

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1977

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 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Senateur.

Rapporteur general

TOME I

LE BUDGET DE 1978

ET SON CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

ANNEXE

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT ANNUEL
DE LA COUR DES COMPTES

Rapporteur : M. André FOSSET.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnelous, president ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice presidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secretaires ; Maurice Blin, rapporteur general ; Charles Alies, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Gustave Heon, Daniel Hoeffel, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Monnet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, François Schleiter, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numeros :

Assemblée Nationale (9 législ.) : 3120, 3131 (tomes I à III et annexes I à 52), 3140 (tomes I à XX), 3149 (tomes I à III), 3150 (tomes I à VII), 3151 (tomes I à V), 3152 (tomes I à XXIV) et in-8 770.

Senat : 87 1977-1978

Loi de finances - Cour des comptes - Autoroutes - Aeronautique (industrie) - Urbanisme - Hopitiaux - Etablissement public d'amenagement de la defense (E.P.A.D.) - Villes nouvelles

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — Analyse de quelques thèmes du rapport de la Cour des Comptes de 1977	5
SECTION I. — Les rapports entre l'Etat et la Société des autoroutes Rhône-Alpes	6
SECTION II. — Le programme Corvette	8
SECTION III — Les problèmes de politique foncière et d'urbanisation dans le golfe de Fos	10
SECTION IV. — La réalisation des investissements hospitaliers	16
SECTION V. — Les opérations de l'établissement public d'aménagement de la Défense	20
SECTION VI — Les villes nouvelles d'Ile-de-France	25
DEUXIEME PARTIE. — L'action menée dans le cadre de la Commission des Suites	31
Conclusion	36

INTRODUCTION

Chaque année, au mois de juin, le Premier président de la Cour des Comptes remet au Président de la République et au Parlement le rapport de cette juridiction financière sur les irrégularités qu'elle a constatées dans l'emploi des fonds publics ouverts par le Parlement. Elle est amenée à formuler des recommandations pour éviter le retour de telles erreurs, coûteuses pour la collectivité. Bien évidemment, l'objectif de la Cour n'est pas de rechercher le côté sensationnel de certaines fautes de gestion, mais d'améliorer l'action quotidienne des services car on ne peut se résigner à accepter certaines « bavures » de l'administration comme des fatalités.

Pour obtenir ce résultat, il est indispensable que les observations de la Cour ne constituent pas un rapport administratif de plus, si éloquent soit-il. Le Gouvernement est de plus en plus conscient de ce problème — et l'on verra plus loin que son action récente n'a pas été sans effets.

Il est en outre légitime que le Parlement — qui traditionnellement autorise la perception des ressources publiques — s'associe à cette amélioration de la qualité du service public, au travers d'une recherche de l'économie des moyens budgétaires mis en œuvre.

C'est pourquoi, pour la troisième fois, votre Commission des Finances voudrait, à l'occasion du vote de la loi de finances, rappeler l'attention du Sénat sur cet aspect essentiel de l'utilisation des ressources de la collectivité nationale.

Dans cette perspective, votre rapporteur souhaiterait tout d'abord dégager dans le rapport de la Cour des Comptes de cette année — qui porte sur les comptes de 1975 — les principales critiques formulées par la Cour.

Il examinera ensuite la manière dont les observations des années précédentes ont pu être suivies d'effets, à la lumière des travaux réalisés par la Commission dite des Suites.

PREMIERE PARTIE

Analyse de quelques thèmes du rapport de la Cour des Comptes de 1977.

Il n'est pas possible dans le cadre de ce rapport — et ce n'est d'ailleurs pas son objet — d'entreprendre un examen détaillé de toutes les analyses et recommandations de la Cour. Votre rapporteur se contentera de sélectionner — en les regroupant autour de certains thèmes — les observations qui lui semblent les plus significatives, soit qu'il s'agisse de fautes mettant gravement en cause les finances de l'Etat, soit que la répétition des erreurs soit le signe d'un fonctionnement défectueux du service public. Dans tous les cas, la vigilance de la Commission des Finances se trouve largement justifiée.

La lecture du rapport de 1977 montre que le souci principal de la Cour a été d'attirer l'attention sur les conséquences financières, parfois malheureuses, des initiatives publiques dans de grandes opérations d'équipement.

Cette question est grave, car ces actions mobilisent des ressources publiques considérables, selon des procédures qui échappent parfois au contrôle parlementaire traditionnel. En tout état de cause, les observations de la Cour mettent en évidence l'insuffisance des études sur la rentabilité financière d'opérations dans lesquelles l'Etat s'est trouvé largement engagé. Les échecs — ou les demi-échecs — traduisent au-delà des aléas dus à l'évolution de la conjoncture, une mauvaise appréciation des besoins réels ou une perte de maîtrise des mécanismes, lorsque l'Etat s'est déchargé d'une partie des opérations sur des entreprises privées.

Parmi les cas cités par la Cour, il a semblé particulièrement intéressant de retenir certains d'entre eux qui prennent en quelque sorte valeur d'exemplarité.

SECTION I. — Les rapports entre l'Etat et la Société des autoroutes Rhône-Alpes (AREA).

1. LES OBSERVATIONS DE LA COUR

La nouvelle politique autoroutière mise en œuvre à partir de 1969 avait pour objectif d'accélérer les investissements tout en abaissant le coût des réalisations, et de permettre, par un large recours aux capitaux privés, un sensible dégagement financier de l'Etat.

Dans son rapport de 1973, la Cour des Comptes avait relevé certaines anomalies dans les concessions et l'exécution des programmes d'autoroutes. L'étude effectuée en 1977 concerne la Société des autoroutes Rhône-Alpes.

Trois observations principales ont été formulées :

1° Les modalités du concours n'ont pas permis de créer une véritable concurrence pour la désignation du concessionnaire.

2° Des avantages particuliers ont été accordés à certains actionnaires :

- une rémunération de 14 % et un intéressement aux économies réalisées sur les devis initiaux pour les entreprises de travaux publics ;
- l'exclusivité des opérations financières et une rémunération de 1 % pour les trois établissements bancaires actionnaires de la société ;
- des exonérations de redevance accordées aux titulaires des concessions d'exploitation commerciale sur le réseau autoroutier alpin.

3° Des anomalies ont été relevées dans la gestion financière :

- des rémunérations d'intermédiaires et des honoraires qui se sont élevés à 61 millions de francs entre 1972 et 1975 ;
- une multiplication des biens classés hors concession et que l'Etat devra donc racheter ;
- un abattement sur les amortissements injustifié.

En conclusion, l'étude réalisée par la Cour des Comptes conduit à souligner la croissance des coûts de production. Ils dépassent de 22 % les prévisions. Au 31 décembre 1975, le coût de construction était majoré de 330 millions de francs « en raison des avantages et rémunérations divers accordés aux actionnaires, alors que ceux-ci n'avaient apporté que 175 millions de francs de capital ».

Il est donc manifeste que les intérêts des usagers et de la collectivité n'ont pas été suffisamment préservés.

2. RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS (MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES)

Les autorités de tutelle reconnaissent le bien-fondé de la plupart des critiques de la Cour des Comptes.

Trois actions ont été entreprises pour tenir compte de ces observations :

1 Le Ministre de l'Équipement a demandé et obtenu, en 1976, de la Société AREA, que soit établie une distinction plus tranchée des responsabilités des divers intervenants.

La Société AREA a confié, depuis le 1^{er} janvier 1977, les travaux à un groupement juridiquement distinct.

2 La concession a été révisée pour tenir compte des difficultés financières nées de la crise de l'énergie. L'État a obtenu le maintien intégral des obligations de la Société AREA et lui en crée même de nouvelles.

La bonne fin des travaux de l'autoroute Grenoble—Genève est désormais garantie. Les entreprises actionnaires consentent une réduction de 8 % sur le montant des travaux. L'État ne fait aucune avance supplémentaire à la Société AREA, son intervention consistant uniquement à l'octroi de la garantie du Trésor à un peu plus de la moitié des ressources nécessaires. En contrepartie, il recevra une rémunération substantielle.

3 Le Ministère de l'Équipement s'est engagé à étudier les moyens de doter l'administration de pouvoirs de contrôle plus étendus.

••

Le Parlement est en droit de s'inquiéter de ces procédés.

La volonté de rattraper le retard autoroutier ne peut pas justifier le manque de contrôle de l'Etat sur ses concessionnaires, dans la mesure où c'est l'ensemble des finances publiques qui en pâtit.

Actuellement, les emprunts garantis par l'Etat atteignent 58 % du total du financement au lieu des 48 % initialement prévus. En outre, affirmer que la révision en 1976 de la convention de concession oblige AREA à abaisser de 8 % le coût des travaux ne permet malheureusement pas de compenser les dépassements dus aux irrégularités.

SECTION II. — Le programme Corvette.

Traditionnellement, l'aéronautique occupe une place de choix dans le travail des magistrats de la Cour des Comptes. Cette année encore, on est surpris de constater avec quelle légèreté l'Etat s'est engagé dans de très lourdes dépenses.

Le projet Corvette a été défini en mai 1969. Il s'agissait d'un biréacteur léger de 12 à 14 places, de 2 000 kilomètres de rayon d'action, utilisable comme avion d'affaires ou comme avion de transport sur lignes secondaires, et pouvant se prêter aussi à des utilisations militaires.

Des études de marché très incomplètes avaient conclu à des perspectives de vente de 300 appareils environ. Les risques de la concurrence (notamment celle des avions Dassault) avaient été singulièrement sous-estimés.

Contre l'avis des ministères de tutelle, la S. N. I. A. S. a décidé au début de 1971 de lancer la fabrication de série pour une première tranche de 20 avions, portée à 40 en septembre 1973.

Au mois de février 1977 (soit trois années après la sortie des premiers Corvette de série), 4 appareils seulement avaient fait l'objet de ventes fermes, 14 étaient cédés à des sociétés de leasing (mais sous réserve d'une obligation pour la S. N. I. A. S. de reprendre les appareils défaillants) et 13 avions étaient loués dans des conditions plus ou moins précaires.

Dans ces conditions, la fabrication restera probablement limitée aux 40 appareils de la série d'origine qui s'achève dans le courant de 1977.

Le prix de vente de l'appareil a été fixé aux environs de 7 millions de francs. Après déduction des recettes d'exploitation (vente et location d'appareils), la perte totale entraînée par le programme Corvette aura été de l'ordre de 900 millions de francs, soit 85 % des dépenses du programme de cet appareil et plus des deux tiers de l'ensemble des déficits de la S. N. I. A. S. pour les exercices 1972 à 1975.

Si l'Etat a refusé toute aide spécifique au programme Corvette, il a dû néanmoins combler partiellement les déficits globaux de la S. N. I. A. S.

Le total des apports de l'Etat à la S. N. I. A. S., augmentations de capital ou avances d'actionnaires, pour les années 1972-1976 (programme Concorde exclu), s'est ainsi élevé à 1 035 millions de francs et a servi en majeure partie à couvrir le déficit causé par le programme Corvette.

Cet exemple montre qu'un programme aéronautique d'importance secondaire par rapport à l'activité principale d'une entreprise, peut néanmoins placer cette dernière dans une situation financière très difficile.

En ce qui concerne la conduite des programmes aéronautiques, trois conditions essentielles, selon la Cour des Comptes, devraient être remplies :

- réalisation d'études de marché ;
- concertation avec les autres entreprises françaises et si possible européennes ;
- mise en place d'un réseau commercial dynamique et conclusion d'alliances solides pour pénétrer sur le marché américain.

Enfin la Cour souhaite l'établissement d'une planification pluri-annuelle concertée entre l'Etat et la S. N. I. A. S.

Réponses des administrations (Ministère de la Défense et Secrétariat d'Etat aux Transports) :

Les autorités de tutelle reconnaissent le bien-fondé des critiques de la Cour. Elles soulignent la difficulté qu'il y a à faire des prévisions précises en matière aéronautique et elles font valoir que certaines circonstances extérieures à la S. N. I. A. S. ont aggravé

les problèmes : grève prolongée dans les usines étrangères qui fournissaient les moteurs, destruction accidentelle du prototype, modifications techniques demandées par certains clients.

Les dirigeants de la S. N. I. A. S. ont établi un document de planification pluri-annuel actuellement en cours d'examen par le Gouvernement, cela correspond donc à l'un des souhaits de la Cour des Comptes.

Le Ministère de l'Équipement (Transports) se déclare résolu à respecter les conditions énoncées par la Cour en ce qui concerne la conduite des programmes aéronautiques.

Mais une observation paraît plus grave encore à votre rapporteur puisqu'elle souligne l'absence complète de maîtrise des opérations par les pouvoirs publics. Le secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Équipement indique en effet :

• Il est certain que le programme Corvette est et restera un échec commercial important qui alourdit considérablement les déficits récents de la S. N. I. A. S.

• **Ce programme a été lancé sous l'entière responsabilité des dirigeants de la société contre l'avis défavorable des administrations intéressées, en particulier du Ministère de l'Équipement, qui a toujours refusé d'apporter une aide financière quelconque au programme.** »

SECTION III. — Les problèmes de politique foncière et d'urbanisation dans le golfe de Fos.

La création d'une zone industrielle et portuaire sur le golfe de Fos répondait au souci de constituer sur la façade méditerranéenne un ensemble économique de grande ampleur.

En fait, le rythme des implantations industrielles — qui commande celui des créations d'emplois — n'a pas répondu aux prévisions. Ce décalage a d'ailleurs indéniablement été accéléré par le renversement de la conjoncture économique.

Les enquêtes de la Cour des Comptes ont porté plus spécialement sur la politique domaniale menée dans la zone industrielle et sur l'urbanisation accomplie dans son voisinage.

A. — REMARQUES DE LA COUR
CONCERNANT L'AMÉNAGEMENT DE LA ZONE INDUSTRIELLE

a) S'agissant de la gestion de terrains par le port de Marseille :

Constatation. — L'étalement du règlement d'une cession de terrains à une entreprise n'a été assorti d'aucune clause d'indexation ni de versement d'intérêts.

(Il s'agissait d'un terrain de 15 000 hectares situé en bordure de darses nouvellement créées et devant servir à l'installation d'une aciérie.)

Par ailleurs, aucun accord n'a pu être obtenu entre la société installatrice et les pouvoirs publics, suite à la demande du Ministère de l'Équipement de préserver une bande de 200 mètres en bordure des darses.

Des acomptes ont été versés au port de Marseille par ladite société en application d'un simple arrangement dépourvu de base juridique.

Recommandation. — Il conviendrait que cette opération fasse l'objet, dès maintenant, d'un règlement définitif. La superficie du terrain devrait être précisée en distinguant ce qui doit être cédé à la société et la zone littorale maintenue dans le domaine public.

b) S'agissant de l'extension de la zone industrielle et des perspectives d'avenir :

Constatation. — Le rythme d'occupation prévu pour l'extension Nord de la zone industrielle et portuaire devait être d'au moins 120 hectares par an. 9 000 emplois par an devaient être créés. Or, depuis 1973, une seule usine a été mise en chantier occupant 183 hectares et quelques ateliers ont été ouverts. Les emplois créés sont de plusieurs milliers inférieurs à ce qui était espéré.

Malgré cet ensemble de circonstances défavorables, l'administration envisage le prolongement d'une des darses.

Recommandation. — L'intérêt des travaux envisagés par l'administration du port autonome devrait être étudié avec une particulière attention. Leur rentabilité devrait être calculée sans oublier la part des dépenses prise en charge par l'État et en tenant compte de l'échelonnement dans le temps des investissements et des recettes correspondant aux différentes hypothèses d'occupation des terrains disponibles.

B. — REMARQUES CONCERNANT LES OPÉRATIONS D'URBANISME

1. Remarque générale.

Le rythme de l'urbanisation doit être accordé à celui de la croissance de la population et de l'emploi. Une simplification de l'organisation administrative et des procédures faciliterait cette adaptation.

2. Remarques particulières.

a) Critique des structures de coordination.

La multiplicité des services et des organismes de coordination n'a pas facilité l'harmonisation et la continuité des actions entreprises. Les champs d'activité des différentes structures étaient différents et leur durée d'existence éphémère ; quand de nouveaux organismes venaient à remplacer les anciennes structures, les programmes antérieurement mis au point subissaient des changements.

b) Critique de l'action foncière des pouvoirs publics.

Observation générale. — L'action des pouvoirs publics n'a généralement pas pu se fonder sur des documents d'urbanisme opposables aux tiers. Aucun plan d'occupation des sols n'avait été soumis à enquête publique avant juillet 1976.

Observations particulières :

Domaine « Le Mas des Aulnes » à Saint-Martin-de-Crau : l'Etat s'est engagé, en l'absence de tout crédit budgétaire d'autorisation de programme, à racheter au comité interprofessionnel du logement des Bouches-du-Rhône (C.I.L.) des terrains qui avaient été choisis pour la réalisation de constructions immobilières en dépit de leur situation apparemment peu propice à ce genre d'opération. Après que l'acquisition desdits terrains eut procuré à trois propriétaires des plus-values intéressantes, l'Etat a dû racheter le domaine au C.I.L. en raison de l'abandon du projet de construction.

La création de plusieurs Z. A. D. dès 1967 n'a pas permis de maîtriser la spéculation foncière dans la zone du programme finalisé du VI^e Plan.

La commune de Fos a permis à des fermiers d'acquérir à des prix trop avantageux les terrains qui leur étaient loués.

La vocation industrielle ou agricole de certains terrains situés dans la Z.A.D. d'Arles/Port-Saint-Louis n'est toujours pas précisée. Le port autonome a cessé ses achats et l'Etat n'a pas les moyens d'acquérir tous les terrains préemptables.

**Réponses du Ministre de l'Intérieur
et du Ministre de l'Équipement et de l'Environnement.**

A. — EN CE QUI CONCERNE L'AMÉNAGEMENT DE LA ZONE INDUSTRIELLE

1. Les administrations concernées estiment que la crise économique ne justifie pas la remise en cause de la politique de réserves foncières menée par le port autonome. Il ne leur paraît pas opportun de remettre en cause la création de zones industrielles portuaires qui doit demeurer un élément important de la politique d'aménagement du territoire français. Le développement à long terme du trafic commercial appelle la réalisation de plates-formes pétrochimiques modernes. Or ce type d'implantation nécessite des terrains d'emprise très importants.

2. S'agissant de la gestion de terrains par le port de Marseille :

Le régime en vigueur sera maintenu pour la fixation des redevances concernant les terrains du domaine public qui jouxtent des terrains privés loués en vertu de baux à construction.

Par contre, les redevances des autres terrains mis à la disposition d'entreprises industrielles seront révisables annuellement.

Les terrains situés en bordure des darses à creuser ou déjà creusées ont été ou seront obligatoirement classés dans le domaine public maritime.

Un accord est intervenu à ce sujet entre le conseil d'administration du port autonome et la société sidérurgique visée par le rapport de la Cour.

B. — EN CE QUI CONCERNE LES OPÉRATIONS D'URBANISME

1. L'administration affirme se soucier au même titre que la Cour de l'adaptation du rythme de l'urbanisation à celui de la croissance de la population et de l'emploi.

2. a) S'agissant des structures de coordination :

Elle fait valoir que tous les organismes mis en place au niveau local étaient placés sous l'autorité directe du préfet de région. Une coordination effective était donc assurée.

L'administration démontre ensuite que les structures existantes étaient complémentaires. Elle insiste sur le déroulement satisfaisant de l'élaboration des programmes finalisés du Plan et sur la spécificité du rôle du groupe central de Fos.

Les deux regroupements des communes effectués étaient, sinon les seuls possibles, du moins ceux qui pouvaient être envisagés avec le maximum de réalisme. Ils sont intervenus dans les zones connaissant la plus forte croissance et ont concerné des communes ayant des intérêts communs et des ressources comparables.

b) S'agissant de la répartition des charges et des aides financières :

Sur l'octroi aux communes de Martigues, Port-de-Bouc, Saint-Mitre et Vitrolles d'aides analogues à celles reçues par les communes membres du syndicat communautaire (Fos, Istres et Miramas) :

Il est rappelé que les communes de Martigues, Port-de-Bouc et Saint-Mitre ont refusé à la fois le regroupement proposé dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970 sur les villes nouvelles et l'intervention d'un établissement public d'aménagement. Néanmoins, le Gouvernement a décidé de leur attribuer certains des avantages financiers liés au statut des villes nouvelles.

Il est précisé que les avantages financiers accordés à ces communes pour la réalisation du « programme finalisé » ne seront pas remis en cause. Cependant, les mesures exceptionnelles prises pour les emprunts qu'elles ont contractés en 1972 seront moins avantageuses que pour les communes en voie de regroupement.

Sur l'aisance financière des communes et la faiblesse de la pression fiscale supportée par les contribuables :

L'administration ne nie pas l'existence de cette situation. Elle se contente de rappeler que les aides exceptionnelles sont calculées pour l'essentiel en fonction du coût des équipements à réaliser, selon des règles connues et identiques dans la plupart des cas analogues. Elle estime, d'autre part, que les formules mises en place ont au moins eu l'avantage de permettre de corriger les inégalités fiscales existant entre les communes membres du syndicat communautaire.

Sur le double emploi de certains équipements réalisés par des communes voisines :

Il est précisé que le centre sportif et social de Miramas est situé à plus de 12 kilomètres du centre éducatif et culturel intercommunal d'Istres. L'importance de la population de Miramas justifie l'existence d'un centre particulier.

C. — EN CE QUI CONCERNE L'ACTION FONCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS

L'absence de documents d'urbanisme opposables aux tiers est une situation regrettable en voie d'amélioration.

Aménagement du « Mas des Aulnes » à Saint-Martin-de-Crau : l'administration donne des explications, mais ne fournit pas de justification à l'encontre des reproches qui lui sont faits par la Cour. Cependant, elle estime, contrairement à la haute magistrature, que le site choisi était « tout à fait remarquable ». Pourtant, le voisinage d'un dépôt d'explosifs et d'une dynamiterie conduisait à soumettre la réalisation du projet à des conditions aussi contraignantes que coûteuses à réaliser, tant par le promoteur que par les armées. L'administration précise que l'abandon du projet a résulté de l'annulation par le tribunal administratif de Marseille de la délibération favorable du conseil municipal de Saint-Martin-de-Crau sur le dossier de création de Z. A. C.

Elle tente de justifier la promesse faite par l'Etat de racheter les terrains au C. I. L. par la vocation du domaine de l'Etang des Aulnes à devenir une base de loisirs pour les populations riveraines

de l'étang de Berre. L'existence d'une plus-value encaissée par trois propriétaires à l'occasion de l'opération n'est pas démentie. Au contraire, le mécanisme de formation de ladite plus-value est expliqué de façon détaillée. Le fait que la spéculation ne puisse être maîtrisée à la périphérie de la zone d'application d'un programme finalisé est présenté comme un « fait d'expérience ».

L'incertitude quant à la vocation industrielle ou agricole de certains terrains de la Z. A. D. d'Arles - Port-Saint-Louis n'est pas levée. Tout au plus explique-t-on de quoi elle résulte.

Le refus de préemption par les autorités compétentes est une attitude « volontaire » et « raisonnée » qui permet de « ménager de façon judicieuse les deniers publics ».

SECTION IV. — La réalisation des investissements hospitaliers.

Les investissements hospitaliers ont été particulièrement importants pendant la période d'application du VI^e Plan (1971-1975). Il en résulte un accroissement en quantité et une amélioration de la qualité de l'équipement hospitalier du pays. Au cours de son enquête, la Cour a relevé un certain nombre d'incohérences en matière de répartition des équipements, dues à un défaut de coordination. Elle a ensuite examiné deux autres questions : la réalisation des opérations et le financement des investissements.

1. LA COORDINATION DES INVESTISSEMENTS

La coordination des investissements présente, selon la Cour, de graves défauts dus essentiellement à la création d'équipements excédant les besoins réels ; cette situation favorise la hausse des prix de journée et conduit à de très faibles coefficients d'occupation

a) Ces anomalies ont été le résultat des hésitations qui ont longtemps présidé à la *délimitation des secteurs* ; à cet égard, le « découpage » des régions en secteurs de trop petites dimensions a provoqué une certaine surenchère en matière d'équipements ; les inconvénients de cette évolution se trouvent en outre renforcés par la tendance à la spécialisation des services propres à des hôpitaux généraux.

La Cour regrette que la mise au point de la carte sanitaire, prévue par la loi du 31 décembre 1970, ne soit toujours pas terminée.

Au 1^{er} janvier 1977, onze régions seulement sur vingt et une sont concernées par les arrêtés qui fixent les besoins en lits.

b) *De même, selon la Cour, la détermination des besoins n'a pas toujours été effectuée dans de bonnes conditions : les indices utilisés n'expriment que des besoins théoriques ; ils ne prennent pas en considération les particularités régionales ; le ministère a d'ailleurs lui-même implicitement remis en cause ces « indices de besoins », afin de réduire l'importance des programmes ; mais ces décisions ont entraîné des dépenses inutiles d'études ou de sondages.*

Le Ministère de la Santé et de la sécurité sociale reconnaît les limites des indices choisis. La révision des opérations antérieurement prévues a conduit à de substantielles économies, sans commune mesure avec les frais d'études ou de sondages signalés par la Cour. L'administration estime enfin que les besoins à satisfaire ne pouvaient être mieux déterminés compte tenu de l'apparition relativement récente d'éléments nouveaux justifiant une révision en baisse des programmes antérieurs : la réduction de la durée moyenne de séjour dans les hôpitaux et la diminution du taux de natalité.

c) *La concurrence entre les investissements publics et les investissements privés a également, selon la Cour, provoqué une mauvaise coordination des équipements.*

Le ministère affirme que l'existence d'équipements lourds identiques dans une même ville ne traduit pas nécessairement une duplication inutile.

d) *Selon la Cour, il n'est pas normal que des malades atteints d'affectation banale soient reçus et traités dans des hôpitaux à haute technicité. Cette situation entraîne une mauvaise utilisation des équipements et freine la réduction des durées de séjour.*

L'administration entend parvenir à un meilleur emploi des équipements.

e) *Enfin, le recours à la création de services communs entre hôpitaux n'est pas suffisamment pratiqué.*

2. LA RÉALISATION DES OPÉRATIONS

Selon la Cour, dans le passé, la réalisation de diverses opérations a donné lieu à des mécomptes aussi bien dans l'élaboration des projets que dans leurs modalités d'exécution.

a) *L'élaboration des projets.*

La conception des projets a souvent été caractérisée par la remise en cause du « plan directeur » fixant l'implantation sur le terrain des éléments de programme, par des erreurs ou par des négligences ; de telles anomalies ont été d'autant plus regrettables que la préférence a été donnée, lors des premiers projets de construction de centres hospitaliers universitaires, à des constructions massives et de grande capacité.

L'administration explique les erreurs constatées par les conditions particulières de réalisation de certaines opérations.

Malgré l'importance des incidences des investissements sur les futures charges d'exploitation, la Cour constate que l'administration ne prend pas toujours en considération, au moment de la préparation d'un projet, cet élément essentiel de gestion.

L'administration estime que la publication prochaine d'un « guide à l'usage des directeurs d'hôpitaux pour l'ouverture de services nouveaux », comprenant des modèles de budget prévisionnels, devrait permettre d'améliorer la situation actuelle.

La Cour des Comptes souligne que le recours à des procédés de construction industrialisée présenterait des avantages pour de petites opérations.

b) *Les modalités d'exécution des projets.*

Selon la Cour, les lenteurs de réalisation des projets ont directement affecté le coût des opérations et le fonctionnement des établissements.

Ces lenteurs de réalisation entraînent des actualisations et des révisions de prix qui remettent en cause les prévisions de financement ; elles provoquent surtout la réalisation de travaux intérimaires parfois importants.

Il convient donc, selon la Cour, de remédier aux causes de ces lenteurs de réalisation :

— en évitant, au moment de la conclusion des marchés, des différences trop importantes entre l'estimation des architectes et les offres des entreprises ;

— en consultant tous les spécialistes de la construction concernés ;

— en accélérant la définition des dispositifs de sécurité ;

— en limitant le recours à ses organismes techniques pour réaliser des études diverses.

Pour l'administration, ce sont souvent des difficultés de financement qui, plus que les modalités de la procédure, se trouvent à l'origine des lenteurs de réalisation.

3. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

La Cour évoque trois questions :

a) *L'insuffisance des prévisions financières :*

Le coût réel des projets est fréquemment sous-estimé au moment de la prise de décision initiale.

L'administration reconnaît que de telles pratiques ont été liées à la procédure de déconcentration des investissements.

b) *La difficulté de réunir en temps utile les fonds attendus des concours extérieurs :*

Les opérations peuvent être découpées en « tranches » artificielles ; les partenaires chargés du financement n'adoptent pas toujours une doctrine commune ; enfin, les conditions et les formalités requises pour l'octroi des concours financiers tendent à empêcher une bonne réalisation des investissements.

L'administration répond que les retards constatés au moment de l'attribution et du versement des subventions devraient être limités par un allègement des procédures.

c) *Selon la Cour, les aides des collectivités constituent un apport considérable, mais elles ne couvrent qu'une fraction de la dépense (70 %, voire 60 %) : les maîtres d'ouvrages doivent donc, grâce à leurs ressources propres, financer la différence ;*

la réduction des possibilités d'autofinancement des établissements rend en fait nécessaire le recours à l'emprunt au-delà des crédits que la Caisse des dépôts et consignations peut allouer dans des conditions privilégiées ; cet endettement des hôpitaux contracté sur le marché financier pèse sur leurs prix de journée.

Le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances rappelle, dans sa réponse, que la possibilité donnée aux hôpitaux, par la loi du 31 décembre 1970, de recourir à des emprunts réservés, a conservé un caractère exceptionnel.

SECTION V. — Les opérations de l'établissement public d'aménagement de la Défense:

Les observations de la Cour mettent en lumière l'absence d'une politique cohérente d'aménagement au sein de la Région parisienne. La Cour estime en effet qu'outre le retournement de la conjoncture économique, les pouvoirs publics sont largement responsables de la dégradation financière de cette opération dans la mesure où ils ont mené plusieurs politiques contradictoires en autorisant dans la région parisienne, hors de la Défense, d'importants programmes de bureaux.

On verra plus loin que, par « l'Opérations-Défense », ils « tuaient pratiquement dans l'œuf » la mise en place de véritables villes nouvelles, dotées d'une vie et d'une activité propres.

Cette pluralité d'initiatives non coordonnées aboutit à un gaspillage d'investissements particulièrement critiquable.

Créé en 1968, l'établissement public d'aménagement de la Défense a pour objet de concevoir et d'exécuter des infrastructures : il vend ensuite à divers promoteurs les droits de construire sur les surfaces aménagées. Sur les deux zones A et B, les aménagements envisagés doivent porter sur 250 hectares au total. Les dépenses d'aménagement réalisées depuis l'origine s'élèvent aujourd'hui à 2 476 millions de francs ; celles qui restent à couvrir sont évaluées à 2 764 millions de francs.

Depuis 1974, on observe un ralentissement de plus en plus marqué des travaux et des ventes qui pèse lourdement sur la situation financière de l'E.P.A.D., alors même que, pour essayer

d'alléger la charge, on a autorisé une densification du programme, en contradiction avec toute la politique menée pour tenter un rééquilibrage des emplois au sein de la région parisienne.

Analysant l'évolution de la situation financière, la Cour des Comptes remarque que les comptes financiers actuels ne permettent d'apprécier qu'imparfaitement la situation réelle de l'E.P.A.D. et que, par ailleurs, les comptes prévisionnels font apparaître une aggravation continue du déséquilibre des comptes.

Une présentation défectueuse des comptes ne permet pas de déterminer avec précision le coût réel des ouvrages et donc, lors des cessions, les bénéfices ou les pertes par lesquels elles se soldent. Ces insuffisances sont d'autant plus regrettables que la situation se dégrade. De 1971 à 1973, la vente des droits de construire a permis de dégager un excédent, grâce auquel l'endettement a été réduit de 74 millions de francs. Depuis 1974, la mévente s'est accélérée, entraînant un ralentissement des mises en chantiers.

Cette dégradation est mise en évidence par les comptes prévisionnels. Pour la zone A (160 hectares), les dépenses totales d'aménagement ont augmenté de 65 % en cinq ans, en raison notamment de l'accroissement des coûts qu'entraîne le ralentissement de l'opération.

En juin 1976, le déficit de l'opération était évalué à 123 millions de francs. Pour la zone B, la même tendance est observable. Toutefois, la Cour fait remarquer que ces déficits correspondent en partie à la réalisation de certains aménagements collectifs.

Analysant ensuite les causes de cette situation, la Cour des Comptes note qu'elle résulte à la fois de certaines fautes de gestion et de facteurs externes.

Tout d'abord, les succès commerciaux initiaux n'auraient pas dû empêcher l'E.P.A.D. de faire preuve d'une plus grande prudence dans ses prévisions. En outre, une attention insuffisante a été accordée au contrôle des frais généraux. Enfin, certaines dépenses réalisées pour l'Etat ont été facturées à des taux de frais généraux insuffisants, entraînant pour l'E.P.A.D. des pertes de plus d'un million de francs par exercice entre 1971 et 1976.

Indépendamment de l'évolution de la conjoncture économique, la Cour des Comptes estime que le défaut de cohérence de certaines décisions de l'Etat explique la dégradation de la situation. **Comment**

expliquer que, en 1976, 140 000 mètres carrés de bureaux supplémentaires aient été mis en chantier alors que 37 750 mètres carrés construits n'avaient pas encore trouvé acquéreur ?

Par ailleurs, l'augmentation en 1972 de la redevance due par les constructeurs de bureaux a contraint l'E.P.A.D. à prendre à sa charge 34 millions de francs, pour des bureaux non cédés définitivement, mais à des conditions de prix déjà arrêtées. De plus, et jusqu'en 1974, des autorisations de construction de bureaux ont été délivrées à des promoteurs privés à proximité du périmètre de l'E.P.A.D.

Enfin, certaines opérations ont été lancées, puis abandonnées. Ainsi, en 1971, le Ministère de l'Education nationale avait envisagé de s'installer dans une tour de 60 000 mètres carrés. Un an après, il renonça à son projet ; mais 400 000 F de travaux avaient été engagés par l'E.P.A.D. et ne lui ont pas été remboursés.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Equipement indique que l'E.P.A.D. a été très attentif aux effets du ralentissement de conjoncture sur ses frais généraux. Ainsi a-t-il freiné le développement des dépenses de personnel en procédant à un allègement important des effectifs : en trente mois, celui-ci a concerné 32 % des personnels. S'agissant des dépenses engagées par le transfert du Ministère de l'Education nationale, le Ministre note qu'une requête a été déposée devant le tribunal administratif.

La Cour des Comptes procède, dans une seconde partie, à l'étude des différentes dépenses mises à la charge de l'établissement d'aménagement.

1. LES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT PROPREMENT DITES.

En raison notamment des innovations techniques souvent mises en œuvre, la Cour estime que les conventions d'études et les marchés de travaux auraient dû faire l'objet de contrôles plus stricts.

Entre 1972 et 1974, et malgré l'important service d'étude de l'E.P.A.D., 220 conventions d'études ont été passées avec des organismes extérieurs. Dans certains cas, l'utilité de celles-ci semble douteuse.

Pour l'implantation d'un « transporteur de piétons » sur la dalle centrale, 1,7 million de francs d'études a été engagé pour la conception de prototypes qui n'ont pas été retenus en définitive.

Dans d'autres cas, les objectifs des conventions d'études sont très imprécis : une société s'est vu confier « une mission d'assistance technique pour l'étude du système de management et des problèmes informatiques et d'organisation qui en découlent » rémunérée 762 000 francs entre octobre 1971 et décembre 1974.

Enfin, certaines études ont été engagées alors que la réalisation des projets était très incertaine.

S'agissant de la rémunération des hommes de l'art, la Cour des Comptes relève que l'E.P.A.D. aurait dû faire preuve d'une vigilance plus grande. Bien qu'ils soient plus coûteux de 30 à 60 % que tous les autres, deux bureaux d'études ont bénéficié de nombreuses commandes de l'établissement public.

Dans le cas particulier du centre commercial Buref, la rémunération des architectes et techniciens a été particulièrement élevée : les honoraires ont représenté 1 969 000 F pour des travaux d'une valeur de 14 324 000 F.

La conclusion des marchés de travaux appelle également de nombreuses observations de la part de la Cour des Comptes. Celle-ci note tout d'abord que, sur les 300 marchés de plus de 100 000 F conclus entre 1972 et 1974, 40 % d'entre eux ont été conclus de gré à gré, sans qu'un appel suffisant à la concurrence ait été réalisé. Pour justifier cette procédure, l'E.P.A.D. invoque l'urgence ou l'importance d'avoir les mêmes entreprises pour effectuer des travaux complémentaires.

De plus, l'exécution des marchés fait apparaître d'importants dépassements des évaluations initiales. La Cour reconnaît l'effet de la complexité des techniques mais estime toutefois que l'on peut douter de la rigueur des études préalables. Trente et un marchés, soldés entre 1972 et 1974 (dont la moitié se rapportait à quatre entreprises) dépassaient de plus de 25 % les prix de base.

Ainsi, la rampe d'accès au C.N.I.T. a coûté près de 50 % plus cher que ce que prévoyait le devis, en raison des adjonctions apportées au projet initial.

La Cour observe également que les retards dans le règlement des marchés ont entraîné un surcroît de dépenses : pour six marchés, il a fallu payer 325 000 F d'intérêts moratoires, alors que l'aisance de trésorerie aurait permis de payer rapidement. Il s'agit donc d'une défaillance dans l'organisation des paiements.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Équipement conteste que le recours au procédé de gré à gré ait été aussi important que le note la Cour. Sur les 300 marchés passés entre 1972 et 1974, 195 l'ont été après appel d'offres et ont représenté 89 % du montant total, les marchés de gré à gré ayant surtout été passés pour des travaux connexes.

Au sujet du versement des intérêts moratoires, le Ministre considère que cette somme est peu importante (0,5 % du montant des marchés concernés) et, qu'en outre, il s'agit de faits exceptionnels.

2. LES CHARGES D'EXPLOITATION DES ÉQUIPEMENTS

Les équipements urbains collectifs créés par l'E.P.A.D. doivent être transférés à l'Etat, aux collectivités locales ou à des associations syndicales. Mais jusqu'à leur transfert, l'E.P.A.D. en assure lui-même l'exploitation : les dépenses en résultant sont importantes : 1,6 million de francs en 1973, 2,4 en 1974. Cette situation risque de se prolonger puisque seulement deux associations syndicales ont été constituées.

L'E.P.A.D. supporte également le déficit d'exploitation des parcs de stationnement automobiles (9 800 places), dont le taux d'utilisation n'est que de 60 %. En 1976, 12 600 places supplémentaires ont été mises en chantier.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Équipement souligne qu'après des études sérieuses, le problème de la gestion des parkings est en voie de solution. En 1976, leur gestion a permis pour la première fois de dégager un excédent de 672 000 F.

La Cour analyse ensuite les activités de promotion immobilière dans lesquelles l'E.P.A.D. s'est engagé à partir de 1971. Elle note que cette orientation comporte des risques particuliers. Son association dans la construction de la tour Fiat en est un exemple : sur les 44 étages édifiés, 16 restent encore à vendre et l'E.P.A.D. participe aux charges de copropriété des surfaces inoccupées. Ainsi, à la fin de 1976, sa participation à cette opération a entraîné des dépenses de 83,4 millions de francs et des recettes de 61,5 millions seulement.

L'E.P.A.D. a également réalisé des équipements commerciaux dont la vente rencontre des difficultés : pour le centre commercial Buref, le coût total est estimé à 17,5 millions de francs alors que, jusqu'à présent, les recettes ne sont que de 3,9 millions de francs.

SECTION VI. — Les villes nouvelles d'Ile-de-France.

Le programme des villes nouvelles est également une illustration du défaut de cohérence de certaines initiatives publiques.

Dans le but d'organiser l'urbanisation de la région parisienne, le Gouvernement a lancé, à partir de 1965, la politique des villes nouvelles. Analysant le programme ambitieux de réalisation des cinq villes, échelonné sur vingt à trente ans, la Cour des Comptes formule diverses observations administratives et financières sur les conditions dans lesquelles se déroule ce programme.

Elle observe tout d'abord, s'agissant de l'état d'avancement des opérations, que celui-ci est très variable selon les villes concernées. Globalement, de 1970 à 1975, 50 % des logements prévus ont été construits, et un tiers des créations d'emplois envisagées réalisées. Mais on observe des retards importants, principalement pour Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée.

La haute juridiction administrative présente plusieurs raisons de ces retards par rapport aux programmes :

— les délais de création des établissements publics d'aménagement (E.P.A.) ont été plus longs que prévu. Celui de Marne-la-Vallée est entré en activité en 1972 ;

— le ralentissement de l'activité économique a réduit le volume des besoins en matière de bureaux, par exemple. Par ailleurs, les villes nouvelles ont souffert de l'existence de programmes concurrents dans Paris même (cf. La Défense) ;

— l'opposition des collectivités locales et les conflits avec les établissements d'aménagement sont également relevés par la Cour. Ainsi, à Marne-la-Vallée, en raison de leur hostilité au péage sur l'autoroute A 4, les maires ont suspendu pendant un an la délivrance des permis de construire, entraînant pour l'E.P.A. une charge de trésorerie de 20 millions de francs ;

— enfin, le retard dans la réalisation de certains équipements généraux par l'Etat a provoqué des difficultés. Ainsi en est-il pour les liaisons entre Cergy-Pontoise et la capitale.

A propos des retards par rapport aux objectifs initiaux, le *Ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire* indique dans sa réponse que le nouveau programme des villes nouvelles, moins ambitieux, tient compte du ralentissement de la croissance de la région parisienne. Il remarque également que, depuis la fin de 1976 et le début de 1977, la reprise dans les mises en chantier et la commercialisation est nette : ainsi les mises en chantiers de logements dans les villes nouvelles, qui représentaient 8 % de l'ensemble de la Région parisienne au premier trimestre de 1976, ont atteint 14,5 % pour le premier trimestre de 1977. Il note que la mise en service des grandes infrastructures de transport est sans doute à l'origine du phénomène.

Poursuivant son étude par l'analyse des problèmes financiers, la Cour des Comptes distingue :

1. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

L'Etat n'a pas accordé les dotations en capital prévues par la loi de 1970 mais prend en charge (avec la Région) les premières annuités d'emprunts, soit 200 millions de francs actuellement. Ce système permet aux autorités de tutelle de contrôler l'aide financière, mais il devrait être clarifié, selon la Cour.

La Cour des Comptes estime en outre que les relations entre les syndicats communautaires (S.C.A.) et les établissements d'aménagement (E.P.A.) sont défectueuses :

a) Les syndicats doivent verser par avance aux établissements d'aménagement les fonds nécessaires au règlement des travaux. En fait, ces versements interviennent avec d'importants retards. A la fin de 1977, la dette du S.C.A. s'élevait à 27 millions de francs ; à Saint-Quentin-en-Yvelines, elle était de 28 millions de francs en 1975.

b) En revanche, d'importants moyens de trésorerie destinés aux S.C.A. sont retenus par les établissements d'aménagement, qui reçoivent notamment les sommes au titre de la

couverture des premières annuités d'emprunts. Par ce moyen, l'E.P.A. de Marne-la-Vallée s'est constitué une trésorerie de 16 millions de francs à la fin de 1976.

La Cour des Comptes estime que ces mécanismes financiers devraient être clarifiés.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Equipement fait remarquer que c'est à l'initiative de l'Etat que les E.P.A. ont retenu lesdites sommes pour compenser le retard dans le versement des subventions par les S.C.A. Désormais, les versements à l'E.P.A. sont annuels et reversés immédiatement aux collectivités.

2. LA SITUATION FINANCIÈRE DES VILLES NOUVELLES.

a) *Les problèmes des établissements d'aménagement.*

Le décalage entre les dates de paiement des dépenses et les recettes provenant de la vente des terrains équipés provoque un besoin de trésorerie. Pour cela, les E.P.A. contractent des prêts. La Cour s'étonne du fait qu'ils empruntent souvent pour amortir une dette antérieure.

b) *Variété de la situation financière des syndicats communautaires.*

Certains, comme Cergy-Pontoise disposent d'un potentiel fiscal important. Par contre, la situation de la ville d'Evry est difficile, malgré un taux d'imposition des ménages supérieur de 63 % à celui de Cergy. L'Etat a dû lui verser en 1976 une subvention d'équilibre de 9 millions de francs (soit 39 % du budget de fonctionnement)

La Cour des Comptes estime que les relations financières entre le syndicat communautaire et les communes devraient être profondément modifiées : actuellement, la répartition des ressources et des charges défavorise trop souvent les villes nouvelles.

Enfin, la Cour note qu'en raison de la garantie qu'ils accordent pour les emprunts des organismes d'H.L.M., les S.C.A. assument des risques souvent disproportionnés avec leur propre surface financière 290 millions de francs d'engagements pour Marne-la-Vallée à la fin de 1976.

La Cour des Comptes a également étudié les problèmes spécifiques rencontrés par certaines villes. Ainsi, elle note le retard important pris par le programme de Marne-la-Vallée. Compte tenu des réductions intervenues, il est probable que l'excédent prévisionnel de l'opération sera ramené de 46 à 3 millions de francs. Au sujet du programme de construction de bureaux, la Cour relève que l'objectif ambitieux risque de ne pas être atteint, en raison de programmes concurrents dans les communes voisines, alors que les villes nouvelles devaient bénéficier d'une nette priorité.

La Cour analyse aussi la situation de l'Agora d'Evry : celui-ci pose de délicats problèmes de gestion, en raison de la répartition de propriété entre dix parties intéressées. Par ailleurs, sa gestion a été déficitaire de 9 millions de francs en 1976, déficit que ni le syndicat communautaire ni les communes adhérentes n'ont voulu couvrir.

Dans sa réponse, le Ministre de l'Équipement souligne que la répartition définitive de propriété doit intervenir rapidement. Il estime, en outre, qu'il est anormal que les communes concernées ne participent pas à la couverture du déficit.

Au terme de son étude, la Haute Juridiction administrative pose le problème de l'inadaptation des structures institutionnelles des villes nouvelles.

S'agissant des perspectives financières de l'ensemble de l'opération, elle souligne que la réduction de la densité de population risque de rendre plus élevé le coût de gestion de nombreux services publics.

∴

Quels enseignements généraux peut-on tirer de ces quelques exemples ? **En matière de participation — directe ou indirecte — des finances de l'État à la réalisation d'équipements publics, ils soulignent une mauvaise appréciation des besoins ou de la rentabilité des opérations.**

Ce résultat peut paraître étonnant alors que, depuis près d'une dizaine d'années, à l'image de certaines expériences tentées aux États-Unis, l'administration française a largement développé les méthodes de rationalisation des choix budgétaires. On sait que ce

systeme se propose de mieux definir les choix en arrêtant des objectifs et en recherchant parmi les differents moyens, ceux qui paraissent les plus susceptibles de permettre la réalisation des objectifs. Ne faut-il pas espérer que l'on affine encore ces méthodes et qu'ainsi on évite des incohérences et des échecs coûteux ?

D'ores et déjà, certaines leçons paraissent s'imposer : il paraît tout d'abord judicieux d'éviter les programmes grandioses ou de prestige, pour lesquels le coût semble difficile à établir au départ. **Il faut bien voir en effet qu'en matière de grands programmes, ce qu'on doit rechercher n'est pas la satisfaction de prestige du « concepteur », mais l'adéquation entre les réalisations et les besoins à satisfaire, au moindre coût pour les finances publiques.**

Il est, en outre, essentiel que l'Etat puisse conserver la maîtrise des opérations en gardant à sa disposition des moyens de contrôle permettant de corriger — à temps — des trajectoires qui s'annoncent dangereuses. S'agissant d'investissements lourds qui mobilisent une part importante des ressources nationales, il convient d'être particulièrement vigilants.

La même observation vaut pour les collectivités locales. L'effort d'équipement est nécessaire. Mais, comme chacun le sait, les ressources sont limitées ; il faut donc s'équiper avec discernement.

Dans son rapport de cette année, la Cour des Comptes consacre des développements importants aux problèmes financiers des collectivités locales.

La Cour insiste sur la nécessité de veiller à une plus grande rigueur financière de la gestion de ces collectivités. Elle cite à cet égard de nombreux exemples d'erreurs commises en ce qui concerne les études et le financement des projets, les conditions défectueuses de passation des marchés sans appel suffisant à la concurrence, les contrôles insuffisants de la réalisation des travaux.

Ces préoccupations doivent prendre d'autant plus d'importance que, pour le financement des investissements, les collectivités locales ont le plus fréquemment des fonds propres insuffisants et recourent largement à l'emprunt. A cet égard, la Cour observe que la situation de l'ensemble des départements est plus favorable que celle des communes. Elle insiste toutefois pour que la politique des investissements tienne compte des possibilités financières propres à chaque collectivité et prenne en considération les frais d'exploitation des équipements.

Elle déplore en outre que, trop souvent, des projets d'équipements ne soient pas suivis d'exécution (en raison parfois de l'absence de coordination entre les différentes parties) ou comportent, en cours de réalisation, des modifications qui se révèlent extrêmement coûteuses pour la collectivité.

Enfin, s'agissant des acquisitions foncières, la Cour relève que le défaut de clarté ou de cohérence dans les décisions prises par les autorités responsables risque de conduire à l'acquisition de terrains qui ne peuvent ensuite être utilisés conformément aux prévisions.

Ces observations méritent d'être notées. Elles doivent être utilisées pour aboutir à une meilleure utilisation de nos ressources locales — fussent-elles insuffisantes, et peut-être plus rigoureusement encore parce qu'elles sont insuffisantes — et en définitive à une satisfaction au moindre coût des besoins de nos concitoyens

DEUXIEME PARTIE

L'ACTION MENEES DANS LE CADRE DE LA COMMISSION DES SUITES

L'an passé au moment de la présentation de ce rapport devant le Sénat, M. Monory, qui en avait alors la charge, avait déploré que le rapport de cette commission pour 1976 n'ait pas encore été publié, contrairement aux dispositions du texte institutif. Il l'a été avec retard après la session parlementaire. Votre rapporteur peut donc aujourd'hui analyser devant vous les deux derniers rapports de la Commission des Suites, celui de 1976 et celui de 1977 qui vient d'être publié.

Leur étude comparée est en effet tout particulièrement intéressante dans la mesure où ces rapports contiennent des conclusions extrêmement contrastées d'une année sur l'autre.

On peut suivre ainsi plus nettement les progrès réalisés pour la mise en œuvre des recommandations de la Commission des Suites, après les observations de la Cour des Comptes. **C'est donc une action positive qui montre que le Gouvernement entend veiller à ce que les critiques de la Cour soient, dans un délai plus ou moins long, suivies des mesures correctives.** Il n'est pas niable en outre que, par l'écho public que donnent les débats du Sénat, l'action engagée par la Commission des Finances depuis trois ans ait contribué à ce résultat.

Dans son rapport de 1976 (le onzième depuis sa création) la commission rend compte de ses travaux qui ont porté, d'une part, sur les problèmes évoqués dans le rapport publié de la Cour de 1975 et, d'autre part, sur des questions traitées par la Cour avant 1975 ou déjà étudiées au moins une fois dans des rapports précédents de la commission.

L'appréciation générale portée par la commission est très peu optimiste :

- Une fois encore, la diligence des administrations à corriger les lacunes ou insuffisances signalées par la Cour apparaît médiocre si l'on s'en tient à un examen global.

- Cela est vrai en premier lieu des questions nouvelles.

• La commission a examiné onze des sujets traités par la Cour des Comptes dans son rapport public de 1975 à propos desquels la Cour a formulé des observations de portée générale et préconisé des réformes. Certaines de ces réformes sont urgentes. Il en est ainsi lorsque les pratiques dénoncées affectent un grand nombre d'administrés (aides aux travailleurs privés d'emploi) ou ont des incidences judiciaires ou financières sérieuses (habitat insalubre) ou affectent gravement le fonctionnement correct de l'administration (régime des secrétariats-greffes) ou encore qu'elles ont déjà été critiquées par la Cour il y a plusieurs années (marchés d'études).

• Or, on constate qu'un an après la publication du rapport de la Cour, les mesures de redressement effectivement prises sont rares. Certes, le plus souvent, les problèmes soulevés par la Cour ont été mis à l'étude en 1975-1976. des consultations ont été engagées, des procédures de réforme des textes réglementaires ou législatifs ont été entamées mais sans que les améliorations ainsi recherchées aient encore pu se traduire dans les faits.

• Ces délais devraient assez souvent pouvoir être évités, notamment quand il s'agit de questions purement administratives et bien circonscrites (c'est le cas du contrôle des secrétariats-greffes) et quand les réformes souhaitées par la Cour n'impliquent ni l'accord préalable de plusieurs ministères ni l'intervention de procédures lourdes (c'est le cas des marchés d'études).

• L'excès de lenteur est encore plus frappant si l'on considère les suites données à des questions déjà traitées par la commission dans l'un de ses rapports antérieurs.

• En 1976, la commission a réexaminé quinze des trente sujets traités dans son rapport de 1975 — et souvent évoqués déjà auparavant — en écartant notamment les affaires pour lesquelles il était acquis d'emblée que des progrès substantiels avaient été réalisés ou étaient en voie de l'être (taxes parafiscales, rémunération des corps techniques de l'Etat).

De ce fait, le bilan que la commission fait en 1976 n'est pas très positif : 50 % seulement des mesures recommandées en 1975 pour les affaires réexaminées en 1976 ont été prises ou sont en cours. Encore faut-il souligner que certaines des recommandations suivies d'effet ont porté sur des questions très ponctuelles, alors que le nombre de situations critiquées de longue date par la Cour

se « pérennisent » sous l'effet de la pesanteur des services de la difficulté qu'éprouvent les différentes administrations en cause à collaborer ».

Quel aveu public des lourdeurs de notre machine administrative !

La commission poursuit ses observations en soulignant que :

« Ces lenteurs sont particulièrement regrettables lorsque le défaut de concertation des administrations porte atteinte à la qualité du service rendu aux usagers (contrôle médical des travailleurs étrangers), conduit au maintien de méthodes ou pratiques coûteuses pour la collectivité (tarification hospitalière) ou confine à l'inertie (divers problèmes concernant les hôpitaux publics ont été évoqués par la Cour des Comptes dès 1967 ; les mesures à prendre au sujet des cliniques ouvertes sont recommandées chaque année depuis 1972). »

La Commission des Suites conclut ainsi son rapport de 1976 :

« Pour éviter que la volonté de corriger des situations critiques exprimée lors de l'enquête effectuée par les rapporteurs de la commission ne se réduise au fil des mois à une simple velléité contrecarrée par d'autres services ou par d'autres préoccupations, le Premier Ministre a, depuis la fin de 1975, invité le Ministre de l'Economie et des Finances à soumettre à son arbitrage les dossiers que la commission estimerait pouvoir, de cette manière, sortir de l'ornière. La faculté ainsi offerte a aussitôt révélé son efficacité. »

Comment mieux affirmer que les progrès en ce domaine sont avant tout affaire de volonté politique, de détermination et que l'action de la Commission des Suites — au niveau administratif — a besoin d'être soutenue et relayée au plan politique.

Sans doute est-ce cette prise de conscience généralisée qui a permis d'enregistrer dans le rapport de 1977 des progrès très sensibles.

« En 1977, les résultats enregistrés par la commission sont en amélioration sensible par rapport à ceux qu'elle a présentés au cours des années précédentes. »

Les travaux mettent en évidence que la plupart des dossiers ouverts par la Cour des Comptes ont reçu des solutions qui, selon la commission, « peuvent être tenues pour satisfaisantes ».

Celle-ci a examiné en 1977 les observations présentées par la Cour des Comptes en 1976 ; elle a repris, d'autre part, des points de son propre rapport de l'an passé relatifs à des questions soulevées par la Cour depuis de nombreuses années et qui n'avaient pas encore ou pas complètement reçu de conclusion conforme aux orientations de la Cour.

Certains des dossiers qui ont reçu une solution en 1977 remontent parfois à plusieurs années.

Ainsi, sur neuf questions qui demeuraient en suspens depuis le rapport public de 1973 en ce qui concerne les rapports entre l'Etat et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sept ont trouvé depuis l'an dernier une solution positive et une huitième est en voie de règlement. De même les questions posées par la Cour au sujet de l'habitat insalubre sont aujourd'hui résolues à l'exception d'une seule qui ne pourra pas l'être en définitive de façon pleinement adéquate de sorte que le dossier ne mérite pas d'être ouvert à nouveau en 1978

La commission poursuit ses observations en indiquant que :

« Dans l'ensemble des rubriques héritées des rapports antérieurs de la commission, seules restent en souffrance une douzaine de questions : il s'agit le plus souvent de cas dans lesquels des circonstances de fait opposent à la recherche d'une solution un obstacle qui ne peut être momentanément levé ; ou encore de questions qui exigent une concertation interministérielle ou des procédures relativement longues

« Par une décision du 1^{er} décembre 1976, le Président de la République avait décidé que le Premier Ministre arbitrerait avant la publication du rapport 1977 de la Commission des Suites, les points litigieux qui lui seraient signalés par le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances.

« En fait, presque toutes les affaires évoquées dans les précédents rapports de la commission et qui semblaient menacées de ne plus progresser ont été débloquées ces derniers mois sans avoir été portées à ce niveau. »

Quant aux questions traitées pour la première fois en 1976 par le rapport public, une centaine d'observations de la Cour ont été étudiées par la commission en liaison avec les administrations. Elles concernent des problèmes interministériels comme la forma-

tion professionnelle continue, des problèmes particuliers à un département ministériel comme les interventions publiques pour la protection de la nature et la lutte contre les nuisances ou la construction des établissements secondaires du premier cycle, et diverses questions intéressant les collectivités locales, les établissements publics et la Sécurité sociale.

Pour la moitié d'entre elles, la commission a pu constater que la Cour des Comptes avait déjà reçu pleinement ou assez largement satisfaction depuis le dépôt de son rapport. Ainsi les observations de la Cour ont été rapidement suivies d'effet dans des domaines tels que la mise en application de la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue, la construction des établissements secondaires du premier cycle, les instituts universitaires de technologie, le budget annexe des prestations sociales agricoles.

Les autres ont fait l'objet de recommandations qui seront examinées en 1978. Tel est le cas en matière de transports scolaires, où la commission a été conduite à formuler des recommandations sur l'organisation administrative de ces transports, la répartition de leur charge financière, la politique des prix, le jeu de la concurrence, la gestion administrative et comptable ; ou encore en matière d'H. L. M. de crédits municipaux, de fonctionnement de l'assurance vieillesse dans le régime général.

Au total la commission s'estime assez satisfaite de la portée de ses interventions en 1977. Elle note en effet « qu'au fil des années les administrations semblent s'adapter à la procédure de la Commission des Suites inaugurée en 1963, procédure marquée par son pragmatisme et sa persévérance, et depuis deux ans, par l'appui personnel que lui apporte le Premier Ministre ».

CONCLUSION

Le rapport de la Commission des Suites est un outil de travail indispensable pour l'action que la Commission des Finances a entreprise. Il reprend en effet, thème par thème, les observations de la Cour en indiquant l'avis de la commission. De plus, il présente pour chaque chapitre une récapitulation des mesures recommandées par la commission, avec en parallèle les suites qui lui ont été données.

Il est bien évident que la Commission des Finances ne peut pas à elle seule, avec ses propres moyens, réaliser le « suivi » des opérations. **Mais elle a le devoir, en contribuant à la diffusion des travaux de la Commission des Suites et en se livrant chaque année à ce bilan, d'attirer l'attention du Gouvernement sur des erreurs et des lenteurs dans leur correction. Le rôle des rapporteurs spéciaux est en outre essentiel. Ils doivent constituer le relais indispensable et permanent à cet exposé annuel.**

Eux seuls disposent, de par la loi, de pouvoirs d'investigation et de contrôle étendus. Il paraît donc essentiel que chaque année ils fassent une place dans leur rapport aux observations de la Cour concernant le département ministériel dont ils ont la charge. Au moment de la confection des questionnaires budgétaires, ils doivent en outre s'assurer auprès de l'administration des raisons pour lesquelles elle n'a pas mis en œuvre les recommandations de la Commission des Suites, qui normalement préconise des solutions administrativement possibles.

Le rapporteur spécial se conformera ainsi à sa mission qui est d'apprécier que chaque dotation correspond bien à l'usage qui en a été décidé par le Parlement.