pour partie ces dérives.

Au final, c'est la réalisation des contrats opérationnels fixés aux armées qui peut, en définitive, être handicapée : ainsi, le contrat relatif au transport aérien militaire n'est aujourd'hui réalisé qu'à 38 %.

La Cour note que le ministère de la défense a **cherché à remédier, dans son organisation, à cette situation**. Depuis 2005, trois novations majeures dont les effets restent à consolider sont en effet intervenues : le chef d'état-major des armées a autorité sur les programmes et peut ainsi imposer ses arbitrages ; un comité ministériel d'investissement, présidé par le ministre, assure le suivi des programmes et autorise leur poursuite ; enfin, un comité financier, dont la direction du budget est membre, vérifie la programmation financière.

La loi de programmation actuelle, qui porte sur la période 2009-2014, recouvre pour la première fois, l'ensemble de la mission défense, et non les seuls crédits d'équipement, ce qui présente l'avantage de permettre des arbitrages globaux. La Cour souligne toutefois que cette formule introduit aussi le risque que les crédits d'équipement servent de variable d'ajustement pour faire face à des dépenses plus immédiates.

Au total, si la Cour prend acte des réformes en cours dans la conduite des programmes d'armement, elle en souhaite le complet aboutissement, afin que ne se perpétuent pas à l'avenir les dysfonctionnements aujourd'hui constatés.

3 La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées

La gestion des personnels de la navigation aérienne, et particulièrement les contrôleurs aériens, constitue une question sensible. Une grève de ces agents se répercute directement sur le trafic aérien et a un coût important pour l'ensemble de l'économie du secteur. La politique des ressources humaines de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a donc été, plus que dans d'autres administrations, conduite avec le souci de limiter les conflits avec ces personnels.

Les contrôleurs aériens ont ainsi obtenu de longue date **une organisation du temps de travail très favorable**, puisqu'ils ne travaillent qu'un jour sur deux. Cette règle, qui a pour objectif de limiter le nombre de trajets du domicile à leur travail des contrôleurs, les conduit à assurer le contrôle aérien pendant une durée maximale de 8h15 par journée, temps de pause déduits. Cette durée, supérieure à ce qui se fait dans les pays voisins, est sans doute excessive dans un travail qui exige un niveau de concentration très intense.

Au surplus, des systèmes occultes d'autorisation d'absence ont été organisés à la faveur des fluctuations du trafic aérien et des sureffectifs de contrôleurs. Ces « clairances » - terme utilisé pour désigner cette pratique irrégulière - permettent de diminuer plus encore le temps de travail effectif des contrôleurs : celui-ci peut probablement descendre à moins de 100 jours par an sans qu'il soit possible d'avancer un chiffre plus précis en raison du caractère officieux, mais admis, de cette pratique.

Afin de préserver ce système, aucune possibilité de suivi individualisé du travail des contrôleurs n'a été jusqu'à présent mise en œuvre. Ainsi, un registre des heures de contrôle a été créé en 2006, mais son contenu a été défini de telle sorte qu'il ne permet pas de connaître le nombre d'heures réellement travaillées pour chaque contrôleur.

La Cour considère que ces pratiques, et en particulier leur opacité, sont inacceptables et peuvent présenter des risques pour le bon exercice du contrôle aérien.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

La Cour a également examiné **les protocoles sociaux qui régissent les relations sociales** au sein de la DGAC. Ces protocoles ont été propices à une surenchère entre corps techniques qui a conduit à une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires consentis au personnel de la navigation aérienne bien au-delà du reste de la fonction publique. Quant aux contreparties obtenues par l'administration, et en particulier les gains de productivité, elles demeurent très insuffisantes.

Les limites de la démarche protocolaire sont illustrées par l'échec de la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne – le projet OPERA- . Ce projet structurant qui prévoit la fusion des approches d'Orly, de Roissy et des secteurs terminaux du centre d'Athis-Mons, doit permettre d'augmenter légèrement le nombre d'atterrissages par heure. Alors qu'il a été lancé en 2004, il n'a pas encore été concrétisé. Sur ce

dossier, la DGAC est constamment obligée de faire des choix qui sont davantage dictés par la préoccupation de maintenir les équilibres syndicaux que par les nécessités techniques du projet.

La Cour considère donc qu'au-delà des pistes envisagées pour pallier ses principaux défauts, la question de la pérennité de la méthode protocolaire doit continuer d'être posée.

4 La gestion du produit des amendes de circulation routière

Le total des recettes budgétaires de toutes les amendes était de 1460 M€ en 2008, réparti à volume égal : les amendes forfaitaires, les amendes forfaitaires issues du contrôle radar, les amendes forfaitaires majorées et autres amendes.

Le nombre des amendes des quatre premières classes émises en 2007 pour réprimer des infractions aux règles de circulation routière, y compris en matière de stationnement, est estimé à 33 M€, dont 7 M€ au titre du « contrôle radar », 13,4 par les autres services de police et de gendarmerie, 12,6 par les polices municipales.

Le législateur a instauré une procédure simplifiée, dite de « l'amende forfaitaire (AF) », afin de gérer ce très grand nombre de verbalisations et de limiter le nombre de saisines du juge pénal. Ce dernier n'intervient qu'en cas de contestation de l'amende si l'officier du ministère public (OMP), saisi par le contrevenant, décide qu'il y a lieu à poursuites.

Le système des amendes qui se voulait simple dans son principe est devenu très complexe dans la réalité. Certaines dispositions comme les délais de paiement, de contestation et de prescription sont peu compréhensibles. Ainsi ont été

créées des minorations, des majorations et même une minoration de majoration.

Les amendes sont gérées par des applications informatiques propres à chaque service verbalisateur. Ces applications ne communiquent pas entre elles. Dans ce domaine, le mouvement de modernisation n'a concerné que le « contrôle radar ».

Cette situation crée une grande opacité. Elle limite les possibilités de contrôle. L'Etat ne dispose que de données approximatives sur les amendes, leur nombre, leur montant, les infractions sanctionnées, les services en cause, etc. Les informations élémentaires sont certes disponibles dans les unités verbalisatrices, mais faute de systèmes d'information adéquats, leur consolidation nationale nécessiterait de rassembler les données détenues par près de 2 800 services.

En l'absence de données détaillées et fiables, il est aujourd'hui impossible de déterminer l'origine des évolutions constatées.

Le taux de paiement des amendes (rapport entre les nombres des amendes payées et des amendes émises ou bien rapport entre le montant des amendes émises et le montant payé) ne peut

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

qu'être estimé selon diverses méthodes. La Cour le chiffre à environ 75 % en 2007.

Pour remédier à ces nombreuses et graves lacunes des systèmes d'information actuels, la Cour recommande en priorité d'implanter les mêmes applications pour gérer les mêmes procédures lors du remplacement des applications utilisées par la sécurité publique, la gendarmerie nationale et les OMP. Cette homogénéité permettrait de disposer des informations consolidées nécessaires pour apprécier l'efficacité du système et améliorer sa gestion.

En ce qui concerne les annulations d'amendes, la situation est tout aussi confuse, ce qui peut alimenter bien des suspicions. A la préfecture de police de Paris, la Cour a constaté qu'en 2007, 15,4 % des amendes forfaitaires ont été annulées, dont plus de la moitié, soit plus de 500 000 l'ont été directement par les services de la préfecture de police, en dehors du cadre légal. Quels qu'en soient les motifs dits techniques, ces annulations, qualifiées d'« indulgences », sont irrégulières.

La Cour invite à mettre en place un contrôle interne pour rapprocher, d'une part, le nombre de formulaires des carnets à souche avec celui de amendes émises, d'autre part, le nombre des amendes forfaitaires payées et celui des amendes non payées transmises à l'OMP.

Les forces de l'ordre consacrent aujourd'hui une part croissante de leur temps à la gestion administrative des amendes (saisie des données, gestion des paiements, transfert des informations à l'OMP, gestion des régies...) dont le coût global n'est pas connu. La modernisation du système permettrait de réduire sensiblement cette part et de réaliser des économies substantielles, estimées à 10 € par amende.

A cette fin, il conviendrait d'accélérer les expérimentations en cours du procès-verbal électronique qui devrait simplifier et rendre la gestion plus fiable.

Enfin, le mode de répartition du produit des amendes forfaitaires entre les communes est assis sur le nombre d'amendes émises. Outre que l'opération est très lourde, faute d'un système d'information cohérent, le mode de calcul de cette répartition est peu satisfaisant. La Cour recommande de reconsidérer ce mode de calcul afin d'en réduire les effets pernicieux et d'asseoir la répartition non sur le nombre d'amendes émises, mais sur le montant effectivement payé.

5 Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique injustifiée

Les inspecteurs de l'académie de Paris (IAP) ont été créés en 1810 afin d'assurer une fonction d'inspection des enseignants et des établissements scolaires du second degré au sein de l'académie de Paris.

En fait, les IAP ne constituent pas un corps de fonctionnaires, au sens habituel du statut de la fonction publique. En effet, aucun texte législatif ou réglementaire spécifique ne régit leur statut. En outre, les nominations, qui sont effectuées par décret du président de la République, ne sont assujetties à aucune condition.

De surcroît, au fil du temps, la gestion de ces agents a évolué vers des conditions d'emploi déconnectées de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris. Celle-ci revient depuis 1962 aux inspecteurs pédagogiques régionaux. Les inspecteurs de l'académie de Paris ont pourtant été maintenus en dépit de leur inutilité devenue patente, et ce pour un coût financier significatif.

Paradoxalement, depuis une dizaine d'années, leurs effectifs ont triplé (en 2007 : 22 IAP) alors qu'ils se sont maintenus entre 6 et 8 pendant un siècle et demi.

Certaines nominations ont été simplement effectuées pour ordre, lorsque les inspecteurs nouvellement nommés continuaient en réalité à exercer leurs fonctions antérieures, d'autres partant immédiatement après leur nomination rejoindre les structures les plus variées (cabinets ministériels, ambassade, Institut de France,...).

Dans ces conditions, leur activité pour le compte de l'administration apparaît fortement contrastée : certains inspecteurs de l'académie de Paris justifient d'une activité réelle, d'autres ne la justifient que partiellement, et d'autres enfin n'ont justifié d'aucune activité pendant des périodes variables.

La suppression des inspecteurs de l'académie de Paris a été engagée par le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé du budget. Un décret du 26 octobre 2009 prévoit désormais leur intégration dans le corps des inspecteurs pédagogiques régionaux, par la voie d'un concours sur titres après avis d'une commission.

La Cour demande toutefois que les décisions nécessaires soient prises pour que la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris ne se traduise pas, en définitive, par la régularisation purement formelle de pratiques critiquables.

6 La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture

La restructuration du site principal du ministère de la culture et de la communication, rue des Bons-Enfants à Paris, a conduit à apposer une résille métallique sur les façades, afin de conférer une unité aux deux immeubles (l'un de 1924, l'autre de 1956) constituant le bâtiment.

Peu après son inauguration en janvier 2005, trois petits-fils de l'architecte de l'immeuble de 1924, ont déposé une requête afin d'obtenir la dépose de cette résille, en arguant qu'elle portait atteinte au droit moral de leur grand-père, décédé en 1947.

Par une décision du 1er mars 2007, le tribunal administratif a reconnu le principe de cette atteinte et condamné l'Etat au paiement d'un euro symbolique, mais sans faire droit à la demande de dépose.

Afin d'éteindre tout risque de poursuite annoncée du contentieux, le ministre de la culture et de la communication a conclu, le 3 mai 2007, une transaction avec les héritiers, par laquelle ceux-ci renonçaient à toute action en échange d'une indemnité de 300 000 €.

Cette transaction appelle plusieurs critiques. Tout d'abord, la réglementation exige que l'Etat, s'il entend transiger, se livre à une analyse préalable approfondie de la situation juridique en cause, et des risques d'être effectivement condamné au paiement de dommages et intérêts. Or, soucieux d'agir vite – alors que la décision de première instance lui était favorable – le ministère s'est

contenté d'une étude précipitée du risque réellement encouru par l'Etat, assimilant l'illégalité de l'ouvrage public à l'obligation de le détruire.

En second lieu, le principe d'une transaction financière suscite les plus expresses réserves puisque l'Etat, déjà condamné au versement d'un euro symbolique à titre de dommages et intérêts, n'était débiteur d'aucune autre somme.

Le montant de l'indemnité appelle également la critique tant la somme de 300 000 € versée aux héritiers à la deuxième génération de l'auteur d'un bâtiment ne présentant pas de caractère monumental excède tous les précédents jurisprudentiels connus.

Enfin, le principe de l'indemnisation pécuniaire des héritiers d'un droit moral d'auteur soulève une difficulté de droit qui aurait justifié qu'elle soit soumise au juge. En effet, il est solidement établi par la doctrine que la transmission par héritage de ce droit s'exerce dans l'intérêt de l'œuvre et non dans celui des héritiers.

Toutes ces raisons désignaient le juge comme la seule autorité compétente pour déterminer l'existence ou non d'un préjudice et pour, le cas échéant, en fixer les voies de réparation.

Au-delà, cette affaire pourrait utilement inciter le ministère de la culture à clarifier l'étendue du droit moral en matière architecturale. Il s'agirait ainsi de mieux articuler l'exigence de protection des œuvres de l'esprit et les inévitables évolutions des bâtiments.

7 La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental

La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique et social, de leurs veuves et orphelins mineurs a été instituée par la loi du 10 juillet 1957.

Ce régime offre un certain nombre d'avantages particuliers en termes de cotisations, d'annuités et de droits à pension alors que les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont exercé ou exercent par ailleurs une activité professionnelle qui les rend éligibles à un régime de retraite obligatoire. Il présente également la particularité, contrairement aux autres régimes de ce type, d'être financé à moins de 15 % par les bénéficiaires. Les autres ressources sont constituées, pour l'essentiel, de fonds publics : cotisation patronale versée par le CESE et subvention d'équilibre, représentant respectivement 29,03 % et 22,16 % des ressources de la caisse en 2008.

La caisse est confrontée à un déséquilibre structurel croissant : un triplement du nombre des pensions à verser en trente ans, alors que le nombre de cotisants, constitués des seuls membres du Conseil, est fixé par la Constitution à 233.

L'écart observé entre les ressources disponibles et les dépenses effectives de la caisse n'a fait que croître ces dernières années passant de 1,393 M€ en 2006 à 4,147 M€ en 2008. Des prélèvements sur le fonds de réserve, 3 M€ fin 2008 et autant début 2009, ont permis d'équilibrer les comptes de la caisse.

Or, ces prélèvements ont pour conséquence directe de diminuer d'autant les produits financiers, phénomène que la crise économique n'a fait qu'accentuer. Le fonds de réserve a ainsi subi une baisse d'environ 17% au cours de l'année 2008.

Confronté aujourd'hui à une dégradation rapide de sa structure de financement, **ce régime fait peser sur l'Etat un risque budgétaire** estimé à plus de 218 M€.

Aussi, dans le contexte plus général de l'évolution des régimes de retraite, la question des modalités, voire de la pérennité du régime de retraite propre au Conseil économique, social et environnemental est-elle posée avec acuité aux responsables de cette assemblée comme aux pouvoirs publics.

8 Le parc automobile des services centraux de la police nationale

Le parc automobile central de la direction générale de la police nationale (DGPN) est passé de 1 218 à 1 469 véhicules banalisés, **entre janvier 2003 et septembre 2008, soit une augmentation de 21 %**, qui n'a pas toujours été suffisamment justifiée dans les réponses faites à la Cour. Si la direction générale a engagé en 2009 un mouvement de réduction du parc des directions actives de police, en revanche, le parc des services centraux devrait connaître une baisse limitée dont la répartition entre les directions n'avait pas encore été arrêtée au moment du contrôle de la Cour.

Ces véhicules banalisés des services centraux de la DGPN bénéficient souvent d'un **suréquipement excessif** : motorisation inutilement coûteuse sauf pour une minorité de véhicules rapides destinés aux missions sensibles, équipement de police préalable y compris pour les véhicules sans mission opérationnelle, équipements luxueux fréquents sur les véhicules affectés individuellement. En 2008, le suréquipement concernant environ 50 % des véhicules légers entraînait un surcoût unitaire de 6 à 10 %, soit 450 000 € par an.

Les conditions d'utilisation des véhicules manquent de rigueur. Aucun

contrôle n'est exercé sur la délivrance d'autorisation spécifique ou la tenue des carnets de bord. Ce laxisme a des conséquences directes sur la croissance des coûts de fonctionnement. Au demeurant, aucun service ne connaît ni a fortiori ne maîtrise le coût complet de détention et d'usage du parc automobile des services centraux, pas même le service central automobile qui n'intervient que pour l'entretien et ne s'est pas doté d'une comptabilité analytique.

Les usages à titre privé de véhicules sont répandus. Les directions centrales de la police définissent elles-mêmes les règles d'affectation de leurs véhicules. Les fonctionnaires de permanence ou d'astreinte, ainsi que ceux dont la fonction implique une disponibilité opérationnelle totale, peuvent utiliser un véhicule de service pour regagner leur domicile. Cependant, les usages privés sont généralisés. Cette pratique libéralement acceptée, ne fait l'objet ni d'une autorisation formalisée ni d'une assurance complémentaire et réduit la disponibilité du parc pour les missions opérationnelles. Une circulaire du 14 janvier 2009 du directeur général de la police nationale est certes venue encadrer l'utilisation des véhicules administratifs de

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

police. Cependant, la Cour a relevé que ces nouvelles règles d'emploi n'étaient pas appliquées six mois après la diffusion de ladite circulaire.

En outre, des moyens en véhicule et en personnel sont mis à disposition de personnes n'exerçant aucune fonction au ministère.

Enfin, le parc central du ministère connaît **un nombre d'accidents anormalement élevé** puisqu'en moyenne un véhicule est accidenté tous les quinze mois. Confronté de longue date à ce phénomène, le ministère a tardé à prendre des mesures efficaces comme l'infliction systématique de sanctions disciplinaires ou financières aux fonctionnaires responsables, ou l'imputation du coût total des réparations sur le budget des services concernés.

En conséquence, la Cour recommande notamment que soit défini, pour chaque direction et service central, un parc automobile de référence prévoyant le nombre, la nature et le niveau d'équipement des véhicules, en fonction des missions opérationnelles, administratives ou de transport de personnes. Il apparaît également indispensable de soumettre à une procédure d'autorisation rigoureuse l'affectation de véhicules à titre individuel et permanent, et de

limiter plus strictement l'utilisation de véhicules à des fins personnelles, y compris sur les trajets domicile-travail. Il convient aussi de doter l'administration centrale d'outils de gestion permettant une connaissance des coûts complets d'utilisation du parc automobile. Enfin, un texte réglementaire devrait encadrer la mise à disposition de véhicules et de chauffeurs auprès de personnes n'exerçant pas de fonction au ministère de l'intérieur, dont le coût devrait être imputé aux services de l'Etat concernés.

9 Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal

Le contrôle fiscal a une finalité budgétaire, pour recouvrer les droits éludés, une finalité répressive, pour sanctionner les irrégularités intentionnelles et une finalité dissuasive, pour inciter l'ensemble des contribuables au civisme fiscal. La fraude fiscale prive en effet l'Etat d'au moins 25 Md€ de recettes par an. Elle remet en cause l'égalité des citoyens et des entreprises devant la loi.

Depuis plusieurs années, le contrôle fiscal se voit surtout assigner des objectifs de rendement financier et de répression des fraudes. Il en est résulté une couverture inégale des contribuables, des impôts et des dépenses fiscales en termes de contrôle.

La programmation des contrôles tend ainsi à délaisser certains secteurs professionnels plus difficiles à contrôler. Les investigations sont souvent insuffisantes lorsque les dossiers sont complexes. Les « petits impôts », autres que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA et la taxe professionnelle, sont relativement peu contrôlés. Il en est de même pour les dépenses fiscales (exonérations, réductions, crédits d'impôts...), qui sont souvent caractérisées par leur complexité et leur instabilité. Le contrôle de la valeur des biens déclarés au titre de l'ISF et des droits de mutation est insuffisant.

Les sanctions ne semblent pas toujours être appliquées en fonction de la gravité des fraudes. Elles sont inégalement réparties entre les fraudeurs. La Cour a constaté que l'augmentation de 15 % des plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration depuis 2000 auprès des juridictions pénales concerne dans sa totalité les entrepreneurs du bâtiment, notamment des maçons originaires d'un même pays, qui représentent le tiers de ces plaintes en 2008. Les poursuites sont bien plus rares dans d'autres secteurs où la fraude ne semble pas moins fréquente.

Moins de la moitié des droits rappelés et des pénalités appliquées dans le cadre des contrôles sur place sont effectivement recouverts (13 % pour les seules pénalités).

La Cour recommande à la direction générale des finances publiques d'inciter les vérificateurs à traiter davantage les dossiers difficiles et à mieux couvrir l'ensemble des contribuables, des impôts et des dispositifs dérogatoires. Les résultats du contrôle fiscal en termes de rendement financier peuvent aussi être améliorés.

Ces objectifs peuvent être atteints simultanément sans accroître les effectifs, bien que les évolutions techniques

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

et économiques ainsi que la complexité et l'instabilité croissantes de la législation fiscale rendent les contrôles plus difficiles.

En effet, malgré les progrès importants réalisés au cours des dernières années, **l'efficacité des outils et méthodes du contrôle fiscal peut encore être sensiblement accrue.** La programmation des contrôles est encore trop peu fondée sur une analyse des risques. Les bases de données présentent des lacunes importantes. Les outils de contrôle des comptabilités informatisées des entreprises sont très insuffisants. Alors que le potentiel des nouvelles technologies permettrait d'améliorer l'efficacité du contrôle fiscal, mais leur potentiel reste insuffisamment exploité. La modernisation et l'intégration des systèmes informatiques utilisés dans le cadre du contrôle fiscal notamment en matière de contrôle et de recouvrement sont trop lentes.

L'organisation du contrôle fiscal pourrait être plus efficiente. La Cour recommande de poursuivre les réformes déjà engagées visant la simplification des structures et le renforcement de la coordination, entre les services de l'administration fiscale d'une part, et entre celle-ci et les autres administrations, d'autre part. La formation et le soutien méthodologique des vérificateurs doivent être améliorés. Des pôles d'expertise nationaux devraient être créés. La Cour note aussi que le contrôle des obligations fiscales des agents des impôts devrait être délocalisé dans un département autre que celui où ils exercent leur activité.

Le renforcement du contrôle interne est indispensable. Les investigations des vérificateurs sont insuffisamment retracées lorsqu'elles ne donnent pas lieu à des propositions de rectification ; les raisons pour lesquelles une majoration est ou non appliquée, notamment la majoration pour « manquement délibéré », ne sont pas toujours convaincantes. Les décisions défavorables aux contribuables sont motivées, mais la justification des décisions qui ont pour effet de diminuer les droits rappelés ou les pénalités appliquées est très souvent insuffisante, voire inexistante. C'est notamment le cas dans un tiers des dossiers examinés par la Cour comprenant une transaction entre l'administration et le contribuable.

Les instructions de l'administration centrale, sur l'application des sanctions ou sur les remises de droits et pénalités, ne permettront jamais de prendre en compte la diversité des situations individuelles : une certaine souplesse doit être laissée aux services. En contrepartie, les investigations doivent être mieux décrites et les décisions mieux justifiées, par écrit, de façon à permettre des contrôles internes a posteriori.

Des initiatives importantes ont été annoncées par le Gouvernement au cours des derniers mois pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale. La Cour recommande que ces efforts soient poursuivis afin d'améliorer l'efficacité et l'équité du contrôle fiscal.

10 La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage

À partir de 2004, diverses affaires de grande ampleur ont attiré l'attention sur les risques de fraude dans les régimes d'indemnisation du chômage qui collectent et redistribuent chaque année 30 Md€. L'Unédic et les Assédic ont réagi à cette situation en renforçant de façon significative les mesures qu'elles avaient commencé à prendre dans ce domaine. Un réseau d'auditeurs chargés de la prévention des fraudes a été structuré et développé. Les contrôles se sont perfectionnés, notamment par la mise en place de détecteurs de faux papiers ou la meilleure mobilisation des bases de données informatiques.

Cette action, bien que substantielle, restait cependant inaboutie à la veille de la fusion au sein de Pôle emploi des réseaux opérationnels de l'assurance chômage avec les services de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Ainsi, **la connaissance de la fraude** elle-même était insuffisante et ne permettait que des estimations incertaines de l'ampleur des risques en jeu : la fraude aux cotisations pourrait représenter environ 1 Md€ par an, celle portant sur les allocations pourrait atteindre environ

0,8 Md€ par an. L'activité de lutte contre la fraude demeurerait elle-même mal mesurée. De surcroît, les agents chargés du contrôle dans les institutions de l'assurance chômage ne disposaient pas de moyens juridiques d'enquête aussi larges que ceux reconnus aux agents de contrôle du travail ou de la sécurité sociale.

La coordination des efforts des gestionnaires des régimes d'indemnisation du chômage avec les nombreuses autres parties prenantes de cette action (police, justice, services de l'emploi, services fiscaux, organismes de sécurité sociale) est insuffisante. C'est notamment le cas pour des questions aussi essentielles que l'utilisation du numéro de sécurité sociale pour des rapprochements de données dans un but de prévention ou de détection des fraudes, ou la transmission des procès-verbaux de travail dissimulé.

Des dysfonctionnements importants continuaient d'affecter en 2008 le **dispositif de sanction administrative des déclarations inexactes ou incomplètes** faites pour obtenir le bénéfice de l'indemnisation du chômage. Ce disposi-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

tif était alors partagé entre trois acteurs -les Assédic, l'ANPE et les services extérieurs de l'État chargés du travail- dont la coopération était mal assurée. Après la fusion de l'ANPE et des Assédic, la décision de sanctionner les manquements de demandeurs d'emploi à leurs obligations a continué de relever du préfet. Cela ne peut que laisser subsister une grande partie des difficultés précédemment constatées, souvent au détriment du caractère effectif de la sanction. Sanction qui semble varier considérablement selon les régions et le type de prestation : en 2007, au vu des données disponibles, un chômeur indemnisé qui faisait une fausse déclaration risquait quatre fois moins de se faire sanctionner s'il percevait une allocation d'assurance en Midi-Pyrénées que s'il bénéficiait d'une prestation de solidarité en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Ile-de-France. Au surplus, la Cour n'a pu que constater **l'absence complète de toute mise en œuvre concrète de pénalité infligée par l'administration** (créée en 2006) à l'encontre des demandeurs d'emploi ayant délibérément fait des déclarations inexactes ou incomplètes pour bénéficier d'une indemnisation.

Pour remédier aux insuffisances observées, la Cour recommande d'unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre la fraude en matière sociale. Elle préconise aussi de **confier à Pôle emploi, au lieu des préfets, la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement** en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations. Une procédure analogue est d'ailleurs déjà appliquée en matière de prestations sociales où ce sont les directeurs des caisses qui ont le pouvoir de prononcer une pénalité administrative en cas de déclaration délibérément inexacte ou incomplète faite pour obtenir des prestations. Enfin, elle souligne la nécessité de **faire converger le plus largement possible les assiettes et les règles de recouvrement** des cotisations de sécurité sociale et celles de l'assurance chômage pour éviter des difficultés supplémentaires lorsqu'à compter du 1er janvier 2011 les URSSAF assureront la perception des contributions d'assurance chômage acquittées par les entreprises.

11 le contrôle des aides au développement rural

Cofinancées par l'Union européenne et les Etats, les aides au développement rural s'inscrivent dans la politique communautaire qui vise à améliorer la compétitivité des territoires ruraux tout en préservant leur environnement et leur patrimoine. Les dépenses correspondantes représentaient en 2008 l'essentiel des 2,3 Md€ d'aides agricoles, dont 1,5 Md€ d'origine nationale et 0,8 Md€ d'origine communautaire. Ces aides, composant le second pilier de la politique agricole commune, sont venues compléter en 2000 le premier pilier composé des aides directes de soutien aux productions, plus anciennes et plus conséquentes, constituant le premier pilier.

Le 1er avril 2009, le CNASEA, progressivement devenu le principal gestionnaire des aides au développement rural, a fusionné avec l'Agence unique de paiement (AUP), organisme payeur en charge de l'essentiel des aides du premier pilier de la politique agricole commune, dans un nouvel établissement public dénommé Agence de services et de paiement (ASP). Pour la Cour, cette création devait être l'occasion de refondre le schéma de gestion dans son

ensemble, chose qui pour l'heure n'a pas été réalisée.

L'actuelle ASP s'est en effet inscrite d'emblée dans le schéma de gestion précédent qui se caractérise par un partage des tâches compliqué avec les directions départementales du ministère de l'agriculture et parfois même avec d'autres structures comme les établissements bancaires et des entités liées à la profession agricole. Ce partage qui aboutit de fait à priver l'ASP de la pleine et entière maîtrise du dispositif de gestion des aides que l'Union européenne lui a confié instaure un **circuit de gestion segmenté, peu lisible, coûteux, où les responsabilités sont diluées.**

La **sécurité des paiements** devrait être également améliorée. En effet, en charge de paiements de masse, l'ASP ne peut pratiquer que des contrôles par sondage se limitant à 5 % des dossiers. Cette pratique ne serait pas critiquable si tous les dispositifs d'aide étaient concernés à la hauteur des 5 % prévus, ce qui n'est pas le cas. En tout état de cause, ces sondages laissent apparaître en fin d'exercice des taux importants de paiements injustifiés qui, après extrapolation aux paiements non contrôlés, permettait

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

d'envisager par exemple pour la seule année 2006 une somme de 60 M€ payée à tort. La complexité des dispositifs et la priorité accordée à la rapidité des paiements expliquent largement ces mauvais résultats.

Le dispositif de contrôle sur pièces et sur place devrait être revu tant ses faiblesses ont été soulignées à maintes reprises. Pour s'en tenir à deux exemples, une mesure comme la dotation aux jeunes agriculteurs, pourtant vieille de trente ans, faisait encore l'objet sur ce point en 2006 de 26 recommandations par le service d'audit interne de l'établissement. Par ailleurs, une mesure plus récente comme l'aide introduite en 2004 afin de se prémunir des attaques du loup dans le massif alpin a montré d'emblée de nombreuses faiblesses en matière de contrôle.

Quand les contrôles débouchent sur des constats d'irrégularité, **le recouvrement des sommes versées à tort** est souvent impossible dans la mesure où les services du ministère de l'agriculture tardent à prendre les décisions de

déchéances de l'aide correspondante ou s'y refusent. La Cour relève également que ce recouvrement peut être empêché par l'intervention personnelle du ministre.

La Cour renouvelle en conséquence ses critiques et recommande une simplification des procédures, un renforcement des contrôles et la mise en place de sanctions effectives. Pour ce faire, dans le nouveau contexte de la création de l'ASP, de la réorganisation de l'administration territoriale du ministère de l'agriculture et de la généralisation des téléprocédures, la Cour préconise de réorganiser le schéma de gestion de ces aides. A ce titre, les services de l'Etat ne devraient conserver que les tâches de conception et de pilotage des dispositifs et l'Agence de services et de paiement prendre en charge l'ensemble des tâches confiées par la Commission, à savoir l'instruction, le paiement, le contrôle, la décision de déchéance et le recouvrement.

12 Les systèmes de cartes de l'assurance maladie

La carte Vitale permet aux quelque 65 millions d'assurés et d'ayants-droits d'être remboursés rapidement de leurs soins et souvent de ne pas faire l'avance de la part incombant à l'assurance maladie. Chaque année, près d'un milliard de feuilles de soins électroniques (FSE) sont reçues par les différents régimes d'assurance maladie grâce au système électronique de saisie. La carte actuelle est toujours la carte initiale, la carte Vitale 2 ne sera pas disponible avant plusieurs années en raison notamment de divers problèmes dont celui posé par l'adjonction d'une photo.

Traiter une feuille de soins électronique coûte 0,27€ en moyenne, contre 1,74€ pour une feuille papier. Il en résulte une économie de 1,5 Md€ environ par an.

Plus de 650 000 cartes de professionnel de santé (CPS) sécurisent, quant à elles, la télétransmission des FSE par les médecins, pharmaciens, infirmiers, etc. Leur réussite a été assurée par l'ancien groupement d'intérêt public (GIP) CPS, dont les activités ont été reprises fin 2009 par le GIP Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP).

Malgré tout, l'assurance maladie a encore reçu quelque 150 millions de feuilles de soins papier en 2009, soit une dépense de 200 M€ par an qui aurait pu être évitée. Si les pharmaciens recourent quasiment tous à la télétransmission, ce n'est pas le cas des autres professions, au point qu'à Paris 44 % des généralistes et 60 % des spécialistes refusent ce dispositif. L'Etat s'est abstenu jusqu'en 2009 de **sanctionner les professionnels de santé réfractaires** en ne mettant pas en place la contribution forfaitaire aux frais de gestion prévue depuis 1996. Celle-ci est annoncée pour 2010. La Cour recommande que le montant de cette contribution soit dissuasif.

De la même façon, l'Etat s'est abstenu **d'imposer aux professionnels de santé des normes strictes d'équipement** pour les matériels utilisés (au-delà d'un dispositif limité de validation de logiciels) alors que l'assurance maladie leur verse une aide à la télétransmission dont le coût a quintuplé depuis 2001, à plus de 100 M€ par an. Ainsi, des risques d'échec de télétransmission et de non-confidentialité des données résultent de la grande hétérogénéité des matériels. La

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Cour recommande d'accélérer la standardisation d'un nouveau modèle de poste de travail et de conditionner toute aide à son adoption et à sa bonne maintenance.

La loi du 4 mars 2002 impose que des dispositifs garantissent **la confidentialité des informations médicales** conservées sur support informatique ou transmises par voie électronique. Cette disposition concerne l'ensemble des professionnels de santé, dont les établissements hospitaliers. Le décret d'application, pris seulement en mai 2007, prévoyait que tous les professionnels devaient respecter avant mai 2010 des référentiels à définir par arrêté et que tous les professionnels exerçant en établissement devaient disposer d'une carte de professionnel de santé (CPS). A la fin de l'année 2009 aucun de ces objectifs n'étaient atteints. Le ministère chargé de la santé avait élaboré le décret sans étude de faisabilité préalable, et ses modalités ont été remises en cause à l'automne 2009 sans coordination suffisante. Le retard se prolongera pendant plusieurs années.

La Cour souligne depuis 1998 que **la tutelle exercée par le ministère sur ce secteur des systèmes d'information reste inégalement performante**. La stratégie demeure définie par touches successives, sans plateforme commune à l'ensemble des systèmes. Une réorgani-

sation prévue en 2007 est maintenant annoncée pour 2010.

S'agissant des opérateurs, la Cour souligne notamment le risque récemment pris par l'Etat lorsqu'il a réduit le rôle des représentants des professionnels dans le GIP ASIP, alors qu'ils étaient auparavant membres du GIP CPS. Elle recommande d'assurer la continuité des investissements réalisés, de veiller à la pérennité des équipes et de clarifier les relations entre les différents intervenants. Cela devrait prendre la forme tant de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat que de conventions liant les différents acteurs.

Le succès incontestable des cartes CPS et Vitale ne doit donc pas conduire à méconnaître les nombreuses difficultés qui restent à surmonter.

13 Le domaine national de Chambord

Le domaine de Chambord constitue un ensemble exceptionnel qui a été préservé comme tel pendant près de quatre siècles. La création, au 1er juillet 2005, de l'établissement public du domaine national de Chambord a mis fin à une longue période où l'Etat, depuis qu'il en était devenu propriétaire en 1930, gérait cet ensemble de manière désordonnée. La création de l'établissement public devait permettre de gérer le domaine de manière active et cohérente et de lui donner une perspective de développement.

Les premières années d'existence de l'établissement public se traduisent, sur le plan de l'activité, et dans un contexte de stagnation de la fréquentation touristique des châteaux de la Loire, par une amélioration des performances commerciales et une augmentation du chiffre d'affaires. En revanche, la gestion de la forêt, des collections et des biens du domaine présente des insuffisances auxquelles il n'a été que très partiellement porté remède.

L'établissement public hérite en effet de différentes contraintes et spécificités léguées par l'histoire. L'influence réelle ou supposée de la présidence de la République au titre des chasses présidentielles a pour effet de minimiser l'action des ministères normalement chargés de la tutelle. L'existence d'une com-

mune sur le même territoire que celui géré par l'établissement engendre inévitablement des frictions.

Chambord connaît des particularités de fonctionnement liées à son statut de réserve nationale de chasse. La partie réservée à la chasse représente près des quatre cinquièmes de la forêt de Chambord, celle ouverte au public étant limitée à 700 hectares. Il y a lieu de s'interroger sur ce partage et sur la possibilité d'ouvrir beaucoup plus largement la forêt au public eu égard à la richesse du patrimoine naturel de Chambord.

Le château est resté jusqu'à la fin des années soixante quasiment vide. Depuis 1970, le château s'est progressivement rempli, mais force est de constater la grande hétérogénéité des collections présentées (logis de François 1er, musée du comte de Chambord, musée de la chasse...).

Il est nécessaire de définir un projet de développement digne de ce lieu exceptionnel. Il appartient à la direction de l'établissement d'en prendre l'initiative et de définir avec les ministères chargés de la culture et de l'environnement un contrat pluriannuel couvrant toutes les composantes du domaine (château, forêt, village). A cette occasion, les relations entre la commune et l'établissement public doivent être clarifiées sur la base d'une convention de long terme.

14 La RATP : un bilan déséquilibré

Etablissement public de plus de 40 000 salariés, la RATP est, avec la SNCF, une des deux grandes entreprises de transport collectif en Ile-de-France. Sa relation avec l'autorité organisatrice des transports, le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), s'est caractérisé par sa complexité.

La réforme de 2005, qui a décentralisé le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et remplacé l'Etat au sein du conseil d'administration par la région, n'avait pas été mise à profit pour clarifier un régime de la propriété des infrastructures disparate en raison de la multiplicité des propriétaires (Etat, STIF, RATP). Ce régime était caractérisé par une dichotomie entre le réseau initial du métro, transféré au STIF, et les prolongements de lignes, qui ne l'avaient pas été. Il n'était pas cohérent d'un texte à l'autre. La réforme de 2005 avait laissé des situations juridiquement incertaines.

Tant que l'Etat détenait à la fois le pouvoir de contrôle du STIF et de la RATP, la clarification paraissait pouvoir attendre. La situation s'est compliquée pour trois motifs fort différents : le

changement de statut du STIF, l'introduction de nouvelles normes comptables et la perspective, lointaine mais réelle, de l'ouverture à la concurrence.

Pour des raisons de cohérence financière, la Cour recommande de réunir **au sein d'une même entité l'ensemble des infrastructures et les dettes** qui ont servi à les financer. Elle enregistre avec satisfaction le vote de la loi du 8 décembre 2009 dont l'article 5 répond à ses préoccupations : les biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la RATP et appartenant au STIF ou à l'Etat sont apportés à l'entreprise en pleine propriété depuis le 1er janvier 2010.

Par ailleurs, la situation a changé avec l'application du règlement européen relatif aux obligations de service public, pour lequel les droits d'exploitation sont limités dans le temps. A l'issue d'une période de transition allant jusqu'à trente ans, le règlement de 2007 impose la mise en concurrence des lignes nouvelles et la remise en concurrence périodique des réseaux ou lignes existants. La notion de concession perpétuelle sou-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

vent utilisée par la RATP n'a donc plus cours, ce qui a d'importantes conséquences comptables.

L'ouverture à la concurrence met enfin en cause le modèle économique de la RATP. Entreprise endettée, la RATP n'a obtenu dans la période récente que des gains de productivité faibles alors qu'elle finançait et exploitait des investissements essentiels pour la région en termes socio-économiques mais pas forcément rentables en termes financiers. Les modifications du contexte dans lequel la RATP exerce son activité seront d'autant plus sensibles que les mesures annoncées concernant les transports collectifs en Ile-de-France et dans le Grand Paris entraîneront à terme l'attribution de nouvelles lignes.

L'endettement financier net de la RATP - plus de 4 Md€ - pose un problème, moins en termes de ratio bilanciel, qu'en raison de l'incapacité de l'entreprise de la RATP à dégager l'autofinancement suffisant pour rembourser ses emprunts et renouveler ses équipements.

A la différence de la SNCF, il n'y a pas eu sur la dette de la RATP d'« opération-vérité ». En attendant une ventilation nouvelle de cette dette, la dette de la RATP pourrait être intégrée dans le périmètre de la dette au sens de Maastricht - bien que ce périmètre ne s'applique pas en principe à un établissement public à caractère industriel et commercial - dans la mesure où le risque existe qu'en dernier recours, son remboursement incombe aux collectivités publiques. A défaut, on ne pourrait que la qualifier de dette orpheline.

Des mesures portant sur l'attribution de la dette actuellement portée par la RATP sont d'autant plus nécessaires que les droits de l'entreprise, qui pouvaient expliquer une dette perpétuelle, sont désormais limités dans le temps, ce qui modifie la situation.

15 SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion

La gestion des ressources humaines de la SNCF est une condition de la réussite de la réforme ferroviaire engagée en 1997 dans la perspective de l'ouverture progressive à la concurrence des trafics, d'abord du fret et aujourd'hui du transport des voyageurs. L'optimisation par l'entreprise du volume de ses effectifs, l'amélioration de la productivité du travail, la maîtrise des charges salariales et sociales, enfin l'évolution du régime statutaire des personnels conditionnent son adaptation à la compétition européenne.

D'une façon générale, la Cour constate que l'entreprise, en dépit de tentatives pour améliorer ses performances économiques et faire évoluer le cadre social de ses activités, reste confrontée à des rigidités structurelles et réglementaires qui sont autant d'entraves au changement. La gestion de la SNCF reste aujourd'hui contrainte par **des modes d'organisation et des règles statutaires** qui pèsent sur la productivité du travail. Un des enjeux les plus importants pour l'opérateur public est, à l'avenir, l'harmonisation de son cadre social avec celui de droit commun qui s'applique ou s'appliquera, en France

et en Europe, aux autres entreprises de transport ferroviaire.

En dépit des premiers effets de la concurrence et au regard de ses propres indicateurs de performance, **la productivité du travail** s'est trop peu améliorée à la SNCF dans les cinq dernières années. Malgré une baisse tendancielle des effectifs, la masse salariale et les charges liées aux rémunérations restent globalement élevées. Le coût moyen par agent au sein de l'entreprise est non seulement relativement important, mais est orienté à la hausse au cours des dernières années. Par ailleurs, même si l'on note des évolutions positives, les performances de l'entreprise souffrent d'une organisation du travail insuffisamment rationalisée, avec un nombre d'heures réellement ouvrées inférieur aux ratios constatés ailleurs. A titre d'exemple, l'écart de productivité entre la SNCF et les entreprises concurrentes dans le secteur du fret est de l'ordre de 30%. Pour les conducteurs de lignes et de manœuvre, la durée journalière de travail effectif - qui ne se confond pas avec le temps de conduite - est en moyenne de 6h22 seulement à la SNCF.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Dans un tel contexte, **la réforme du régime de retraite** des cheminots a eu un effet positif de rapprochement de la situation des salariés de la SNCF avec ceux de l'ensemble du secteur public et d'apurement du bilan de l'entreprise. Mais cette réforme a aussi accru les charges de personnel et perturbé la gestion des effectifs. En effet, l'élévation de l'âge de départ à la retraite des salariés alourdit mécaniquement les charges de rémunérations et de cotisations sociales. La réforme des retraites a aussi été assortie de contreparties salariales et sociales non négligeables. Enfin, face au ralentissement des départs en retraite et à l'accroissement du nombre d'agents seniors, la SNCF a manqué de réactivité en ne révisant pas suffisamment à la baisse ses objectifs d'embauche.

La réforme du régime des retraites a isolé un financement pour les avantages spécifiques du régime spécial des cheminots (taux dit T2), objet de contestation aujourd'hui de la part de l'entreprise du fait qu'il alourdit les charges de la SNCF par rapport aux autres entreprises du secteur. Un examen en est nécessaire.

Les relations sociales au sein de la SNCF sont en train d'évoluer. La réforme de la représentativité syndicale (loi du 20 août 2008), les nouvelles dispositions relatives au dialogue social et à la continuité du service peuvent aller dans le sens d'une adaptation des pratiques et d'une dédramatisation des conflits à l'intérieur de l'entreprise. Le

nombre de jours de grèves et la sensibilité des salariés à la question des facilités de circulation confirment cependant que le changement au sein de la SNCF s'opère lentement.

Les dispositions de la loi du 21 août 2007 sur le service et l'information des usagers ont été mises en œuvre par la SNCF avec une efficacité reconnue notamment lors des grèves nationales d'une journée. Ces mesures montrent cependant leurs limites dans le cas de grèves localisées, comme on a pu le constater en 2008-2009 à la gare St Lazare à Paris ou à Nice. L'évolution du nombre de grèves et de journées perdues appelle ainsi un constat nuancé quant à l'efficacité des nouvelles dispositions légales et l'amélioration de la concertation au sein de l'entreprise.

Enfin la Cour revient sur **les « facilités de circulation » accordées à l'ensemble des agents de la SNCF et à leurs familles** qui donnent droit à la quasi-gratuité du transport pour l'ensemble du réseau. Plus de 843 217 cheminots, retraités et ayants droit bénéficient ainsi de ce dispositif qui, par le volume considérable des demandes, cause à la SNCF un manque à gagner significatif. Sans remettre en cause le principe d'un avantage professionnel bénéficiant aux cheminots, la Cour relève que de telles facilités sont distribuées de façon particulièrement large.

16 Le fonds d'épargne : des enjeux majeurs, des décisions à préparer sans tarder

La France dispose depuis 1945 d'un modèle original de collecte d'une épargne populaire, sous forme de livrets à vue, garantis par l'Etat et défiscalisés. Une partie de cette épargne est centralisée à la Caisse des dépôts et consignations, au sein de la section du fonds d'épargne.

Cette épargne a permis d'assurer un financement à très long terme de missions d'intérêt général, en priorité le logement social, pour lequel l'encours des prêts inscrits au bilan du fonds d'épargne se montait à plus de 94 Md€ en 2008. Le système bénéficiait également à l'Etat grâce au prélèvement opéré sur le résultat du fonds en rémunération de sa garantie (5,24 Md€ par an en moyenne entre 1984 et 2008) et aux distributeurs des livrets, limités à trois jusqu'à la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (caisses d'épargne, caisse nationale d'épargne devenue Banque Postale et Crédit mutuel), qui encaissaient des commissions en contrepartie de leur mission de collecte.

En dépit de son succès populaire dont témoignent les 46 millions de livret A ouverts à la fin 2008, ce dispositif était cependant de plus en plus fragile.

La perte de compétitivité des prêts due aux charges très élevées

pesant sur le fonds a fait reposer à l'excès son équilibre financier sur les performances des marchés d'actions où il avait investi depuis 2006. La chute des places boursières l'a conduit à enregistrer, en 2008, un résultat d'exploitation négatif (-1,6 Md€) pour la première fois de son histoire, ainsi qu'un déficit de fonds propres de plus de 1 Md€ au regard des règles prudentielles dites de Bâle 2.

La loi de modernisation de l'économie de 2008 a apporté plusieurs modifications. Adoptée sous la pression communautaire au nom du respect des règles de concurrence, elle a ouvert la distribution du livret A à toutes les banques, ce qui fait désormais reposer le niveau de la ressource du fonds d'épargne sur la politique commerciale du réseau bancaire. Mais elle a confirmé le principe de la **centralisation partielle des sommes collectées à la Caisse des dépôts et la priorité accordée au logement social. Elle a aussi cherché à rétablir l'équilibre financier de long terme du fonds** en diminuant sensiblement ses charges de structure, notamment les commissions versées aux réseaux de collecte. Elle a renforcé la supervision prudentielle, déléguée à la Commission bancaire à compter du 1er janvier 2010.

La crise financière a partiellement remis en cause le cadre global dans

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

lequel cette réforme a été conçue. L'Etat sollicitait déjà fortement le fonds d'épargne au titre de nouveaux efforts en faveur de la construction sociale et du financement d'investissements d'intérêt général, pour lesquels les engagements se montaient à 11 Md€ fin 2009. Mais il a aussi mobilisé les ressources du fonds lors de la crise, tant pour alimenter la liquidité bancaire (16 Md€ de collecte non centralisée à la caisse des dépôts) que pour financer une partie du plan de relance et participer à la recapitalisation de DEXIA. Ces décisions ont **diminué très sensiblement la liquidité du fonds**. Elles ont aussi abouti, dans le cas de DEXIA, à le faire participer à une opération qui n'était pas conforme à sa logique d'investisseur institutionnel et qui pourrait s'avérer coûteuse.

Un nouvel équilibre doit être défini rapidement. La montée en puissance des prêts au logement social et la mobilisation des dépôts pour le plan de relance **laissent dès à présent présager un déséquilibre à l'horizon 2012/2013** entre les emplois et les ressources du fonds d'épargne. La pérennité de ce dernier doit être assurée. Cela implique qu'un niveau de ressources suffisant lui soit garanti mais également que l'étendue des engagements pris hors du champ du logement social soit plus étroitement encadrée. La Cour recommande aussi une diminution des charges du fonds par une nouvelle baisse des commissions versées aux distributeurs. L'hypothèse d'une plus grande sélecti-

tivité dans les conditions d'octroi des prêts sur fonds d'épargne aux organismes de logement social ne devrait pas non plus être écartée.

La solidité financière du fonds d'épargne devrait être préservée. La Cour recommande notamment que les modalités actuelles de rémunération de la garantie de l'Etat soient réexaminées car elles créent un risque récurrent de sous dotation des fonds propres. Le calcul de ces derniers devrait reposer pour l'essentiel sur la réglementation bancaire de droit commun, les dérogations susceptibles d'être justifiées par les spécificités du fonds d'épargne étant limitées au strict nécessaire.

Le pilotage et la gouvernance restent perfectibles. La Cour souhaite que le suivi de la performance soit plus approfondi. Les relations entre l'Etat et le fonds d'épargne méritent d'être clarifiées. Une réelle démarche de contractualisation inscrite dans un « cadre de gestion » bilatéral devrait être engagée pour définir les responsabilités et les rôles de chacun.

La « clause de rendez vous » de la fin 2011 prévue par la loi de modernisation de l'économie doit être mise à profit pour consolider et aménager les éléments positifs de la réforme. Compte tenu de la complexité des sujets à résoudre, et du nombre des parties prenantes, la Cour estime que cette échéance doit être préparée dès maintenant.

17 Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales)

La station balnéaire du Barcarès (4000 habitants permanents pour un total de 80 000 lits) dispose de ressources financières abondantes qui lui permettent de conduire une politique dynamique de développement touristique, mise en œuvre pour l'essentiel par deux satellites de droit privé : la SEM d'études et d'aménagement de développement du département des Pyrénées Orientales (SEMETA) et la société de promotion et d'animation du Barcarès (PROMABA).

L'aménagement a été confié à la SEMETA, qui n'a plus aujourd'hui qu'une activité résiduelle, tandis que la PROMABA prend en charge la quasi-totalité des dépenses d'animation touristique de la commune, au détriment de l'office municipal du tourisme dont l'activité est limitée au fonctionnement des deux points d'accueil de la station.

Les relations très étroites entre la commune et ses SEM reposent sur des fondements juridiques inadaptés. L'activité des deux sociétés échappe aux règles de la comptabilité publique et toutes sortes de dérives ont été constatées, que ce soit en matière de recettes et de dépenses, de commande publique, de gestion du personnel ou de contrats avec certains prestataires. La comptabilité ne reflète pas fidèlement la situation financière des sociétés et la chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon a relevé un fonctionnement contestable des organes de décision

ainsi que des opérations immobilières critiquables.

Ces errements ont sans doute pour origine l'insuffisance des contrôles internes que permet en général la bonne application des règles de gouvernance propres aux institutions publiques et la situation a pu perdurer, faute de mécanismes d'alerte et de contrôle efficaces, notamment de la part du commissaire aux comptes.

D'une façon générale, la chambre relève une confusion entre la commune et les organes dirigeants des deux SEM, qui n'a pas permis d'assurer une information transparente sur l'activité de ces satellites, ainsi qu'une absence totale de procédures de contrôle interne.

La Cour des comptes estime qu'une réintégration de l'activité de la PROMABA au sein de l'office du tourisme permettra une application claire des règles de la gestion publique aux activités touristiques tout en donnant à la commune l'opportunité d'associer les résidents secondaires à la définition et à la mise en œuvre de ces activités.

La Cour recommande plus généralement la mise en place d'un dispositif de sensibilisation et de détection des risques liés aux SEM qui concernerait à la fois les élus locaux, les comptables publics, les professions comptables et les services chargés du contrôle de légalité, dans l'attente de la mise en œuvre d'une véritable consolidation des risques entre les collectivités et leurs satellites.

18 Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais)

Les difficultés financières chroniques connues depuis 2002 par la ville d'Hénin-Beaumont, commune de 28 000 habitants du Pas-de-Calais, ont motivé des interventions multiples de la chambre régionale des comptes (CRC) du Nord-Pas de Calais. Toutefois, le retour à l'équilibre s'est heurté à la gouvernance même de la collectivité : système d'information lacunaire, procédures peu ou pas formalisées, contrôles internes inexistant, administration municipale sous-encadrée, assemblée délibérante n'assumant pas ses compétences, exécutif rétif à réformer sa gestion et à mettre en œuvre les préconisations de la CRC.

Ainsi, après l'apurement, en 2005, du déficit de 12,4 M€ (38 % de ses recettes) constaté en 2003, la situation s'est à nouveau dégradée à l'approche des élections municipales : en dépit des hausses d'impôts répétées (+45 % en 2004 ; +11 % en 2008) et des mesures préconisées depuis 2002 par la CRC, un nouveau déficit a été mis à jour en 2008 à hauteur de 13,5 M€, soit près d'un an de recettes fiscales. L'accumulation des déficits a conduit à des retards de paiement des fournisseurs de plusieurs mois, au risque d'impasses de fonctionnement majeures.

Depuis mi 2008, la CRC est intervenue dans ses différents champs de compétence : en contrôle budgétaire (12 avis) ainsi qu'en examen de la gestion (2 rapports thématiques) en coordination avec les services de l'État. Ces actes ont précédé la révocation du maire par décret du 29 mai 2009, ce qui constitue une sanction administrative exceptionnelle. Une procédure contentieuse est actuellement en cours.

En fait, les augmentations de fiscalité proposées par les juridictions financières ne constituent qu'un expédient, si l'analyse de la CRC sur la gravité de la situation n'est pas portée au plus tôt à la connaissance de l'assemblée délibérante et si l'absence de suivi des mesures structurelles de redressement reste sans sanction.

Ce cas renforce la pertinence des préconisations déjà formulées en 2009 par la Cour pour prévenir les dérives des finances locales, à savoir : améliorer les dispositifs garantissant la qualité des comptes ; rendre communicables les avis budgétaires des CRC dès leur notification ; pouvoir engager devant les juridictions financières la responsabilité propre de l'ordonnateur en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de retour à l'équilibre financier.

19 La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique incomplète et insuffisamment pilotée

Le traitement du surendettement des particuliers fait l'objet d'une procédure mise en place par la puissance publique depuis la loi « Neiertz » de 1989. Le dispositif initial a été modifié, depuis cette date, par trois lois successives, un projet de loi portant réforme du crédit à la consommation en cours d'examen au Parlement devant apporter de nouvelles inflexions.

La procédure actuelle repose, pour l'essentiel, sur une commission départementale de surendettement. Celle-ci est présidée par le préfet ou son représentant. Son secrétariat est assuré par les services de la Banque de France. La commission décide de la recevabilité des dossiers sous le contrôle du juge, met en œuvre des moratoires et des plans de remboursement sur la base d'accords amiables entre créanciers et débiteurs. Elle transmet au juge des plans de redressement en l'absence d'accord entre les parties, et, pour les cas d'incapacité avérée à rembourser, propose au juge un effacement total des créances.

Le nombre de dossiers déposés n'a cessé de croître depuis le vote de la loi « Neiertz », passant de 70 000 en moyenne annuelle au début des années 1990 à 185 000 entre 2004 et 2008, le cap des 200 000 ayant été franchi en

2009. Cette évolution n'est pas, sauf pour l'année 2009, corrélée avec les cycles économiques. Elle traduit un échec incontestable de la prévention du surendettement. Les textes de lois successifs ont en effet prévu peu de dispositions destinées à protéger du surendettement des personnes ou des groupes sociaux vulnérables.

L'accent doit désormais être mis sur la prévention et c'est la raison pour laquelle la Cour recommande deux orientations tendant d'une part à responsabiliser les prêteurs par la connaissance du risque encouru et d'autre part à éviter la confusion suscitée auprès des consommateurs par les cartes mixtes consistant à la fois en une carte de fidélité et une carte de crédit renouvelable. La mise en place d'un « fichier positif » de l'endettement des particuliers pour mesurer les risques et l'encadrement des cartes mixtes qui induisent une confusion dans l'esprit des publics vulnérables constituent à ce titre des pistes privilégiées pour la Cour. Elles sont en cours d'examen au Parlement.

La Cour a, en outre, examiné les conditions de la mise en œuvre du traitement du surendettement par les commissions. Elle note les points positifs liés au caractère consensuel de leur

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

fonctionnement, à la prédominance de la conciliation dans les procédures suivies et à des délais de traitement acceptables. Elle relève néanmoins que ni l'Etat ni la Banque de France ne pilotent réellement ce dispositif. La conséquence la plus fâcheuse de ce défaut de pilotage est **la grande hétérogénéité des décisions des commissions**, s'agissant de questions majeures comme les critères de recevabilité d'un dossier ou l'évaluation du « reste à vivre » (montant laissé à l'intéressé après paiement de ses dettes) qui est fixé par décision discrétionnaire des commissions, sans lien avec le coût de la vie locale. La Cour a également constaté **l'insuffisance de données fiables sur l'échec ou la réussite des plans de désendettement**, ce qui ne permet pas de mesurer l'efficacité de la politique publique de traitement du surendettement. La Cour recommande aux services de l'Etat, au niveau national et local, comme à la Banque de France, de se doter des instruments nécessaires à un pilotage effectif.

La Cour observe, de plus, que le **coût du traitement du surendettement** par la sphère publique n'est pas connu. Sont mesurées les prestations de la Banque de France qui s'élevaient à 195 millions € en 2008, correspondant à 1 652 agents (en équivalents temps plein travaillé) et partiellement remboursés par l'Etat. L'enquête montre, au demeurant, qu'une amélioration de la productivité, rapprochant l'ensemble des ser-

vices départementaux de la Banque du nombre de dossiers traités par les plus productifs, entrainerait une diminution sensible de cette charge. En revanche, le coût pour les administrations publiques, notamment **le montant des effacements de dettes publiques** (impôts et taxes divers, dettes auprès des offices HLM, cantines scolaires...) est inconnu. La Cour recommande que la direction générale des finances publiques identifie le montant des dettes publiques abandonnées dans ce cadre. Elle estime également nécessaire que les établissements de crédit qui bénéficient d'un service rendu par l'Etat dans la gestion de leurs impayés participent au coût de fonctionnement des commissions.

Enfin, la Cour, qui a constaté que les surendettés ne faisaient l'objet d'aucun suivi social, recommande la mise en place de ce suivi (transmission des dossiers aux services sociaux et/ou orientation vers des associations familiales ou de consommateurs pour une formation à la gestion familiale) en le finançant par une partie des gains de productivité dont la Cour a montré qu'ils pouvaient être dégagés par certaines commissions.

20 Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna

L'Etat a créé depuis longtemps des dispositifs d'allègement d'impôt sur les revenus des personnes physiques et sur les bénéficiaires des sociétés afin d'attirer les capitaux privés destinés à financer les investissements outre-mer. Ils constituent ce qu'il est convenu d'appeler des niches fiscales.

La Cour a observé deux cas, limités, de ces défiscalisations, dans le domaine immobilier en Nouvelle-Calédonie et dans le domaine industriel à Wallis et Futuna, en application de la loi « Girardin ». Elle a constaté que ces dispositifs attiraient certes des capitaux d'investisseurs privés mais que ces capitaux n'étaient en fait qu'avancés à l'Etat. En effet, via des allègements d'impôt, ce dernier non seulement rembourse aux investisseurs leurs mises de fonds, mais il les rémunère généreusement pour les placements ainsi pratiqués.

La défiscalisation immobilière observée en Nouvelle-Calédonie permet aux investisseurs privés d'entrer dans le capital de sociétés civiles immobilières (SCI), créées pour réaliser des constructions locatives ouvrant droit aux allègements d'impôt. Les apports des investisseurs étant financés à hauteur d'environ 70 % par des emprunts,

ils ne versent donc aux SCI qu'environ 30 % de leur capital. L'opération de construction, agréée par l'administration fiscale, donne droit à des allègements d'impôt sur le revenu des investisseurs, étalés sur cinq ans, dont le total est de 50 % du montant de l'opération. L'opérateur du logement social, qui gère les SCI et rembourse les emprunts contractés, se voit transférer leurs patrimoines à l'issue de la sixième année quand les SCI sont dissoutes.

Les investisseurs qui n'ont versé que 30 % environ du montant de l'opération de construction, sans encourir aucun risque, reçoivent de l'Etat 50 % de ce montant. C'est donc en réalité l'Etat qui a financé les constructions en remboursant les mises de fonds des investisseurs qui obtiennent un rendement, net d'impôt, pouvant aller jusqu'à 18,5 %.

Les opérations de défiscalisation industrielle observées à Wallis et Futuna sont régies par plusieurs articles du code général des impôts.

Les personnes physiques peuvent verser environ 36 % du capital d'une société ayant pour objet l'achat d'un bien éligible à l'aide fiscale. Ce versement leur vaut, au cas d'espèce, un allègement d'impôt égal à 60 % du montant

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

de l'investissement, montant généralement peu différent de celui du capital de la société. Cet allègement est acquis en une seule fois l'année suivant celle de l'investissement. Le bien est loué pendant cinq ans à un exploitant outre-mer qui s'engage à l'acheter à l'issue du bail, à un prix convenu à l'avance, et bénéficie d'une remise sur les loyers et sur le prix de vente final. La société est alors dissoute.

Ces montages apparaissent à la fois **très avantageux pour les investisseurs et particulièrement coûteux pour l'État**. De fait, ce dernier emprunte aux investisseurs environ 36 % du prix des biens éligibles et leur rembourse cet emprunt l'année suivante, en ayant supporté un taux d'intérêt pouvant atteindre 66 %.

Les opérations d'un montant supérieur à 300 000 € font l'objet d'un agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'outre-mer. La Cour a constaté qu'à Wallis et Futuna, ces avis faisaient l'objet d'un examen préalable superficiel. **Les opérations provisoirement agréées ne sont pas non plus contrôlées**. Ainsi, des investissements qui n'ont pas été achevés ont été définitivement agréés.

Les opérations d'un montant inférieur à 300 000 € bénéficient de l'aide fiscale de plein droit. Le haut rendement de ce type d'investissement semble avoir

été à l'origine de la multiplication de sociétés ad hoc à Wallis et Futuna. Les nouvelles inscriptions au registre du commerce se sont toutefois taries depuis l'ouverture en 2008 d'une instruction judiciaire au tribunal de première instance de Mata'Utu sur ces affaires de défiscalisation.

A l'issue de ses contrôles portant sur deux cas, certes limités, la Cour recommande la révision de ces dispositifs plus onéreux pour l'Etat que des subventions directes et, en tout état de cause, l'abaissement des seuils d'agrément ainsi que la mise en œuvre de contrôles sur la réalité des investissements aidés. Ces contrôles pourraient aboutir à des redressements fiscaux en cas de montages irréguliers.

21 La politique en faveur des services à la personne

La politique en faveur des services à la personne a connu une impulsion nouvelle en 2005, avec le lancement d'un premier plan de développement de 20 activités extrêmement diverses : ménage, bricolage, jardinage, livraison de courses, assistance aux personnes âgées ou handicapées, assistance informatique.... Son objectif était de créer 500 000 emplois supplémentaires en trois ans en aidant les entreprises à s'engager sur ce marché par des mesures fiscales et en élargissant les exonérations fiscales et sociales existantes pour en diminuer le coût pour l'utilisateur et accroître la demande.

En 2009, l'ensemble des aides publiques atteignaient près de 6,6 Md€ au bénéfice de 3,4 millions de particuliers employeurs, de 7000 associations et de 4700 entreprises agréées. Elles représentaient près de 7,4 % de la dépense totale pour l'emploi.

En dépit de l'effort considérable consenti, les **résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des ambitions initiales en termes de création d'emplois**. Les statistiques disponibles renseignent très mal sur la réalité. L'agence nationale des services à la personne (ANSP), chargée de coordonner l'ensemble de cette politique, décompte comme un emploi la personne qui travaille au moins une fois dans l'année

dans ce domaine, quel que soit le nombre d'heures effectuées. En fait, sur la période 2006-2008, les services à la personne n'auraient créé que 108 000 équivalent temps plein (ETP), soit 15,4 % du total des emplois créés par l'économie française. Ce résultat est éloigné des objectifs affichés.

Cette politique s'est cependant révélée très coûteuse : les exonérations fiscales (4,4 Md€) et sociales (2,13 Md€) ont connu une progression très sensible, tout en profitant davantage aux ménages les plus aisés, déjà les plus enclins à recruter des employés de maison. En outre, les effets d'aubaine dont ont pu bénéficier les entreprises n'ont pas été mesurés et le nombre d'emplois régularisés grâce à ces aides n'a pas fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi rigoureux.

Par ailleurs, la **professionnalisation des salariés** demeure insuffisante alors même qu'elle est essentielle pour garantir des prestations de qualité. Elle devrait permettre la sécurisation des parcours individuels par la formation, la reconnaissance des acquis de l'expérience et l'accès à une qualification, voire à un diplôme. Malgré les efforts de l'ANSP, l'unification des nombreuses conventions collectives comme l'harmonisation des diplômes n'ont que peu progressé.

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

Enfin, la **mise en place dans l'urgence**, sur le modèle du chèque restaurant, du **chèque emploi service universel (CESU)** préfinancé par un tiers (mutuelle, compagnie d'assurance, organisme social, entreprise...) fiscalement aidé, s'est révélée lourde, complexe et onéreuse. En effet, le processus de dématérialisation des procédures n'avait pas été engagé au préalable et l'augmentation des volumes d'émission, en particulier par l'extension souhaitable du recours au CESU pour le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie, n'avait pas encore pu autoriser une baisse des coûts unitaires de gestion.

La Cour recommande ainsi, d'une part, de mieux hiérarchiser les objectifs de cette politique, au profit des personnes vulnérables dans le double contexte de la montée de la dépendance des personnes âgées et des contraintes des finances publiques, en mettant l'accent sur la professionnalisa-

tion des salariés, d'autre part, d'en évaluer rigoureusement les résultats, notamment par des statistiques d'emploi plus fiables et à la méthodologie stable et partagée. Elle préconise en ce sens la réalisation rapide des études à même d'apprécier plus complètement l'efficacité et l'équité sociale du dispositif public d'aide, et, sur leur base, de le redéfinir et de le cibler plus rigoureusement pour éviter les effets d'aubaine.

22 La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation

L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, a mis en place deux nouveaux instruments de formation en alternance, organisés dans le cadre de la formation continue et financés par une contribution spécifique des entreprises.

- Les contrats de professionnalisation, contrats de formation en alternance, ouverts aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes demandeurs d'emploi, prennent la suite de plusieurs dispositifs antérieurs qu'ils unifient (contrats de qualification, contrats d'adaptation et contrats d'orientation).

- Les périodes de professionnalisation, fondées sur la même notion d'alternance, sont plus particulièrement destinées aux salariés en activité dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée dont elles ont pour objet de « favoriser, par des actions de formation continue, le maintien dans l'emploi ». Cet outil original n'avait pas d'équivalent dans la législation antérieure.

Ces dispositifs ont concerné 572 000 personnes en 2008 pour un coût de 1,47Md€, soit 15 % de la dépense totale des entreprises pour la formation des salariés. Cinq années après leur mise en œuvre, la Cour a souhaité établir le bilan de leur efficacité. Il en ressort un tableau contrasté.

Les contrats de professionnalisation apparaissent utiles et correspondent à un besoin des entreprises en complétant l'offre de formation en alternance aux côtés des contrats d'apprentissage dont ils se distinguent nettement. Ils sont particulièrement répandus dans les petites entreprises.

La Cour a toutefois constaté **qu'au regard de leur utilité, les contrats de professionnalisation étaient restés sous-utilisés** : leur montée en charge a été lente, le nombre de leurs bénéficiaires n'a jamais atteint celui des dispositifs qu'ils ont remplacé, les résultats de leur ouverture aux adultes sont particulièrement décevants. Deux raisons principales viennent expliquer cette situation, le coût pour l'employeur générale-

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

ment considéré comme élevé et l'insuffisante mobilisation des partenaires sociaux et de l'Etat pour développer le dispositif.

En conséquence, la Cour recommande la mise en œuvre d'un pilotage plus affirmé du contrat de professionnalisation, s'appuyant notamment sur la **généralisation des contrats d'objectifs** dont le succès a pu être observé dans certaines branches ou certaines régions. Un allègement du coût représenté par les contrats pour les entreprises est également nécessaire. La prime de 1000 à 2000 euros, prévue dans le cadre du plan gouvernemental d'urgence pour les jeunes, lors de la conclusion d'un contrat « jeunes » constitue un premier pas dans ce sens.

L'appréciation de la Cour sur **les périodes de professionnalisation est plus défavorable, ce dispositif n'ayant pas fait en effet la preuve de sa pertinence** sous sa forme actuelle. Très concentrées sur certains secteurs (la métallurgie en mobilise environ 40 %), les périodes de professionnalisation sont quasiment absentes dans un grand nombre d'autres branches d'activité. En outre, elles bénéficient essentiellement aux plus grandes entreprises et leur utilisation n'est pas ciblée sur des publics prioritaires. Cette situation fait entrer cette mesure en concurrence avec d'autres dispositifs et explique que son apport n'est pas clairement identifiable.

C'est pourquoi, la Cour préconise son ciblage beaucoup plus strict sur des publics ou objectifs spécifiques. A défaut d'une telle évolution, elle estime que la suppression de cette mesure devrait être envisagée.

Enfin, **les conditions de financement des dispositifs de professionnalisation doivent être revues**. Elles se caractérisent par des excédents récurrents et par des difficultés pour améliorer la mutualisation au bénéfice des PME. La Cour considère que, compte tenu de l'intérêt du développement de la formation en alternance, une évaluation régulière par les partenaires sociaux de l'utilisation des fonds destinés à la professionnalisation est nécessaire et permettrait de fixer des objectifs de plein développement de ces actions.

23 La dé cristallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée

Les pensions d'invalidité et de retraite, versées aux militaires issus des pays anciennement sous souveraineté française ou à leurs veuves ou leurs enfants, avaient été « cristallisées », c'est-à-dire « gelées » dans leur montant comme dans leur forme juridique, suite à l'indépendance des territoires concernés.

La Cour des comptes avait souligné à plusieurs reprises la nécessité de réexaminer ce mécanisme dans le sens d'une plus grande équité : équité entre les intéressés et les autres pensionnés, équité entre les intéressés selon leur pays. Une série de mesures adoptées à partir de 2002 était censée remédier à ces inégalités en réalignant la situation des « cristallisés », qui avaient combattu sous le drapeau français, sur celle des pensionnés français.

La Cour a mené pour la première fois une enquête portant sur l'ensemble

du dispositif tel qu'il a été mis en œuvre depuis ces réformes, tant en ce qui concerne la situation des « pensionnés du feu », bénéficiaires d'une pension d'invalidité, qu'en ce qui concerne la situation des pensionnés civils et militaires, ayant servi la France plus de 15 ans.

La Cour constate que la situation des pensionnés concernés **relève toujours d'un régime dérogatoire au droit commun des pensions**, qui ne permet ni d'assurer l'égalité de traitement ni de répondre à un légitime besoin de reconnaissance.

Une pension est, en effet, le produit d'un nombre de points (l'indice), multiplié par la valeur réglementaire attribuée à ce point. Or, d'une part, les 18 000 pensionnés d'invalidité cristallisés **n'ont bénéficié** de manière automatique **que d'un alignement partiel** (valeur du point alignée, indice figé) sur le niveau

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

français. Faute d'informations suffisantes sur leurs droits et d'une communication adaptée, l'objectif d'alignement intégral des prestations dites « du feu » sur le niveau français n'a donc pas été atteint.

D'autre part, les 32 000 pensionnés militaires de retraite cristallisés **n'ont bénéficié que d'une revalorisation partielle** (valeur du point modulée en fonction du lieu de résidence à liquidation initiale des droits, indice figé), qui laisse subsister des écarts particulièrement importants, de l'ordre de 1 à 10, quel que soit le grade, en fonction de la nationalité.

Au total, la Cour constate que l'illisibilité du régime actuel n'est pas justifiée, qu'elle implique des inégalités dans l'ac-

cès au droit et un risque contentieux croissant, notamment au regard du droit européen.

Elle recommande donc un alignement automatique et intégral du régime de tous les pensionnés, quel que soit leur lieu de résidence et leur nationalité, sur le régime de droit commun aujourd'hui appliqué aux Français.

24 La politique de lutte contre le VIH/SIDA

La mortalité liée au sida a fortement diminué en France grâce à l'efficacité des multithérapies généralisées depuis 1996. Cependant, l'épidémie de VIH/sida n'a pas été enrayerée et demeure un enjeu de santé publique majeur.

Selon certaines hypothèses, l'Institut de veille sanitaire estime que l'incidence du VIH, c'est-à-dire le nombre de personnes nouvellement infectées chaque année, a diminué globalement entre 2003 et 2008, passant de 8 930 à 6 940 cas. Cependant, cette évolution n'a pas concerné l'ensemble de la population. Les nouvelles infections par le VIH n'ont pas diminué parmi les homosexuels ; sur un plan statistique, le taux d'incidence du VIH est pour eux 200 fois supérieur à celui observé chez les personnes de nationalité française infectées par la voie de rapports hétérosexuels. En 2008, 3 300 d'entre eux auraient été infectés. Les personnes de nationalité étrangère, notamment de pays d'Afrique subsaharienne, demeurent également un groupe particulièrement touché par l'épidémie, puisqu'en 2008, environ 1 600 d'entre elles auraient été infectées par le VIH lors de rapports hétérosexuels.

Pour le seul régime général de sécurité sociale, le **coût de la prise en charge sanitaire** des personnes inscrites à l'affection de longue durée « déficit immunitaire primitif » a atteint 1,1 milliard d'euros en 2007, infection par le VIH ». La dépense moyenne par malade (12 800 € en 2007) s'accroît chaque année en raison de l'augmentation du coût moyen des traitements. Par comparaison, **les dépenses publiques consacrées à la prévention et au dépistage du VIH ont un caractère marginal** (environ 54 M€ pour la prévention et 34 M€ pour les consultations de dépistage anonyme et gratuit).

Devant la poursuite de l'épidémie, l'Etat doit renforcer le pilotage de la politique de lutte contre le VIH/sida ainsi que les actions de prévention et de dépistage :

Le pilotage de la politique de lutte contre le VIH/sida par le ministère de la santé se caractérise par sa faiblesse et son manque de continuité. Les plans de santé publique consacrés au VIH sont insuffisamment structurés. La coordination entre les différentes directions du ministère de la santé et entre les ministères est insuffisante. Souvent, le ministère de la santé joue plus le rôle

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

d'un arbitre des débats entre associations que celui d'un décideur d'orientations publiques. Enfin, le ministère de la santé manque de visibilité sur les actions mises en œuvre au niveau local par les associations, à partir des subventions que leur attribuent les structures publiques associant les services de l'Etat et l'assurance-maladie. Parmi les actions des associations qui bénéficient de subventions publiques, un grand nombre n'ont pas une taille suffisante au regard de leurs cibles affichées ou potentielles.

La prévention demeure insuffisamment ciblée et active en direction des groupes de population les plus touchés (homosexuels et migrants). En outre, rares sont les messages publics qui s'adressent aux personnes infectées par le VIH et connaissant leur séropositivité afin de les inciter à adopter des gestes de prévention envers leurs partenaires réguliers ou occasionnels. Enfin, l'absence de réglementation sanitaire adaptée à l'activité des établissements de rencontres constitue un frein important au déploiement d'une prévention efficace.

Le dépistage du VIH est insuffisamment étendu alors qu'un dépistage précoce conditionne l'efficacité des multithérapies et peut permettre l'adoption de gestes de prévention à l'égard des partenaires. On estime entre 30 % et 40 % la part des personnes infectées ignorant leur séropositivité. Sans remet-

tre en cause le caractère essentiellement volontaire de la démarche, des tests de dépistage pourraient à être proposés de manière plus large à la fois à la population dans son ensemble et aux personnes relevant des groupes les plus exposés. Les recommandations en ce sens de la Haute autorité de santé, rendues publiques en octobre 2009, appellent le ministère de la santé à agir dans cette direction dans le cadre de la préparation du prochain plan de lutte contre le VIH/sida. Compte tenu de la fréquence des co-infections par le VIH, les hépatites virales B et C et les autres infections sexuellement transmissibles, les consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG), chargées du dépistage du VIH, et les centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDDIST) ont vocation à être fusionnées.

25 Les instruments de la gestion durable de l'eau

La gestion équilibrée et durable de la ressource en eau comporte un volet qualitatif, de lutte contre les pollutions, et un volet quantitatif, de maîtrise des prélèvements, tant en ce qui concerne les eaux souterraines (nappes) que les eaux de surface (rivières et plans d'eau). Elle est soumise à des objectifs issus de directives communautaires, dont la méconnaissance peut être sanctionnée. La France a d'ailleurs été condamnée à ce titre par le passé, pour l'absence de respect des normes relatives à la teneur en nitrates des eaux destinées à la consommation ainsi que des délais de mise aux normes des principales stations d'épuration.

La directive cadre sur l'eau de 2000 impose aux Etats membres d'atteindre un « bon état des eaux ». Pour chacun des six grands bassins hydrographiques de métropole, la loi Grenelle 1 fixe en conséquence comme objectif le bon état écologique (biodiversité et respect de normes relatives aux substances chimiques) des deux tiers des masses d'eau de surface dès 2015.

L'obligation de résultat issue de la directive cadre marque une forme de rupture dans la politique de l'eau. Elle exige une utilisation rapide et massive de tous les leviers disponibles pour infléchir les comportements des acteurs (col-

lectivités locales, agriculteurs, industriels etc.) : mesures réglementaires (autorisations/sanctions dans le cadre de la police de l'eau) relevant des services de l'Etat ; incitations financières (redevances et subventions) relevant des six agences de l'eau, opérateurs de l'Etat créés en 1964.

La Cour a contrôlé l'ensemble du dispositif et conclut qu'il présente encore, en dépit de la multiplication des initiatives depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, plusieurs faiblesses importantes auxquelles il conviendra de remédier pour atteindre les objectifs de la directive cadre.

Les redevances perçues par les agences de l'eau (1,8 Md€ en 2008) ne reposent pas encore assez sur le principe « pollueur-payeur ». La loi sur l'eau de 2006, si elle a amélioré et simplifié le dispositif, **ne permet pas toujours d'envoyer des signaux-prix satisfaisants** aux responsables des dommages à l'environnement.

Ces redevances financent **les interventions des agences** (subventions d'investissement et prêts). Celles-ci constituent un levier financier majeur (plus de 10 Md€ sur la période 2007-2012), mais **leur impact environnemental est limité**. La loi sur l'eau de 2006, en fixant un trop grand nombre

Le rapport public annuel

Observations des juridictions financières

de priorités, a contribué à la dispersion des financements. Beaucoup de maîtres d'ouvrage locaux continuent de considérer les agences de l'eau comme des guichets et leurs aides comme un droit de tirage. Plutôt que mener une action préventive en matière d'environnement, les agences continuent de financer certaines actions curatives ou sans impact sur la ressource. Leurs méthodes d'intervention évoluent vers plus de sélectivité et de conditionnalité des aides, mais les changements sont lents. Pour certaines thématiques clés pour l'atteinte du « bon état des eaux », comme les pollutions diffuses ou la restauration des cours d'eau, elles peinent à convaincre les maîtres d'ouvrage et les crédits ne sont pas tous consommés.

L'exemple du sursaut tardif constaté fin 2006 dans la mise aux normes des stations d'épuration montre que l'intervention des agences est d'autant plus efficace qu'elle est coordonnée avec celles de l'Etat au titre de la police de l'eau. Or la Cour a constaté des défaillances dans **le pilotage d'ensemble du dispositif au niveau du bassin, et relevé le caractère insuffisamment répressif de cette police.**

Enfin, la politique de l'eau se distingue depuis les années 1960 par l'existence d'une « démocratie de l'eau », matérialisée par des **instances de bassin** qui regroupent les parties prenantes (collectivités locales, associations, indus-

trie, agriculture etc.). Ce dispositif n'a **pas encore trouvé le bon équilibre entre la conciliation des intérêts et l'efficacité collective.** Il mériterait d'être allégé et simplifié.

Au total, la Cour constate que pour satisfaire à leur obligation de résultat, les acteurs publics devront traduire dans leurs instruments comme dans leurs pratiques la rupture qu'appelle la directive cadre sur l'eau. Elle recommande donc des mesures législatives et réglementaires en matière de gouvernance et de redevances, le renforcement de la police de l'eau, la recherche de l'optimisation environnementale des interventions des agences, une meilleure coordination entre les leviers réglementaires et financiers, et l'affirmation de la part de l'Etat d'une volonté de traiter de front la question des pollutions diffuses agricoles.

26 Les effets des interventions de la Cour

En publiant depuis plusieurs années dans un tome séparé des observations relatives aux suites données à ses communications antérieures, la Cour répond à une attente légitime du public : faire connaître les décisions qui sont prises par les pouvoirs publics et les organismes qu'elle contrôle à la suite de ses observations.

La Cour occupe de ce point de vue deux champs distincts : d'une part, celui de la gestion, qui relève de règles ou de pratiques qui doivent être observées et qui appelle, lorsque des critiques sont émises, des mesures de redressement que la Cour est en droit d'attendre ; d'autre part, celui des choix et de la mise en œuvre de politiques publiques qui relèvent du législateur ou du gouvernement auxquels il revient de déterminer les conséquences issues des travaux de la Cour. Tout examen des suites données aux observations de la Cour et des juridictions financières doit tenir compte de cette différence.

Le travail de suivi est désormais effectué dans les chambres de manière systématique sur les quelque 300 contrôles que la Cour effectue chaque année.

En outre, comme elle l'a annoncé dans son précédent rapport public

annuel, la Cour élabore désormais un indicateur statistique relatif aux recommandations émises dans ses publications ainsi que dans les travaux communiqués au Parlement, notamment les référés adressés aux ministres. Il faut noter à ce sujet que les contrôles réalisés à la demande du Parlement ne donnent pas lieu à expression de recommandations : c'est au Parlement qu'il revient de définir les suites à donner à ces travaux, dans le cadre de son travail de législateur. Cet indicateur porte sur une période de trois ans, qui correspond à la durée nécessaire à la mise en œuvre de mesures correctrices et de réformes.

Ainsi, la Cour a recensé, dans les communications visées ci-dessus datant des années 2006, 2007 et 2008, 688 recommandations dont elle s'est assurée du suivi en 2009.

- 475 ont reçu lors des échanges initiaux un accueil favorable, l'accord étant total ou parfois nuancé, seuls 56 d'entre elles faisant l'objet d'objections fortes ; les autres n'avaient pas reçu de réponse ;

- 502 ont donné lieu, trois ans après leur énoncé, à des réformes, parfois partielles, ou encore en cours, sachant que seulement 93 d'entre elles n'ont conduit à aucune action, soit que le refus initial ait perduré, soit que rien ne se soit passé.

Le rapport public annuel

Les effets des interventions de la Cour

Ces chiffres peuvent être considérés comme un indicateur de « performance » de la Cour : ils rendent compte en effet, d'une certaine manière, de sa contribution à l'amélioration de la gestion publique, et de la pertinence de ses recommandations. Le fait qu'un nombre non négligeable de recommandations ait donné lieu à des refus ou à une autre réforme ne remet pas en cause cette appréciation, tant qu'ils n'invalident pas les faits qui basaient la recommandation.

Mais une approche statistique, si elle est nécessaire, reste abstraite et ne remplit pas pleinement la fonction d'information du public. Elles recouvrent des suites de nature et de portée variable, qui tiennent compte de la grande diversité des recommandations de la Cour. Ce deuxième volume du rapport annuel est l'occasion d'en donner une illustration même si la Cour ne peut en aucun cas revendiquer d'être le seul moteur des mesures prises.

Ainsi, la dernière loi de règlement de la loi de finances (budget et comptes) et la dernière loi de financement de la sécurité sociale permettent de noter de nombreuses dispositions qui répondent à des préconisations de la Cour. L'examen par les chambres, au cours de l'année 2009, des effets de leurs rapports antérieurs portant sur des organismes ou des dispositifs administratifs, a

comme objectif de connaître les suites positives ou non données à ses interventions. Dix-sept exemples en sont donnés cette année.

a) Au premier chef, eu égard à leur importance, et à la place qu'elles occupent dans le débat public, il convient de faire un sort particulier aux mesures d'ordre législatif qui reprennent des préconisations de la Cour. Est ainsi illustrée très concrètement la mission d'assistance de la Cour au gouvernement et au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution.

- Il en va ainsi de la poursuite, par les lois de financement de la sécurité sociale, de la diminution des « niches sociales » consistant en des réductions de l'assiette des prélèvements sociaux.

- Il en va aussi des trois exemples consacrés à la politique du logement qui a fait l'objet de deux lois successives, celle de mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion qui a concrétisé en particulier le souhait qu'avait exprimé la Cour d'adapter le système afin de sécuriser l'accès au parc social des personnes aux plus faibles revenus. A contrario, le système d'aide au logement des étudiants n'a pas évolué, alors que la Cour a plusieurs fois regretté son absence de sélectivité.

- Il en va de même pour le droit à l'image collective, mécanisme d'exoné-

Le rapport public annuel

Les effets des interventions de la Cour

ration des cotisations sociales s'appliquant aux salaires des sportifs professionnels, dont la loi de finances pour 2010 a prévu la remise en cause.

- A contrario, les préconisations de la Cour en matière de réforme du système d'exonérations générales ou ciblées des bas salaires ou en matière de réforme des avantages familiaux de retraite n'ont pas été retenues à ce stade par le Parlement.

b) L'application de lois engageant ces réformes appelle une attention particulière de la part de la Cour.

Ainsi, les textes d'application de la loi de 2008 sur les ports ont été publiés en 2009 et ont permis la mise en application effective de la loi qui concrétisait nombre de solutions recommandées par la Cour.

A l'inverse, la Cour a souhaité, dans le récent rapport public thématique sur la protection de l'enfance, que le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE) créé par la loi du 5 mars 2007 fasse l'objet des décrets d'application nécessaires et reçoive la dotation budgétaire initialement prévue. Un contentieux engagé par des conseils généraux après les travaux de la Cour aura débouché en décembre 2009 sur une injonction de faire adressée au gouvernement.

c) L'application de la loi organique relative aux lois de finances, telle qu'elle est notamment évaluée par le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire, annexé au projet de loi de règlement, ainsi que dans le cadre de la mission de certification des comptes, fait l'objet de deux chapitres spécifiques. Ils soulignent les progrès réalisés dans le domaine budgétaire (suppression progressive de la période complémentaire, réalisation d'un référentiel budgétaire...) et comptable (meilleure connaissance de l'actif de l'Etat, meilleure retranscription des passifs et des engagements souscrits par l'Etat...), mais aussi l'ampleur des chantiers restant à accomplir, qu'il s'agisse de l'informatique budgétaire et comptable ou de la résorption des reports de charge.

Le suivi effectué par les chambres de leurs rapports antérieurs au cours de l'année 2009, que ce soit à l'occasion de travaux portant sur des organismes ou des dispositifs administratifs, permet de noter des suites positives données à ses interventions, même si la Cour ne peut en aucun cas revendiquer d'être le seul moteur des mesures prises.

Les exemples donnés dans la suite du volume montrent la diversité, correspondant à celle de son champ d'intervention, de ses observations, ainsi que la

Le rapport public annuel

Les effets des interventions de la Cour

permanence de son attention aux évolutions qu'elle préconisait.

La réorganisation des services du Médiateur de la République, la consolidation de la situation de l'Imprimerie nationale, la redéfinition du rôle et du positionnement de l'Institut de la jeunesse et de l'éducation populaire, la notification à la commission européenne des cotisations volontaires obligatoires prélevées sur les interprofessions agricoles, la publication des textes nécessaires à la clôture de la liquidation de l'établissement public de l'étang de Berre sont des exemples de mesures souhaitées par la Cour.

Parfois, la Cour est conduite à constater des progrès qu'elle appelait de ses vœux, mais maintient sa vigilance face à la lenteur ou au caractère récent de la mise en œuvre des mesures.

La Cour a ainsi préconisé de nombreuses mesures en accompagnement des évolutions successives du système de transfusion sanguine depuis une quinzaine d'années et la modernisation

et l'adaptation de ce système en tiennent largement compte. Elle s'est aussi prononcée plus récemment pour une action vigoureuse et rapide en faveur de l'amélioration de la qualité de service d'Aéroports de Paris, action qui a été engagée depuis, mais dont elle suivra la progression. Elle constate aussi que l'université Paris Dauphine a pris des engagements fermes en matière de gestion et elle veillera à leur mise en œuvre.

Dans le domaine de la politique du logement, les récents contrôles opérés par la Cour sur le système dit du 1% logement ont conduit à des réformes très significatives de la part de l'union d'économie sociale pour le logement (UESL) et de ses partenaires. En revanche, les préconisations de la Cour en matière de gestion du parc locatif social n'ont pour la plupart pas encore été mises en œuvre.