

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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° 50

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 Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Götachy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Mameret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN EN COMMISSION	3
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER: UN RENOUVELLEMENT DES MODES D'ACTION DANS LE SENS D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DU TRAVAIL DE LA COUR DES COMPTES	7
<i>a) Les suites données aux travaux de la Cour et l'accroissement de leur audience</i>	<i>7</i>
1. Les suites données par l'administration au rapport public annuel de la Cour des comptes	8
2. Les suites législatives aux enquêtes de la Cour des comptes et les perspectives en matière de publication des observations qu'elle transmet aux présidents des commissions des finances ..	14
<i>b) La réflexion sur l'orientation générale des travaux de la Cour et son impact sur leur mode de diffusion</i>	<i>19</i>
1. L'objectif d'audit public	19
2. La parution d'études sur les politiques publiques sous forme de fascicules distincts	23
CHAPITRE DEUX: LA MISSION D'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DANS LE CADRE DE SES POUVOIRS FINANCIERS PEUT ETRE ENCORE CONSOLIDEE ..	29
<i>a) La fonction d'assistance aux missions budgétaires et financières du Parlement a bénéficié des innovations conçues par la Cour</i>	<i>30</i>
<i>b) La Commission des finances du Sénat pôle de réflexion au sujet de la rénovation des liens de la Cour des comptes avec le Parlement</i>	<i>33</i>
ANNEXE 1	39
ANNEXE 2	41
ANNEXE 3	45
ANNEXE 4	48

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1991, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission des Finances du Sénat a procédé à l'examen des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1991, sur le rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a tout d'abord souligné la relative modestie des dimensions présentées par le rapport public annuel en 1991 par rapport à celui de 1990. Il a rappelé que cette réduction de volume avait toutefois été souhaitée par M. André Chandernagor et que le nouveau premier président, M. Pierre Arpaillange avait mis en oeuvre la réforme prévue depuis l'an dernier touchant le contenu et le mode de publication du rapport public.

Il a alors tenu à faire part à la Commission de son interrogation sur l'utilité d'un instrument tel que les observations de la Commission des finances du Sénat sur le rapport public annuel de la Cour des comptes. Il a exprimé sa conviction que le Parlement aurait dorénavant à sa disposition de nouveaux instruments lui permettant de bénéficier du contenu des travaux de la Cour et qu'il était nécessaire qu'il s'adapte aux évolutions que celle-ci a décidé d'initier.

En conséquence, M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a proposé au Président de la Commission des finances, M. Christian Poncelet, et au Rapporteur Général, M. Roger Chinaud, d'envisager la suppression, à compter de la prochaine session budgétaire, des observations de la Commission des finances du Sénat sur le rapport public annuel de la Cour des comptes.

Abordant ensuite le contenu des réflexions qu'il souhaitait faire figurer dans les observations de cette année, il a analysé le remarquable effort mené par la Cour pour améliorer l'audience de ses travaux.

Il a rappelé, à ce sujet, l'engagement pris par le Gouvernement, au mois de janvier 1991, de réunir un comité interministériel dans les trois mois qui suivent la publication du rapport public afin d'étudier les suites à donner aux observations de la Cour ainsi que la promesse qui avait alors été faite de mettre les membres du Gouvernement à la disposition des assemblées pour être entendus sur l'état de leurs efforts en vue de satisfaire les demandes de la Cour.

Il a toutefois souligné l'absence de mise en oeuvre des deux procédures prévues à la date du 16 octobre.

Restant dans le domaine des suites que la Cour souhaite voir accordées à ses travaux, il a rappelé l'esprit de concertation qui anime la Commission et la Cour dans l'expérience initiée à partir du rapport particulier relatif à certaines opérations menées par la Caisse des dépôts et consignations et deux de ses filiales. Il a également mis en valeur la recherche par les deux institutions d'instruments susceptibles de rendre leur collaboration plus efficace dans le respect des prérogatives de chacun.

Il est enfin revenu sur le contenu même des travaux de la Cour pour expliquer leur évolution vers des rapports d'audit public. Il a fourni à cette occasion des indications sur la publication, sous forme de fascicules distincts, des évaluations de politique publique qu'elle réalise.

En conclusion, il a rappelé les fortes demandes de la Commission des finances du Sénat touchant le renforcement de ses liens avec la Cour : il a ainsi illustré la multiplication des prises de contact entre rapporteurs spécialisés, les suites données par la Cour aux demandes d'enquêtes de la Commission et la diffusion des notes de consommation des crédits rédigés par les rapporteurs de la Cour auprès de leurs homologues commissaires.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a exprimé le souhait que figure dans les observations de la Commission une mention de la correspondance adressée à M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du Budget, par M. Christian Poncelet, président de la Commission des finances du Sénat, et par lui-même touchant la mise en oeuvre des procédures d'audition des ministres dans le cadre des suites à donner au rapport public annuel. Il a ajouté qu'aucune réponse n'avait, à ce jour, été apportée à cette lettre.

La commission a alors, à l'unanimité, donné acte à M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, de son rapport.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le rapport public déposé à la fin de la dernière session sur le bureau des assemblées par M. le premier président Pierre Arpaillage présente des dimensions modestes au regard de celles qu'avait prises le rapport précédent. Il est vrai que celui-ci avait, par bien des aspects, un caractère exceptionnel et portait très nettement la marque de la volonté réformatrice du premier président Chandernagor. Faut-il en conclure que l'initiateur de nouvelles conceptions de travail une fois parti, la Cour aurait renoncé à avancer sur la voie des réformes ? Rien n'est moins sûr.

La relative modestie du présent rapport ne doit, en effet, pas tromper ; elle résulte de la mise en place progressive d'autres modes d'expression jugés plus efficaces à terme.

Elle était déjà souhaitée paradoxalement par le prédécesseur de M. Arpaillage qui déplorait, il y a un an, l'absence d'homogénéité d'un document dans lequel étaient abordés *"plus de vingt-six sujets différents qui ne sont pas tous de même importance ou de même exemplarité (...). Les grandes études sont un peu diluées dans cet ensemble - ajoutait-il - et l'accessoire finit par masquer l'essentiel"*. (1)

Le premier président plaidait alors pour une plus grande souplesse dans les dates de publication des études qui lui paraissaient les plus utiles à la réflexion des politiques en même temps qu'il proposait la mise en place d'instruments nouveaux pour atteindre cet objectif. Ce grand dessein est aujourd'hui continué par son successeur, ce dont votre Commission des finances ne peut que se féliciter. Sa réalisation a toutefois des implications non négligeables sur le contenu de nos travaux et surtout sur la nature de nos relations avec la Cour.

Dès lors, en effet, que les rédacteurs du rapport public annuel remis au Président de la République et aux deux chambres du Parlement affichent des objectifs plus modestes, nous devons nous interroger sur l'utilité d'un instrument tel que les observations de la

1. Entretien avec M. Chandernagor. Le Monde daté du 29 juin 1990.

Commission des finances du Sénat sur le rapport annuel de la Cour des comptes. La publication, depuis 1975, d'un rapport spécial annexé au rapport général sur le projet de loi de finances avait été conçu, à l'initiative du Président Edouard Bonnefous, pour donner un écho plus important aux travaux de la Cour.

Votre rapporteur avait déjà souligné, l'année passée, le caractère passablement inadapté d'un outil qui n'était, en définitive, que la réplique en miniature du rapport public annuel qu'il se contentait de résumer. Aussi le caractère "duplicatif" des observations avait-il déjà été abandonné lors du précédent débat budgétaire, au profit d'une sorte d'état des lieux analytique permettant de résumer le contenu réel et, le cas échéant, les insuffisances de la coopération qui unit, au terme de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes et les commissions des finances du Parlement.

Les présentes observations dressent, cette année, un tableau plus synthétique des évolutions en cours. Elles mettent, en particulier, l'accent sur les nouveaux instruments qui font des commissions des finances des relais efficaces du travail des rapporteurs de la Cour. Leur mise en oeuvre qui doit se traduire par la publication d'enquêtes que nous lui avons demandé de réaliser ou encore par la parution de rapports publics parlementaires relatifs aux suites que notre commission estime souhaitable d'apporter à certaines de ses observations devrait permettre de souligner le caractère périmé du "rapport sur le rapport".

Au-delà, il a paru nécessaire à votre rapporteur de réserver l'utilisation des quelques pages qui suivent à une réflexion plus remassée sur les lignes de principe que nous pourrions nous fixer dans nos relations avec la Cour pour les années qui viennent. Il convient, en effet, d'affirmer que l'effort respectable, et sans doute indispensable, déployé par ses membres pour lui permettre d'affirmer son rôle dans un environnement en pleine évolution, doit tenir compte du principe immuable sur lequel repose notre coopération : la Cour a, en effet, une fonction d'assistance auprès du Parlement dans l'exercice de ses missions budgétaires et financières.

C'est ici l'enjeu : notre Commission des finances a, de son côté, apporté des solutions pour accroître la portée du principe, inscrit dans la Constitution, de l'aide conférée par la Cour aux missions budgétaires et financières du Parlement. Elle souhaite donc que ses propositions, qui ne rencontrent pas nécessairement les préoccupations immédiates de la Cour, fassent cependant l'objet d'une mise en oeuvre progressive, en accord avec elle.

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

DU PARLEMENT :

Bilan et perspectives

I - UN RENOUVELLEMENT DES MODES D'ACTION DANS LE SENS D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU TRAVAIL DE LA COUR DES COMPTES

Votre Commission des finances attache la plus grande attention aux remarquables efforts déployés par la Cour en vue d'accroître l'audience de ses travaux et, par là-même, les chances que les solutions qu'elle préconise en vue d'une meilleure gestion des finances publiques trouvent enfin à s'appliquer. Elle se réjouit ainsi de constater que les nombreuses initiatives lancées par le premier président André Chandernagor fassent aujourd'hui l'objet de mises en oeuvre concrètes sous le mandat de son successeur et continuateur, Pierre Arpaillange.

D'une part, en effet, la réflexion traditionnelle sur les suites à donner aux remarques de la Cour a abouti ou devrait aboutir, au cours de l'année 1991, à la mise en état de fonctionnement d'instruments très prometteurs, si toutefois le Gouvernement accepte de respecter ses engagements touchant les procédures qu'il propose de mettre en oeuvre pour l'étude des suites à donner aux observations du rapport public. D'autre part la Cour, cherchant sa place dans le foisonnement des structures créées par l'exécutif en vue d'une évaluation de l'efficacité des politiques publiques, a été amenée à élaborer un nouveau mode de publication de son rapport public annuel qui devrait en accroître l'audience et l'impact.

a) Les suites données aux travaux de la Cour et l'accroissement de leur audience

Des résultats sont d'ores et déjà acquis ou sur le point de l'être. Toutefois la matière reste largement évolutive et exige une réflexion à long terme. Il faut accueillir avec intérêt toutes les propositions faites par le Gouvernement au sujet des suites que l'administration est appelée à donner aux observations de la Cour (1).

Parallèlement, la recherche d'appuis extérieurs par la Cour, notamment auprès du Parlement, en vue d'accroître son audience rencontre toujours le plus vif intérêt auprès de la Commission des finances du Sénat ; de nouvelles voies ont été explorées cette année (2) mais aucune procédure de caractère définitif n'a été définie.

1. Les suites données par l'administration au rapport public annuel de la Cour des comptes

Ce sujet est particulièrement cher à la Commission des finances du Sénat puisqu'elle avait décidé d'en faire, il y a plus de quinze ans déjà, l'un de ses thèmes annuels de réflexion.

Dans nombre de cas toutefois, elle ne pouvait que déplorer, avec la Cour, le peu d'empressement des administrations visées par les critiques, à mettre en oeuvre les réformes ou les correctifs nécessaires en vue de remédier aux effets d'une gestion défectueuse. En l'absence de sanction ou, à tout le moins, de mécanisme contraignant dont l'objectif aurait été d'amener les acteurs du pouvoir exécutif à proposer automatiquement des réponses aux remarques que leur adressait la Cour, la question des suites revenait chaque année comme un problème lancinant auquel aucune solution ne semblait jamais devoir être apportée (voir encadré ci-dessous).

C'est donc avec un certain espoir que notre Commission des finances et la Cour ont pris acte des décisions annoncées par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, M. Pierre Bérégovoy, à l'issue du conseil des ministres du 3 janvier 1991. Pour remédier aux lenteurs et aux insuffisances constatées dans les réponses, il est prévu que :

- le Gouvernement prendra acte lui-même des observations et arrêtera les réformes qui en découlent. Un comité interministériel sera réuni systématiquement, dans les trois mois, après la publication du rapport public.

- les membres du Gouvernement seront à la disposition des assemblées pour être entendus sur les suites données au rapport public. Le Gouvernement en arrêtera les modalités en concertation avec les présidents des commissions des finances des deux assemblées.

Cette seconde proposition n'apparaît toutefois pas en toutes lettres dans le communiqué du 3 janvier. Elle a simplement été mentionnée dans un courrier envoyé par M. Charasse, ministre délégué chargé du budget, à la Cour des comptes et aux présidents des commissions des finances des deux assemblées (voir infra).

Cette déclaration revêt trois aspects positifs :

- un comité interministériel est dorénavant chargé du suivi des remarques de la Cour des comptes, c'est-à-dire un organisme doté, d'une part, d'un réel pouvoir de décision et regroupant, d'autre part, des représentants de l'ensemble des départements ministériels concernés auxquels le Premier ministre, président du comité, ou le ministre de l'Économie et des Finances, son délégué, pourront imposer une batterie de mesures de caractère obligatoire en vue de remédier aux dysfonctionnements reprochés par la Cour. On peut en espérer une plus grande efficacité. Celle-ci devrait dépendre en fait de l'intérêt qui sera porté à cette démarche par ses initiateurs mêmes.

- de ce point de vue, l'introduction d'une obligation de réunion du comité dans les trois mois suivants la publication du rapport de la Cour est un gage de sérieux. Il est bon que l'administration s'impose à elle-même d'agir à l'intérieur d'un délai assez bref. On doit toutefois noter que l'obligation à laquelle elle s'astreint ne porte que sur la date de réunion du comité chargé de formuler des propositions ou des choix et non sur l'élaboration de ces derniers ; en outre la période correspond à l'intersession d'été qui n'est peut-être pas la plus propice au développement d'une réflexion sur les imperfections de l'action administrative...

- toutefois l'obligation d'agir qui reste la pierre de touche de toutes les tentatives en vue de donner leur pleine efficacité aux observations et aux propositions contenues dans le rapport public, pourrait venir indirectement de l'application du principe de l'audition des ministres concernés par les assemblées. Pour que la proposition formulée au mois de janvier revête une réelle portée, ces auditions devront respecter des conditions strictes :

• il serait dommageable, en effet, que le Parlement fût transformé en Cour d'appel, requise par le Gouvernement pour défendre son action et contester les conclusions de la Cour. Il paraît en effet difficile d'instaurer un débat contradictoire lorsque l'un des antagonistes ne peut s'exprimer à la barre. L'audition des ministres sur les sujets qui les touchent doit bien être relative aux suites que ceux-ci entendent donner aux observations de la Cour.

• il paraît en outre nécessaire de pouvoir dépasser au cours des débats et quel qu'en soit le cadre, assemblée plénière ou Commission des finances, les limites souvent fort étroites des sujets abordés par la Cour. Ainsi, au-delà de certaines opérations achevées dont la réalisation n'appelle, en conséquence, aucune proposition pratique pour l'avenir, il devrait être possible de débattre de certaines politiques publiques dont la conduite continue pourtant

de susciter les interrogations de l'opinion publique. Le thème régulièrement abordé par la Cour ces dernières années des opérations d'urbanisme menées par l'Etat pourrait, par exemple, faire l'objet d'une discussion utile (1). Il ne s'agirait pas en l'occurrence d'entrer dans une polémique stérile au sujet des fautes de l'exécutif mais plutôt de réfléchir à l'adaptation de certaines contraintes pesant sur la gestion des finances publiques aux aléas des grands travaux d'aménagement. La Cour a ainsi relevé à plusieurs reprises l'antagonisme entre le principe de l'annualité budgétaire et le recours fréquent et parfois légitime à des opérations de crédit bail.

La parution sous forme de fascicules séparés du rapport public annuel (voir infra) de certaines études de la Cour portant évaluation des politiques publiques de l'Etat devrait inciter à multiplier ce type de débats, particulièrement ciblés sur des thèmes transversaux que la Cour aurait au préalable nourris de sa réflexion.

Votre Commission ne peut que souligner toutefois les limites des pouvoirs du Parlement qui ne saurait adresser aucune injonction de quelque nature au Gouvernement. Dès lors qu'il n'y aura aucun mécanisme de sanction, l'obligation d'agir ne dépend plus guère, dans le système proposé, que de la pression que les élus sauront faire porter sur l'exécutif au travers des débats en commission ou en assemblée.

En conclusion de ces remarques, votre rapporteur rappelle qu'il reste encore à mettre en oeuvre cette nouvelle procédure.

La procédure annoncée le 3 janvier dernier apparaît, en effet, dans un communiqué publié par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, à l'issue du premier conseil des ministres de l'année.

A titre d'exemple, il existe déjà un mécanisme de réunion automatique d'un comité interministériel doublé d'un mécanisme obligatoire de prise de décision : les observations du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics doivent faire l'objet d'un examen par les ministres concernés et le Premier ministre est amené, en principe, à imposer les solutions aptes à les satisfaire. Mais ce mécanisme contraignant ressort d'un décret (voir ci-après).

1 En 1991, la Cour traite du transfert du Ministère de l'Economie et des Finances, quai de Bercy, ainsi que de l'opération immobilière dite "de la Tête Défense". En 1990, elle avait abordé le sujet de l'Opéra-Bastille et en 1989 celui du palais omnisport de Paris-Bercy.

**Décret n° 75-223 du 8 avril 1975
relatif au comité central d'enquête
sur le coût et le rendement des services publics**

Article 7. - "Le comité central d'enquête adresse ses conclusions appuyées, le cas échéant, des projets de textes correspondants au Premier ministre, au ministre de l'Economie et des Finances et aux ministres intéressés.

Les ministres font connaître au Premier ministre, au Ministre de l'Economie et des Finances et au Président du comité central d'enquête leurs observations relatives auxdites conclusions, dans un délai de trois mois à compter du jour de leur notification.

En cas de divergence de vues, le Premier ministre procède aux arbitrages nécessaires et prescrit, en tant que de besoin, les délais et les conditions de réalisation des mesures à prendre par chaque département intéressé".

Le premier président de la Cour exprimait récemment l'espoir que le comité interministériel prévu dans la déclaration de M. Bérégovoy puisse se réunir avant la fin du mois de novembre. Le délai de trois mois serait ainsi allongé dans les faits à cinq mois sans toutefois qu'aucune garantie n'ait été donnée sur ce nouveau délai.

Le deuxième terme du programme annoncé le 3 janvier dernier n'a pas encore, quant à lui, d'application. Le président de votre Commission des finances, M. Christian Poncelet, avait pourtant été contacté par un courrier de M. Charasse dans les tout derniers jours de 1990. Celui-ci annonçait son intention de définir, en concertation avec les deux assemblées, les modalités qui devraient présider à l'audition des ministres par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale sur les suites données au rapport public de la Cour des comptes.

Par lettre du 14 janvier 1991 (voir annexe 1), M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances, et M. Roger Chinaud, Rapporteur Général, confirmaient leur accord de principe pour la définition d'une telle procédure. Ils s'inquiétaient toutefois de l'absence de mention de cette proposition dans le communiqué public du 3 janvier.

Cette correspondance n'a, à ce jour, pas encore reçu de réponse.

LA COMMISSION DES SUITES

La Commission des suites est encore aujourd'hui la seule instance créée par le pouvoir exécutif dotée d'une mission quant à la définition des suites que l'administration estime possible de donner aux différentes critiques présentées dans le rapport public annuel. Cette structure n'ayant pas formellement disparu, son fonctionnement peut être décrit au présent.

Les principes qui régissent la composition et le fonctionnement de la Commission des suites

La Commission des suites existe, dans les faits, depuis 1963. Toutefois, son rôle permanent a été établi par l'arrêté interministériel du 24 septembre 1973 (ministère de l'Économie et des Finances, ministère chargé des réformes administratives, secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre).

Il s'agit donc déjà d'une procédure interministérielle. La Commission chargée d'étudier les suites à donner au rapport public de la Cour des comptes, dite Commission des suites, comprend, en effet, trois membres titulaires (article 2 de l'arrêté) :

- le chef du service de l'Inspection générale des finances ou son représentant, président,
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ou son représentant,
- le directeur du budget ou son représentant.

Ces deux dernières personnalités désignent, chacune, un fonctionnaire appartenant à leurs directions avec le titre de membres suppléants.

En outre, des rapporteurs sont désignés chaque année dans le cadre de la confection du rapport remis par la commission. Ces rapporteurs sont pris au sein de trois corps : le Conseil d'Etat, l'Inspection des Finances et le corps des Administrateurs civils. Leur nombre correspond à peu près à celui des sujets traités.

La commission des suites élabore chaque année, avant le 1er juillet, un rapport. Dans la pratique, la Commission tient plusieurs séances du mois de janvier au début du mois de mai, soit entre six mois et un an après la publication du rapport de la Cour des comptes.

Toutefois, la démarche créée en 1973 a conduit, dix ans plus tard, à sa mise en sommeil.

UN CONSTAT D'IMPUISSANCE

Il tient tout d'abord à la nature même de l'exercice demandé.

Celui-ci consiste à retenir en petit nombre certains sujets traités par la Cour des comptes l'année précédente. La commission estime en effet qu'elle ne peut traiter utilement que certains problèmes à propos desquels la Cour a suggéré, avec plus ou moins de précision, des solutions.

Dans une seconde partie, la commission aborde certains sujets qu'elle a déjà examinés dans ses précédents rapports et pour lesquels elle estime que les réponses apportées par l'administration sont insuffisantes.

L'exercice consistant à apporter des réponses spécifiques à chacun des cas relevés afin de remédier aux incohérences et aux gaspillages de l'administration impose une limite physique au travail de la Commission : il est ainsi impossible de revenir sur des opérations achevées au moment où le rapport est publié et la Commission des suites n'a pas le pouvoir de se saisir d'opérations en cours afin de proposer aux acteurs concernés les modifications ou correctifs aux erreurs de gestion dont elle estime que la Cour des comptes les fus'igera mais seulement dans un prochain rapport public !

Cette synthèse consiste, en réalité, à reprendre les remarques figurant au rapport de la Cour et à les prolonger, le cas échéant, si la Cour n'a pas elle-même proposé des solutions, en formulant des objectifs très précis pour les administrations concernées (article 3 de l'arrêté).

Les suites à donner sont recensées, pour chaque thème, dans un tableau et sont affectées de l'une de ces cinq mentions : "recommandation nouvelle de la commission", "reste à faire", "en cours", "fait", "sans suite".

N'étant pas un organe de décision et ne disposant d'aucun moyen de contrainte, la commission des suites double, en fait, le travail de la Cour des comptes. Elle a pour fonction de recenser à son tour la mauvaise volonté des administrations ou d'appeler leur attention sur les mesures à prendre.

Ses constats d'impuissance émaillent d'ailleurs ses propres rapports. Ainsi, dans celui de 1981 : "Il reste que certains redressements restent *déraisonnablement* longs pour reprendre le terme déjà emprunté par la Cour à l'un des rapports antérieurs de la Commission (...). Cette situation a conduit la Commission à envisager de ne pas se saisir l'année prochaine (1) de l'examen, de certaines réformes en dépit de l'intérêt qu'elles présentent, dès lors qu'elle estimera avoir épuisé ses moyens d'action auprès de l'administration".

LA MISE EN SOMMEIL DE LA COMMISSION DES SUITES

La Commission a essayé, au début des années 1980, de sensibiliser davantage les administrations concernées aux exigences contenues dans les réflexions de la Cour et dans son propre rapport :

- En 1982 et 1983, plusieurs directeurs d'administration centrale ont été invités à participer à l'examen des rapports particuliers avec les membres de la Commission.
- En 1983, certains magistrats de la Cour ont participé à la discussion des rapports avec les membres de la Commission.

Toutefois, les membres de la Cour, interrogés sur la mise en oeuvre de cette procédure, sont apparus très réticents. Il leur a semblé, en effet, que la Commission s'était comportée en Cour d'Appel et visait, en quelque sorte, à formuler différemment le contenu de certains rapports. Cette remarque rejoint le reproche de doublon déjà formulé à l'encontre de la Commission.

C'est donc, semble-t-il, d'un commun accord (Cour des comptes, Inspection générale des Finances, directions du budget et de l'administration de la fonction publique) que les activités de la Commission des suites ont été mises progressivement en sommeil. Aucun rapport n'est ainsi paru en 1984. En 1985, le rapport semble avoir été rédigé, mais n'a pas donné lieu à publication. Depuis, la Commission ne s'est plus réunie sans avoir, toutefois, formellement disparu.

(1) i.e. en 1982

2. Les suites législatives aux enquêtes de la Cour des comptes et les perspectives en matière de publication des observations qu'elle transmet aux présidents des commissions des finances

Les réflexions sur les moyens pouvant conduire l'administration à une meilleure prise en considération des remarques de la Cour avaient amené le premier président André Chandernagor à concevoir, à l'intérieur du cadre législatif existant, les voies d'un accroissement de l'audience des travaux de la Cour. Ceux-ci sont, en effet, caractérisés par une faible publicité - la plupart des documents de la Cour font l'objet d'une diffusion interne à l'administration, voire d'une simple communication au Parlement - et, lorsqu'ils sont publics, par leur diffusion tardive (c'est le cas pour ceux qui sont rassemblés et diffusés au sein du rapport public annuel). Le Parlement était incontestablement une pièce maîtresse dans la réalisation de cette entreprise.

Votre Commission avait toutefois tenu à préciser par la bouche de son président, M. Christian Poncelet, les limites à l'intérieur desquelles devait s'inscrire une innovation de procédure qui aurait consisté à faire publier sous le timbre des commissions des finances des études spécifiques réalisées par la Cour : l'application sans adaptation du modèle britannique (1) pouvait avoir pour effet de réduire quelque peu l'autonomie de jugement de votre commission et, partant, celle du Parlement.

Aussi l'expérience initiée par la Commission des finances du Sénat, à la demande du premier président de la Cour, à partir d'un rapport particulier relatif à certaines opérations menées par la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales a-t-elle été menée dans le respect des contraintes fixées de part et d'autre.

Elle témoigne de part et d'autre de la volonté de mettre en oeuvre les instruments susceptibles de rendre la collaboration des deux institutions plus efficace, dans le respect toutefois des prérogatives de chacune :

1. Voir : observations de la Commission des finances sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1991 - p. 35.

- La quête d'une plus large audience est passée par une solennisation tout à fait exceptionnelle dans l'usage des procédures définies par les différents textes relatifs à la Cour.

Cette solennisation a même conduit le premier président de la Cour à introduire des innovations de procédure. Il n'est pas possible, en effet, d'interpréter autrement la requête adressée aux deux présidents des Commissions des finances du Parlement touchant les suites qu'ils envisagent de réserver aux constatations de la Cour sur les opérations menées par la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales C.D.C. - participations et techniques de gestion financière (T.G.F.).

En effet, la loi ouvre en général aux parlementaires la possibilité d'être informés sans qu'il ait été conçu à leur bénéfice un mode particulier d'intervention dans ce qui reste souvent un tête à tête stérile entre l'administration et la Cour :

- le rapport public annuel est présenté au Parlement (article 11 de la loi n° 57-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes),

- les rapports particuliers afférents aux entreprises ou organismes contrôlés par la Cour 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 (article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959).

Toutefois, la Cour peut être amenée à communiquer intentionnellement aux assemblées, selon des modalités diverses, les observations et propositions de réforme contenues dans ses rapports. Le Parlement est alors plus nettement sollicité en vue de l'apport de solutions concrètes :

- le premier Président peut ainsi donner connaissance aux commissions des finances des deux assemblées des constatations et observations de la Cour (article 10-2e alinéa de la loi précitée du 22 juin 1967).

En pratique, celui-ci adresse presque tous les rapports particuliers adoptés par la Cour, en mentionnant leur caractère éventuellement confidentiel, aux présidents des commissions des finances des deux assemblées qui les tiennent ainsi à la disposition de leurs collègues parlementaires. Les rapports qualifiés "secret défense" ou "confidentiel défense" ne sont transmis au président de la Commission des finances du Sénat que sur demande expresse de celui-ci.

- l'article 14 du décret n° 70-733 du 5 août 1977 portant règlement d'administration publique relatif au contrôle de la Cour des comptes sur la Caisse des dépôts et consignations dispose que, s'il y a lieu, les observations ou les

suggestions d'amélioration et de réforme présentés par la Cour des comptes au terme du contrôle qu'elle a exercé, le cas échéant, sur les opérations de la Caisse des dépôts et consignations, font l'objet de communications particulières aux présidents des assemblées parlementaires. (1)

L'innovation introduite par le premier Président, Pierre Arpaillage, tient d'une part à la forme : les communications particulières touchant la Caisse des dépôts sont en principe, adressés aux présidents des assemblées et non aux présidents des commissions des finances - et d'autre part au fond : il est pour le moins inhabituel que les commissions des finances soient ainsi explicitement requises par la Cour pour apporter des solutions à un défaut dans la gestion des fonds dont elle a le contrôle.

Sur la forme toutefois, il faut rappeler que les constatations de la Cour renferment des observations relatives aux opérations réalisées par la Caisse des dépôts et consignations, celles-ci pouvant faire l'objet d'une communication aux présidents des assemblées, mais également des observations relatives aux opérations effectuées par des filiales de la Caisse, C.D.C.-participations et techniques de gestion financière (T.G.F.), dont les activités entrent dans le champ des contrôles que la Cour est habilitée à effectuer au titre de l'article 6 bis-B de la loi précitée du 22 juin 1967. Ces observations là peuvent faire l'objet d'une communication aux présidents des commissions des finances des assemblées, notamment sous la forme de la transmission du rapport particulier qui les rassemble.

Il faut retenir du sujet "Caisse des dépôts" l'idée qui a animé la Cour : celle-ci, en effet, se réserve ainsi la possibilité de créer à tout moment des méthodes souples d'intervention auprès des différents acteurs concernés tout en respectant sinon toujours la lettre du moins l'esprit des textes qui fixent avec précision les procédures qui peuvent être suivies par elle.

1. Le rôle particulier exercé par le Parlement dans le contrôle des activités de la Caisse des dépôts et consignations au sein de sa commission de surveillance explique l'existence de ces communications particulières.

- De son côté, la Commission des finances du Sénat est prête à relever le pari d'une innovation maîtrisée, par un usage adapté aux circonstances particulières des nombreux instruments dont elle dispose, qu'ils soient prévus par les textes ou créés dans leur silence.

Deux "premières" ont été réalisées cette année à son initiative :

• La Commission des finances du Sénat a, ainsi, décidé la publication partielle du rapport particulier que lui avait transmis le premier Président afin d'apporter la plus grande clarté au débat qui s'engageait sur les principes de gestion des fonds centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (1). Elle a toutefois pris soin d'indiquer que cette procédure serait mise en oeuvre pour autant qu'elle l'estimerait nécessaire et non de manière systématique.

Sur le plan du droit, si la publication de rapports particulier de la Cour et leur diffusion par le Parlement ne fait l'objet d'aucune interdiction de principe, elle reste soumise à des restrictions dans la publication de quelques passages liées, le cas échéant, au caractère confidentiel de certains d'entre eux. Les informations relatives à la stratégie d'une entreprise dont la divulgation pourrait nuire à l'efficacité d'opérations futures ne sauraient notamment être publiées même si les parlementaires sont autorisés à en prendre connaissance.

La Commission des finances du Sénat a, dans le cas d'espèce qui était effectivement un rapport confidentiel, respecté les règles particulières qui lui étaient applicables.

Il est toutefois certain que la diffusion dans le public d'un rapport particulier sous le couvert juridique d'un rapport d'information parlementaire ne peut procéder d'une lecture même extensive de l'article 164 - paragraphe IV de l'ordonnance précitée du 30 décembre 1958 et qu'il y a là création d'un nouvel instrument qu'il n'est pour l'instant envisagé d'utiliser que dans des circonstances particulières.

1. Rapport d'information n° 298 (seconde session, ordinaire 1990-1991) sur les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations, fait par M. Roger Chenaud au nom de la commission des finances. Annexe 1 - pp. 61 à 102.

En effet, la proposition faite par le premier Président André Chandernagor, touchant la publication, sous le timbre des assemblées, des fascicules relatifs à l'évaluation des politiques publiques et dont il souhaitait qu'ils fussent abstraits du rapport public annuel afin d'en accroître l'intérêt et la lisibilité, a finalement été abandonnée sur décision de la Cour elle-même (voir infra : une autre voie devrait être utilisée pour permettre à ces études de sortir du cadre étroit du rapport public annuel). Le caractère éventuellement contraignant de la procédure proposée avait, votre rapporteur l'a déjà souligné, suscité les réserves de votre Commission.

• Corrélativement, puisant dans le réservoir des instruments prévus par le règlement du Sénat, votre Commission des finances a décidé de créer, le 24 avril dernier, à l'unanimité de ses membres présents, un groupe d'études où tous les groupes politiques sont représentés, chargé de formuler les propositions demandées par Monsieur le premier Président Pierre Arpaillange. Ce groupe devrait remettre ses conclusions au tout début de 1992.

Pour conclure ce point, l'objectif poursuivi par la Cour visant à ce qu'il soit tenu compte de ses observations et propositions ne peut qu'être approuvé par la Commission des finances du Sénat. Celle-ci a un rôle à jouer dans sa réalisation. Ses modes d'intervention doivent toutefois rester souples, adaptés aux circonstances.

De ce point de vue, il est incontestable que nos deux institutions sont parvenues à un équilibre dans un domaine qui reste fortement évolutif.

b) La réflexion sur l'orientation générale des travaux de la Cour et son impact sur leur mode de diffusion

Le contenu même des travaux de la Cour, de plus en plus dirigé vers l'audit public (1), appelle une profonde rénovation des instruments qu'elle utilise pour leur diffusion (2).

1. L'objectif d'audit public

La Cour des Comptes a été amenée, depuis une quarantaine d'années, à aller au-delà de son rôle traditionnel de vérificateur des comptes des comptables et ordonnateurs publics dans un strict but de contrôle de la régularité des opérations de dépense, de recette et de comptabilisation. A l'instar d'autres corps ministériels d'inspection ou de contrôle, elle dispose depuis une quinzaine d'années d'un plan de charge annuel dans lequel les tâches d'audit de gestion l'emportent de plus en plus nettement sur les contrôles comptables et de régularité.

Cette évolution est dans l'ordre des choses : il n'existe pas au sein d'une même investigation de cloison étanche entre l'appréciation de la régularité d'une opération et l'évaluation de la qualité de la gestion de l'organisme qui la conduit. En outre, la constatation d'irrégularités fréquentes induit presque nécessairement une mise en cause des conditions qui entourent la gestion. Enfin, la multiplication du nombre des entreprises publiques après la Libération supposait d'entrée de jeu la mise en oeuvre d'audits de performance.

La reconnaissance juridique de la mission d'audit exercée par les magistrats de la Cour s'est faite progressivement au cours des dernières décennies :

• En 1946 a été créée une institution rattachée au Premier ministre mais dont la présidence revient au premier Président de la Cour des Comptes et dont le secrétariat est assuré par un conseiller référendaire : il s'agit du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Trois membres de la Commission des finances du Sénat participent d'ailleurs à ses travaux : Messieurs Maurice BLIN et Marcel FORTIER, membres titulaires de ce comité ainsi que M. Jacques OUDIN, suppléant de M. BLIN.

Les compétences du Comité, conçues de manière très large par l'article 1er du décret n° 75-228 du 8 avril 1975, s'appliquent aux services et organismes suivants :

- services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public ;
- sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor.

Les missions du Comité sont également définies en termes extensifs : il "recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services" placés dans son champ de compétences.

Il peut également procéder à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels.

Le Comité a ainsi été amené ces dernières années à aborder des domaines qui préoccupent notre Commission des finances : les modes de gestion du personnel dans le secteur public ou para-public (1), l'évolution des moyens des administrations, les instruments de gestion et la mise en oeuvre de contrôles internes.

• Une loi de 1948 avait confié à une autre organisation satellite de la Cour des Comptes, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, le soin de contrôler "les comptes et la gestion" de ces entreprises. La Cour a hérité de cette mission quand les attributions de cette commission lui sont revenues en 1976.

• Enfin, l'article 1er (3^e alinéa) de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes précise qu'elle "s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et (...) par les autres personnes morales de droit public". C'est la reconnaissance juridique d'une compétence qu'elle exerçait en fait déjà.

Un conseiller-maître notant pêle-mêle l'extrême diversité des thèmes d'audit qui sous-tendent les suites publiques des travaux de la Cour (les rapports publics) et les suites non publiques (référé adressés aux ministres, rapports sur les entreprises publiques, lettres du Procureur ou des présidents de chambre), a tenté de les répartir par grands chapitres : "organigrammes de commandement irrationnels, gestion défectueuse d'actifs immobiliers ou de stocks, informatisations disproportionnées, défauts de procédures de recouvrement, mauvaises conditions de gestion des personnels, techniques de financement inadaptées, confrontations

1. L'un des derniers sujets abordés a ainsi été "la résorption des non-titulaires dans la fonction publique (loi du 11 janvier 1984 et décret du 17 janvier 1986)".

d'indices de performances et de coûts unitaires dans les services les plus divers" (1).

Peu à peu toutefois, les magistrats de la Cour en sont venus à recentrer leurs efforts sur une évaluation des politiques publiques sur le long terme. La dénonciation de maux très localisés, et parfois fort spectaculaires n'a pas disparu, mais elle tend de plus en plus à céder le pas devant des études thématiques plus globales. Le rapport public de 1990 présente ainsi un fascicule entier contenant une analyse in extenso relative au bilan financier pour l'Etat des opérations de nationalisations et de privatisations menées au cours de la décennie écoulée.

*

* *

Les raisons d'une réflexion sur "les produits" que fabrique la Cour se trouvent dans le formidable essor de l'audit dans notre pays. De ce point de vue, la Cour mène depuis quelques années un important travail d'adaptation :

- elle a ainsi multiplié les compléments de formation, en début et en cours de carrière, notamment par des participations de magistrats à des équipes de grands cabinets d'audit, souvent internationalisés, et par des séminaires internes, avec apports extérieurs, pratiquement tous les mois, sur des thèmes d'audit directement utiles au contrôle, parfois difficiles (le premier du programme 1989-1990 portait sur le contrôle des stratégies des entreprises publiques) ;

- elle est de plus en plus souvent amenée à concevoir de nouvelles méthodes de travail : la répartition organique des compétences entre les sept chambres et à l'intérieur des chambres de la juridiction ainsi que la prépondérance des travaux individuels sur le travail en équipe constituent aujourd'hui, beaucoup de magistrats en sont conscients, un frein à l'ouverture de la Cour vers des évaluations thématiques, transcendant les frontières des départements ministériels.

1. André G. Delion - L'audit dans le secteur public : la Cour des comptes - Les Cahiers français n° 248 (octobre-décembre 1990) pp. 45 à 50.

Un conseiller maître exprimait l'idée selon laquelle "les travaux de la Juridiction gagneraient en efficacité si les attributions organiques des chambres, indispensables au plan juridictionnel, étaient complétées par des attributions thématiques éventuellement révisables, et si, au sein des chambres étaient identifiées de la même manière des responsabilités *horizontales*. Plutôt que d'augmenter le nombre de rapporteurs *organiques* en prolongeant ces fonctions chez les conseillers maîtres, on pourrait peut-être imaginer de confier à ceux-ci ce type de responsabilités "transversales" qui valoriseraient certaines observations dispersées dans les rapports organiques traditionnels". (1)

La Cour est, en effet, confrontée à un développement généralisé des instances d'évaluation au sein même et à l'initiative de l'administration. L'interaction entre les deux sphères (Cour - comités d'évaluation) est une donnée importante pour la compréhension des évolutions en cours. La participation des magistrats de la Cour aux travaux de ces instances est fréquente et se justifie par l'expérience particulière dont ils peuvent être amenés ainsi à faire bénéficier leurs partenaires.

Des magistrats de la Cour sont ainsi présents à la commission nationale d'évaluation du R.M.I., au Comité National d'Evaluation de la Recherche, au Comité National d'Evaluation des Etablissements d'Enseignement Supérieur ainsi qu'au Conseil scientifique de l'évaluation. Ils sont en général également bien représentés au sein du Commissariat Général du plan. (Voir encadré à la fin de la première partie)

Mais au-delà du principe de la participation de certains de ses membres à des instances d'évaluation, l'institution Cour des comptes est aujourd'hui sollicitée pour trouver sa place au sein du dispositif d'évaluation des politiques publiques prévu par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 (2) et articuler son travail sur celui des instances qu'il crée.

Le rapport au Président de la République sur ce décret indique que le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et le Médiateur de la République pourront soumettre au comité interministériel des projets d'évaluation.

1. *Bulletin de la Cour des comptes - Numéro spécial juin 1991 - p. 14*

2. *Ce dispositif est décrit dans les observations de la Commission des finances sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1990 - p. 29*

En outre, il est prévu que le Conseil scientifique de l'évaluation soit garant de la qualité des évaluations conduites à l'initiative du Gouvernement, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, du Médiateur de la République et du Conseil économique et social.

La portée de cette formule est précisée par le décret en son article 9, 1er alinéa : "Le Conseil scientifique de l'évaluation rassemble et diffuse l'information existant sur les méthodes et techniques d'évaluation, sur les organismes et personnes ayant une pratique en la matière ainsi que sur les travaux d'évaluation eux-mêmes". Cette garantie apportée par le C.S.E. n'a donc rien d'un label obligatoire.

La création d'un instrument permettant la confrontation des techniques et des conceptions d'évaluation a été analysée par de nombreux magistrats de la Cour comme une oeuvre utile.

2. La parution d'études sur les politiques publiques sous forme de fascicules distincts

Prise dans un mouvement d'intensification de la réflexion sur les moyens et les objectifs des audits dans le secteur public, la Cour des comptes ne pouvait pas ne pas s'interroger sur les modes d'expression qu'elle utilise et qui se caractérisent par :

- une faible publicité de ses travaux ; le rapport public, en effet, ne témoigne que d'une part minime de l'oeuvre accomplie par la Cour. L'expérience initiée par notre Commission des finances consistant à publier un rapport particulier sous le timbre du Parlement reste pour l'instant isolée,

- une inadaptation des règles régissant la périodicité de la parution du rapport public.

Il faut ici reproduire les propos du premier Président Chandernagor qui s'interrogeait, lors de l'audience solennelle du 24 janvier 1990, sur l'impact du rapport public :

"Il est publié en juin de chaque année et donc parfois tardif pour des observations dont la plupart résultent de contrôles effectués l'année précédente. Il présente en outre l'inconvénient de noyer les études évaluatives les plus dignes d'intérêt dans des insertions ponctuelles, plus "croustillantes" et qui se prêtent mieux à une exploitation médiatique immédiate. De toute façon cet effet auprès de l'opinion dure quelques jours - toutes insertions confondues - et l'on n'en parle plus guère..."

Le moment n'est-il pas venu de procéder comme le General Accounting Office aux Etats-Unis, ou comme le National Audit Britannique depuis la réforme intervenue en 1983, à savoir de publier les évaluations les plus significatives au fur et à mesure que l'organisme de contrôle les produit ? Pour ce faire, deux voies possibles : modifier la loi qui régit la Cour et la contraint à l'annualité d'un rapport public ou bien saisir les commissions des finances des deux assemblées parlementaires de nos observations -le premier Président en a le pouvoir- en espérant qu'à l'exemple du Parlement britannique, le Parlement français en décidera la publication".

Ainsi que la note de façon synthétique de M. Ducher, président de Chambre :

"C'est peut-être, plus que la nature de nos études, la conception de nos publications qui est en cause. Parfaitement adapté au compte rendu d'activité de contrôle, le style des "insertions" du rapport public l'est moins quand il s'agit d'exposer, avec l'ampleur nécessaire, un travail d'évaluation de politique publique. Des développements plus fournis sont alors nécessaires, illustrés par des graphiques - seule façon de rendre les données chiffrées assimilables pour nos contemporains - et appuyés par des annexes". (1)

Il est heureux que la Cour ait su trouver une solution fort prometteuse aux deux handicaps soulignés ci-dessus. A ce sujet, aucune des solutions préconisées par M. Chandernagor n'a finalement été retenue par son successeur. Les publications séparées dans le temps de fascicules indépendants du rapport public seront, en effet, réalisées sur le fondement d'une interprétation assez lâche de l'article 11 de la loi précitée du 22 juin 1967.

Celui-ci mentionne l'existence d'un rapport public annuel adressé au Président de la République et présenté au Parlement mais ne fixe pas la date de sa parution ni les modalités de sa diffusion : rien n'interdit donc de le fractionner et de procéder à une publication échelonnée dans le temps. Cette solution a d'ailleurs reçu l'approbation des pouvoirs publics.

Ainsi, la Cour sera-t-elle amenée à diffuser elle-même ses propres documents selon une périodicité qu'elle fixera seule, avec l'espoir d'accroître l'efficacité de ses remarques.

Le premier fascicule indépendant sera, selon toute vraisemblance, remis à la fin du mois de novembre par M. le premier Président Arpaillage au Président de la République et présenté devant les deux assemblées.

La Cour des Comptes a souhaité que le premier sujet à bénéficiaire de cette publication soit un bilan de "la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales". Celui-ci se veut "davantage comme un manuel d'instruction civique que comme une dénonciation de certaines pratiques", aussi la méthode adoptée pour le traiter a-t-elle privilégié, outre une analyse précise des textes légaux et réglementaires qui s'appliquent à la matière, une étude concrète de la situation et du comportement de 246 collectivités. L'ensemble fait apparaître que "le cadre juridique où s'insère la gestion financière des collectivités territoriales n'est plus adapté, ni aux principes de la décentralisation, ni à l'évolution, tant des activités nouvelles de ces collectivités que des techniques financières".

Il est ainsi prévu la parution chaque année de deux ou trois travaux d'évaluation d'une politique publique ce qui, avec la publication du rapport public au mois de juin, devrait permettre la diffusion d'un document public émanant de la Cour par trimestre. Le rapport public annuel tel qu'il a été conçu jusqu'à présent ne disparaît pas en effet. L'objectif du document remis au Président de la République et au Parlement chaque année, à la fin du mois de juin, restera le même : dénoncer des erreurs ou des défauts particulièrement significatifs des travers de l'administration.

**Instances d'évaluation au sein desquelles
sont présents des magistrats de la Cour des Comptes**

La Commission nationale d'évaluation du RMI

Le décret n° 89-646 du 6 septembre 1989 prévoit qu'elle :

- est composée de neuf membres nommés par le Premier Ministre qui désigne parmi eux son président ; leur mandat prend fin le 30 juin 1992. La commission dispose d'un rapporteur général à plein temps, nommé, sur sa proposition, par arrêté conjoint du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et du secrétaire d'Etat chargé du Plan. Ce rapporteur général est lui-même assisté de trois rapporteurs adjoints à temps partiel, mis à disposition, ainsi que d'une documentaliste et d'une secrétaire. Installée dans les locaux du Commissariat général du Plan, la commission a recours en priorité aux services de ce dernier ; elle peut mobiliser les administrations concernées par le RMI et faire appel à des experts,

- est chargée "d'apprécier les effets de la mise en oeuvre de la loi n° 1088 du 1er décembre 1988 au regard des objectifs fixés par cette loi", à savoir faire du RMI "l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement". La mission de la commission s'est ordonnée autour de quatre points :

- examiner et apprécier les conditions de mise en place du RMI ;**
- déterminer les effets directs et indirects du dispositif, sur le plan quantitatif et qualitatif ;**
- apprécier ces effets au regard des objectifs fixés ;**
- préparer des propositions dans la perspective d'élaboration d'une nouvelle loi appelée à remplacer celle de 1988, la durée d'application de celle-ci ayant été limitée à trois ans. La commission se réunit environ toutes les trois semaines. Après avoir arrêté la méthode à suivre, elle a lancé les investigations qui lui paraissaient nécessaires. Elle est entrée maintenant dans une phase d'élaboration et d'examen des hypothèses qui serviront de base à un pré-rapport, discuté à l'automne 1991, à partir duquel le document final sera établi.**

Le Comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur

Le décret n° 85-258 du 21 février 1985 pris en application de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que les membres du Comité sont nommés par décret en conseil des ministres. Au terme d'un premier mandat de quatre ans, le Comité a été renouvelé en mai 1989. Il est composé de onze membres représentatifs de la communauté scientifique choisis sur présentation du Conseil supérieur des universités, du Comité national de la recherche scientifique et de l'Institut de France, quatre personnalités qualifiées nommées après avis du Conseil économique et social, un membre du Conseil d'Etat, choisi sur une liste de trois noms proposés par l'assemblée générale plénière, un membre de la Cour des comptes, choisi sur une liste de trois noms proposés par la Juridiction. Depuis 1989, les membres du Comité sont renouvelés par moitié tous les deux ans.

Le Comité a été érigé par l'article 27 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 en "autorité administrative indépendante". Le président du Comité est ordonnateur de dépenses. Il est soumis au seul contrôle de la Cour des Comptes.

Il a pour mission "d'examiner et d'évaluer de manière régulière les activités exercées par l'ensemble de ces établissements, et par chacun d'entre eux, dans les domaines correspondant aux missions du service public de l'enseignement supérieur".

Sont donc soumis à ses investigations les universités, les écoles et les grands établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministre de l'éducation nationale. Le Comité doit, en particulier, formuler une appréciation sur les résultats des contrats pluriannuels conclus entre les établissements et le ministère. Il peut aussi, avec l'accord des ministres concernés, procéder à l'évaluation d'établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres ministères. Il peut également créer des commissions thématiques sur toute question concernant les enseignements supérieurs.

Le Comité n'a aucun pouvoir de réglementation ni aucune responsabilité de gestion, il formule à l'intention du ministre et des responsables des établissements des recommandations pour l'amélioration du fonctionnement des établissements ou de l'ensemble du système des enseignements supérieurs. Il évalue les établissements et non les personnes ; il n'est pas chargé d'habiller des formations ou de répartir des moyens.

Le Comité national d'évaluation de la recherche

Le décret n° 89-294 du 9 mai 1989 et le décret du 2 novembre 1989 pris en application de l'article 18 de la loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique prévoient qu'il :

- est composé de 10 personnalités choisies pour leurs compétences scientifiques, de personnalités du monde industriel, du monde économique, et deux représentants des grands corps de l'Etat (Conseil d'Etat et Cour des comptes) ;

- est chargé de mettre au point des modalités d'évaluation non seulement aux plans scientifique et technique, mais plus largement aux plans culturel, social, industriel et économique.

Le CNER en séance plénière arrête la liste des évaluations auxquelles il souhaite procéder. Le suivi et l'instruction de chaque évaluation sont confiés à un groupe de travail du CNER (chaque groupe de travail doit comprendre soit le membre du Conseil d'Etat, soit le membre de la Cour des comptes).

Le dispositif d'évaluation des politiques publiques

Selon le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, ce dispositif définit l'évaluation de la façon suivante : "rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs assignés".

L'évaluation des politiques publiques, dans ce cadre, repose sur trois éléments :

- le comité interministériel de l'évaluation (CIME), présidé par le Premier ministre, est chargé de développer et coordonner les initiatives gouvernementales dans le domaine de l'évaluation. Il se réunit périodiquement (2 fois par an) pour choisir les politiques publiques qui feront l'objet d'une évaluation.

Parmi les autorités compétentes pour saisir le comité interministériel, figure la Cour des comptes, aux côtés du Conseil d'Etat, du Médiateur de la République, du Premier ministre et des ministres. La présence des hautes juridictions administratives parmi ces autorités est un élément d'ouverture du dispositif hors de l'exécutif.

- le conseil scientifique de l'évaluation (CSE), présidé par M. Leca, composé de 11 membres nommés en conseil des ministres par le Président de la République, est le garant de la qualité et de l'indépendance des évaluations. Le CSE doit être consulté sur tous les projets d'évaluation susceptibles de bénéficier du financement du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE). Son avis, qui porte sur les méthodes et les conditions de réalisation de l'évaluation, conditionne le financement du projet. A l'issue des travaux, il donne un second avis, rendu public, sur la qualité scientifique des travaux. Il n'est pas un juge, mais un appui et un soutien méthodologique. Le CSE se situe donc en dehors de la procédure proprement administrative d'élaboration et de choix des projets.

- le fonds national de développement de l'évaluation est le troisième élément du dispositif. Il dispose de crédits pour le financement des projets d'évaluation retenus par le CIME. Ce fonds n'est pour l'instant que modestement doté : il lui a été attribué 8 millions de francs en 1990 et 8 millions de francs en 1991, sur lesquels sont imputées les dépenses de fonctionnement et de rémunération du CSE. Par l'effet des reports, les crédits 1990 n'ayant pas été consommés, le fonds devrait pouvoir financer en 1991 une douzaine de projets. Ces financements sont complétés, au moins à parité, par une participation des ministères concernés.

II - LA MISSION D'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES AU PARLEMENT DANS LE CADRE DE SES POUVOIRS FINANCIERS PEUT ETRE ENCORE CONSOLIDEE

"La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances". La formule, inscrite à l'article 47 in fine de la Constitution, figure également à l'article premier de la loi du 22 juin 1967 qui fixe les fonctions, les pouvoirs et la composition de la Cour des comptes. La Cour est ainsi amenée à jouer un rôle essentiel dans la mise en place d'une démocratie réelle fondée sur une parfaite transparence des finances publiques. L'apport de ses compétences aux commissions des finances des assemblées est l'une des conditions qui doivent être réalisées pour conférer toute sa portée à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

"Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

Incontestablement les remarquables efforts réalisés par la Cour pour améliorer son audience et accroître la lisibilité de son travail ont permis de renforcer la portée des principes constitutionnels rappelés ci-dessus (a). Toutefois la Commission des finances du Sénat apporte, elle aussi, sa contribution depuis de nombreuses années sur ce sujet : elle souhaite donc que la Cour en tienne compte même si elle est prête à admettre que ses propositions doivent s'adapter aux règles de fonctionnement qui la régissent (b).

a) La fonction d'assistance aux missions budgétaires et financières du Parlement a bénéficié des innovations conçues par la Cour

Il faut rappeler trois innovations en particulier :

- Les rapports particuliers de la Cour des comptes afférents aux entreprises ou organismes contrôlés par elle :

*** Ces rapports sont depuis de nombreuses années systématiquement transmis aux présidents des commissions des finances des deux assemblées alors que l'article 164 - paragraphe IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 prévoit simplement qu'ils 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. Partant, l'audience de ces rapports est devenue plus large d'autant que rien n'interdit leur publication sous le couvert d'un rapport d'information du Parlement (voir supra).**

*** Ces rapports devraient être en outre adressés, depuis le second semestre de 1990, aux présidents des commissions des finances des deux assemblées en principe au fur et à mesure de leur adoption par les chambres. Auparavant, ils parvenaient au Parlement tous les six mois par lots de vingt à trente études. Le délai entre la date à laquelle les faits constatés ont eu lieu et celle où les commissaires ont accès au document qui les relate et les synthétise peut s'en trouver ainsi substantiellement réduit pour le plus grand profit du travail qu'ils effectuent au sein de notre commission.**

La mise en oeuvre du principe défini par la Cour elle-même a semble-t-il un peu pâti en 1991 des réorganisations internes liées au changement au poste de premier Président. Elle devrait toutefois être complète en 1992.

La liste des rapports particuliers parvenus à la Commission des finances au second semestre 1990 et au cours de l'année 1991 est publiée en annexe aux présentes observations.

- Les référés de synthèses :

* Conscient de ce que les communications de la Cour pouvaient parfois donner l'impression d'une trop grande dispersion (1), le premier Président André Chandernagor avait demandé aux chambres d'élaborer périodiquement des synthèses de leurs principales remarques par département ministériel. La Cour passe en revue, depuis 1988, tous les ministères, à raison de six par an. Elle procède ainsi à une présentation épurée et plus synthétique de ses diverses observations sur chacun des départements ministériels (au sens de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959) tous les trois ans environ.

* L'article 10, 2ème alinéa, de la loi précitée du 22 juin 1967 autorisant le premier Président à donner connaissance au Parlement des constatations et observations de la Cour, celui-ci a décidé, dès 1988 de transmettre la teneur de ces synthèses par ministère aux présidents des commissions des finances.

Le recours à ce nouvel instrument a permis la mise en oeuvre d'une voie de communication jamais utilisée entre la Cour et le Parlement, celle de l'article 10, 2ème alinéa de la loi de 1967.

Toutefois l'usage de cette voie semble avoir été temporairement ralenti du fait des réorganisations en cours qui affectent la cadence de l'adoption par les chambres de leurs travaux : six référés de synthèse ont ainsi été transmis à votre Commission des finances en novembre 1988 et trois au cours du premier trimestre 1990 ; plus aucun par la suite.

La Cour a toutefois indiqué à votre Commission que cette situation n'était que transitoire.

1. Selon la qualité des destinataires et la gravité des observations, les interventions administratives de la Cour portent le nom de :

- *référé : lettre du premier président adressée à un ministre, qui est tenu d'y répondre dans un délai de trois mois ;*
- *rapport particulier sur les comptes et la gestion des entreprises publiques adressé par le premier Président aux autorités de tutelle et aux dirigeants ; ces rapports sont tenus à la disposition du Parlement ;*
- *note du Parquet : lettre du Procureur général adressée à une autorité administrative ;*
- *lettre du président de chambre communiquée au responsable de la collectivité ou de l'organisme contrôlé.*

- Les fascicules annexés au rapport public :

Ils ont été étudiés dans la précédente partie (voir supra).

Votre Commission exprime la conviction que cette remarquable innovation permettra de renforcer sensiblement les liens de la Cour avec le Parlement.

Il faut se souvenir qu'elle avait été souhaitée par la Cour et réclamée par les parlementaires lorsqu'il était apparu que des insertions au rapport public ayant trait à des politiques menées par les pouvoirs publics présentaient un intérêt majeur pour l'orientation de certains débats conduits devant les assemblées et que les contraintes liées au caractère annuel de la présentation de ce rapport avaient empêché la publication de ces études en temps utile et ce bien qu'elles fussent déjà prêtes au moment du débat.

En 1990 en particulier l'analyse de l'insuffisance des locaux universitaires parue au rapport public, fin juin, aurait pu utilement éclairer les discussions qui avaient eu lieu à la session de printemps, sous des formes diverses dans les deux assemblées, sur l'avenir des universités françaises. Cet obstacle peut être aujourd'hui levé.

Même si l'usage des instruments décrits ci-dessus a subi un ralentissement en 1991 ou bien ne fait que commencer, ceux-ci n'en demeurent pas moins un acquis utile dont votre Commission a déjà largement bénéficié.

b) La Commission des finances du Sénat pôle de réflexion au sujet de la rénovation des liens de la Cour des comptes avec le Parlement

La Commission des finances du Sénat, sur la proposition de son Président, M. Christian Poncelet, a de son côté, proposé ces derniers mois que soient mis en oeuvre certains mécanismes en vue d'accroître la portée du principe en vertu duquel la Cour des comptes est l'auxiliaire du Parlement dans la réalisation de ses missions budgétaires et financières. Les propositions faites à cette occasion doivent assurément au préalable rencontrer l'intérêt et ainsi l'adhésion de la Cour ; la matière reste donc largement évolutive.

Toutefois, le cadre fixé par votre Commission est de nature à favoriser une véritable transparence des finances publiques grâce à un recours accru aux compétences de la Cour. Aussi est-elle décidée à mener à son terme la discussion qu'elle conduit actuellement avec les magistrats de la Cour afin d'aboutir à une application satisfaisante pour les deux parties des mesures qu'elle préconise. Celles-ci sont au nombre de trois :

1. La Commission des finances du Sénat demandait tout d'abord depuis plusieurs années que des contacts plus étroits soient établis entre les rapporteurs spécialisés de la Cour et de la Commission.

Des progrès ont incontestablement été accomplis dans ce domaine. En effet, en 1991, deux travaux de fond menés par des membres de la Commission des finances ont bénéficié ou doivent bénéficier de l'aide précieuse apportée par des magistrats de la Cour :

• Notre excellent collègue, M. Roland du Luart, rapporteur spécial du budget de l'agriculture et de la forêt, a souhaité effectuer, au mois de juin dernier, un contrôle sur pièces et sur place du fonctionnement du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (F.N.D.A.E.) en application des dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 (1). Dans la réalisation de ce contrôle, il a été particulièrement aidé par le concours qu'a bien voulu lui apporter la Cour des comptes, et notamment les magistrats de la première chambre.

• Le groupe de travail chargé d'étudier les aspects financiers de la protection sociale créé au sein de notre Commission des finances et présidé par notre excellent collègue Jacques Oudin a également procédé à une réunion de travail, au cours du mois d'octobre, avec les magistrats de la Cour compétents sur le sujet.

2. La Commission veut pouvoir recourir à la possibilité qui lui est offerte par l'article 10, 3ème alinéa de la loi du 22 juin 1967 précitée de demander à la Cour la réalisation d'enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle (1).

La Commission des finances du Sénat et la Cour étaient tombées d'accord en 1990 pour que, sauf urgence, les demandes soient transmises avant la fin du mois de septembre afin qu'elles soient intégrées dans le programme annuel de la Cour. Le nombre de ces demandes devait, d'autre part, rester limité à deux de manière à ne pas accroître la charge de travail des rapporteurs de la Cour.

Il s'agissait de la réactivation d'une procédure inscrite dans les textes, mais tombée en désuétude. Le principe d'un recours renouvelé à cette procédure n'a, on le voit, soulevé aucun problème.

La mise en oeuvre suppose toutefois une concertation permanente avec la Cour et parfois quelques adaptations.

La Commission des finances du Sénat avait ainsi passé commande de deux enquêtes au mois de septembre 1990 : la première demande d'enquête concerne les incidences de la décentralisation sur les structures administratives, les effectifs en personnels et les dépenses de l'Etat. Le sujet traité, par son ampleur et sa complexité, impose des délais d'élaboration supérieurs à un an ; le résultat ne devrait donc être transmis à la commission qu'à l'automne 1992.

La seconde enquête est relative à la procédure des fonds de concours. Les conclusions de la Cour à son sujet sont parvenues à la Commission à la fin du mois d'octobre.

Cette année, la Commission des finances, poursuivant son objectif d'exploration de l'ensemble des circuits par lesquels transitent les fonds publics, a souhaité que la Cour aborde un sujet de longue haleine : les institutions financières spécialisées.

Toutefois, la délimitation du champ d'exploration de l'étude demandée faisait encore l'objet de discussions entre la Commission et la Cour au moment de la publication du présent rapport.

1. L'usage du présent de l'indicatif dans la loi : "La Cour procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle", vaut impératif.

3. Le procureur général de la Cour, M. Jean Raynaud avait, au début de l'année dernière, esquissé une réflexion sur les instruments susceptibles de renforcer l'efficacité du travail de contrôle effectué par les commissions des finances sur les conditions d'exécution de l'exercice en cours au moment de la discussion du projet de loi de finances initiale pour l'exercice suivant.

De fait, les textes prévoient peu d'outils spécifiques permettant aux magistrats de la Cour d'accomplir leur mission d'assistance aux parlementaires dans l'activité de contrôle de l'exécution des lois de finances. Seule la loi de règlement est expressément citée dans la loi précitée du 22 juin 1967. L'article 10, 1er alinéa est, en effet, ainsi rédigé : *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*".

En pratique toutefois, les commissions des finances du Parlement adressent dans le cadre de l'examen et du vote du projet de loi de règlement, des questionnaires à la Cour ; en outre, le premier Président et des magistrats de la Cour sont auditionnés.

La Cour elle-même a souhaité pouvoir dépasser ce cadre qui ne s'attache qu'à un seul type de loi de finances, dont la portée, de surcroît est relativement limitée. Constatant que la collaboration entre la Cour et le Parlement était inexistante lors de l'examen des lois de finances initiales, M. Jean Raynaud faisait la proposition suivante lors de la séance solennelle de la Cour des comptes du 24 janvier 1990 : *"La cour pourrait (...) tenter de donner au Parlement une information, fut-elle provisoire, sur les conditions dans lesquelles les crédits de l'exercice précédent ont été consommés, et cela dès le mois de septembre afin d'éclairer plus concrètement le débat parlementaire. Peut-être les rapporteurs spécialisés pourraient-ils même échanger quelques indications, globales et prudentes, sur la consommation des crédits de l'exercice en cours"*.

Le Président de la Commission des finances du Sénat, M. Christian Poncelet, affinant cette proposition et cherchant à définir ses modalités concrètes d'application a proposé à M. Pierre Arpaillange, au mois de juillet dernier (1), que la Cour adresse aux rapporteurs de la Commission les notes de consommation établies chaque année au mois de septembre par chacune des chambres pour les départements ministériels relevant de leur compétence en vue de la préparation du rapport de la Cour sur le projet de loi de règlement. Ces notes au contenu très technique, sont

1. Voir la lettre du Président Christian Poncelet au premier Président Pierre Arpaillange en annexe aux présentes observations.

élaborées par les rapporteurs de la Cour au vu des comptes et des pièces justificatives des opérations qu'ils retracent transmis par l'administration des finances.

Elles portent donc sur les conditions d'exécution du budget de l'année précédent celle où elles sont rédigées (1). Après leur adoption par les chambres, elles sont transmises à la première chambre aux fins de rédaction de la synthèse qui constitue le corps du rapport sur le projet de loi de règlement. Elles n'apparaissent donc pas telles quelles dans ce rapport alors qu'elles pourraient contribuer grandement à faciliter l'exploration menée chaque année par les commissaires touchant les conditions d'exécution des budgets dont il rapporte les crédits devant la Haute Assemblée.

Ainsi est-il apparu que le Parlement pouvait disposer, dès le début de la session budgétaire, d'un outil remarquable dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale, voire, le cas échéant, du collectif de fin d'année mais qu'un tel instrument avait été conçu pour un autre emploi - le rapport de la Cour sur la loi de règlement - ce qui limite considérablement la portée de son utilisation et ce d'autant plus que les notes de consommation n'apparaissent plus que sous une forme épurée dans ledit rapport.

Le premier Président Pierre Arpaillange a donné son accord au principe d'une transmission des notes de consommation après leur adoption par les chambres compétentes et avant leur communication à la première Chambre. Conformément aux règles de fonctionnement en vigueur à la Cour, les documents rédigés par ses rapporteurs doivent, pour pouvoir faire l'objet d'une transmission au Parlement en application des dispositions de l'article 10, 2e alinéa, de la loi du 22 juin 1967, être soumis au respect de deux procédures :

- l'examen contradictoire par l'administration de toutes les observations de la Cour est la première de ces procédures. L'administration doit pouvoir répondre à ces remarques et la Cour doit, en tant que de besoin, tenir compte des réponses qu'elle lui fait,

- l'adoption collégiale par la formation ad hoc des notes rédigées par les rapporteurs est la seconde de ces procédures. Cette formation, dans le cas présent, est la chambre compétente pour le département ministériel concerné.

La mise en oeuvre de ces procédures suppose un allongement des délais entre la date où ces notes sont prêtes et celle où elles sont transmissibles à notre Commission des finances. Ces notes

1. En septembre 1991, les rapporteurs de la Cour ont confectionné des notes de consommation des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1990

sont, en effet, rédigées en septembre au vu de documents fournis par l'administration des finances fin adut. Leur transmission ne peut donc être autorisée qu'à partir de la seconde moitié du mois d'octobre.

Toutefois, une prise de connaissance de ces notes de consommation après le 15 octobre ne devrait pas nuire à leur utilité pour le travail des commissaires. Le budget ne vient en effet en discussion devant la Haute Assemblée qu'après le 15 novembre. Le délai imparti à nos commissaires pour faire une exploitation satisfaisante de ces notes n'en est pas moins fort bref.

Il a été décidé d'un commun accord de limiter dans un premier temps l'expérience à un nombre restreint de budget : notes sur l'exécution en 1990 des budgets de l'Economie, des Finances et du Budget (I - charges communes pour le titre I exclusivement), de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer (I - urbanisme, logement et services communs et II - transports intérieurs, 2. routes), de la Justice, de la Recherche et de la Technologie, et note sur l'exécution du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

La mise en oeuvre de la procédure ainsi définie a déjà reçu un début d'application puisque la note de consommation relative aux crédits du budget des charges communes a été transmise à notre collègue, M. Belot, dès le 15 octobre dernier. Ce premier envoi a été suivi de celui de la note de consommation relative à l'exécution, en 1990, du budget de l'urbanisme, du logement et des services communs adressée au rapporteur spécial, M. Cartigny.

ANNEXE N° 1

- Lettre de M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances du Sénat et de M. Roger Chinaud, Rapporteur Général, à M. Michel Charasse, ministre délégué chargé du Budget, sur le principe de l'audition des ministres par les commission des finances des deux assemblées sur les suites à donner au rapport public annuel.

SÉNAT

Republique Française

COMMISSION DES FINANCES

Paris, le 14 janvier 1991

AM/JB/5615

Monsieur le Ministre,

Par lettre en date du 28 décembre 1990, vous avez bien voulu nous faire savoir que vous envisagiez, dans le cadre de la communication présentée au Conseil des ministres du 3 janvier 1991 par M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, de conclure le communiqué de cette réunion par l'annonce de l'institution, en liaison avec les deux Assemblées, d'une procédure d'audition des ministres par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les suites données au rapport public de la Cour des Comptes.

Nous vous confirmons l'accord que nous vous avons donné sur le principe d'une telle procédure, qui s'inscrit dans le droit fil de notre politique de renforcement des liens existant entre la commission des finances du Sénat et la Cour des Comptes, auxiliaire du Parlement.

Toutefois, comme nous n'avons pas trouvé, dans la partie du communiqué du Conseil des ministres consacrée à la communication sur les suites données aux rapports publics de la Cour des Comptes, mention de cette procédure d'auditions, nous vous serions obligés de bien vouloir nous préciser les modalités que vous avez envisagées.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.


Le Rapporteur Général,

Roger CHINAUD

Bien sincèrement,
Le Président,


Christian PONCELET

Monsieur Michel CHARASSE
Ministre délégué auprès
du ministre d'Etat,
ministre de l'économie,
des finances et du budget,
chargé du budget
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

ANNEXE N° 2

**- Les rapports particuliers afférents aux entreprises
publiques**

LES RAPPORTS PARTICULIERS AFFERENTS AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

I/ Liste des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques adressés par la Cour aux ministères de tutelle et aux entreprises publiques entre le 1er janvier et le 30 juin 1990 reçus par la Commission des finances du Sénat ou mis à sa disposition au mois de juillet 1990.

Il s'agit, en principe, du dernier envoi de type semestriel effectué par la Cour.

1) Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de l'économie, des finances et du budget

- Banques Scalbert-Dupont (1982-1987)
- Société commerciale de réassurance (1983-1988).

2) Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de la défense

- Direction des applications militaires du CEA -secret défense-
- Société française de vente et de financement de matériels terrestres et maritimes (SOFRANTEM) -confidentiel défense-

La transmission de ces deux rapports a dû faire l'objet d'une demande expresse de la Commission à la Cour eu égard à l'obligation de confidentialité qui les entoure. Ils ont été reçus le 10 octobre 1990.

3) Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de la culture et de la communication

- Radio Monte-Carlo (1.10.1984 au 30.09.1988)
- Régie française de publicité (1982-1987)
- Société financière de radiodiffusion (SOFIRAD) (1.10.1984 au 31.12.1988)

4) Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer

- Société des autoroutes du sud de la France (ASF) (1983-1987)
- Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (1983-1987)
- Société des autoroutes Paris-Normandie (1983-1987)
- Régie autonome des transports parisiens (1984-1987)
- Société centrale d'études et de réalisations routières (SCETAUROUTE) (1982-1988)
- Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) (1983-1988)
- Société des autoroutes (Rhône-Alpes) (AREA) (1985-1987)
- Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) (1986 et 1987)
- Union des sociétés d'autoroutes à péage (USAP) (1984-1987)
- Société de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur (ESCOTA) (1983-1988)
- Société de l'autoroute de la Côte Basque (ACOBA) (1984-1988)
- Port autonome de Paris (1983-1987)
- Port autonome de Rouen (1985-1988).

5) Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de l'industrie et du commerce extérieur

- Société Bail-Industrie (1986 et 1987)
- Immobilière Batibail (1986 et 1987)
- Société nationale Elf-Aquitaine (SNEA) et du groupe Elf (1984-1987) et société nationale Elf-Aquitaine (Production) (SNEA-P) (1980-1986)
- Charbonnages de France - Etablissement central - 1986 et 1987
- La politique et la gestion du personnel à l'Electricité de France et au Gaz de France (1981-1987)
- Centre d'études et de recherches des Charbonnages de France (CERCHAR) (1984-1988)
- Charbonnages de France - Informatique (1986 et 1987)
- Commissariat à l'énergie atomique (CEA) (1983-1986).

6) Entreprise relevant de la tutelle technique des postes et télécommunications

- Compagnie générale des communications (COGECOM) (1984-1987)

7) Entreprise relevant de la tutelle technique du ministère de la coopération et du développement

- Bureau pour le développement de la production agricole (BDAP) (1982-1987).

8) Entreprise relevant de la tutelle du ministère des départements et territoires d'outre-mer

- Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (1976-1986).

II/ Liste des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques reçus par la Commission des finances du Sénat le 5 décembre 1990

- C.D.F. chimie - exercices 1984 à 1988
- Compagnie nationale Air France - exercices 1985 à 1988
- Société Messier Hispano Bugatti (MIHB) - exercices 1982 à 1987. Confidentiel.

III/ Liste des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques reçus par la Commission des finances du Sénat le 22 janvier 1991.

- Société monégasque d'exploitation et d'études de radiodiffusion (SOMERA)
- Société mixte pour l'étude et le développement de la technique des centres postaux mécanisés et automatisés (SOMEPOST)
- Compagnie auxiliaire de télécommunication (CAT)
- UAP - International et sur l'activité du groupe UAP à l'étranger
- Union des assurances de Paris IARD
- Activités internationales de l'électricité de France
- Restructuration du groupe UAP intervenue en 1987
- La Banque de France - Confidentiel.

IV/ Liste des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques reçus par la Commission des finances du Sénat le 19 septembre 1991

- Sociétés sidérurgiques nationales - Usinor - 1985, 1986, 1987 - Sacilor 1985, 1986, 1987 - Usinor Sacilor 1987
- Société de gestion de participations aéronautiques (SOGIPA) - Exercices 1980 à 1988
- Groupement d'intérêt économique transroute - Exercices 1984 à 1988
- Filiales financières de la régie Renault - Exercices 1986 à 1987
- Association villages vacances familles (V.V.F.) et des sociétés civiles immobilières (S.C.I.) - Exercices 1984 à 1988
- Activité hydrocarbures du groupe ELF
- Société France câbles et radio - Exercices 1982 à 1988
- Thomson CSF - Exercices 1985 à 1988
- Aérospatiale - société nationale industrielle - Exercices 1984 à 1988
- Thomson CSF - Finance - Exercices 1987 à 1989
- Port autonome du Havre
- Société de contrôle et d'exploitation de transports auxiliaires (SCETA)
- Entreprise minière et chimique (EMC) - Exercices 1982 à 1988
- Générale de manutention portuaire
- Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) - Exercices 1984 à 1988
- Activités commerciales et internationales du groupe des charbonnages de France - Exercices 1985 à 1989
- Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT)
- Société TRANSPAC - Exercices 1985 à 1988
- Caisse nationale de Prévoyance - Exercices 1985 à 1989
- Société Varenne-Kléber (SOVAKLE) - Exercices 1985 à 1989
- Caisse d'amortissement pour l'acier - Exercices 1984 à 1987
- Société nationale France-Régions 3 (FR3) - Exercices 1985 à 1989 (avec actualisation à 1990)
- Société nationale de télévision en couleur "Antenne 2" - Exercices 1985 à 1989 (avec actualisation à 1990)
- La Banque de France - Exercices 1981 à 1989 - confidentiel
- SA EURODIF - Exercices 1983 à 1987 - confidentiel.

ANNEXE N° 3

- Lettre du Président de la Commission des finances du Sénat, M. Christian Poncelet, à M. Pierre Arpaillange, premier Président de la Cour des comptes au sujet de la communication des notes de consommation.

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

Republique Française

Paris, le 19 juillet 1991

Le Président

299

53/91

Monsieur le Premier Président,

Lors de la séance solennelle de la Cour des comptes du 24 janvier 1990, M. le Procureur général, Jean RAYNAUD, avait exprimé le souhait que la Cour puisse *"tenter de donner au Parlement une information, fût-elle provisoire, sur les conditions dans lesquelles les crédits de l'exercice précédent ont été consommés, et cela dès le mois de septembre afin d'éclairer plus concrètement le débat parlementaire"*.

Une telle démarche, si elle était mise en oeuvre, me paraît, en effet, de nature à accroître la portée de la mission générale d'assistance au Parlement qui est dévolue à la Cour des comptes par la Constitution dans le cadre de l'examen des lois de finances.

Je serais enclin, pour l'heure, à vous proposer le schéma suivant : la Cour pourrait adresser à la Commission des finances, dès le début de la session budgétaire, les notes de consommation établies par les Chambres telles que transmises à la première Chambre aux fins de rédaction de la synthèse qui constitue le corps du rapport sur le projet de loi de règlement. Afin de ne pas alourdir de façon excessive la charge de travail de la Cour, cette expérience pourrait être limitée, la première année, à un nombre restreint de budgets. Notre préférence irait aux six budgets suivants : notes sur l'exécution en 1990 des budgets de l'Economie, des Finances et du Budget (I - charges communes pour le titre I exclusivement), de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer (I - urbanisme, logement et services communs et II - transports intérieurs, 2. routes), de la Justice, de la Recherche et de la Technologie, et note sur l'exécution du budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Monsieur Pierre ARPAILLANGE
Premier Président
Cour des Comptes

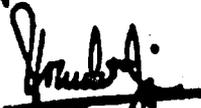
13 rue Cambon
75001 PARIS

Ce choix est, en outre, volontairement équilibré, chacun de ces budgets entrant dans la compétence de Chambres différentes.

Je reste, bien sûr, ouvert à toute suggestion ou proposition de votre part concernant l'esquisse que je vous ai présentée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs et les plus cordiaux.

Avec mon fidèle souvenir -


Christian PONCELET

ANNEXE N° 4

- Réponse du premier Président de la Cour des comptes, M. Pierre Arpaillage, à M. Christian Poncelet, Président de la Commission des finances du Sénat, au sujet de la communication des notes de consommation.

Cour des Comptes
Le Premier Président

PARIS. le 23 JUILLET 1991

002101

SENAT

Monsieur le Président.

Vous avez souhaité que la Cour des comptes transmette au Sénat, dès le début de la prochaine session budgétaire, une information sur la consommation des crédits de certains ministères durant l'exercice 1990.

Comme vous le soulignez dans votre lettre du 19 juillet dernier, votre demande répond au vœu formulé tant par M. le Procureur général que par mon prédécesseur. Aussi ai-je déjà pris des dispositions pour que la Cour soit en mesure d'apporter une contribution utile au débat parlementaire.

Il n'est pas pour autant possible de vous communiquer les notes internes relatives à l'exécution des différents budgets. Ces rapports d'instruction sont en effet de simples documents préparatoires à l'établissement du rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances ; ils ne présentent que les constatations et opinions personnelles des rapporteurs et n'ont encore été soumis ni à la contradiction de l'administration, ni à l'examen de la chambre compétente, qui seule peut leur donner le caractère de documents définitifs exprimant l'avis officiel de la Cour.

J.

Monsieur Christian PONCELET
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes
économiques de la Nation
Sénat

Réunie le mercredi 16 octobre 1991 sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission des Finances du Sénat a, à l'unanimité, donné acte à M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1991.