

N° 74

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Maurice BLIN,

*Sénateur,*

*Rapporteur général.*

TOME I

LE BUDGET DE 1979

ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

ANNEXE

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT ANNUEL  
DE LA COUR DES COMPTES

*Rapporteur : M. André FOSSET.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moynet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 560 et annexes, 570 (tomes I à III et annexes 1 à 55), 571 (tomes I à XXIII), 572 (tomes I à III), 573 (tomes I à VII), 574 (tomes I à V), 575 (tomes I à XXV) et in-8° 79.

Sénat : 73 (1978-1979).

---

Loi de finances. — Associations sportives - Charbonnages de France - Collectivités locales - Commission des suites - Compagnie des potasses du Congo - Cour des comptes - Entreprises publiques - Radio-télévision - Société nationale des chemins de fer français (SNCF) - Sports d'hiver - Universités.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
	—
Introduction .....	3
<b>PREMIERE PARTIE. — Analyse de quelques thèmes du rapport de la Cour des comptes de 1978.....</b>	<b>6</b>
<b>Section I. — Les nouvelles formes d'organisation administrative et leurs conséquences .....</b>	<b>6</b>
1° La réforme des universités.....	6
2° Les opérations de liquidation de l'ORTF.....	10
3° L'emploi des subventions accordées à certaines associations sportives .....	11
<b>Section II. — Les collectivités locales.....</b>	<b>15</b>
1° Les stations de sport d'hiver.....	15
2° Les observations sur les actions traditionnelles.....	18
<b>Section III. — Les entreprises publiques.....</b>	<b>25</b>
1° La Société nationale des chemins de fer français.....	25
2° Les Charbonnages de France.....	29
3° La Compagnie des potasses du Congo.....	29
<b>DEUXIEME PARTIE. — L'action menée dans le cadre de la commission des suites .....</b>	<b>31</b>

---

**Mesdames, Messieurs,**

Pour la quatrième année consécutive, la Commission des Finances entreprend l'analyse du rapport annuel de la Cour des Comptes. Il ne s'agit pas pour elle de paraphraser ce rapport public, mais d'en tirer des enseignements, lors de l'examen du budget de l'Etat, pour améliorer la gestion des deniers publics. Le rôle de la Commission des Finances ne doit pas se limiter, en effet, à l'étude, chaque automne, des moyens nouveaux demandés par le Gouvernement. Il est conforme à la vocation de la commission de veiller à l'exécution des lois de finances. Il est de son devoir de s'assurer de l'emploi judicieux des crédits ouverts par le Parlement : le rapport public de la Cour des Comptes fournit un excellent moyen de connaissance des irrégularités ou des insuffisances de la gestion administrative.

Il faut que les contribuables — qui sont parfaitement conscients de l'effort à consentir pour que l'administration puisse assumer son rôle au service des administrés — sachent que cet effort ne donne pas lieu à ces gaspillages qui scandalisent encore trop souvent, à juste titre, l'opinion publique.

Chacun sait en effet que l'accroissement du prélèvement opéré par l'Etat sur les richesses nationales ne peut être indéfini. Il sera donc de plus en plus indispensable de donner la priorité, au sein d'une enveloppe budgétaire générale qui progressera plus lentement, au redéploiement des crédits du budget. Le souci de chacun doit désormais être, dans la nouvelle conjoncture économique et budgétaire, de tirer le meilleur parti des moyens existants. Il est devenu fondamental de dégager, par une gestion plus rationnelle, des économies permettant les redéploiements justifiés et nécessaires. Cela suppose examen critique des procédures, allègements, suppression des procédures redondantes et des circuits parallèles. Pour aboutir à cette modernisation de la machine administrative de la France, les observations de la Cour des Comptes sont très souvent précieuses. Il est nécessaire de les reprendre et de veiller à la mise en œuvre des mesures de correction qu'elle propose.

**Le Gouvernement s'en préoccupe aujourd'hui plus que dans le passé et l'action menée depuis quatre ans par la Commission des Finances du Sénat n'est sans doute pas étrangère à ce souci nouveau.**

Dans son rapport public de 1977, la Cour des Comptes avait rassemblé ses observations autour d'un thème principal : les conséquences pour les finances publiques de la participation de l'Etat à certaines grandes opérations d'équipement. Il en ressortait que

trop souvent, cet engagement financier s'opérait sans que l'Etat ait une vue précise des besoins à satisfaire ou de la rentabilité de l'opération engagée. De plus, la Cour estimait qu'il était essentiel que l'Etat puisse conserver la maîtrise des opérations et évite de se trouver engagé dans une impasse financière.

Dans son rapport de cette année — qui porte sur les comptes de 1976 — la Cour adopte une démarche identique. Ses principales observations sont rassemblées autour d'un thème : les conséquences des nouvelles formes d'action administrative sur la gestion des finances publiques.

Depuis quelques années, dans divers domaines, les administrations poursuivent des efforts d'adaptation. Ils se traduisent, qu'il s'agisse de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, de celle de 1970 sur les libertés communales ou de celle du 7 août 1974 sur les nouvelles structures de la RTF, par un souci de plus large décentralisation des responsabilités ou, à tout le moins, d'une déconcentration accrue des décisions.

Comme le souligne la Cour « ces transformations impliquent, dans de nombreux cas, que l'Etat et les collectivités locales, pour mener à bien des opérations de plus en plus complexes et coûteuses, agissent en liaison avec des établissements publics, voire avec des organismes de statut privé. Si elles étaient fondées sur des bases juridiques et financières précises, ces formes nouvelles d'action administrative pourraient constituer un moyen de répartir plus équitablement les tâches entre les différents partenaires en présence. »

La Cour considère donc que cette modification des modes d'intervention de l'Etat, se traduisant par une plus large décentralisation et une plus grande autonomie, peut être un facteur d'amélioration du fonctionnement de l'administration. Mais elle souligne que cela suppose une vigilance et une rigueur accrue dans la gestion des deniers publics. « Car il ne faudrait pas que, paradoxalement, ces procédures n'aboutissent à un alourdissement des sujétions et des charges qui pèsent sur l'Etat comme sur les collectivités. »

Sur la base des observations qu'elle développe, c'est à cette rigueur, à cette lutte contre le laxisme qu'invite la Cour des Comptes dans son rapport de 1978.

De plus, ce rapport contient pour la première fois les remarques de la Cour sur la gestion des entreprises publiques. Ces nouvelles attributions lui ont été dévolues par la loi du 22 juin 1976, votée à la suite d'une initiative du président de la Commission des Finances, M. Edouard Bonnefous. Ce texte a étendu les pouvoirs de contrôle de la Cour des Comptes aux entreprises publiques, alors que jusqu'à cette date ceux-ci étaient exercés par la Commission de Vérification

des Comptes des Entreprises publiques. Indépendamment des observations présentées dans le rapport public annuel, la loi du 22 juin 1976 prévoit que la Cour des Comptes présentera, tous les deux ans, un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et les résultats des entreprises contrôlées par elle ; dans ce rapport, la Cour dégagera également les enseignements qui peuvent en être tirés.

Il n'est pas douteux que ces études constitueront un outil précieux pour l'exercice du droit de contrôle du Parlement sur l'ensemble du secteur public.

..

Dans le cadre de cette analyse, votre rapporteur souhaiterait tout d'abord dégager les points forts des critiques formulées par la Cour dans son dernier rapport public.

Il examinera ensuite, dans une seconde partie, la manière dont les observations des années précédentes ont pu être suivies d'effets, à la lumière principalement des travaux très intéressants effectués par la Commission dite des Suites.

## **PREMIERE PARTIE**

### **ANALYSE DE QUELQUES THEMES DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES DE 1978**

Il ne s'agit pas dans le cadre de cette étude de se livrer à une étude approfondie de l'ensemble des thèmes traités par la Cour, mais de rechercher parmi ceux-ci les plus significatifs des erreurs ou des insuffisances de gestion qu'il importe de corriger.

Dans cette optique, votre rapporteur reprendra le schéma suivi par la Cour elle-même en accordant une attention particulière aux conséquences sur l'emploi des fonds publics du développement de certaines formes d'action administrative, fondée sur une autonomie accrue ou encore sur le rôle d'associations. L'utilité de la décentralisation de la décision n'est pas niable si l'on veut éviter l'hypertrophie, puis l'asphyxie, de l'Etat ; elle suppose néanmoins une grande vigilance pour assurer le meilleur emploi des fonds publics.

Après avoir développé quelques observations sur ce point, votre rapporteur analysera ensuite le cas particulier des collectivités locales et la situation de certaines entreprises nationales.

#### **SECTION I**

##### **Les nouvelles formes d'organisation administrative et leurs conséquences.**

On retiendra plus particulièrement la situation dans les universités, la mise en place des nouvelles structures de la RTF, ainsi que l'emploi des subventions accordées à certaines associations.

##### **1. — LA RÉFORME DES UNIVERSITÉS**

Dix ans après la promulgation de la loi d'orientation du 12 novembre 1968, la Cour fait le point sur les conditions d'application de la réforme.

La Cour souligne que dans la définition des prérogatives et des obligations des universités subsiste une marge d'incertitude qui a été et demeure encore trop souvent préjudiciable à leur saine gestion.

## I. — *Les personnels.*

La Cour déplore que les effectifs d'enseignants ne puissent être connus par le Ministère et que le niveau hiérarchique des emplois ne corresponde pas toujours au grade de leur occupant (par exemple, dans les disciplines juridiques, 27 % des postes occupés de maîtres de conférences agrégés de droit le sont par des non-agrégés).

La répartition des enseignants fait apparaître des distorsions importantes dans les « taux d'encadrement » entre les disciplines et les universités (exemple : en sciences, 1 enseignant pour 6 étudiants à Caen, 1 pour 15 à Paris VII).

Mal répartis, les moyens en personnels ne sont guère convenablement utilisés : les obligations de service des enseignants sont mal définies et la Cour observe un recours généralisé à des « heures complémentaires » liquidées dans des conditions incertaines et souvent irrégulières. A cet égard, la Cour a même relevé de nombreux excès, certains enseignants cumulant abusivement des décharges de service et des heures supplémentaires.

### *Réponse du Ministère :*

Le Ministre répond en faisant état des efforts d'amélioration du fichier informatisé des personnels afin de mieux recenser les effectifs et avoir ainsi une connaissance plus précise de l'occupation des emplois affectés aux établissements d'enseignement dont il a la charge.

Par ailleurs, le délai, quelquefois assez long, qui s'écoule entre le moment où un emploi devient vacant et celui où il est pourvu s'explique par « la nécessité de respecter les procédures prévues par la réglementation en vigueur pour le choix des enseignants ».

En ce qui concerne les cumuls des rémunérations, le Ministre souligne le caractère exceptionnel des cas évoqués par la Cour (236 autorisations de cumul sur 40 000 enseignants), et divers textes ont récemment précisé la réglementation en la matière. Pour le contrôle des rémunérations, en particulier des heures complémentaires, un texte est actuellement en préparation.

## II. — *Les immeubles.*

La Cour estime que « l'ensemble des immeubles reste géré dans des conditions peu satisfaisantes ». Elle fait état des incertitudes sur la répartition des charges entre l'Etat et les universités et cite des cas de sous-utilisation comme de suroccupation des bâtiments.

D'autre part, la Cour a relevé de nombreux défauts de conception dans les constructions récentes (y compris l'immeuble du Ministère, rue Dutot) qui entraînent des coûts d'exploitation élevés (chauffage et/ou climatisation), des dépenses supplémentaires pour satisfaire aux normes de sécurité généralement sous-estimées. Enfin, la Cour indique que « certaines malfaçons (en particulier, infiltrations d'eau) se rencontrent avec une fréquence inquiétante » et que les rectorats ne font pas toujours preuve de suffisamment de fermeté dans la mise en jeu de la garantie décennale.

*Réponse du Ministère :*

Le Ministre indique que des études sont en cours pour mieux préciser l'entretien normal qui incombe aux universités.

En ce qui concerne les défauts de conception évoqués par la Cour, le Ministre souligne que ces erreurs ont été commises à une époque où les problèmes d'économie d'énergie ne retenaient pas encore l'attention et que des aides sont accordées aux établissements en vue de réaliser les aménagements permettant de réaliser des économies d'énergie.

### III. — *Le financement et la gestion.*

La Cour déplore « la dispersion des responsabilités » dans la gestion de nombreuses universités qui aboutit parfois à des engagements supérieurs aux crédits disponibles, à une augmentation des dépenses par manque de coordination des achats et anomalies dans les procédures d'achat.

Enfin, la Cour cite des exemples de dépenses excessives et abusives (voyages, remboursements de frais, téléphone, frais de réception) et attire l'attention sur les déficiences des procédures budgétaires et comptables rencontrées dans certaines universités.

*Réponse du Ministère :*

En ce qui concerne la gestion administrative et comptable, le Ministre répond que « l'autonomie confiée aux universités... limite les pouvoirs d'intervention du Ministère dans l'organisation interne des établissements ». Cependant, des crédits spécifiques sont accordés pour encourager des améliorations concrètes de gestion et des postes de chargés de mission ont été créés auprès de 15 rectorats pour suivre et apprécier la gestion de chaque université.

#### IV. — *L'intervention d'associations dans le fonctionnement des universités.*

Les observations de la Cour sont particulièrement sévères en ce domaine : « il n'est pas possible d'admettre que des établissements publics soient dessaisis de leur compétence au profit de groupements de droit privé qui encaissent des recettes en leur lieu et place, effectuent des dépenses abusives ou irrégulières et contribuent ainsi à diminuer des ressources d'établissements qui se plaignent, par ailleurs, de leurs difficultés financières ».

Ces associations, apparues d'abord dans le domaine de la recherche, ont proliféré dans divers secteurs : formation permanente, laboratoires d'analyse, cours pour étudiants étrangers.

Ce sont surtout les Associations pour le Développement de l'Enseignement et de la Recherche (ADER) qui ont retenu l'attention de la Cour en raison de l'importance de leurs ressources : en 1976, les moyens financiers procurés aux ADER par les contrats de recherche ont représenté 50 millions de francs, soit environ le quart de la subvention accordée par l'Etat à ce titre. Or, les redevances versées aux universités par les ADER apparaissent très insuffisantes pour couvrir les frais supportés par les budgets publics.

Enfin, l'utilisation que ces associations font de leurs ressources est parfois sujette à critique ; dans certains cas, la Cour indique « que le recours à l'ADER a été simplement motivé par la volonté de tourner le refus opposé par les agents comptables au versement de rémunérations irrégulières ».

En conclusion, la Cour souhaite une modification de la réglementation relative à l'exécution des contrats de recherche et indique que des procédures juridictionnelles ont été engagées à l'encontre de personnes et d'organismes qui ont irrégulièrement encaissé et employé des fonds destinés aux universités.

#### *Réponse du Ministère :*

Le Ministre répond notamment que « l'intervention abusive d'associations dans l'action des universités, dénoncée par la Cour à juste titre, doit toutefois être appréciée comme moment d'une évolution déjà entreprise pour remédier à ce type d'abus ».

Par ailleurs, les universités concernées font état de mesures de redressement prises à la suite des remarques de la Cour.

*En conclusion générale, la Cour observe que « dans la définition des prérogatives et des obligations des universités, subsiste une marge d'incertitude qui ne favorise ni le bon emploi des personnels, ni la rigueur dans l'administration du patrimoine et la gestion des crédits ».*

*Par ailleurs, les universités, en raison de défauts de structures et de procédures, gaspillent souvent des crédits alors même que sont souvent sollicitées des dotations supplémentaires.*

*En conséquence, la Cour souhaite une gestion plus stricte et le respect des règles de la comptabilité publique, et estime nécessaires des mesures indispensables de redressement.*

## 2. — LES OPÉRATIONS DE LIQUIDATION DE L'ORTF

La loi du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision a supprimé l'ORTF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975 et créé sept établissements et sociétés.

Les opérations de liquidation concernaient le personnel, l'apurement des dettes et des créances et le transfert des biens, droits et obligations.

L'importance des effectifs concernés, le volume des sommes en cause, les errements suivis dans la gestion de l'Office, mais aussi la nécessité d'assurer la continuité du service public, ne pouvaient que rendre cette tâche lourde et difficile.

Les conditions dans lesquelles elle s'est effectuée prêtent néanmoins à critiques :

*En ce qui concerne les personnels*, un nombre beaucoup plus élevé d'agents (900) qu'il n'était prévu à l'origine (600) a bénéficié du régime de « position spéciale ».

Certains ont cumulé les avantages accordés jusqu'à obtenir une rémunération globale supérieure à leur salaire d'activité. Quelques uns ont pu se faire réembaucher par les nouvelles sociétés alors qu'ils avaient bénéficié des indemnités de licenciement ou des traitements de préretraite. L'obligation d'agir rapidement, dans un domaine particulièrement sensible, a conduit à régler un certain nombre de situations dans un sens parfois trop favorable aux intéressés.

*L'apurement des dettes et des créances* de l'ancien Office a laissé également à désirer sur un certain nombre de points : nécessité de régler plusieurs dizaines de millions de francs de charges dues par l'ORTF qui n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation dans sa comptabilité ; règlement par le service de liquidation

de dépenses pour le compte des nouvelles sociétés ; avances du Trésor non encore remboursées ; montant trop important de sommes restant à recouvrer, plus de trois ans après la disparition de l'office.

Enfin, la répartition des propriétés immobilières de l'ORTF demeure inachevée, alors même que les opérations déjà effectuées suscitent des réserves. Quant à la dévolution des mobiliers, matériels, outillages, elle n'a pas été non plus satisfaisante et reste inachevée.

Il résulte de ces errements, une situation incompatible avec la bonne gestion des deniers publics :

— le coût exact des opérations de liquidation de l'ORTF demeure inconnu ;

— en raison de la lenteur de ces opérations et du retard intervenu dans la répartition des patrimoines, les nouveaux organismes créés pour assumer les tâches de l'Office ont commencé leur activité sur des bases incertaines, sans bilan d'entrée définitif.

Sur aucun de ces points, les réponses fournies tant par le Premier Ministre que par le Ministre du Budget ne sont satisfaisantes.

### 3. — EMPLOI DES SUBVENTIONS ACCORDÉES A CERTAINES ASSOCIATIONS SPORTIVES

#### I. — Observations présentées par la Cour des Comptes.

Un contrôle a été effectué sur l'utilisation des subventions accordées à cinq associations sportives, qui reçoivent de l'Etat plus de la moitié de leurs ressources : le Comité national Olympique et sportif français (CNOSF) et les fédérations françaises du parachutisme (FFP), de l'athlétisme (FFA), de l'escrime (FFE) et des sociétés d'aviron (FFSA).

Il a été d'abord constaté que les comptes de ces organismes étaient souvent incomplets, que leurs bilans omettaient de retracer certaines immobilisations et que les justifications fournies pour certaines dépenses étaient insuffisantes.

Mais surtout, il est apparu que l'administration se réservait irrégulièrement la libre disposition d'une partie appréciable des sommes qu'elle versait aux organismes en question, en vue d'effectuer, par le truchement de ceux-ci, certaines dépenses échappant aux contraintes de la comptabilité publique.

C'est ainsi que les services du Secrétariat d'Etat ont provoqué le versement d'indemnités à des fonctionnaires, dont le montant global a dépassé 500 000 F pour la seule année 1975, ou l'octroi de subventions à d'autres associations. Ces « crédits réservés » ont même été

utilisés pour le règlement de factures de repas et de dépenses sans rapport avec la mission propre des associations sportives. La Cour insiste pour que l'administration, une fois pour toutes, renonce à ces facilités.

## II. — Réponse de l'Administration.

Une nouvelle présentation comptable ainsi que le redressement de la comptabilité des services qui avaient fait l'objet d'observations ont déjà été réalisés par le Comité national Olympique et sportif français (CNOSF) et la Fédération française de parachutisme (FFP).

Les méthodes et procédures qui avaient fait l'objet des critiques de la Cour ont été abandonnées.

..

S'agissant du fonctionnement proprement dit de certains services publics, la Cour des Comptes appelle l'attention des Pouvoirs publics sur les conditions de recouvrement des amendes pénales.

Les observations de la Cour des Comptes portent sur les années 1970 à 1976.

La Cour des Comptes s'étonne de ce que la proportion de règlements spontanés des amendes forfaitaires applicables aux contraventions et payables par timbre soit très inégale suivant les régions : environ 10 % à Paris, 13 à 16 % dans le Val-d'Oise, 16 à 18 % en Seine-Saint-Denis, 21 à 27 % dans les Hauts-de-Seine et environ 67 % en Seine-Maritime. La transformation des amendes forfaitaires non payées en amendes pénales fixes qui devrait être automatique ne dépassait pas en 1976 60 % à Paris et 70 % dans la petite couronne parisienne.

En ce qui concerne le recouvrement des amendes autrement que par timbre, la Cour des Comptes constate que le pourcentage des recouvrements qui n'a jamais été très élevé, s'est sensiblement dégradé au cours des quatre dernières années (1972 à 1976). En outre, une très grande diversité apparaît ici aussi selon les départements. Ainsi, alors que le taux de recouvrement dépasse au bout de deux ans 90 % dans certains départements, il tombe au-dessous de 65 % pour le Rhône, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes et les départements de la couronne parisienne tandis qu'à Paris il ne dépasse pas 45 %.

Selon la Cour, les adresses portées sur les extraits de jugement par les greffiers des tribunaux sont souvent incomplètes ou inexactes. De plus, ces extraits sont transmis au comptable du Trésor avec des retards importants (la Cour a même relevé de nombreux cas où l'extrait ne parvient au comptable que la veille ou même le lendemain de la prescription de l'amende).

Considérant que l'ampleur des sommes en jeu (le produit des amendes a représenté 1,4 milliard en 1976) est relativement limitée par rapport à l'ensemble des ressources de l'Etat, la Cour des Comptes souligne que le meilleur recouvrement des amendes est rendu souhaitable moins dans le but de majorer les ressources du Trésor que pour assurer la protection de l'ordre public.

Elle préconise cependant quelques mesures d'ordre pratique : une meilleure localisation du débiteur, une accélération des procédures, l'utilisation plus fréquente de la contrainte par corps et une spécialisation des postes comptables chargés du recouvrement.

Dans ses réponses, le **Garde des Sceaux** fait observer que des mesures récentes devraient permettre de sensibles améliorations :

— l'intervention de la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devrait libérer les greffes de la plupart des tâches comptables qui leur incombent et leur donner ainsi la possibilité de mieux se consacrer à l'établissement des pièces d'exécution des décisions portant condamnation pécuniaire ;

— l'introduction au 1<sup>er</sup> janvier 1979 d'un nouveau modèle de fiche du casier judiciaire permettra d'établir directement par simple duplication un imprimé d'extrait de jugement destiné au Trésor. La mise en place progressive de moyens d'informatique doit aller dans le même sens.

La Cour s'est également préoccupée de l'évolution des prix de journée dans les hôpitaux publics.

Le rapport de la Cour contient une analyse assez critique (mais de façon nuancée) du système des prix de journée.

La Cour étudie tout d'abord les facteurs d'augmentation des prix de journée qui se sont accrus en moyenne, entre 1970 et 1976, de 20,8 % par an dans les divers services des hôpitaux généraux. La Cour note que ce sont les dépenses de personnel (qui représentent entre 65 et 70 % des charges d'exploitation des hôpitaux) qui se trouvent à l'origine de la hausse des coûts d'hospitalisation. Parmi les facteurs d'augmentation des effectifs, on trouve le remplacement des salles communes par des chambres à un ou deux lits, la complexité croissante des soins et de spécialisation des services, et enfin le développement des techniques modernes de gestion, notamment de l'informatique, qui se traduisent en fait par un relèvement du nombre et du niveau moyen des emplois.

Les congés et l'absentéisme, que la Cour des Comptes estime relativement élevés, imposent le recours à des agences qui procurent à un coût particulièrement élevé des infirmières ou des auxiliaires médicaux de remplacement.

Selon la Cour, la condition primordiale d'une gestion économique demeure, dans chaque établissement, la fermeté de la direction et l'exemple que doivent donner le personnel d'encadrement et le personnel médical, notamment en ce qui concerne le respect des horaires et l'assiduité.

La Cour estime que le système du prix de journée, qui peut apparaître de prime abord comme la garantie de l'équilibre financier et donc d'une gestion rigoureuse, ne constitue pas nécessairement une incitation à la rationalisation et à l'économie, dans la mesure où précisément il garantit l'ajustement du niveau des recettes au niveau des dépenses.

La Cour rappelle que la loi du 4 janvier 1978 a prévu d'expérimenter deux nouvelles formules :

— celle des prix « éclatés », divisés en plusieurs éléments calculés séparément (frais de gestion, d'hébergement, de soins, facturation spéciale des éléments coûteux) ;

— celle du « budget global », dans laquelle la facturation individuelle est abandonnée, l'hôpital étant rémunéré de façon forfaitaire par les organismes de protection sociale pour les soins dispensés à leurs ressortissants.

Sans attendre les conclusions de cette expérimentation, la Cour des Comptes souhaite que le Ministère de la Santé publie annuellement les éléments chiffrés caractérisant l'activité de tous les hôpitaux de quelque importance.

La Cour estime, en effet, que les écarts importants constatés entre les prix de journée dans les différents établissements ne s'expliquent pas entièrement par des éléments tels que : la diversité des coûts des matériels utilisés dans les différents services, l'existence de services hautement spécialisés, de la proximité d'un centre hospitalier pouvant prendre en charge les cas les plus graves, exigeant des soins coûteux, la concurrence de plusieurs établissements voisins ou l'incidence de charges liées à l'enseignement. Selon la Cour, l'ampleur des différences entre les prix de journée peut aussi révéler des difficultés ou des anomalies dans la gestion des établissements qui pratiquent les prix les plus élevés, ou résulter d'erreurs de conception dans les constructions neuves, ou d'équipements trop ambitieux. A cet égard, la Cour appuie les efforts du Ministère de la Santé pour rationaliser le recours aux équipements les plus modernes et éviter la concurrence entre établissements voisins, dont la conséquence est d'affecter les taux d'utilisation.

## SECTION II

### Les collectivités locales.

Comme les années précédentes, la Cour relève de fréquentes erreurs de gestion dans les finances des collectivités locales. Elles tiennent, selon elle, moins à l'imperfection des textes qu'à la généralisation de pratiques fâcheuses dans la conception et l'évaluation des projets ou dans la réalisation des travaux.

Le thème central du rapport de la Cour en 1978 étant les conséquences des conventions conclues entre la puissance publique et d'autres organismes, elle insiste sur le cas des stations de sports d'hiver.

Dans celui-ci, le problème posé est celui des conventions passées par les collectivités locales avec des organismes de statut privé.

#### 1. — LES STATIONS DE SPORTS D'HIVER

Ces conventions concernent soit les opérations d'urbanisation liées au développement des stations. soit l'aménagement et l'exploitation du domaine skiable.

La Cour a dénoncé le caractère souvent imprécis des accords qui lient les collectivités locales à des sociétés d'aménagement, de promotion immobilière ou de construction et de gestion des remontées mécaniques.

Elle a constaté, d'une part, que ces conventions étaient trop vagues pour être contraignantes, d'autre part, que le respect des engagements pris n'était pas toujours contrôlé, enfin que la défaillance de nombreux constructeurs pouvait causer de graves difficultés financières aux départements et aux communes.

D'une façon générale elle a posé le problème de la sauvegarde, à travers ces conventions, des intérêts des collectivités.

S'agissant de l'imprécision des conventions, la Cour a relevé certaines ambiguïtés dans la fixation des surfaces que les promoteurs étaient autorisés à construire (cas d'une convention du 13 avril 1967 pour l'urbanisation du Val Claret à Tignes).

Concernant le non-respect des engagements pris, les exemples cités vont de la violation de permis de construire (cas de Courchevel) jusqu'au non-paiement de redevances (cas du « Mottaret » à la commune des Allues).

Enfin, la Cour rappelle qu'en cas de défaillance de constructeurs, les collectivités bien souvent, soit se trouvent déjà engagées dans la constitution de réserves foncières, soit ont déjà donné leur garantie à des emprunts ou accordé des avances remboursables.

Elle cite, d'autre part, le cas à Val Thorens du remboursement à un promoteur défaillant de frais consécutifs à des études qui ne lui avaient pas été demandées.

**Plus généralement, la Cour souhaite une meilleure défense des intérêts des collectivités en face des promoteurs constructeurs et des concessionnaires exploitant les remontées mécaniques.**

S'agissant du financement des équipements urbains, elle estime que les collectivités locales en supportent souvent une trop grande part (il faudrait obliger les promoteurs à construire des garages ou des parcs de stationnement et faire participer les propriétaires concernés aux dépenses que nécessite la protection contre les avalanches.

#### *Les réponses des administrations.*

Le caractère interministériel de l'aménagement des stations de sports d'hiver explique le grand nombre d'administrations qui ont répondu aux observations de la Cour des Comptes (Intérieur Economie, Budget, Environnement, Agriculture, Transports, Loisirs).

Les réponses les plus développées ont été fournies par les Ministères de l'Intérieur, de l'Environnement et du Cadre de Vie, et de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

L'administration reconnaît généralement les lacunes des conventions conclues entre les collectivités et les sociétés de promotion immobilière. Elle explique l'imprécision des stipulations relatives aux autorisations de construire par « la nouveauté du sujet » et conseille le recours à des avenants pour la modification des dispositions qui se révèlent inadaptées.

Elle estime enfin que l'application de l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977 et du décret du 22 novembre 1977 mettra fin aux errements passés.

**Dans sa réponse, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, bien loin de prendre la défense des réalisations effectuées, leur adresse au contraire de nouvelles critiques.**

**Il dénonce en effet l'insuffisante prise en compte des problèmes de l'insertion dans le milieu humain local et dans l'environnement, de la consommation de l'espace, de la qualité des ensembles construits et des modalités de leur gestion future.**

Il s'accorde avec la Cour pour souligner les nombreuses insuffisances des conventions conclues, notamment en ce qui concerne l'articulation de leur contenu avec le code de l'urbanisme.

« D'une durée souvent très longue, ces conventions donnent en général à un aménageur un droit d'intervention sans préciser suffisamment l'échéancier et sans demander de garantie juridique ou financière pour la réalisation des aménagements et des constructions : elles ne s'appuient pas sur des documents d'urbanisme précis prévoyant l'extension de l'urbanisation et la réalisation des équipements. L'incertitude liée à ces conventions est encore renforcée par l'absence ou l'imprécision des clauses de résolution ou d'annulation des contrats. Enfin, elles n'ont pas fait une place suffisante à la concertation sur l'utilité réelle et sociale des projets, et n'ont pas prévu avec assez de rigueur la répartition des charges de ces urbanisations entre les aménageurs et les collectivités locales. »

Les services du tourisme sont les seuls à s'opposer nettement aux conclusions de la Cour sur un point précis, ils estiment que les collectivités locales doivent garder la maîtrise du réseau des remontées et pour cela en être propriétaires et maîtres d'ouvrage. Ils conseillent l'affermage à une société privée plutôt que l'exploitation en régime direct.

### *Conclusions.*

Des réponses apportées à la Cour par les services concernés, on retiendra les éléments suivants :

1° Il apparaît indispensable de développer au niveau des préfectures une structure d'assistance et de conseil qui puisse aider les maires dès le stade des études préalables et les épauler dans le cours de leurs discussions avec les promoteurs.

2° Il est également indispensable de mettre en place des plans d'occupation des sols dans les communes concernées par des projets d'aménagement de stations de sport d'hiver.

3° Le non-respect des règles d'urbanisme devrait être sanctionné plus vite et plus fort, ce qui éviterait de lire dans les réponses de l'administration des phrases comme celle-ci :

« Il n'est pas possible de s'opposer à ce qu'un promoteur démarre les travaux en l'absence d'un permis de construire ; ce dernier, en fait, n'entre dans l'irrégularité qu'à partir du moment où il dépasse le niveau des fondations »,

ou encore :

« Il n'y a qu'un décalage dans le temps entre le moment où l'immeuble est construit et le moment où sa surface exacte est connue de l'administration ».

## 2. — LES OBSERVATIONS SUR LES ACTIONS TRADITIONNELLES

Elles concernent les opérations d'équipement, dans lesquelles les collectivités locales prennent une part sans cesse grandissante, et également des activités plus récentes liées à l'aménagement de zones industrielles ou de tourisme ou encore à l'amélioration des moyens de transports en commun.

### A. — *Les opérations d'équipement.*

La Cour relève qu'une distinction n'est pas suffisamment opérée entre la décision de principe et celle des études détaillées assorties de dossiers complets et d'honoraires importants.

La méconnaissance de cette distinction entraîne souvent pour les collectivités des frais importants pour des projets non susceptibles d'aboutir.

Ainsi la reconstruction du groupe scolaire Jean-Jaurès de Drancy (Seine-Saint-Denis) a entraîné le versement de 17 817,10 F d'honoraires à un architecte en 1957 et 38 731,76 F en 1963, alors que ce projet ne disposait pas des financements nécessaires et a donc dû être abandonné à deux reprises pour être repris en 1975 dès lors que les travaux bénéficiaient d'une subvention de l'Etat.

De la même manière, la construction d'un groupe scolaire de 10 classes à Louviers (Eure) a donné lieu à 6 projets successifs et s'est échelonnée sur 20 années, en raison de la lenteur des opérations d'expropriation et des modifications successives apportées aux normes exigées par l'administration.

La Cour observe également que les études techniques et financières préalables doivent être suffisamment précises pour que la rentabilité des opérations soit assurée et que les travaux soient exécutés dans les conditions les plus satisfaisantes pour les finances des collectivités publiques. De nombreux exemples montrent que la pratique se révèle quelque peu différente. Ainsi dans le cas de la transformation du tunnel ferroviaire de Sainte-Marie-aux-Mines en tunnel routier, les estimations de trafic — qui justifiaient l'engagement de travaux d'un coût élevé — se sont révélées très surestimées.

D'ailleurs, le devis initial de 75 millions de francs a été largement dépassé, puisque le coût total de l'opération s'est établi à 115,9 millions de francs. Les conditions de rentabilité se trouvaient, dès le départ, considérablement amoindries.

En outre, les prévisions de trafic — en particulier des poids lourds — se sont révélées erronées ; les péages perçus ont donc été insuffisants : ainsi du 7 février au 31 décembre 1976, les péages encaissés se sont élevés à 4 086 000 F alors que les dépenses de fonctionnement s'élevaient à 12 682 500 F.

Cette erreur d'appréciation de la rentabilité de l'investissement risque donc de se traduire par un effort financier important et durable pour les collectivités publiques : le département des Vosges a déjà versé à la société d'économie mixte 2 160 000 F en 1973 et 1974 et 2 millions de francs en 1975.

*Dans sa réponse, le Ministre de l'Équipement* observe que l'évolution du trafic, qui accuse une augmentation sensible, laisse espérer qu'à l'avenir la société du tunnel parviendra à équilibrer son compte d'exploitation.

**La Cour des Comptes reprend également ses critiques sur les conditions de passation des marchés publics de travaux :** l'insuffisance de l'appel à la concurrence se traduit généralement par un « sur-coût » pour les finances locales. Ainsi dans le cas des travaux d'aménagement de la préfecture du département de la Moselle, engagés de 1966 à 1974, il n'a pu être procédé par appel d'offres. Les marchés ont donc été conclus de gré à gré, pour un montant initial de 19 millions de francs ; en fait le coût total a été de 32,5 millions de francs.

De plus, les travaux de la deuxième tranche ont été confiés, par marché de gré à gré, aux entreprises titulaires des lots de la première tranche, en infraction avec les dispositions du Code des marchés publics. Enfin certains travaux de gros œuvre dans les appartements du préfet ont été réalisés en grande partie avant la passation du marché.

*Dans sa réponse, le Ministre de l'Équipement* observe que « le plan d'ensemble des travaux a dû être conçu en phases successives au fur et à mesure de l'avancement du chantier ». Il n'était donc pas possible de déterminer avec précision un plan de financement ; en outre les conditions d'exécution des travaux influèrent sur les modalités de dévolution des marchés.

Si ces observations font parfois ressortir un manque de rigueur dans la conduite de certaines opérations, on doit à la vérité de dire que la responsabilité incombe très souvent à l'État. On avance en effet fréquemment des chiffres élevés de dépassements des devis initiaux ; mais quand on connaît la lenteur d'attribution de certaines subventions ou la sévérité et le caractère parfois fluctuant des normes techniques imposées par l'État, il apparaît qu'en la matière les collectivités locales subissent plus qu'elles ne décident.

## B. — Les zones d'activité et de tourisme.

De plus en plus fréquemment, les collectivités interviennent dans ces domaines soit pour soutenir des activités en difficulté, soit pour en créer d'autres. Mais la Cour fait remarquer que, trop souvent, les résultats obtenus ne correspondent qu'imparfaitement aux objectifs poursuivis. Une vigilance particulière s'impose lorsque des opérations sont confiées à des bureaux d'études privés. Il est essentiel que la collectivité précise clairement leur mission et garde le contrôle des activités. A l'appui de ces critiques, la Cour cite le cas d'un bureau d'étude de la Côte-d'Or qui, en 1972, s'est vu confier « une mission de développement de la région de Beaune », mais ni la consistance des études à mener, ni leur nombre n'étaient indiqués.

Les honoraires versés par la ville de Beaune et neuf syndicats représentant les collectivités locales de l'arrondissement se sont élevés à 1 238 727 F. En regard, les résultats paraissent avoir été des plus limités.

Dans un autre registre, la Cour des Comptes regrette que la conception de certains équipements publics révèle de graves erreurs d'appréciation en ce qui concerne leurs possibilités d'utilisation et leur coût d'exploitation. Ainsi la commune de Cambrai (Nord) a réalisé en 1969 un bâtiment destiné à accueillir des fêtes et des expositions pour un coût total de 7 millions de francs, couvert à concurrence de 5,17 millions de francs pour un emprunt. Or l'activité de ce bâtiment est très réduite : en 1974, les produits de sa location se sont élevés à 72 000 F alors que l'annuité de remboursement des emprunts contractés était de 234 912 F. Quant aux frais d'entretien du bâtiment, ils atteignaient 609 533 F en 1975.

De la même manière, en 1973, la ville de Chamonix a acquis (pour 115 000 F) un fonds de commerce destiné à installer une agence de voyage. Depuis 1974, tous les exercices se soldent par des pertes d'exploitation qui, cumulées, représentent 191 000 F. Il vient d'être mis fin, en 1977, à cette expérience.

## C. — Les transports.

La Cour observe que les collectivités locales contribuent parfois au financement des relations ferroviaires ou aériennes dont l'exploitation, lorsqu'elle se révèle déficitaire, pèse lourdement sur les finances locales.

Ainsi les départements de Moselle et de Meurthe-et-Moselle ont passé en 1971 une convention avec la SNCF pour le fonctionnement de la desserte « Metrolor ». Les deux départements s'engageaient à couvrir le déficit global éventuel de ces relations, une compensation devant être établie entre les services déficitaires et les services excédentaires. Mais celle-ci ne jouait que pour les trois premières années. Dès la quatrième année, les deux départements ont dû verser 543 098 F pour les services déficitaires, alors que la SNCF conservait les excédents sur les relations bénéficiaires, soit 899 853 F.

Les deux départements s'acquittent d'ailleurs de leurs obligations dans des conditions défavorables puisqu'ils versent des provisions en mars et septembre au titre de résultats qui ne sont connus qu'en fin d'exercice. Il en résulte des trop-perçus qui ne sont reversés qu'avec retard, au détriment des finances du département.

La Cour fait également état du coût de la participation du département de la Moselle et de la ville de Metz à l'exploitation de lignes aériennes reliant Metz à cinq autres villes françaises. Or deux d'entre elles connaissent de sérieuses difficultés ; et les deux collectivités se sont engagées auprès de la Chambre de commerce et d'industrie à couvrir les déficits de fonctionnement des premières années. Il résulte de cet engagement des charges non négligeables puisque les contributions publiques versées à ce titre se sont élevées à 1 926 000 F pour le département et à 1 587 000 F pour la ville durant la période 1967-1975.

La Cour demande que l'aide ainsi accordée par des collectivités publiques puisse être modulée en fonction de l'utilité et des résultats des différentes lignes.

En outre, constatant que les collectivités ne sont pas toujours en mesure d'apprécier le bien-fondé des décomptes qui leur sont adressés et que leurs contributions sont fréquemment demandées en début d'année, elle estime que le paiement des subventions d'équilibre devrait être subordonné à la remise d'un compte d'emploi détaillé.

Dans sa réponse, le Ministre des Transports affirme son plein accord avec ces suggestions, en indiquant qu'il a incité, à plusieurs reprises, à la mise en place de ces procédures.

D. — *La rénovation urbaine, les zones d'habitation et la construction de logements.*

Les collectivités locales s'engagent souvent, directement ou par l'intermédiaire des sociétés d'économie mixte qu'elles contrôlent, dans des opérations d'aménagement, de rénovation ou de construction qui, trop ambitieuses, mal conduites ou insuffisamment surveillées, finissent par peser lourdement sur leur budget.

En outre, des erreurs de prévisions sur le niveau des recettes entraînent parfois des difficultés ; ainsi pour l'aménagement de la ZUP de Villeneuve-des-Salines par le syndicat à vocation multiple de La Rochelle (Charente-Maritime). La première tranche portait en 1966 sur 5 194 logements et était fondée sur une hypothèse de croissance de la population de 65 % dans dix ans ; elle n'a été que de 8 % entre 1968 et 1975. Le programme a donc été ramené à 3 024 logements et la participation financière du SIVOM est passée de 2 592 169 F en 1969 à 19 446 234 F dans le dernier bilan prévisionnel.

E. — *Les installations collectives de production et de distribution de chaleur.*

La Cour des Comptes s'est également intéressée aux problèmes posés aux communes et à leurs établissements publics par la gestion de ces installations.

Depuis 1974, la crise de l'énergie et le renchérissement du prix du fuel ont aggravé les problèmes des collectivités dans ce domaine. La Cour a donc été amenée à reprendre certaines des observations formulées dans son rapport public de 1973 ou à en formuler de nouvelles.

En ce qui concerne le *mode d'exploitation des installations*, les collectivités pâtissent de l'absence de directives précises du Ministre de l'Intérieur pour l'exploitation en régie directe et de cadre juridique définissant avec suffisamment de rigueur les droit et obligation des parties en présence dans le cas où elles contractent avec des entreprises spécialisées par voie de convention, de concession ou d'affermage.

S'agissant de la *détermination des prix de revient*, les collectivités souffrent :

— d'un manque d'information sur les divers éléments du prix de revient de la chaleur, lors de la négociation des contrats ;

— d'une connaissance insuffisante du prix et de la quantité de combustible nécessaire à l'entreprise contractante ;

— de la durée excessive des contrats d'affermage, souvent conclus pour trente ans comme les contrats de concession, et de l'adoption de formules d'indexation inadaptées.

Enfin, le choix d'un mode de facturation de la chaleur n'est pas toujours favorable aux économies d'énergie. A cet égard le forfait est souvent moins efficace que la facturation au compteur.

Quant aux *travaux de gros entretien des installations*, certaines clauses contractuelles dites de « garantie totale » obligent les concessionnaires et les fermiers à les prendre en charge. Si ces dispositions mettent les collectivités à l'abri de tout aléa, elles posent divers problèmes touchant à l'étendue de la garantie et à la couverture des dépenses qu'elles entraînent, les « fonds de renouvellement » constitués à cet effet dans les comptes des entreprises peuvent leur procurer des avantages excessifs à défaut d'un contrôle des collectivités.

Pour permettre à ces dernières de mieux défendre leurs intérêts, la Cour estime qu'il conviendrait de mettre à leur disposition des cahiers des charges types et de leur donner les moyens de parvenir à une meilleure connaissance des consommations et des coûts.

..

En conclusion de ses enquêtes, la Cour des Comptes évoque certains aspects généraux de la situation des collectivités locales.

Elle rappelle que les dépenses totales des départements, des communes et de leurs groupements atteignaient en 1975 117 milliards de francs, contre 270 milliards pour les seules dépenses civiles de l'Etat. Les seuls budgets des communes représentaient en 1975 70,5 milliards de francs. Celles-ci jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans les tâches d'aménagement et de création d'équipements publics de toute nature. Elles prennent désormais en charge des actions dont dépendent largement les conditions de vie des populations.

A la même date, les investissements directs des communes représentaient 30 % de leurs dépenses totales.

Faute d'un autofinancement suffisant (de 10 à 30 % du coût des équipements) et en raison d'un plafonnement des subventions de l'Etat (finançant en moyenne 20 à 30 % des investissements), près des 2/3 de cet effort d'équipement ont été financés par le recours à l'endettement.

En 1975, la dette totale était estimée à 72 milliards de francs et l'annuité de remboursement correspondante représentait près de 13 % de leurs dépenses totales.

La Cour note également le poids que peut représenter pour les collectivités locales les garanties d'emprunts qu'elles ont accordées à des offices d'HLM et des sociétés d'économie mixte. Ces engagements sont estimés à 45 milliards de francs en 1975, soit 60 % de leur propre dette. La multiplication des accidents de paiements a montré au cours de ces derniers mois, qu'il ne s'agissait pas d'engagements purement formels. Les communes risquent donc de se trouver dans des situations financières dramatiques.

S'agissant des « voies de réformes » pour les collectivités locales, la Haute juridiction retire deux conclusions essentielles de la consultation des maires :

1° Un souhait général de ressources mises à leur disposition plus rapidement et d'un montant accru. La Cour relève que la déconcentration mise en œuvre à partir de 1970 se traduit encore trop souvent par des délégations de crédits aux préfets, longues à intervenir.

Dans la perspective de la mise en place de subventions globales, elle insiste également sur le « risque d'accroissement de l'ensemble des charges publiques que comporte cette mesure ».

Son vœu général est d'ailleurs que « les charges globales qui découlent de l'assiette des impôts locaux et nationaux demeure compatible avec les possibilités de la nation ».

2° C'est pourquoi la recherche d'une plus grande rigueur de gestion s'impose ; selon la Cour : « la dépense ne saurait prendre systématiquement le pas sur la recette ».

Cela suppose un renforcement des contrôles de la collectivité et une vue claire des conséquences des investissements. La mise en service des ouvrages nécessite souvent des frais de gestion et d'entretien importants. La modération s'impose également parfois pour des équipements concurrents au sein d'une même zone.

Enfin, l'expérience de la politique de regroupement dans le cadre des communautés urbaines a montré les limites et les effets de ces mesures : trop souvent, les communes regroupées dans ce cadre ont procédé à d'autres investissements et leur fiscalité s'est ajoutée à celle des nouveaux établissements, entraînant un accroissement global de la charge fiscale. En outre, les dépenses de personnels se sont parfois considérablement alourdies. Il convient donc d'opérer avec circonspection.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Intérieur ne méconnaît pas les défauts qui affectent la coopération intercommunale actuelle ; il est vrai, par exemple, que l'institution des communautés urbaines s'est traduite par une augmentation des dépenses par habitant (18 % de plus que dans les villes de plus de 100 000 habitants ne disposant pas de communauté).

Mais il faut également considérer que l'objet des communautés urbaines était de favoriser la réalisation coordonnée d'équipements. Passée la phase de démarrage, une stabilisation devrait être observée.

### SECTION III

#### Les entreprises publiques.

Dans l'exercice des nouvelles attributions qui lui ont été dévolues par la loi du 22 juin 1976, votée à la suite d'une initiative de M. Edouard Bonnefous, Président de la Commission des Finances, la Cour des Comptes évoque, cette année, trois entreprises publiques au titre des dépenses assumées par le budget de l'Etat : la Société nationale des chemins de fer français, les Charbonnages de France, l'Entreprise minière et chimique.

#### 1. — LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS

La Cour a essentiellement fait porter ses investigations sur les rapports de la SNCF avec l'Etat et les autres collectivités publiques.

*1° Les contributions que la collectivité doit supporter au titre du transport ferroviaire accusent un sensible alourdissement :*

En 1978, la SNCF recevra des diverses collectivités publiques une somme équivalente aux produits qu'elle retire de son trafic, soit 18 milliards de francs (environ 5 % du budget de l'Etat).

L'examen par la Cour des différentes sortes de compensations financières accordées par l'Etat et les collectivités publiques fait apparaître des imprécisions ou des pratiques dont il est difficile d'apprécier le bien-fondé. En ce qui concerne les compensations pour réductions tarifaires (pour les obligations de transport à titre gratuit ou à des tarifs réduits imposés par voie législative ou réglementaire), la Cour relève certaines anomalies : le bénéfice des réductions tarifaires à caractère social est le plus souvent étendu à la première classe.

De plus, une interprétation constante a conduit à compenser des réductions dont la Société nationale, après les avoir pratiquées pour des raisons commerciales, propose la suppression. La Cour

souligne que, dès lors que le Ministre de tutelle oppose un refus à une telle proposition, « son intervention conduit à un accroissement des charges publiques sans que le Parlement ait eu à se prononcer ».

2° *L'imprécision des règles qui régissent le partage des responsabilités et des charges entre la société et les diverses collectivités entraîne ou risque d'entraîner de graves difficultés :*

En ce qui concerne la gestion des transports en commun de voyageurs de la région parisienne, la Cour observe que la croissance rapide des déficits et des compensations à assumer, sans détermination suffisamment rigoureuse des dépenses qui incombent à chacune des parties en présence, affecte les rapports entre la Société nationale et les collectivités de la banlieue qui s'estiment insuffisamment associées aux décisions prises dans le domaine des transports.

Dans son rapport de 1974, la Cour avait souligné les incertitudes qui pesaient sur la technique même de l'aérotrain et sur les risques financiers pouvant résulter pour l'Etat d'une liaison entre Cergy et la Défense. L'abandon du projet, survenu un mois seulement après la signature du contrat fixant à l'exécution des travaux des limites précises de coût et de durée, a entraîné le versement d'indemnités aux entreprises évaluées à 32 millions de francs dans le rapport 1978 de la Cour.

En ce qui concerne les liaisons urbaines et suburbaines en dehors de la région parisienne, la Cour estime souhaitable une clarification des rapports entre la Société nationale et les collectivités locales. En effet, certaines collectivités locales ont signé des conventions avec la SNCF par lesquelles elles prennent en charge le déséquilibre d'exploitation des services dits supplémentaires ; à cet égard, la Cour souligne que l'évaluation des charges imputables aux liaisons subventionnées est complexe et ne se fonde pas strictement sur les charges réellement constatées pour chaque exercice ; de plus, la délimitation du domaine du service public susceptible de donner lieu à compensation financière paraît relever de la Société nationale en l'absence de définition préalable des conditions minimum d'exploitation du réseau.

Or les établissements publics régionaux, en mettant en place des « schémas de transports », risquent d'être engagés davantage dans le financement du transport ferroviaire.

Aussi, pour éviter certaines incohérences dans la conception du service public ou dans la répartition des déficits d'exploitation, la Cour estime souhaitable « une étroite concertation entre l'Etat et les collectivités intéressées ».

### 3° *Le projet de train à grande vitesse sur l'axe Paris—Sud-Est :*

L'examen de cette importante opération conduit la Cour à formuler plusieurs constatations :

— la façon dont ont été élaborées et confirmées les décisions ne permet pas d'établir un clair partage des responsabilités assumées par la Société nationale et par l'Etat ;

— la convention particulière qui doit fixer, par accord entre l'Etat et la SNCF, les conditions d'établissement et de financement de cette ligne n'a pas encore été fixée alors que l'opération est entrée dans sa première phase d'exécution en 1976 (le Ministre des Transports indique, dans sa réponse, que cette convention doit être prochainement signée).

Ces circonstances rendent incertaines la détermination des conditions d'exploitation et l'appréciation de la rentabilité de l'ouvrage.

A cet égard, la Cour relève une évolution sensible dans la conception qui avait présidé au lancement du projet : l'objectif initial était de faire bénéficier de cet équipement, sans discrimination, « la totalité du trafic de jour des voyageurs sur l'axe Paris—Sud-Est, sauf en période de super-pointe ». Or, l'intention de ne plus couvrir les pointes de trafic hebdomadaire et la modification de la répartition des places au profit de la première classe constituent des modifications aux règles d'exploitation dont la Cour s'explique mal qu'elles n'aient pas encore été établies avec les Pouvoirs publics.

Par ailleurs, la Cour procède à l'examen des évaluations successives du coût de l'opération :

- 1969 : 1 468 millions de francs HT ;
- 1973 : 2 240 millions de francs, avec électrification ;
- 1977 : 4 561 millions de francs.

Une partie de l'augmentation du devis correspond à la hausse générale des prix, mais la Cour relève deux erreurs d'appréciation :

- du montant des intérêts intercalaires (qui sont passés de 182 à 905 millions de francs) ;
- du coût estimé des installations ferroviaires, de signalisation et de télécommunications (passé de 320 à 1 057 millions de francs) ;

Enfin, la Cour souligne la fragilité des calculs qui ont été effectués et qui font état d'une rentabilité satisfaisante ; ils reposent, en effet, sur un certain nombre de conditions et d'hypothèses qui sont les suivantes :

— la décision de retarder la réalisation du tronçon Nord (Combs-la-Ville — Saint-Florentin) devrait se traduire par des pertes de recettes du fait de l'allongement des durées de trajet pendant la période intérimaire ;

— le report de l'électrification de la ligne Lyon-Grenoble ne permettra pas aux usagers de bénéficier de tous les avantages qu'aurait pu leur procurer la nouvelle ligne ;

— enfin, l'étude de rentabilité, appréciée du point de vue de la collectivité, accorde une place importante (environ la moitié) à l'appréciation « du gain de temps » pour l'usager, facteur difficilement mesurable. A cet égard, la Cour relève que cette étude minimise sans doute les pertes que peut entraîner pour la Compagnie Air Inter et les aéroports la mise en service du TGV.

En conclusion, la Cour estime « souhaitable que soient mieux définies et sans retard toutes les données du projet et les dispositions qu'implique sa mise en œuvre ».

#### *Réponse du Ministre des Transports :*

En ce qui concerne le montant des contributions financières de la collectivité au transport ferroviaire, le Ministre indique que le poids des concours financiers de l'Etat rapporté au trafic apparaît en France relativement plus léger que celui qu'ont dû consentir les Etats voisins.

En ce qui concerne les liaisons urbaines et suburbaines en dehors de la région parisienne, le Ministre procède à une description des principes d'évaluation des compensations financières versées par les collectivités.

Enfin, le Ministre rappelle que le train à grande vitesse est un projet de la SNCF et que le Gouvernement a fait procéder en 1969 et en 1973 à deux études d'opportunité et de rentabilité du projet dont les conclusions ont été positives. L'augmentation des coûts prévisionnels entre 1973 et 1977 s'explique pour 81 % par la hausse générale des prix, et pour 15 % par une sous-estimation des intérêts intercalaires.

Le Ministre indique, d'autre part, qu'un projet de convention particulière destiné à fixer entre l'Etat et la SNCF les conditions de financement et d'exploitation de la ligne nouvelle est en préparation.

A l'issue de cette analyse, la Cour s'interroge également sur l'avenir de la SNCF. Au cours de la dernière décennie, celle-ci a réalisé un effort très important pour améliorer sa productivité et ses conditions d'exploitation. Toutefois, il est permis de se demander si cette société a tiré un avantage suffisant du maintien de bas tarifs grâce aux subventions de l'Etat. Il apparaît en effet que, dans la conjoncture actuelle, les autres modes de transport ont mieux résisté aux conséquences du plafonnement de l'économie.

La Cour en souligne l'importance dans ces termes :

« Sans attendre l'expiration de la concession et la dissolution de la société nationale en 1982, un effort doit être entrepris pour achever de clarifier les rapports entre l'Etat et la SNCF pour préciser les conditions d'exploitation et déterminer les règles de compensation compatibles avec les capacités financières de la collectivité nationale. »

## 2. — LES CHARBONNAGES DE FRANCE

L'examen par la Cour des concours budgétaires de l'Etat aux Charbonnages de France n'appelle pas d'observation particulière : il s'agit d'une description chiffrée de l'évolution des aides directes aux Charbonnages (3 300 millions de francs en 1977) et des aides indirectes (estimation des aides au régime de sécurité sociale minière : 5 775 millions de francs en 1977).

En conclusion, la Cour prévoit que « bien des années s'écouleront encore avant que, globalement, les aides à l'industrie charbonnière cessent de croître puis diminuent de façon significative ».

## 3. — LA COMPAGNIE DES POTASSES DU CONGO

La Compagnie des Potasses du Congo a été constituée en 1964 et son capital réparti entre l'Etat du Congo (15 %), les Mines domaniales de potasse d'Alsace (1) (36 %), le Bureau de recherches géologiques et minières (36 %) et la Société des pétroles d'Afrique équatoriale (2) (13 %).

Or, à partir de 1969, et, de façon indiscutable, de 1971, il devient clair que l'exploitation de la mine ne pourra pas atteindre le seuil de rentabilité.

---

(1) Remplacée ultérieurement par l'Entreprise minière et chimique.

(2) Remplacée ultérieurement par Elf-Gabon.

Toutefois, ce n'est qu'en décembre 1976 que les actionnaires français se sont retirés de la Société. La perte du Trésor qui s'est substitué aux établissements et entreprises publics engagés dans la Compagnie des Potasses du Congo peut être estimée à environ 820 millions de francs.

**Ainsi, une activité reconnue comme irrémédiablement déficitaire s'est prolongée pendant plusieurs années au seul détriment, en définitive, du Trésor français.**

*Réponse des administrations :*

Dans sa réponse, le Ministère des Affaires étrangères indique que le souci de conserver d'amicales relations avec la République populaire du Congo explique le maintien en activité de la Compagnie des Potasses, en raison de son importance particulière pour l'économie congolaise.

Le Ministère de l'Industrie indique deux explications complémentaires :

- élargir l'expérience de l'Entreprise minière et chimique en matière d'exploitation de mines de potasse ;
- conforter la position de négociant international de la potasse de l'Entreprise minière et chimique.

La Cour souligne que le risque pris en 1964 de tenter d'exploiter le gisement congolais ne saurait en lui-même être critiqué puisque les recherches préalables avaient fait apparaître la possibilité d'une exploitation prometteuse.

## DEUXIEME PARTIE

### L'ACTION MENEE DANS LE CADRE DE LA COMMISSION DES SUITES

Depuis le premier rapport de votre commission sur les observations de la Cour des Comptes, le chemin parcouru en matière de mise en œuvre des mesures préconisées par la Cour est important.

La lecture comparée des conclusions de la Commission des Suites le met nettement en évidence. Si celle-ci pouvait écrire en 1975 que les résultats obtenus — à partir de ses propositions — étaient décevants ; ou encore que l'on pouvait faire le reproche au Gouvernement de ne pas maîtriser suffisamment son administration pour que les mesures arrêtées soient mises en œuvre, les conclusions générales formulées cette année sont beaucoup plus optimistes et soulignent l'efficacité de l'action entreprise. De plus, pour la première fois cette année, le rapport de la Commission des Suites a été rendu public en même temps que celui de la Cour des Comptes ; de ce fait, l'intervalle entre les observations de la Cour et le compte rendu du « suivi » de celles-ci par la Commission des Suites tend à se réduire. Cela ne peut que renforcer l'efficacité de cette action.

Dans son quinzième rapport, la Commission des Suites traite 24 dossiers représentant environ une centaine de mesures ; sur ce total, 17 correspondent à des questions déjà traitées au moins une fois et 7 ont été nouvellement évoqués par la Cour en 1977.

Il en ressort que, cette année, l'action de la commission a davantage été suivie d'effet que les années précédentes puisque le nombre des affaires ayant reçu une solution définitive a triplé passant de 9 en 1977 à 27 en 1978.

Cependant, il faut déplorer que la majorité des recommandations transmises par la Commission des Suites n'aient pas encore été suivies d'effet :

- une trentaine sont en cours d'élaboration et proches d'une conclusion satisfaisante ;
- mais 13 sont restées en souffrance.

Dans ces derniers cas, la commission note avec regret l'absence de solution.

S'agissant du rapport de cette commission, on ne saurait, par ailleurs, se satisfaire entièrement de la réponse donnée sous la rubrique « recommandation nouvelle ». En effet, la commission des suites présente son rapport près d'un an après celui où la Cour des Comptes a dénoncé certaines erreurs de gestion. Pendant ce temps, et sans attendre l'intervention de la Commission, l'administration aurait pu d'elle-même déférer aux observations de la Cour et se réformer sur les points indiqués. Car la mission confiée à cette commission n'interdit pas aux administrations de prendre l'initiative des corrections nécessaires.

Parmi les affaires relevées par la Cour et auxquelles des solutions positives ont été apportées depuis un an figurent le régime juridique des ports de plaisance, les conditions de certaines interventions publiques pour la protection de la nature et la lutte contre les nuisances, les rapports entre l'Etat et l'Union centrale des arts décoratifs, le régime financier et comptable des secrétariats greffes de juridiction civile et pénale, la construction des instituts universitaires de technologie, le fonctionnement de l'assurance vieillesse dans le régime général. Aucun de ces dossiers ne devra être repris en 1979.

Toutefois, l'étude du rapport de la Commission des Suites fait apparaître que les délais pour obtenir la mise en œuvre d'une réforme sont parfois trop longs : ainsi, pour les rapports entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, les recommandations de la Commission des Suites ont été reprises en 1974, 1975, 1976 et 1977. Or, sur les 8 mesures recommandées, aucune n'a encore été réellement mise en œuvre ; 5 sont « en cours ».

Analysant les raisons de ces retards trop importants, la commission estime qu'ils « révèlent moins souvent une opposition persistante entre Ministères — qu'il est alors possible de soumettre à l'arbitrage du Premier Ministre — que la négligence, la surcharge ou l'embaras des administrations lorsque surgissent des difficultés ».

Il en résulte que, parfois, les recommandations présentées depuis plusieurs années deviennent inactuelles et la commission est contrainte de refermer le dossier.

De telles situations ne doivent plus se reproduire : par leur action conjointe, la Commission des Suites et la Commission des Finances doivent faire en sorte que, grâce au rappel des observations, les mesures de correction soient prises rapidement. Cela impose, bien entendu, de suivre méthodiquement les questions. Pour ce faire, le travail accompli par la Commission des Suites est absolument essentiel. En effet, la commission note dans son rapport les actions proposées qui « restent à faire ». Une telle qualification des suites à donner appelle l'attention des Ministères sur les affaires

dont la commission redemandera compte ultérieurement. Il en était ainsi de 13 recommandations réexaminées en 1977 ; en 1978, également, 13 recommandations des années précédentes sont de nouveau justiciables de cette mention. Leur dossier sera donc repris l'an prochain. De la même manière, pour les dossiers évoqués pour la première fois cette année, la commission présente 30 recommandations qui seront réexaminées en 1979.

Grâce à cette démarche méthodique et pragmatique, il est permis d'espérer de nouveaux et plus amples progrès. Votre rapporteur ne peut, sur ce point, que faire siennes les conclusions de la Commission des Suites dans son rapport de cette année : « Dans l'ensemble, c'est à un vœu de plus grande célérité que conduit l'examen auquel la commission a procédé en 1978. Les problèmes posés par la Cour ne sont pas éludés ni oubliés par les services responsables. Très peu de mesure restent sans suite après un double examen. Par contre, une fois engagées les procédures nécessaires d'étude ou de concertation, les délais sont longs. L'inéluctable intervention de la commission évite au moins que, de ce fait, les actions engagées ne soient perdues de vue ».

\*  
\*  
\*

Il est malaisé de présenter un bilan complet chiffré des résultats de l'action menée. Des progrès ont été accomplis, mais il reste encore beaucoup à faire pour aboutir à un meilleur emploi des fonds publics. Le rôle du Parlement n'est pas de faire le procès du Gouvernement mais de l'aider à mettre fin aux abus constatés et à appliquer les mesures correctives proposées. Dans la conjoncture présente, il est en effet essentiel que toutes les collectivités publiques — qu'il s'agisse de l'Etat, des entreprises publiques ou des collectivités locales — redécouvrent le respect pour l'argent des contribuables.