

N° 69

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

## 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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,  
*Rapporteur général,*

T O M E I

LE BUDGET DE 1985  
ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

ANNEXE

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

*Rapporteur : M. André FOSSET.*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

**Voir les numéros :**  
Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2347 et annexes, 2365 (Tome I) et in-8° 683.  
Sénat : 68 (1984-1985).

---

Loi de finances. — *Cour des comptes.*

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	3
<b>I. — LA PERPÉTUATION D'ERREMENTS ANCIENS .....</b>	<b>5</b>
<b>A. Des investissements mal conçus et exécutés .....</b>	<b>5</b>
1) <i>L'Institut du Monde arabe</i> .....	5
2) <i>L'Hôtel de la Communauté à Bordeaux</i> .....	8
3) <i>Le port autonome de Dunkerque</i> .....	9
4) <i>Le second paquebot de la ligne Nice-Bastia</i> .....	10
5) <i>Le transfert à Palaiseau de l'école Polytechnique</i> .....	11
<b>B. Une gestion défectueuse ou laxiste .....</b>	<b>14</b>
1) <i>Le manque d'unité de gestion de l'école Polytechnique</i> .....	14
2) <i>Les défauts de vigilance des services dépositaires de meubles et objets du mobilier national</i> .....	15
<b>II. — LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION A L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Dans le secteur de l'énergie : l'endettement d'E.D.F. ....</b>	<b>17</b>
<b>B. Dans le secteur du logement social : les problèmes rencontrés par les offices d'H.L.M. ....</b>	<b>18</b>
<b>C. Le déséquilibre du régime d'assurance vieillesse des commerçants et artisans .....</b>	<b>20</b>
<b>III. — DE NOUVELLES INTERVENTIONS SOUVENT CONTESTABLES .....</b>	<b>22</b>
<b>A. De la part des services de l'État : les dévoiements du « Fonds de la recherche scientifique et de la technologie » .....</b>	<b>22</b>
<b>B. De la part d'organismes subventionnés : .....</b>	<b>25</b>
1) <i>Les associations satellites du ministère des Relations extérieures</i> .....	25
2) <i>Les tribulations de la Mission laïque</i> .....	28
3) <i>La prolifération d'organismes d'intervention agricole</i> .....	32
<b>C. De la part de certaines entreprises publiques : .....</b>	<b>34</b>
1) <i>Dans l'industrie : Les diversifications hasardeuses et coûteuses</i> .....	34
a) de CDF Chimie .....	34
b) du Commissariat à l'énergie atomique .....	35
c) de la régie Renault .....	36
2) <i>Dans le secteur bancaire : l'exemple du Crédit Agricole</i> .....	38
a) les interventions de la Caisse nationale .....	38
b) les interventions des caisses régionales .....	41
CONCLUSION .....	43

## AVANT-PROPOS

Votre rapporteur n'a pu disposer cette année, dans les délais habituels, du rapport de la Commission des suites. (1)

Il n'a donc pu faire état des conclusions de cette commission dans le présent rapport.

Cette situation lui paraît inadmissible. Il ne peut dans ces conditions qu'élever les plus vigoureuses protestations et demander instamment au Gouvernement de faire en sorte qu'une telle carence ne se renouvelle pas l'année prochaine.

---

(1) Chargée de veiller à ce que les observations de la Cour des comptes soient suivies d'effets, la Commission des suites existe depuis 1963 et exerce ses fonctions de façon permanente depuis 1973.

Elle fait appel à la collaboration de 32 rapporteurs mis à sa disposition par :

- le Conseil d'État,
- l'inspection des Finances et
- l'inspection générale de l'Administration.

• La Commission exerce « un suivi » non seulement des recommandations du dernier rapport de la Cour mais également de propositions parfois très anciennes exprimées dans de précédents rapports (telles celles, par exemple, sur le régime complémentaire de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, formulées en 1970 et reprises en 1980).

• Les travaux de la Commission s'appuient parfois sur ceux de l'inspection des Finances. D'autre part, elle invite, à l'occasion, les directeurs d'administration centrale à réfléchir, avec elle, sur les sujets qui les concernent.

Mesdames, Messieurs,

L'année 1984 aura été, en ce qui concerne la Cour des Comptes, celle des déceptions et des inquiétudes.

Déception, tout d'abord, de voir non satisfaites les demandes d'enquêtes adressées à la Cour par des rapporteurs spéciaux de notre Commission. Ces demandes ont pourtant un fondement constitutionnel et légal (1) mais la Cour, il est vrai, ne peut vérifier que des comptes qui ont été arrêtés et fonctionne, en raison de l'ampleur considérable de ses missions, à la limite des ses capacités.

Déception également de voir la haute juridiction, dans ses observations sur l'exécution des lois de finances pour 1982, s'abstenir de tout commentaire sur les conditions, pourtant particulièrement contestables, de la prise en charge par le budget de l'Etat du surcoût du gaz algérien.

Dans le passé, la Cour n'avait pas craint, notamment dans son rapport sur la loi de règlement du budget de 1980, de condamner les interprétations extensives de la notion d'urgence qui conduisent à faire perdre à la procédure du décret d'avances le caractère exceptionnel qui doit demeurer le sien. A propos cependant des annulations de crédits effectuées en 1982, la haute juridiction dénonce avec fermeté l'abus - commis affirme-t-elle « de façon plus nette encore que par le passé » - du recours à la notion de crédit devenu sans objet.

Année des déceptions, 1984 aura été aussi celle des inquiétudes.

Inquiétude, tout d'abord, causée par la lamentable affaire des avions renifleurs. Certes la disparition des archives de la Cour de tout exemplaire du rapport concerné peut sembler anormale. Sans doute est-il d'autre part très regrettable que les résultats d'Elf Aquitaine communiqués au Parlement par la Cour n'aient pas été rectifiés pour corriger les effets de la dissimulation de certaines dépenses.

---

(1) L'article 47 de la Constitution prévoit en effet, en son dernier alinéa, que « la Cour des comptes assiste le Parlement... dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Par ailleurs, l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 dispose que « 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 ».

Mais l'autorité morale de la Cour et la confiance que peuvent avoir en sa discrétion les entreprises publiques qu'elle contrôle, n'ont-elles pas été profondément affectées par la publicité donnée à cette affaire et par la mise en cause qui s'en est suivie de son ancien premier Président ? Il convient de rappeler ici que la longue et brillante carrière de ce dernier a été un exemple de loyauté, de droiture et de dévouement au service de l'Etat.

Le dernier motif d'inquiétude de votre commission est lié aux troubles que ne manquera pas de provoquer dans le fonctionnement de la Cour, la loi sur l'abaissement de la limite d'âge dans la fonction publique. La haute juridiction va se trouver en effet décapitée par le départ à la retraite en trois ans de plus de la moitié des conseillers maîtres.

Or, dans le même temps, le surcroît de travail résultant pour la haute juridiction de l'extension du secteur public ne se trouve pas compensé par le transfert aux chambres régionales de ses compétences relatives aux collectivités locales.

La Cour assume en effet à l'égard de ces juridictions -comme le rappelle le préambule du rapport public- une fonction de formation, d'encadrement et de coordination.

Elle doit en constituer l'organe d'appel.

Malgré les efforts qu'elle déploie ainsi pour contrôler les entreprises récemment nationalisées et préparer la transmission de ses compétences anciennes aux chambres régionales, la haute juridiction poursuit ses investigations habituelles, avec la perspicacité que chacun lui reconnaît et dont témoigne son rapport public pour 1984.

Il est, comme chaque année, difficile de faire la synthèse des observations rassemblées dans ce document, tant sont nombreuses et diverses, et parfois aussi anecdotiques, les anomalies relevées par la Cour.

Il semble cependant possible de les classer en 3 catégories. Ce rapport contient en effet :

— des observations qui dénotent la perpétuation d'errements anciens,

— d'autres qui témoignent de difficultés rencontrées par les administrations dans l'accomplissement de leurs missions traditionnelles, du fait de l'évolution économique et sociale,

— d'autres, enfin, qui sont liées aux nouvelles interventions, souvent contestables, de la puissance publique.

## I. — LA PERPETUATION D'ERREMENTS ANCIENS

— Les errements traditionnels les plus fréquemment dénoncés chaque année par la Cour concernent les vices de conception et d'exécution de certains investissements et le caractère défectueux ou laxiste de la gestion de certaines administrations.

Le rapport 1984 présente de quoi alimenter substantiellement ces deux rubriques.

### A. — Des investissements mal conçus et exécutés.

#### 1. — *L'institut du monde arabe*

##### a) *Des délais de réalisation anormalement longs*

Décidée dans son principe au Conseil des ministres du 24 décembre 1974, la création de l'Institut du monde arabe n'est intervenue que près de six ans plus tard.

La construction des locaux de l'Institut -quant à elle- ne sera achevée au plus tôt qu'en 1986.

Les atermoiements des responsables de l'exécution du projet ne sont pas étrangers à ce retard.

Deux projets ont été successivement adoptés et engagés.

Le premier projet comportait l'utilisation d'un terrain de l'Etat, sis boulevard de Grenelle, qui était occupé à titre précaire pour la Ville de Paris comme aire de sport.

Le choix par le nouveau Président de la République, à l'automne 1981, d'une implantation et d'une conception technique différentes a entraîné le gaspillage de 5 658 899 francs (dépenses d'études et travaux de fondations déjà engagés). Le coût du nouveau projet est en outre sans commune mesure avec celui du précédent.

b) *Des prévisions et des conditions financières d'exécution insuffisamment rigoureuses*

— Concernant les dépenses de fonctionnement, les subventions versées fin 1982 par le ministère des Relations extérieures à l'IMA (12 MF) ont dépassé -selon la Cour- la totalité des dépenses exposées par l'Institut à cette date !

— S'agissant des dépenses d'investissement, celles-ci selon les estimations initiales, devaient atteindre environ 150 MF.

En fait, l'ensemble de la réalisation devrait revenir -d'après la haute juridiction- à 400 MF au moins, dont 300 MF environ pour la seule construction de l'immeuble.

Les aléas financiers tenant à la participation des Etats arabes concernés par le projet sont loin d'être encore dissipés.

c) *Les difficultés inhérentes au caractère multinational de l'opération*

Nos partenaires arabes auraient dû financer la moitié des dépenses de fonctionnement de l'Institut.

Or, comme il a été montré, la contribution de notre pays a, jusqu'à la fin de 1982, dépassé, en fait, les besoins.

La Cour souligne ainsi que « plusieurs Etats partenaires ne s'étant pas encore acquittés du versement de leur quote-part, **la France est appelée à supporter une charge financière dont elle ne connaît ni le montant exact ni les limites !**

S'agissant des dépenses d'investissement, il était escompté que la dotation d'origine reçue de certains Etats (130 MF environ) suffirait presque à couvrir le coût de la construction (évalué aux alentours de 150 MF), la France faisant pour l'essentiel l'apport du terrain. On sait actuellement, sans autre précision, que ce coût devrait dépasser les 300 MF (cf. supra).

d) *Les réponses parfois surprenantes des administrations*

— Le ministère des Relations extérieures invoque tout d'abord l'« intérêt politique essentiel » du projet dont l'objectif -étonnamment général- est de « procéder à une réflexion en commun sur les problèmes du monde actuel et de son devenir ».

Il est fait état de l'accueil très favorable réservé à l'Institut par les pays concernés. Que ne versent-ils alors leur contribution ?

Le ministère prétend ensuite que l'inscription à un chapitre de contributions internationales du titre IV de la subvention allouée à l'association pour l'avancement des études islamiques, a été acceptée dès l'origine par le Parlement.

Or, la commission des Finances du Sénat, pour sa part, a, au contraire, critiqué cette imputation.

Plus surprenante encore apparaît l'assertion des services du Quai d'Orsay selon laquelle l'état d'avancement des travaux de construction du siège rend nécessaire d'entrer dans la phase des réalisations.

**Autant il peut se comprendre que soit commencée la constitution des fonds de la bibliothèque et du musée, autant la livraison, le 1<sup>er</sup> septembre 1983, du matériel du système de bases de données informatiques paraît prématurée, alors que l'Institut n'est toujours pas sorti de terre et ne sera pas achevé, au mieux, avant 1986.**

Tout en reconnaissant le caractère « préoccupant » du coût du nouveau projet (estimé à « environ » 350 MF en 1984), le Quai d'Orsay fait état de « l'action vigoureuse » menée par l'Etat français pour « ramener ce coût dans des limites plus raisonnables et pour fixer de façon claire la part financière qu'il entendait consacrer à cette réalisation. »

Selon une convention « en voie d'aboutissement », la participation française aurait été arrêtée à environ 130 MF, les dotations versées par les pays arabes s'élevant environ à 145 MF (l'usage répété de l'adverbe « environ » montre qu'il s'agit de chiffres indicatifs dont on ne peut qu'espérer qu'ils ne seront pas dépassés).

Il est signalé enfin que les services fonciers de la Ville de Paris exigent le versement d'une taxe de l'ordre de 30 MF au titre du dépassement du plafond légal de densité (on ne voit pas a priori pour quelle raison l'Etat se soustrairait en l'espèce à ses obligations).

Le ministre de la Culture précise que c'est lui-même qui, à la demande du Gouvernement, a proposé un nouvel emplacement pour l'Institut du monde arabe.



Il n'est donc pas étonnant qu'il considère, dans ces conditions, comme « un événement extrêmement positif » le changement de terrain intervenu.

Tout en invoquant, pour justifier celui-ci, l'opposition des riverains et de la Ville de Paris au projet d'implantation initial, le ministre précise qu'il s'agit en outre d'un parti différent.

**« Les surfaces utiles et hors œuvre — indique-t-il — seront plus importantes ; les technologies mises en œuvre sont tout à fait incompatibles ». Dont acte ! C'est donc volontairement que le coût du projet a été majoré dans de si grandes proportions.**

## *2. — L'Hôtel de la Communauté à Bordeaux*

La Cour souligne que cette construction, dont le coût était évalué en 1973 à 40 millions de francs, est revenue à 132 millions de francs, auxquels il faut ajouter le prix du terrain et les honoraires, soit au total près de 150 millions de francs.

Ce dépassement résulte principalement de retards dans les décisions et l'exécution dus à des modifications de conception.

Le recours aux hommes de l'art a été rendu très onéreux par deux modifications du projet et l'attribution d'indemnités excessives, voire indues, à l'architecte et au bureau d'études techniques.

Par ailleurs, le retard au démarrage des chantiers a nécessité l'indemnisation de l'entreprise chargée du génie civil.

La modification de l'aspect de la tour centrale de cette opération conduisit en outre à modifier les marchés passés par voie d'avenants ce qui, selon la Cour, a faussé après coup le jeu de la concurrence lors des appels d'offre.

Les défaillances d'une entreprise pendant le déroulement du chantier semblent avoir trop longtemps été tolérées par les maîtres d'œuvre sans que la résiliation finale du contrat empêche les prestations faites d'être réglées.

Enfin, de nombreuses anomalies ont, selon la Cour, été relevées dans la liquidation et le paiement des marchés.

### 3. — *Le port autonome de Dunkerque*

L'ambitieux programme d'investissements décidé en 1970 par le port autonome de Dunkerque pour la réception de produits pondéreux, n'a pas été réduit en fonction de la crise avant le début de 1982.

En outre, le nouveau port Ouest accessible aux grands minéraliers (plus de 250 000 tonnes) n'a pas été relié au port de l'Est où sont implantées les installations de la société Usinor, qui assure à elle seule 69 % du trafic des pondéreux.

Le quai à Pondéreux Ouest est situé, en effet, à 12 km des parcs de stockage de cette société et le coût du réacheminement des cargaisons sur une telle distance revient approximativement à la moitié de celui d'un transport maritime de 9 000 km. Aussi, avant même l'achèvement du nouveau terminal, Usinor en récusait l'utilité.

Quant au raccordement du port Ouest au canal Dunkerque-Denain, décidé en novembre 1982, il semble résulter, à la lecture conjointe des observations de la Cour et des réponses du ministre, d'un quiproquo.

La réalisation de ce projet, qui représente un coût de 270 millions de francs, devait permettre le passage de convois poussés de 6 000 tonnes, et à la sidérurgie dunkerquoise de réduire ses frais d'approche. Or, Usinor affirme que la voie fluviale ne présente aucun intérêt. Ce à quoi le Secrétaire d'Etat, dans sa réponse, rétorque que ce raccordement constitue le « prolongement normal de la construction du Quai à pondéreux et que la possibilité offerte à Usinor ne lui est « en quelque sorte donnée que par surcroît ».

Le problème de la desserte maritime d'Usinor n'étant pas résolu, il a été décidé d'implanter un quai à l'usage privatif de la société au plus près des installations sidérurgiques. Mais la configuration résultant des travaux précédents ne permet de situer ce quai qu'à 5 km des parcs de stockage, nécessitant ainsi l'utilisation d'une bande transporteuse de grande longueur. L'accessibilité de ce nouveau quai est de surcroît subordonnée au creusement d'un nouveau bassin maritime.

Ainsi, Usinor n'a que très imparfaitement satisfaction alors qu'il lui en coûtera 500 millions de francs ; en outre, le risque paraît sérieux d'une surcapacité globale des installations portuaires entraînant une sous-utilisation des quais publics.

#### 4. — *Le second paquebot de la ligne Nice-Bastia*

Le nouveau programme d'équipement de la Société nationale maritime Corse-méditerranée (S.N.C.M.) a décidé, en 1979, de privilégier la liaison Nice-Bastia, au motif que le trajet est plus court qu'au départ de Marseille et permet, de ce fait, de réaliser trois rotations journalières, de limiter le nombre des cabines et de se dispenser des aménagements nécessaires pour les trajets de nuit.

Ce calcul de productivité s'est trouvé rapidement déjoué par les préférences de la clientèle. Alors que la S.N.C.M. était contrainte de refuser des demandes au départ de Marseille, le taux d'occupation, en 1981, du premier des deux paquebots dont l'entrée en service était prévue, s'est révélé décevant.

Il était trop tard cependant pour différer la construction du second bateau dont la mise en exploitation en 1983 a accru le déséquilibre de l'offre.

Il semble pourtant qu'une étude de marché préalable aurait permis de déceler cette préférence de la clientèle pour Marseille, qui s'explique par des éléments de bon sens tenant à la situation de cette métropole au débouché de la vallée du Rhône.

La politique volontariste des autorités de tutelle, les considérations trop théoriques de productivité se sont heurtées au besoin réel du marché.

Les conséquences de cette erreur d'orientation sont, semble-t-il, graves pour la S.N.C.M. dont l'endettement s'est fortement alourdi. Il est vrai, note la Cour, que l'achat du second paquebot s'est fait à des conditions avantageuses, en raison d'une subvention de 136 millions de francs (soit plus de la moitié du prix de vente) accordée par l'Etat aux chantiers constructeurs.

Il n'en reste pas moins que la conjugaison des frais financiers importants et du déficit d'exploitation de la ligne Nice-Bastia pèsera lourdement sur les résultats de la S.N.C.M. en dépit des ajustements de subventions qui ont d'ores et déjà été accordés.

**L'Etat ou - pour être plus précis - le contribuable aura donc payé deux fois les conséquences d'une décision prise sans véritables études préalables.**

Pour lutter contre la désaffection exprimée par les usagers à l'endroit de la liaison Nice-Bastia, la S.N.C.M. n'a pu s'appuyer sur une politique tarifaire adéquate.

Bien au contraire, une série d'augmentations des tarifs voyageurs, générales ou spécifiques à la ligne Nice-Bastia, a eu pour effet de porter le prix des passages au départ de Nice au même niveau qu'à Marseille.

Certaines de ces majorations ont servi à compenser le maintien des tarifs marchandises ou même celui des tarifs aériens, voire à subventionner le stockage des vins corses !

Ces décisions prises en parfait accord avec le Comité consultatif de la desserte maritime de la Corse - dont se prévaut le Secrétaire d'Etat - n'en montrent pas moins, selon la Cour, à quels résultats surprenants peuvent aboutir des mesures qui, pour accorder des satisfactions aux habitants de l'île, sans surcharge pour le budget de l'Etat, conduisent à taxer arbitrairement les usagers du transport maritime.

##### *5. — Le transfert à Palaiseau de l'école Polytechnique (1).*

La réalisation du transfert de Polytechnique à Palaiseau pourrait presque être qualifiée, à la lecture du rapport de la Cour, de désastre architectural, tant ont été, selon la haute juridiction, nombreux et graves les défauts de conception et d'exécution du projet.

Les défauts de conception du projet, tout d'abord, ont résulté, pour une bonne part de l'abandon par d'autres établissements tels que l'Ecole Normale supérieure, l'Ecole des Mines ou l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, de leur intention de s'installer sur le même site.

Les efforts entrepris pour réduire le plan initial en conséquence, se sont avérés en effet insuffisants.

Ainsi la conception du projet audiovisuel et télévisuel qui a continué à prévaloir a été -note la Cour- « celle d'équipements fixes et

---

(1) Lors de la discussion au Sénat de la loi de 1970 portant modification du statut de l'école Polytechnique, notre collègue M. Descours Desacres s'était plaint du caractère relativement imprécis et insuffisamment étudié de ce texte.

Puis, à l'occasion de l'examen par notre haute assemblée de la loi de finances pour 1974, il avait dénoncé le caractère « chimérique » et le coût « inadmissible » du transfert de l'école à Palaiseau.

lourds qu'il fut nécessaire de remplacer rapidement par des appareils mobiles, plus légers, en répondant mieux aux exigences de la pédagogie ». Cette évolution était prévisible.

Au total -souligne la Cour- et en raison aussi de l'insuffisante qualité de certains matériels, « c'est une deuxième installation qui a dû être substituée à celle d'origine ».

Cet exemple n'est pas isolé.

Ainsi « un amphithéâtre, conçu pour une double utilisation culturelle et pédagogique, fût-il entièrement réaménagé car il était peu adapté à sa seconde — et pourtant essentielle — vocation... »

**« Mais le fait le plus surprenant -s'étonne la Cour- s'agissant d'une école où le classement a une importance capitale, restait l'absence de salles d'examen. »**

Ainsi, jusqu'en 1982, les élèves durent-ils composer dans leur chambre.

D'autres défauts de conception ont rendu nécessaires, alors que la réalisation était presque terminée, des travaux destinés à réduire des dépenses énergétiques trop élevées.

Aujourd'hui encore, malgré des mesures, souvent onéreuses, l'installation fait l'objet de nombreuses critiques du fait, notamment, qu'elle entrave la vie collective (absence de lieux de rencontre, etc...).

S'agissant des défauts de réalisation, il apparaît tout d'abord, que l'organisation mise en œuvre a été trop complexe. Plutôt que de désigner un maître d'œuvre, la délégation générale à l'armement a préféré créer une direction de programme traitant avec chaque entreprise.

Ce système, mal coordonné, fut à l'origine d'importantes difficultés telle qu'un important contentieux avec l'entreprise chargée du gros œuvre.

Au demeurant, de nombreuses malfaçons ont été constatées.

Dans sa réponse le ministre de la Défense rappelle tout d'abord que l'accroissement du potentiel de recherche de l'Ecole fut une motivation essentielle de son transfert à Palaiseau.

Il estime -point de vue auquel ne saurait se ranger votre commission des finances- que le contenu physique de la réalisation « qui ne laisse pas d'être impressionnante » est plus représentatif que son coût actualisé (90 % des dépenses ont été réglés avant 1976).

Après avoir donné diverses précisions sur le calendrier des travaux, le ministre indique que les aménagements de l'amphithéâtre tendaient à faciliter sa transformation, en tant que de besoin, en vue d'activités culturelles.

Quant au projet audiovisuel, son relatif surdimensionnement s'explique par la séparation non prévue entre les activités de production et d'exploitation de l'organisme utilisateur et ses activités de recherche.

Par ailleurs, l'évolution entre 1970 et 1980 des techniques audiovisuelles a rendu nécessaire une « mise à jour » des matériels qui était inévitable, sinon imprévisible, et ne saurait être assimilée à une deuxième installation.

Le ministre fait valoir ensuite que l'ancienne école de la rue Monge ne comportait pas non plus de salles d'examen, les élèves « composant » en amphithéâtre ; il n'est pas absurde d'autre part que certaines épreuves puissent se dérouler en chambre individuelle alors que l'évolution de l'esprit des épreuves conduit à autoriser les élèves à consulter leur documentation.

Concernant les marchés d'ingénierie, le ministre justifie la création d'une direction de programme. Il estime que cette solution était conforme aux directives du ministère des Finances et rappelle que la coordination des marchés était assurée par un organisme externe dépendant des entrepreneurs. Le lancement de marchés séparés a permis d'obtenir une concurrence plus large alors que le recours à une entreprise générale aurait impliqué des frais de coordination importants et supplémentaires.

Il est signalé ensuite que les malfaçons constatées ont été traitées dans le cadre de la garantie décennale.

En matière d'économies de chauffage, le ministre reconnaît que le ratio à la personne reste assez élevé, malgré les mesures prises, mais il fait valoir que « les dispositions architecturales retenues ont été jugées acceptables compte tenu du faible coût de l'énergie à l'époque ».

Concernant enfin l'absence de lieux de rencontre, il est affirmé que de tels lieux existent et que « l'isolement de l'école sur le plateau de Palaiseau est, sans doute, le facteur essentiel des difficultés rencontrées ».

## B. — Une gestion défectueuse ou laxiste

### 1. — *Le manque d'unité de gestion de l'Ecole Polytechnique*

Concernant la gestion de l'établissement public, la Cour déplore tout d'abord l'inexistence d'un service comptable et financier qui explique **que personne ne soit « en mesure d'avoir une vue d'ensemble de la gestion.**

Tandis que les règles traditionnelles de la séparation de l'ordonnateur et du comptable sont méconnues, l'informatisation de la comptabilité s'est révélée inadaptée à la structure des services. Comme souvent, **ce sont les gestionnaires qui ont dû se plier aux contraintes de l'informatique et non l'inverse !**

La Cour souligne ensuite qu'il est indispensable :

— que soit observée une plus grande rigueur dans la gestion des marchés de travaux,

— que les achats des différents services soient mieux coordonnés.

S'agissant de la gestion par l'école des contrats et des conventions de recherche, il paraît anormal à la haute juridiction qu'en raison des règles de gestion très complexes, les responsables des laboratoires ne soient pas en mesure de connaître à tout moment l'état des crédits disponibles et que l'agent comptable ne puisse en suivre l'évolution en recettes et en dépenses.

Enfin, la Cour constate que les insuffisances de la gestion des matériels (sous utilisation, faibles produits de cessions, renouvellement d'appareils en bon état...) se sont aggravées et ont facilité les nombreux vols commis.

Du fait, d'une part, de son double statut d'établissement public et d'unité militaire et, d'autre part, de l'autonomie des laboratoires, l'Ecole constitue un ensemble complexe, sans aucune unité de gestion.

Il résulte — selon la Cour — du double statut de l'Ecole « un manque de rigueur dans l'affectation des dépenses attribuées tantôt au budget civil, tantôt au budget militaire, en fonction des disponibilités des chapitres ou selon des critères de répartition arbitraires. »

De nombreuses anomalies comptables ont été relevées par la haute juridiction telles que :

- l'inexistence d'un contrôle global des dépenses,
- le fait que le contrôleur financier ne vise aucun mandatement et que les engagements soient fréquemment soustraits à la règle du visa par le recours à des engagements provisionnels ou au fractionnement des dépenses,
- des prélèvements sur les soldes des élèves, non conformes aux règles de la comptabilité publique, en règlement de services rendus.

En l'absence, enfin, de comptabilité analytique, « l'Ecole -note la Cour- n'est pas en mesure de prendre une connaissance exacte de certaines charges » telles que la restauration ou les dépenses de nettoyage (qui paraissent particulièrement onéreuses).

#### **1. — *Les défauts de vigilance des services dépositaires de meubles et objets du mobilier national.***

L'administration du mobilier national qui relève, par l'intermédiaire du Centre national des Arts plastiques, du ministère de la Culture, a pour mission d'assurer le contrôle et l'inspection technique des meubles meublants et objets issus de ses collections et mis en dépôt auprès de « correspondants » (des administrations le plus souvent) ;

Les obligations des dépositaires sont strictement définies : interdiction de procéder sans autorisation préalable à un changement de lieu ou à une réparation, production annuelle d'un état des objets détenus, remboursement à due concurrence en cas de détérioration ou de disparition.

Or ces règles, pourtant simples, ne sont pas respectées.

Les dépositaires s'abstiennent fréquemment de produire l'inventaire des objets dont ils ont la garde. Ainsi, le ministère de l'Agriculture n'a fourni aucun renseignement depuis quatre ans, malgré onze lettres de rappel. De 1969 à 1983, cinq départements ministériels, **dont le ministère de la Culture**, ont fourni l'état requis moins d'une année



sur deux. La situation est encore moins favorable pour les ambassades et consulats (dont les deux ambassades de France à Rome, pourtant richement dotées).

**Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les disparitions soient — hélas ! — fréquentes.**

Le ministère de la Culture dont dépend pourtant l'administration du Mobilier national est un de ceux où elles sont le plus nombreuses. Certaines sont d'autant plus préoccupantes « qu'il s'agit de meubles d'un indéniable intérêt artistique ou historique, et souvent d'une grande valeur. Ainsi à la suite d'une inspection opérée en 1982 à l'ambassade de France au Brésil, les représentants du Mobilier national ont constaté la disparition d'un tapis d'Aubusson estimé à 360 000 francs. Des meubles ou pièces portant des signatures illustres demeurent introuvables au ministères de la Culture, de la Défense, de l'Education nationale, de l'Intérieur et des Relations Extérieures».

De nombreuses irrégularités sont enfin signalées par la Cour telles que transferts sans autorisation (une tapisserie prêtée en 1972 au ministère des P et T pour orner le bureau du ministre fut remise 6 mois plus tard dans les caves où une inondation la détériora totalement), ou même vente à vil prix d'objets de grande valeur à des brocanteurs (ambassade de France à Washington en 1973, à Vienne en 1957).

## II. — LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION À L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Les erreurs de conception et de gestion qui viennent d'être décrites ont, de tout temps, accompagné les actions de l'administration ; d'autres anomalies, signalées par la Cour, sont dues aux difficultés d'adapter à l'évolution économique et sociale l'exécution des objectifs traditionnels des pouvoirs publics.

### A. — La crise de l'énergie et le programme nucléaire d'E.D.F.

La crise de l'énergie a bien évidemment affecté la situation d'EDF. Pour ne pas mettre immédiatement à la charge de l'utilisateur le financement d'un programme nucléaire considérable, dont les effets favorables ne pouvaient être ressentis qu'à long terme, EDF a eu recours à l'emprunt : (1)

En raison de l'importance des sommes nécessaires, l'entreprise a été inévitablement conduite à se tourner vers les marchés financiers étrangers dont les taux étaient, en outre à l'époque, souvent inférieurs aux nôtres.

Au total, en 1983 :

— la part de la dette d'EDF libellée en devises s'est élevée à 44 % ;

— les frais financiers ont atteint 22,4 milliards de francs, après avoir quasiment quadruplé en 4 ans ;

— enfin, l'incidence totale de l'évolution des changes s'est traduite pour l'établissement par une charge de 8 milliards, à comparer avec le déficit de 5,4 milliards de francs enregistrée au cours de l'exercice.

Dans les années ultérieures, les remboursements annuels doivent croître (2) pour culminer, en 1990, à 25,7 milliards de francs.

---

(1) La part de l'emprunt qui représentait 62 % des dépenses d'équipement en 1979 et 1980 s'est élevée à 69 % en 1981, puis 71 % en 1982. L'amélioration constatée en 1983 (66 %) semblant devoir être imputée à une stabilisation des investissements.

(2) L'échéancier des remboursements annuels était, en 1980, le suivant : 2,6 milliards de francs en 1981 ; 5,3 milliards en 1983 ; 16 milliards en 1987 ...

**Dans ces conditions, note la Cour, il est à craindre que les ressources d'EDF, amoindries par une politique tarifaire inadéquate (1), soient bientôt davantage consacrées au remboursement des emprunts qu'au financement des investissements. Le coût de ces derniers risque, en outre, d'être affecté par le ralentissement du programme nucléaire décidé en 1983.**

Enfin, dans le but de contribuer à la lutte contre le chômage, EDF a accru ses effectifs depuis 1981 (2), tout en continuant de faire preuve, en matière de rémunérations, d'une générosité que ne justifiait pas sa situation financière. Le taux de productivité globale (3) de l'établissement est donc devenu négatif en 1982 (- 2,3 %)

### **B. — La situation des offices publics d'H.L.M.**

L'enquête de la cour porte sur les exercices 1976 à 1981 et a été conduite auprès de 39 offices, gérant un peu plus du quart du parc de logements HLM.

La Haute Juridiction rappelle, en premier lieu, les raisons invoquées par les offices pour justifier la dégradation de leur situation financières :

- les diverses mesures prises par les pouvoirs publics pour limiter, depuis 1976, la hausse des loyers, les ont empêché d'adapter leurs ressources à leurs besoins,
- il s'en est suivi un sous-entretien des bâtiments qui a détourné vers d'autres types de constructions une partie de la demande locative, entraînant une certaine sous-occupation des immeubles.
- la proportion des logements occupée par des locataires à la situation socialement précaire s'est dans le même temps accrue (à cause du chômage, notamment).

---

(1) Le retard et l'insuffisance des majorations de tarif décidées par le Gouvernement en 1981 et 1982 ont eu des conséquences inévitables sur les résultats d'E.D.F., de l'ordre de 3 milliards de francs en 1981 et 5 milliards en 1982. Cette analyse est contestée par le ministre de l'Economie et des Finances qui note, non sans perfidie, que la Cour fait siens les chiffres diffusés par E.D.F.

(2) Les dépenses de personnel d'E.D.F. sont passées de 17,8 milliards de francs en 1981 à 21 milliards de francs en 1982, soit une progression de 18 % due principalement à l'accroissement des effectifs : 5 081 agents supplémentaires ont été recrutés en 1981 et 7 879 en 1982.

(3) Ce taux est calculé en rapportant, exprimés en volume, la production aux facteurs qui y ont contribué (personnel, combustible, etc...).

La Cour admet que ces motifs sont recevables ; elle observe cependant que si certains offices ont accumulé de mauvais résultats, d'autres en revanche ont maintenu des comptes équilibrés ; des insuffisances de gestion doivent donc être prises en considération pour expliquer le caractère critique de la situation de certains OPHLM.

Cependant, en minorant, comme le leur permet une réglementation comptable quelque peu inadaptée, leurs dotations aux amortissements ; les offices ont pu parfois faire apparaître un résultat d'exploitation ne correspondant pas à la réalité de leur situation financière.

**L'équilibre entre la vocation sociale des OPHLM et la nécessité d'équilibrer leurs comptes n'a pas toujours été trouvé ; ainsi, onze offices connaissant des difficultés n'ont pas appliqué l'ensemble des augmentations qu'ils auraient pu adopter. Les loyers sont dans cinq cas inférieurs aux minima imposés.**

En dépit de cette hausse très modérée des loyers, une partie des offices ne parvient plus à encaisser la totalité des sommes dont les locataires sont redevables. Toutefois, certains d'entre eux ont pu maîtriser la situation par des moyens appropriés (gestion informatisée, personnalisation des relations locataires-régisseurs de recettes). Il s'ensuit d'importantes différences selon les cas quant au niveau des restes à recouvrer (de 1 % des recettes à Paris à 12 % dans le Val de Marne).

En ce qui concerne les conditions de financement des investissements, la Cour observe la nécessité de trouver un équilibre entre deux attitudes opposées, mais également dangereuses :

- un appel excessif aux ressources de l'emprunt, visant parfois à combler des pertes d'exploitation qui se trouveront ensuite aggravées par les frais financiers ainsi créés,
- un recours insuffisant aux sources de financement extérieur qui peut se révéler sain si les fonds propres sont importants mais peut aussi engendrer une grave crise de trésorerie.

Enfin, la haute juridiction constate que l'effort consacré au maintien en son état du patrimoine est à la fois très variable et globalement insuffisant. Cette insuffisance - pense-t-elle - créera des difficultés de location, et accroîtra, à terme, les problèmes.

### C. — Le déséquilibre du régime d'assurance vieillesse des commerçants et artisans.

Deux organismes nationaux, la CANCAVA (artisans) et l'ORGANIC (industriels et commerçants) assurent la trésorerie de caisses professionnelles ou interprofessionnelles chargées du recouvrement des cotisations et du service des prestations (lesquelles sont identiques pour toutes les caisses relevant d'une des deux caisses nationales).

Depuis la loi du 3 juillet 1972, les deux groupes professionnels sont assujettis à des cotisations (13,5 % du revenu plafonné) et bénéficient de prestations identiques à celles du régime général. Il s'en est ensuivi une sensible augmentation des charges financières. En effet, le rapport démographique qui s'établit à 2,50 cotisants pour un retraité dans le régime général, n'est que de 1,25 dans le régime des artisans et de 0,95 dans celui des commerçants. Cette situation résulte de causes démographiques (vieillesse de la population), et économiques (concentration des entreprises). Elle découle également, selon la Cour, d'une pratique trop libérale suivie en matière d'admission anticipée à la retraite (entre 60 et 65 ans) pour inaptitude physique.

Le taux de couverture des prestations servies par les cotisations des adhérents s'établit donc seulement à 60 % pour les artisans et à 50 % pour les commerçants.

Les deux régimes bénéficient en conséquence :

- de la compensation démographique instaurée par la loi du 24 décembre 1974 (qui contribue à hauteur de 4 milliards de francs à la couverture de leur déficit en 1982),
- de la « contribution sociale de solidarité » mise à la charge des sociétés (produit : 3 milliards),
- de subventions d'ajustement de l'Etat.

Si les régimes complémentaires sont actuellement en excédent, à terme, un déséquilibre est inévitable, pour des motifs démographiques puisqu'il s'agit de régimes de répartition.

D'autre part, le régime complémentaire des commerçants n'est que facultatif ; le risque est donc grand que les jeunes générations se tournent vers des formes de placements en vue de la retraite apparemment plus intéressantes.

**La Cour conclut sur le paradoxe qu'il y a à fonder un régime de retraite sur une base démographique aussi étroite.** Cette situation débouche sur un appel sans cesse accru à la solidarité nationale, qui n'est pas toujours accompagné d'un effort de rigueur dans la gestion pourtant indispensable.

En effet, la haute juridiction a relevé aussi bien des irrégularités comptables que des anomalies dans la situation du personnel de direction des différentes caisses et des pratiques hasardeuses de placements des fonds disponibles (acquisitions de parts de sociétés civiles immobilières).

### III. — DE NOUVELLES INTERVENTIONS SOUVENT CONTESTABLES

Les développements les plus originaux du rapport de 1984 concernent les nouvelles interventions de la puissance publique.

Une tendance à l'extension et à la diversification des interventions publiques peut en effet être constatée cette année à la lecture du rapport de la Cour des Comptes.

Cette évolution n'est pas d'ailleurs seulement le fait des services de l'Etat. Elle procède au moins autant, si ce n'est plus, d'organismes subventionnés ou d'entreprises publiques.

Conduites souvent avec incompétence et dans des conditions irrégulières ces interventions nouvelles rendent plus complexes l'action de l'administration et son contrôle. Elle se révèlent coûteuses pour les finances publiques. Ainsi, l'Etat, tout en confiant à des organismes de droit privé le soin d'accomplir ses propres tâches, étend indirectement son contrôle sur des pans entiers de l'activité économique et sociale qui, jusque là, ne relevaient pas de son autorité. Sa tutelle s'avère tantôt trop laxiste, tantôt au contraire trop étroite.

« **Qui trop embrasse mal étreint** », telle pourrait être la morale proverbiale des évolutions retracées par la Cour dans son rapport pour 1984.

#### A. — De la part des services de l'Etat : Les dévoiements du « **Fonds de la recherche scientifique et de la technologie** ».

Le « **Fonds de la recherche scientifique et de la technologie** » a été créé pour constituer un moyen efficace d'intervention à la disposition des pouvoirs publics. A ce titre, le fonds est la seule réserve de crédits disponibles permettant de favoriser le développement sélectif de nouveaux thèmes de recherche.

Le fonds a pour vocation de participer au développement de recherches ponctuelles définies avec précision.

Ce principe a été doublement détourné :

**1° D'une part, une proportion notable des ressources du fonds a été consacrée à des dépenses de fonctionnement improprement qualifiées d'aides à la recherche.**

Cette évolution présente, selon la Cour, un grave inconvénient : les bénéficiaires de ces aides éludent ainsi les contrôles qu'exigerait cependant la nature particulière de ces organismes, contrôles qui devraient porter principalement sur les conditions et le coût de leur fonctionnement, alors que la procédure d'octroi des aides à la recherche ne prévoit de véritable contrôle que sur les dépenses en capital.

Pour confirmer sa thèse, la Cour cite un certain nombre d'exemples, comme celui de la société Télésystèmes, pour laquelle le Fonds de la recherche a supporté une part anormalement élevée des dépenses de fonctionnement de la société, sans que l'on puisse d'ailleurs la déterminer avec précision.

Le Fonds de la recherche a également contribué entre 1978 et 1982, à concurrence de 29,8 millions de francs, au fonctionnement du Centre mondial informatique et ressources humaines.

L'imputation de tels concours financiers sur les crédits du Fonds de la recherche a pour effet de mettre à la disposition d'organismes qui bénéficient de subventions accordées sur le budget d'autres ministères, des fonds importants dont l'utilisation n'est que très imparfaitement connue des administrations de tutelle.

**2° D'autre part, sont financées sur les crédits du Fonds de la recherche des études à caractère général.**

C'est par exemple sur les crédits du Fonds de la recherche qu'ont été financées « les missions sectorielles d'études » confiées en 1981 et 1982, par le ministre chargé de la recherche, à diverses personnalités scientifiques, industrielles et parlementaires. Ces missions portaient sur les quelques thèmes suivants : « recherche sur l'éducation et la socialisation de l'enfant », « décentralisation et démocratie », « technologie et reconquête du marché intérieur », « célébration du bicentenaire de la Révolution française », dont il faut reconnaître qu'ils sont



bien peu en rapport avec les principes directeurs d'allocation des crédits du Fonds de la recherche.

Par ailleurs, aucune règle précise ne semble avoir été fixée quant aux rémunérations éventuellement servies aux responsables des missions évoquées ci-dessus.

La Cour évoque quelques surprenants frais de mission, comme les 50 000 francs de frais de déplacement aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, etc... auxquels a donné lieu la mission sur la « célébration du bicentenaire de la Révolution française ».

Puis la haute juridiction relève les multiples procédures irrégulières de financement qui ont permis aux services administratifs de la recherche de renforcer leurs moyens, en particulier en personnel, afin de s'adapter aux tâches nouvelles résultant notamment des réformes entreprises en 1981 et 1982.

Le financement des délégations régionales de la recherche et de la technologie (DRRT) a conduit à donner à ces procédés une ampleur inadmissible puisque 11,5 millions de francs d'aides irrégulièrement accordées ont été utilisés à cette fin en 1982 et 1983.

En effet, aucun poste budgétaire n'avait été créé pour ces directions régionales, ni aucun crédit ouvert à cet effet par les lois de finances pour 1982, 1983 et 1984.

En l'absence de crédits, les nouveaux délégués furent « mis à la disposition » du ministère de l'Industrie et de la Recherche, les organismes et entreprises dont ils relevaient, pour la plupart publics, continuant d'assurer leur rémunération.

Cependant, si cette procédure permettait d'éluder la charge salariale, les services devaient pourvoir au financement des frais de fonctionnement courant des nouvelles délégations. A défaut de crédits, ils eurent donc recours à l'intermédiaire de neuf organismes et associations qui acceptèrent de se voir attribuer des « aides à la recherche », dont l'objet suffisamment imprécis permettait de mettre à la disposition des délégués régionaux les fonds ainsi transférés.

De telles irrégularités, cautionnées par le ministre de l'Industrie qui souhaitait attendre que cette situation soit régularisée dans le cadre du budget de 1985, ont permis aux services chargés de l'administration de la Recherche, de consacrer à des dépenses de fonctionnement, une partie des crédits affectés au financement d'activités de recherche.

Le recours à de tels procédés a ainsi permis, selon la Cour, « à leurs initiateurs de détourner des crédits budgétaires de l'affectation voulue par le législateur et de soustraire leur emploi aux contrôles réglementaires ».

Dans sa conclusion, la Cour souligne l'urgence d'une définition de nouvelles méthodes, mieux ciblées et mieux adaptées, d'interventions publiques dans le domaine de la recherche. Elle souhaite rendre ainsi effectif le contrôle de l'emploi des fonds et mettre fin aux irrégularités constatées dans la gestion des ressources du Fonds. L'intervention croissante et sans contrôle véritable des associations dans le domaine de la recherche rend particulièrement nécessaire cette remise en ordre.

## **B. — De la part d'organismes subventionnés :**

### **1. — *Les associations satellites du ministère des Relations extérieures***

#### **a) *De graves anomalies***

Les investigations de la Cour ont porté sur 4 des nombreuses associations satellites du ministère des Relations extérieures, chargées de contribuer au rayonnement de la France dans les domaines intellectuels et artistiques et d'œuvrer pour le développement de nos relations culturelles avec les pays étrangers.

Il s'agit :

1) de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF),

2) de l'Association française d'action artistique (AFAA),

3) de l'association pour l'accueil des personnalités étrangères (APAPE),

4) enfin du Centre de formation des coopérants culturels et techniques (C.F.C.C.T.I.) dont la gestion est confiée à la Fondation nationale des sciences politiques.

La Cour avait déjà relevé les années précédentes (notamment en 1982) les déficiences de l'organisation interne et du fonctionnement des associations rattachées à la Direction générale des Relations culturelles du ministère.

**La Cour a constaté non seulement que les redressements nécessaires n'avaient pas été enregistrés mais que « la délimitation imprécise des rôles confiés entre les associations et la direction générale a conduit celle-ci, depuis quelques années, à confier à ces organismes des tâches étrangères à leur mission et dont la plupart relève à l'évidence de l'administration centrale ».**

Ainsi, les agents chargés, au ministère, de contrôler les associations participent ils souvent directement à leur gestion quand celles-ci ne se substituent pas, purement et simplement, à un service de l'administration centrale (le directeur de l'AFAA, par exemple, est en même temps sous directeur des échanges artistiques au département ; « ni l'action ni les dépenses de l'association et de la sous-direction ne peuvent être distinguées ».)

L'ADPF, chargée de la promotion à l'étranger de livres et de publications, s'est mêlée d'autre part d'activités non prévues par ses statuts tels que la diffusion de films ou l'assistance aux postes culturels pour la photographie, la chanson et l'animation audiovisuelle.

**Au cours de ses investigations la Cour a relevé des anomalies de fonctionnement dont certaines sont d'une gravité telle qu'elles ont justifié la saisine de la cour de discipline budgétaire.**

Ces multiples irrégularités vont du recrutement occulte de personnel en violation des règles relatives à la création d'emplois publics jusqu'au règlement par les associations de dépenses n'ayant aucun rapport avec leur mission.

Ainsi, l'APAPE (association pour l'accueil de personnalités étrangères) a-t-elle servi à financer des notes de restaurant pour des repas pris entre fonctionnaires français, voire des frais de déplacement d'agents français (comportant des transports en taxi et des surclassements de billets d'avion) ou même des prêts sans intérêt à un fonctionnaire !

Enfin, la Cour déplore, comme l'avait fait avant elle le rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat, l'insuffisance des renseignements fournis par les documents budgétaires et comptables en ce qui concerne l'activité réelle de chaque association.

En conclusion, la haute juridiction estime que « la direction générale utilise trop souvent les associations comme de simples services de caisse, pour échapper aux règles d'emploi des crédits publics », situation dont la prolongation ne saurait être tolérée.

b) *Des réponses peu convaincantes*

Le ministère des Relations extérieures annonce que les redressements attendus par la Cour ont été entamés notamment en ce qui concerne la passation de conventions avec les organismes subventionnés, l'amélioration de la tenue de leurs comptes et l'examen de l'opportunité du renouvellement de l'aide qui leur est octroyée. Un fichier centralisé des associations subventionnées, qui devrait être informatisé dans un bref délai a, par ailleurs, été constitué.

Il semble cependant surprenant que le ministère se targue du « renforcement de la présence et de l'activité des représentants du ministère dans les organes dirigeants des associations en question » alors que la Cour a précisément dénoncé « la confusion anormale entre l'administration centrale et les organismes de droit privé » et la participation à la gestion des associations d'agents du ministère chargés de leur contrôle.

Le département reconnaît ensuite que beaucoup des nouvelles activités menées par les associations « n'entrent pas, au sens strict du terme, dans le cadre de celles prévues par les statuts originaux » mais estimé — sans le démontrer — que ces évolutions ont eu des « aspects positifs ».

L'éternel poncif sur les soi-disantes souplesses et capacités d'adaptation des associations est bien sûr une nouvelle fois exposé !

**Loin d'être démentie, l'utilisation à l'administration centrale de personnels rémunérés par des associations est d'autre part confirmée, étant précisé qu'il ne s'agit « que » de 38 personnes !**

Concernant plus particulièrement la réalisation par l'ADPF d'une édition vidéographique, il est fait état de la qualité de cette production et de l'avantage qui résulte de sa commercialisation en France, sans que soit abordé le problème soulevé par la Cour de savoir si de telles activités correspondent à la mission de l'association.

Dans ses réponses aux remarques de la Cour particulières à chaque organisme, la Direction générale annonce — en ce qui concerne l'APAPE — la cessation de l'octroi de prêts hors comptabilité aux agents de l'association ainsi que l'élaboration d'une note tendant à interdire le recours par d'autres ministères aux services de cet organisme pour des dépenses sans rapport avec l'accueil de personnalités étrangères.

S'agissant de l'AFAA, le ministère tente — sans convaincre entièrement — de justifier le cumul entre les fonctions de directeur de l'association et de sous-directeur des échanges artistiques par la nécessité de faciliter la tutelle du ministère sur « un instrument d'intervention autorisant des adaptations et des décisions rapides ».

## *2° Les tribulations de la Mission laïque*

Chargée de propager outre-mer l'enseignement français, la Mission laïque, dont les activités étaient essentiellement tournées vers les pays du Proche-Orient, a subi une perte d'influence à partir de la crise de Suez.

Pour compenser ce déclin, l'association a décidé de diversifier ses activités non seulement à l'étranger (assistance aux écoles françaises et aux établissements bilingues) mais également en France, en se préoccupant de la formation des enfants de nationalité étrangère et des jeunes Français dont les parents sont contraints de s'expatrier provisoirement.

Ses statuts ne lui permettant pas cependant d'intervenir sur le territoire nationale, la Mission a créé, en 1976, une « fondation scolaire et culturelle à vocation internationale ».

Mais cette fondation n'a eu en réalité qu'un rôle de façade, dans l'impossibilité où elle s'est trouvée d'obtenir, pour ses emprunts, la garantie de l'Etat. Ses interventions ont donc été, pour l'essentiel, orientées et conduites par la Mission laïque elle-même.

Or les actions des deux associations auraient dû, selon la Cour, être nettement séparées.

### *a) Les nouveaux investissements en France*

La Cour critique tout d'abord le rachat par la fondation à Draveil, dans l'Essonne, d'un établissement privé dénommé « Ecole internationale européenne de Paris ».

Le « créneau » pédagogique visé s'est révélé mal choisi dès lors que le ministère de l'Education nationale a créé une option internatio-

nale au baccalauréat français faisant concurrence au baccalauréat international auquel l'établissement racheté devait préparer (il s'agissait d'un diplôme privé délivré par un organisme suisse sis à Genève).

En ce qui concerne, ensuite, le complexe scolaire de Valbonne, la Cour signale que « de sérieuses difficultés financières sont apparues tant sur le plan des investissements que du fonctionnement. »

Destiné à scolariser les enfants de familles françaises expatriées, ce complexe, situé dans le parc international d'activités de Sophie-Antipolis (Alpes-Maritimes), a été créé en exécution d'un projet éducatif original et utile, approuvé par les pouvoirs publics.

Concernant les investissements, les études relatives à la construction et à la rentabilité de l'établissement se sont cependant révélées incomplètes ou inexactes.

S'agissant du fonctionnement, la Cour note que « la conception même des locaux rend leur utilisation onéreuse » et que le déficit de fonctionnement s'est continuellement accru, du fait de l'importance des charges fixes.

**Au total, l'Etat a dû prendre à sa charge une grande part des dépenses du complexe scolaire (128,4 MF) au titre de l'investissement initial, du déficit de fonctionnement, des dettes de construction et du service des emprunts.**

Malgré cela, la dette totale résiduelle de la Mission demeure élevée (126 MF en capital et 146 MF en intérêts sur vingt ans).

#### *b) La gestion du groupe*

**La Cour a constaté que la gestion de la Mission laïque avait été affectée par de graves déficiences, notamment sur le plan budgétaire et comptable, faute pour l'association d'avoir adapté ses conditions de fonctionnement à ses nouvelles tâches.**

D'un point de vue général, la Cour estime que la Mission aurait dû « se doter d'un système de prévision et de comptabilisation qui lui permette, d'une part, de maîtriser ses relations avec les différentes unités du groupe et les organismes extérieurs et, d'autre part, de faire apparaître clairement le coût de son fonctionnement comme celui de ses investissements. »

Or, sur le plan budgétaire, l'assemblée générale ne dispose pas d'un document permettant de mesurer l'ensemble des engagements du groupe.

Sont notamment exclues du budget :

- les opérations de la fondation scolaire et culturelle,
- celles, pourtant très importantes, relatives aux écoles d'entreprises,
- les dépenses des établissements à l'étranger (depuis 1982).

Sur le plan comptable, l'enregistrement des opérations liées aux investissements est, tout d'abord, défectueux.

**Au sujet de la tenue des comptes, l'anomalie la plus grave a concerné la création d'un compte séparé dit de « charges communes », alimenté — semble-t-il — par des dons d'entreprises et par des prélèvements sur la rémunération des services rendus aux écoles. Ce compte :**

- était tenu, inexplicablement, à Beyrouth bien qu'il s'agisse d'opérations décidées, pour la plupart, à Paris ;
- retraçait des opérations non connues du conseil d'administration ;
- servait à octroyer aux dirigeants de l'association, en plus d'indemnités mensuelles, d'importants avantages, non prévus par les statuts, ni déclarés au fisc, tels que la fourniture, sans limite ni contrôle, de cartes de crédit, la mise à disposition de logements et de véhicules de fonction ou la distribution de prêts personnels.

### *c) Les réponses de l'administration*

Dans sa réponse, quelque peu embarrassée, l'administration tente d'utiliser des faux fuyants mais plaide en fait coupable avec circonstances atténuantes.

Les faux fuyants utilisés par les ministères responsables sont l'autonomie de la Mission et l'imprécision des statuts de cette dernière.

L'administration affirme, en effet, n'avoir disposé d'aucun droit de tutelle, au sens juridique du terme, sur les organismes concernés. Elle invoque les statuts de la Mission qui prévoient que les comptes de

cette association sont simplement « adressés », chaque année, à un certain nombre d'autorités de l'Etat. Les ministères ont seulement un droit de visite dans les écoles et sont « invités » à envoyer un représentant au conseil d'administration.

Ces arguments ne paraissent guère convaincants dans la mesure où la faculté d'exercer un contrôle est faite pour en user !

Concernant la fondation scolaire et culturelle rattachée à la Mission, l'administration se retranche derrière une mauvaise coordination interministérielle qui, évidemment, ne saurait constituer une excuse. Elle reconnaît que les représentants de la puissance publique sont membres de droit du conseil de la fondation et que, statutairement, un commissaire du gouvernement aurait dû être nommé par « le ministre principalement intéressé ». Ce dernier n'étant cependant pas expressément désigné par les statuts, les ministères concernés n'ont pu se mettre d'accord sur le choix de l'un d'entre eux ! « En définitive — avoue l'administration — le contrôle des activités de la fondation est réparti entre plusieurs départements ministériels, sans qu'aucun n'exerce une véritable tutelle administrative et financière. »

Autre aveu : le contrôleur financier n'a pas été invité à assister avec voix consultative aux commissions du conseil, contrairement à ce que prévoyait l'arrêté du 8 mai 1981.

L'administration, enfin, reconnaît que le contrôleur financier aurait dû non seulement contrôler l'opération subventionnée de Valbonne mais encore « connaître des équilibres financiers d'ensemble de la Mission laïque française ». S'il n'en a pas été ainsi c'est en raison du caractère privé de la comptabilité utilisée et des lacunes, signalées par la Cour, de celle-ci. De telles circonstances peuvent difficilement être considérées comme atténuantes !

Tout aussi peu convaincants apparaissent les arguments invoqués à propos, plus précisément, du complexe scolaire de Valbonne.

On voit mal, en effet, en quoi le fait d'avoir refusé la garantie de l'Etat aux emprunts de la fondation pour ne l'accorder qu'à la Mission laïque (1) expliquerait le caractère excessif des capacités d'accueil prévues.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que l'Etat est devenu propriétaire de l'ensemble des installations de Valbonne qu'il faut en déduire que les intérêts du contribuable ont été préservés.



La puissance publique a été en effet contrainte de se substituer, en catastrophe, à la Mission laïque en prenant à sa charge 176,713 MF d'emprunts et en devant continuer à supporter un déficit de fonctionnement qui a déjà donné lieu de sa part au versement de 29,7 MF de 1980 à 1984.

En conclusion, les ministères des Relations extérieures et de l'Education nationale soulignent, de façon tout à fait superflue, l'importance et l'utilité de l'action de la Mission que la Cour n'a jamais mises en cause mais qui ne sauraient justifier les erreurs d'orientation et les anomalies de gestion relevées.

### 3. — *La prolifération d'organismes agricoles*

- La Cour regrette **la nature juridique extrêmement variée et confuse** des organismes agricoles. Les incertitudes à ce sujet, plusieurs fois rappelées par le Conseil d'Etat, n'ont pas incité les pouvoirs publics à clarifier ces situations.

- La Haute Juridiction relève également **les incohérences relatives aux statuts et règlements intérieurs** des organismes. Ainsi apparaissent souvent des confusions de pouvoir entre le Directeur de l'organisme et le Commissaire du Gouvernement.

- **La prolifération des organismes d'intervention agricole** nuit notablement à l'efficacité de leur action. Ce foisonnement engendre des problèmes de concurrence, de compétences, de doubles emplois et d'orientation des activités de ces organismes.

Ainsi, dénombrer les organismes du secteur viti-vinicole serait difficile : dans la région bordelaise et pour la promotion des vins, le Comité interprofessionnel des vins de Bordeaux (CIVB), le GIE du Médoc, le Syndicat des vins de Bordeaux, le Syndicat de Saint-Emillion et plusieurs grandes maisons de vin mènent des actions multi-formes et mal coordonnées, qui complètent celles que peuvent également entreprendre l'Office national des vins de table (ONIVIT), l'Institut national des appellations d'origine (INAO), l'Association nationale des vins de tables (ANIVIT) et la Société pour l'expansion des produits agricoles (SOPEXA), tous organismes financés sur des fonds publics.

**Une importante déperdition de ressources résulte de ces chevauchements de compétence.** Les cumuls de mandats et fonctions chez les

dirigeants sont très nombreux et accroissent souvent la confusion née du foisonnement de ces organismes.

- Il peut par ailleurs exister entre les organismes un **climat de concurrence inutile, voire coûteux.**

La Cour prend pour exemple la Société nationale interprofessionnelle de la pomme de terre (SNIPOT) qui, après des opérations malheureuses sur le marché de la pomme de terre, et voyant ses activités se réduire du fait de la prédominance du Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT) a été utilisée par le FORMA pendant de longues périodes pour gérer des programmes de distribution de lait dans des établissements scolaires, s'élevant à 400 millions de francs ; les conditions dans lesquelles cette activité a été mise en œuvre et l'absence totale de contrôle ont permis un détournement de plus de 8 millions de francs.

La multiplicité des organismes, la présence des mêmes dirigeants dans les conseils d'administration et le flou des procédures administratives, ont conduit à des échanges de services souvent critiquables, entre certains organismes, leurs filiales, les établissements publics et l'Etat lui-même.

Ces échanges peuvent même être passés dans des conditions irrégulières : ainsi, en contrepartie de l'hébergement de quelques agents par une Direction départementale de l'agriculture, le Comité des fruits à cidre (CFC) prend en charge quelques factures de cette direction. De même, il fournit des produits à une station INRA sans aucun fondement légal.

Nombre d'organismes prennent indûment en charge des dépenses qui incombent à d'autres : le Bureau interprofessionnel du Cognac (BNIC) a apporté à un magasin général et à une société privée dont les dirigeants siègent dans ses organes, des concours financiers dont le montant s'élève à près de 22 millions de francs, sans conventions ni intérêts.

Il n'est pas rare dans un autre domaine, que des administrations, pour compenser la faiblesse de leurs crédits de représentation, mettent des réceptions à la charge des organismes qu'elles contrôlent. La SOPEXA a ainsi été invitée plusieurs fois à régler des factures en provenance du ministère de l'agriculture.

De tels transferts de charges constituent selon la Cour, des détournements inadmissibles.

## C. — De la part des entreprises publiques

Les diversifications hasardeuses et coûteuses de certaines **entreprises publiques** constituent un des principaux chapitres du rapport de la Cour des Comptes pour 1984.

### 1. — *Dans le secteur industriel*

Les trois exemples analysés par la Cour des Comptes mettent en lumière, certes l'absence d'études préalables suffisantes, mais peut-être davantage encore, l'incapacité des entreprises publiques visées à tirer rapidement et efficacement, après les premières déconvenues, les conséquences de la situation.

Ces opérations de diversification se sont révélées extrêmement coûteuses et c'est en définitive le contribuable qui a fait les frais de décision qui, dans leur principe même, apparaissent contestables à votre Commission des Finances.

#### a) *L'exemple de CdF Chimie*

Alors qu'en 1974, le premier choc pétrolier avait porté un premier coup au marché des sacs en plastique destinés à la collecte des ordures ménagères, CdF Chimie décidait de développer de telles productions grâce notamment à un nouveau procédé de fabrication. La société devenait en 1976 actionnaire unique de Jet-Sac Siep qui possédait une usine en Moselle et créait en 1978 une filiale destinée à exploiter une nouvelle unité de fabrication dans le Nord.

Les prévisions de ventes en 1980 comme en 1981 — en dépit de l'annonce du second choc pétrolier — ont été résolument optimistes, entraînant une politique ambitieuse d'investissement et d'embauche.

Les réalisations sont restées malheureusement largement en-deçà des objectifs : le marché s'est développé à un rythme moindre que prévu, les prix, par suite d'une intensification de la concurrence, sont apparus moins rémunérateurs.

De surcroît, des erreurs ont été commises dans le choix des produits et des équipements, Jet-Sac Siep et sa filiale ayant choisi de « faire dans la qualité » avec des matières de premier choix et des

matériels spécifiques alors que la clientèle, à son bon droit, est davantage sensible au prix qu'à la durée de vie de ce type de produit.

Résultats : les deux sociétés ont accumulé les pertes, l'usine de Moselle a dû être fermée et **la Cour évalue les pertes liées à cette opération à 35 millions de francs (valeur 1982)** sans préciser toutefois les éléments du calcul ni ce qu'il est advenu des emplois créés.

La réponse du ministère de l'Industrie et de la Recherche n'apporte guère d'éclaircissements sur ce point. Elle annonce un nouveau programme d'investissement et des mesures d'assainissement qui « devraient déjà porter leurs fruits dès la fin de 1984 », et fait valoir — non sans justesse — que cette opération est moins une diversification qu'une intégration aval par le biais d'une transformation de matières premières produites par la société-mère.

#### *b) L'exemple de: Commissariat à l'énergie atomique*

Depuis 1972, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) procédait, dans le cadre de sa mission « programme d'intérêt général », à l'étude des techniques de conversion thermique de l'énergie solaire.

C'est à ce titre qu'en 1975 il prend une participation dans une société, la SOFRETES, dont l'objet était de produire et de commercialiser des installations solaires de petite puissance, utilisables en particulier pour le pompage de l'eau. La SOFRETES était elle-même filiale des établissements Pierre Mangin qui fabriquaient des pompes d'assainissement et des pompes hydrauliques, dont Renault moteur développait 35 % du capital.

En dépit de la situation critique de la SOFRETES dès 1975-1976, le CEA en prend le contrôle en mars 1978 par le truchement de la société-mère, les établissements Pierre Mangin dont il acquiert la quasi-totalité du capital. La Cour note que c'est à l'instigation des pouvoirs publics que cette opération est entreprise : il s'agit de permettre le désengagement de Renault et de promouvoir le développement des énergies nouvelles.

Mais elle observe également qu'en acquérant les établissements Pierre Mangin, le CEA a pénétré dans un domaine, celui de l'assainissement et des hydropompes qui ne correspondait pas à sa vocation propre, telle que l'ont fixée les textes statutaires.

La réponse du ministère de l'Industrie et de la Recherche, sur ce point, vaut d'être mentionnée. Selon l'administration, en effet, le fait que les établissements Pierre Mangin réalisaient en sous-traitance les « boucles solaires thermodynamiques » de la SOFRETES, justifiait le contrôle des deux sociétés par les mêmes actionnaires pour être en mesure de surveiller les prix de cession.

**Cette explication n'est pas sans susciter d'inquiétude, car l'on voit mal, selon ce raisonnement, quelle limite assigner à un secteur public qui balancerait entre le rapatriement des tâches confiées aux entreprises sous-traitantes et l'absorption de ces dernières.**

Contrôlant désormais les deux sociétés, le CEA va multiplier les plans de restructuration pour faire face à la dégradation continue de leur situation : augmentations de capital, consolidation des dettes, avances d'actionnaires, fusion des deux sociétés et, deux ans plus tard, mesure inverse.

En novembre 1982, un plan de cessation des activités de la SOFRETES (activité solaire) est établi, ses personnels et ses contrats en cours sont intégrés au CEA tandis que les activités hydrauliques des établissements Mangin sont pour partie reconverties et pour partie en attente d'être reprises par un partenaire qui reste à trouver.

**« Au total, cette malencontreuse affaire aura coûté près de 85 millions de francs (valeur 1982) au CEA »** note la Cour des Comptes qui incrimine à la fois la contrainte imposée au CEA par l'Etat, et l'attitude du CEA. Ce dernier a notamment porté trop longtemps une appréciation erronée sur le potentiel industriel et commercial de l'ensemble « SOFRETES-MANGIN ».

### *c) Renault et la lyophilisation du café*

Cette affaire, dont la presse s'est largement fait l'écho bien avant la publication du rapport public, met en cause la politique de diversification de Renault, dont la Cour rappelle qu'elle est une tradition à la Régie, tradition qui n'a pas été sans excès, dénoncés dès 1976.

Certes, la Cour des Comptes reconnaît — et c'est la seule « défense » présentée par le ministre de l'Industrie et de la Recherche — que les groupes industriels sont contraints à accepter le système de compensation pour leurs grands contrats à l'étranger.

Toutefois, la décision de la Régie de transformer les matières premières dont elle devait assurer l'écoulement, s'analyse, selon la Cour, comme le choix d'une véritable diversification face à une éventuelle stagnation des marchés traditionnels du groupe Renault.

Aussi, c'est avec sévérité que la Cour juge la tentative de la Régie de se lancer dans une branche éloignée de sa compétence, l'industrie alimentaire, en l'espèce la lyophilisation du café colombien, qui s'est terminée par un échec particulièrement coûteux.

Cette sévérité se justifie d'autant plus que Renault a fait preuve dans cette affaire de légèreté et a pris, de surcroît, quelques libertés avec le droit.

Ainsi, l'associé de la Régie dans cette opération s'est révélé être un **repris de justice** condamné plusieurs fois en France pour contrebande, fraude fiscale, escroquerie, passation d'écritures fictives, etc... dont la situation financière était de surcroît très difficile. Non content d'être associé à la Régie, ce courtier d'origine française mais résidant en Suisse, dirigeait pour son compte une société au Liechtenstein qui a vendu à Renault le brevet de lyophilisation.

Or, et c'est la deuxième légèreté relevée par la Cour, la Régie n'a pas crû devoir vérifier si ce procédé prétendument déjà utilisé au Brésil, fonctionnait bien et pouvait être transposé dans un contexte différent.

Troisième légèreté : l'absence d'une étude véritablement approfondie, notamment des conditions de commercialisation du « café Renault » qui aurait représenté pas moins de 12 % de la production européenne.

Enfin, dernière légèreté, Renault n'a que très partiellement pris en compte l'expertise alarmante, qui avait été faite pourtant à sa demande, des sociétés du groupe Sabios (Sociétés suisse, luxembourgeoise, italienne...) dont le groupe automobile avait pris le contrôle pour conduire son opération de diversification.

De surcroît, pour mener à bien — si l'on peut dire — le montage financier et juridique choisi, la Régie n'a fourni aux autorités de tutelle et notamment au conseil d'administration, qu'un minimum d'information. Elle s'est affranchie d'autre part des dispositions qui régissaient alors le régime des investissements directs à l'étranger.

Ces erreurs initiales se sont doublées de difficultés techniques dans la construction et le fonctionnement des deux usines de lyophilisation prévues en Sardaigne et en Wallonie : retard des travaux, investissements supplémentaires non prévus initialement, incidents de fabrication, mauvaise qualité des produits obtenus.

Parallèlement, ajoute la Cour, l'évolution respective des cours, tant du café vert que du café lyophilisé, rendait problématique la rentabilité des deux usines, à supposer qu'on parvint à les faire tourner correctement.

Ayant découvert dans l'intervalle la véritable personnalité de son associé, la Régie décidait de s'en séparer non sans devoir accepter une sentence arbitrale la contraignant à lui verser une lourde indemnité.

Restait à achever les deux usines dans l'espoir de pouvoir les céder dans des conditions acceptables.

Cet objectif n'a été que très partiellement atteint : l'usine belge a été vendue à un groupe alimentaire allemand à un prix équivalent environ au vingtième de la valeur à neuf. Quant à l'usine italienne, un audit technique tardivement entrepris en 1978 a montré qu'elle ne produirait jamais de café qu'à un coût supérieur au prix du marché.

**Au total, la perte essuyée par Renault dépasse 700 millions de francs (valeur 1982), ce qui représente — souligne la Cour — plus de 10 % de la situation nette de la Régie à la même époque, ou encore, comme l'indiquait le président Edouard Bonnefous au mois de juin dernier (1), le tiers des dotations en capital reçues de l'Etat pendant cette période.**

## *2. — Dans le secteur bancaire : l'exemple du Crédit agricole*

### *a) Les efforts de la Caisse nationale pour développer sa clientèle*

— S'agissant d'Eurocard, la Cour constate que l'acquisition de cette filiale destinée à diffuser et à gérer la carte de paiement accrédi-

---

(1) Question orale avec débat, séance du 22 juin 1984. Journal Officiel, Débats Sénat, page 1742.

tive de la C.N.C.A. a coûté en définitive 17,5 millions de francs à la Caisse nationale et que, pendant les quatre premiers exercices, cette société a affiché des pertes à hauteur de 9,8 millions de francs, non compris les dépenses de publicité d'un montant de 11 millions de francs prises en charge directement par la Caisse nationale et les caisses régionales. Cet effort semble à la Cour disproportionné aux parts du marché obtenu par Eurocard.

Il est aisé aux ministères concernés de répondre que le lancement du produit Eurocard s'inscrit dans une stratégie globale du Crédit agricole et qu'il n'est donc pas anormal que les dépenses de publicité soient prises en charge par la Caisse nationale. Au demeurant l'appréciation des performances de ce produit par la Cour peut sembler sévère puisqu'après cinq ans d'existence, il occupe une part du marché égale à la carte American Express.

— Souhaitant, par ailleurs, permettre à sa clientèle d'accéder au marché de la « pierre », le Crédit Agricole a constitué plusieurs sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI) qui occupent aujourd'hui le premier rang sur le marché national.

Pour ce faire, soucieux de s'appuyer sur une compétence technique, il est entré en relation avec un agent immobilier. Deux sociétés de gestion des futures SCPI ont été constituées dont le capital a été réparti entre les deux parties, par moitié pour la première tandis que le Crédit agricole prenait une participation de 80 % dans la seconde, mais la présidence des deux sociétés est revenue à l'associé de la Caisse nationale dans les deux cas.

Or, cet associé, agissant à titre personnel, possédait des intérêts dans certaines sociétés de marchands de biens. **Plusieurs opérations immobilières se sont déroulées dans des conditions particulièrement critiquables**, faisant intervenir ces sociétés de marchands de biens qui procédaient à l'acquisition des immeubles pour les revendre moyennant bénéfices aux SCPI du Crédit agricole.

Comme l'indique la réponse de l'administration, ces « anomalies » sont venues à la connaissance de la Caisse nationale à la suite d'investigations de son inspection générale et le processus de séparation entre le Crédit agricole et son associé, engagé en 1982, s'est terminé au début de 1984.



b) *Les interventions dans le domaine industriel :  
la filière bois-papier*

La Cour des comptes s'interroge sur l'aptitude du Crédit agricole à mener à bien ses interventions nouvelles en faveur de l'artisanat et de la petite et moyenne industrie en milieu rural, qui exigent une appréciation rapide du risque industriel ou commercial et son suivi permanent.

La haute juridiction déplore également l'insuffisance de l'effort de formation approprié pour doter la Caisse nationale comme les caisses régionales des compétences nécessaires à la nouvelle activité du Crédit agricole dans le domaine industriel.

Les ministres de tutelle dans leur réponse s'étonnent de l'extrême sévérité de cette appréciation au regard de l'effort de formation réellement entrepris dont plusieurs exemples sont cités.

La Cour consacre une rubrique particulière à l'intervention — selon elle, ~~très~~ malaisée et coûteuse du Crédit agricole en faveur d'importantes entreprises de la filière bois-papier.

Ces interventions se sont déroulées par le truchement d'une société de participation constituée à 99 % par la Caisse nationale et 1 % par l'Union d'études et d'investissement (U.I.), établissement financier, elle-même filiale à 100 % de la Caisse.

La Cour estime que le conseil d'administration de la Caisse nationale n'a pu qu'entériner les décisions prises par l'U.I. qui se sont traduites dès 1981 par de lourdes pertes.

Sur ce point, la réponse des ministres de tutelle indique au contraire que ledit conseil d'administration a disposé de tous les éléments d'information « qui lui ont paru nécessaires ».

**S'agissant de la souscription par la Caisse nationale d'obligations au bénéfice de la société Chapelle Darblay, acceptée sous la pression des pouvoirs publics, et à défaut d'une entrée dans le capital à laquelle la Caisse se refusait, la Cour constate qu'elle a été suivie deux mois plus tard par l'annonce du dépôt de bilan de la société et observe qu'à cette occasion la Caisse nationale s'est bornée à répondre aux sollicitations de l'Etat. Cette complaisance ne semble pas anormale aux ministres de tutelle qui estiment avoir demandé à bon droit cette contribution à l'institution financière du monde agricole et rural dont les interventions se caractérisent « d'une façon générale par un faible taux de risque ».**

c) *Les interventions des caisses régionales*

La Cour analyse à titre d'exemple « de la difficulté qu'éprouve la Caisse nationale à exercer sa tutelle sur les caisses et son manque de fermeté à leur égard » le cas des caisses régionales de Haute-Garonne et du Finistère.

— La première de ces deux caisses s'était trouvée en difficulté en raison de la faillite d'un groupe de coopératives agricoles et de sociétés d'intérêt agricole (SICA). Une inspection organisée par la Caisse nationale aboutissait au départ du directeur de la caisse tandis qu'une commission de vérification de la gestion était mise en place. **Mais le président de cette commission se trouvait être l'animateur bien connu du monde politique et économique d'un deuxième groupe de coopératives et de SICA** ayant bénéficié de concours importants non assortis des garanties exigées.

Or ce dernier groupe s'est trouvé à son tour en difficulté. La Caisse nationale qui était intervenue sous la forme d'un prêt à long terme et à bas taux d'intérêt dans la première affaire, se trouvait obligée d'intervenir à nouveau dans la seconde affaire à la demande de la caisse régionale, sous la forme d'un nouveau prêt et de la prise en « pool » de la moitié des risques d'un prêt de consolidation consenti à l'ensemble des coopératives du groupe précité.

La Cour note que l'établissement public a accepté d'intervenir alors que la caisse régionale avait omis de demander à l'animateur du groupe, par ailleurs actionnaire majoritaire d'importantes sociétés privées, sa garantie personnelle ; elle note également que le prêt de consolidation accordé pour 20 ans et sans intérêts a constitué une véritable libéralité évaluée à 80 millions de francs.

La Cour croit devoir préciser en outre que l'animateur de ce groupe bénéficiait de surcroît, en sa qualité d'exploitant agricole (sa troisième « casquette » en quelque sorte), d'importantes facilités financières accordées par la caisse régionale.

— Le second exemple vise la caisse régionale du Finistère qui s'est trouvé financer dès 1972 les investissements d'une société de transports maritimes de produits agricoles et de voyageurs dont le principal animateur était alors administrateur de ladite caisse.

Dans leur réponse les ministres de tutelle précisent utilement que la Caisse nationale n'était associée qu'au risque de non remboursement

du capital du prêt consolidé, la perte d'intérêts étant supportée entièrement par la caisse régionale.

La Cour précise au passage que cette société n'étant pas elle-même sociétaire n'aurait pas dû bénéficier de ces concours. Cependant, la Caisse nationale après avoir critiqué cette situation agréait en 1975 l'entreprise comme sociétaire tout en subordonnant l'octroi de nouveaux prêts à l'élaboration d'un plan de redressement.

De plan de redressement, point ; mais la caisse régionale n'en a pas cessé pour autant ses concours en dépit des réserves, voire des oppositions expresses de l'établissement public. La situation de l'entreprise, dont le président était devenu entre temps président de la caisse régionale, continuant à se dégrader, une société d'économie mixte a été constituée sur intervention des pouvoirs publics, dans laquelle la Caisse nationale a dû prendre une participation. Il semble cependant à la lecture de la réponse des ministres de tutelle que tout est bien qui finit bien, du moins pour le Crédit agricole, puisqu'il est indiqué que l'opération a été relayée « compte tenu de son intérêt » par les collectivités régionales.

## CONCLUSION

En conclusion, il semble à votre rapporteur qu'il peut être reproché, d'après la Cour, à l'administration, dans certains cas son inertie, dans d'autres, la dispersion de ses actions.

Inertie, quand elle n'arrive pas à s'arracher à ses errements anciens ou s'adapte avec difficulté et lenteur à l'évolution économique et sociale.

Dispersion, quand elle multiplie ses propres interventions ou laisse les entreprises publiques et les organismes qu'elle subventionne diversifier les leurs.

Ces comportements expliquent les résultats que constate la Cour dans l'exécution des budgets.

Ainsi, en 1982, la Haute juridiction note-t-elle une nouvelle fois une progression des dépenses budgétaires plus forte que celle du PIB et un alourdissement de la pression fiscale nette, les recettes fiscales augmentant plus rapidement que le revenu national.

Pour maîtriser cette évolution, il semble indispensable que l'Etat redéfinisse son rôle et clarifie ses relations avec les entreprises publiques et les organismes privés qui participent au service public.

Il paraît également nécessaire de rendre plus efficace les contrôles des actions de l'administration.

La Cour des Comptes et l'Inspection des finances ne peuvent en permanence surveiller la gestion de tous les services ; aussi importe-t-il de développer les contrôles internes dans chaque administration.

Loin de paralyser l'action des services, ce type de contrôle devrait s'inspirer des méthodes du secteur privé, afin de tendre vers une amélioration de la productivité et un accroissement du sens des responsabilités des agents à tous les niveaux de la hiérarchie.