

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1976.

## 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 1977, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. René MONORY,

Sénateur,  
*Rapporteur général.*

---

ANNEXE N° 47

### OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Louis Jung, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, MM. Gaston Pams, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>PREMIERE PARTIE. — Enseignements tirés par la Commission des Finances de l'analyse du rapport 1976 de la Cour des Comptes</b> .....	7
<b>A. — Les administrations de l'Etat</b> .....	8
<b>I. — Le coût du mauvais fonctionnement des procédures administratives</b> .....	8
<b>II. — L'adaptation des effectifs de personnels à l'évolution des tâches des administrations</b> .....	10
<b>III. — Les conditions d'emploi de certains types de crédits</b> .....	11
<b>IV. — La détermination du prix payé par les administrations et le jeu de la concurrence</b> .....	14
<b>V. — Les difficultés de recouvrement des sommes dues à l'Etat au titre de contributions diverses</b> .....	15
<b>B. — Les collectivités locales</b> .....	16
<b>C. — La sécurité sociale</b> .....	19
<b>Premières conclusions</b> .....	22

---

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 15 octobre 1975, votre Commission des Finances, afin de permettre la mise en place d'un contrôle plus approfondi de l'exécution des lois de finances fondé sur une étroite coopération avec la Cour des Comptes, avait notamment décidé, dans le cadre du rapport général sur le projet de loi de finances annuelle, de consigner dans une annexe spéciale ses observations sur le rapport annuel de la Cour des Comptes et sur les suites qui lui sont réservées. Elle a, cette année, confié à son rapporteur général, M. René Monory, le soin de présenter ce document.

Sa publication, conformément aux dispositions de l'article 47 de la Constitution dont le dernier alinéa stipule que « la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances », répond au double souci de la Commission des Finances :

— d'informer le Parlement et l'opinion publique des conditions d'emploi des crédits publics ;

— de conforter de l'autorité du Parlement aussi bien la portée des observations de la haute juridiction financière que la détermination du Gouvernement à leur donner la suite qui convient.

Il faut, en effet, éviter que, passé les réactions immédiates suivant la publication du rapport annuel de la Cour des Comptes et la diffusion de larges extraits dans la presse, les observations qu'il contient retombent dans l'oubli et que ses recommandations demeurent lettre morte.

Certes le Gouvernement a manifesté depuis l'an dernier sa volonté de faire suivre d'effets les critiques de la Cour. A l'occasion du Conseil des Ministres qui, le 17 septembre 1975, a évoqué cette question, chacun des membres du Gouvernement a été invité par le Chef de l'Etat à veiller personnellement à l'adoption de toutes les dispositions nécessaires et le Ministre de l'Economie et des Finances a été chargé de dresser la liste des décisions adoptées au regard des propositions faites et à en informer les Commissions des Finances des assemblées. En outre, il a été décidé que « le

Premier Ministre réunirait un Comité interministériel pour conclure les travaux faits par les Ministres afin de donner au rapport de la commission les suites qu'il doit avoir ».

Toutefois, pour conforter la détermination gouvernementale et surmonter d'éventuelles inerties administratives, l'intervention de votre Commission des Finances et du Parlement n'apparaît pas inutile ainsi qu'un exemple récent vient de l'illustrer. Il avait, en effet, été envisagé à la fin de 1975 de retarder du mois de juin au mois de décembre, la date de parution du rapport annuel de la Cour des Comptes en raison de la difficulté qu'éprouveraient les administrations à formuler, dans les délais impartis, leurs réponses à ses observations. Votre commission a réagi en adoptant à l'unanimité la motion suivante qu'elle a communiquée à M. le Ministre de l'Economie et des Finances ainsi qu'à M. le premier président de la Cour des Comptes :

« La Commission des Finances du Sénat :

« — informée du projet de report de la date de publication du rapport public de la Cour des Comptes à la fin du mois de décembre ;

« — considérant que ce report serait préjudiciable à l'action de contrôle budgétaire qu'elle mène sur la base des observations formulées par la Cour ainsi que par la « Commission des suites » ;

« Souhaite :

« — que ce report soit aussi limité que possible et, qu'en tout état de cause, le rapport de la Cour soit rendu public au plus tard à la date à laquelle l'Assemblée Nationale commence la discussion du projet de loi de finances de l'exercice suivant ;

« Demande :

« A M. le Ministre de l'Economie et des Finances et à M. le premier président de la Cour des Comptes de procéder à nouvel examen de cette question. »

*La commission a été entendue et finalement la date de dépôt n'a pas été modifiée et le rapport publié en 1976 a été déposé le 30 juin devant le Sénat.*

L'intervention du Parlement revêtira d'ailleurs à l'avenir une importance croissante avec l'extension des compétences de la Cour des Comptes. En effet, à l'initiative de votre Commission des

Finances et particulièrement de son président, M. Edouard Bonnefous, l'article 79 de la loi n° 1278 du 30 décembre 1975 portant loi de finances pour 1976 et l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 1976 en date du 22 juin 1976 ont confié à la Cour des Comptes le soin d'assurer la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques.

*Ainsi, la Cour, dans les prochaines années, traitera tous les ans des entreprises publiques dans son rapport annuel mais surtout elle fera, avec le recul nécessaire, la synthèse de ses observations tous les deux ans dans un rapport spécial sur la base duquel la Commission des Finances exercera son contrôle et informera le Sénat.*

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1977, et suivant le schéma retenu l'an dernier, votre Commission des Finances se proposait dans le présent rapport :

— d'une part, de sélectionner dans le dernier rapport de la Cour des Comptes, en les regroupant en quelques thèmes, les observations les plus significatives méritant d'être signalées à l'attention du Sénat à l'occasion du débat budgétaire ;

— d'autre part, d'étudier la façon dont le Gouvernement a utilisé le concours de la Cour des Comptes en particulier par le truchement de la Commission interministérielle chargée d'examiner les suites à donner aux observations figurant dans son rapport annuel.

**Toutefois, ce dernier document ne lui ayant pas encore été communiqué, votre Commission des Finances se trouve, à son vif regret, contrainte de ne faire paraître présentement que la première partie de ses observations.**

Ces observations d'ensemble trouvent un prolongement dans les remarques particulières qu'en tenant compte des critiques formulées par la Cour, les rapporteurs spéciaux sont conduits à présenter lors de l'examen des crédits des départements ministériels dont ils assurent le contrôle. Il leur appartient, en effet, à cette occasion, d'apprécier l'application des mesures préconisées par la Commission des suites et d'en tirer des conclusions pour les demandes de moyens nouveaux.

## PREMIERE PARTIE

### ENSEIGNEMENTS TIRES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ANALYSE DU RAPPORT 1976 DE LA COUR DES COMPTES

Le rapport publié en 1976 par la Cour des Comptes concerne les comptes de l'année 1974. C'est dire qu'il intervient avec un décalage dans le temps qui retirerait à la présente étude la majeure partie de son intérêt si elle avait pour objet de relever cas par cas les critiques de la Cour et les suites qu'elles reçoivent.

Une telle conception ne correspondrait d'ailleurs pas à la mission de contrôle du Parlement qui doit nécessairement s'exercer à un certain niveau de généralité. Aussi votre Commission des Finances a-t-elle centré ses travaux sur quelques thèmes principaux en ne retenant des errements dénoncés par la Cour que ceux dont la répétition même leur confère un caractère systématique et donc significatif.

Le présent rapport réserve une place essentielle aux conditions d'emplois des crédits de l'Etat, mais il a paru nécessaire d'évoquer les finances publiques dans leur ensemble. En effet, pour n'être pas l'objet de l'autorisation annuelle du Parlement, les comptes des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale ne sont pas sans liens avec les finances de l'Etat, qu'ils viennent en concurrence pour leurs recettes, qu'ils bénéficient des dépenses de subventions ou participent enfin à de multiples échanges sous formes d'avances, transferts ou remboursements divers.

## A. — Les administrations de l'Etat.

Parmi les observations émises par la Cour des Comptes, on retiendra celles qui concernent les questions le plus fréquemment évoquées en les regroupant sous les cinq thèmes suivants :

- le coût du mauvais fonctionnement des procédures administratives ;
- l'adaptation des effectifs de personnels à l'évolution des tâches des administrations ;
- les conditions d'emploi de certains types de crédits ;
- la détermination du prix payé par les administrations et le jeu de la concurrence ;
- les difficultés de recouvrement des sommes dues à l'Etat au titre de contributions diverses.

### I. — LE COÛT DU MAUVAIS FONCTIONNEMENT DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

En raison de leur lourdeur ou de leur mauvais fonctionnement, les procédures administratives sont fréquemment à l'origine de délais excessifs ou d'une mauvaise coordination dans la réalisation et la mise en œuvre des équipements publics. Il s'ensuit divers inconvénients dont les principaux sont les suivants :

#### 1. — *Augmentation des prix de revient.*

Lorsqu'un délai trop long s'écoule entre le début et l'achèvement d'une opération, des relèvements de prix interviennent en cours de réalisation, mettant en cause le plan de financement et son équilibre.

La Cour relève de tels inconvénients dans la réalisation de certains C. E. S. où des hausses de coûts se produisent en raison de l'agrément tardif des terrains d'assiette par les préfets, de l'engagement de moins en moins rapide des autorisations de programme « provisionnelles » et de la lenteur de l'ouverture des chantiers.

## 2. — *Inadaptation des équipements.*

Cette situation se rencontre dans la lutte contre les maladies mentales évoquées déjà dans le rapport de l'an dernier et sur laquelle la Cour revient encore cette année. Les principes de l'organisation de la lutte contre les maladies mentales ont été élaborés dès 1960. Une carte sanitaire psychiatrique — établie d'ailleurs sur une norme de l'Organisation mondiale de la Santé ne correspondant pas aux besoins de la France — a défini le programme de réalisation des équipements publics. Toutefois sa mise en œuvre a exigé de longs délais et l'effort d'équipements n'a pas toujours tenu compte par la suite de l'évolution des méthodes thérapeutiques et notamment des conséquences à attendre de la création des secteurs psychiatriques. On s'est rendu compte tardivement que la conception initiale des « hôpitaux-villages » ne répondait qu'imparfaitement aux nécessités de la sectorisation. *Néanmoins, la lourdeur des procédures administratives est telle qu'au cours des dernières années encore, on a mis en service des établissements correspondant à une conception officiellement abandonnée depuis 1971.*

En outre on a poursuivi la construction ou l'agrandissement de certains hôpitaux psychiatriques alors qu'apparaissaient les premiers signes d'une capacité excédant les besoins, ce qui se traduit aujourd'hui par une sous-occupation des lits. Les dix-huit nouveaux établissements ou services psychiatriques mis en service entre 1969 et 1974 représentaient au 30 juin 1975 8 444 lits achevés qui n'étaient occupés en moyenne qu'à 57 %.

## 3. — *Double emploi.*

L'exemple de la lutte contre les maladies mentales offre également un exemple de double emploi coûteux pour les finances publiques car il a fallu, parallèlement, financer les secteurs psychiatriques et leur réseau extra-hospitalier de soins et de prévention, et le fonctionnement des établissements neufs. Celui-ci constitue une lourde charge en raison des frais d'amortissement qui viennent s'ajouter aux frais fixes et aux charges de personnels et sont d'autant plus lourds que le taux d'occupation moyen des lits est très insuffisant (10 % à l'hôpital des Mureaux dans les Yvelines trois



ans après son ouverture). Si les prix de journée demeurent assez modestes dans les établissements anciens (100 à 140 F), ils sont beaucoup plus élevés dans les établissements récents (192 F à Thuir avec pourtant un taux d'occupation de 95 % et 310 F aux Mureaux).

La Cour relève un cas semblable de double emploi à propos des Instituts universitaires de technologie.

Dans ces établissements, les effectifs d'élèves ayant été constamment inférieurs aux prévisions, on aurait dû revoir plus rapidement qu'on ne l'a fait le programme de construction. En effet, l'objectif de 80 000 étudiants assignés aux I. U. T. avait été défini en fonction de la suppression ou de l'adaptation progressive des sections de techniciens supérieurs (S. T. S.) qui fonctionnent dans les lycées. Or, aujourd'hui encore, ces S. T. S. reçoivent environ 30 000 étudiants si bien que l'on dispose au total d'une capacité d'équipement pour les enseignements techniques supérieurs courts, qui dépasse 100 000 places. La Cour des Comptes déplore que de nouvelles S. T. S. aient été encore récemment créées par le ministère de l'éducation, malgré l'avis défavorable des recteurs et du Secrétariat d'Etat aux Universités.

La mauvaise coordination entre les services administratifs ne permet pas toujours non plus de synchroniser l'achèvement des équipements et leur dotation en matériel nécessaire à leur fonctionnement, ce qui retarde d'autant leur mise en œuvre. Ainsi, la Cour relève-t-elle que dans le secteur des télécommunications il s'écoule parfois un délai de l'ordre de six mois à un an entre l'achèvement d'un bâtiment et l'installation du matériel qui doit y trouver place.

On retrouve d'ailleurs les mêmes difficultés pour assurer en temps opportun la mise en place des personnels chargés de faire fonctionner les équipements.

## II. — L'ADAPTATION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL A L'ÉVOLUTION DES TACHES DES ADMINISTRATIONS

Trop souvent des équipements restent inemployés ou sous-employés pendant de longs délais en l'absence des effectifs nécessaires à leur fonctionnement, c'est ce que constate la Cour, toujours à propos de la lutte contre les maladies mentales. Certaines causes spécifiques — lenteur du recrutement en raison de l'aménagement récent des études et des carrières hospitalières, particularités du

statut des infirmiers psychiatriques, besoins importants liés au développement de la sectorisation — font qu'il s'écoule souvent un délai de quatre à cinq ans entre l'achèvement d'un établissement et le moment où il dispose du personnel nécessaire à son plein fonctionnement. Même si, comme le fait observer le ministère de la santé, une nette amélioration est en cours, l'augmentation des effectifs est loin de permettre encore de pourvoir tous les postes vacants. Diverses mesures ont été prises pour améliorer la situation actuelle : définition de postes prioritaires, accélération de concours de recrutement, nominations d'office.

La Cour a pu, en sens inverse, relever des cas où les effectifs sont excédentaires soit à l'ouverture d'un établissement dont la pleine capacité n'est atteinte que progressivement, soit dans le cas d'un organisme qui, dessaisi d'une partie de ses activités, ne parvient pas à résorber le personnel devenu excédentaire — c'est le cas, par exemple de l'Office national de la Navigation dont une partie des activités industrielles et commerciales a été reprise par le port de Paris sans réduction des effectifs — soit, enfin, comme la Cour le relève pour certains I. U. T., en raison d'une politique permanente de facilité qui conduit ces établissements à fonctionner avec un effectif jugé excessif.

### III. — LES CONDITIONS D'EMPLOI CRITIQUABLES DE CERTAINS CRÉDITS BUDGÉTAIRES

La Cour relève un grand nombre de cas dans lesquels les crédits budgétaires ne sont pas utilisés dans des conditions satisfaisantes pour diverses raisons.

1° *Crédits budgétaires utilisés à des fins inutiles ou étrangères à leur destination normale.*

Ce cas est illustré par les conditions dans lesquelles l'Office national de la Navigation effectue un certain nombre d'opérations annexes pour le compte de l'Etat et a utilisé des crédits à des opérations de publicité, de relations publiques ou d'octroi de prêts aux membres de la profession.

En ce qui concerne le Ministère de l'Equipement, la Cour critique l'emploi des crédits du chapitre 55-40 destinés à l'acquisition de terrains pour l'aménagement urbain. Elle constate que les

critères de sélection des opérations sont trop larges et trop diversifiés et ont ainsi conduit le groupe interministériel foncier à réaliser des opérations étrangères à la destination des crédits. Le Ministère de l'Équipement a ainsi racheté aux sociétés concessionnaires des terrains que celles-ci ne parvenaient pas à revendre ou devenus inutilisables en raison de la remise en cause de la politique des grands ensembles. Ces mêmes crédits ont servi dans d'autres cas, non pas à l'acquisition de terrains, mais à l'achat d'immeubles construits affectés directement aux services administratifs (le plus souvent du Ministère de l'Équipement).

2° La Cour est amenée à souligner *le contrôle trop souvent insuffisant* exercé sur les conditions d'emploi des crédits budgétaires mis à la disposition de personnes morales, privées ou semi-publiques par voie de convention.

Ainsi, les conventions de formation professionnelle fixent parfois assez mal l'étendue des responsabilités des organismes de formation, ainsi que les modalités de financement des actions et leur coût exact. De plus, le contrôle sur pièce de l'exécution de ces conventions manque souvent de rigueur et les vérifications sur place demeurent rares. Le Ministère du Travail reconnaît d'ailleurs l'insuffisance des contrôles exercés par l'A. F. P. A. sur les centres conventionnés due, selon lui, à l'insuffisance des moyens mis à la disposition de l'association. La Cour n'en souligne pas moins que, sous l'effet de la « prolifération d'organismes privés offrant leurs services », des situations anormales ont pu être constatées. L'action de certains de ces organismes ne bénéficie pas toujours aux salariés de l'entreprise, des pratiques frauduleuses ont même pu être décelées (conventions fictives par exemple) et des sommes importantes demeurent inutilisées.

En ce qui concerne l'aide à la construction navale, la Cour regrette qu'au régime de la subvention forfaitaire, ait été substitué un système de contrat professionnel comportant une allocation de base minimale et une garantie économique destinée à couvrir les constructeurs en cas de hausse des coûts qui prend une ampleur croissante. Or, la concurrence ne jouant pas toujours dans des conditions normales, le prix contractuel servant de base au calcul de l'aide est souvent excessif. En outre, les conditions d'octroi de la garantie contre les risques économiques sont jugées trop libérales et la durée pendant laquelle l'État a accordé la garantie des prix à certains navires a souvent été trop longue. Aussi, les consé-

quences de cette politique ont-elles été très onéreuses pour l'Etat, à tel point que la Cour a pu estimer que *la très vive croissance des crédits budgétaires nécessaires pour couvrir les engagements pris, retire aux Pouvoirs publics la maîtrise des dépenses*. On ne peut manquer d'ailleurs de rapprocher cette souplesse excessive de la rigidité dont l'Etat fait preuve pour déterminer et attribuer son aide à la construction de collèges d'enseignement secondaire, question évoquée par la Cour des Comptes dans le chapitre qui suit immédiatement l'aide à la construction navale.

La Cour estime en effet qu'en raison de l'augmentation très sensible depuis 1971 des prix de revient des C.E.S., la dépense théorique maximale autorisée par classe évolue trop lentement sous l'effet d'indice de revision des prix mal adaptés. Il lui paraît nécessaire, dans ces conditions, de reviser les mécanismes de financement fixés par un décret du 27 novembre 1962. La Cour déplore en outre le fractionnement excessif du financement qui multiplie le nombre des délégations d'autorisations de programme pour des montants souvent trop modestes.

3° La Cour constate que, dans certains cas, *le rythme de consommation des crédits n'est pas satisfaisant*, plus en raison d'ailleurs de la lourdeur des procédures budgétaires que de l'insuffisance des besoins, ce qui entraîne des retards dans le règlement des factures et, le cas échéant, le versement d'intérêts moratoires.

Ainsi, pour la formation professionnelle, les reports des crédits inscrits au chapitre 43-03 du budget des services généraux du Premier ministre, atteignaient, à la fin de 1974, 14,3 % du total disponible. Il est vrai, comme le fait observer l'administration, que ce montant atteignait 40 % de la dotation en 1971. La Cour relève également des retards importants dans la consommation des crédits du Ministère de la Qualité de la vie (Environnement) qui fait l'objet de ses plus vives critiques. En effet, ses autorisations de programme sont affectées très lentement : 74 % du total seulement en 1974. Il existe des reports massifs de crédits de paiement qui atteignaient 200 millions de francs à la fin de 1974, soit les trois quarts de la dotation budgétaire.

Cette situation est due au fait que, le plus souvent, le Ministère n'a pas la maîtrise des opérations et la responsabilité des retards incombe aux administrations ou collectivités locales maîtresses d'ouvrage.

Le ministère, qui ne méconnaît pas cette situation, a pris un certain nombre de mesures pour y porter remède, en décidant notamment l'annulation des autorisations de programme déléguées qui n'auraient pas fait l'objet d'une affectation dans un délai de six mois.

Cette difficulté à consommer ses crédits pose en réalité la question de la structure administrative du Ministère. Lors de l'examen en commission du projet de budget de l'Environnement pour 1977, M. Marcellin, rapporteur spécial, a indiqué qu'il serait peut-être nécessaire de trouver une voie moyenne entre la simple animation et la gestion. Il a suggéré que le Ministère chargé de l'Environnement fixe l'enveloppe globale des crédits destinés à la protection de l'environnement, quel que soit le ministère concerné. Il aurait ensuite la charge et les moyens de contrôler l'utilisation des crédits.

#### IV. — LA DÉTERMINATION DU PRIX PAYÉ PAR LES ADMINISTRATIONS ET LE JEU DE LA CONCURRENCE

*En plusieurs fois, la Cour des Comptes observe que le prix payé par l'administration est excessif, faute d'un contrôle suffisant exercé par elle et d'une véritable mise en concurrence des fournisseurs.*

Ainsi de l'organisation des transports scolaires pour lesquels « les coûts moyens départementaux et les prix unitaires pratiqués dans une même circonscription accusent des différences considérables que ne sauraient expliquer les seules données d'ordre géographique ou social telles que le relief ou la densité de la population... ». Les prix semblent dans bien des cas résulter de la conjonction d'une tarification occulte, d'une demande peu ou mal organisée et d'une concurrence insuffisante entre les transporteurs. De nombreuses enquêtes des Services des prix ont mis en évidence la fréquence des pratiques contraires au principe de la libre concurrence. Le plus souvent, avec l'accord au moins tacite des services locaux, les transporteurs se répartissent les circuits et sont rémunérés sur la base d'un tarif départemental inspiré plus ou moins directement par les fédérations professionnelles.

De même, la Cour se demande si les prix qui servent de base au calcul de l'aide à la construction navale ne sont pas excessifs. Il ne semble pas, en effet, que la concurrence joue toujours dans

des conditions normales, notamment pour les navires très spécialisés. Au surplus, certains armateurs acceptent en période de haute conjoncture de payer des prix plus élevés pour obtenir un raccourcissement sensible des délais de livraison.

En ce qui concerne les P.T.T., la Cour déplore que la mise en œuvre du contrôle des prix, qui a largement contribué à limiter la hausse pour des équipements de télécommunications, n'ait pas concerné également certaines pièces détachées des commutateurs du système Crossbar, ce qui aurait évité qu'elles fussent payées en 1973 et 1974 au triple de leur valeur normale.

V. — LES CONDITIONS DE RECOUVREMENT DES SOMMES DUES  
A L'ÉTAT AU TITRE DE DIVERSES CONTRIBUTIONS,  
COTISATIONS ET PARTICIPATIONS

Sans qu'il soit question ici du recouvrement des impôts ou cotisations de Sécurité sociale, on note qu'à plusieurs reprises la Cour des Comptes relève des lacunes dans le recouvrement de certaines contributions dues soit à la mauvaise volonté des débiteurs, soit à la négligence des administrations.

En ce qui concerne la Formation professionnelle continue, tous les employeurs légalement soumis à l'obligation de participer au financement ne semblent pas s'être acquittés des charges correspondantes. En 1973, 116 800 entreprises se seraient conformées à l'obligation légale, alors que, dès 1971, on recensait 127 000 entreprises industrielles et commerciales occupant dix salariés et plus. Si ces comparaisons doivent être utilisées avec prudence, dans quatre régions au moins — Provence-Côte d'Azur, Région parisienne, Languedoc-Roussillon et Corse — l'écart est suffisamment sensible pour ne laisser aucun doute. Le Ministère de l'Économie et des Finances précise d'ailleurs qu'il a diligenté des enquêtes dont les résultats ne sont pas définitivement connus, afin de déterminer si certaines entreprises ne se sont pas indûment soustraites à la déclaration.

Pour la construction navale, la loi du 24 mai 1951 avait prévu, en contrepartie du soutien apporté par les pouvoirs publics, un prélèvement au profit de l'État sur les bénéfices réalisés par chaque chantier. Les modifications intervenues depuis ont assoupli cette règle et l'ont assortie de conditions si complexes que, de 1964 au

31 décembre 1975, aucun prélèvement n'a été effectué à l'exception de celui qui correspondait en 1973 à la liquidation tardive du dossier du paquebot *France*.

Enfin, en ce qui concerne les Agences de bassin placées sous la tutelle du Ministère de la Qualité de la vie, l'émission tardive des rôles justifiée d'abord par les difficultés rencontrées pour asseoir les redevances, favorisée ensuite par l'aisance passagère de trésorerie des agences, laisse subsister encore d'importants restes à recouvrer à l'encontre des collectivités locales. « Quant à la procédure de recouvrement forcé sur titre exécutoire à l'encontre des entreprises, elle aurait pu, estime la Cour, être employée plus souvent lorsque ces firmes cherchaient à éluder les paiements dont elles étaient redevables. »

## B. — Les collectivités locales.

La Cour souligne le rôle important et croissant assumé par les collectivités locales dans la mise en place des équipements collectifs. A cet égard, ses observations portent sur les cinq points suivants :

### 1. — LES INVESTISSEMENTS

*La Cour considère que trop souvent les ressources d'emprunts constituent une proportion excessive du financement des investissements locaux.* Aussi propose-t-elle de diversifier les critères d'attribution des prêts à taux d'intérêt avantageux de la Caisse des Dépôts et de prendre en considération à cet effet la situation financière de chaque collectivité, et non plus seulement la nature des investissements.

Elle estime, en outre, que tout projet d'équipement devrait être accompagné d'une étude des frais de fonctionnement ultérieur. Elle déplore, enfin, en se fondant notamment sur l'exemple des centres nautiques de la région parisienne, l'absence de coordination dans l'implantation des équipements.

S'il arrive que de coûteuses études d'avant-projet demeurent sans suite, la Cour dénonce, en revanche, l'imprécision des projets pour de nombreuses opérations dont le coût final, pour cette raison, excède notablement les prévisions.

Elle regrette également que les collectivités éludent trop souvent les procédures de mise en concurrence soit en fractionnant les marchés soit à l'occasion des modifications aux projets initiaux intervenues en cours d'exécution.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Economie et des Finances indique qu'il envisage pour les collectivités les plus importantes une formule de « globalisation » des emprunts dont le montant tiendrait notamment compte de la situation financière de l'emprunteur.

La Cour des Comptes s'inquiète également des conditions dans lesquelles les collectivités locales se trouvent engagées dans des opérations d'aménagement qu'elles réalisent soit en régie directe soit, le plus souvent, par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte dont elles ont souscrit une partie du capital.

En diverses occasions, la Cour constate que des collectivités ont été conduites à prendre en charge le déficit d'opérations engageant leurs finances bien au-delà des prévisions initiales : charges d'infrastructure sous-estimées dans la réalisation d'une zone d'habitation, modification d'un programme de construction rompant l'équilibre financier de l'opération, surestimation de la valeur de rétrocession des terrains viabilisés d'une zone industrielle ou de la rentabilité d'équipements aéroportuaires.

*Au total, la Cour regrette que très souvent les collectivités locales éprouvent de grandes difficultés à contrôler le déroulement d'opérations dont la conduite a été confiée à des organismes de droit privé alors que les finances publiques y sont largement engagées.*

## 2. — LES ACQUISITIONS IMMOBILIÈRES ET LA GESTION DOMANIALE

En ce qui concerne les acquisitions immobilières, la Cour constate que le recours à la procédure d'expropriation est parfois abusif — notamment quand il conduit à la rétrocession ultérieure à des intérêts privés des biens expropriés — et souvent coûteux en raison de la relative générosité des juges de l'expropriation, dont les décisions en première instance et en appel majorent en moyenne de près d'un tiers les évaluations des services des Domaines.

En ce qui concerne le domaine privé des collectivités, la Cour constate que sa composition même est parfois mal connue comme dans le cas de la ville de Paris dont le « sommier général » n'a pas



été mis à jour depuis 1942. Un inventaire global devrait être entrepris qui montrerait d'ailleurs que certains biens n'y ont pas leur place.

La gestion du domaine privé appelle de surcroît de nombreuses critiques : biens laissés vacants, pertes de revenus, loyers insuffisants.

Dans leurs réponses, le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, regrette l'absence en France d'une documentation générale sur les valeurs foncières et le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, affirme sa préoccupation de définir une politique domaniale d'ensemble.

### 3. — GESTION DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

L'accroissement de la consommation a accru considérablement l'importance de ce service public et a conduit pour *les exploitations en régie* à une réforme des règles budgétaires et comptables fondées sur la séparation des comptes de chaque service.

Dans l'ensemble, le principe de l'équilibre financier a été correctement appliqué pour la distribution de l'eau même si l'on relève des anomalies dans la fixation de certains tarifs au niveau, notamment, de la prise en compte des amortissements et du respect de la séparation des comptes. La Cour réserve une partie de ses critiques à la Régie municipale de Paris où la réforme comptable, mal appliquée, ne permet pas une politique commerciale efficace, alors que les fuites en cours de distribution ont représenté, en 1975, 30 % des quantités produites. Dans l'ensemble, les régies pour l'eau sont bénéficiaires. En revanche, pour l'assainissement, les déficits sont nombreux en raison de l'importance des investissements et de l'insuffisance des redevances.

*Pour les services concédés ou affermés*, qui ont connu un développement surtout dans les villes petites et moyennes favorisé encore par la généralisation de la T. V. A. en 1968, la Cour note que l'importance des deux principales entreprises concessionnaires freine la concurrence et se répercute sur les prix, supérieurs en moyenne de 20 à 30 % à ceux des régies communales. La Cour recommande plus de rigueur dans la fixation des prix et de la durée des contrats et un renforcement du contrôle sur les conditions d'exploitation du service.

### C. — La Sécurité sociale.

La Cour des Comptes souligne que la situation financière des institutions de la Sécurité sociale s'est sensiblement aggravée en 1975 alors même qu'étaient prises les premières mesures d'application des lois du 24 décembre 1974 et 4 juillet 1975, tendant à la généralisation de la Sécurité sociale et à l'instauration, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, d'un système de protection sociale commun à tous les Français.

Les observations de la Cour des Comptes portent sur deux points :

— d'une part, sur la situation financière de la Sécurité sociale et plus généralement du régime général et du B. A. P. S. A. (Budget annexe des prestations sociales agricoles) ;

— d'autre part, sur l'organisation administrative et le fonctionnement de l'assurance-vieillesse dans le régime général.

#### I. — LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La situation financière des différents régimes révèle une grande diversité tant dans la structure des recettes que dans celle des dépenses. Le tableau ci-dessous concerne les recettes des principaux régimes :

STRUCTURE DES RECETTES (En pourcentage.)	COTISATIONS	SUBVENTIONS et taxes affectées.	TRANSFERTS
Régime général.....	96	4	»
Régimes spéciaux des salariés.....	56	31	10,3
Travailleurs indépendants.....	63,4	22,6	11,7
Exploitants agricoles.....	23	53,6	20,5

Quant aux dépenses constituées essentiellement par les prestations, le montant moyen par bénéficiaire varie selon les régimes de 1 à 2 pour les pensions et allocations de vieillesse et de 1 à 3 pour les prestations en nature.

Même approximatives, ces indications révèlent une grande disparité dans la répartition des charges et soulignent la nécessité d'un rigoureux effort d'harmonisation.

*En ce qui concerne le régime général, le déficit global a atteint, en 1974, 3 763 millions de francs, toutes les branches étant en déficit.*

Pour l'ensemble des branches du régime général, les transferts au titre de la compensation se sont élevés en 1974 à 8 200 millions de francs, total qui ne tient d'ailleurs pas compte de certaines charges dont l'imputation est contestée.

*En 1975 (comptes provisoires), le déficit a été de l'ordre de 4 420 millions, donc proportionnellement plus faible qu'en 1974 rapporté à la masse croissante des dépenses qui excèdent 170 milliards de francs.*

Grâce à l'ajustement des cotisations, les branches vieillesse et accidents du travail sont en excédent. Le déficit des prestations familiales a été pratiquement nul, en revanche celui de l'assurance maladie-maternité s'est accru pour atteindre 5 730 millions de francs. Les transferts de compensation se sont élevés à 11 230 millions de francs compensés partiellement par un prélèvement de 3 980 millions de francs sur les recettes de l'Etat.

Au 31 décembre 1975, les excédents accumulés depuis 1968 n'étaient plus que de l'ordre de 1 400 millions de francs. Encore l'équilibre global n'a-t-il été maintenu que par une péréquation entre les risques non prévus par l'ordonnance de 1967.

*Imposés par la conjoncture, les relèvements successifs des cotisations ne sauraient dispenser d'une réforme plus profonde des structures en vue de la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 1978 du régime de protection sociale commun à tous les Français et prévu par la loi.*

A propos du B. A. P. S. A., dont les dépenses ont connu une croissance rapide depuis 1967, la Cour souligne le fléchissement du financement professionnel tombé de 21,5 % en 1967 à 15 % en 1974 et, par conséquent, l'accroissement des ressources « extérieures ». Elle relève, en outre, quelques irrégularités concernant l'importance et l'emploi du fonds de réserve auxquelles il pourrait être mis fin sans obérer la trésorerie du régime grâce à l'amélioration du recouvrement des cotisations, à l'étalement du versement des pensions de vieillesse et à la simplification des circuits de trésorerie.

## II. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSURANCE VIEILLESSE DU RÉGIME GÉNÉRAL

Sur ce point plus particulier, la Cour émet des critiques sur l'inapplication de la réforme de 1967 qui fait obstacle à l'exercice d'un contrôle efficace de la Caisse nationale sur les Caisses régionales au détriment de la qualité de la gestion dont le coût a crû sensiblement.

En ce qui concerne la réalisation du fichier central informatisé des dossiers, certaines caisses régionales accusent un important retard dans la fourniture des informations. Enfin, la liquidation des dossiers exige toujours d'excessifs délais dont les inconvénients sont limités par la mise en place d'un système de liquidation provisoire. Pour le versement des prestations, le mode le moins coûteux (virement bancaire ou postal) n'est encore utilisé que dans 20 % des cas.

La Cour suggère d'abord un certain nombre de mesures de simplification : harmonisation des règles relevant de la législation sur les assurances sociales de 1930 et des règles instaurées en 1945, unification du mode de calcul des avantages de réversion, enfin simplification des allocations de base versées au titre du minimum de ressources.

Elle souhaite également davantage de rigueur et d'harmonisation dans le contrôle des ressources notamment lorsqu'elles constituent la condition de l'attribution d'un avantage-vieillesse : majoration pour conjoint à charge, récupération des allocations non contributives sur les successions. Ces améliorations sont d'autant plus nécessaires que le régime général est appelé à jouer un rôle directeur dans le régime de protection sociale qui sera mis en place à partir de 1978.

## PREMIERES CONCLUSIONS

A ce point du rapport, votre commission devrait en présenter le second volet consacré aux suites données aux observations du rapport de la Cour des Comptes. Volet essentiel si l'on ne veut pas se cantonner dans un débat technique et stérile et qui ne peut être établi qu'à partir de l'analyse du rapport annuel de la « Commission interministérielle chargée d'examiner les suites données au rapport public de la Cour des Comptes » dite « Commission des suites ».

Créée en 1963, cette commission a été régulièrement reconduite pendant dix ans et finalement rendue permanente par arrêté du 24 septembre 1973. Sa mission correspond à la volonté exprimée par le Gouvernement de voir suivies d'effets les observations consignées dans le rapport de la Cour des comptes.

Instituée auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, la commission présente chaque année un rapport qui rend compte des conséquences pratiques que les services administratifs ont su tirer des observations de la Haute Juridiction et constate, le cas échéant, leur manque de diligence.

Destiné au Gouvernement ce rapport, qui est également communiqué aux commissions parlementaires compétentes, est publié comme le rapport de la Cour, permettant ainsi d'apprécier les pratiques de l'administration et son aptitude à réformer ses comportements et à poursuivre sa modernisation.

En 1975, la publication était intervenue suffisamment tôt pour permettre au rapporteur désigné par la Commission des finances de consigner dans un même document ses observations concernant tant le rapport de la Cour des Comptes que celui de la Commission des suites.

Il en va différemment cette année puisque, à ce jour, **le rapport de la Commission des suites n'est toujours pas publié**. Votre Commission des Finances ne peut que déplorer ce retard pour plusieurs raisons :

— il va à l'encontre, tant de la décision clairement manifestée en Conseil des Ministres de faire suivre d'effets les critiques de la Cour des Comptes, que des dispositions arrêtées en ce sens ;

— il intervient alors qu'à la suite de l'action vigoureuse de la Commission des Finances, l'intention de retarder la date de dépôt du rapport annuel de la Cour des Comptes a été abandonnée et que la publication du rapport 1976 a bien eu lieu dans les délais habituels ;

— enfin, il est en contradiction avec l'arrêté du 24 septembre 1973 qui, sans prévoir formellement la publication du rapport de la Commission des suites, dispose néanmoins en son article 2 : « **La commission devra chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juillet, faire rapport des mesures à prendre comme suite aux observations présentées dans le dernier rapport public de la Cour des Comptes et examiner à cette occasion les suites réservées à ses recommandations antérieures** ».

Ainsi donc, aux termes mêmes de l'arrêté, le rapport de la Commission des suites intervient un an après la publication du rapport de la Cour des Comptes qui, lui-même, porte sur des faits constatés une ou deux années auparavant.

Envisager dans ces conditions un délai supplémentaire paraît tout à fait inacceptable et, en tout état de cause, ferait perdre la majeure partie de leur intérêt aux conclusions de la Commission des suites. Aussi la Commission des Finances a-t-elle décidé :

— *de publier sans tarder, c'est-à-dire dès le début de l'examen du projet de loi de finances pour 1977, ses observations sur le rapport de la Cour des Comptes ;*

— *de faire paraître ses conclusions sur le rapport de la Commission des suites séparément, mais dans les délais les plus brefs après qu'il lui aura été communiqué ;*

— *d'insister vivement pour qu'à l'avenir, ce document lui soit adressé dans les délais prévus pour sa présentation par l'arrêté constitutif de la Commission des suites.*