

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 48

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
SUR LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES

Rapporteur : M. Jean-Pierre MASSERET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Joseph Raybaud, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, M^odeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Franco, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Cour des comptes.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	4
1. L'ARCHAÏSME OU LES PESANTEURS ADMINISTRATIVES	6
1.1. L'adaptation ralentie des effectifs : le G.I.A.T.	6
1.2. La difficile gestion des personnels : les instituteurs	8
1.3. L'efficacité insuffisante des gestionnaires : Les organismes sociaux	11
2. LES NÉGLIGENCE	12
2.1. Les négligences dans la gestion : des opérations mal préparées	12
2.1.1. La politique de réduction des effectifs	12
2.1.2. L'informatisation	14
2.2. Les négligences dans les options : des investissements mal évalués	15
2.2.1. Les opérations douteuses : le super phare d'Ouessant	15
2.2.2. Les opérations coûteuses : l'activité hôtelière d'Air France	16
2.3. Les négligences dans les choix	18
2.3.1. Les hésitations passées : la sidérurgie	18
2.3.2. Les incertitudes actuelles : la poste	21
3. L'ENCADREMENT LÉGISLATIF DE L'ACTION PUBLIQUE	24
3.1. Les lois de finances	24
3.1.1. La fiabilité des lois de finances : l'exemple des rémunérations des personnels	24
3.1.2. Le respect des lois de finances : la gestion des autorisations budgétaires	26
3.2. Les lois ordinaires	30
3.2.1. Les réformes insuffisamment préparées : la lutte contre les maladies mentales	30
3.2.2. Les réformes trop fréquentes : les concours financiers de l'État aux collectivités locales	33
EXAMEN EN COMMISSION	37

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le rapport sur les observations de la Cour des Comptes a moins pour objet de recenser les analyses ou critiques de la Cour sur l'utilisation des fonds publics, que de dégager quelques orientations ou leçons afin de mieux éclairer les discussions parlementaires, à l'occasion notamment du projet de loi de finances. C'était, en tout état de cause, le vœu du Président Edouard Bonnefous, président de la Commission des Finances, qui, il y a quatorze ans, décidait de créer ce rapport, discuté à l'occasion du débat budgétaire.

26 thèmes ont été abordés cette année. Comme chaque année, les observations de la Cour portent sur des opérations ponctuelles mais renvoient à des questions de fond, malheureusement récurrentes.

Votre Commission éprouve par conséquent toujours quelques difficultés à dégager de véritables et de nouvelles lignes de force. Cette tâche est cependant facilitée cette année par le fait que la Cour aborde un sujet jusqu'alors "hors champ" : l'activité législative.

En effet, la Cour n'épargne personne :

- ni l'administration centrale, peu capable de maîtriser la gestion de ses deux millions de fonctionnaires,
- ni les collectivités territoriales et les responsables locaux, peu enclins à mettre en oeuvre les réformes (la sectorisation psychiatrique),
- ni les entreprises ou établissements publics jugés parfois exagérément dispendieux,
- ni, cela est nouveau et mérite une attention particulière, le législateur, lui-même capable, selon la Cour, de précipitation, voire même d'une certaine légèreté.

Ainsi les différents thèmes abordés en 1988 peuvent être regroupés en trois rubriques principales :

- l'archaïsme, ou en d'autres termes, la perpétuation de pesanteurs,
- les négligences, à la fois dans la gestion, dans les options et dans les choix,
- l'encadrement de l'action de l'administration, en particulier par l'activité législative.

1. L'ARCHAÏSME OU LES PESANTEURS ADMINISTRATIVES

La Cour relève le manque ou la mauvaise adaptation de l'administration ou des établissements publics à remplir leurs missions. Trois cas peuvent être examinés :

- les effectifs,
- la gestion des personnels,
- l'efficacité de certains gestionnaires.

1.1. La lente adaptation des effectifs

Si la Cour souligne - et salue - les efforts de certaines entreprises publiques pour maîtriser leurs charges de personnels, elle relève également quelques cas de "suradministration" manifeste ou de sureffectifs, parmi lesquels certains organismes de gestion des dépenses sociales et surtout :

Le Groupement industriel des armements terrestres (1).

o Le G.I.A.T., avec 17 000 personnes en dix établissements industriels et un chiffre d'affaires de l'ordre de 7 milliards de francs, se situe au niveau des plus importantes sociétés françaises d'armement.

La Cour aborde naturellement le problème de fond, à savoir la définition d'une "véritable stratégie industrielle", sujet sur lequel la Cour - comme le souligne justement le Ministre de la Défense - n'a ni les moyens ni la vocation de se prononcer (2), mais aussi les problèmes plus concrets touchant aux personnels.

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 82 à 87.

(2) La brièveté de la réponse du Ministre de la Défense aux observations de la Cour des Comptes sur le groupe industriel des armements terrestres est significatif : selon cette réponse "la complexité du sujet impose au Ministre de la Défense de conduire un examen approfondi du dossier du GIAT qu'il n'est pas possible de mener dans les délais impartis par la Haute Juridiction".

La Cour constate l'existence de sureffectifs et regrette le faible nombre de cadres supérieurs dans l'établissement.

Selon la Cour, il s'agit, en premier lieu, de **restructurer le groupement lui-même** en le soumettant "aux disciplines de gestion qui s'imposent aux entreprises du secteur public ou privé". La Haute Juridiction prône des solutions drastiques puisqu'elle évalue les sureffectifs entre 5 000 et 7 000 personnes, soit davantage que les 3 000 personnes citées par le rapport du contrôle général des armées présenté en septembre 1986, et qu'elle envisage la fermeture des établissements les plus déficitaires dont le plan de charge est le moins assuré pour l'avenir.

Il s'agit, en second lieu, de **renforcer la compétence technologique du GIAT**, c'est-à-dire non pas rester cantonné dans la mécanique et l'assemblage mais être en mesure de spécifier et de contrôler le travail demandé à des fournisseurs de haute technologie. Pour ce faire, un renforcement de la proportion des cadres de niveaux supérieurs dans les effectifs totaux (actuellement 4 à 5 %) s'impose. La Cour, toutefois, ne se cache pas l'attrait des rémunérations offertes à l'extérieur qui fait partir de nombreux cadres civils après quelques années de service.

o Quelques observations peuvent être faites à ce sujet.

- Lors de son audition par la Commission des Finances le 26 octobre 1988, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de la Défense, a également fait part de ses préoccupations au sujet de la situation du GIAT; sans remettre en cause la qualité des hommes, il est estimé que les structures étaient relativement inadaptées et qu'il était nécessaire de réorienter l'établissement, de mieux utiliser le génie créatif de ses expériences, de s'engager plus résolument vers la voie de l'exportation et de la coopération internationale.

- En outre, il convient toujours d'être d'une grande prudence dans l'appréciation des sureffectifs. Le bilan, relativement satisfaisant qui dresse la Cour sur la SNCF notamment est parfaitement justifié. L'effort a porté en particulier, comme le souligne les magistrats, sur la maîtrise des coûts et des effectifs (- 30.000 agents entre 1983 et 1987). Mais, sans se prononcer sur les responsabilités, les accidents

dramatiques de ces derniers mois vont certainement amener la Société nationale à réajuster ses prévisions en matière d'effectifs.

1.2. La gestion difficile de certains personnels

La Cour est assez critique sur la gestion des personnels de l'Etat (voir ci- après les réformes mal préparées - la portée de l'autorisation parlementaire). Elle s'attarde en particulier sur celle des instituteurs (1) qui révèle une grande rigidité et une relative inadaptation aux besoins.

6 millions d'élèves, 60 000 écoles, 300 000 instituteurs : l'enseignement public du premier degré occupe une place fondamentale dans le système éducatif français. L'enquête menée par la Cour montre que l'amélioration de situation matérielle engagée en 1983 ne suffit pas à résoudre les problèmes posés par la gestion du corps des instituteurs qui présente aujourd'hui de graves imperfections.

o La première inadaptation est celle de la répartition des effectifs, avec une insuffisante prise en compte des évolutions démographiques.

Compte tenu du caractère favorable de l'évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement public du premier degré, les résultats obtenus ne témoignent pas d'une gestion optimale des emplois d'instituteurs. En particulier, celle-ci n'a pas su réaliser les redéploiements rendus nécessaires par l'évolution démographique.

Concernant la répartition géographique des instituteurs, de fortes inégalités subsistent entre départements aussi bien pour les "taux d'encadrement" que pour les moyens affectés hors des classes. S'agissant des taux d'encadrement, l'écart entre les départements les plus favorisés et les plus défavorisés ne s'est aucunement réduit en 10 ans (de 1974-1975 à 1984-1985). Les zones les plus défavorisées sont toujours les grandes concentrations urbaines à forte croissance démographique et les zones les plus favorisées se situent toujours dans les départements ruraux où la population augmente. A l'évidence, et malgré les mesures de déconcentration intervenues depuis la

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 46 à 64.

rentrée de 1987, la gestion des instituteurs ne sait pas prendre en compte les tendances démographiques.

o La seconde inadaptation est celle du "lieu" même de la gestion : le cadre départemental paraît mal adapté aux besoins de la gestion du corps.

La gestion des instituteurs se fait au niveau du département puisqu'elle relève pour l'essentiel de l'inspecteur d'académie dont les compétences ont été encore accrues par deux décrets du 17 juillet 1987. Toutefois la réelle déconcentration de la gestion ne s'accompagne pas toujours des contrôles nécessaires.

Cette insuffisance est particulièrement sensible pour les délégations d'emplois accordées aux inspections d'académie. La Cour a ainsi mis en évidence l'existence d'importants surnombres budgétaires provenant de délégations d'emplois excessives pour certaines catégories et pour certains départements.

La Cour estime qu'il est également regrettable que les inspections d'académie qui bénéficient de larges compétences pour gérer les instituteurs, ignorent totalement les conséquences financières des décisions qu'elles prennent et ne soient pas mieux associées à l'enquête "masse indiciaire" dont les données de base relèvent entièrement d'elles.

La mise en oeuvre des procédures d'inspection et de notation est peu satisfaisante. Les instituteurs sont trop peu inspectés. Le régime disciplinaire est actuellement sans grande portée, compte tenu du petit nombre de sanctions prononcées (moins de 100 par an depuis 1981) et de leur faiblesse.

Au sein d'un même département certains postes sont soumis à de trop fréquents renouvellements de titulaires et cette rotation rapide a pour résultat de confier les classes les plus difficiles aux personnels les moins expérimentés.

En ce qui concerne les mutations interdépartementales, la stricte application de la loi Roustan, relative au rapprochement des époux, crée des difficultés difficilement surmontables. Les listes d'attente sont longues. L'attrance pour les régions méridionales oriente fortement les mutations qui aboutissent à déformer la pyramide des âges du corps tant dans les régions d'arrivée que dans celles de départ et induisent des effets négatifs sur la gestion du corps.

o Troisième inadadaptation : les actions de formation continue ne sont guère efficaces.

En dépit des efforts budgétaires non négligeables qui ont été consentis -90 millions de francs en 1987, non compris les traitements des enseignants et des personnels administratifs, les actions de formation continue ne font pas l'objet d'une évaluation suffisante de la qualité des stages ou de leur utilité. En outre, l'effort de formation est très variable selon les départements. L'une des raisons de la médiocrité des résultats s'explique par ailleurs par l'insuffisance des moyens de remplacement des instituteurs en formation.

De même, alors que les moyens consacrés à l'éducation spécialisée ont été constamment renforcés depuis 1982, la mise en oeuvre de ces moyens fait apparaître plusieurs problèmes. En particulier, la Cour estime préoccupante la proportion d'instituteurs qui occupent des postes dans l'éducation spécialisée sans avoir reçu la formation adéquate.

o Quatrième inadadaptation : le dispositif de remplacement se détériore.

La Cour a relevé un taux d'absentéisme très élevé chez les remplaçants puisqu'ils sont absents deux fois plus souvent que les titulaires qu'ils sont chargés de remplacer. La montée de l'absentéisme neutralise entièrement l'effort réalisé ces dernières années pour améliorer le remplacement : 3 650 emplois supplémentaires de 1980 à 1986.

Dans certains départements, l'absentéisme croissant a eu des effets très néfastes sur le remplacement effectif des maîtres.

Plus inquiétant encore paraît être le fatalisme affiché par les responsables : lorsque le système fonctionne mal, c'est en raison de facteurs réputés objectifs et irrésistibles, tels que le relief ou les épidémies.

S'il apparaît difficile de définir précisément les raisons d'une telle situation, il est certain que le mauvais fonctionnement du système paraît inséparable de la faible motivation des conditions d'exercice des fonctions de remplaçant.

1.3. L'efficacité insuffisance de certains gestionnaires

Pour la Cour, les inadaptations ne touchent pas seulement aux effectifs, mais aussi aux méthodes.

Sans porter de jugement sur la qualité des hommes, la Cour s'interroge sur leur adaptation à remplir certaines missions, notamment de gestion.

Lorsque la Cour procède à l'examen des organismes sociaux, elle relève de nombreux cas de carences de gestion, qui ne garantissent pas, loin s'en faut, le bon emploi des fonds publics.

C'est le cas en particulier du **Fonds national de Solidarité** (1) dont la gestion, considère la Cour, n'est pas suffisamment rigoureuse : déclarations non contrôlées, absence de vérifications (notamment avec les déclarations fiscales), révisions de droits insuffisantes. Sur ce point, les instructions ministérielles sont très inégalement appliquées.

Les magistrats s'étonnent surtout, à l'examen notamment de la **Caisse d'assurance maladie de la région parisienne** (2), du peu d'intérêt que semblent porter les responsables à apurer des situations antérieures (la Cour des Comptes, et votre Commission des Finances avec elle, regrettent qu'il n'ait pas été institué un organisme liquidateur chargé du recouvrement des dettes de la caisse dissoute, tâche à laquelle les nouvelles caisses étaient peu intéressées), voire tout simplement à recouvrer des créances. Il y aurait sur ce point de graves négligences, alors même que les tiers (compagnies d'assurances) ou débiteurs (cliniques privées) sont solvables !

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 171 à 178.

(2) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 178 à 186.

2. LES NEGLIGENCES

Ces négligences - qu'il est toujours plus facile de relever à posteriori - apparaissent à la fois :

- dans la **gestion**, avec des **opérations mal préparées**,
- dans les **options**, avec des **investissements mal évalués**,
- et dans les **choix**, parfois tardifs.

2.1. Les négligences dans la gestion : des opérations mal préparées

Deux exemples peuvent être donnés, particulièrement intéressants.

2.1.1. La politique de réduction des effectifs à partir de 1984 (1)

A l'occasion de son examen de la gestion des personnels civils de l'Etat (1), la Cour dresse un bilan - mitigé - de la politique de réduction des effectifs. Elle regrette surtout l'absence de schéma directeur applicable au moyen terme.

La politique de réduction des effectifs amorcée en 1984 ne semble pas encore avoir atteint des résultats significatifs, puisqu'au 1er janvier 1987, le nombre total d'agents employés demeurait sensiblement supérieur à ce qu'il était six ans plus tôt.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de cette politique s'est faite selon des modalités quelque peu contestables.

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 31 à 46.

Elle a en effet été guidée par deux principes généraux : application à l'ensemble de l'administration d'une norme annuelle globale de suppression d'emplois (en pratique par le non remplacement d'une partie des fonctionnaires cessant leur activité), liberté laissée à chaque ministère pour le choix des emplois à supprimer.

L'absence de choix réel qui a, de ce fait, trop souvent caractérisé la mise en oeuvre de l'objectif général de réduction des effectifs n'est pas satisfaisante.

Cette méthode pose en effet plusieurs problèmes :

o D'une part, l'uniformité de traitement quasi-généralisée entre ministères, et, au sein de chaque ministère, entre les services empêche de faire porter en priorité les efforts sur les services dont les missions sont appelées à décliner ou sur ceux où les frais de productivité potentiels sont les plus élevés. Elle ne correspond en tout cas en rien à la recherche d'une plus grande efficacité.

o D'autre part, on observe une forte concentration des suppressions d'emplois sur les catégories C et D, sans qu'il soit assuré que les fonctions assumées par les agents moins qualifiés disparaissent au rythme de la suppression des emplois correspondants. De fait, la concentration au bas de l'échelle des emplois supprimés, si elle se poursuivait, pourrait à terme se traduire par des discordances importantes entre la ventilation par catégorie des emplois autorisés et les effectifs réels.

o Par ailleurs, la diminution des effectifs rend plus difficile le déroulement de carrière des agents et l'adéquation géographique des effectifs aux besoins des services.

Enfin, la contraction des effectifs s'est opérée exclusivement par réduction des flux d'entrée, c'est-à-dire des recrutements. Or, sous peine de voir certains services se scléroser ou de devoir procéder, dans quelques années, à des recrutements massifs, il est essentiel de maintenir un niveau annuel minimum de recrutements.

En tout état de cause, si la politique de réduction des effectifs se prolonge, il apparaît indispensable de procéder à une réflexion préalable conduisant à l'élaboration d'un véritable schéma directeur d'organisation des services, décrivant pour chaque administration concernée les évolutions prévisibles et souhaitables à moyen terme.

2.1.2. L'informatisation

La Cour ne traite pas globalement de ce sujet, pourtant, à l'occasion de l'examen de tel ou tel service, la critique revient comme une constante : l'informatisation n'a pas été correctement menée.

Deux critiques sont formulées :

- une critique technique. La Cour, comme les services, évoque parfois la défectuosité des systèmes.

Dans son analyse de l'informatique au Ministère de l'Intérieur (1), la Cour, par une formule lapidaire et percutante, résume les développements consacrés à cette question : "de conception ancienne, les applications informatiques utilisées ont des fonctions limitées et apportent peu d'aide à la gestion et aux décisions ; l'utilisation en est malaisée, les délais de production des résultats sont longs, les coûts d'exploitation élevés..."

La Haute Juridiction mentionne ensuite de nombreux exemples : l'informatisation des préfectures repose, ainsi, sur 455 logiciels différents, ce qui implique de nombreux doubles emplois. S'agissant de l'informatisation du fichier des permis de conduire, la situation n'est guère plus satisfaisante : commencée dès 1972, cette informatisation n'empêche pas la moitié des opérations d'être encore effectuée manuellement.

- une critique de fond. L'absence de préparation et l'application "désordonnée et coûteuse" de l'informatisation.

Dans le cas du Ministère de l'Intérieur, la Cour note que le schéma directeur informatique du ministère, établi avec retard en 1984, ne fixe ni priorités, ni échéancier et que le coût des réalisations projetées apparaissait très sous-estimé.

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 64 à 69.

Les problèmes d'adaptation des techniques et des hommes sont à l'origine de déboires (retours aux comptes manuels!...), voire de désordres "d'une gravité exceptionnelle". La critique est récurrente et revient à chaque fois que la Cour commente l'informatisation (notamment dans les organismes sociaux : Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne, protection sociale des bateliers, gestion de l'Assedic à Paris (1)).

S'agissant de l'informatisation, la Cour s'interroge le plus souvent sur la façon désordonnée dont elle a été menée, qui n'a fait qu'accroître les dépenses de gestion.

2.2. Les négligences dans les options, avec des investissements mal évalués

Il s'agit là d'une critique traditionnelle de la Cour, relevant les dépassements de devis, les procédures irrégulières, les surcoûts d'opérations...

Le rapport 1988 a connu, les années précédentes, son lot d'opérations "douteuses" et coûteuses. C'est le cas notamment du super phare d'Ouessant (2).

Décidé en 1982, après la catastrophe de l'Amoco-Cadiz de 1978, le projet de réalisation d'un "super phare" au large d'Ouessant, entrepris en 1985 et abandonné en 1986, a coûté en définitive 160 millions de francs. Des erreurs de conception, des études techniques insuffisantes, une exécution mal conduite, expliquent ce coûteux échec.

En raison des risques de la navigation dans cette zone, l'organisation maritime internationale (O.M.I.) avait décidé, en 1979, d'éloigner à 27 milles d'Ouessant la circulation des pétroliers. Mais la France, en accord avec l'Angleterre, fit approuver en 1981 l'éloignement à 24 milles de tous les couloirs de navigation moyennant la construction, en pleine mer, d'un phare dont le coût, entièrement à sa charge était évalué à 250 millions de francs.

(1) Rapport Cour des Comptes, pages 178 à 194.

(2) Rapport Cour des Comptes, pages 102 à 107.

Le choix, financièrement coûteux, s'est aussi avéré techniquement discutable : le principe d'une structure fixe implantée à 130 mètres de profondeur a été retenu sans que soit exactement connue la consistance des sols appelés à supporter l'ouvrage. Or les résultats d'une troisième campagne de sondages ont conclu au manque de fiabilité du projet, mais n'ont été connus qu'après la signature du marché !

L'opération a ensuite été menée dans des conditions critiquables. Des infractions à la règle de la concurrence ont été commises, lors du choix des entreprises, afin d'alimenter le plan de charge de chantiers navals en difficulté - inutilement puisque les deux entreprises en cause n'ont pas tardé à cesser leur activité -.

Coûts prévisionnels et délais étaient dès lors vite dépassés (de 250 à 500 MF, de 17 à 33 mois). Mais, comme le souligne le Ministre de la Mer, "les aléas de la mer entre les mois de décembre à avril interdisent pendant cette période les travaux de mise en place des infrastructures". Ce dernier détail aurait pu, sans doute, être perçu par un oeil averti...

Après six années d'études et de dépenses, la confirmation tardive que l'instabilité des sols ne laissait place à aucune solution technique d'un coût acceptable, et le fonctionnement satisfaisant du dispositif de séparation du trafic mis en place en 1979, le projet fut abandonné. Au total, 160 millions de francs ont donc été dépensés sans résultat, 20 % au titre des études préalables, 40 % pour les travaux réalisés et 40 % pour indemniser les entreprises.

La légitime émotion qu'a suscitée en son temps la pollution causée aux côtes de Bretagne par le naufrage de l'Amoco Cadiz ne suffit pas à justifier les errements dénoncés par la Cour des Comptes.

o Par ailleurs, certaines critiques de la Cour ne sont pas toutes fondées, et la critique des activités hôtelières du groupe Air France (1) paraissent bien excessives.

La Cour se livre à une très vive critique des "mésaventures" d'Air France avec ses activités hôtelières menées au travers de sa filiale des "Hôtels Méridien", créée en 1972 et aujourd'hui gestionnaire de 50 hôtels.

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 218 à 223.

Votre Commission ne peut suivre entièrement les conclusions de la Haute Juridiction.

Il ne peut être nié qu'une opération - celle du Méridien de San Francisco - a été source de "déboires" et apparaisse particulièrement "regrettable". Faut-il pour autant remettre en cause une stratégie, un développement, qui a été dans l'ensemble profitable à la compagnie nationale ?

En premier lieu, contrairement à ce qu'affirme la Cour au travers de mauvais exemples (Pan Am, T.W.A. contraints d'abandonner leurs hôtels pour faire face à de graves difficultés financières des compagnies-mères), de nombreux transporteurs, notamment européens, continuent de s'intéresser activement à l'hôtellerie afin de bénéficier d'une synergie entre cette activité et le transport aérien.

En second lieu, la technique de gestion retenue dite "contrat de gestion", critiquée par la Cour, est utilisée de façon courante dans l'hôtellerie. Cette technique permet de séparer l'immobilisation, financée par un investisseur privé, local, qui encaisse les bénéfices, et la gestion qui revient à la société Méridien. Ce qui apparaît à la Cour comme "une implantation mal répartie, non planifiée" n'est en réalité que le résultat des opportunités offertes par des investisseurs locaux. Cela permet de créer un effet de chaîne sans mobiliser des capitaux importants.

Certes, toutes les opérations n'ont pas été profitables. Indépendamment de certains choix ponctuels, il existe aussi, et la Cour omet de le souligner, une fragilité inhérente à l'activité touristique, très dépendante, pour l'activité de luxe, des mouvements de change.

Ainsi, les années récentes n'ont pas été faciles pour l'hôtellerie de luxe en raison notamment :

- de la poursuite de la baisse du dollar affectant la contre-valeur en francs des recettes encaissées dans cette monnaie et le pouvoir d'achat des clientèles de ces zones monétaires ;
- de la baisse du prix du pétrole et donc des revenus des pays producteurs ;
- de la poursuite de conflits locaux.

La Commission se doit de garder un oeil critique aux observations de la Cour. Des critiques plus modulées, ou réservées, à tel ou tel choix spécifique, auraient certainement eu

plus de force que ce curieux réquisitoire à l'encontre de la compagnie nationale.

2.3. Les négligences dans les choix

Cette critique est certainement beaucoup plus forte et fondée, et renvoie à la maxime bien connue "gouverner, c'est choisir".

En dehors des opérations secondaires qui ont pu souffrir de cette absence de choix, ce défaut peut être évoqué par deux opérations lourdes :

- les hésitations passées : avec la sidérurgie,
- l'absence de choix futurs : avec la poste.

2.3.1. Les hésitations passées : sociétés sidérurgiques et sociétés de conversion

Sans nier la persistance des difficultés ou le fondement de certaines critiques, votre Commission considère qu'il est toujours plus facile de critiquer a posteriori l'absence de choix ou les négligences passées, sans connaître tous les éléments de la décision, notamment les éléments sociaux et humains, toujours déterminants dans les problèmes de cette nature.

o La Cour examine en premier lieu la gestion du secteur des produits longs (1), à travers le cas des deux sociétés sidérurgiques constituées le 1er janvier 1985 par les groupes Usinor et Sacilor, dans le secteur d'activité des produits longs (Unimétal pour l'activité des produits longs courants et Ascométal pour les aciers longs spéciaux). Elle constate que deux ans après leur création, leurs résultats sont encore nettement déficitaires, ce qui traduirait, selon la Cour, une restructuration industrielle inachevée.

Les magistrats de la Cour soulignent tout d'abord les **difficultés et incertitudes des plans de redressement** adoptés

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 207 à 211.

en 1984, 1985 et 1986, et s'interrogent sur les chances de réussite d'un plan de réduction de la capacité des trains de laminoir non accompagnée d'une diminution de la production d'acier en amont.

Surtout, la Cour souligne que les concours des actionnaires ont été inférieurs aux sommes escomptées, et que la collaboration industrielle entre les deux sociétés est restée faible, voire que celles-ci se sont trouvées en concurrence, la spécialisation de leurs métiers n'apparaissant pas évidente.

La cour des Comptes constate donc que **le redressement du secteur des produits longs n'est pas achevé.**

Elle considère que la poursuite des restructurations est indispensable afin d'assurer la pérennité du secteur des produits longs, car le redressement des prix de vente qui se fait actuellement jour, ne peut -seul- permettre le retour à l'équilibre des sociétés Unimétal et Ascométal.

A la lumière de cette analyse, votre Commission des Finances considère qu'une grande prudence paraît de mise en la matière : lors de son examen du secteur des produits plats en 1986 (1), la Cour des Comptes estimait compromises ses perspectives de redressement. Or, celui-ci a dégagé un bénéfice courant de 1,2 milliard de francs en 1987.

La Cour examine, en second lieu, les **sociétés de conversion de la sidérurgie.**

Afin de remédier aux conséquences, parfois dramatiques, de la crise de la sidérurgie, les deux groupes français de ce secteur - Usinor et Sacilor - ont créé en 1982 et 1983 sept sociétés de conversion, filiales à objet social et aux modalités d'intervention très larges.

Deux critiques principales ressortent de son enquête : d'une part les sociétés de conversion n'ont pu assurer un véritable accompagnement industriel des restructurations de la sidérurgie, d'autre part, leur gestion a été empreinte d'erreurs, source d'échecs financiers importants.

Mal définie par l'Etat, la mission des sociétés de conversion n'a pas été maîtrisée par les groupes sidérurgiques.

Créées en fonction des difficultés des bassins d'emploi sidérurgiques (Lorraine et Nord principalement), les sociétés de conversion ont vu leur mission osciller entre deux extrêmes : le

(1) Rapport Cour des Comptes 1986, pages 189 et suivantes.

développement local au sens large et l'accompagnement de la restructuration de la sidérurgie uniquement.

De ce point de vue, était-il par exemple justifié que la Solodev participe au parc de loisirs dit "Le nouveau monde des Schtroumpfs" ?

La Cour constate donc qu'incertaine dans ses objectifs, insuffisamment coordonnée avec les mesures sociales prises par ailleurs en faveur des personnes touchées par les suppressions d'emplois dans la sidérurgie, imprécise dans son contenu financier, la mission a rencontré qu'un succès limité.

Ce constat, selon la Cour, est également le reflet de l'échec de plusieurs opérations, conclues trop rapidement et sans précaution. Ainsi, Sodilor a signé, en 1983 et 1984, trois conventions avec une société ayant pour objet de développer diverses innovations sur le plan industriel. Fin 1986, la perte définitive s'élève à 17,5 millions de francs et aucun emploi n'a été créé. La même constatation peut être faite à propos d'une opération de fabrication de trophées sportifs engagée par Sodonor, qui s'est soldée par une perte de 16,4 millions.

En définitive, votre Commission des Finances se félicite de l'attention de la Cour à ces questions. Elle rappelle que si la situation financière de la sidérurgie française semble s'améliorer, la reconversion des hommes touchés par le déclin de cette activité est loin d'être achevée. Certes, les dépenses très importantes engagées par ailleurs pour éviter ce déclin pourtant inéluctable peuvent faire apparaître comme sévère le jugement a posteriori de la Cour des Comptes sur l'action des sociétés de conversion. Mais, la mémoire des chiffres ne condamne pas, a priori, la poursuite d'une mission de conversion.

2.3.2. Les incertitudes actuelles : les services financiers de la poste (1)

Cette partie du rapport est certainement l'une des plus intéressantes du rapport annuel. D'une part, elle illustre de façon éclatante le problème et les difficultés des choix que sont supposés faire les responsables. D'autre part, les observations de la Haute Juridiction sur les comptes chèques postaux méritent une attention particulière car ce produit est au coeur des relations financières difficiles qu'entretient le budget annexe avec le Ministère des Finances.

- La rémunération par le Trésor des fonds des comptes chèques postaux

S'agissant de la rémunération par le Trésor des fonds des C.C.P., la Cour rappelle la quasi-suppression de cette rémunération (son taux avait été fixé à 0,01 %) entre 1984 et 1986, puis son rétablissement sous la forme d'une dotation budgétaire de 3,5 milliards de francs en 1987.

La Cour considère que la quasi-disparition depuis 1984 de toute rémunération rationnellement déterminée risque à terme de remettre en cause les efforts de modernisation de la gestion et de redéploiement commercial engagés ces dernières années ; elle estime que le régime en vigueur de la rémunération des fonds des C.C.P. est un frein à l'effort de collecte ; il lui semble indispensable pour l'avenir que les relations entre la Poste et le Trésor soient clarifiées.

L'analyse de la Haute Juridiction demande toutefois à être affinée. En effet, la rémunération des fonds des C.C.P. par le Trésor n'est pas véritablement forfaitaire : elle a été fixée à un taux de 3 % par arrêté conjoint du Ministre des Finances et du Ministre des P. et T. en date du 17 novembre 1987.

Le problème est celui du niveau de cette rémunération apparemment - ce que le Ministre des P. et T. confirme - insuffisante pour couvrir les frais de collecte. La Poste propose donc "un dispositif de rémunération fondé à la fois sur le taux du marché monétaire et sur un taux de collecte négocié avec le Ministère des Finances et assorti d'un objectif d'amélioration de la productivité".

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 69 à 76.

Le Ministère des Finances estime, quant à lui, que la Poste pourrait certes obtenir "une rémunération de marché" pour les dépôts à vue collectés par les C.C.P. et que les recettes du budget annexe en seraient alors accrues de 8 milliards de francs. Mais il considère que le problème des services financiers de la Poste doit être appréhendé globalement et tenir compte du régime exorbitant du droit commun et exceptionnellement favorable des produits de la Caisse nationale d'épargne.

Ce débat dont le rapporteur spécial du budget annexe des P. et T. au sein de votre Commission des Finances se fait l'écho chaque année apparaît difficilement soluble tant les oppositions apparaissent tranchées sur ce point comme sur celui de l'élargissement de la gamme des prestations financières de la Poste.

- L'élargissement des prestations des services financiers de la Poste

Cet élargissement semble précisément indispensable à la Cour des Comptes. Elle estime en effet que les pertes de parts de marché subies par les C.C.P. "s'expliquent en grande partie parce que la gamme des produits offerts est incomplète": les C.C.P. ne peuvent fournir aux particuliers la plupart des prestations courantes liées à la gestion d'un compte de dépôt et notamment ne sont pas autorisées à accorder des prêts à leurs clients sauf un découvert récemment porté à 5 000 F.

Le Ministre des P. et T. abonde naturellement dans le sens de la Haute Juridiction. Analysant le cycle "épargne-endettement-épargne" qui caractérise le comportement de nombre de ménages, la Poste estime que ses réseaux qui ne peuvent fidéliser leur clientèle dans la phase d'endettement, les voit disparaître sans espoir de retour.

L'opposition du Ministre des Finances à un tel élargissement est d'une grande fermeté puisqu'il n'hésite pas à faire appel à la responsabilité qu'ont les autorités publiques "du maintien d'un certain ordre économique". Cet ordre économique serait menacé par la distribution des crédits par les services financiers de la Poste car ses répercussions seraient "tout à fait considérables sur l'activité bancaire de notre pays avec ses conséquences sur l'emploi". En effet, la progression des parts de marché de la Poste ne pourrait être acquise que sur les banques existantes compte tenu de la "surbancaisation" actuelle.

Or cette progression ne se ferait pas dans des "conditions loyales de concurrence" car le Ministère des Finances estime que la distribution de crédits par la Poste pourrait être pratiquée à un prix de dumping car elle pourrait se développer, au travers de 26 000 guichets, sans coût supplémentaire significatif ; à plus longue échéance, la Poste pourrait amortir ses frais de réseau sur deux activités dont l'une constitue un monopole public.

Un point commun toutefois au raisonnement de la Cour des Comptes et du Ministère des Finances : la référence à l'échéance de 1992. Mais les conclusions tirées sont parfaitement contradictoires : la Haute Juridiction estime que la Poste doit s'y préparer face aux services financiers des offices postaux des autres Etats membres grâce précisément à l'élargissement de la gamme de ses produits ; le Ministère des Finances considère, pour sa part, qu'il serait imprudent de s'engager dans cette voie au moment où les grandes entreprises bancaires françaises doivent faire face "dans un cadre européen désormais ouvert à une concurrence de plus en plus vive des autres pays".

"Ordre économique" et défense de l'emploi dans les banques d'un côté, de l'autre, souci de rentabiliser le réseau des 26 000 guichets de la Poste, particulièrement en milieu rural, votre rapporteur ne saurait arbitrer un débat aussi sensible.

3. L'ENCADREMENT LEGISLATIF DE L'ACTION PUBLIQUE

Outre ses développements habituels sur l'exécution des lois de finances, la Haute Juridiction fait quelques observations sur le contenu, voire l'opportunité des interventions du législateur.

La Cour aborde là un champ inhabituel, dans la mesure où il appartient plutôt à la Cour de contrôler le respect des lois, que de critiquer celles-ci. En réalité, la Cour fait l'un et l'autre, laissant le législateur satisfait d'être défendu mais aussi, peut-être, gêné d'être "égratigné".

La Cour met notamment en cause le caractère hâtif de certaines décisions. Les responsabilités sont cependant partagées, et la Haute Juridiction renvoie dos à dos l'exécutif et le législatif.

3.1. Les lois de finances

Sur ce premier point, la Cour prend en quelque sorte "le parti du législateur", en recensant certaines irrégularités de l'exécutif.

Les observations de la Cour porte d'une part sur la fiabilité des prévisions, et d'autre part sur le respect des lois de finances.

3.1.1. La fiabilité des lois de finances

A l'occasion de l'examen de la gestion des personnels civils de l'Etat (1), la Cour estime que l'évaluation des crédits ouverts par la loi de finances est très approximative, en raison des défaillances de l'administration : défaillance de l'administration en premier lieu à se compter, défaillance à prévoir en second lieu.

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 31 à 46.

Sauf exception (P.T.T et Finances pour les directions à gros effectifs), les ministères ne sont pas aujourd'hui en mesure de connaître avec précision et dans des délais convenables l'état exact de l'ensemble de leurs personnels, ni de rapprocher ces informations des effectifs budgétaires autorisés par corps et par grade. Les systèmes d'information existants présentent de sérieuses déficiences et les instruments de prévision sont rudimentaires. L'incertitude est parfois considérable : ainsi, au ministère de l'Équipement, aucun renseignement n'a pu être obtenu sur les effectifs d'agents d'exploitation non titulaires depuis 1983, soit, pour la période considérée, une "erreur" de 2.000 à 4.000 agents.

Cette déficience vaut pour la gestion des emplois, mais également pour celle des crédits de rémunérations principales, qui fait apparaître de graves insuffisances, tandis que les prévisions de dépenses manquent singulièrement de rigueur.

Ainsi, à la fin de 1986, des insuffisances de crédits sont apparues sur de nombreux chapitres de rémunérations principales, ce qui a rendu nécessaire des abondements de dotations parfois considérables : de fait les insuffisances étaient de l'ordre de 1.300 millions de francs pour le budget de l'enseignement scolaire, 200 millions pour les services du ministère des Finances, et 75 millions pour les budgets de l'Agriculture et de l'Enseignement.

D'autres motifs plus techniques rendent les prévisions aléatoires : c'est le cas notamment de la sous-estimation du vieillissement des effectifs d'emplois, de la non prise en compte du surcoût occasionné par les règles de rémunération du travail à temps partiel lorsqu'il est exercé à 80 % ou 90 % de la durée normale, et de la sous-évaluation des majorations de traitement liées aux fonctions exercées outre-mer.

Au total, d'une manière générale, l'évaluation des crédits de rémunérations ouverts par la loi de finances initiale est devenue, d'année en année, de moins en moins fiable.

La Cour relève également des pratiques administratives contraires aux règles du droit budgétaire

L'ordonnance du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, dispose dans son article premier que les créations d'emplois ne peuvent résulter que d'une loi de finances. La Cour a relevé divers cas où ces dispositions étaient méconnues.

Ainsi, au ministère de l'Education nationale, le nombre d'emplois d'instituteurs considérés comme susceptibles d'être pourvus, excédait au début de 1987 de 900 celui des emplois budgétaires autorisés par la loi de finances.

Dans tous les cas, une remise en ordre s'impose afin de redonner son plein effet à la limite que constituent les emplois budgétaires autorisés par le Parlement.

3.1.2. L'exécution des lois de finances de 1986 et la gestion des autorisations budgétaires (1)

L'article 2 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances (2) dispose que "seules des lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année". Il existe cependant des exceptions à cette règle, notamment la procédure des décrets d'avances, qui ouvre des crédits supplémentaires et celle des annulations de crédits. L'une et l'autre sont cependant soumises à des conditions de fond.

Ces conditions exigeantes mais conformes à la dignité qu'il sied de conférer à l'autorisation législative en matière budgétaire ne sont que très partiellement respectées par le pouvoir exécutif.

o Appréciation des conditions posées aux décrets d'avances

Selon l'ordonnance relative aux lois de finances (article 11-2°), le Gouvernement peut ouvrir des crédits supplémentaires par décret pris sur avis du Conseil d'Etat sous plusieurs conditions : il faut qu'il y ait **urgence** à ouvrir ces crédits ; il faut que **l'équilibre financier** ne soit pas affecté ; enfin, cette ouverture de crédit doit être ratifiée par le Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

Estimant ces conditions réunies, le Gouvernement a ouvert par décret d'avances du 26 septembre 1986, 630 millions de francs supplémentaires.

L'urgence apparaît aux yeux de la Cour contestable. Elle résultait en l'espèce de la nécessité de faire face aux conséquences sociales et industrielles du dépôt de bilan de la

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 7 à 14.

(2) Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959.

société Normed. La Cour observe, en effet, que "la décision prise en juin 1986 de cesser toute subvention exceptionnelle rendait ce dépôt de bilan **prévisible** et que la nécessité reconnue dès l'origine d'accompagner cette cessation d'activité de mesures propres à en atténuer les effets aurait dû conduire à soumettre des dispositions financières correspondantes au Parlement lors de l'examen de la première loi de finances rectificative" (loi du 11 juillet 1986).

Au crédit de l'exécutif, on observera, toutefois, que le projet de loi de finances rectificative a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 18 avril 1986, et qu'il n'est donc pas certain que le Gouvernement ait été en mesure de tirer les conséquences de sa décision de juin 1986 dès l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 1986. Par ailleurs, ce décret d'avances portait sur des sommes au demeurant modestes (630 MF).

- En revanche, les observations de la Cour restent d'actualité en 1988 puisqu'un décret d'avances du 10 juin 1988 porte sur l'ouverture de 4.410 millions de francs de crédits nouveaux.

L'analyse du rapport au Premier Ministre qui accompagne ce décret d'avances permet de **mesurer l'urgence** respective des mesures proposées :

Crédits ouverts	Secteur	Mesures proposées	Nature de l'urgence
1 205 M.F. (C.P.) 349 M.F. (A.P.)	Education	<ul style="list-style-type: none"> ● Rattraper des retards de paiement (loyers dus aux collectivités locales, indemnités aux membres des jurys d'examens et de concours, arriérés en matière de fonctionnement) ; ● Prolonger jusqu'à la fin de l'année des actions financées en demi-année (aide à l'insertion des jeunes en difficulté, développement des stages en entreprise) ; ● Entreprendre en urgence les achats et les travaux indispensables pour enrayer la dégradation des établissements d'enseignement (achat d'équipements pour l'enseignement technologique, rénovation des locaux et des cités universitaires, achat de livres pour les bibliothèques universitaires) ; ● Respecter des engagements pris et non financés (relèvement du taux des heures supplémentaires) ; ● Préparer la rentrée (en prévoyant les crédits nécessaires au développement des heures supplémentaires, notamment dans les zones d'éducation prioritaire) ; ● relever le taux des bourses universitaires ; ● mettre en place les crédits du fonds d'aide à l'innovation pédagogique. 	« Répondre aux besoins les plus urgents de la prochaine rentrée. »
1 484 M.F.	Emploi	Financer les principales actions de formation mises en œuvre depuis le début de l'année.	« Mener à bien les mesures envisagées dès l'arrivée en septembre prochain de nombreux jeunes sur le marché du travail. » (Non précisée)
400 M.F. (C.P.)	Recherche	<ul style="list-style-type: none"> ● Développer le soutien à la recherche industrielle ; ● Financer des programmes de recherche dans les domaines de l'électronique et de l'informatique sur la base d'appels d'offres déjà lancés et dépouillés ; ● Accroître le nombre des chercheurs étrangers accueillis dans les laboratoires français ; ● Relever le niveau des allocations de recherche ; ● Financer l'aide de l'A.N.V.A.R. au recrutement des chercheurs dans l'industrie ; ● Augmenter les moyens de la recherche universitaire. 	
116 M.F.	Affaires sociales	Lutte contre la pauvreté.	« Préparer le lancement du dispositif d'urgence qui devra être opérationnel à l'automne. »
305 M.F. (C.P.)	Culture	<ul style="list-style-type: none"> ● Abondement des dotations du cinéma, des institutions et organismes en déficit, des grands projets. ● Réforme du corps des conservateurs. ● Participation à l'acquisition d'œuvres d'art. ● Préparation du bicentenaire de la Révolution française. 	« Remettre à niveau les dotations culturelles principalement dans les secteurs où des besoins urgents existent. » « Financer des décisions déjà prises. »
250 M.F. (C.P.) 600 M.F. (A.P.)	Logement	<ul style="list-style-type: none"> ● Entretien. ● Développement social des quartiers. ● Aide à l'amélioration de l'habitat. 	« Répondre aux besoins les plus urgents. »
200 M.F. (C.P.) 40 M.F. (A.P.)	Intérieur	<ul style="list-style-type: none"> ● Financement des élections législatives. ● Aide aux travaux d'équipement des collectivités locales. 	
400 M.F.	Compte de prêts	<ul style="list-style-type: none"> ● Participer au nouveau programme de prêts de la Banque mondiale en faveur des pays les moins avancés. 	« Faire face aux mises en place de financements déjà décidés. »

o Appréciation des conditions posées aux annulations de crédits

S'agissant précisément des annulations de crédits, la Cour des Comptes donne une définition des exigences de l'article 13 de l'ordonnance organique lequel dispose que "tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du Ministre des Finances après accord du Ministre intéressé".

La Cour considère en effet que les crédits visés par l'article 13 précité sont ceux "qu'il est, par excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible et non seulement inopportun, d'utiliser ou du moins d'utiliser intégralement aux dépenses en vue desquelles ils ont été ouverts".

Cette définition n'est à l'évidence que très partiellement respectée par le pouvoir exécutif.

Ainsi, pour ce qui est de l'exercice 1986, exercice pour lequel les annulations ont atteint 21,6 milliards de francs (contre 15,1 milliards de francs en 1985), la Cour relève une grande diversité de motifs tous aussi peu fidèles à l'esprit voire à la lettre de l'article 13 de l'ordonnance organique :

- compensation à des ouvertures de crédits nouveaux ;
- réduction artificielle de crédits ouverts sans prise en compte des besoins réels du chapitre conduisant donc à des ouvertures de crédits ultérieurs ou à des insuffisances ;
- décision de diminuer des concours budgétaires à des organismes ou à des actions déterminés.

Tout en reconnaissant que l'effort entrepris en 1985 pour ramener la gestion des autorisations budgétaires dans le cadre juridique tracé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 a été poursuivi en 1986, la Cour des Comptes constate que "la répétition, année après année, des mêmes irrégularités traduit la permanence de comportements qui ont pour effet de restreindre la compétence constitutionnelle du pouvoir législatif en matière budgétaire".

Votre rapporteur ne saurait trop approuver ce rappel indispensable quoique légèrement désabusé tant il est vrai, dans

le domaine de la gestion des autorisations budgétaires, que l'exception, voire l'irrégularité, devient progressivement la règle.

M. le Premier Ministre, dans une circulaire récente relative à la méthode de travail du Gouvernement (1), dans le chapitre consacré au "respect du législateur", écrivait que "le vote de la loi est l'acte fondamental de la vie de la démocratie"; il précisait plus loin **"présenter un projet de loi au Parlement constitue pour un membre du Gouvernement un honneur beaucoup plus qu'une charge"**. Puissent les Ministres des Finances successifs être sensibles à cet honneur et ne pas faire l'économie, comme trop souvent par le passé, du dépôt d'un projet de loi de finances rectificative.

3.2. Les lois ordinaires

Examinant les lois de finances, la Cour avait noté les nombreuses atteintes à l'autorité du Parlement. Concernant les lois ordinaires, la Cour est en revanche beaucoup plus nuancée et formule même, en des termes à peine voilés, des critiques à l'encontre du législateur souvent coupable, selon elle, de précipitation.

Comme il a été dit, la Haute Juridiction aborde là un champ inhabituel et d'ailleurs à la limite de ses compétences. Cela suppose de la part de votre Commission un examen circonstancié et une appréciation, à son tour, nuancée.

3.2.1. Les réformes insuffisamment préparées : exemple de la lutte contre les maladies mentales (2)

La Cour note plusieurs cas de réformes mal préparées. C'est le cas de la loi du 11 juin 1983, sur la titularisation du personnel en service dans l'administration dont, note la Cour, "certaines dispositions se sont avérées rigides au point d'être inapplicables". C'est aussi - et surtout - le cas de la loi sur la sectorisation psychiatrique sur laquelle la Cour est assez sévère.

La psychiatrie publique occupe une place importante dans le système sanitaire et social français : elle dispose de 112.000 lits, emploie 113.000 agents, prend en charge 740.000 patients

(1) Circulaire du 25 mai 1988, J.O. du 27 mai 1988, page 7381 et suivantes.

(2) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 159 à 171.

par an, pour un coût de l'ordre de 35 milliards de francs, tous services confondus (dépistage, prévention, soins, post-cures).

La Cour, qui a effectué cette enquête avec le concours de neuf chambres régionales, déplore la mauvaise organisation de ce service. Parmi les nombreuses critiques, dont beaucoup tiennent aux particularismes locaux, deux peuvent être soulignées de la part de votre Commission, puisqu'elles touchent l'activité législative d'une part, les financements d'autre part.

o La Cour déplore en premier lieu l'absence de règle claire. La critique est cependant contradictoire s'agissant de l'intervention du législateur, puisque celle-ci est jugée à la fois trop tardive et trop précipitée.

Près de 150 ans séparent les deux lois principales relatives à l'organisation de la lutte contre les maladies mentales : la loi de 1838 sur les aliénés qui a prescrit à chaque département de créer un établissement spécialisé, la loi du 31 décembre 1985 qui peut être considérée comme la charte de sectorisation psychiatrique, confirmant le transfert des patients vers des activités extra hospitalières. Entre ces deux lois, l'organisation de la psychiatrie moderne a été tentée par une succession de mesures réglementaires, voire des circulaires, notamment la circulaire de mars 1960 qui prévoit la sectorisation. Dans ces conditions, "les directives initiales sont restées lettre morte sauf lorsque des initiatives locales ont pallié l'insuffisance des textes".

La réforme de 1985 que la Cour juge "insuffisamment préparée" n'a pas remédié à cette situation.

Au cours du second semestre 1985, trois lois concernant les maladies mentales ont été adoptées. Si la Cour ne va pas jusqu'à dire que c'est "deux de trop", elle exprime ses doutes sur l'efficacité de cette réforme, non seulement en raison du retard dans la parution des mesures réglementaires, mais surtout de l'absence de bilan exhaustif de la situation, tant sur le plan matériel que financier.

S'il est établi qu'il existe, globalement, d'importantes surcapacités, la situation concrète est mal connue.

o Cette dernière observation renvoie et souligne l'acuité des problèmes financiers. Ces problèmes peuvent être envisagés tant au niveau global que particulier.

En dépit des financements importants que supposait ce "programme prioritaire" inscrit dans le IX^e Plan (600 MF du budget de l'Etat - mais 20 % seulement ont été engagés - , 900 MF

de prêts de la Caisse des dépôts), il n'est pas possible de savoir avec précision ce qui a été fait. La Cour souligne qu'"il est particulièrement regrettable que pour un secteur aussi sensible, dans lequel le maintien des capacités d'accueil mal utilisées impose de lourdes charges à l'assurance maladie, le ministère des Affaires sociales n'ait pu se donner les moyens d'apprécier réellement les effets de sa politique".

Le mode de financement même des structures hospitalières n'est pas exempt de critiques. La loi de 1983 de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales a mis à la charge de l'Etat les interventions extra-hospitalières. La loi de finances pour 1986 a unifié le financement de l'ensemble des dépenses intra et extra-hospitalières qui incombe désormais aux régimes d'assurance maladie et se réalise par la "dotation globale de fonctionnement" arrêtée chaque année par le préfet pour chaque hôpital.

Toutefois, de nombreux problèmes ponctuels restent en suspens car les modalités de prise en charge par les organismes de sécurité sociale varient selon la nature de l'établissement.

o Deux leçons complémentaires peuvent être tirées de cette analyse.

La première, sur un plan juridique, est d'exprimer ses réserves sur la hiérarchie des normes et, notamment, la séparation des domaines législatif et réglementaire. Il n'est pas inutile de rappeler que la loi du 31 décembre 1985 reprend, pour partie, les dispositions d'une circulaire de 1960. Une procédure équivalente a d'ailleurs été utilisée à nouveau un peu plus tard, en 1987, puisque la loi sur le mécénat reprend, mot pour mot, le texte d'une circulaire du ministère des Finances.

Une telle pratique mériterait qu'on s'y attarde, soit pour abandonner d'inutiles querelles sur le domaine de la loi (argument parfois avancé par l'exécutif à certaines initiatives ou amendements parlementaires), soit pour clarifier certaines dispositions.

La seconde, plus politique, serait d'affirmer la nécessité d'accroître et de valoriser le travail d'information du Parlement et, notamment, de ses commissions permanentes, tant il apparaît que, préparées et votées avec sans doute une connaissance imparfaite de la situation, la ou les lois de 1985 sur les maladies mentales devront peut être être réexaminées, ce qui n'est bon ni

pour ceux chargés de les voter, ni, a fortiori, pour ceux chargés de les appliquer.

3.2.2. Les réformes trop fréquentes : les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (1)

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales revêtent, aujourd'hui, une importance considérable ; les masses financières en cause s'élèvent, en effet, en 1988, à 170 milliards de francs (2), soit plus du quart des ressources locales.

Sur ce total, 111 milliards sont constitués par quatre dotations globales (3), accordées en fonction de critères fixés par la loi et d'emploi libre pour les collectivités bénéficiaires. Les observations de la Cour des comptes portent uniquement sur ces quatre dotations et en particulier leurs modalités d'attribution.

o La Cour dresse un bilan très critique des modalités de répartition des quatre dotations globales et est donc conduite à apprécier l'opportunité de décisions prises par le législateur. Selon la Haute Juridiction, en effet, le dispositif qui régit cette répartition est "peu clair et fondé sur des objectifs imprécis", voire "souvent contradictoires".

A l'appui de ce jugement, la Cour décrit en premier lieu les différents mécanismes de péréquation sur lesquels est basée la répartition d'une fraction des dotations. Elle relève, à cet égard :

- que les critères financiers utilisés, à savoir l'insuffisance de potentiel fiscal et l'importance de l'effort fiscal reposent sur l'exploitation des valeurs locatives foncières, elles-mêmes fondées sur des estimations

(1) Rapport Cour des Comptes 1988, pages 14 à 31.

(2) En utilisant l'acception la plus large de l'expression "concours financiers", c'est-à-dire en incluant les ressources fiscales transférées depuis 1983 en contrepartie de transferts de compétence.

(3) Ces dotations sont la dotation globale de fonctionnement (73,3 milliards de francs), la dotation globale d'équipement (4,6 milliards de francs), le fonds de compensation de la T.V.A. (13,3 milliards de francs), la dotation de compensation et le fonds de péréquation de la taxe professionnelle (19,5 milliards de francs).

obsolètes puisque les dernières révisions datent de 1961 (pour le foncier non bâti) et de 1970 (pour le foncier bâti) ;

- que les critères physiques, censés permettre la détermination des charges supportées par chacune des collectivités bénéficiaires, sont nombreux (population scolaire, voirie, surfaces agricoles restant à rappeler, nombre de logements sociaux, etc...) et susceptibles, de ce fait, de s'annuler globalement ;
- que le calcul de la D.G.F. fait appel à la notion de montant moyen du revenu imposable des contribuables de chaque commune, alors que le revenu imposable d'un contribuable est dépourvu de lien avec la richesse et les besoins de la commune de son domicile fiscal.

o La Cour des comptes envisage ensuite la deuxième des grandes finalités des modes de répartition des dotations globales, **le maintien des avantages acquis.**

Ce maintien est, en premier lieu, garanti par les modalités d'indexation du montant global des dotations : volume de la T.V.A. nette collectée et formation brute de capital fixe des administrations publiques ; la Cour semble d'ailleurs regretter que ces indexations aboutissent à un taux de progression des dotations parfois supérieur à celui des ressources nettes de l'Etat, regret quelque peu surprenant dans la mesure où la D.G.F., de loin le plus important des concours financiers, est la contrepartie de la suppression, en 1966, d'une ressource fiscale locale autonome, la taxe sur le chiffre d'affaires, suppression due à la généralisation de la T.V.A. sur laquelle la D.G.F. est indexée...

En second lieu, le législateur a prévu des dispositifs de garantie destinés, soit à éviter une perte de ressources trop brutale à des collectivités cessant d'être éligibles à certains concours, soit à assurer une progression minimale aux attributions de chacune des collectivités ; mais, comme l'observe la Cour, ces garanties diverses entravent considérablement le jeu des mécanismes de péréquation qui ne portent, en réalité, que sur des fractions minimales des dotations globales.

Résumant l'ensemble de son propos, la Haute Juridiction observe ainsi "les textes sont en modification quasi-permanente ; il faut sans cesse réformer substantiellement telle dotation ou apporter les contre-poids nécessaires aux dispositions précédemment votées... L'édifice est dès lors d'une extrême technicité". Tout en souhaitant donc l'adoption de dispositions plus claires, elle est cependant

contrainte de noter : "les quarante mille bénéficiaires des dotations n'ont en commun, il est vrai, que leur diversité. Les catégories d'attributaires sont multiples et leurs intérêts divergent". Dans sa réponse, le ministère de l'Intérieur insiste d'ailleurs sur ce point, en relevant que "l'objectif de simplicité des mécanismes d'attribution se heurte à l'objectif non moins légitime de prise en compte, dans un souci d'équité, des situations particulières".

o Mesurant ensuite l'impact de la répartition des dotations sur les **budgets locaux**, la Cour des comptes apporte des éléments chiffrés à l'appui de sa critique.

La D.G.F. des communes, pour laquelle l'attribution moyenne est, en 1985, de 852 francs par habitant, avantage les grandes villes ; en revanche, selon la Cour, "dans les petites communes rurales, les dotations de 400 à 500 francs ne sont pas rares..."

A propos de la D.G.E. et du F.C.T.V.A., la Cour s'inquiète également de certaines disparités ; comme l'observe, cependant, le ministère de l'Intérieur dans sa réponse, que votre rapporteur ne peut qu'approuver, la répartition de ces deux dotations est fonction du montant des investissements effectués ; dès lors, les inégalités observées entre les communes des différents départements ne sont que le reflet des inégalités dans le volume des investissements réalisés et non d'une quelconque déficience des mécanismes législatifs.

Etudiant ensuite le montant cumulé en francs par habitant de l'ensemble des dotations, la Cour observe, là encore, une grande disparité des situations, au détriment notamment du Nord et du Nord-Est du pays.

o L'ensemble de ces observations appelle lui-même des observations.

La plupart des griefs articulés par la Cour sont, en premier lieu, bien connus de votre Commission des Finances, qui les avait tous recensés lorsque l'actualité le commandait (obsolescence des valeurs locatives, effet pervers des mécanismes de répartition fondés sur l'effort fiscal, etc...).

En second lieu, votre Commission observe que certaines dispositions même mal comprises par la Cour résultent de la volonté expresse et parfaitement clairement exprimée du législateur. C'est notamment le cas de l'attribution de la D.G.F. et des écarts que constate la Cour entre communes.

Il n'est ainsi pas inutile de rappeler que cet objectif a été recherché par le législateur, puisque la loi de novembre 1985 a fixé un coefficient multiplicateur allant de 1 à 2,5 selon la taille de la commune, au critère nombre d'habitants en fonction duquel sont répartis 40 % de la D.G.F. des communes ; mais ce critère n'est, selon la Cour, justifié par aucun argument décisif.

Cette disposition avait, en 1985, été soigneusement examinée - et adoptée - par votre Commission des Finances qui avait estimé, comme le Gouvernement d'alors, que les charges d'une commune croissaient avec sa population, plus que proportionnellement à celle-ci, argument de bon sens que la Haute Juridiction ne semble pas avoir relevé...

En troisième lieu, votre commission convient, avec la Cour, qu'une partie de ces dispositions doit être refondue.

Elle observe toutefois que ce type de réforme ne pourra être conduit qu'avec prudence, pour éviter des critiques du type de celles qu'adresse la Cour à la législation actuelle... Il est, en ce domaine, probablement plus aisé de critiquer que de proposer.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1989, sur le rapport de M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a regroupé les observations de la Cour des comptes portant sur 26 services ou établissements publics autour de trois thèmes.

La Cour relève en premier lieu un certain nombre de pesanteurs et de manques d'adaptation. Les sureffectifs du groupement industriel des armements terrestres et, plus encore, les difficultés de gestion des 300.000 instituteurs en

sont la manifestation. Ainsi, la gestion départementale de ce corps fait subsister d'importantes inégalités démographiques, laisse de côté les actions de formation et se désintéresse de l'efficacité du dispositif de remplacement.

Les magistrats dénoncent en second lieu différentes négligences.

Négligences dans la gestion, en premier lieu, avec des opérations mal préparées. C'est notamment le cas de la mise en oeuvre de l'informatisation, souvent source de "déboires ou de désordres".

Négligences dans les options, en second lieu, avec des investissements mal évalués. C'est le cas du "super phare d'Ouessant" ou des activités hôtelières du groupe Air France.

Négligences dans le choix enfin avec, d'une part, des hésitations passées relatives aux sociétés de conversion sidérurgique. Le rapporteur spécial a, sur ce point précis, atténué la critique de la Haute juridiction en estimant que l'action de ces sociétés avait été dans l'ensemble positive. D'autres hésitations se retrouvent d'autre part actuellement en ce qui concerne les enjeux financiers de la poste. La difficulté porte principalement sur la question de la rémunération, par le Trésor, du fonds des comptes chèques postaux et l'élargissement des prestations des

services financiers de la poste. L'opposition entre ministère technique et ministère des finances est, sur ces deux points, irréductible.

La Haute juridiction aborde en troisième lieu un champ inhabituel en analysant l'activité législative.

Les observations concernant les lois de finances sont relativement classiques : évaluations manquant de fiabilité, irrégularités diverses de la part de l'exécutif, recours excessif à la procédure d'urgence...

Les observations concernant les lois ordinaires sont plus nouvelles. La Cour est assez critique sur une certaine "impréparation" du législateur (cas de la loi de 1985 sur la lutte contre les maladies mentales) et sur la succession, jugée trop rapide, de textes. C'est notamment le cas des législations successives relatives aux concours financiers des collectivités locales auxquelles la Cour consacre de longs développements.

En conclusion, M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a estimé que si les observations de la Cour ne manquent pas toujours de fondement, ses observations sur la législation étaient relativement sévères. Il a également exprimé ses doutes sur l'utilité d'un compte rendu d'un rapport publié en juillet et rappelé que l'exploitation complète de ce rapport relevait plutôt de la compétence de chaque rapporteur spécial sur son budget.

M. Tony Larue a considéré que cette procédure était en effet désuète et qu'il convenait de renforcer les liens entre les assemblées parlementaires et la Haute juridiction par d'autres moyens.

M. Pierre Croze a suggéré de saisir chaque rapporteur spécial des observations de la Cour dans le domaine de sa compétence.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a rappelé que la valorisation des observations de la Cour relevait en effet davantage des rapporteurs spéciaux. Il a estimé par ailleurs que la critique du travail législatif était facile a posteriori mais qu'il est difficile de faire grief à quiconque sans posséder tous les éléments d'appréciation, parmi lesquels l'urgence ou la nécessité de légiférer.

M. Tony Larue s'est demandé si, à travers la critique du législateur, les magistrats de la Cour n'avaient pas souhaité atteindre surtout les fonctionnaires qui avaient préparé les textes.

M. Emmanuel Hamel a rappelé les règles de fonctionnement de la Cour qui expliquent en partie le décalage dans le temps de la parution du rapport annuel. Il a observé que certains thèmes étaient choisis dans l'espoir que le législateur tente quelques réformes au vu des observations de la Cour. Il a estimé qu'il serait souhaitable de poursuivre le suivi de ces travaux.

La commission a pris acte de la communication de M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial.