

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,
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 spécial : M. Michel MOREIGNE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Post, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

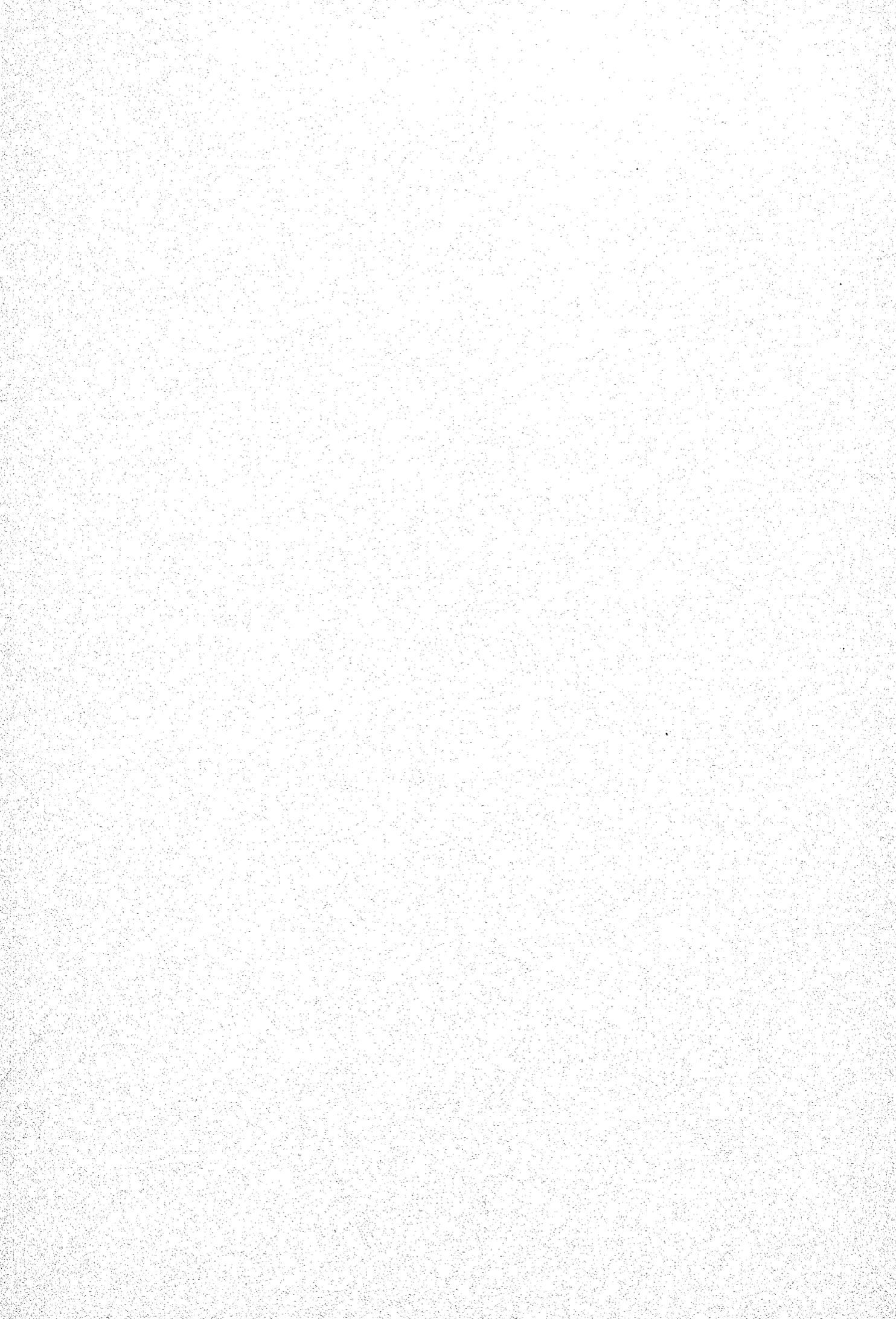
Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 et T.A. 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
PREMIERE PARTIE - LES LIGNES DIRECTRICES DU RAPPORT 1989 DE LA COUR DES COMPTES	13
I - LA MAUVAISE EVALUATION INITIALE DES PROJETS	14
a) Le plan câble	15
b) Le développement de la géothermie	16
II - L'EXECUTION DEFECTUEUSE DES PROJETS	18
a) L'exemple du Centre de formation des personnels communaux	19
b) Le Fonds national de l'emploi	20
III - L'EVALUATION DES RESULTATS EN TERMES D'EFFICACITE	22
a) Le Fonds social urbain	22
b) Le Palais Omnisports de Paris-Bercy	24
DEUXIEME PARTIE - LA COLLABORATION DE LA COUR DES COMPTES AUX MISSIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES DU PARLEMENT	27
I - LE RAPPORT ANNUEL ET SES SUITES	27
a) Le Rapport annuel de la Cour et ses suites	27
b) Le suivi par la Cour des Comptes elle-même	29
c) Le contentieux répressif spécialisé	30
II - LES AUTRES INSTRUMENTS DE COLLABORATION	31
a) Collaboration lors du vote des lois de règlement	31
b) Mise à disposition des rapports particuliers de la Cour des Comptes afférents aux entreprises ou organismes qu'elle contrôle	32

c) Communication aux commissions des finances des "constatations et observations de la Cour"	32
d) Enquêtes demandées à la Cour	32
III - UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE LA COLLABORATION DE LA COUR DES COMPTES AUX MISSIONS FINANCIERES DU PARLEMENT	34
ANNEXE I	37
ANNEXE II	38



AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année depuis maintenant 15 ans, votre Commission des Finances est appelée à présenter au Sénat le Rapport annuel de la Cour des Comptes, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 1990.

Cet exercice répond à un double objectif :

- recenser tout d'abord les observations que notre Haute juridiction financière émet annuellement en application de l'article 11 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967, rectifiée, relative à la Cour des Comptes.

Ce recensement s'avère fort utile, puisque, dans chacun des secteurs concernés, il prolonge les travaux de vos rapporteurs spéciaux et participe pleinement de la mission de contrôle que le Parlement exerce sur les finances publiques.

- contribuer à la décision budgétaire, dans la mesure où les enseignements tirés du Rapport de la Cour des Comptes permettent d'appeler l'attention du Sénat sur les dysfonctionnements parfois graves des mécanismes budgétaires, et par voie de conséquence, d'esquisser les solutions susceptibles d'y remédier.

Adhérant à ces deux principes, votre Commission croit cependant nécessaire d'en souligner les limites méthodologiques qui tiennent semble-t-il à la nature même d'un rapport sur un autre rapport.

En premier lieu, il convient, en effet, de souligner le décalage dans le temps parfois important entre les thèmes abordés par la Cour des Comptes et le projet de budget auquel est rattaché le présent rapport.

C'est ainsi par exemple que cette année, la Cour a procédé à un examen circonstancié des conditions d'exploitation du parc des logements de la poste (*rapport p. 99 et suivantes*). Certes l'intérêt rétrospectif de ses observations demeure, puisque les réponses du Ministre des postes, des télécommunications et de l'espace (publiées à la suite des observations elles-mêmes) font état de dispositions récentes qui ont déjà permis de remédier à la plupart des anomalies constatées.

Ce problème de fond ne présente cependant plus aujourd'hui la même actualité et comme tel n'appelle plus de mesures spéciales à l'occasion du projet de loi de finances pour 1990.

En second lieu, on doit souligner que les investigations de la Cour des Comptes s'étendent parfois à des domaines dont le Parlement a déjà été saisi, à l'occasion notamment de l'examen des projets de loi de règlement.

On peut bien sûr considérer qu'il s'agit là d'un rappel utile des faits, d'ailleurs inhérent à toute analyse financière dépassant le cadre d'un seul exercice. Une intervention a posteriori semble néanmoins bien tardive, d'autant qu'au moment de la publication du Rapport de la Cour, le Sénat, et notamment sa Commission des Finances, ont déjà eu connaissance des problèmes évoqués.

La dernière limite tient à la forme même du Rapport annuel, qui fait successivement figurer pour chaque thème abordé les observations de la Cour puis les réponses du Ministre ou des représentants des collectivités locales, organismes ou établissements visés.

Cette juxtaposition d'arguments parfois opposés rend difficile l'établissement d'une opinion, d'autant que, chaque année, la Cour sélectionne elle-même dans l'ensemble de ses travaux quelques thèmes qui n'entrent pas nécessairement dans les préoccupations les plus immédiates de votre Assemblée.

En dépit de ces limites, le Rapport annuel de la Cour des Comptes demeure pourtant un instrument majeur dont dispose le Parlement pour exercer sa mission de contrôle.

Votre rapporteur a tenu, à cet égard, à souligner l'intérêt tout particulier des observations de la Cour sur les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, puisque cette année ces observations ont été essentiellement élaborées à partir des travaux des Chambres régionales des comptes, dont malgré des moyens limités, l'activité est sans cesse croissante.

Représentant des collectivités territoriales de la République au Parlement, conformément à la mission éminente que lui confie l'article 24, alinéa 3, de notre Constitution, le Sénat ne peut qu'accorder une attention toute particulière à ces développements, auxquels la Cour consacre quatre chapitres.

La très large audience que ce rapport rencontre dans l'opinion publique concourt enfin à sensibiliser l'ensemble des citoyens aux difficultés et à la complexité de la gestion des finances publiques.

Chaque année, en effet, la presse écrite et les chaînes de radiodiffusion ou de télévision ne manquent pas d'évoquer les conclusions de la Cour, en n'en retenant souvent, il est vrai, que les aspects les plus anecdotiques. On ne peut toutefois que s'en féliciter, puisque dans la gestion des deniers publics, il convient d'appliquer la même rigueur aussi bien aux grandes enveloppes budgétaires qu'aux dépenses, même les plus infimes, qui toutes contribuent à la vie administrative et au fonctionnement des services publics de la Nation.

Dans la mesure où elle participe du même effort, l'intervention active des parlementaires dans ce domaine s'en trouve valorisée d'autant aux yeux de beaucoup de nos concitoyens, pour lesquels les procédures budgétaires et de contrôle financier restent la plupart du temps peu familières, voire très obscures.

Votre Commission s'interroge cependant sur les modalités optimales d'utilisation de cet instrument. En tout état de cause le rapport annuel ne doit pas constituer simplement un document supplémentaire parmi la masse considérable des documents financiers et budgétaires dont dispose déjà le Parlement.

Puisqu'aux termes mêmes du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, "*la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances*", il semblerait préférable de considérer ce rapport annuel comme un des instruments privilégiés de cette assistance spécifique, qui pourrait par ailleurs se développer sensiblement sous d'autres formes - évaluations, enquêtes, notamment, demandées par les Commissions des Finances de chacune des deux assemblées.

Les observations que chaque année Votre Commission formule sur le rapport de la Cour des Comptes ne doivent en effet pas s'assimiler à une sorte de synthèse des conclusions d'une expertise dont elle n'aurait fixé ni l'étendue, ni le contenu .

Dans cette optique, le développement d'une autre forme plus active d'investigation parlementaire, à travers par exemple des rapports ponctuels établis par la Cour des Comptes à la demande des Commission des Finances, rétablirait une symétrie qui, sans nul doute, améliorerait de façon très significative les conditions globales dans lesquelles, chaque année, le Parlement est invité à se prononcer sur le budget de la Nation.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 novembre 1989, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a procédé à l'examen des observations sur le rapport annuel de la Cour des Comptes pour 1989, sur le rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, soulignant tout d'abord l'ampleur et la qualité du rapport 1989 de la Cour des Comptes a observé que ce document constitue comme chaque année un précieux instrument d'information parlementaire.

Il en a cependant indiqué les limites, inhérentes à tout examen de comptes arrêtés : ces limites tiennent essentiellement au décalage dans le temps entre les thèmes sur lesquels la Cour fait porter ses investigations et les préoccupations actuelles de la commission. Le rapport annuel de la Cour des Comptes constitue ainsi davantage un document de récapitulation qu'un outil de prévision.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a regroupé les 26 thèmes abordés par la Cour autour de trois axes.

La Cour relève ainsi, en premier lieu, les difficultés budgétaires et financières qui procèdent d'une mauvaise évaluation initiale des projets. M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a assorti son commentaire de deux exemples tirés des observations de la Cour, d'une part sur les études insuffisamment précises menées avant le lancement du "plan-câble", d'autre part sur les prévisions erronées ou techniquement trop approximatives en ce qui concerne les équipements géothermiques réalisés par les collectivités locales.

Dans les deux cas, il apparaît que les difficultés concrètes de ces projets ont été sous-évaluées, et ont entraîné d'importants surcoûts lors de leur réalisation.

La Cour relève, en second lieu, les conditions parfois très défectueuses dans lesquelles l'exécution des budgets publics est poursuivie. Sur ce point, M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a cité les commentaires de la Cour, relatifs au fonctionnement du centre de formation des personnels communaux, puis ceux relatifs à l'utilisation souvent contestable des crédits du fonds national de l'emploi.

Dans les deux cas, une gestion peu rationnelle ou laxiste a conduit à de regrettables anomalies : sureffectif non justifié, utilisation de fonds publics pour des opérations sans réelle efficacité, etc.

La Cour observe enfin qu'au moment du lancement d'une opération, l'insuffisante formulation de ses objectifs rend a posteriori très difficile l'appréciation de sa réussite ou de son échec. **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a cité à ce propos l'exemple de certaines subventions allouées par le fonds social urbain, pour des opérations de création culturelle, pour lesquelles le public a manifesté un intérêt extrêmement limité.

Il a cité également les conditions de fonctionnement du palais omnisports de Paris-Bercy, qui ont, semble-t-il, connu une évolution fort éloignée des projets initiaux.

En conclusion, **M. Michel Moreigne, rapporteur spécial**, a estimé que les observations de la Cour des Comptes (auxquelles il associe celles des chambres régionales des comptes en ce qui concerne les collectivités locales) constituent un instrument de réflexion très utile, mais que d'autres formes de collaboration entre le Parlement et la Cour pourraient également être envisagées, notamment dans un sens plus prospectif : enquêtes sur des sujets d'actualité, études prévisionnelles, etc.

L'accroissement des missions confiées à la Cour serait certes difficilement compatible avec les moyens matériels limités dont elle dispose. Il s'est cependant déclaré convaincu que le renforcement de la collaboration de la Cour et du Parlement ne pourrait qu'améliorer les conditions dans lesquelles ce dernier exerce ses missions de contrôle économique et budgétaire.

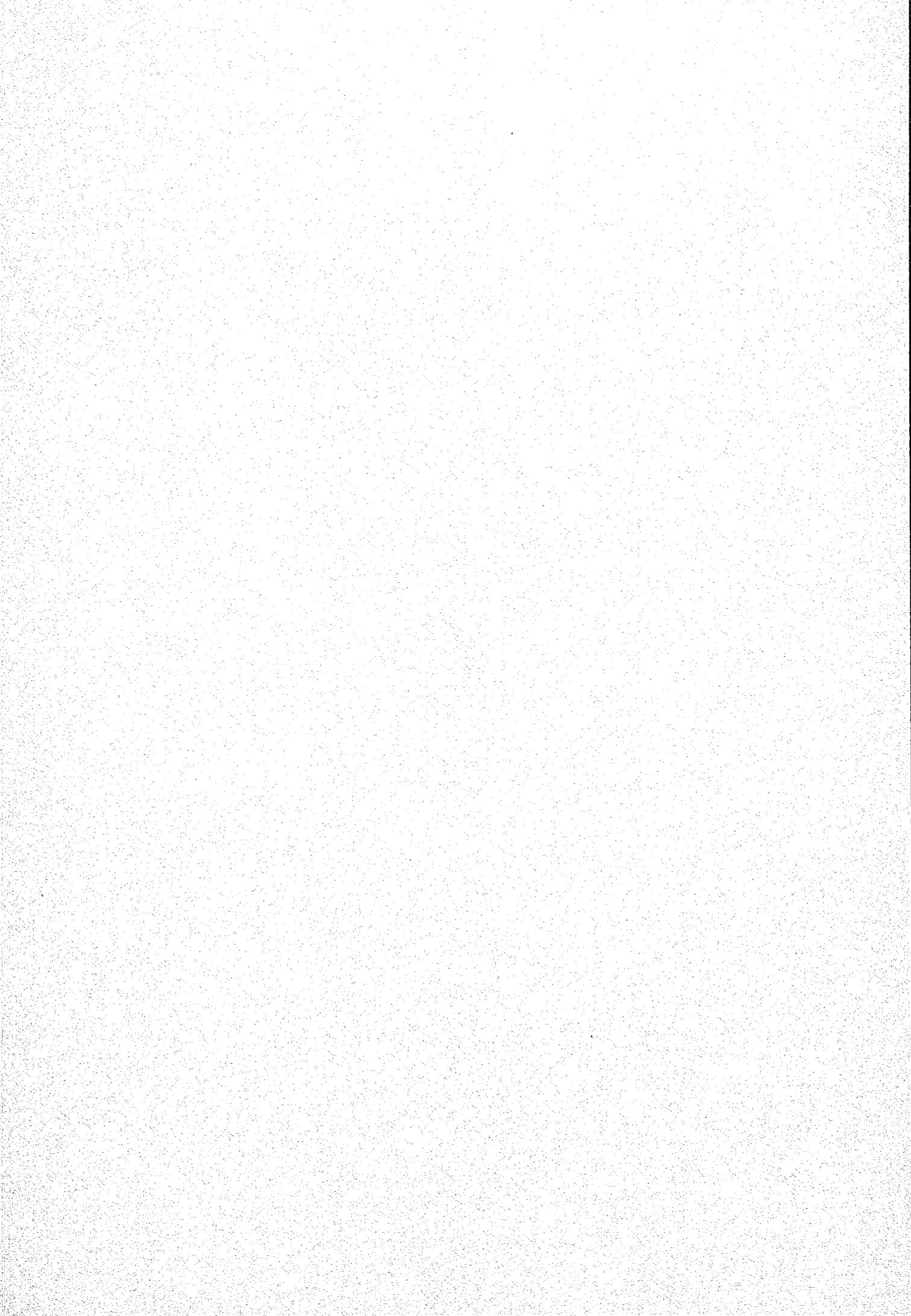
M. Christian Poncelet, président, a confirmé que les problèmes de délai entre les exercices sur lesquels la Cour fait porter ses observations et le projet de budget en cours d'élaboration apparaissent en effet préoccupants. Il a, d'autre part, déploré que le Parlement ne soit pas régulièrement informé des suites données au rapport annuel de la Cour. A cette fin, il a estimé qu'un document retraçant les résultats concrets des observations de la Cour s'avèrerait très utile.

M. Christian Poncelet, président, a par ailleurs souligné que les rapporteurs spéciaux devraient pouvoir entretenir des contacts plus étroits avec les magistrats de la Cour des Comptes, de façon à bénéficier de leurs compétences dans les domaines économique et financier. Ces contacts, dans une forme qui resterait à définir, contribueraient efficacement aux missions des rapporteurs spéciaux.

M. Emmanuel Hamel, en sa qualité d'ancien membre de la Cour des Comptes, s'est pleinement associé aux propos de **M. Michel Moreigne**, rapporteur spécial, et a souligné que le rapport annuel de la Cour constitue en effet un document fort utile. Il s'est par ailleurs déclaré persuadé qu'en dépit de son important volume de travail, la Cour répondrait sans doute favorablement aux demandes qui lui seraient présentées par les membres du Parlement.

En revanche, il a partagé l'opinion de **M. Christian Poncelet**, président, sur la portée réelle des observations de la Cour ; le Gouvernement ne leur réserve en effet qu'une suite très limitée. Il a approuvé l'idée d'un rapprochement entre les rapporteurs spéciaux et les magistrats de la Cour, et observé qu'il constituerait un élément psychologique de nature à renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire sur les administrations concernées.

A l'issue de cette discussion, la commission a pris acte de la communication de **M. Michel Moreigne**, rapporteur spécial.



PREMIERE PARTIE

LES LIGNES DIRECTRICES DU RAPPORT 1989 DE LA COUR DES COMPTES

Cette année, le rapport de la Cour des Comptes aborde successivement 26 thèmes (1), ressortissant à l'ensemble de ses domaines de compétence (2) :

- 12 concernent l'Etat et les établissements publics nationaux,
- 4 se rapportent aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux,
- 5 ont trait aux régimes de protection sociale,
- 5, enfin, sont relatifs aux entreprises publiques.

Malgré sa diversité, cet ensemble d'observations met en évidence certaines constantes que d'ailleurs votre Commission a déjà maintes fois déplorées.

Il semble en particulier que chaque rapport annuel soit l'occasion de relever les conditions souvent défectueuses dans lesquelles les opérations budgétaires et financières sont d'abord décidées, puis exécutées.

Il faut souligner que dans ce domaine il n'y a pas de différence substantielle de nature entre l'élaboration puis l'exécution d'une décision financière engageant les deniers publics, qu'elle ressortisse au budget de l'Etat, à celui d'une collectivité territoriale ou au budget d'un établissement public.

(1) Voir en annexe I le récapitulatif de ces 26 thèmes.

(2) Les compétences de la Cour des Comptes sont fixées par voie législative ; voir en Annexe II la liste de ces compétences, telles qu'elles résultent de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 susvisée.

Dans tous les cas, les autorités légalement investies du pouvoir de décision et de la mission d'exécution sont exposées à des risques de nature identique : insuffisante préparation en aval, dérives des coûts réels, difficultés d'appliquer dans les faits une réglementation souvent complexe, etc...

A cet égard, et comme les années précédentes, le rapport de la Cour fait état d'anomalies ou de dysfonctionnements qui peuvent être rangés sous trois rubriques principales :

- **mauvaise évaluation initiale d'un projet**, aussi bien dans la formulation de ses objectifs que dans l'estimation prévisionnelle de son coût,
- **mauvaise exécution**, par suite notamment d'erreurs de droit, de négligences, voire parfois d'infractions caractérisées à la législation financière en vigueur,
- **quasi-impossibilité d'apprécier les résultats réels** de certaines opérations, c'est-à-dire de vérifier si elle ont vraiment atteint les objectifs qui leur avaient été assignés.

I - LA MAUVAISE EVALUATION INITIALE DES PROJETS

La mauvaise évaluation initiale des projets constitue une cause essentielle de nombreuses erreurs ou anomalies financières dont la Cour des Comptes fait régulièrement état dans ses rapports annuels.

Votre Commission partage cette analyse et a maintes fois souligné que l'insuffisante préparation de projets, même très coûteux en vicié dès le départ la conduite, aboutissant le plus souvent à de véritables gaspillages des fonds publics, notamment lorsqu'après le lancement d'opérations de grande envergure, leur réalisation s'avère définitivement impossible.

L'exemple du Super-phare d'Ouessant, auquel votre Commission avait consacré l'année dernière de larges développements, n'est hélas pas, dans ce domaine, un cas isolé (1).

(1) Cf. Rapport 1988 de la Cour des Comptes, p. 102 à 107. Décidé en 1982, en vue de parer aux risques de catastrophes maritimes comme celle de l'Amoco-Cadiz en 1978, le projet de réalisation du Super-phare d'Ouessant a été entrepris en 1985, pour être définitivement abandonné l'année suivante. 160 millions de francs auront en définitive été dépensés en pure perte dans ce coûteux échec.

Plusieurs exemples sont à nouveau rapportés cette année par la Cour des Comptes.

a) Le plan câble (cf. rapport, p. 26 et suivantes)

Le "plan câble" décidé par le Conseil des ministres du 3 novembre 1982 et qui représente un investissement de l'ordre de 20 milliards de francs se caractérise, selon la Cour des Comptes, par son "volontarisme" et sa mise en oeuvre "laborieuse".

L'aspect volontariste de ce plan ambitieux explique dans une certaine mesure les conditions qualifiées de "laborieuses" d'exécution du projet, puisqu'il s'agissait d'un domaine totalement nouveau où les autorités de décisions ne pouvaient pratiquement se référer à aucune expérience française antérieure. Il apparaît néanmoins que des hésitations techniques ont largement obéré la rentabilité des investissements réalisés dans le cadre du réseau câblé dit "de première génération" (1).

Ainsi que l'observe la Cour des Comptes, des éléments pourtant prévisibles n'ont pas été suffisamment pris en compte lors du lancement des opérations de câblage, et les premières études préparatoires ont conduit à des estimations financières qui n'ont hélas pas été confirmées :

insuffisante prise en compte d'éléments techniques pourtant prévisibles : c'est ainsi par exemple que l'utilisation du réseau câblé en mode collectif (en résidence HLM, notamment) n'a pas fait l'objet d'une évaluation réaliste, et que certaines solutions proposées par la DGT compromettaient à l'évidence le succès à grande échelle de l'opération.

C'est le cas en particulier de l'option prise dans le cadre de la norme "1 G", qui supposait le changement de tout le parc des téléviseurs des résidences candidates au câblage collectif et que la Cour des Comptes cite comme l'illustration de *"l'impréparation révélatrice de l'insuffisance des études qui ont accompagné la naissance du plan câble"*.

(1) Une redefinition des objectifs en 1986, dont notamment la limitation du bénéfice des dispositions du plan câble à 50 sites et la réorientation de la technologie du câble ont amélioré quelque peu cette situation, sans toutefois la redresser entièrement ni remédier aux conséquences dommageables des premières décisions.

- **sous-évaluation des coûts** : la Cour relève qu'entre les études préliminaires et les dernières estimations fondées sur les données techniques les plus récentes, le coût prévisionnel du raccordement a été multiplié par 7.

La Haute juridiction financière relève en outre que le projet "Plan Câble" a été conduit sans prendre suffisamment en compte l'évolution de techniques concurrentes, dont certaines étaient pourtant financées par le budget annexe des PTT.

On constate en effet que parallèlement au développement de réseaux hertziens généralistes ("la Cinq" et "M6") ou de télévision payante ("Canal Plus"), l'Etat s'est lui-même privé d'une grosse clientèle potentielle des services interactifs autorisés par le câble, en accroissant simultanément de façon considérable le parc des minitel.

La réforme de 1986, limitant le câblage à la technique classique du câble coaxial en cuivre, supprime certes cette compétition entre réseau câblé et minitel, puisque seul ce dernier permet désormais le développement d'applications interactives.

Mais en dépit de cette réorientation technologique, la Cour des comptes relève que *"les initiatives non coordonnées des pouvoirs publics ont durablement compromis la commercialisation du câble"*.

En conclusion, la Cour estime *"qu'une stricte limitation des dépenses encore à engager s'imposera dans l'avenir, d'autant plus que les objectifs qui étaient visés en 1982 et qui pouvaient justifier le financement public des réseaux câblés ont, pour l'essentiel, disparu avec la renonciation à la fibre optique et avec l'abondance croissante des services désormais offerts par voie hertzienne ou même par satellite de télédistribution"*.

b) Le développement de la géothermie (cf. rapport, p. 129 et suivantes)

Les équipements géothermiques imposent généralement des investissements très coûteux, et font de surcroît appel à des technologies souvent nouvelles, dont il est a priori difficile d'évaluer le rendement à long terme.

L'effort de prévision apparaît donc une donnée absolument prioritaire en la matière, dans la mesure où des choix initiaux fondés sur des éléments inexacts ou trop approximatifs

peuvent aboutir à des surcoûts disproportionnés, voire à l'abandon pur et simple des projet en cours de réalisation.

S'inscrivant dans le cadre des efforts tendant à renforcer l'indépendance énergétique de la France, le développement de la géothermie a fait l'objet, à partir de 1974, d'une politique publique d'incitation à laquelle de nombreuses collectivités locales ont été associées (en Ile-de-France et à la Réunion, notamment) (1).

La Cour des Comptes avait déjà, dans ses rapports publics de 1986 et 1987, relevé les faibles résultats obtenus en la matière. Cette année, elle souligne plus particulièrement les risques exagérés pris par les collectivités locales concernées, en raison la plupart du temps d'une insuffisante préparation initiale des projets. **Il apparaît en effet que souvent fondés sur des études techniques et financières trop sommaires, des choix hâtifs aient été effectués, dont la rentabilité finale demeurerait largement aléatoire.**

Sur les choix technologiques proprement dits, la Cour des Comptes relève ainsi que les études de faisabilité réalisées par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) dans les massifs volcaniques de la Réunion n'ont pas été confirmées lors des forages effectués en 1985 et 1986.

De la même façon, les études menées sur la nappe aquifère du Dogger, en Ile-de-France, ont sous-estimé les phénomènes de corrosion et de colmatage susceptibles de perturber, voire de compromettre, le fonctionnement des puits situés au Nord-Est de Paris.

Mais, le rapport 1989 de la Cour des Comptes souligne également les insuffisances des études financières de rentabilité de tels projets, évidemment liée au prix de l'énergie et à d'autres paramètres économiques comme les tendances inflationnistes ou le cours du dollar.

En dépit d'aléas économiques pourtant prévisibles, il ressort des observations de la Cour que les schémas prévisionnels adoptés ont généralement été établis sur un "scénario unique", qui faisait dès lors abstraction des conséquences financières hautement dommageables de possibles variations des paramètres considérés.

(1) Une cinquantaine de réalisations ont été menées dans les sites inventoriés par le Comité technique de géothermie à l'initiative du ministère de l'industrie et de la recherche.

L'exploitation des sites s'est enfin révélée chroniquement déficitaire en raison notamment de la mauvaise commercialisation de l'énergie produite : des rabais de tarif très contestables, voire des avantages injustifiés, telle la facturation de l'énergie à un prix inférieur à son coût de revient, ont ainsi été consentis à des usagers au demeurant trop rares. Dans certains cas et pour le moins de façon paradoxale, ceux-ci obtenaient par ailleurs l'aide financière de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) afin de réaliser des travaux d'économie visant à réduire leur consommation énergétique.

En définitive, les conséquences préjudiciables de cette insuffisante évaluation prévisionnelle des projets géothermiques ont été supportées, pour l'essentiel, par les budgets des collectivités locales (ou des établissements publics locaux) engagées dans de telles opérations.

La Cour, dont l'enquête a porté sur les réalisations d'Ile-de-France et de la Réunion (soit des investissements atteignant 1.070 millions de francs hors taxe) estime le coût moyen de l'équipement d'un site à 58 millions pour environ 3800 logements desservis. Les dépassements de devis initiaux ont été en moyenne de 35 %, atteignant même 54 % pour les trois forages réalisés par le Syndicat de Meaux.

A la Réunion, l'insuccès des opérations de forage a modifié entièrement l'économie initiale du projet, portant la dépense à 93 millions de francs TTC (contre 75 millions de francs d'enveloppe budgétaire), le surcoût de 18 millions étant intégralement laissé à la charge des collectivités locales concernées.

II - L'EXECUTION DEFECTUEUSE DES PROJETS

La Cour des Comptes relève de nombreuses irrégularités dans l'exécution de projets ou dans le fonctionnement de services publics de l'Etat ou des collectivités. Or ses observations font ressortir que certaines anomalies auraient pu être prévenues, moyennant une organisation plus rationnelle des services ou une plus grande rigueur dans le contrôle de l'exécution des budgets.

a) L'exemple du Centre de formation des personnels communaux (cf. rapport, p. 105 et suivantes)

La Cour formule des observations sévères sur la gestion du Centre de formation des personnels communaux (CFPC).

Les observations de la Cour débutent par un historique du CFPC : créé par une loi du 13 juillet 1972, celui-ci a été depuis réformé à cinq reprises de 1984 à 1987, les deux textes principaux ayant été la loi du 24 janvier 1984, qui a supprimé la tutelle directe du ministère de l'Intérieur sur l'établissement et la loi du 13 juillet 1987, qui a transformé celui-ci en Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le CFPC, comme le CNFPT, est un établissement public intercommunal, dont la particularité est de regrouper l'ensemble des collectivités territoriales, à l'exception de Paris. Sa mission est d'assurer à la fois le recrutement et la formation, préalable ou continue, des fonctionnaires territoriaux. Pour ce faire, le Centre dispose de ressources, assises sur la masse salariale versée à ces fonctionnaires ; le conseil d'administration a le pouvoir de fixer le taux d'une cotisation obligatoire, à la charge des collectivités locales, dans la limite de 1 % de la masse salariale.

L'organisation de l'établissement repose sur une formule décentralisée ; il est pourvu de 26 délégations régionales et de 90 délégations départementales.

L'opportunité de cette décentralisation est au coeur des critiques de la Cour, qui déplore la *"multiplication des centres de dépenses, sans coordination ni contrôle, à l'origine des gaspillages"* qui en résultent.

Certes, les cinq réformes successives du Centre de formation des personnels communaux entre 1984 et 1987 ont constitué un obstacle non négligeable à une organisation rationnelle fondée sur un cadre juridique stable.

Au-delà de cette circonstance déstabilisatrice, le rapport souligne pourtant la gestion très onéreuse du centre, en dépit de l'activité assez limitée de ses unités : personnel en net sureffectif, parc automobile disproportionné au nombre des courses effectuées, faible productivité des agents affectés à la formation, etc.

La politique du personnel fait en particulier l'objet d'observations très critiques de la Cour. Le rapport fait par ailleurs état de nombreuses irrégularités budgétaires et comptables, en matière de passation des marchés, notamment, qui toutes se sont finalement traduites par une importante dérive des coûts.

S'agissant de ces marchés passés par le CFPC, les remarques de la Cour portent notamment sur le programme de construction d'écoles qui a été *"particulièrement mal conduit"*; le rapport mentionne l'intervention *"coûteuse et redondante"* d'un cabinet de conseil ainsi que l'insuffisance des mises en concurrence.

La conclusion de la Cour des Comptes dépasse d'ailleurs largement le seul cas du CFPC, puisqu'elle pose, de façon plus générale, le problème de la gestion d'organismes publics bénéficiaires d'importantes dotations, sans qu'en contrepartie un cadre juridique rigoureux en garantisse un emploi satisfaisant:

"Ainsi que la Cour l'a maintes fois constaté, le danger est toujours grand, pour les pouvoirs publics, de doter un organisme de ressources abondantes dont le montant est fixé sans étude préalable, dont la progression est constante et dont l'emploi est laissé à la discrétion de gestionnaires incertains."

b) Le Fonds national de l'emploi (cf. rapport, p. 211 et suivantes)

Faisant porter ses investigations sur l'emploi des crédits du Fonds National de l'Emploi (FNE), la Cour des comptes observe que beaucoup des actions conduites à ce titre n'ont pas réellement correspondu à leur vocation initiale (1).

Créé par une loi du 18 décembre 1963, le Fonds avait initialement pour objet de faciliter l'adaptation des travailleurs à des emplois nouveaux de l'industrie ou du commerce et de préserver ainsi leur activité salariée, dans une économie proche du plein emploi. En vingt-cinq ans, l'augmentation considérable du nombre des demandeurs d'emplois, et l'engagement beaucoup plus soutenu de l'Etat dans l'action contre le chômage et la prévention des risques nouveaux d'exclusion professionnelle, ont profondément transformé le FNE.

(1) Dans son rapport public de 1980, la Cour avait déjà formulé des critiques sur l'utilisation des crédits du FNE de 1975 à 1979. Cette observation illustre la persistance des dysfonctionnements qu'elle s'attache chaque année à mettre en évidence, et dont on peut craindre qu'ils traduisent une tendance récessive. La nouvelle enquête a porté cette fois sur la période 1984-1988 au cours de laquelle 121,4 milliards de francs ont été inscrits à ce chapitre budgétaire. Elle a été effectuée dans dix départements des régions d'Aquitaine, d'Ile-de-France, de Lorraine, de Haute-Normandie et du Pas-de-Calais, ainsi qu'auprès de cinq groupes industriels. Elle s'est appuyée sur les travaux de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales.

C'est ainsi que les crédits votés au chapitre 44-74 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (17,1 milliards de francs en 1988) ont servi au financement d'un ensemble de 28 mesures différentes en faveur de l'emploi.

Cet éparpillement des mesures, significatif de la succession rapide des politiques de lutte contre le chômage, ne permet pas, selon la Cour, à chaque dispositif de produire son effet maximal.

Devant certes appliquer un dispositif juridique complexe dont certains allocataires ont su utiliser les lacunes, le Fonds a néanmoins assuré des prestations dans des conditions parfois contestables sans lien, voire en contravention, avec l'esprit des textes de base.

La Cour qualifie en particulier d'"illusoire" les actions de réinsertion menées en coopération avec plusieurs Etats du Tiers-monde dans le cadre de l'aide au retour des travailleurs immigrés. Dans nombre de cas, l'absence de contrôle efficace a transformé l'allocation de réinsertion dans le pays d'origine en une simple prime au départ, suscitant des départs fictifs ou temporaires motivés par la seule recherche d'un avantage financier.

Ces anomalies sont largement imputables, il est vrai, à l'ingéniosité d'un nombre limité de bénéficiaires peu scrupuleux, face auxquels l'administration demeure relativement impuissante, sauf à imposer des contrôles extrêmement tatillons à l'ensemble des allocataires.

En revanche, la Cour relève qu'un certain nombre de responsabilités ont été mal exercées par la Délégation à l'Emploi et par les directions départementales du travail et de l'emploi.

De nombreuses défaillances sont constatées, aussi bien dans les structures d'organisation (liaisons défectueuses avec les ASSEDIC, par exemple) que dans l'instruction initiale et le suivi des dossiers.

Des contrats de formation ont ainsi été conclus avec des associations dont les garanties d'encadrement étaient insuffisantes; pareillement, certaines formations se sont avérées spécialement onéreuses eu égard à la faible technicité qu'elles étaient censées dispenser : près de 500 heures de formation, par exemple, pour initier un ouvrier laveur de vitre au maniement du balai humide, ou un ouvrière textile au tri des chiffons.

Sur ce point, votre Commission croit utile de souligner que le caractère parfois anecdotique de certaines observations de la Cour n'en limite aucunement l'intérêt, puisque ces anomalies peuvent simultanément concerner un nombre considérable d'allocataires et mobiliser inutilement des crédits d'un montant en définitive extrêmement élevé.

III - L'EVALUATION DES RESULTATS EN TERMES D'EFFICACITE

Cette année encore, le rapport de la Cour des comptes souligne les difficultés auxquelles les autorités de contrôle sont confrontées, lorsqu'il s'agit à l'issue d'un projet nouveau ou d'une opération déjà engagée d'en évaluer l'efficacité réelle et, par voie de conséquence, d'apprécier si son résultat final justifie rétrospectivement les crédits qui y ont été employés.

Cette analyse s'avère en fait essentielle, dans la mesure où elle guidera ultérieurement le Gouvernement et le Parlement, quand ils élaborent les budgets suivants et s'interrogent sur la nécessité de reconduire, d'accroître ou de réduire les lignes budgétaires correspondantes.

Parmi toutes les observations que la Cour des comptes émet sur ce thème, on peut par exemple citer le cas du Fonds social urbain, ou celui du Palais Omnisports de Paris-Bercy.

a) Le Fonds social urbain (*cf. rapport, p. 79 et suivantes*)

Le Fonds social urbain (F.S.U.), créé par la loi de finances pour 1985, est destiné "à financer des opérations relevant de la solidarité nationale à l'égard des quartiers affectés par de graves déséquilibres sociaux, ainsi que des opérations innovantes pour améliorer le cadre de vie urbain".

Les contributions du FSU ont ainsi permis de financer de nombreux programmes (souvent à caractère expérimental), comme notamment la réduction de l'insécurité routière dans les villes, les actions de prévention de la délinquance urbaine, l'amélioration de la place de la petite enfance dans les quartiers, une meilleure prise en considération du fait familial dans la conception des ouvrages urbains, l'amélioration du cadre de vie dans les banlieues, etc...

Parmi les programmes auxquels des crédits du Fonds social urbain ont été alloués, on relève des "actions culturelles" gérées par l'association "Fêtes et Forts", qui a organisé entre 1985 et 1987 diverses manifestations culturelles dans des ensembles immobiliers désaffectés du ministère de la défense (cinq forts de la banlieue parisienne).

La Cour souligne que *"les résultats obtenus au regard des aides publiques apparaissent décevants"* : le faible intérêt du public pour les manifestations organisées dans ce cadre n'a en effet jamais permis d'atteindre un taux de fréquentation suffisant.

Au total, l'aide du FSU a représenté en 1985 environ 90.000 F. par spectacle et 800 F. par place payante. Sur 66 représentations, 48 ont été données devant moins de 100 spectateurs payants -l'une d'entre elle n'a attiré que 3 personnes et quatre ont dû être purement et simplement annulées.

Il est certes difficile de mesurer en termes financiers la réussite ou l'échec d'une opération de promotion culturelle. La recherche ou l'innovation dans ce domaine interdisent par ailleurs l'adoption de critères quantifiés stricts, analogues par exemple au "taux d'audience" des émissions audiovisuelles.

Partageant sur ce point l'analyse de la Cour des Comptes, votre Commission déplore néanmoins que cette difficulté soit encore accrue lorsque des subventions sont accordées en dehors de contrats d'objectifs suffisamment précis, qui permettraient au moins de vérifier si les crédits alloués ont correspondu aux engagements des organismes subventionnés.

Relevant d'autre part un certain nombre d'anomalies ou d'irrégularités dans la gestion des crédits du Fonds social urbain, la Cour des comptes observe in fine qu'*"il n'en est que plus important de tirer les leçons de l'expérience des années précédentes"*, et de veiller à ce que dans ce domaine *"les expériences novatrices de l'Etat... soient conduites dans un plus grand souci de cohérence et de rigueur financière"*.

b) Le Palais Omnisports de Paris-Bercy (cf. rapport, p. 163 et suivantes)

L'examen des comptes du Palais omnisports de Paris-Bercy (POPB) par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a mis en évidence des difficultés de tous ordres, imputables notamment à l'insuffisante préparation initiale du projet et à des déficiences dans la maîtrise des conditions juridiques, financières et techniques de sa réalisation.

La Cour des comptes souligne par ailleurs qu'*"après cinq ans d'exploitation ... les objectifs initiaux n'ont pas été atteints en ce qui concerne les manifestations sportives"*, dont *"il est résulté de nombreuses modifications des termes de la convention liant la ville à la société concessionnaire, dans un sens défavorable à la première"*.

Les prévisions d'activité consacraient une priorité absolue donnée au sport, ainsi d'ailleurs qu'en fait preuve le nom même de cette salle polyvalente : "Palais Omnisports". En fait, les objectifs initiaux en matière de manifestations sportives (130 par an) n'ont jamais été atteints. La fréquentation du public est restée par ailleurs très inférieure aux prévisions, puisqu'elle s'est établie à environ 4.400 spectateurs en 1987-1988, au lieu de 10.000 selon les études prospectives.

La Cour remarque que les normes prévisionnelles avaient insuffisamment tenu compte d'éléments pourtant essentiels à la réussite de cette opération, comme notamment la compétence des clubs et fédérations pour arrêter le calendrier de leurs manifestations sportives, la concurrence d'autres grands équipements parisiens, etc.

Certaines prévisions se sont même avérées illusoires. C'est ainsi, par exemple, que la Constitution d'une grande équipe de hockey sur glace n'a pas été de nature à susciter un réel intérêt du public, ni à attirer régulièrement le nombre attendu de spectateurs.

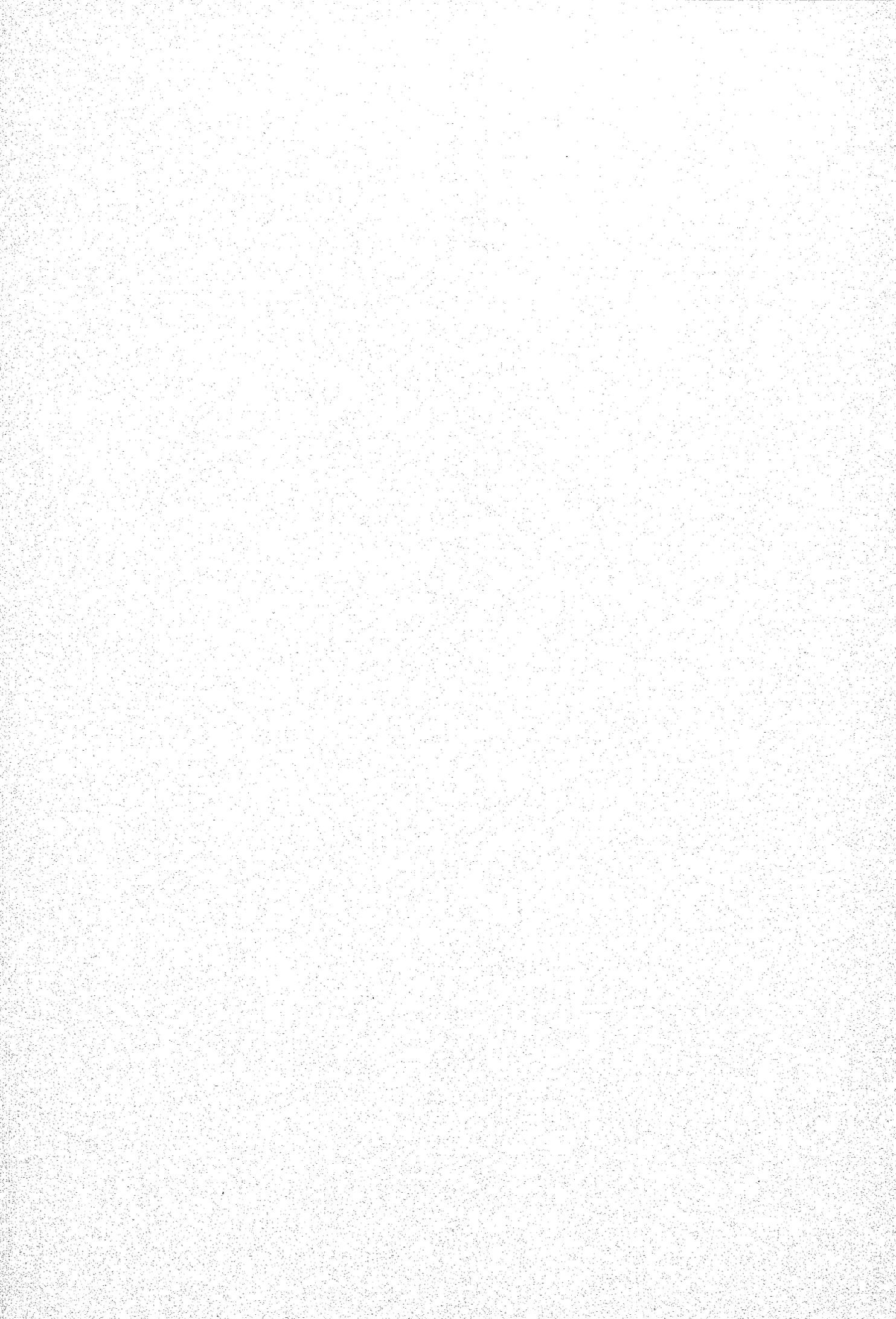
Cette carence s'avère d'autant plus dommageable que la pleine utilisation du POPB devait essentiellement être assurée par les manifestations sportives et, à titre accessoire, par des spectacles de qualité susceptibles d'attirer un public important en raison de la capacité exceptionnelle du bâtiment.

En fait, les spectacles artistiques (lyriques, musicaux, de variété, etc.) ont connu un développement important, compensant le faible succès des manifestations sportives (les spectacles artistiques assurent 70 % des recettes d'exploitation) (1). Ce bouleversement de l'économie générale de l'utilisation du Parc Omnisport n'a pas été sans conséquences préjudiciables.

Il a, d'une part, nécessité des améliorations techniques importantes et coûteuses, sur un bâtiment et des équipements pourtant très récents.

D'autre part, il a contraint à une redéfinition de la convention d'exploitation dans un sens moins rigide pour le concessionnaire. Un avenant de 1985 supprime en effet la référence au nombre de manifestations sportives et de représentations artistiques -ce qui rend incidemment sans objet la clause de révocation du directoire en cas de manquement aux engagements en matière de programmation.

(1) Le succès incontestable de certaines grandes manifestations sportives organisées au POPB, comme par exemple le tournoi de Tennis "Open de Paris" tempère quelque peu les observations de la Cour des Comptes, sans toutefois réduire leur intérêt juridique de fond.



DEUXIEME PARTIE

LA COLLABORATION DE LA COUR DES COMPTES AUX MISSIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES DU PARLEMENT

Ainsi qu'il a été dit, l'article 47 de notre Constitution assigne à la Cour des Comptes une mission d'assistance au Parlement dans son contrôle de l'exécution des lois de finances.

Si le rapport annuel constitue la pièce maîtresse de ce dispositif, il n'en est cependant pas le seul instrument.

I - LE RAPPORT ANNUEL ET SES SUITES

a) Le Rapport annuel de la Cour des Comptes

Bien qu'il existât des juridictions financières ou des organes spécialisés de contrôle financier sous l'Ancien Régime et durant la période révolutionnaire, la Cour des Comptes proprement dite ne fut créée qu'en 1807, et reçut une consécration constitutionnelle à partir de la IV^e République (article 18 de la Constitution de 1946).

Son rapport annuel était initialement destiné au seul chef de l'État, mais dès la Monarchie de Juillet, il fut imprimé et distribué aux Chambres (article 15 de la loi du 21 avril 1832). Sa publication au Journal Officiel (décret du 2 mai 1938) en a fait un véritable rapport public. Actuellement, le Premier président de la Cour des Comptes dépose le rapport annuel sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, en application de l'article 11 de la loi du 22 juin 1967 susvisée, et de l'article 52 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes.

Ainsi que votre Commission a cru utile de le souligner en avant-propos, **le rapport de la Cour des comptes constitue aujourd'hui l'instrument privilégié des relations entre le Parlement et la Haute juridiction financière** : on en mesure chaque année le grand intérêt, notamment lorsqu'au cours de la session d'automne, les assemblées sont appelées à examiner le projet de loi de finances.

Les limites de ce rapport ont été signalées ; elles sont surtout imputables aux délais qui s'écoulent entre les exercices sur lesquels la Cour a fait porter ses investigations et le projet de budget auquel il est rattaché.

En pratique, le rapport spécial de votre Commission sur les observations de la Cour des comptes intervient six mois après la publication de celles-ci, alors même qu'elles concernent des exercices déjà clos depuis deux ans.

De ce fait, le rapport reste surtout un document d'information rétrospective, dont le Parlement n'est pas toujours en mesure d'exploiter pleinement la teneur au moment même où il doit arrêter ses décisions budgétaires.

C'est précisément pour cette raison que la Commission des Finances du Sénat a décidé, en 1975, de publier un rapport spécial annexé au rapport général sur le projet de loi de finances, afin de donner un écho plus important aux travaux de la Cour, et d'éclairer le débat budgétaire grâce à ses réflexions.

Il existe par ailleurs plusieurs procédures auxquelles le Parlement est associé, et qui permettent de mesurer la portée réelle des observations du rapport (les "suites").

La **Commission des suites**, qui était chargée d'étudier les prolongements à donner au rapport public de la Cour des Comptes, n'a sur ce point guère obtenu les résultats qu'on pouvait en attendre.

Dès 1911, Joseph Caillaux, alors ministre des finances, avait proposé la constitution d'une commission spécialisée chargée de suivre la réalisation des réformes préconisées par le rapport annuel.

Mais cette proposition ne fut pas suivie d'effet, et ce n'est qu'après la Libération qu'une "Commission des suites" dépendant du pouvoir exécutif (1) fut mise en place, d'abord ponctuellement, puis chaque année à partir de 1966.

Devenue permanente à partir de 1973 (arrêté du 24 septembre 1973), la Commission des suites était tenue de publier annuellement un rapport sur les suites données aux observations de la Cour (rapport adressé aux commissions des finances des deux assemblées). En fait, cette Commission n'a qu'assez irrégulièrement déferé à cette obligation et a cessé ses activités depuis quelques années.

Il s'est d'ailleurs avéré que les suites effectives données dans ce cadre aux observations de la Cour sont restées limitées, tant par l'insuffisance du nombre des cas traités que par l'ampleur réduite des résultats.

b) Le suivi par la Cour des Comptes elle-même

Lorsque ses investigations l'y conduisent, la Cour des Comptes ne manque pas de faire état dans son rapport annuel des suites réservées aux observations antérieures qu'elle a pu formuler dans un domaine particulier. C'est ainsi, par exemple, qu'au début du chapitre 10 de son rapport 1989 ("La gestion de l'École Polytechnique"), la Haute Juridiction indique :

"En contrôlant l'école polytechnique, pour les exercices 1982 à 1986, la Cour a examiné les suites apportées aux observations qu'elle avait formulées dans son Rapport public de 1984. Elle avait alors relevé diverses déficiences ayant leur origine notamment dans les ambiguïtés du statut et des missions de l'école. Ses critiques portaient sur la gestion de l'établissement, le remboursement des frais de scolarité, le régime dont bénéficient les personnels enseignants et le statut de l'école et de ses laboratoires. Cinq ans plus tard, elle a constaté des progrès sur de nombreux points. Néanmoins, dans certains cas, des améliorations réelles n'ont pu être obtenues, faute, parfois, d'avoir révisé des règles inadaptées."

(1) La Commission des suites était présidée par le chef du service de l'Inspection générale des Finances et réunissait le Directeur du Budget et le Directeur général de l'Administration et de la fonction publique. Elle disposait de rapporteurs à temps partiel (choisis notamment parmi les auditeurs du Conseil d'Etat et les membres de l'Inspection générale des finances), dont les travaux étaient coordonnés par un rapporteur général. Ces indications n'ont pratiquement plus qu'un caractère historique, puisque la Commission des suites ne s'est plus réunie depuis plusieurs années.

Les développements subséquents qu'elle consacre à la gestion de cette école permettent ainsi aux parlementaires, à travers le rapport public, d'évaluer les suites données aux observations de rapports antérieurs.

La Cour des Comptes établit par ailleurs des "référés de synthèse", retraçant notamment par ministère, l'objet et les suites données aux divers référés adressés aux ministres. Ces référés de synthèse sont communiqués aux commissions des finances des deux assemblées, et offrent ainsi une vue d'ensemble sur l'état des suites réservées aux observations de la Cour.

Le recours à la procédure du référé au ministre n'est toutefois pas fréquent (environ une centaine par an), ce qui réduit d'autant le nombre et la périodicité des référés de synthèse ainsi communiqués au Parlement.

c) Le contentieux répressif spécialisé (pour mémoire)

Il convient enfin de rappeler qu'en application de l'article 16 de la loi n° 48-1484 du 15 septembre 1948 modifiée, tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une **cour de discipline budgétaire**, le **Président de l'Assemblée nationale**, le **Président du Sénat** et la **Cour des Comptes** peuvent saisir cette **juridiction spécialisée**, en vue de poursuivre et, le cas échéant, sanctionner les infractions budgétaires graves qu'ils auraient pu déceler lors de leurs contrôles.

Pour utile que soit cette procédure, elle n'en demeure pas moins strictement limitée à des cas d'espèce. A ce titre, elle ne s'inscrit donc pas dans le cadre de la réflexion d'ensemble à laquelle se livre le Parlement au moment du vote du budget, ni dans celui d'une réflexion de fond sur le fonctionnement, le coût ou l'efficacité d'un service ou d'une opération financée par les deniers publics.

II - LES AUTRES INSTRUMENTS DE COLLABORATION

Indépendamment du rapport annuel et des suites qui lui sont réservées, le droit positif comporte plusieurs dispositions susceptibles de faire bénéficier le Parlement de la collaboration précieuse de la Cour des comptes.

Prolongeant l'article 47 dernier alinéa de la Constitution, les articles 10 et 12 de la loi du 22 juin 1967, susvisée, et l'article 164 IV, alinéa 5, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 modifiée (dispositions concernant le contrôle économique et financier exercé par le Parlement), fixent ainsi les modalités des autres formes de concours que la Cour des comptes peut ou doit apporter au Parlement pour l'exercice de sa mission de contrôle de l'exécution des lois de finances.

Ces concours revêtent essentiellement quatre formes et se situent à des moments différents de l'exécution du budget.

a) Collaboration lors du vote des lois de règlement

En application de l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 susvisée, et de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée, portant loi organique relative aux lois de finances, **la Cour des Comptes établit un rapport sur chaque projet de loi de règlement. Ce rapport est adressé au Parlement, accompagné de la déclaration générale de conformité** entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat (1).

Une collaboration active s'est réellement instaurée entre le Parlement et la Cour des Comptes à l'occasion du vote des lois de règlement, puisque les commissions des finances procèdent préalablement à l'audition du Premier Président et des magistrats de la Cour des comptes. Cette audition permet d'informer périodiquement les commissaires sur les irrégularités ou les anomalies constatées par la Cour, de les dénoncer et s'il y a lieu d'arrêter les décisions susceptibles d'y remédier ou d'en prévenir la répétition.

(1) L'article 10 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 dispose en outre : "La liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L.235-5 du code des communes et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'Etat."

b) Mise à disposition des rapports particuliers de la Cour des Comptes afférents aux entreprises ou organismes qu'elle contrôle (article 12 de la loi du 22 juin 1967 et article 164 IV alinéa 5 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 susvisée).

Ces rapports particuliers sont tenus à la disposition des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte. En pratique, ils sont communiqués au Président des Commissions des Finances quand ils le demandent.

c) Communication aux commissions des finances des "constatations et observations de la Cour".

Cette forme ponctuelle de collaboration est laissée à l'initiative de la Cour, puisqu'aux termes de l'article 10, alinéa 2, de la loi du 22 juin 1967 susvisée, son président *"peut donner connaissance aux Commissions des Finances du Parlement des constatations et observations de la Cour"*.

d) Enquêtes demandées à la Cour

En application de l'article 10, alinéa 3, de la loi du 22 juin 1967, ces enquêtes peuvent être demandées par les commissions des finances du Parlement sur les services et organismes que la Cour contrôle.

Parmi tous ces instruments de collaboration, on pourrait supposer que les enquêtes occupent une place centrale puisqu'elles permettraient au Parlement de bénéficier des hautes compétences des magistrats de la Cour, de leur expérience généralement très diversifiée de la vie administrative et de leur connaissance approfondie des problèmes budgétaires et financiers souvent fort complexes.

En réalité, le recours à cette procédure est demeuré exceptionnel et se heurte lui-même à une double difficulté.

• **Difficulté juridique en premier lieu**, puisque les contrôles de la Cour ne peuvent porter que sur des "comptes arrêtés". L'intérêt de ses investigations demeure, mais elles ne paraissent guère adaptées au traitement d'un problème d'actualité qui par définition suppose la prise en compte des éléments financiers les plus récents.

Cette procédure est a fortiori inopérante pour l'établissement d'évaluations prospectives sur lesquelles il conviendrait au contraire d'obtenir des prévisions pour l'avenir et non des récapitulatifs du passé.

• **Difficulté matérielle d'autre part**, dans la mesure où malgré sa grande diligence, la Cour n'est pas toujours en mesure de répondre aux demandes qui lui sont ainsi présentées.

Votre rapporteur observe à cet égard que ces difficultés matérielles rencontrées par la Cour concernent également les Chambres régionales des comptes dont les missions connaissent un fort accroissement en dépit des moyens matériels limités.

Ainsi que le souligne la Cour, les effectifs des chambres régionales des comptes sont en effet demeurées identiques en 1987 et en 1988, alors que dans le même laps de temps leur activité globale s'est très sensiblement accrue, notamment en matière juridictionnelle (environ 26.000 jugements principaux et 3.200 jugements de suites en 1988 contre seulement 21.000 jugements principaux en 1987, soit + 23 %, et 1.600 jugements de suites, soit + 100 %).

Les chambres régionales des comptes procèdent en outre à un certain nombre d'enquêtes dites "horizontales", dont les thèmes sont arrêtés en liaison avec la Cour des Comptes dans le cadre de programmes annuels ou pluriannuels de vérifications.

Ces enquêtes peuvent relever de compétences communes avec la Cour des Comptes (chacune des juridictions faisant porter ses investigations dans son domaine propre) ou de compétences spécifiques des chambres régionales lorsqu'elles ne concernent que des problèmes locaux. Dans tous les cas, **ces enquêtes imposent qu'y soient consacrés des moyens non négligeables, qui accroissent bien sûr d'autant le plan de charge des juridictions intéressées.**

III - UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DE LA COLLABORATION DE LA COUR DES COMPTES AUX MISSIONS FINANCIÈRES DU PARLEMENT

Le rapport annuel de la Cour, bien qu'il ne rende compte que d'une fraction limitée des travaux de cette juridiction financière, constitue déjà un document très vaste, d'autant qu'il est lui-même assorti des réponses des ministres et des responsables des services et organismes visés.

Les observations du rapporteur spécial de la Commission des Finances ne peuvent en tout état de cause qu'en livrer un bref aperçu, dont l'intention véritable est double :

- examiner les grands thèmes auxquels la Cour des Comptes consacre ses développements, en tentant d'organiser cette présentation autour d'axes de réflexion qui contribueront à la décision budgétaire du Parlement ;

- souligner l'importance de tel ou tel domaine auquel le Sénat attacherait une attention particulière. Cette seconde intention qui procède logiquement de la première, s'inscrit bien entendu dans le prolongement des travaux respectifs des rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances, eux-mêmes complétés par les travaux des rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes.

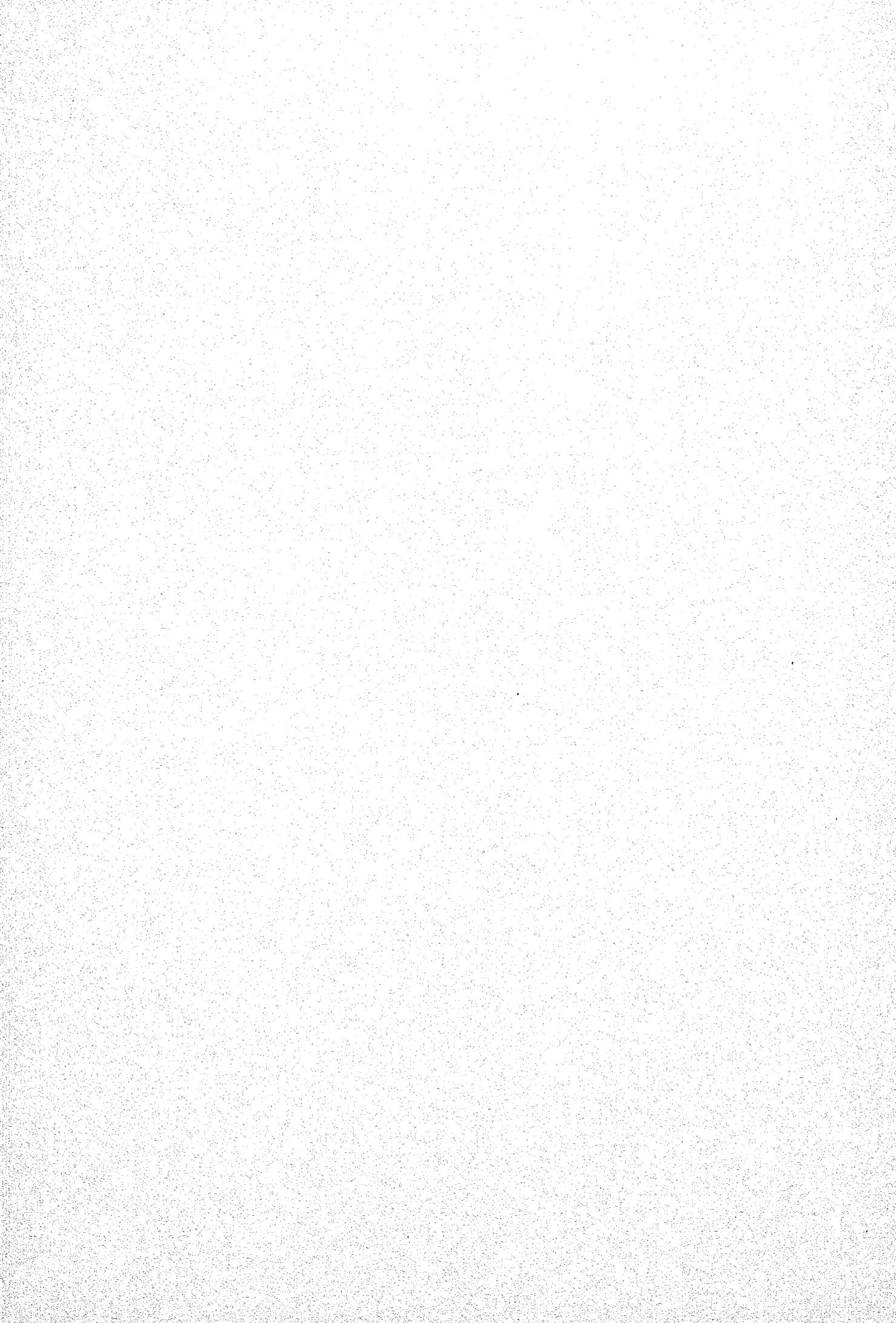
Au terme de son analyse, votre rapporteur croit cette année tout particulièrement utile de souligner l'ampleur, mais surtout la haute qualité des travaux de la Cour des Comptes, et dans leur domaine propre de compétences, des chambres régionales des comptes.

Ainsi qu'il a été observé, ces juridictions apportent au Parlement un concours précieux, nonobstant l'intérêt seulement relatif accordé à certaines procédures de collaboration instituées par les textes en vigueur.

On ne peut donc que souhaiter le renforcement de cette collaboration -en améliorant les conditions dans lesquelles elle se poursuit actuellement- et au besoin en concevant des mécanismes nouveaux comme par exemple des missions d'expertise, que les Commissions des Finances du Parlement pourraient confier à la Cour.

Ce schéma devrait bien sûr faire l'objet d'une attentive réflexion préalable et impliquerait que les moyens nécessaires soient mis en place, de façon à ne pas surcharger indûment des juridictions très largement sollicitées par ailleurs.

Il ne pourrait pourtant que conférer un contenu plus effectif encore à l'article 47 dernier alinéa de notre Constitution, en renforçant le concours déjà actif de la Cour des Comptes aux missions financières et budgétaires du Parlement.



ANNEXE I :

LISTE DES 26 THÈMES ABORDÉS PAR LA COUR DES COMPTES DANS SON RAPPORT 1989

ÉTAT ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

1. L'exécution des lois de finances pour 1987
2. Les conditions de mise en oeuvre de la politique de la filière électronique
3. Le plan câble
4. Le minitel
5. Le transfert et la vente des stocks du service des alcools
6. La création de crédits d'impôt fictifs par des banques et des établissements financiers
7. L'institut d'émission des départements d'outre-mer
8. Les contributions de l'Etat au financement de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement sociale
9. Le fonds social urbain
10. La gestion de l'école polytechnique
11. La gestion du parc de logements de la poste
12. Le fonctionnement du centre de formation des personnels communaux

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

13. Les difficultés de certaines opérations de géothermie
14. Les services d'eau et d'assainissement
15. Le palais omnisports de Paris-Bercy
16. Observations diverses des chambres régionales (gestion de certains offices d'H.L.M. de la région parisienne, syndicat intercommunal de distribution d'eau potable de la Marne, syndicat mixte de Chamrousse, centre hospitalier spécialisé de Rouvray à Sotteville-lès-Rouen)

PROTECTION SOCIALE

17. Le fonds national de l'emploi
18. La gestion du risque des accidents du travail dans le régime général de la sécurité sociale
19. La formation du personnel dans le régime général de la sécurité sociale
20. La caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France
21. La caisse primaire d'assurance maladie de Seine-et-Marne

ENTREPRISES PUBLIQUES

22. Les Charbonnages de France
23. La gestion financière de certains groupes industriels publics :
 - la gestion de la dette de Gaz de France de 1984 à 1987
 - la gestion de la trésorerie de la COGEMA
 - opérations financières du groupe Thomson : les prêts à Al Saudi Banque
24. La Compagnie nationale du Rhône
25. La Société nationale des entreprises de presse et ses filiales
26. La Société française de participations industrielles

ANNEXE II

DOMAINE DE COMPÉTENCES ET ATTRIBUTIONS DE LA COUR DES COMPTES

Les attributions de la Cour des comptes ont été définies par la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 étendues par la loi n° 76-539 du 22 juin 1976. Elles ont été modifiées par les lois n° 82-213 du 2 mars 1982, n° 82-594 du 10 juillet 1982, n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 88-13 du 5 janvier 1988 qui ont prévu le partage du contrôle juridictionnel des finances publiques entre la juridiction financière de droit commun, et les chambres régionales des comptes.

● **La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics ; sa compétence s'étend aux comptes de l'Etat, des établissements publics nationaux et jusqu'à l'exercice 1982 inclus, à ceux des communes, départements et établissements publics régionaux.**

Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et de leurs filiales, ainsi que le contrôle des institutions de la Sécurité sociale. De plus, elle peut contrôler les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale soumise à son contrôle.

A l'occasion de ses vérifications, la Cour des Comptes doit s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres personnes morales de droit public.

● **La Cour des Comptes statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales des comptes.**

● **L'article 47 de la constitution prévoit que la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (cf rapport).**

● **Depuis l'intervention de la loi du 31 décembre 1949, le contrôle de la Cour s'étend aux organismes de sécurité sociale.**

● **La loi du 22 juin 1976 a confié à la cour le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques précédemment assuré par la commission de vérification des comptes des entreprises publiques.**

Sont ainsi soumis aux vérifications de la cour les établissements publics de l'état à caractère industriel et commercial, les entreprises nationales, les sociétés nationales ainsi que les sociétés d'économie mixte ou les sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital.

La Cour peut également, à son initiative, assurer le contrôle :

- des organismes publics qui, quel que soit leur statut, exercent une activité industrielle et commerciale ;

- des sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat, les autres personnes morales de droit public et les entreprises déjà soumises au contrôle détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;

- des filiales des organismes précédemment visés dans lesquels ces derniers détiennent, seuls, ensemble ou avec l'Etat, plus de la moitié du capital social ou des voix dans les organes délibérants ;

- des personnes morales dans lesquelles l'Etat ou les organismes déjà soumis au contrôle détiennent directement ou indirectement, séparément ou ensemble une participation permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les magistrats de la Cour participent aux travaux de la cour de discipline budgétaire et financière, et du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, présidés par le Premier Président. Ils apportent leur concours au conseil des impôts, organisme dont le Premier Président de la cour assure également la présidence.