



N° 2298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission
d'évaluation et de contrôle***

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. YVES JEGO ET JEAN-LOUIS DUMONT,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– DES RECOMMANDATIONS PLUS ECOUTEES QU’ON NE LE CROIT	10
A.– UN CHAMP VASTE ET COMPLEXE.....	10
1.– La Cour formule chaque année de nombreuses recommandations sous des formes diverses.....	10
2.– Si la plupart des préconisations sont rendues publiques, beaucoup restent confidentielles	13
3.– Une procédure contradictoire souvent utilisée, qui permet d'améliorer tant le contenu que la prise en compte des observations.....	14
4.– Une formulation présentant souvent une certaine ambiguïté	15
5.– Un suivi inégal par la Cour de ses préconisations	16
B.– DES AVIS SUIVIS.....	17
1.– Le redressement de l’ARC : une remise en ordre exemplaire.....	17
2.– Une large rationalisation des organismes intervenant dans le commerce extérieur	19
3.– Une transformation positive de la direction des constructions navales	20
4.– Un effort louable de réforme de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	20
5.– Nombre de propositions de la Mission d’évaluation et de contrôle ont également été suivies d’effet.....	21
II.– TROP DE PRECONISATIONS DEMEURENT CEPENDANT LETTRE MORTE, ALORS QU’ELLES SONT SOURCE D’ECONOMIES ET DE PERFORMANCE POUR L’ÉTAT	29
A.– LA « <i>REFONDATION INDEMNITAIRE</i> » DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L’ÉTAT.....	29
1.– Les mesures mises en œuvre ou en voie de l’être.....	29
2.– Les mesures recommandées restées sans suite.....	31
B.– LE MINISTERE DE LA RECHERCHE ET LE CNRS.....	33
1.– Les recommandations concernant le ministère chargé de la Recherche	33
2.– Les mesures relatives au CNRS	35
C.– LES AGENCES DE L’EAU.....	36
1.– L’intégration des moyens de la politique de l’eau et le suivi au plan national.....	36

2.– Excédents budgétaires, redevances, et redistribution entre les catégories d’usagers.....	37
3.– Le traitement des pollutions et l’alimentation en eau potable des collectivités	38
D.– LES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L’ÉTAT	39
1.– Les dispositions mises en œuvres	39
2.– Les mesures non ou peu suivies d’effet.....	39
E.– LE FONDS D’INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D’OUTRE MER (FIDOM) ET LE FONDS D’AIDE A L’EMPLOI DANS LES DOM (FEDOM)	40
1.– Le FIDOM	40
2.– Le FEDOM.....	41
F.– LA GESTION DU SYSTEME EDUCATIF	42
1.– L’enseignement scolaire.....	42
2.– L’enseignement supérieur	45
G.– LE CONTROLE DE LA NAVIGATION AERIENNE.....	48
1.– Les mesures recommandées mises en œuvre ou en voie de l’être.....	48
2.– Les recommandations restées sans suite ou dont les suites ne sont pas connues de la Cour.....	49
H.– LA REFORME DE LA POLITIQUE AUTOROUTIERE.....	50
1.– Les méthodes de choix des investissements	50
2.– Les procédures d’attribution et la durée des nouvelles concessions	51
3.– La tarification et les conséquences de l’ouverture du capital d’ASF	51
4.– Les autoroutes de France (ADF), la Caisse nationale des autoroutes (CNA) et les établissements publics intermodaux	52
III.– DE NOUVEAUX LEVIERS POUR AMELIORER L’EMPLOI DES DENIERS PUBLICS ET L’EFFICACITE DE L’ÉTAT.....	55
A.– AMELIORER LA FORMULATION DES RECOMMANDATIONS.....	55
1.– Des recommandations nettement identifiées	55
2.– Des préconisations hiérarchisées et budgétairement étayées	56
3.– Des propositions claires et précises	57
4.– Des recommandations opérationnelles, tenant compte de l’avis et des contraintes des administrations	57
B.– FORCER LES ADMINISTRATIONS A MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES OBSERVATIONS DE LA COUR	58
1.– Distinguer les recommandations sur lesquelles les administrations sont d’accord et qu’elles s’engagent à suivre	58
2.– Obliger les administrations à répondre aux préconisations de la Cour et de la MEC ...	58
3.– Publier un tableau de suivi actualisé des recommandations de la Cour.....	59

C.– MIEUX PERMETTRE AU PARLEMENT DE TIRER LES CONSEQUENCES POLITIQUES DES CONTROLES DE LA COUR	60
1.– Préciser la mission d’assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre de la LOLF	60
2.– Recentrer les priorités de la Mission d’évaluation et de contrôle	61
3.– Réserver un examen plus systématique des recommandations de la Cour dans les rapports spéciaux.....	62
4.– Organiser un débat parlementaire annuel sur les suites données aux observations de la Cour.....	62
CONCLUSION	65
RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	67
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXES	71
ANNEXE 1 – PERSONNES ENTENDUES OU INTERROGÉES PAR VOS RAPPORTEURS....	73
ANNEXE 2 – LISTE DES THEMES D’ENQUETE DE LA MISSION D’EVALUATION ET DE CONTROLE (MEC)	75

INTRODUCTION

L'examen des suites données aux préconisations de la Cour des comptes est justifié par plusieurs motifs. Il permet en premier lieu de valoriser le travail considérable effectué, année après année, par cette institution. En effet, ces recommandations sont considérées souvent, à tort ou à raison, comme ayant un effet limité, réduisant ce faisant l'utilité des moyens qu'elle consacre à ses contrôles. Passée la médiatisation du rapport public annuel de la Cour, leur prise en compte reste aléatoire. Il n'est pas rare de voir la juridiction rappeler dans ses rapports ou communications que ses observations sont restées sans suite. De fait, les questions liées par exemple à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, au patrimoine immobilier de l'État, ou aux rigidités constatées dans certains ministères comme l'Éducation nationale, sont des critiques récurrentes de la Cour.

Le deuxième motif tient à la réforme de l'État. Beaucoup de recommandations de la Cour tendent à favoriser, au-delà de la gestion publique, l'adaptation des administrations de l'État, des collectivités locales et des entreprises publiques. Améliorer leur prise en compte favoriserait ces réformes, qui constituent l'une des clés de notre avenir.

On ne saurait négliger, en outre, l'utilité des préconisations de la Cour pour rationaliser l'emploi des fonds publics et permettre les économies budgétaires qui s'imposent. Cela répond d'abord à une obligation des responsables publics et administratifs vis-à-vis des contribuables et des citoyens. Cela est également nécessaire dans un contexte marqué par un lourd endettement de l'État, un fort déficit public, une réduction des marges de manœuvre budgétaires, et le défi permanent d'assurer, dans un monde ouvert et concurrentiel, la compétitivité de notre pays.

Ce faisant, les recommandations de bonne gestion et de réforme structurelle de la Cour nous conduisent à mieux nous conformer à nos obligations vis-à-vis de l'Union européenne. Il en est ainsi au regard des règles du pacte de stabilité, notamment concernant la maîtrise des déficits et des dépenses publiques. C'est également le cas vis-à-vis des objectifs stratégiques de l'Union, tels que la formation ou la recherche, qui exigent de notre État de profondes adaptations.

Une meilleure prise en compte des préconisations de la Cour des comptes permettrait également de tirer pleinement profit de la rationalisation de l'emploi des deniers publics introduite par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). De fait, la logique de la performance qui sous-tend la LOLF se retrouve bien souvent dans le choix et la nature des contrôles opérés par la Cour. La mise en œuvre désormais complète de cette loi et, de manière concomitante, une attention plus rigoureuse réservée aux observations de la Cour permettraient sans doute de créer une synergie salutaire à cet égard.

Au-delà des objectifs de bonne gestion, de réforme de l'État, de conformité avec la politique de l'Union européenne, la prise en compte des observations de la Cour peut conduire également à mieux répondre aux grands défis dont dépend l'avenir de notre pays, qu'il s'agisse de l'éducation, de l'emploi, de la compétitivité ou de la recherche.

Enfin, un meilleur suivi des préconisations de la Cour permettrait d'accroître l'information de la Représentation nationale et de l'opinion et, par conséquent, leur capacité d'intervention. De ce point de vue, il constituerait un progrès démocratique.

Mais que doit-on entendre par préconisations ? Cette notion ne recouvre pas *a priori* de définition précise : elle ne correspond à aucun concept juridique. Elle peut être définie comme l'ensemble des observations, recommandations ou avis formulés par la Cour dans ses rapports et ses « *communications administratives* ». Sont donc exclus les actes relevant de sa fonction purement juridictionnelle – principalement les arrêts – qui, par leur caractère de décision contraignante, assortie le cas échéant de sanctions, dépassent le cadre des simples préconisations. Ces recommandations figurent principalement dans les rapports publics annuels, les rapports publics particuliers, les rapports particuliers sur les entreprises publiques, ainsi que dans les référés, les communications du Procureur général et les lettres du Président, qui demeurent en général confidentiels. Ces recommandations ont essentiellement pour objet d'améliorer la gestion publique et, au-delà, l'organisation et le fonctionnement de l'État, ainsi que la conduite des politiques publiques.

Compte tenu du nombre important de préconisations formulées par la Cour, vos rapporteurs ont choisi de se limiter à l'examen de la période la plus récente, soit entre 2000 et 2005. Par ailleurs, ils se sont principalement focalisés sur les rapports publics de la Cour, qui comportent l'essentiel de ces recommandations.

Vos rapporteurs se sont entretenus notamment avec M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour, assisté de son secrétaire général et de son rapporteur général. Ils ont également interrogé la Haute juridiction ainsi que plusieurs ministères sur la base de questionnaires. Vu le champ immense couvert par les contrôles de la Cour – qui concernent tant les administrations de l'État, que celles des collectivités territoriales, des entreprises publiques, de la Sécurité sociale ou des organismes bénéficiant d'une subvention publique ou faisant appel à la générosité publique – il était nécessaire, au-delà des considérations générales sur le mode de suivi des recommandations de la Cour par elle-même et les administrations, de focaliser la réflexion sur quelques thèmes privilégiés. Vos rapporteurs ont sélectionné ces thèmes en coordination avec la Cour, afin de retenir ceux qui revêtaient une importance significative et pouvaient être traités dans le délai réduit imparti pour la réalisation du rapport. Certains sujets importants ont été écartés en raison, soit du manque d'information disponible, soit du changement de politique opéré dans ce domaine, comme par exemple en

matière de politique de l'emploi, avec la mise en place récente du plan de cohésion sociale.

Il a par ailleurs été jugé souhaitable de tirer profit de ce rapport d'information pour aborder également les suites réservées aux propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾. Des questionnaires ont donc été envoyés aux administrations à cet effet, en particulier sur les thèmes recoupant ceux retenus concernant la Cour des comptes. Vos rapporteurs avaient envisagé des auditions des administrations au vu des réponses aux questionnaires. Mais compte tenu des délais impartis et du fait que plusieurs ministères ont réagi tardivement, voire n'ont pas répondu, cela n'a pas été possible.

Ils ont également souhaité organiser des auditions de la Cour – notamment des présidents de chambre, les chambres assurant le suivi des recommandations de la juridiction. La Cour n'a malheureusement – et de façon surprenante – pas donné suite à cette demande, malgré de multiples relances de vos rapporteurs, ce qui les a privés d'informations précieuses tant sur le fonctionnement de la juridiction que sur la prise en compte de ses observations.

Il ressort néanmoins des contacts établis par vos rapporteurs et des réponses aux questionnaires trois orientations principales. En premier lieu, les préconisations de la Cour, qui sont nombreuses et recouvrent un champ très vaste, sont davantage suivies d'effet qu'on ne le croit. Cependant, force est de constater que beaucoup d'entre elles ne sont guère prises en compte, alors que leur application permettrait sans doute des économies budgétaires et des progrès considérables pour l'État. Cette situation conduit à faire plusieurs propositions pour améliorer, tant la formulation des préconisations de la Cour, que leur application ou leur prise en compte par le pouvoir politique.

(1) Voir liste des thèmes de la Mission d'évaluation et de contrôle à l'annexe 2 du rapport.

I.- DES RECOMMANDATIONS PLUS ECOUTEES QU'ON NE LE CROIT

Le nombre considérable de préconisations émises chaque année par la Cour des comptes et l'étendue et la complexité des sujets abordés constituent un frein à leur bonne application. La lourdeur des processus de décision publique, la combinaison des facteurs politiques, sociologiques ou administratifs dans les problèmes auxquels elles tendent à remédier, la stratification des textes, la dilution des responsabilités, favorisée dans certains cas par une absence de continuité dans la direction de tels ministères, collectivités, services ou organismes, se heurtent également à cette mise en œuvre. Il n'empêche : ces recommandations ont, contrairement à une impression générale, été à maintes reprises bien prises en compte.

A.- UN CHAMP VASTE ET COMPLEXE

1.- La Cour formule chaque année de nombreuses recommandations sous des formes diverses

Les recommandations de la Cour – qui doivent être bien distinguées de ses actes juridictionnels – **figurent dans divers types de documents**. Il s'agit en premier lieu des rapports publics, qui comportent l'essentiel des préconisations formulées par la Cour. Le plus important et le plus connu est le rapport public annuel, que le Premier président de la Cour des comptes remet au Président de la République et présente chaque année au Parlement. Ce rapport porte, en application de l'article L. 136-2 du code des juridictions financières, à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités territoriales, établissements, sociétés, groupements et organismes relevant de la compétence des chambres régionales des comptes. Il comporte trois volumes : le rapport d'activité des juridictions financières, les observations des juridictions financières et la synthèse de ces observations. Cette année, le premier volume du rapport public 2004 a abordé plusieurs thèmes, en particulier les missions et les travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, le déroulement des contrôles, l'activité internationale et le rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière. Il a consacré également un chapitre entier aux effets des interventions de la Cour et des chambres régionales des comptes. Le deuxième volume rend compte des contrôles opérés par la Cour ainsi que de ses conclusions et recommandations dans un certain nombre de domaines déterminés : les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères, le désamiantage et la rénovation du campus de Jussieu, l'évolution du rôle de la direction générale de la santé, les transformations du service public de la transfusion sanguine ou la gestion du groupe France télévision, par exemple.

À côté des rapports publics annuels, sont publiés des rapports publics particuliers. Ceux-ci sont au nombre de deux à sept selon les années. Ainsi, deux rapports ont été publiés en 2004, sur le maintien en condition opérationnelle des

matériels des armées et l'intégration des populations issues de l'immigration, et sept en 2003, sur des thèmes tels que la protection judiciaire de la jeunesse, la gestion du système éducatif ou les pensions des fonctionnaires civils de l'État. On compte quatre rapports publics particuliers en 2002 (notamment sur le contrôle de la navigation aérienne et la politique de la ville), trois en 2001 (en particulier sur la fonction publique de l'État) et quatre en 2000.

Une trentaine de rapports particuliers sont également réalisés chaque année sur les entreprises publiques (entre 32 en 2000 et 36 en 2001 ; 33 en 2004). Ils sont, selon l'article L. 135-3 du code des juridictions financières, « *portés à la connaissance des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte* ».

La Cour communique en outre, pour information, ses observations définitives sur le contrôle des organismes collectant des ressources auprès du public aux ministres concernés et aux présidents des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Elle peut par ailleurs formuler des recommandations dans diverses « *communications administratives* ». Il peut s'agir notamment du rapport établi sur chaque projet de loi de règlement (article L.O. 132-1 du code des juridictions financières), du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (article L.O. 132-3 du même code, en cours de modification). La Cour élabore par ailleurs des rapports d'enquête à la demande des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle, en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

Au-delà, la Cour formule des recommandations dans les référés qu'adresse le Premier président aux ministres. Ces documents sont envoyés pour copie – ainsi que les réponses qui leur sont apportées – dans un délai de trois mois aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que, à leur demande, aux commissions d'enquête de chacune de ces assemblées. On compte entre une trentaine et une quarantaine de référés par an : 41 en 2004, 39 en 2003, 27 en 2002, 49 en 2001 et 39 en 2000.

Enfin, les présidents de chambre adressent des lettres aux administrations, de l'ordre de 200 à 300 par an (235 en 2004 et 316 en 2003). Elles concernent en général des questions plus techniques. De son côté, le Procureur général fait un certain nombre de communications aux administrations sur des problèmes de régularité juridique, dont le nombre est allé de 88 en 2004 à 141 en 2001 au cours des cinq dernières années.

La Cour formule également des recommandations dans les relevés de constatations provisoires (RCP), qui constituent des documents préparatoires susceptibles d'être corrigés dans le cadre de la procédure contradictoire, généralement appliquée par la Cour pour les documents publiés et les observations

les plus importantes adressées aux administrations. Ces relevés, qui s'élèvent à plus de 200 (239 en 2004), voire dépassent 300 certaines années (345 en 2002), ne sont pas, de par leur caractère provisoire, considérés comme des communications administratives proprement dites. Ils ne sont d'ailleurs pas transmis au Parlement.

Ces documents constituent dans l'ensemble une mosaïque complexe, qui ne favorise guère une bonne compréhension des travaux de la Cour par les administrations et l'opinion publique. La subtile distinction entre les rapports particuliers – qui concernent les entreprises publiques –, les rapports publics particuliers – portant sur divers aspects de la gestion publique – et d'autres rapports – qui, sans être dénommés ainsi, concernent néanmoins des sujets « *particuliers* » – ne constitue guère par exemple un facteur de clarté. Cette relative confusion reflète, dans une large mesure, le code des juridictions financières, qui a, au fil du temps, accumulé les dispositifs et les formes de contrôle de la Cour, ainsi que les régimes juridiques qui leur sont applicables.

En outre, les recommandations figurant dans l'ensemble de ces documents prennent des formes extrêmement diverses. Parfois, elles apparaissent à la fin d'un rapport d'enquête sous une forme plus ou moins précise. C'est le cas, par exemple, dans le rapport public particulier de 2003 sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, qui comporte en l'occurrence des préconisations bien identifiées. Parfois, celles-ci figurent à la fin d'un chapitre. Il en est ainsi pour la partie du rapport public annuel consacrée aux observations des juridictions financières, qui abordent tour à tour un certain nombre de sujets distincts. Dans le rapport public de 2004, elles sont résumées à la fin de chaque chapitre dans une rubrique généralement intitulée « *conclusions et recommandations* », qui mêle, comme son titre l'indique, des considérations tenant au diagnostic et des propositions de régularisation ou de réforme. Dans d'autres cas, les préconisations apparaissent dans une rubrique « *conclusions* ». Le rapport public de 2003 en fournit l'illustration, de même que, par exemple, le rapport public particulier de 2003 sur la gestion du système éducatif, qui résume l'ensemble des préconisations de la Cour sur le sujet dans sa « *conclusion générale* », après les avoir évoquées à la fin de chaque chapitre dans une rubrique « *conclusions et recommandations* ». Il arrive également fréquemment que les recommandations figurent dans le corps du rapport, sans être identifiées par une rubrique spéciale, et parfois même à l'occasion de telle ou telle considération. Ainsi, le rapport public particulier de 2001 sur la fonction publique de l'État précise à la fin du chapitre consacré aux personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects – après avoir souligné, notamment, le « *manque de lisibilité* » du système indemnitaire et la complexité du « *système des remises* » –, qu'après les rebudgétisations opérées, « *une « refondation » juridique et une remise en ordre des rémunérations accessoires s'imposent* ». Enfin, la recommandation peut procéder d'une suggestion implicite, « *en creux* ». Dans le même rapport public particulier de 2001, il est expliqué, concernant les personnels contractuels de l'État, que la titularisation des contractuels a été considérablement retardée, entraînant de ce fait diverses difficultés. Cette critique conduit à une

conclusion – la régularisation, voire l’adaptation, d’un certain nombre de situations – qui, pour évidente qu’elle paraisse, n’en reste pas moins tacite.

2.– Si la plupart des préconisations sont rendues publiques, beaucoup restent confidentielles

La publicité systématique des préconisations de la Cour se limite à celles figurant dans les rapports publics annuels et les rapports publics particuliers. La Cour peut également publier d’autres rapports ou observations, lorsqu’elle le juge utile. Peuvent également donner lieu à publicité les référés ou les rapports d’enquête demandés par une des commissions des Finances, que celle-ci décide de rendre publics. Le récent rapport de notre collègue Jean-Yves Chamard sur les personnels enseignants sans classe, auquel est annexé le rapport de la Cour des comptes sur le sujet en témoigne ⁽¹⁾.

En pratique, ces documents comportent les préconisations les plus importantes. Cette publicité s’étend aux réponses apportées par les administrations dans le cadre de la procédure contradictoire appliquée pour l’élaboration des documents publics. Ainsi, figurent le plus souvent les réponses des administrations concernées à la suite des conclusions de la Cour dans les rapports publics annuels ou les rapports publics particuliers. Lorsque ce n’est pas le cas, soit le ministère n’a pas répondu, soit il a apporté une réponse tardive, au-delà du délai donné par la Cour pour réagir (ce délai étant d’un à trois mois selon les cas et de deux mois pour les rapports publics annuels).

Les préconisations figurant dans les autres documents ne sont pas, sauf exception, rendues publiques. C’est le cas des documents internes de la Cour, tels que les rapports des rapporteurs ou les relevés de constatations provisoires. Il en est ainsi également des référés transmis au Parlement que celui-ci – cas le plus fréquent – ne rend pas publics, de certains rapports particuliers, des communications du Procureur général ou des lettres des présidents de chambre. Cela étant, il n’est pas rare que la Cour, à l’occasion de tel ou tel contrôle donnant lieu à une communication publique, reprenne tout ou partie des préconisations figurant antérieurement dans des documents confidentiels.

Cette situation correspond à un équilibre entre, d’une part, la nécessité de porter à la connaissance de la Représentation nationale, des médias et de l’opinion publique certains dysfonctionnements importants et les mesures tendant à y remédier et, d’autre part, le besoin d’appeler certaines administrations à des régularisations, sans pour autant publier les observations correspondantes, en raison de leur caractère plus secondaire et pour éviter des contraintes administratives excessives (liées notamment à la procédure contradictoire, applicable en pareil cas).

(1) Rapport de M. Jean-Yves Chamard, Les personnels enseignants sans classe, n° 2215, avril 2005.

3.— Une procédure contradictoire souvent utilisée, qui permet d'améliorer tant le contenu que la prise en compte des observations

La procédure contradictoire, consistant à demander aux administrations contrôlées leur avis avant d'arrêter des conclusions et recommandations définitives, est le plus souvent la règle. Elle est systématique pour les observations faisant l'objet d'une publication par la Cour ou d'une communication au Parlement. L'article L. 135-4 du code des juridictions financières dispose à cet égard que ces observations « *sont arrêtées après l'audition, à leur demande, des dirigeants des services ou des organismes contrôlés, et de toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause* ». En pratique, les administrations reçoivent, dans ces cas, des relevés de constatations provisoires, sur lesquels elles sont invitées à faire leurs propres observations. Il en est normalement tenu compte dans l'adoption de l'avis définitif de la Cour.

De plus, toute communication administrative de la Cour sollicite une réponse de la part de son ou ses destinataires.

Dans l'ensemble, plus des deux tiers des contrôles effectués par la Cour donnent lieu chaque année à un relevé de constatations provisoires.

L'application de cette procédure contradictoire présente plusieurs avantages. D'abord, elle permet aux administrations de faire valoir des observations qui peuvent parfois justifier la situation critiquée par la Cour. Ces administrations peuvent également exprimer à juste titre leur désaccord à l'égard du raisonnement tenu par la juridiction ou des conclusions ou recommandations qu'elle en tire. Lorsqu'en revanche la critique de la Cour ne peut être contestée, la réponse – ou l'absence de réponse de l'administration concernée – est également révélatrice. Au-delà, la procédure contradictoire impose l'instauration d'un dialogue entre le contrôleur et le contrôlé, qui doit normalement déboucher sur une compréhension réciproque : de la part de la Cour, des motifs qui ont conduit l'administration à agir comme elle l'a fait ; du côté de l'administration, de la nécessité de retenir un mode de gestion ou d'action plus efficace ou efficient, auquel elle n'avait parfois pas songé. Ce dialogue doit permettre en général, d'une part, d'affiner les constatations établies par la Cour et les recommandations qu'elle en tire et, d'autre part, corollairement, à l'administration de mieux prendre en compte les préconisations qui lui sont adressées.

Parfois aussi, la confrontation des points de vue permet de confirmer une divergence d'approche des administrations, ce qui se traduit en général par une faible prise en compte des observations de la Cour.

Enfin, une fois les observations de la Cour définitivement arrêtées, certaines dispositions obligent les administrations à y répondre dans un délai limité. Selon l'article R. 135-2 du code des juridictions financières, les ministres sont tenus de répondre aux référés dans un délai de trois mois et envoient systématiquement copie de leur réponse au ministre chargé des finances. Par ailleurs, les destinataires des autres communications de la Cour des comptes sont

tenus d'y répondre dans le délai fixé par elles, qui ne peut être inférieur à un mois (deux mois pour les rapports publics annuels). Dans chaque ministère, un fonctionnaire de l'administration centrale, dont la désignation est notifiée à la Cour, est chargé de veiller à la suite donnée aux référés.

4.— Une formulation présentant souvent une certaine ambiguïté

Cette ambiguïté tient à plusieurs facteurs.

En premier lieu, le fait que les critiques de la Cour ne donnent pas lieu parfois à la formulation de préconisations. Tel est le cas, par exemple, comme on l'a vu, pour les personnels contractuels de l'État ou pour les systèmes de rémunération des fonctionnaires dans le rapport public particulier sur la fonction publique de l'État de 2001.

Cela tient, en deuxième lieu, au caractère plus ou moins explicite des recommandations. Ainsi, dans ce même rapport, la Cour, au sujet des suites du premier rapport sur ce thème de 1999, souligne par exemple que les documents budgétaires ne donnent pas au Parlement une information complète et exacte sur la situation réelle des emplois et des rémunérations. Elle observe que si des évolutions positives peuvent être constatées pour la budgétisation des rémunérations, la situation reste « *insatisfaisante pour ce qui est de la présentation et du respect des dotations budgétaires en emplois* ». Si la Cour invite ainsi les administrations à remédier à ces lacunes, elle ne formule pas de recommandation explicite à cet égard.

Troisièmement, les mesures proposées ne sont pas toujours bien identifiées. Si celles figurant dans le rapport public particulier de 2003 sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement sont bien identifiables dans une rubrique réservée à cet effet, cela est moins évident pour celles suggérées, par exemple, dans le rapport public de 2004, sur la « *refondation indemnitaire* » dans la fonction publique civile de l'État, d'autant qu'elles sont assez générales.

Ces recommandations peuvent en effet être, en outre, d'une plus ou moins grande précision. Si celles relatives à la gestion de France Télévision dans le rapport public de 2004 sont détaillées, il n'en est pas autant ainsi s'agissant, par exemple, du contrôle de la recherche d'emploi dans le rapport public de 2003 – dans lequel la Cour recommande d'améliorer les modalités de collaboration des acteurs concernés, sans préciser les formes que pourraient prendre ces modalités. De même, dans le rapport public particulier déjà cité sur la fonction publique de l'État de 2001, la Cour souligne s'agissant des personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects qu'une « *refondation juridique et une remise en ordre des rémunérations accessoires s'imposent* », sans toutefois indiquer la manière dont cette réforme pourrait être mise en œuvre.

Enfin, et corollairement, les recommandations ont un caractère plus ou moins opérationnel. Ainsi, dans le rapport public de 2004, la Cour indique, s'agissant des transformations du service public de la transfusion sanguine, que des réflexions engagées par l'Établissement français du sang et sa tutelle sur l'avenir de la transfusion sanguine et les perspectives de cet établissement « *devront être l'occasion de réformer la politique de tarification, de préciser la place des établissements de santé dans la distribution et les conditions financières de leur intervention, tout en assurant que le primat de sécurité est préservé* ». La Cour ajoute : « *Ces réflexions ayant débuté il y a plusieurs années, il est désormais urgent qu'elles aboutissent* ». Sans doute eut-il été utile que la juridiction précise comment, selon elle, il serait souhaitable de procéder.

On comprend que la Cour ne souhaite pas se prononcer sur les choix politiques qui doivent présider aux réformes administratives qu'elle appelle de ses vœux. Il est néanmoins utile, comme elle l'a fait souvent dans un certain nombre de domaines, qu'elle précise parfois davantage les modalités concrètes de ces réformes, au besoin en esquissant plusieurs scénarios.

S'agissant des enquêtes de la Mission d'évaluation et de contrôle, on note un net progrès, depuis la création de la Mission, dans la formulation des recommandations. Le rapport de l'année dernière sur le financement du système ferroviaire de notre collègue Hervé Mariton en témoigne : il offre une illustration exemplaire de recommandations précises et opérationnelles, dans un domaine pourtant complexe. ⁽¹⁾

5.— Un suivi inégal par la Cour de ses préconisations

La Cour s'efforce de suivre les recommandations qu'elle formule. Le chapitre consacré, dans le rapport public de 2004, à ce sujet l'atteste. Cependant, ce suivi, variable selon les circonstances, relève de chacune des sept chambres dans son domaine de compétence. Les présidents de section et les responsables de secteur constituent *a priori* dans chacune d'elle les « *pivots* » de ce suivi au fond. Or, chaque chambre est libre d'organiser ce suivi comme elle l'entend. Cela entraîne inévitablement des disparités d'une chambre à l'autre, même si, selon la Cour, de celles-ci « *ne naissent pas d'inconvénients particuliers* ». Les chambres disposeraient toutes cependant au minimum d'un tableau de bord plus ou moins précis. Le refus opposé par la Cour de permettre à vos rapporteurs d'entendre les présidents de chambre les a malheureusement empêchés d'apprécier la réalité et la portée de ce suivi, ni même de vérifier l'existence de ces tableaux de bord.

Ce suivi dépend également des contrôles en cours. Si aucun contrôle n'est pour l'heure engagé sur un sujet déterminé, la prise en compte des recommandations qui ont été faites en la matière sera vraisemblablement moins étroitement examinée, voire pas examinée du tout, au contraire des thèmes

(1) *Rapport d'information n° 1725 de M. Hervé Mariton, Mission d'évaluation et de contrôle, Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réforme, juillet 2004.*

d'enquête actuels. La qualité du suivi dépend également de la plus ou moins bonne volonté des administrations à répondre aux observations de la Cour et à coopérer avec elle. Enfin, la Cour précise, dans la réponse au questionnaire qui lui a été adressé, que ce suivi peut s'effectuer « *au fil de l'eau* », en fonction des besoins ou de l'actualité.

En tout état de cause, force est de constater que ce suivi n'est, selon les informations recueillies, ni systématique, ni harmonisé. Il n'en est, en outre, rendu compte publiquement que partiellement, au travers de telle ou telle publication de la Cour, notamment le rapport public annuel.

Cet état de fait explique sans doute pour une large part qu'il soit, selon la Cour, très difficile de porter un jugement global sur la manière dont ses recommandations ont tendu à être prises en compte par les administrations au cours des cinq dernières années.

B.— DES AVIS SUIVIS

Contrairement à une idée reçue, les préconisations de la Cour des comptes sont dans une certaine mesure prises en compte. Comme l'indiquait M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour, lors de la présentation du dernier rapport annuel devant l'Assemblée nationale le 1^{er} mars dernier, « *l'absence de suite aux interventions de la Cour est en effet une légende qui n'a que trop duré. Peut-être la Cour et les chambres régionales sont-elles trop modestes pour revendiquer la paternité de réformes intervenues après leur passage. Peut-être retient-on plus l'anecdote que les réformes de fond auxquelles nous avons contribué. Toujours est-il que nombre de nos contrôles produisent des effets, à telle enseigne que les péripéties multiples qu'est en train de vivre telle fédération sportive doivent beaucoup à la Cour, et que le redressement de telle association de lutte contre le cancer n'aurait pas été possible sans l'intervention de la juridiction.* »

De fait, plusieurs exemples attestent de cette prise en compte. On peut évoquer notamment, en effet, le redressement de l'ARC, mais aussi la rationalisation des services du commerce extérieur, la transformation de la direction des constructions navales et la réforme de la protection judiciaire de la jeunesse.

1.— Le redressement de l'ARC : une remise en ordre exemplaire

Dans un rapport ⁽¹⁾ de février dernier sur le contrôle de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC), la Cour rappelle qu'elle a été amenée, à la suite du contrôle effectué en 1993 sur l'ARC, à saisir les autorités judiciaires. Elle avait en effet constaté des dérives financières importantes, qui ont fait l'objet du

(1) *Cour des comptes*, Rapport d'observations définitives de la Cour des comptes sur les comptes d'emploi de 1998 à 2002 des ressources collectées auprès du public par l'Association pour la recherche sur le Cancer (ARC), février 2005.

« *scandale* » auquel cet organisme a donné lieu en 1996. À la suite de cette saisine, la Cour d'appel de Paris a, en juin 2000, condamné M. Jacques Crozemarie, reconnu coupable d'abus de confiance et d'abus de biens sociaux, à quatre ans de prison ferme, 0,38 million d'euros d'amende et 30,5 millions d'euros de dommages et intérêts à verser à l'ARC. M. Michel Simon, le président de la société à travers laquelle s'était opérée la majeure partie des détournements, a été condamné à trois ans de prison ferme, 0,38 million d'euros d'amende et 15,2 millions d'euros de dommages et intérêts, tandis que cinq autres personnes ont été condamnées à un total de 2,9 millions de dommages et intérêts au bénéfice de l'ARC.

Le contrôle effectué par la Cour a conduit par ailleurs à une remise en ordre rigoureuse de la gestion de l'ARC. Celle-ci constitue un exemple probant de prise en compte des préconisations de la juridiction.

Cette remise en ordre se traduit notamment par une limitation à douze ans du mandat des administrateurs, l'impossibilité pour un scientifique membre du conseil d'administration de recevoir directement ou indirectement une subvention pendant la durée de son mandat, l'expertise préalable par une commission scientifique des demandes de subvention ou de bourse et leur approbation par le conseil d'administration, la mise en concurrence des fournisseurs, une séparation stricte entre les engagements de dépense incombant au président et le paiement qui relève du trésorier, la limitation des délégations de vote en assemblée générale et la construction d'un compte d'emploi des ressources clair. La conclusion de la Cour est sans ambiguïté : « *l'emploi des fonds collectés auprès du public par l'Association pour la recherche sur le cancer est en tout point conforme à l'objet de l'appel à la générosité du public* ».

Parallèlement, on observe que la part des ressources consacrées à la recherche a été supérieure à 70 % entre 1996 et 2003, conformément à la décision du conseil d'administration, contre moins de 30 % en 1993.

Cela étant, l'ARC souffre encore auprès de l'opinion d'une image flétrie par sa précédente gestion et se trouve confrontée à une diminution de ses ressources, principalement constituées de dons et legs. Celles-ci sont passées de 42,9 à 25,5 millions d'euros de 1999 à 2003. Cela conduit la Cour à émettre une nouvelle recommandation : l'association devra apprécier si cette évolution ne doit pas la conduire à redéfinir sa stratégie de développement et de communication.

2.– Une large rationalisation des organismes intervenant dans le commerce extérieur

À l'occasion de plusieurs contrôles menés au cours des dernières années sur les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur, à savoir la direction des relations économiques extérieures (DREE), le Centre français du commerce extérieur (CFCE), l'association Ubifrance, la Cour a constaté plusieurs évolutions importantes « *allant dans le sens des observations qu'elle avait émises au cours des précédents contrôles* ».

Plusieurs mesures en témoignent :

– la DREE a fait l'objet de cinq contrats d'objectif successifs depuis 1991. La globalisation des crédits et la garantie pluriannuelle partielle qu'ils assurent, associées à la mise en place d'indicateurs de gestion, ont permis à ces contrats de contribuer à « *améliorer la gestion de la DREE et à en accroître la productivité* ». Ils ont également permis, selon la Cour, d'expérimenter quelques-unes des innovations apportées par la LOLF ;

– un réseau unique des missions économiques a été mis en place, dans le droit fil du vœu exprimé par la Cour, ce qui devrait accroître davantage l'efficacité des réseaux de la DREE et de la direction du Trésor. Cette rationalisation des moyens a notamment permis, tout en continuant à assumer les services rendus aux entreprises pour le développement des exportations, à accroître la part réservée aux comparaisons internationales et à améliorer les contributions aux négociations multilatérales. Et ce, même si le redéploiement géographique des personnels des pays européens vers les pays émergents doit être amplifié ;

– la fusion de l'ancienne association Ubifrance avec le CFCE, réalisée en application de la loi du 1^{er} août 2003 au sein du nouvel établissement public Ubifrance (Agence pour le développement international des entreprises), a permis, ainsi que l'avait recommandé la Cour, de favoriser les synergies entre les organismes préexistants ;

– la gestion des procédures financières gérées en matière de commerce extérieur par le ministère des finances (garantie de crédit et de change notamment) a été améliorée, tant s'agissant des résultats financiers que des délais. Et ce, même si la Cour estime que des progrès doivent encore être faits s'agissant des indicateurs de résultat économique ;

– la création par le décret du 15 novembre 2004 de la direction générale du Trésor et de la politique économique par la fusion des anciennes directions de la prévision, des relations économiques extérieures et du Trésor, constitue une rationalisation souhaitée de longue date par la Cour ;

– de même, la création d'un corps unique de conseillers économiques appelés à servir dans les services à l'étranger du ministère de l'économie devrait-elle remédier aux difficultés de gestion des anciens postes d'expansion économique soulignées par la Cour.

3.– Une transformation positive de la direction des constructions navales

Dans un rapport public particulier relatif aux industries d'armement de l'État de 2001, la Cour estimait que des restructurations majeures devaient être conduites au sein de la Direction des constructions navales (DCN). La transformation de la DCN en société anonyme à capitaux entièrement détenus par l'État, décidée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001, a permis de prendre en compte ces préconisations. Plusieurs mesures l'attestent :

– les actifs de l'ancienne DCN, qu'il s'agisse des terrains, des bâtiments ou des outillages, ont fait l'objet d'une sélection, visant à n'apporter à la nouvelle société que ceux qui lui sont nécessaires ;

– les personnels ouvriers sous statut d'État ont été mis à disposition de la nouvelle société sans limitation de durée, sauf s'ils optent volontairement pour un contrat de travail relevant de la convention collective applicable à la DCN ;

– le recours en 2002 à la structure intérimaire « *DCN Développement* » a permis de clarifier la situation de la société, notamment sur les questions de propriété et d'emprise foncière, ainsi que sur la « *valorisation de certains actifs patrimoniaux et intellectuels* », qui n'auraient probablement pas été analysés de manière aussi objective si l'opération avait été conduite sans l'intervention d'experts indépendants ;

– enfin, le niveau des fonds propres et le mode de libération du capital social semblent, selon la Cour, répondre correctement au niveau et au risque des activités de la société.

En conclusion, la Cour estime que ces réformes sont *a priori* prometteuses, même s'il convient que les programmes nouveaux soient intégralement réalisés.

4.– Un effort louable de réforme de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

Le rapport public particulier sur la protection judiciaire de la jeunesse de 2003 a fait l'objet d'un double suivi : dans le cadre du rapport d'exécution de la loi de finances pour 2003 et à la suite des questions adressées par votre commission des Finances. En réponse à ces questions, le ministère de la Justice a adressé à la Cour, en février 2005, trois dossiers détaillés d'action « *pour rassembler la DPJJ autour d'une ligne directrice* », « *pour adapter l'administration des agents de la DPJJ* » et « *pour affermir le cadre*

d'organisations et de références de fonctionnement de la DPJJ ». Une mise à jour a été effectuée en juin 2004 à l'intention de l'Assemblée à partir de 28 fiches de suivi, correspondant à autant d'engagements pris par le ministre.

Si la Cour estime « *prématuré d'en faire une synthèse ou une évaluation d'ensemble* », elle considère qu'un travail important a été mis en chantier conformément, notamment, à ses recommandations. Cet effort s'est traduit par les principales mesures suivantes :

– l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse a commencé à se restructurer (arrêtés du 7 juillet 2003), en particulier grâce à la création d'une sous-direction des ressources humaines. L'amélioration de la gestion de corps de la PJJ a par ailleurs été entreprise ;

– le décret du 22 octobre 2003, relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux, couvre les structures du secteur associatif de la PJJ. Il introduit, rappelle la Cour, plusieurs innovations dans la présentation et la gestion budgétaire, qui devraient permettre un meilleur contrôle de ces structures ;

– la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a été rationalisée, à la suite notamment de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales. La loi confère en effet aux collectivités territoriales l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, tout en laissant à l'État la définition des orientations pour certains établissements, en particulier les structures de la PJJ. Elle prévoit également l'expérimentation, dans quelques départements, de l'extension des compétences des conseils généraux concernant l'exécution des décisions juridictionnelles en matière d'assistance éducative ;

– de nombreuses régularisations ont été effectuées : la dissolution de l'association d'études et de recherches de l'éducation surveillée (AERES), celle de 110 associations para-administratives, la régularisation de 58 autres, et la normalisation de la situation de l'établissement régional de la Ferme de Champagne en témoignent ;

– certaines mesures réglementaires, touchant aux dispositifs statistiques, informatiques et immobiliers, ainsi que la définition de référentiels de métiers, ont enfin été mises en œuvre.

5.– Nombre de propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle ont également été suivies d'effet.

Il est difficile d'apprécier l'état d'application des propositions de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dans la mesure où toutes les administrations interrogées n'ont pas répondu, et certaines tardivement. La réflexion sur ce point méritera d'être approfondie, ne serait-ce que pour apprécier la portée exacte des mesures évoquées.

On peut néanmoins, au vu des réponses apportées, faire d'ores et déjà les principaux constats suivants :

- **S'agissant de la gestion des universités**, une réponse très fournie a été apportée. Elle évoque de nombreuses mesures attestant le souci de prendre en compte les recommandations de la MEC ⁽¹⁾, même s'il est difficile à ce stade d'en apprécier la portée précise. Concernant le renforcement de l'autonomie des universités qui avait été proposé, le ministère mentionne notamment les mesures suivantes : le développement de la part des moyens issus du contrat, la gestion directe de crédits par les établissements, la déconcentration du recrutement, l'affirmation des fonctions de président et de secrétaire général et le renforcement des compétences financières au sein des universités. S'agissant du développement de la contractualisation, le ministère souligne l'amélioration des conditions d'élaboration de la politique contractuelle (en coordination avec la mise en œuvre de la LOLF), le renforcement de l'évaluation des établissements ou la confirmation du rôle des recteurs.
- **Au sujet des moyens des services judiciaires**, des informations ont été apportées sur les quatre thèmes de propositions de la MEC ⁽²⁾.

– La poursuite de la carte judiciaire a donné lieu à plusieurs mesures significatives : la loi n° 2002-303 du 4 mars 2003 relative aux droits des malades a permis la création de juridictions de compétence interrégionale, spécialisées en matière sanitaire (les « *pôles de santé publique* ») : deux ont été de fait instaurés au sein des tribunaux de grande instance de Paris et de Marseille ; le décret du 15 septembre 2004 pris en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a fixé le ressort de huit juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière (à Bordeaux, Fort-de-France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris et Rennes) ; l'engagement de la réforme de la carte judiciaire des tribunaux d'instance parisiens ; et la poursuite de la rationalisation de la carte des tribunaux de commerce (sept d'entre eux sont sur le point d'être supprimés). En revanche, **aucune information n'a été communiquée sur la clarification des missions que la MEC souhaitait donner à la sous-direction de l'organisation judiciaire et de la programmation.**

– Sur la modernisation de l'équipement judiciaire, un emplacement a été choisi pour un nouveau tribunal de grande instance de Paris, les antennes régionales de l'équipement tendent à être renforcées et l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice se voit dotée de moyens et compétences plus larges, comme le souhaitait la MEC. Cependant, la distinction systématique proposée entre crédits d'études et crédits de réalisation (afin de limiter les reports budgétaires) n'a pas fait l'objet de précisions.

(1) Cf. rapport de M. Alain Claeys, Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux ?, n° 2357, mai 2000.

(2) Cf. rapport de M. Patrick Devedjian, Les moyens des services judiciaires : la justice paralysée par ses structures, n° 3282, septembre 2001.

– Sur le renforcement des services administratifs régionaux (SAR), on observe notamment un accroissement notable des effectifs (+ 251 toutes catégories confondues entre 2001 et 2004) et un projet de statut est en cours d'élaboration. Mais outre que ce statut n'est pas encore créé, l'élargissement des compétences des SAR aux autres directions du ministère n'est pas avéré, contrairement au vœu de la MEC.

– Sur le développement de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), le renforcement des effectifs a été engagé (28 créations de postes en 2004 et 2005, dont 21 inspecteurs), de même que celui du statut de l'IGSJ. Celui-ci devrait permettre des relations plus étroites avec les chefs des cours d'appel et les directions et services du ministère, de même qu'avec ses trois inspections techniques. Reste à apprécier la portée effective de ce nouveau statut et le développement des contrôles de fonctionnement des juridictions.

• **Concernant le recouvrement de l'impôt**, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a, au sujet du rapport de la MEC ⁽¹⁾, apporté les principaux éléments d'informations suivants :

– sur l'amélioration de l'activité des services, il convient de souligner le processus de contractualisation entre services centraux et directions territoriales autour d'indicateurs d'activité, de qualité et d'efficience. Ce dispositif de pilotage de la performance – fondé sur le contrat de performance (2003-2005) – comprend désormais plus de 70 indicateurs couvrant l'ensemble des domaines d'activité de la direction générale des impôts (DGI). Ils correspondent aux orientations stratégiques annuelles, qui tendent à améliorer la qualité de la relation avec les usagers du service public sur la base de la simplification et de la recherche d'un meilleur service à moindre coût. Un infocentre (DIGITAL) permet de restituer à l'ensemble des acteurs du contrôle de gestion les indicateurs du dispositif de mesure de la performance ;

– sur l'amélioration du processus d'élaboration de la loi fiscale (notamment grâce à une étude d'impact devant accompagner chaque mesure fiscale), le ministère rappelle que chaque mesure fiscale est désormais accompagnée, lors de son examen par le Gouvernement, d'une étude présentant son impact juridique, social, économique, budgétaire et environnemental, qui est transmise aux assemblées parlementaires sur leur demande. Il s'emploie à en enrichir le contenu. Reste à apprécier cependant l'application concrète de cette mesure ;

– sur le rapport demandé par la MEC, relatif à chacune des impositions dont le rendement est inférieur à 10 milliards de francs, le ministère indique qu'il n'a pas été transmis. Il allègue que les impositions affectées au budget de l'État dont le rendement est inférieur à 1,5 million d'euros poursuivent généralement un objectif d'intérêt général autre que fiscal (taxation contre les activités polluantes, des métaux précieux, des installations nucléaires...). Il précise que la liste de ces

(1) Cf. rapport de M. Didier Migaud, Recouvrement de l'impôt : une réforme nécessaire, n° 2543, 2000.

impositions et leur rendement pourraient « *aisément être transmis à la commission des Finances* » ;

– sur la suggestion faite à votre Commission de recevoir le secrétaire général du ministère afin d'évaluer l'avancement de la réforme-modernisation de celui-ci, ce dernier rappelle que son secrétaire général et le directeur général des impôts se rendent régulièrement devant votre Commission ;

– enfin, la redevance de l'audiovisuel a été réformée, comme le demandait la MEC. Cependant cette réforme est entrée en application en 2005, soit trois ans plus tard que ce que recommandait la Mission. La redevance sera en outre adossée à la taxe d'habitation et non à l'impôt sur le revenu.

• **S'agissant de la politique du logement social**, le ministère chargé du logement a, sur l'application des préconisations de la MEC ⁽¹⁾, apporté principalement les éléments d'information suivants :

– sur la déconcentration de cette politique, le ministère indique qu'elle est à l'œuvre depuis longtemps, notamment par le biais des délégations de compétences des directions régionales de l'équipement. La mise en place d'un système d'évaluation fiable de l'impact des aides au logement est liée à la logique de performance instaurée dans le cadre de la LOLF. Sa portée exacte reste cependant à apprécier, de même que la simplification de la réglementation que la MEC a appelée de ses vœux ;

– sur l'organisation d'un partenariat entre les acteurs, la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) souligne que la loi du 2 juillet 2003 devrait constituer un levier important d'évolution du secteur, en identifiant un actionnaire de référence. Si la création du régime des sociétés de coordination prévue par ce texte n'a pas encore donné lieu à des réalisations concrètes et s'il est encore prématuré de tirer un bilan des autres dispositions législatives, des regroupements sont déjà opérés ou engagés sur l'initiative des actionnaires ;

– sur le fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), le ministère indique que de nouvelles négociations engagées au début de 2002 ont permis d'abaisser encore les cotisations initiales pour les générations 2003 et suivantes (de 1 % à 0,98 %) et d'autoriser, dès la fin 2002, le reversement des excédents immobilisés des générations 1993 à 1995 en vue de les redéployer sur les générations futures. Cette autorisation a été reconduite en 2003 pour la génération 1996 et en 2004 pour la génération 1997. Ainsi, il est possible de réduire à due concurrence les besoins budgétaires pour la dotation du fonds de garantie ;

– sur la promotion d'une « vraie » politique d'accession à la propriété, est évoquée notamment la refonte du prêt à 0 %. Les caractéristiques de ce prêt ont été largement modifiées dans le cadre de la loi de finances pour 2005. Cette

(1) Voir rapport de M. Jean-Louis Dumont, Relancer la politique du logement social, n° 3151, 2001.

réforme repose sur les principes suivants : porter de 100.000 à 240.000 le nombre de primo-accédants aidés par l'État ; donner la liberté de choix d'acquérir un logement neuf ou ancien ; garantir aux accédants modestes une aide équivalente, voire supérieure, à celle du prêt à 0 % initial ; encourager les familles à acquérir leur premier logement. Le prêt social location-accession a été par ailleurs rénové et doté d'une fiscalité plus favorable, sans que soit modifié le régime général du contrat juridique location-accession. Il s'applique aux opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs réalisés par les promoteurs publics ou privés.

En revanche, peu d'informations ont été communiquées sur les propositions tendant à mieux répondre à la question foncière (réactiver les grands instruments de constitution de réserves foncières, mobiliser les terrains publics) ou d'autres mesures touchant au renouvellement des modes de financement (comme le rétablissement des crédits d'aide à la pierre par exemple...) ou à la promotion de l'accession sociale à la propriété (vente de logements HLM notamment).

• **Au sujet de la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale,** la direction générale de la police nationale (DGPN) a fait parvenir à vos rapporteurs une réponse très précise. Celle-ci atteste dans l'ensemble une large prise en compte des préconisations de la MEC ⁽¹⁾. On retiendra, parmi les mesures adoptées en la matière, les suivantes.

– Sur la nécessité de mieux administrer la police (en distinguant les tâches administratives et en renforçant les effectifs d'agents qui y sont consacrés pour mieux redéployer les policiers sur le terrain), la DGPN a pris plusieurs dispositions. Dans le cadre de la réforme des corps et carrières, l'établissement de nomenclatures et de fiches de poste pour tous les postes administratifs, techniques et scientifiques, devrait permettre, selon le ministère, d'organiser l'affectation des tâches entre « *actifs* » et « *administratifs* ». Par ailleurs, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a prévu la création de 2.000 emplois administratifs, ce qui devrait permettre le redéploiement d'un millier de policiers sur des postes opérationnels. Le protocole d'accord signé le 17 juin 2004 entre le ministère et les organisations syndicales prévoit la poursuite de « *la substitution des actifs par les administratifs, techniques et scientifiques* ». Dans l'ensemble, entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} janvier 2005, le nombre de ceux-ci est passé de 12.700 à 15.441, soit une hausse de 21,6 %. Enfin, l'action entreprise dans le domaine des tâches indues se poursuit et le réexamen des réglementations détournant les policiers de leurs missions prioritaires a été élargi (appel plus étendu à l'externalisation de ces missions et aux moyens techniques de surveillance, transfert à l'administration pénitentiaire des extractions, transfèvements et gardes de détenus hospitalisés).

(1) cf. rapport de M. Tony Dreyfus, La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, n° 1781 (annexe 2), 1999.

– Sur l’externalisation des tâches de gestion, le ministère a poursuivi l’effort dans deux domaines principaux. En premier lieu, pour l’entretien des véhicules, qui peut donner lieu au recours direct ou indirect à un prestataire privé. Une expérimentation a été conduite en la matière, débouchant, selon le ministère, sur un bilan « *contrasté* ». Cela étant, on note une diminution sensible des dépenses engagées par les services au titre de l’ « *entretien et de la réparation en secteur privé* » (– 18,9 % entre 2003 et 2004). Une note devrait prochainement être adressée aux services pour tirer les enseignements des démarches engagées, assortie d’un modèle de cahier des charges, leur permettant d’apprécier la procédure la plus adaptée à la maintenance de leur parc automobile. Vos rapporteurs souhaitent que ce mouvement soit amplifié. Le deuxième domaine principal d’action concerne l’immobilier. Plusieurs dispositifs sont utilisés en la matière, notamment le bail emphytéotique (en particulier par une collectivité territoriale pour le compte de la police), la location avec option d’achat (LOA), le crédit-bail et le contrat de partenariat. Malgré tout, des retards sont constatés dans la mise à niveau des commissariats.

– Sur le contrôle des horaires de travail des policiers, la mise en place du logiciel GEOPOL (GEstion des hOraires de la POLice) permet notamment le contrôle des horaires effectués, dans la mesure où les responsables hiérarchiques disposent de « *restitutions* » leur permettant de connaître, tant au plan individuel que collectif, le nombre d’heures de présence effective et le nombre total d’absences au service par catégorie. Se pose cependant le problème de l’absence de remontées d’informations aux niveaux départementaux et nationaux. Le logiciel OCTIME constitue, en outre, un système de badgeage en application à la direction de l’administration de la police nationale (DAPN) depuis avril 2004, permettant de gérer les horaires et les congés des agents. Enfin, la main courante informatisée (MCI) a été généralisée dans l’ensemble des services de la direction centrale de la sécurité publique depuis le 1^{er} janvier 2003. Elle constitue une base de données permettant notamment de gérer en temps réel les missions assurées par les fonctionnaires avec « *les agendas des horaires individuels* ». Il faudrait que l’on puisse apprécier plus précisément la portée exacte de ces dispositions.

– Sur le paiement des heures supplémentaires, on relève plusieurs mesures : pour l’ensemble des personnels, les astreintes sont en priorité indemnisées, là où, auparavant, elles ne pouvaient faire l’objet que d’une récupération ; s’agissant des policiers (à l’exception des fonctionnaires investis de responsabilités particulières et des CRS), l’indemnisation de jours relatifs à l’aménagement et à la réduction du temps de travail a été uniformément portée à huit jours imposés ; s’agissant des CRS, cette indemnisation s’élève à seize jours imposés, parmi les trente jours auxquels ils peuvent annuellement prétendre.

– Sur le meilleur ciblage du régime indemnitaire, le décret du 27 mai 2004 portant création de l’allocation de service au bénéfice des fonctionnaires du corps de conception et de direction et aux commandants de police permet une modulation des primes, pour tenir compte notamment de la performance. Il en est de même du décret du 27 février 1998 portant création de la prime de

commandement, attribuée aux fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement de la police. Les critères d'attribution de la prime de résultats exceptionnels ont été mieux encadrés. Celle-ci peut être attribuée dans trois cas bien délimités : à titre collectif, à titre individuel et à titre exceptionnel. Des indemnités ont par ailleurs été mises en place, notamment pour compenser les pénibilités liées aux conditions de travail (en particulier dans les zones difficiles) ou le coût de la vie.

– Sur le redéploiement entre la police et la gendarmerie, la loi d'orientation et de programme pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 a prévu une utilisation plus cohérente et plus efficace des forces de sécurité intérieure. Elle a fixé au Gouvernement l'objectif de parvenir dans les cinq ans à un redéploiement rationnel et équilibré des zones de compétence de la police et de la gendarmerie. Les procédures de redéploiement ont commencé à être engagées dès la fin de 2002 en concertation avec les élus locaux et les magistrats. Un premier bilan fait apparaître un impact positif, notamment dans les départements les plus sujets à la délinquance. Ce résultat devra cependant être confirmé. La « *fidélisation* » des compagnies républicaines de sécurité a par ailleurs été engagée. Elle repose sur le principe de la déconcentration de la gestion opérationnelle des forces mobiles et tend à davantage engager ces forces dans la lutte contre l'insécurité. Dans l'ensemble, le ministère estime que l'emploi correspondant est mieux réparti, davantage concentré sur des actions de sécurité et qu'un gain en termes de disponibilité opérationnelle a été réalisé.

– Enfin, sur la maîtrise du recours aux adjoints de sécurité (ADS), le processus est poursuivi. Il convient notamment de rappeler que les missions de ces personnels font l'objet d'une évaluation annuelle de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale qui porte sur l'adéquation des activités des ADS aux besoins locaux et le respect de leurs conditions d'emploi.

*

Dans l'ensemble, au vu des informations communiquées par les ministères ayant répondu à vos rapporteurs, les propositions de ces MEC semblent avoir été assez largement prises en compte.

II.– TROP DE PRECONISATIONS DEMEURENT CEPENDANT LETTRE MORTE, ALORS QU'ELLES SONT SOURCE D'ECONOMIES ET DE PERFORMANCE POUR L'ÉTAT

Vos rapporteurs, en concertation avec la Cour des comptes, ont choisi de se concentrer sur huit thèmes principaux de préconisations, sélectionnés en fonction de leur importance, de leur pertinence et de l'enjeu budgétaire qu'ils représentent.

A.– LA « REFONDATION INDEMNITAIRE » DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

La « *refondation indemnitaire* » dans la fonction publique de l'État a été abordée par la Cour dans deux rapports publics particuliers, en décembre 1999 et avril 2001, et dans le rapport public annuel de 2002. Les contrôles dont ils rendent compte ont porté notamment sur les régimes indemnitaires des agents. Ils critiquaient le caractère souvent irrégulier de ces régimes, leur faible transparence, leur complexité, et leur prise en compte limitée tant des fonctions exercées que de la manière de servir. Ils formulaient en conséquence des recommandations pour y remédier.

À la suite de ces contrôles, les ministères se sont engagés, dès 1999, à procéder à une « *refondation indemnitaire* ». Dans son rapport public annuel de 2004, la Cour a dressé le bilan de cette refondation. Celui-ci porte à la fois sur la question de la régularisation juridique des primes et indemnités et sur la réforme de fond des systèmes indemnitaires eux-mêmes. Ce bilan permet de distinguer, à côté de maintes mesures prises conformément aux recommandations de la Cour, un grand nombre d'entre elles restées sans suite.

1.– Les mesures mises en œuvre ou en voie de l'être

Un important travail de régularisation juridique des primes et indemnités a été accompli depuis cinq ans, tant au niveau interministériel que dans chacune des administrations. Il a donné lieu à 220 textes. Il s'est cependant traduit également par des augmentations conséquentes des dépenses indemnitaires.

- **Au niveau interministériel**, une importante réforme a été engagée depuis 2002 concernant les primes indemnisant les travaux supplémentaires des corps administratifs et assimilés. Elle concerne plusieurs dizaines de milliers d'agents, tant en administration centrale, que dans les services déconcentrés et les établissements publics administratifs. Quatre décrets du 14 janvier 2002 et soixante-dix arrêtés d'application ont permis, d'une part, de régulariser la plupart des majorations de primes (sauf en catégorie A de l'administration centrale) et, d'autre part, de mettre fin à la forfaitisation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, au profit d'un nouveau dispositif de

rémunération des heures supplémentaires réelles, toujours dénommées indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). La mise en œuvre de ce dispositif reste cependant à contrôler.

La Cour relève à cet égard certaines insuffisances. La régularisation des « *compléments indemnitaires* » à la prime de rendement, versés depuis le début des années soixante-dix à certains cadres supérieurs des administrations centrales, a été effectuée tardivement, par un décret du 13 octobre 2004 créant une « *indemnité de fonctions et de résultats* » (IFR), suivi d'arrêtés d'application interministériels. Or, le ministère chargé de l'Economie et des finances avait pris, dès 2002, un texte particulier instaurant une « *allocation complémentaire de fonction* » (ACF), comportant des modalités propres à chaque réseau ou ensemble de services, voire à chaque service ou corps. La Cour regrette le manque d'homogénéité et de cohérence résultant du décalage dans le temps et des différences de logique entre ces deux séries de textes. Cette situation tend à freiner la mobilité des personnels entre les administrations, que la « *refondation indemnitaire* » visait précisément à favoriser.

- **Au niveau ministériel**, la régularisation des primes et indemnités s'est traduite par la publication d'environ 60 décrets et 80 arrêtés :

- au ministère chargé de l'Economie et des finances, cette régularisation a été réalisée grâce à deux décrets et treize arrêtés indemnitaires du 4 mai 2002, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2003 ;

- au ministère de l'Intérieur, les nouveaux textes relatifs au régime indemnitaire des agents gérés par la direction générale de la police nationale (DGPN) sont régulièrement publiés, tandis que les dispositions antérieures ont été, soit abrogées, soit publiées, parfois même sous la forme d'un décret recréant le régime ;

- au ministère de la Justice, une base juridique régulière a été donnée à partir de 1999 aux primes et indemnités de l'administration pénitentiaire. Il en est ainsi de la prime de sujétions spéciales (PSS), principale prime des personnels de cette administration ;

- au ministère chargé de l'Equipement, le décret n° 2000-136 du 18 février 2000 a substitué une prime budgétaire aux anciennes « *rémunérations accessoires* » accordées aux corps techniques de l'équipement. La réforme interministérielle des primes pour travaux supplémentaires en 2002 a permis la refondation juridique de la quasi-totalité des régimes indemnitaires de ces corps. La refonte du régime indemnitaire des personnels d'exploitation s'est traduite, quant à elle, par la création de primes forfaitaires ;

- au ministère des Affaires sociales et de l'emploi, on note également une régularisation des primes et indemnités.

- Par ailleurs, **plusieurs mesures ont permis de modifier le contenu de certaines indemnités afin de mieux rémunérer la performance**. C'est le cas de l'expérimentation conduite en 2004 pour moduler les primes de certains directeurs d'administration centrale, en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs assignés à leur action et des résultats obtenus : ce système devrait être généralisé en 2005. C'est également le cas de la prime de résultat exceptionnelle instaurée par un décret du 21 juillet 2004 au profit des agents de la police nationale.

La Cour note à cet égard que ces dispositifs sont trop récents pour lui permettre de formuler une appréciation. Elle attire cependant l'attention sur la nécessité que ces mesures soient transparentes et reposent sur « *des critères objectifs de modulation au plan interministériel et des outils de comptes rendus, de mesure et d'analyse a posteriori communs, permettant ainsi de vérifier que le système ne dérive pas vers la forfaitisation* ».

2.— Les mesures recommandées restées sans suite

- Concernant **la régularisation juridique des primes et indemnités, plusieurs lacunes sont relevées**. Elles concernent notamment quatre ministères.

– Au ministère chargé de l'Économie et des finances, l'anomalie la plus regrettable est constituée par le maintien des « *surindiciations* » accordées aux comptables supérieurs. Il s'agit d'une pratique consistant à asseoir la retraite des trésoriers-payeurs généraux et de certains receveurs des directions générales des impôts, de la comptabilité publique et des douanes sur un traitement indiciaire supérieur à l'indice retenu. Outre qu'elle n'a aucun fondement juridique, elle se traduit par une charge additionnelle « *significative* » pour l'État. De plus, les primes et indemnités sont majorées pour tenir compte du fait que leur retenue pour pension est assise sur un traitement indiciaire supérieur à celui perçu. Si divers projets tendant à remédier à ces irrégularités ont été envisagés, aucun n'a, selon la Cour, été à ce jour suivi d'effet. Par ailleurs, si des « *inflexions significatives* » ont été apportées en pratique en 2003 à « *l'allocation de maintien de la rémunération* » accordée à des agents nommés lorsque cette nomination aurait pour effet d'engendrer une diminution de leur rémunération, sa régularisation doit être parachevée, ce qui suppose la publication d'un texte réglementaire.

– Au ministère de l'Intérieur, la Cour observe que « *la quasi-totalité des textes instituant des primes ou fixant leur taux ont un caractère rétroactif, donc irrégulier* ». Elle souligne notamment que « *les modalités de la négociation sociale avec les corps de la police nationale, qui retiennent une date d'effet coïncidant avec la date de signature des accords ou antérieure à celle-ci, conduisent par construction à la publication de textes irréguliers* ».

– Au ministère de la Justice, il n’y a pas eu, selon la Cour, d’organisation annualisée du temps de travail : le système consistant à gérer le temps de travail dans la limite de deux mois, engendrant ainsi heures perdues et heures supplémentaires, demeure. Dans sa réponse au rapport public, le ministère « *s’est contenté d’esquisser quelques évolutions très prudentes* ».

– Au ministère chargé de l’Équipement, les primes versées aux officiers de ports et officiers de ports adjoints par les gestionnaires de ports font l’objet d’un régime complexe, opaque et irrégulier. La Cour rappelle que le versement extra-budgétaire direct d’indemnités par des tiers à des fonctionnaires d’État ne saurait être admis. Dans sa réponse, le ministère a pris l’engagement de réformer ce système.

- S’agissant de **la refonte du contenu des régimes indemnitaires**, la Cour **estime que le bilan se révèle décevant** et que les administrations n’ont en général guère saisi, jusqu’ici, l’occasion de la régularisation juridique des indemnités pour opérer une réforme de fond.

– Au ministère de l’Économie et des finances, les caractéristiques de l’ACF ne constituent guère un progrès en terme de clarté. Les administrations gestionnaires « *se voient conférer une considérable latitude en gestion pour construire des barèmes à leur convenance* » : les barèmes sont propres à chaque direction et non publiés. Dans l’ensemble, la refonte du système indemnitaire n’a pas été entreprise. Elle ne saurait, selon la Cour, être différée « *sous peine de s’installer durablement dans un système qui se limite à la régularisation juridique de l’existant et en reproduit les défauts* ».

– Au ministère de l’Intérieur, les mesures coûteuses et complexes tendant à prendre en compte la localisation des emplois, de manière à faciliter l’affectation en secteur difficile, n’ont pas permis de satisfaire leur objectif de stabilisation des effectifs. D’ailleurs, dans le protocole du 17 juin 2004 sur la réforme des corps et des carrières, une obligation statutaire de durée plus longue de séjour dans le premier poste a été prévue.

– Les systèmes de gestion des primes et indemnités demeurent, de manière générale, le plus souvent défectueux ou expérimentaux. Au ministère de l’Économie et des finances, par exemple, la direction du personnel, de la modernisation et de l’administration (DPMA) « *n’assure pratiquement aucun suivi du dispositif indemnitaire, ni au plan statistique, ni par un système d’information qui permettrait d’apprécier les conditions de sa gestion* ».

– Quant à la modulation des primes, la Cour constate qu’elle n’est pas généralisée dans les administrations contrôlées. Celle-ci est faible, voire inexistante, dans les ministères les mieux dotés en indemnités – comme celui de l’Économie et des finances ou celui de l’Intérieur. Elle est pratiquée de manière plus significative dans ceux de l’Équipement, du Travail ou de la Santé, mais ne

concernait pas jusqu'à présent, selon la réponse de la Cour, les directeurs, voire les titulaires d'emplois de direction.

Si la Cour relève donc que ses recommandations en matière de refonte indemnitaire ont été dans l'ensemble peu suivies d'effet, elle ne précise guère les principaux facteurs de blocage. De même, n'a-t-elle pu indiquer à vos rapporteurs les conséquences budgétaires, notamment en terme d'économies potentielles, d'une telle refonte. Il est vrai qu'il est difficile d'apprécier ses conséquences. Néanmoins, la simplification, la transparence, et la mise en cohérence des régimes indemnitaires devraient se traduire par une diminution des coûts de gestion, de même que la modulation des primes en fonction des résultats devrait accroître l'efficacité des services – sous réserve que les responsables assurent une bonne gestion des ressources humaines.

La Cour estime « *qu'il y aurait un risque grave à ce que, une fois la remise en ordre juridique achevée, les administrations s'abstiennent de poursuivre la réforme autrement que par l'adjonction de modalités spécifiques nouvelles de « rémunérations à la performance »* ». De fait, la question des régimes indemnitaires est au cœur de la modernisation de la gestion publique et de la réforme de l'État. Elle est une condition de mobilité et de redéploiement des personnels, ainsi que de l'adaptation de l'État dans son ensemble. Elle est également une condition de l'amélioration de son efficacité grâce à l'incitation à la performance collective et individuelle des agents, qui correspond à la logique de la mise en œuvre de la LOLF.

B.– LE MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET LE CNRS

La Cour a été amenée à faire plusieurs recommandations sur le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) dans son rapport public de 2001 et, plus largement, le rôle du ministère de la Recherche, dans son rapport public de 2003. Beaucoup d'entre elles restent encore sans suite, qu'il s'agisse du ministère en général ou du CNRS en particulier.

1.– Les recommandations concernant le ministère chargé de la Recherche

Quatre types de mesures ont été recommandés par la Cour dans son rapport public de 2003, concernant respectivement la programmation et le pilotage, la gestion des personnels, la tutelle des organismes de recherche et les financements incitatifs.

- Concernant **la programmation et le pilotage**, trois préconisations principales ont été formulées :

– remédier à l'instabilité de la direction politique et des structures administratives du ministère, ainsi qu'à la prolifération de ses instances de consultation. La Cour note à cet égard qu'une évolution des structures du ministère sera nécessaire pour tirer les conséquences de la mise en œuvre de la

LOLF sur les directions de soutien et de la création de l'agence nationale pour la recherche (ANR), sur la direction de la recherche (DR) et la direction de la technologie (DT) ;

– rétablir l'autorité politique du ministère de la Recherche et revoir, à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, le dispositif du BCRD (budget civil de recherche et développement technologique), qui ne permet pas de coordonner les politiques. Or, les avant-PAP et la présentation de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » ne prévoient pas de rôle particulier du ministre chargé de la Recherche sur la coordination, le suivi ou le pilotage des programmes « *recherche* » de la mission ;

– surmonter la crise de confiance, liée notamment à l'assèchement des réserves. La Cour ne relève pas de mesures en la matière, à l'exception du dépôt du projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche et de l'innovation annoncé cette année.

- S'agissant de **la gestion des personnels**, deux mesures majeures avaient été recommandées :

– mieux prendre en compte la question du renouvellement du personnel scientifique. Or, on ne constate pas, selon la Cour, d'évolution notable dans les procédures d'affectation des enseignants. Par ailleurs, le plan décennal pour l'emploi scientifique a été arrêté au début de 2003 ;

– développer des mécanismes assurant efficacement l'orientation des jeunes vers la recherche. Si des « *aménagements positifs* » ont été apportés concernant le nombre de bourses ou la revalorisation de leur montant, ils ne sont, selon la Cour, pas « *encore à la hauteur du problème* ».

- Au sujet de **la tutelle des organismes de recherche**, la Cour a formulé trois préconisations :

– conduire la négociation des prochains contrats pluriannuels avec une vision politique et financière d'ensemble, permettant d'arbitrer sur les priorités de chaque établissement et de procéder si nécessaire à des ajustements de frontières entre eux. Aucune suite ne semble avoir été donnée à cette demande ;

– traiter le paradoxe de la multiplication d'organismes nouveaux (GIP, structures fédératives) ayant pour but de répondre au morcellement du paysage institutionnel, ainsi que développer l'évaluation. La Cour ne mentionne pas de mesures particulières prises en la matière, à l'exception de la création du PRES (pôle de recherche et d'enseignement supérieur), qui serait envisagée dans le cadre du projet de loi ;

– intensifier l'effort d'évaluation des personnels, des équipes, des programmes et des résultats. Aucune suite ne semble avoir été donnée à cette recommandation.

- Concernant **les financements incitatifs**, la Cour a recommandé d'évaluer les résultats des fonds incitatifs ministériels et leurs effets en terme d'orientation et d'impulsion sur la recherche publique. Elle demandait de remédier à l'instabilité de leurs objectifs, à leur évolution discontinue et à leur mode de gestion centralisée. La seule mesure relevée par la Cour en la matière est la création de l'ANR, dont le financement sera assuré par des recettes de privatisation et qui pourra déléguer la gestion de certaines actions à des organismes de recherche.

2.– Les mesures relatives au CNRS

Dans son rapport public de 2001, la Cour a fait trois principales séries de recommandations, concernant la programmation et le pilotage, la gestion budgétaire, financière et comptable, ainsi que la gestion des personnels de recherche de l'établissement.

- Concernant **la programmation et le pilotage**, la Cour recommandait de :
 - définir des orientations stratégiques qui devraient être déclinées dans un contrat quadriennal. Un tel contrat, portant sur la période 2002-2005, a été signé. Le nouveau directeur général du CNRS a, en 2004, proposé à son conseil d'administration une réforme tendant à donner une nouvelle impulsion à l'établissement ;
 - se préparer plus activement aux nouveaux enjeux liés à l'Europe et aux régions. La Cour relève, en la matière, la création des directions interrégionales du CNRS.
- S'agissant de **la gestion budgétaire, financière et comptable**, la Cour recommandait plusieurs mesures : remédier à la faiblesse des systèmes d'information à la disposition des dirigeants et des gestionnaires, améliorer la qualité des comptes, désamorcer de manière positive la tendance à la thésaurisation des équipes de recherche, préparer la tenue d'une véritable comptabilité analytique. Aucune d'entre elles n'a, selon les informations communiquées par la Cour à vos rapporteurs, été suivie d'effet.
- Au sujet de **la gestion des personnels de recherche**, trois séries de mesures étaient préconisées. En premier lieu, favoriser l'interdisciplinarité par une politique maintenue dans la durée, ainsi que réduire ou recomposer tous les quatre ans les sections du comité national. En deuxième lieu, tirer de l'évaluation un impact sur la carrière ou la rémunération des chercheurs et porter attention à la diminution du nombre d'ITA (ingénieurs, techniciens, administratifs) et à l'importance du recours à des personnels non titulaires. Enfin, élaborer au niveau ministériel une stratégie prospective et concertée de renouvellement pluriannuel du potentiel de la recherche publique. Aucune suite ne semble là encore avoir été donnée à ces observations.

Si nombre de recommandations faites par la Cour des comptes sur le ministère de la Recherche ou le CNRS restent en souffrance, elle-même n'a pu communiquer à vos rapporteurs les causes principales de blocage, ni les économies potentielles que l'application de ces mesures permettrait. *A fortiori* n'a-t-elle pu esquisser de solutions possibles pour lever les obstacles s'opposant à la mise en œuvre de ces mesures. Force est pourtant de constater que ces absences de suites constituent un enjeu essentiel eu égard au rôle stratégique que joue le développement de la recherche pour l'avenir de notre pays.

C.— LES AGENCES DE L'EAU

La gestion des agences de l'eau a fait l'objet d'observations de la Cour dans le rapport public de 2003. À cette occasion, plusieurs recommandations ont été émises. La Cour constate que malgré certains efforts pour les prendre en compte, plusieurs d'entre elles n'ont pas été suivies d'effet depuis ses derniers contrôles, qui remontent à la publication des textes les plus récents, en particulier la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Ces recommandations relèvent de trois domaines principaux : l'intégration des moyens de la politique de l'eau et le suivi au plan national ; les excédents budgétaires, les redevances et la redistribution entre les catégories d'utilisateurs ; le traitement de la pollution et l'alimentation en eau potable des collectivités.

1.— L'intégration des moyens de la politique de l'eau et le suivi au plan national

- S'agissant de **l'intégration des moyens de la politique de l'eau**, la Cour avait critiqué son insuffisance, tant s'agissant des subventions (interventions des agences), de la fiscalité (redevance), que de la police (réglementation et application de la réglementation). Quatre mesures ont été principalement mises en œuvre. La loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive-cadre du 23 octobre 2000 a d'abord introduit dans le code de l'environnement un article L. 212-2-1 prévoyant dans chaque bassin l'élaboration d'un « *programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs et des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)* ». La Cour a par ailleurs constaté, lors de son contrôle du Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), le « *décroisement* », au moins partiel, des interventions entre l'État et les agences. En troisième lieu, les nouveaux textes réglementaires relatifs aux pouvoirs des préfets accroissent leur rôle de coordination et créent un « *pôle environnement* » à l'échelon régional. Enfin, l'article 35 du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, adopté en première lecture au Sénat en avril dernier, prévoit une nouvelle définition légale du rôle des agences de l'eau : celles-ci ont vocation à contribuer à la mise en œuvre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et à l'application des schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

Cependant, il n'est pas assuré qu'une autorité publique soit pour autant garante de la mise en œuvre des préconisations des SDAGE. Par ailleurs, la répartition des crédits budgétaires de l'État entre deux programmes différents – « *prévention des risques et lutte contre les pollutions* » d'une part, et « *gestion des milieux et biodiversité* » d'autre part – a encore été récemment critiquée par la Cour (en particulier dans une note d'étape communiquée le 15 mars 2005 à votre commission des Finances). Elle ne favorise pas en effet l'intégration préconisée par la Haute juridiction.

- Concernant le **suivi au plan national**, la Cour avait critiqué le manque de connaissance des milieux aquatiques, de leur qualité, ainsi que des interventions des agences et de leurs effets. S'agissant de la connaissance des milieux, la direction de l'eau a, en application de la directive-cadre de 2000, engagé à partir de 2002 d'importants travaux, dont la Cour n'a pu encore apprécier les effets. Par ailleurs, il est prévu, à l'article 41 du projet de loi, la création d'un office national de l'eau et des milieux aquatiques chargé, entre autres, de la mise en place et de la coordination technique d'un système d'information. Au sujet de la connaissance des interventions des agences, de nouvelles nomenclatures budgétaires et comptables ont été définies. Cependant, la Cour estime qu'elle ne pourra en examiner l'impact qu'après de nouveaux contrôles.

2.– Excédents budgétaires, redevances, et redistribution entre les catégories d'usagers

- S'agissant des **excédents budgétaires**, la Cour avait regretté l'excès de trésorerie accumulé par les agences. Elle avait recommandé qu'il soit réduit en adaptant mieux le montant des redevances aux besoins. Elle note que, pour le financement des huitièmes programmes, les taux des redevances ont parfois été baissés. Par ailleurs, les agences ont, parallèlement à la contribution de solidarité pour l'eau qu'elles versent au budget de l'État, abondé un fonds de concours de 118 millions d'euros en 2004.
- Concernant les **redevances**, la Cour avait préconisé de leur donner des bases légales, celles-ci ayant été qualifiées depuis vingt-trois ans d'impositions de toutes natures par le Conseil constitutionnel, sans que les conséquences juridiques en aient été tirées. Elle déplorait également leur effet peu incitatif sur les comportements, à l'exception des industriels non raccordés à des réseaux collectifs.

Si le projet de loi sur l'eau, adopté en première lecture par le Sénat, devrait pouvoir permettre de répondre à la première recommandation, il n'est pas assuré que le futur régime des redevances répondra à la seconde.

- Au sujet de la **redistribution entre les catégories d'usagers**, la Cour avait constaté que les septièmes programmes de l'Agence de l'eau s'étaient traduits par une redistribution financière significative des ménages et des industries au

profit des agriculteurs, ceux-ci ayant été exonérés de fait des redevances pour pollution pendant toute la période correspondante et traités « *très favorablement* » par les redevances pour prélèvement de la ressource, alors que les éleveurs bénéficiaient de subventions importantes dans le cadre du plan de maîtrise des productions d'origine animale (PMPOA). Or, la Cour a indiqué qu'elle ignorait si ce déséquilibre, contraire au principe du pollueur-payeur (inscrit à l'article 110-1 du code de l'environnement), sera ou non corrigé par la future loi.

3.— Le traitement des pollutions et l'alimentation en eau potable des collectivités

- Concernant **le traitement des pollutions d'origine domestique**, la Cour avait constaté une anomalie : les agences ne pouvaient, avec leurs aides financières, inciter que les maîtres d'ouvrage à réaliser les travaux nécessaires à la mise en conformité avec les règles environnementales. Or, la décision de ces travaux incombe aux collectivités territoriales, tandis que le non-respect des règles communautaires en matière environnementale relève de la responsabilité de l'État.

Selon la Cour, aucune suite n'a été donnée à cette observation.

- Concernant **le traitement des pollutions d'origine agricole**, la Cour avait constaté l'accroissement continu de celles-ci pendant les années 1990, en raison des produits phyto-sanitaires, des nitrates ou du phosphore. Elle constate que l'action des agences s'est, dans ce domaine, révélée décevante. Elle souhaitait en effet que l'État engage une action réglementaire plus vigoureuse, parallèlement aux effets de la réforme de la politique agricole commune. Elle estime que seule une enquête permettra d'apprécier la suite exacte donnée à cette recommandation.
- Au sujet de **l'alimentation en eau potable des collectivités**, la Cour avait notamment préconisé que les dispositifs de protection des captages prévus par la loi de 1992 soient mis en œuvre, plutôt que d'aider les dispositifs de traitement des eaux brutes.

La loi du 9 août 2004 relative à la santé publique répond à ce souci en simplifiant les procédures.

*

La Cour n'a pas communiqué à vos rapporteurs les causes d'absence de mise en œuvre des recommandations restées sans suite. Si elle précise que ses préconisations sont sans effet direct sur le budget de l'État, à l'exception de l'une d'entre elles relative à l'accumulation d'une trésorerie excessive, il eût été néanmoins intéressant de connaître les effets budgétaires directs de cette mesure

ainsi que l'éventuel impact indirect sur le budget de l'État, de même que les conséquences financières globales sur l'ensemble des contribuables et des usagers.

Par ailleurs, aucune esquisse de solution n'a été transmise par la Cour ou le ministère compétent pour lever les obstacles à la mise en œuvre de ces recommandations. Cela est d'autant plus dommage que le sujet des agences de l'eau constitue un enjeu administratif, financier et écologique important.

D.– LES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES CIVILS DE L'ÉTAT

Dans son rapport public de 2003, la Cour a analysé les suites qui avaient été réservées aux recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport public particulier de 2003 relatif aux pensions des fonctionnaires civils de l'État. Au-delà des mesures récemment mises en œuvre, plusieurs préconisations restent sans suite.

1.– Les dispositions mises en œuvres

Un premier bilan réalisé sur la base des dispositions contenues dans la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait permis à la Cour de constater que dans nombre de cas ses observations et recommandations avaient donné lieu à des modifications législatives.

Par ailleurs, elle souligne que, depuis la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, les règles ouvrant droit à pension anticipée aux mères de famille de trois enfants ont été modifiées. Elle estime cependant que la portée de cette modification ne pourra être complètement appréciée qu'une fois connues les dispositions réglementaires précisant la condition nouvelle d'interruption d'activité établie par la loi.

2.– Les mesures non ou peu suivies d'effet

Trois principaux types de recommandations n'ont pas, selon les informations communiquées par la Cour, été mis en œuvre.

– **Plusieurs dispositions particulières**, souvent anciennes, **n'ont pas été modifiées** contrairement aux demandes de la Cour. C'est le cas notamment de l'octroi de bonifications d'annuités pour les services accomplis hors d'Europe ou pour certains professeurs d'enseignement technique, du classement d'emploi en service actif ouvrant droit à la retraite à 50 ou 55 ans ou du versement d'indemnités substantielles ajoutées aux pensions pour les fonctionnaires ayant choisi de résider outre-mer.

– Concernant **le cadre budgétaire et comptable applicable aux pensions**, la Cour indique suivre attentivement les travaux préparatoires à la mise en place, à partir de 2006, du compte d'affectation spéciale « *pensions* » prévu dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Elle veillera à ce que soient

retracés de manière parfaitement transparente les produits et les charges qui s'y rattachent. Par ailleurs, dans le cadre de la préparation à la mission de certification des comptes de l'État qui lui a été attribuée, la Cour s'est lancée, au début de 2005, dans un audit des méthodes de calcul des engagements de retraite, qui seront retracés en annexe au bilan de l'État.

– Enfin et surtout, la Cour avait formulé un **ensemble de recommandations tendant à remédier à plusieurs défauts** : carence majeure en matière de gestion des pensions, éclatement des responsabilités, absence de chaîne commune de traitement informatique issue des systèmes d'information applicables à la gestion des agents, lourdeur et caractère répétitif des contrôles, méconnaissance quasiment complète des coûts de gestion. Elle estime que ses recommandations supposent, pour être mises en œuvre, « *une impulsion gouvernementale forte et des efforts poursuivis pendant plusieurs années* ». Elle observe à cet égard que si diverses études ou projets ont été entrepris en la matière, les principes, le maître d'œuvre et le calendrier de cette réorganisation d'ensemble n'ont pas été définis.

Aucune information particulière n'a en revanche été communiquée par la Cour sur les causes précises de la non application de ses recommandations ni sur les solutions permettant d'y remédier ou les économies potentielles que leur application pourrait engendrer. Ce point est d'autant plus essentiel que la question des pensions des fonctionnaires civils de l'État constitue un poste budgétairement de plus en plus important et un enjeu clé de la gestion publique.

E.– LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D'OUTRE MER (FIDOM) ET LE FONDS D'AIDE A L'EMPLOI DANS LES DOM (FEDOM)

La Cour a formulé, à la suite de contrôles, des recommandations sur le FIDOM et le FEDOM, respectivement dans son rapport public annuel de 2001 et un référé du 2 juin 2003.

1.– Le FIDOM

Dans le rapport public annuel de 2001, la Cour a exprimé deux principaux types de critiques. En premier lieu, elle déplorait le déclin du comité directeur du fonds, conçu à l'origine pour jouer un rôle d'orientation, mais aussi de contrôle de l'action économique conduite dans les DOM. En effet, ce comité n'a plus été convoqué depuis 1994, au motif que les investissements relevaient de plus en plus de dispositions contractuelles. En deuxième lieu, elle regrettait diverses anomalies dans l'exécution sur place des investissements. Celle-ci tenait à l'utilisation des crédits dévolus au fonctionnement, au versement de subventions pour des opérations déjà engagées ou achevées, et au défaut de suivi d'opérations lourdes et complexes.

Les réponses de l'administration ne traduisent pas, selon les informations communiquées à vos rapporteurs par la Cour, une prise en compte satisfaisante de ces recommandations. Si les critiques formulées concernant les anomalies relatives à l'exécution des investissements n'ont pas été récusées par le ministère chargé de l'outre-mer dans sa réponse à l'insertion au rapport public de 2001, aucun élément d'information ne permet de s'assurer que ce ministère a effectivement remédié aux défaillances constatées. Concernant le déclin du comité directeur, la Cour relève que le ministère « *a, curieusement, estimé opportun de supprimer en 2003 le comité directeur, considérant ainsi qu'il était donné suite aux « remarques réitérées de la Cour des comptes » alors que la Juridiction, à l'inverse, proposait de formaliser et renforcer les compétences de cette instance* ».

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder cette année à un contrôle du FIDOM. Ce contrôle portera notamment sur les suites réservées aux recommandations formulées dans le rapport public de 2001, auquel « *jusqu'à présent l'administration n'a guère donné un tour positif* ».

2.– Le FEDOM

Dans son référé du 2 juin 2003, la Cour soulignait trois principaux problèmes dans la gestion du FEDOM. En premier lieu, l'insuffisance des instruments d'évaluation : le comité directeur du fonds se bornait, selon elle, à formuler des avis sur les enveloppes physiques et financières prévisionnelles des très nombreux dispositifs contractuels d'aide à l'emploi. Il était reproché, deuxièmement, un recours substantiel à des « *intermédiaires financiers* » (ANPE, CNASEA, ACCOSS) limitant leur action à une gestion comptable des financements décidés par le ministère chargé de l'outre-mer. Enfin, des dépenses étrangères à l'objet du FEDOM étaient mises en cause, telles que celles relatives à la promotion du tourisme, aux plans sociaux, ou à l'organisation des jeux des îles de l'Océan Indien.

La réponse apportée par le ministère le 22 septembre 2003 annonce plusieurs mesures, traduisant une prise en compte *a priori* partielle de ces préconisations. Elles consistent dans la réalisation d'un cahier des charges définissant les modalités d'évaluation du fonds, l'envoi en mai 2003 aux préfets des DOM d'une circulaire relative aux objectifs à atteindre, et la prise en compte de la nécessité d'un développement des comptes rendus des réunions du comité directeur. Reste encore à vérifier la mise en œuvre concrète de ces mesures, que la Cour entend prochainement examiner.

*

La Cour n'a pas communiqué à vos rapporteurs les causes précises de l'absence de prise en compte des recommandations non suivies d'effet, ni *a fortiori*, les solutions qui permettraient d'y remédier. On ne dispose pas non plus d'éléments d'information sur les économies potentielles que ces mesures sont de

nature à engendrer. Or, on observe une augmentation constante de la part des dotations du FEDOM. En effet, celui-ci représentait 44 % du budget initial de l'outre-mer en 2002, 47 % en 2003 et 62,4 % en 2005. En valeur absolue, les dotations sont passées de 477 millions d'euros en 2003 à 1.065 millions en 2005. C'est dire, outre l'enjeu politique, l'impact budgétaire de ces réformes.

F.— LA GESTION DU SYSTEME EDUCATIF

La gestion du système éducatif fait l'objet de contrôles et de recommandations réguliers de la Cour. Celle-ci a notamment fait état de nombreuses recommandations dans son rapport public particulier de 2003 qu'elle lui a consacré. Il y a lieu de distinguer celles relatives à l'enseignement scolaire de celles portant sur l'enseignement supérieur.

1.— L'enseignement scolaire

Les préconisations faites en la matière portent sur quatre domaines principaux : la programmation et le pilotage, la gestion des moyens d'enseignement, le rôle des académies et celui des établissements d'enseignement.

- S'agissant de **la programmation et du pilotage**, la Cour a fait cinq recommandations principales :

– assortir d'orientations nationales les objectifs généraux du code de l'éducation, en fonction des besoins d'insertion et de l'accès à l'enseignement supérieur. La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école répond à cette demande. Elle prévoit notamment que les formations proposées aux élèves tiennent compte des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société. Reste à connaître les modalités concrètes de sa mise en œuvre ;

– définir des « *mesures de la valeur ajoutée des cursus de formation* » et réintroduire une mesure des résultats en fin de collège. La loi d'orientation précitée tend à faire du brevet des collèges un diplôme national sanctionnant la fin des études dans ces établissements. La Cour note qu'il serait dès lors opportun qu'outre ces objectifs propres, cet examen puisse permettre de mesurer les progrès accomplis par les élèves, en fonction des évaluations nationales effectuées en début de cycle ;

– poursuivre les études sur les facteurs expliquant les différences de performance entre les académies et leurs établissements. La Cour relève que les inspections générales de l'éducation nationale approfondissent les études mettant en relation la qualité du pilotage académique et les performances des établissements ;

– élaborer une programmation explicite et en nombre limité des priorités nationales et définir les moyens leur étant affectés. Cette démarche a, rappelle la Cour, été engagée dans la rédaction de l'annexe à la loi d'orientation précitée ⁽¹⁾, mais elle constate que ces priorités ne sont pas hiérarchisées, « *ce qui peut poser la question de l'arbitrage des moyens qui leur seront alloués* » ;

– concernant les réformes pédagogiques, procéder *ex ante* par expérimentation, en intégrant l'allocation des moyens, et faire *ex post* des bilans de leur réalisation à la fois en terme de coût et de performance des élèves. La Cour souligne à cet égard qu'en raison de l'absence de réforme pédagogique d'envergure récente, le ministère n'a pas eu l'occasion de mettre en œuvre cette démarche.

• Concernant **la gestion des moyens d'enseignement**, la Cour avait formulé cinq préconisations principales :

– mettre en place des outils de mesure des absences et réformer les modalités de remplacement des enseignants (en vue de réduire le sous-emploi manifeste des enseignants affectés en zone de remplacement). Le ministère dispose maintenant d'un outil de suivi du remplacement des enseignants. Celui-ci témoigne d'une amélioration globale de l'utilisation des titulaires affectés en zone de remplacement. En effet, dans le premier degré, le taux d'efficience du remplacement s'établit à 76,8 % – soit une augmentation de 9,66 % depuis 1993-1994. Dans le second degré, ce taux avoisine 80 %, contre 66 % en 2001-2002. Le ministère a fait, de plus, de l'optimisation des moyens de remplacement l'un des indicateurs de résultat retenus dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Reste que ces données ne rendent pas compte des taux de remplacement brut – considérés par certains comme plus significatifs – ni des disparités très sensibles observées selon les académies ;

– identifier précisément les facteurs de désajustement, liés notamment aux modalités d'utilisation des heures et des emplois et inciter les académies à assurer une meilleure correspondance entre les affectations d'enseignants titulaires et les besoins des établissements (en vue de limiter le recours à des enseignants contractuels). Le ministère a sur ce point établi une méthode de calcul des surnombres d'enseignants par discipline, permettant d'identifier la coexistence dans une même académie d'enseignants titulaires en surnombre et d'agents contractuels « *évitables* ». Cet outil tend à permettre aux académies de gérer au mieux les effectifs pour éviter le recours aux non titulaires. Ceux-ci seraient passés de 4.300 en 2002 à 1.300 en 2004. Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, le ministère s'est engagé à ce que les surnombres soient résorbés totalement à la prochaine rentrée scolaire. Cela restera à vérifier ;

(1) Cette annexe, censurée pour un motif de procédure par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 avril dernier, pourrait être reprise dans les textes d'application de la loi et, s'agissant des éléments de programmation, dans les prochains projets de loi de finances.

– se dégager d’une application rigide du barème et favoriser la bivalence disciplinaire en collège. Sur ce point, la Cour ne relève pas d’évolution notable dans les procédures d’affectation des enseignants ;

– utiliser des mesures d’évaluation des enseignants débouchant sur la reconnaissance de leurs compétences et, à terme, leur prise en compte dans les décisions d’affectation et de promotion. Là non plus, aucune évolution notable n’a été constatée ;

– redéfinir les métiers des enseignants, leurs conditions d’emploi, de recrutement et de formation, pour attirer les candidats répondant à l’évolution et à la diversification des besoins d’enseignement. La loi d’orientation précitée ne répond, selon la Cour, que partiellement à cette préconisation (intégration des IUFM dans les universités, définition d’un cahier des charges national pour préciser les objectifs et l’organisation de la formation initiale des enseignants, et renforcement de la formation continue de ceux-ci notamment) ;

– conduire une politique active de communication à destination des enseignants. La Cour ne relève pas d’initiative notable dans ce domaine.

• Au sujet du **rôle des académies**, quatre préconisations avaient été principalement retenues :

– développer le contrôle de gestion au sein des services académiques. Force est de constater que les académies sont aujourd’hui pourvues de contrôleurs de gestion ;

– demander aux académies de traduire explicitement les objectifs nationaux en priorités d’actions et d’allocations de moyens – selon les situations locales – et en faire le support de la contractualisation avec l’administration centrale. Cette démarche est actuellement poursuivie dans le cadre de l’approfondissement de la procédure contractuelle entre le ministère et les académies ;

– donner aux bassins de formation un rôle d’arbitrage et de décision en matière d’offre de formation. Sur ce point, la loi d’orientation donne une existence juridique aux bassins de formation, que de nombreuses académies ont déjà organisés ;

– formaliser et conforter les partenariats avec les collectivités locales pour l’élaboration des schémas de formation et l’évolution annuelle de l’offre de formation. Dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, un conseil territorial de l’éducation nationale a été créé. De plus, la sectorisation des collèges est désormais établie par les conseils généraux.

- Concernant **le rôle des établissements d'enseignement**, on relève quatre recommandations majeures :

- mettre en place les mesures permettant d'associer plus étroitement les enseignants au fonctionnement des établissements. La loi d'orientation institue en la matière un conseil pédagogique au sein des établissements, qui a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs. Elle prévoit en outre que le projet d'école ou d'établissement est élaboré avec les représentants de la communauté éducative ;

- définir le contenu et la portée des projets d'établissements et s'engager dans une démarche contractuelle avec tous les établissements ; plusieurs académies ont défini des contrats avec ceux-ci ;

- reconnaître sa pleine portée à l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement. La Cour ne relève pas d'évolution notable sur ce sujet. Elle a d'ailleurs programmé en 2005 une enquête sur les marges de manœuvre des échelons locaux de l'enseignement scolaire ;

- affirmer le rôle de cohésion des chefs d'établissement à l'égard des équipes pédagogiques. Là non plus, la Cour ne constate pas d'évolution significative.

2.– L'enseignement supérieur

Dans son rapport public particulier de 2003, la Cour formulait deux principaux types de recommandations concernant l'enseignement supérieur. En premier lieu, l'État doit, selon elle, assumer plus efficacement son rôle de pilote, à travers des procédures rénovées dans lesquelles la contractualisation des relations avec les établissements serait renforcée. Deuxièmement, l'autonomie des universités devra être effective, ce qui implique qu'elles se montrent plus attentives à la qualité et aux coûts de gestion et développent l'évaluation.

Si certaines recommandations ont été suivies d'effet, nombre d'entre elles restent encore en souffrance.

- La Cour mentionne **six principales préconisations mises en œuvre** :

- au sujet de l'application par les universités du système européen « *L/M/D* », on constate qu'elles auront bientôt toutes redéfini leur offre de formation pour en tenir compte ;

- concernant la précision des objectifs, du contenu, de la périodicité et des conditions de mise en place de l'habilitation, la Cour constate que la procédure d'habilitation des formations s'insère dans le cadre de la contractualisation et de la généralisation du schéma *L/M/D* ;

– l’introduction demandée d’indicateurs permettant de mesurer et de comparer les résultats des établissements et de les mettre à la disposition du public a commencé d’être instaurée dans le cadre de la LOLF ;

– le souhait de donner à la fonction administrative et financière la place qui lui revient dans la gestion des universités s’est traduit par la transformation des emplois administratifs et techniques dans le sens d’une meilleure qualification ;

– le souci de veiller à mettre en œuvre les textes relatifs à la rénovation pédagogique dans les établissements devrait s’inscrire dans le cadre des mesures d’accompagnement et d’organisation relatives à la mise en place du schéma L/M/D ;

– quant à l’intégration dans les processus européens d’évaluation, elle devrait être favorisée par le rapprochement du Comité national d’évaluation des instances européennes compétentes en matière d’accréditation.

• **Cela étant, de nombreuses recommandations restent encore peu ou pas appliquées.** Il s’agit principalement des mesures suivantes :

– obliger les universités à rationaliser leur offre, en réduisant le nombre d’habilitations dont elles peuvent bénéficier ; or, aucune disposition quantitative ne limite l’offre de formation de ces établissements ;

– faire une priorité de la politique d’orientation des élèves à la sortie de l’enseignement secondaire et des nouveaux étudiants : la politique d’aide à l’orientation et d’information des nouveaux bacheliers n’a pas connu de réforme significative ;

– engager des démarches prospectives sur le choix des étudiants, ainsi que sur le contenu et la localisation des formations – afin de mettre à la disposition des établissements les repères indispensables à l’élaboration de leurs projets et d’éviter de coûteuses redondances de formations : une carte universitaire des formations s’imposant aux demandes d’habilitation n’a pas été définie à l’occasion de la mise en place du schéma L/M/D ;

– mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois : cette gestion reste aujourd’hui embryonnaire au niveau des universités ;

– renforcer les relations contractuelles entre l’État et les établissements, en faisant évoluer les contrats d’établissement vers des contrats d’objectifs et de moyens incluant leur évaluation, et revoir en conséquence leur durée. Force est de constater que la durée des contrats quadriennaux n’a pas été modifiée ;

– reconsidérer le système SAN REMO afin, à partir de critères mieux adaptés, de permettre une répartition plus équitable des crédits de l’enseignement supérieur. La Cour note que ce système a été maintenu, mais que la LOLF devrait

normalement amener à terme à remplacer cette méthode par un mode de répartition fondé sur les coûts ;

– restaurer une structure d’observation et d’analyse des coûts. Cependant, la démarche de l’ancien Observatoire des coûts n’a pas véritablement été reprise et l’expérimentation de la LOLF dans quatre universités ne peut réellement tenir lieu de substitut en la matière ;

– accroître l’autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d’un budget global incluant la masse salariale. Or, cette proposition de budget global n’a pas été reprise du fait du report du projet de loi sur l’autonomie des universités. Ce projet ne prévoyait d’ailleurs que la présentation sous forme d’annexe d’un budget consolidé incluant la totalité des moyens hors budget, ainsi que le transfert aux seules universités volontaires des immeubles appartenant à l’État. Cependant, la mise en œuvre de la LOLF devrait déboucher sur un mécanisme de délégation de plafonds d’emplois aux universités ;

– renforcer le pouvoir des présidents sur les composantes : aucune modification n’a été relevée à cet égard ;

– donner aux établissements le pouvoir d’organiser de façon plus souple, dans un cadre précis et contrôlable, en fonction de leurs besoins propres et des aspirations et compétences des enseignants-chercheurs, la répartition des activités de ceux-ci entre recherche et enseignement. La Cour relève sur ce point que les universités n’ont toujours pas organisé des systèmes de déclaration et de contrôle de l’exécution des obligations de service des enseignants-chercheurs dans le domaine de la recherche ;

– s’assurer que les universités respectent la réglementation encadrant leur fonctionnement. La Cour observe à cet égard que les missions et les moyens des recteurs en matière de contrôle de légalité n’ont pas été modifiés ;

– rendre obligatoires les différentes formes d’évaluation, concernant les établissements, les formations, les enseignements ou le personnel enseignant, et créer les instances appropriées d’évaluation, notamment dans les établissements. La Cour note que si l’auto-évaluation institutionnelle des universités a progressé, l’évaluation des enseignements et des enseignants n’est pas généralisée.

*

La Cour n’a en revanche pas communiqué à vos rapporteurs les facteurs expliquant l’absence de mise en œuvre de ces recommandations, ni des solutions permettant d’y remédier. On ne dispose pas non plus d’informations de sa part sur les économies budgétaires potentielles que pourrait entraîner l’application des préconisations restées sans suite. L’adaptation de notre système éducatif qu’elles tendent à favoriser demeure cependant un enjeu politique et budgétaire majeur.

G.— LE CONTROLE DE LA NAVIGATION AERIENNE

À la suite des préconisations formulées dans son rapport public particulier de 2002 sur le contrôle de la navigation aérienne, la Cour des comptes a fait le point, à la demande de vos rapporteurs, sur leur application : si quelques-unes ont été mises en œuvre, beaucoup demeurent sans suite.

1.— Les mesures recommandées mises en œuvre ou en voie de l'être

- Concernant l'**organisation et le financement du contrôle de la navigation aérienne**, la Cour avait formulé trois recommandations :

– entreprendre une réorganisation d'ensemble de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), distinguant clairement les activités régaliennes des activités de prestations de services de contrôle aérien et instituer une structure distincte qui exercerait la mission de contrôle aérien. Cette recommandation a été pleinement prise en compte. La réorganisation de la DGAC, mise en œuvre en mars 2005, repose sur trois directions : une direction des affaires stratégiques, qui exerce les attributions régaliennes de réglementation et de stratégie ; une direction de la surveillance et du contrôle, qui constitue l'autorité de surveillance de l'opérateur au sens des règlements « *ciel unique* » de l'Union européenne ; une direction des services de la navigation aérienne, qui constitue un service à compétence nationale, regroupant les organismes prestataires de services ;

– engager au plus vite une réflexion sur les conséquences de la LOLF sur l'organisation financière et distinguer les recettes et dépenses relatives à la fonction de contrôle aérien des autres recettes dépenses de la DGAC. Dans le cadre de la LOLF, l'activité régalienne relève du budget général (programme « *Transports aériens* » de la mission Transports), alors que le contrôle aérien demeure dans le budget annexe (au titre des « *contrôle et exploitation aériens* »), financé par les redevances ;

– participer pleinement à la construction d'un système européen unifié. La Cour observe à cet égard que les règlements européens relatifs au « *ciel unique* » sont entrés en vigueur et se sont traduits dans le mode de réorganisation de la DGAC.

- S'agissant du **fonctionnement des organismes chargés du contrôle et des investissements**, la Cour avait préconisé d'entreprendre un examen d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement du service technique de la navigation aérienne (STNA). Elle indique que le ministre chargé de l'Équipement a, sur ce point, diligenté une mission de l'IGACEM (Inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie), qui a produit en 2004 un rapport recommandant des évolutions profondes et l'élaboration d'un document stratégique déterminant les orientations, les actions à entreprendre et les moyens à mettre en œuvre.

2.– Les recommandations restées sans suite ou dont les suites ne sont pas connues de la Cour

- Concernant le **fonctionnement des organismes chargés du contrôle et des investissements**, la Cour avait recommandé trois mesures : poursuivre avec plus de vigueur la modernisation du fonctionnement des organismes de contrôle ; parachever les réorganisations destinées à rapprocher les contrôles aériens civil et militaire ; fonder les investissements du contrôle aérien sur un plan pluriannuel et fixer des objectifs stratégiques. Sur l'ensemble de ces mesures, la Cour indique ne disposer d'aucun élément nouveau de réforme.
- Au sujet du **mode de gestion des agents du contrôle aérien**, la Cour avait formulé quatre séries de propositions :

– poser la question de la pérennité, ou tout au moins du rythme des « *protocoles triennaux* » ; si ceux-ci étaient prorogés, en limiter les effets sur les charges de personnel et mettre l'accent sur les contreparties en terme de qualité de service ; établir un bilan préalable des précédents accords avant toute nouvelle négociation, qui devrait, cette fois-ci, faire l'objet d'une véritable concertation interministérielle. La Cour souligne à cet égard que si un nouveau protocole a été signé le 17 mars 2004, elle n'a pas été en mesure, pour l'instant, d'en apprécier ni l'économie générale, ni la portée ;

– renforcer le service minimum afin d'assurer une réelle continuité de service et étudier parallèlement la mise en place d'un mécanisme conventionnel de prévention des conflits ; par ailleurs, fonder les mesures statutaires sur des considérations fonctionnelles (et non catégorielles) et réfléchir sur la formation initiale et la gestion des qualifications afin de se rapprocher des pays européens comparables. La Cour précise ne disposer d'aucun élément nouveau d'application en la matière ;

– mettre en œuvre une véritable gestion des effectifs, ainsi que des instruments de mesure de la productivité du travail. La Cour souligne à cet égard que le nouveau protocole prévoyait 398 recrutements en 2004, dont elle n'a pas eu encore l'occasion d'apprécier la justification ;

– envisager une « *pause catégorielle* » et ne plus rehausser les grilles indiciaires, sauf à poser la question de l'adéquation du statut de la fonction publique aux métiers du contrôle aérien ; remanier par ailleurs la NBI (nouvelle bonification indiciaire) des corps techniques, et régulariser et refondre les régimes indemnitaires ; dresser un comparatif européen des rémunérations, des statuts, de l'organisation et de la durée du travail. La Cour rappelle à cet égard que les dépenses de personnel ont crû de 7,1 % en 2002, 4,4 % en 2003 et 2,5 % en 2004. Le protocole conclu en 2004 prévoit de nouvelles mesures catégorielles, qu'il reste encore à examiner.

La Cour n'indique pas les causes précises présidant aux absences de suite. S'agissant des solutions permettant la mise en œuvre de ses recommandations, elle souligne que la résistance opposée dans ce domaine « *illustre parfaitement la difficulté pour les administrations à entreprendre des réformes qui consistent à revenir sur des droits acquis et qui la confrontent à des risques sociaux localisés mais dont l'incidence est majeure* ».

Les principales économies budgétaires de ces mesures pourraient être obtenues en mettant en œuvre celles relatives à la gestion des personnels de la DGAC, et notamment, en cessant d'adopter des dispositions particulières qui ne sont pas en cohérence avec le régime de la fonction publique. Elle rappelle à cet égard que les « *protocoles triennaux* » conclus entre le ministre chargé de l'aviation civile et les organisations syndicales sont source d'avantages statutaires et indemnitaires exorbitants du reste de la fonction publique et ont fortement contribué à l'augmentation des charges de personnel de la DGAC. C'est ainsi qu'au cours de la période 1994-2000, les dépenses de personnel ont augmenté de près de 185 millions, dont 96 millions, soit 52 %, liés à la mise en œuvre des protocoles. Entre 2001 et 2004, elles ont progressé de 100 millions d'euros. Le protocole 2004 prévoit de nouvelles dépenses liées tant aux mesures catégorielles qu'aux augmentations d'effectifs. L'enjeu financier de la mise en œuvre des préconisations de la Cour est donc loin d'être négligeable, même s'il reste difficile à apprécier au vu des informations communiquées. D'autant que, selon la Cour, la situation géographique de notre pays, situé au croisement des plus importantes routes aériennes du continent, peut engendrer une dynamique de recettes supérieures à celles des dépenses.

H.— LA REFORME DE LA POLITIQUE AUTOROUTIERE

La réforme de la politique autoroutière a fait l'objet d'un examen de la Cour dans son rapport public annuel de 2002 et de la MEC en 1999. Celui-ci avait en particulier pour objet d'examiner dans quelle mesure cette réforme répondait aux recommandations que la juridiction avait antérieurement formulées, notamment dans le rapport public particulier de 1996. Si certaines observations concernaient des questions déjà réglées ou des « *errements non rattrapables* » pour lesquels il n'y avait pas matière à recommandations pour l'avenir, elle a néanmoins formulé plusieurs préconisations, pouvant être regroupées autour des quatre thèmes suivants.

1.— Les méthodes de choix des investissements

La Cour avait observé que si la nouvelle procédure d'attribution des concessions était un facteur de rationalisation des choix d'investissements – puisqu'elle obligeait les services de l'État à davantage s'interroger sur l'utilité des projets, notamment lorsque les subventions sont nécessaires – elle estimait néanmoins que les méthodes de choix des investissements pouvaient être améliorées.

Selon elle, seule une enquête permettrait de déterminer si ces méthodes ont progressé. Elle remarque cependant qu'elle a eu connaissance de la mise à jour, le 25 mars 2004, d'une instruction-cadre du 3 octobre 1995 relative au calcul de la rentabilité des investissements en infrastructures de transport.

2.– Les procédures d'attribution et la durée des nouvelles concessions

- Concernant **les procédures d'attribution des nouvelles concessions**, la Cour avait recommandé que les caractéristiques des concessions soient définies de manière plus précise, préalablement aux appels d'offres. Elle appelait de ses vœux un élargissement de la composition de la commission consultative et l'encadrement de la phase de négociation.

Selon la réponse du ministre chargé de l'Équipement aux observations du rapport public de 2002, les projets de cahiers des charges ont été complétés (concernant les garanties de remise en état de l'ouvrage) ou pourraient l'être (s'agissant des indemnités en cas de déchéance du concessionnaire). En revanche, selon le ministre, l'élargissement de la composition de la commission consultative et l'encadrement de la phase de négociation ne sont pas nécessaires.

- Sur **les durées des nouvelles concessions**, la Cour avait constaté que la durée des trois nouvelles concessions (A86 ouest, section Rouen-Alençon de l'A28 et viaduc de Millau) était très longue et jugé souhaitable de mener une réflexion sur la durée des concessions avant de procéder aux nouvelles attributions. Selon la Cour, cette recommandation est restée sans suite. La réponse du ministre chargé de l'Équipement à ces observations indique que *« la négociation a pour vocation d'intégrer l'incertitude dans la vie du contrat en prévoyant, le cas échéant, les nécessaires mécanismes de correction, d'adaptation ou de régulation ainsi que les conditions – et les limites – de cette mise en œuvre au regard du principe de risques et périls et de la jurisprudence applicable en la matière »*.

3.– La tarification et les conséquences de l'ouverture du capital d'ASF

- Concernant **la tarification**, la Cour avait considéré que, compte tenu des orientations données par les autorités européennes, l'adoption des nouveaux principes de tarification selon le coût marginal social ne pouvait être écartée. Il convenait, selon elle, de se préparer rapidement à cette éventualité pour donner aux concessionnaires et aux usagers une vision de l'évolution possible des prix relatifs (vision nécessaire également à l'État dès lors qu'il concède désormais pour plusieurs décennies de nouvelles sections d'autoroutes à des concessionnaires privés).

La Cour estime à cet égard que seule une nouvelle enquête permettrait de déterminer l'avancement des réflexions sur ce sujet.

- Sur **les conséquences de l'ouverture du capital d'ASF** (Autoroutes du Sud de la France), la Cour avait jugé que si la privatisation partielle d'ASF constituait une première étape dans un mouvement plus vaste d'ouverture du capital des sociétés d'économie mixtes concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), il convenait de définir rapidement les contours souhaitables du secteur public autoroutier et les moyens de financer les besoins en fonds propres des SEMCA qui sont fragiles.

La Cour rappelle que selon la réponse du ministre chargé de l'Équipement, le Gouvernement a engagé à l'automne 2002 une réflexion dans laquelle l'ouverture du capital des SEMCA peut être poursuivie, avec pour objectif de susciter le développement de grands groupes français de concessions. À ses yeux, les recommandations tirées de cette étude pourront le conduire à définir les grandes lignes d'une stratégie globale et cohérente d'évolution à moyen terme du capital des sociétés autoroutières.

La Cour ne mentionne pas à cet égard d'autres mesures d'application. Elle indique seulement qu'à la suite du CIADT du 18 décembre 2003, le capital de la SAPRR a été ouvert au public en 2004 et celui de la SANEF en 2005 ; seuls ceux de la SFTRF et de l'ATMB demeurent détenus, directement ou indirectement, à 100 % par l'État.

4.— Les autoroutes de France (ADF), la Caisse nationale des autoroutes (CNA) et les établissements publics intermodaux

- Sur **ADF et la CNA**, la Cour s'interrogeait sur la raison d'être du premier organisme (comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait en 1996), ainsi que sur le maintien de la CNA sous sa forme actuelle. Le ministre chargé de l'Équipement avait alors répondu que la réflexion engagée par l'État sur l'évolution du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes porterait sur le devenir de ces établissements publics.

La Cour estime aujourd'hui que seule une enquête permettrait de savoir si cette réflexion a été conduite et quelles en ont été les conclusions. Sous cette réserve, elle estime que cette recommandation n'a pas été suivie.

- Sur **les établissements publics intermodaux** – à savoir le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin –, la Cour constatait que les relations futures de ces deux établissements avec les SEMCA et ADF n'étaient pas claires et qu'il était malaisé de déterminer quelles ressources financières les exploitants d'autoroutes et tunnels alpins pourraient apporter au second d'entre eux.

Cela étant, les mesures de clarification recommandées sont devenues sans objet avec la création de l'Agence pour le financement des infrastructures françaises de transport (AFIFT) par le décret du 26 novembre 2004. Cependant, l'existence même des deux fonds conduit à s'interroger.

*

La Cour ne précise pas les causes d'absence de suivi des préconisations précitées, ni les solutions qui pourraient leur être apportées. Concernant les économies budgétaires potentielles pouvant résulter de l'application de ces recommandations, elle n'apporte pas non plus d'évaluation précise. Il est vrai qu'elles sont malaisées à apprécier. Elle rappelle à cet égard que le système de concession autoroutière n'entraîne pas de dépenses budgétaires directes, sauf dans les cas où des subventions sont nécessaires pour assurer l'équilibre des nouvelles concessions, ou bien des dotations en capital pour garantir celui des concessions anciennes. Par ailleurs, le budget de l'État bénéficie de la part des sociétés concessionnaires du produit de la taxe d'aménagement du territoire et d'une redevance domaniale, désormais affectée à l'AFIFT. L'État et l'AFIFT (à compter du 1^{er} janvier 2005) reçoivent également des dividendes des sociétés concessionnaires dont l'État est directement ou indirectement actionnaire.

*

* *

Dans l'ensemble, sur ces huit thèmes clés, les préconisations de la Cour n'ont été que partiellement mises en œuvre. Si celle-ci est en mesure de fournir des éléments plus ou moins récents de suivi, les réponses communiquées à vos rapporteurs attestent que ce suivi n'est ni systématique, ni toujours actualisé. Par ailleurs, elle n'a fourni quasiment aucune information sur les causes de la non application des mesures préconisées, ni sur les solutions qui pourraient y remédier. Il en est de même de l'évaluation de l'impact budgétaire ou financier de ces mesures. On observe enfin que **les administrations n'ont en général guère apporté d'éléments d'information à vos rapporteurs sur le suivi qu'elles réservent aux recommandations de la Cour dans ces domaines – fait sans doute révélateur de la faible importance qu'elles leur accordent.**

III.– DE NOUVEAUX LEVIERS POUR AMELIORER L'EMPLOI DES DENIERS PUBLICS ET L'EFFICACITE DE L'ÉTAT

Une meilleure prise en compte des recommandations de la Cour des comptes passe par trois principales séries de mesures : améliorer leur formulation, inciter les administrations à davantage les prendre en compte, et permettre au Parlement d'en tirer toutes les conséquences politiques.

A.– AMELIORER LA FORMULATION DES RECOMMANDATIONS

Cette amélioration suppose que les recommandations soient plus nettement identifiées, hiérarchisées et budgétairement étayées, et exprimées de manière précise. Il convient qu'elles soient également opérationnelles et tiennent compte de l'avis et des contraintes des administrations.

1.– Des recommandations nettement identifiées

Il serait souhaitable qu'à la fin de chacun de ses rapports ou communications administratives, **la Cour consacre une partie bien identifiée**, intitulée « *recommandations de la Cour* » – comme le font les rapports de la MEC –, récapitulant ses préconisations sous forme de tableau.

Lorsque la matière est complexe ou que les recommandations sont nombreuses, il serait utile que celles-ci soient, à l'intérieur de ce chapitre, **classées par thèmes**, rubriques ou problèmes bien distincts. Elles gagneraient également à être numérotées, ce qui faciliterait leur identification, ensuite, au stade de leur application ou de leur suivi.

Le rapport public annuel pourrait, dans le prolongement de la tendance observée ces dernières années, y consacrer un chapitre. Celui-ci pourrait reprendre l'ensemble des recommandations de l'année, ainsi que les premières suites qui leur ont été réservées. Une deuxième partie de ce chapitre – ou un nouveau chapitre – pourrait être consacrée à faire le point de l'état d'application des recommandations faites les années précédentes, à l'appui notamment du tableau de suivi dont la publication est par ailleurs proposée ⁽¹⁾.

Parallèlement, une adaptation du code des juridictions financières serait bienvenue. Elle permettrait d'en simplifier la lecture et de clarifier les documents et procédures sur lesquels s'appuient les recommandations formulées par la Cour. Cette adaptation est d'autant plus justifiée que le code doit également intégrer les conséquences de la LOLF.

(1) voir B 3) ci-après.

2.– Des préconisations hiérarchisées et budgétairement étayées

- **Les préconisations gagneraient** d’abord, pour être mieux appliquées, **à être davantage hiérarchisées**. Il paraît opportun de se concentrer sur l’essentiel. Les administrations ont des moyens limités et sont, pour beaucoup, confrontées à une stabilisation, voire à une diminution de leurs crédits. Les « *noyer* » sous trop de recommandations risquerait, soit de mobiliser de leur part des moyens disproportionnés (qu’elles ne mettraient pas ailleurs), soit de les dissuader de les prendre en compte. Dans les deux cas, cela serait contre-productif.

Il pourrait être par ailleurs utile de **classer ces préconisations par ordre d’importance**, selon les thèmes évoqués. On peut aussi imaginer de distinguer deux catégories : les recommandations prioritaires et les autres recommandations.

Cette hiérarchisation suppose que la Cour accorde, dans la définition de son programme de travail, la plus grande attention à focaliser ses contrôles sur les thèmes ou les questions prioritaires, que ce soit au regard des principaux enjeux stratégiques pour l’avenir de notre pays (tels que l’emploi, la formation, la compétitivité, la recherche...) ou des préoccupations politiques et sociales majeures de l’opinion. Cela suppose également d’y consacrer des moyens proportionnellement adaptés, ce qui implique d’éviter de mener de grandes enquêtes sur des sujets secondaires et, à l’inverse, des contrôles trop réduits sur des sujets essentiels. À cet égard, la consultation par la Cour des Présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat et de leurs commissions permanentes compétentes avant la définition de son programme de travail constituerait une bonne pratique, qui lui serait utile pour mieux cerner les préoccupations de l’opinion et des élus, sans pour autant porter atteinte à son indépendance ; elle resterait en tout état de cause maîtresse de la définition de ce programme. Celui-ci et les contrôles qui en découleraient en seraient d’autant plus légitimes auprès des administrations concernées.

- Les réponses apportées par la Cour aux questionnaires de vos rapporteurs attestent qu’elle ne dispose le plus souvent pas d’informations précises sur l’évaluation des économies ou du coût engendrés par les mesures qu’elle propose. Il serait utile qu’elle puisse fournir pour chacune d’elles une **évaluation au moins approximative de leur impact budgétaire et financier**. Cela permettrait notamment, lorsqu’elles sont de nature à entraîner des économies, à motiver les autorités politiques et administratives et, lorsqu’elles se traduisent par un coût, de mieux examiner leur opportunité et de les budgéter. En outre, cet effort d’évaluation conduirait sans doute la Cour à mieux apprécier la pertinence et la portée de ses recommandations.

3.– Des propositions claires et précises

Afin d'éviter toute ambiguïté, vos rapporteurs estiment préférable de ne pas recourir à des recommandations implicites ou « *en creux* », et d'**opter pour des préconisations claires et explicites**.

De même, serait-il utile de **privilegier**, dans toute la mesure du possible, **les recommandations précises et concrètes** par rapport aux propositions trop générales – dont l'application est ensuite difficile à mesurer.

4.– Des recommandations opérationnelles, tenant compte de l'avis et des contraintes des administrations

- Pour être pleinement efficaces, **les mesures recommandées doivent être opérationnelles**. Cela suppose que soient précisés, dans toute la mesure du possible, pour chaque recommandation, la nature des dispositions à prendre, leur contenu, le cadre d'action (lorsqu'il y a lieu) en rapport avec la LOLF (Mission, programme, action, sous-action, PAP, RAP, indicateur de performance...), ainsi que le calendrier souhaitable de mise en œuvre.

Vos rapporteurs ont bien noté le souhait tout à fait compréhensible de la Cour de ne pas vouloir se substituer, dans la formulation de ses recommandations, aux autorités politiques ou administratives. Cela étant, le fait qu'elle soit une autorité juridictionnelle ne saurait l'exonérer de préciser les conditions techniques optimales permettant de remédier à tel ou tel problème, sachant qu'il appartient en tout état de cause au pouvoir politique d'en décider.

- **Les propositions** de la Cour, pour être pleinement mises en œuvre, **doivent également tenir compte au maximum de l'avis et des contraintes des administrations concernées**. C'est déjà largement le cas au travers de l'application de la procédure contradictoire, permettant aux administrations de répondre aux relevés de constatations provisoires établis par la Cour avant toute publication et pour la plupart de ses rapports et communications. L'application de cette procédure concernant les deux tiers des contrôles, on peut s'interroger sur le fait de savoir s'il n'y aurait pas lieu de l'étendre. En tout état de cause, cette mesure devrait – pour autant que son utilité soit avérée – être proportionnée et se limiter aux préconisations les plus importantes, afin de ne pas faire peser sur la Cour et les administrations des contraintes et des charges excessives. Par ailleurs, les réponses apportées par les administrations aux observations de la Cour font apparaître des désaccords, laissant supposer, à tort ou à raison, que la Cour n'a pas toujours intégré l'ensemble des contraintes ou des réalités auxquelles les administrations sont confrontées. Une pleine prise en compte de celles-ci serait utile à plusieurs égards : à la Cour, pour affiner ses appréciations et ses recommandations ; à l'administration, pour mieux les faire siennes ; et aux tiers, pour mieux en apprécier l'enjeu, la portée et la réalisation.

B.– FORCER LES ADMINISTRATIONS A MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES OBSERVATIONS DE LA COUR

L'application des préconisations de la Cour suppose aussi et surtout d'inciter les administrations à les prendre en compte. Trois principales mesures pourraient y contribuer : distinguer les préconisations sur lesquelles les administrations sont d'accord et qu'elles s'engagent à suivre ; obliger celles-ci à y répondre ; et publier un suivi actualisé de leur mise en œuvre.

1.– Distinguer les recommandations sur lesquelles les administrations sont d'accord et qu'elles s'engagent à suivre

Il serait utile que la Cour demande aux administrations, dans le cadre de la procédure contradictoire, lors de l'envoi des relevés de constatations provisoires, de distinguer clairement dans leurs réponses :

– les recommandations sur lesquelles elles sont d'accord et le calendrier envisagé de leur mise en œuvre ;

– celles sur lesquelles elles ne sont pas d'accord, les motifs précis de ce désaccord et les mesures qu'elles entendent prendre pour remédier aux problèmes soulignés par la juridiction.

Cette distinction serait reprise dans les réponses des administrations publiées par la Cour.

Cette mesure présente plusieurs avantages. Elle constitue un élément de clarification, à la fois pour la Cour, les administrations et les tiers, en particulier le Parlement, les médias et l'opinion publique. Elle permet, en deuxième lieu, d'exiger l'application des propositions sur lesquelles les administrations ont exprimé leur accord. Et ce, au moins dans les délais mentionnés par celles-ci pour leur mise en œuvre. Enfin, cela permettrait de focaliser la discussion ou les contrôles ultérieurs sur les principaux points de désaccord.

2.– Obliger les administrations à répondre aux préconisations de la Cour et de la MEC

Outre les réponses actuellement apportées par les administrations, celles-ci pourraient être tenues d'indiquer dans un rapport annuel adressé aux assemblées parlementaires les suites données aux recommandations de la Cour. Ce rapport distinguerait clairement :

– les recommandations sur lesquelles elles sont d'accord et leur état d'application, ainsi que pour celles qui ont été peu ou pas suivies d'effet, les motifs de non application et le calendrier de leur mise en œuvre ;

– les recommandations sur lesquelles elles ne sont pas d'accord, ainsi que les motifs précis de leur désaccord et les mesures envisagées pour remédier aux problèmes correspondants constatés par la Cour.

Il indiquerait, en deuxième lieu, les mêmes informations – selon la même distinction – au sujet des propositions de la MEC.

Ce rapport n'a pas vocation à constituer un document supplémentaire adressé au Parlement, alourdissant d'autant la charge des administrations. Il doit, au contraire, être conçu comme un moyen de clarification des problèmes auxquels peut être confrontée une administration et un moyen de l'aider, en informant la Représentation nationale, à prendre la décision administrative ou politique adaptée. Ce rapport gagnerait d'ailleurs, tant pour ménager la charge des administrations que pour faciliter sa lecture, à être synthétique. Dans bien des cas, il pourrait s'inspirer du tableau de suivi dont la publication est, par ailleurs, proposée ⁽¹⁾.

En fonction du contenu du rapport – et de la plus ou moins grande prise en compte des recommandations de la Cour –, les assemblées, par le biais notamment de leur commission des Finances et compte tenu des investigations menées par leurs rapporteurs spéciaux, apprécieraient les conséquences politiques qu'il convient d'en tirer.

3.– Publier un tableau de suivi actualisé des recommandations de la Cour

Il serait non seulement utile, mais également souhaitable du point de vue de la transparence démocratique, que la Cour publie un tableau de suivi de ses recommandations. Ce tableau pourrait figurer sur son site internet et être ainsi accessible en permanence à chacun.

Ce tableau pourrait récapituler les recommandations de la juridiction en distinguant clairement, par ministère ou par mission (au sens de la LOLF), les recommandations approuvées par les administrations et les autres. Pour chacune d'elles, le tableau pourrait indiquer respectivement la nature de la recommandation, sa référence (la communication ou le rapport dans lequel elle figure ainsi que son numéro), ses conséquences budgétaires ou financières attendues, tant en termes d'économies que de coût (selon la Cour), l'état de mise en œuvre (total, partiel, inexistant), les mesures prises (avec la date et les références des textes éventuels), les mesures non prises, les observations de la Cour, celles de l'administration concernée, ainsi que celles, éventuellement, du Parlement. Ce tableau aurait vocation à être actualisé régulièrement.

S'agissant des thèmes sur lesquels la Cour a « *abandonné* » son contrôle, l'actualisation pourrait néanmoins être aisément assurée. D'abord, on peut considérer que la focalisation de son travail sur les sujets essentiels devrait la conduire à assurer un suivi continu en ces matières. Si ce n'était malgré tout pas le

(1) Voir 3) ci-après.

cas, il n'est pas excessif de demander à ce que la section compétente de la Cour s'enquière, à échéance mensuelle, auprès des administrations de l'état de mise en œuvre des recommandations relevant de son champ de compétence.

C.– MIEUX PERMETTRE AU PARLEMENT DE TIRER LES CONSEQUENCES POLITIQUES DES CONTROLES DE LA COUR

L'absence de suite des préconisations de la Cour relève souvent d'obstacles politiques ou administratifs. La prise en compte de celles-ci suppose donc que le Parlement dispose de suffisamment d'éléments d'information pour en tirer toutes les conséquences politiques nécessaires. Il est proposé quatre principales séries de mesures à cette fin : préciser la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, recentrer les priorités de la MEC, réserver un examen plus systématique des recommandations de la Cour dans les rapports spéciaux et organiser un débat parlementaire annuel sur le sujet.

1.– Préciser la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre de la LOLF

L'application des recommandations de la Cour a un double lien avec sa mission d'assistance au Parlement. D'une part, celui-ci peut avoir besoin d'informations sur l'état de mise en œuvre de ces recommandations. D'autre part, il peut lui être utile – voire nécessaire – notamment sur des sujets complexes sur lesquels il n'a pas les moyens de mener lui-même une investigation approfondie, de demander à la Cour de diligenter une enquête et de formuler des préconisations.

La mission d'assistance de la Cour au Parlement est précisée à l'article 58 de la LOLF. Cet article dispose notamment que cette mission, consacrée à l'article 47 de la Constitution, comporte pour la Cour des comptes « *l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57* ». Elle impose également à la Cour « *la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication* ».

Ces dispositions peuvent présenter des difficultés possibles d'application. Certains peuvent craindre que les assemblées veuillent multiplier les demandes d'enquêtes auprès de la Cour, au risque de limiter la marge d'action – et donc l'indépendance – de celle-ci. D'autres peuvent s'inquiéter au contraire que la juridiction veuille limiter à l'excès ces demandes, au risque de réduire l'information du Parlement. Sans doute, serait-il opportun de mieux cerner le contenu concret de cette mission d'assistance, à savoir le nombre approximatif d'enquêtes demandées annuellement, le moment le plus opportun pour les

formuler, ainsi que les délais de réponse. En effet, le délai légal de huit mois peut dans certains cas, notamment des demandes ponctuelles, être raccourci. Il serait incompréhensible – et inopérant – par exemple, que pour une demande limitée portant sur l'état d'application de telle ou telle mesure, formulée dans le cadre d'un rapport parlementaire devant être rendu dans un laps de temps plus bref, la Cour ne puisse répondre dans des délais utiles. Il va de soi que ces demandes gagneront à tenir compte de l'état d'application des recommandations de la Cour et de son programme de travail.

À cet égard, **il y a lieu de déplorer à nouveau que, malgré les demandes répétées de vos rapporteurs, la Cour n'ait pas voulu répondre à leur souhait d'auditionner les présidents de chambre** – les chambres étant pourtant les instances compétentes pour assurer le suivi des préconisations de la Cour – **ni aucun magistrat de la juridiction sur les thèmes d'étude du présent rapport**, retenus pourtant en accord avec elle.

Ce déni de réponse à une demande insistante exprimée par la Représentation nationale est choquant, d'autant plus que, s'agissant de la MEC, il faut au contraire se féliciter d'une bonne participation de la Cour. Il est d'autant plus incompréhensible que le rapport la concernait au premier chef et tendait plutôt à valoriser son travail. Les propositions formulées ici eussent sans doute été enrichies d'un dialogue fructueux avec elle. Quoi qu'il en soit, si la Cour doit naturellement être indépendante – dans la mesure où cela conditionne son objectivité, sa crédibilité et son autorité –, cela ne saurait l'exonérer de faire droit aux demandes d'information de l'Assemblée nationale, ni de refuser l'audition des magistrats suivant les dossiers que le Parlement a à connaître.

Cette attitude ternit la légitimité et la crédibilité de la Cour dans la formulation de ses recommandations. Comment peut-elle exiger des administrations qu'elles les suivent ou y répondent, quand elle-même ne donne pas suite aux demandes légitimes du Parlement ?

Cette situation conduit à suggérer au rapporteur spécial compétent de faire, dans son prochain rapport, un point précis – en procédant au besoin à toutes les auditions et tous les contrôles qu'il juge utiles – sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, en particulier dans sa mission d'assistance au Parlement. La démocratie impose que le contrôleur soit parfois aussi contrôlé.

2.– Recentrer les priorités de la Mission d'évaluation et de contrôle

Le travail de la Mission d'évaluation et de contrôle est étroitement lié à celui de la Cour. D'une part, en raison de sa nature, consistant à contrôler l'exécution de la dépense publique, parfois même dans le prolongement de celle-ci. D'autre part, du fait de l'association pratique de la Cour à son activité.

Cela suppose, dans le choix des sujets, de tenir compte, non seulement des priorités stratégiques et politiques du pays, mais aussi du programme de contrôle de la Cour et du tableau actualisé d'application de ses recommandations, qu'il est proposé de publier. L'état d'application des propositions de la MEC serait également pris en compte.

3.– Réserver un examen plus systématique des recommandations de la Cour dans les rapports spéciaux

Pour que les préconisations de la Cour soient pleinement suivies d'effet, encore faut-il qu'elles soient systématiquement examinées par le Parlement. Compte tenu de leur nature – caractérisée par une approche comptable, budgétaire, financière ou de gestion –, cette mission incombe principalement aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances. Ceux-ci pourraient également à cette occasion apprécier la suite réservée aux propositions de la MEC. D'autant que les informations recueillies en la matière demeurent parcellaires.

Il est donc proposé que chaque rapporteur spécial leur consacre, dans son rapport – et selon son champ de compétence –, un développement, faisant état à la fois de leur application et des conclusions politiques qu'il convient d'en tirer. Il reviendrait également aux rapporteurs spéciaux, dans le cadre de leur mission et de leurs pouvoirs particuliers, de diligenter tous les contrôles qu'ils estiment nécessaires pour apprécier les conditions précises de prise en compte des préconisations. Ils devraient pouvoir compter à cet effet, comme dans leur mission plus globale de contrôle du budget, sur l'aide de la Cour pour leur fournir les éléments d'information qui leur manquent ou son appréciation sur telle ou telle question.

Sur les sujets les plus importants, votre Commission pourrait, à leur demande, organiser des auditions, des contrôles sur place, décider de missions ou de rapports d'information, ou faire des communications.

4.– Organiser un débat parlementaire annuel sur les suites données aux observations de la Cour

Une pleine prise en compte des recommandations de la Cour par le Parlement passe aussi par un débat régulier sur le sujet.

La remise annuelle du rapport public pourrait en fournir l'occasion. Le lieu idoine, compte tenu de la nature des préconisations, pourrait être votre Commission. Ce débat pourrait se tenir en présence et avec la participation du Premier président de la Cour des comptes.

De ce débat, votre Commission tirerait toutes les mesures qu'elle juge opportunes pour permettre la mise en œuvre des préconisations qu'elle estime essentielles.

Il ressort également de l'examen du présent rapport en commission qu'un tel débat devrait aussi avoir lieu en séance publique, à l'occasion du rapport annuel ou des autres rapports publics de la Cour. Une proposition de modification de la LOLF, qui va être examinée le 13 juin prochain, va dans ce sens et reçoit la pleine approbation de vos rapporteurs.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, le suivi des préconisations de la Cour des comptes conduit à un bilan nuancé. Il est inexact d'affirmer, comme on peut parfois l'entendre, que ces préconisations ne sont guère prises en compte. De nombreux exemples témoignent du contraire. Il n'en reste pas moins vrai qu'elles demeurent encore trop largement méconnues ou négligées.

De multiples facteurs y contribuent : refus politique, réticences de l'opinion publique, blocages administratifs, résistances syndicales, difficultés pratiques, différences d'appréciation des administrations...

Le caractère parfois ambigu des recommandations ou leur insuffisante identification dans certains documents accroît ces difficultés. De même, le relatif manque d'information publique, accessible à tous – Parlement, médias, citoyens –, sur l'état précis de leur mise en œuvre, les facteurs de blocage, les solutions envisageables pour y remédier, et l'impact budgétaire et financier des mesures suggérées.

Il est donc proposé plusieurs mesures tendant à la fois à améliorer la formulation des recommandations et à inciter les administrations à les prendre en compte. La publication (y compris sur Internet) d'un tableau actualisé de suivi et l'obligation faite aux administrations de rendre compte annuellement au Parlement des mesures prises à cet effet, y contribueraient. Il convient enfin de permettre à la Représentation nationale d'en tirer toutes les conséquences politiques. La mission d'assistance de la Cour doit à cet égard être réaffirmée et précisée, ainsi que le cadrage de l'action de contrôle de la MEC et de la Cour. De même serait-il utile de réserver un examen systématique de l'application des recommandations de la Cour dans les rapports spéciaux et d'organiser un débat parlementaire annuel sur le sujet.

Il serait opportun que ces mesures puissent être mises en œuvre dès l'examen du prochain projet de loi de finances, ce qui permettrait de les faire coïncider avec la complète entrée en vigueur de la LOLF et la logique d'optimisation de la dépense publique qu'elle sous-tend. L'enjeu est de taille : les préconisations de la Cour constituent bien souvent des leviers essentiels pour réformer et moderniser l'État, réduire ses déficits, et accroître l'efficacité des politiques publiques.

RESUME DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- **Améliorer la formulation des recommandations**

1. Mieux identifier les recommandations, en leur consacrant, dans les rapports et les communications administratives, une partie réservée à cet effet. Les classer au besoin par thèmes, rubriques ou problèmes, et les numéroter.

2. Hiérarchiser les préconisations, en fonction de leur importance ou de leur priorité.

3. Évaluer – au moins de manière approximative – leur impact budgétaire et financier.

4. Clarifier et préciser autant que possible le contenu des préconisations.

5. Préférer aux observations générales des recommandations opérationnelles, tenant pleinement compte de l'avis et des contraintes des administrations.

- **Inciter les administrations à davantage prendre en compte les observations de la Cour**

6. Distinguer les recommandations sur lesquelles les administrations sont d'accord et qu'elles s'engagent à suivre.

7. Obliger les administrations, dans un rapport annuel destiné au Parlement, à répondre aux préconisations de la Cour et de la MEC. Ce rapport distinguerait clairement les recommandations sur lesquelles elles sont d'accord et leur état d'application, ainsi que les recommandations sur lesquelles elles ne sont pas d'accord et les motifs précis de ce désaccord.

8. Publier un tableau de suivi actualisé des recommandations de la Cour.

- **Mieux permettre au Parlement de tirer les conséquences politiques des contrôles de la Cour**

9. Préciser la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF.

10. Recentrer les priorités de la MEC sur des sujets stratégiques, tenant compte du programme de contrôle de la Cour et du tableau actualisé d'application de ses recommandations.

11. Réserver un examen systématique des recommandations de la Cour dans les rapports spéciaux.

12. Organiser un débat parlementaire annuel sur les suites données aux observations de la Cour, à l'occasion de la remise de son rapport public annuel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 10 mai 2005, votre Commission a examiné, en application de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information **sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle.**

Après l'exposé de vos Rapporteurs, **Le Président Pierre Méhaignerie** s'est déclaré très favorable à la publication de ce rapport. Il a regretté que ne soient pas mieux prévus des moyens à l'encontre de ceux des ministères qui ne suivent pas du tout les recommandations de la Cour des comptes.

M. Michel Bouvard a exprimé son accord total avec les préconisations du rapport. Seule la douzième, relative au débat sur le rapport de la Cour des comptes, mériterait peut-être d'être revue. Elle semble en effet être en retrait par rapport à la position prise par la commission spéciale sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci avait en effet prévu qu'un débat sur le suivi des recommandations de la Cour, aussi bien dans son rapport annuel que dans ses autres rapports publics, puisse être organisé en séance publique. Le Sénat a rejeté cette proposition, mais il sera indispensable de revenir sur ce point lors de la seconde lecture de ce texte, qui doit avoir lieu au mois de juin. Il est donc nécessaire que le présent rapport conclue dans les mêmes termes que ceux adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture. Par ailleurs, il serait utile que tant les projets annuels de performance que les rapports annuels de performance intègrent une présentation des suites données aux préconisations de la Cour.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur, a souligné le rôle fondamental que devra jouer le rapporteur spécial de la future mission « Conseil aux pouvoirs publics ». Il est à espérer que celui-ci aura, conformément à la LOLF, un accès direct aux présidents de chambres, ce que n'ont pu obtenir vos Rapporteurs.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx s'est étonnée de cette difficulté. En effet, dans le cadre de la MEC sur la politique en faveur des demandeurs d'asile, elle a pu rencontrer deux présidents de chambre, qui lui ont ouvert de nombreuses pistes de réflexion, lesquelles seront très utiles.

M. Yves Jégo, Rapporteur, a répondu que sur un sujet précis, la coopération peut effectivement être fructueuse. Peut-être la Cour n'a-t-elle pas voulu, en l'espèce, qu'une évaluation globale de ses méthodes de travail et de leurs disparités soit menée par vos Rapporteurs ?

M. Michel Bouvard a rappelé que le statut des députés auxquels votre Commission des finances décidera, grâce à la modification de la LOLF actuellement en discussion, de confier une mission ponctuelle, permettra de leur conférer des pouvoirs identiques à ceux des rapporteurs spéciaux. Quelle sera leur

accessibilité à la Cour des comptes et aux ministères et quels seront concrètement leurs pouvoirs d'investigation ?

M. Thierry Carcenac a exprimé son profond accord avec la conclusion du rapport, selon laquelle le contrôleur doit également être contrôlé.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur, a rappelé, en prenant l'exemple de la recherche, que lorsque les préconisations de la Cour ne sont pas suivies par les ministères, il peut en résulter des conséquences dommageables.

Votre Commission des finances a *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE 1 – PERSONNES ENTENDUES OU INTERROGÉES PAR VOS RAPPORTEURS

I.– PERSONNES ENTENDUES PAR VOS RAPPORTEURS

- Mme Claire BAZY-MALAUURIE, rapporteur général de la Cour des comptes
- Mme Catherine DEMIER, secrétaire générale de la Cour des comptes
- M. François KRUGER, conseiller technique au cabinet de M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire
- M. François-Daniel MIGEON, directeur de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État
- M. Philippe SEGUIN, premier Président de la Cour des comptes
- M. Eric WOERTH, secrétaire d'État à la réforme de l'État

II.– PERSONNES INTERROGÉES PAR ECRIT PAR VOS RAPPORTEURS

- Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de la Défense
- M. François d'AUBERT, ministre délégué à la Recherche
- Mme Sabine BAIETTO-BEYSSON, chef de la mission interministérielle d'inspection du logement social
- M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale
- M. Thierry BRETON, ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie
- M. Michel CLEMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture et de la communication
- M. Jean-François COPE, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement
- M. Marc-Philippe DAUBRESSE, ministre délégué au Logement et à la ville
- Mme Marie-Claire DAVEU, directrice du cabinet de M. Serge Lepeltier, ministre de l'Ecologie et du développement durable
- M. Patrice DAVOST, directeur des services judiciaires au ministère de la Justice
- M. Renaud DONNEDIEU de VABRES, ministre de la Culture et de la communication
- M. Renaud DUTREIL, ministre de la Fonction publique
- M. François FILLON, ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Patrick GANDIL, directeur du cabinet de M. Gilles de Robien, ministre de l'Equipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer
- M. Michel GAUDIN, directeur général de la police nationale au ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- Mme Brigitte GIRARDIN, ministre de l'Outre-mer
- M. Serge LEPELTIER, ministre de l'Ecologie et du développement durable

- M. François-Daniel MIGEON, directeur de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État
- M. Jean-François MONTEIL, directeur de l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Bruno PARENT, directeur général des impôts au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie
- M. Patrice RAULIN, directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer
- M. Gilles de ROBIEN, ministre de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer
- M. Philippe SEGUIN, premier Président de la Cour des comptes

ANNEXE 2 – LISTE DES THEMES D'ENQUETE DE LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE (MEC)

<i>Libellé</i>	<i>Rapporteur</i>	<i>N°</i>	<i>Date de dépôt</i>
XIEME LEGISLATURE			
1999			
Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins : La politique autoroutière La gestion des effectifs et des moyens de la police nationale Les aides à l'emploi Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle	Didier Migaud Jean-Louis Idiart Tony Dreyfus Gérard Bapt Jacques Barrot	1781	07/07/1999
2000			
La modernisation de la gestion des universités	Alain Claeys	2357	03/05/2000
Le fonctionnement des COTOREP	Pierre Forgues	2542	12/07/2000
Le recouvrement de l'impôt	Didier Migaud	2543	12/07/2000
2001			
Le financement et la gestion de l'eau	Yves Tavernier	3081	22/05/2001
Le logement social	Jean-Louis Dumont	3151	19/06/2001
L'emploi des moyens de la justice	Patrick Devedjian	3282	01/10/2001
La situation minière en Nouvelle-Calédonie <i>(pas déposé)</i>	Philippe Auberger	-	-
XIIEME LEGISLATURE			
2003			
L'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine	Laurent Hénart	875	21/05/2003
Les organismes publics d'évaluation et de prospectives économique et sociale <i>(remise en cause en séance de commission)</i>	Georges Tron	876	21/05/2003
La redevance audiovisuelle <i>(échec)</i>	Patrice Martin-Lalande	1019	10/07/2003
2004			
Direction du service national et Journée d'appel de préparation à la défense	Jean-Louis Dumont	1721	07/07/04
Financement du ferroviaire	Hervé Mariton	1725	08/07/04
2005			
Gestion et cession du patrimoine immobilier de l'ÉTAT et des établissements publics	Georges Tron		
Evolution des coûts budgétaires des demandes d'asile	Marie-Hélène des Esgaulx		
Normes techniques édictées par les fédérations et les ligues sportives	Denis Merville Henri Nayrou		

N° 2298 – Rapport d'information sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle (YVES JEGO ET JEAN-LOUIS DUMONT)