



**Allocution de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes**

Présentation du Rapport public annuel 2017

Conférence de presse
Mercredi 8 février 2017

Mesdames, Messieurs,

Les juridictions financières publient de nombreux rapports tout au long de l'année, mais la présentation du rapport public annuel demeure un rendez-vous incontournable, un point culminant de notre calendrier.

Ce rapport existe depuis 1832. Il est rendu public depuis 1946. Il permet aux juridictions financières de rendre compte d'une partie de leurs constats, de leur activité et de leur impact effectif sur l'action publique, tout en satisfaisant leur obligation constitutionnelle de contribuer à l'information des citoyens.

Informé le citoyen, tout d'abord : le rapport public annuel de 2017 contient 27 chapitres, qui sont autant de rapports sur la performance de politiques ou d'organismes publics et permettent de formuler 101 recommandations. Ces travaux ont fait l'objet d'une procédure contradictoire minutieuse avec les ministres, les collectivités et les organismes concernés. Leurs réponses représentent un tiers du volume du rapport et permettent à nos concitoyens de disposer de l'information la plus complète possible. Toujours dans ce but, notre institution s'attache à accompagner le rapport public annuel de quelques infographies illustratives, ainsi qu'à mettre en ligne les données publiques sous-jacentes aux tableaux et graphiques de ce rapport. En permettant à tous ceux qui le souhaitent de se servir de ces jeux de données pour compléter leurs analyses, les juridictions financières se donnent pour ambition d'accroître à la fois la transparence de leurs travaux et la capacité des citoyens à participer à leur propre information.

Cette volonté de transparence est également illustrée par le second tome du rapport public annuel, qui permet aux juridictions financières de rendre compte de leur activité et de leur contribution à l'amélioration de l'action publique.

Au sujet de l'activité des juridictions, quelques chiffres. En 2016, le champ de compétences juridictionnelles de la Cour et des chambres régionales des comptes couvrait plus de 17 000 organismes. Les chambres régionales ont publié 612 rapports d'observations définitives portant sur la gestion et les comptes des collectivités territoriales, des hôpitaux et d'autres institutions locales, auxquels s'ajoutent les avis de contrôle budgétaire et les jugements, et plus de 1 000 travaux ont été conduits par les différentes chambres de la Cour.

Naturellement, nous ne nous contentons pas de « poser ces travaux sur la table ». Nous en suivons très attentivement les effets en analysant les suites apportées à nos recommandations. 72 % des recommandations émises au cours des trois dernières années ont été au moins partiellement mises en œuvre, et près de 25 % ont été entièrement mises en œuvre.



Ce que mesurent ces constats, c'est à la fois la réalité des efforts des agents publics pour appliquer nos recommandations – et donc, l'impact effectif sur l'action publique des travaux des juridictions financières – et le chemin qu'il reste à parcourir pour améliorer l'efficacité et l'efficience de nos services publics. J'y reviendrai.

Vous l'avez compris, pour être une « somme », le rapport public annuel n'en est pas pour autant une « addition » de travaux épars.

Par-delà la diversité de ses exemples, qui composent un véritable échantillon de politiques et d'organismes publics, il propose à ses lecteurs un regard sur l'action publique, un regard sur son efficacité et son efficience. Il propose également des voies d'amélioration pour rendre plus utile, plus efficace chaque euro public dépensé.

Pour vous présenter ce travail, je suis entouré d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, ainsi que des présidents des sept chambres de la Cour. Je remercie les rapporteurs, qui étaient cette année plus de 80. Je veux exprimer ma reconnaissance à toutes celles et ceux qui ont contribué à ce travail, au sein des formations collégiales, du Parquet général, et dans les services de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Je tiens à saluer particulièrement le rapporteur général, ainsi que son équipe, dont l'action est essentielle à l'élaboration et à la publication de ce document. Je salue également les chambres régionales des comptes dans lesquelles cette conférence est retransmise en direct.

Je voudrais à présent vous faire part des idées fortes que je retiens des travaux présentés aujourd'hui.

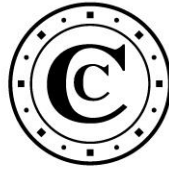
- Premièrement, les progrès constatés depuis 2010 dans la situation de nos finances publiques sont réels mais demeurent fragiles. Des efforts accrus de maîtrise des dépenses seront nécessaires pour que la France soit en situation de stabiliser puis de réduire son niveau de dette et de respecter la trajectoire sur laquelle elle s'est engagée, à travers son Gouvernement et son Parlement.
- Deuxièmement, pour accroître l'efficacité et l'efficience des services publics, une dynamique de modernisation s'est amorcée dans de nombreux secteurs. Elle demande à être amplifiée et doit concerner tous les secteurs de l'action publique.
- Troisièmement et enfin, pour accompagner et renforcer cette dynamique, les juridictions financières s'attachent à identifier les freins persistants qui l'entravent et à mettre en valeur les conditions de sa réussite pour les contrôles présentés dans ce rapport public.

*

J'en viens maintenant à mon premier message, qui concerne la situation de nos finances publiques, appréciée au regard des derniers éléments disponibles.

À première vue, on pourrait se réjouir et se satisfaire de l'évolution récente de nos grands agrégats financiers.

En 2016, le déficit public devrait à nouveau se réduire selon les prévisions du Gouvernement. Le solde public s'établirait, pour l'année 2016, à -3,3 points de PIB, ce qui



représente une amélioration de 0,2 point par rapport à 2015. Le déficit structurel, qui neutralise l'impact de la conjoncture, devrait selon les mêmes prévisions diminuer de 0,3 point pour s'établir à 1,5 points de PIB. Les résultats effectifs seront publiés par l'Insee autour du 20 mars.

Plusieurs éléments conduisent néanmoins à relativiser la portée des progrès enregistrés, qui demeurent fragiles.

Tout d'abord, la France est avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, l'un des quatre pays de la zone euro à être encore placés en procédure de déficit public excessif. Cela signifie que son déficit excède encore les 3 % de son produit intérieur brut (PIB), alors même que les pouvoirs publics se sont engagés à ne pas dépasser ce seuil, dans le cadre des traités européens. Trois reports successifs ont été accordés par les autorités européennes.

Ensuite, la maîtrise apparemment accrue de nos dépenses publiques doit être mise en perspective.

Au-delà des efforts d'économies qui ont été engagés, des facteurs indépendants de la volonté des pouvoirs publics ont contribué à une maîtrise accrue de nos dépenses et au respect de la trajectoire : l'évolution à la baisse des taux d'intérêts, à laquelle est due 40 % de la réduction du déficit public intervenue depuis 2011, et la baisse de notre contribution au budget européen.

D'autre part, il apparaît que les efforts de modération de la dépense effectués depuis 2010 dans notre pays ont été moins importants que dans le reste de la zone Euro. En 2010, le poids des dépenses publiques dans le PIB en France était supérieur de 7,5 points à ce qu'il était dans les autres États de la zone Euro. Cet écart s'est nettement accru depuis, et s'est établi en 2015 à 10,7 points de PIB.

En dernier lieu, le niveau de notre dette publique est toujours préoccupant. Établi à 96 points de PIB, il est supérieur au niveau de dette moyen des États de la zone euro.

Sa stabilisation en 2016, telle qu'elle a été prévue par le Gouvernement, a été facilitée par des facteurs exceptionnels et par la poursuite de l'utilisation, par l'Agence France Trésor, d'un volume élevé d'émissions sur des souches anciennes, c'est-à-dire à des taux supérieurs à ceux du marché actuel. Cette pratique, qui freine dans un premier temps l'évolution de l'endettement en permettant l'encaissement de primes à l'émission, aura comme contrepartie d'alourdir corrélativement dans les années à venir la charge de la dette et le besoin de financement de l'État.

Enfin et surtout, s'il se stabilise, le niveau de notre dette ne se replie pas – alors même que la dette de certains de nos voisins européens, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, a continué de baisser en 2016.

En 2017, selon les prévisions du Gouvernement, l'amélioration de nos comptes s'accroîtra plus sensiblement. En effet, si l'objectif de réduction de déficit était de 0,2 point en 2016, celui de 2017 a été fixé à un niveau beaucoup plus ambitieux, à 0,6 point.

Si les juridictions financières appellent à nouveau à faire preuve de prudence vis-à-vis de ces prévisions, ce n'est pas parce qu'elles font profession de pessimisme.



C'est parce qu'elles observent que sans prévisions réalistes, il n'existe pas de choix éclairés. Or, les prévisions actuelles ne leur semblent pas très prudentes.

Elles comportent une évaluation optimiste des recettes publiques. Celle-ci repose sur une prévision de croissance économique pour 2017 qui avait été jugée un peu élevée par le Haut Conseil des finances publiques en septembre dernier – après une année 2016 dont la croissance devrait d'ailleurs, selon les dernières informations communiquées par l'Insee, être en retrait de 0,2 % par rapport à la prévision gouvernementale. Les prévisions pour 2017 reposent en outre sur l'hypothèse d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires supérieure à ce que dicterait la prudence.

Du côté des dépenses publiques, les prévisions de déficit intègrent une nette accélération, qui s'explique notamment par une progression de plus de 3 % de la masse salariale de l'État en 2017.

La Cour estime néanmoins que cette prévision de croissance des dépenses risque d'être sous-estimée.

En ce qui concerne l'État, la baisse de la charge d'intérêts ne suffira sans doute plus à compenser certains dépassements récurrents d'enveloppes sous-budgétisées.

Les dépenses sociales risquent également de dépasser les prévisions. En effet, le relèvement de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, qui est passé de 1,75 % en 2016 à 2,1 % en 2017, pourrait ne pas suffire à absorber l'impact des mesures salariales de la fonction publique sur les hôpitaux et les effets des augmentations de tarifs accordées par la nouvelle convention médicale. Les économies affichées en matière d'indemnisation du chômage ne seront sans doute pas non plus à la hauteur des objectifs.

En définitive, l'objectif d'un déficit à 2,7 points de PIB en 2017 sera très difficile à atteindre.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner il y a quelques semaines lors de notre audience solennelle de rentrée, le respect de la trajectoire adoptée par notre pays dans la dernière loi de programmation des finances publiques appellera des efforts supplémentaires en matière de dépenses.

Ils seront nécessaires pour ramener durablement le déficit sous le seuil des 3 %, et à plus forte raison pour l'établir à un niveau qui permettrait de stabiliser la dette, soit 2,3 % en 2016, soit un point de moins par rapport à la réalité de ce déficit.

Ces efforts seront d'autant plus exigeants que plusieurs tendances lourdes s'apprêtent à peser comme autant de contraintes supplémentaires sur la situation des finances publiques.

Je veux parler ici : de la remontée des taux d'intérêts, qui est en train de se concrétiser ; de l'évolution de notre contribution au budget de l'Union européenne, qui selon les prévisions même de la Commission devraient recommencer à s'accroître ; et enfin, du choix souverain de notre pays de renforcer ses efforts en matière de sécurité intérieure et extérieure, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences budgétaires.

Il n'est pas possible aujourd'hui d'ignorer ces tendances, qui s'imposent à tous.



Maîtriser les dépenses publiques, cela ne signifie pas qu'il faille sacrifier la qualité du service public offert aux citoyens.

Au contraire, ce que montrent de nombreux exemples du rapport public annuel, ce sont des démarches d'amélioration qui reposent sur le souci d'accroître la capacité des organismes publics à répondre aux besoins réels et parfois évolutifs des citoyens, tout en utilisant plus efficacement chaque euro dépensé.

*

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs face au défi de la modernisation nécessaire de l'action publique. Des efforts réels ont souvent été engagés par les administrations pour accroître la performance des services publics, bien que leur intensité et leurs résultats soient variables. C'est mon deuxième message.

Je l'évoquais à l'instant : les juridictions financières suivent attentivement la mise en œuvre de leurs recommandations et en rendent compte aux citoyens. C'est l'objet du tome II du rapport public annuel, qui permet d'observer les dynamiques à l'œuvre. Il met en évidence des exemples de mises en œuvre complète de nos recommandations, que sous-tendent des efforts de modernisation.

Certains de ces efforts manifestent une volonté de mieux organiser les politiques publiques, par la formalisation d'une stratégie reposant sur des priorités et des instruments explicites et par la clarification des rôles de chacun, en évitant notamment le recours à des dispositifs d'intervention redondants. Si ces réformes sont parfois très récentes, elles constituent des avancées dont la Cour sera attentive à suivre les effets.

Je voudrais citer rapidement trois exemples.

Tout d'abord, la politique publique de gestion des déchets ménagers a été renforcée par le choix de la région comme collectivité pertinente pour la planification et le traitement, par une meilleure intégration de cette activité dans les documents budgétaires et la comptabilité analytique des collectivités locales et par la fixation des conditions de prise en charge des déchets assimilés des entreprises par le service public. Il faut néanmoins aller plus loin, comme le montre l'exemple de l'Île-de-France, qui est traité dans le rapport et sur lequel je reviendrai.

Deuxième exemple : la création du nouvel opérateur Business France, qui regroupe Ubifrance et l'agence française pour les investissements internationaux. Cette création a permis un meilleur centrage des actions de l'État en matière d'appui à l'internationalisation de l'économie française, grâce à un partage des rôles avec les chambres de commerce et d'industrie et à la définition d'axes stratégiques prioritaires. Le cas de Business France n'est pas isolé : de nombreux ministères ont engagé une remise en ordre de leurs opérateurs, en incitant notamment à des regroupements pour rendre l'action plus efficace tout en augmentant la productivité. La Cour sera naturellement très vigilante sur le respect de chacun de ces objectifs.

Enfin, le rapport met un accent particulier sur la réforme de l'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger. Pour faire face à la vive augmentation, entre 2010 et 2015, du nombre de demandes de visas traitées par les services diplomatiques et consulaires français, l'État a redéfini les contours de cette mission régaliennne. A l'instar



d'autres États signataires de l'accord de Schengen, elle a confié à un prestataire privé la constitution des dossiers de demande de visas, tout en laissant aux consulats la responsabilité de l'instruction et de la décision d'accorder le visa. En contrepartie, le prestataire perçoit une rémunération, sous la forme de frais de service plafonnés à 30 € et acquittés directement par les demandeurs. La Cour a pu constater que cette réforme a atteint son objectif de désengorgement des consulats tout en offrant un service de bien meilleure qualité et sans peser sur les finances publiques.

La Cour constate également, dans certains secteurs, des efforts d'amélioration des processus de gestion, destinés à les rendre à la fois plus rigoureux et plus efficaces. Je me limiterai à deux exemples.

Sur le sujet sensible des achats de maintenance et du maintien en condition opérationnelle des matériels militaires, le ministère de la défense a engagé des réformes significatives : la problématique du maintien en condition opérationnelle est désormais anticipée dès la conception des matériels, et la négociation et la contractualisation avec les industriels ont été repensées.

Plusieurs des recommandations formulées par la Cour en 2014 et visant à rendre plus performant le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés ont par ailleurs été appliquées.

Vous le voyez, des progrès de nature diverse sont à l'œuvre, et nous les relevons chaque fois que nous les constatons, en soulignant aussi les contraintes fortes auxquelles les administrations ont parfois dû faire face.

C'est le cas, par exemple, du chapitre relatif à la politique d'hébergement des personnes sans domicile. La Cour relève que cette politique a enregistré des progrès notables en matière de capacité d'accueil et de conditions de prise en charge des bénéficiaires. Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants, le nombre de personnes sans domicile ayant augmenté de façon massive (+44%) en dix ans. La Cour encourage donc l'Etat à poursuivre ses efforts, grâce à un pilotage plus précis, notamment sur le plan budgétaire, et une articulation mieux définie avec les autres politiques publiques qui influent sur la demande d'hébergement d'urgence.

*

Au-delà d'un contexte difficile, le rapport public annuel révèle que les initiatives qui sont prises pour améliorer la performance des politiques publiques se heurtent trop souvent à des obstacles, à des limites d'ordre interne. La Cour et les chambres régionales des comptes s'attachent à les identifier et à mettre en valeur les conditions à réunir pour les dépasser.

C'est l'objet de mon troisième et dernier message.

J'évoquerai tout d'abord les freins fréquents et persistants qui sont observés par la Cour. Ils ont souvent dévié ou limité les effets des réformes nécessaires. Parfois, ils les ont tout à fait empêchées d'ailleurs d'advenir.

Le premier frein, c'est le défaut d'adaptation des missions et des objectifs prioritaires des administrations publiques.



C'est, par exemple, la principale conclusion du chapitre portant sur la politique publique d'accueil et d'accompagnement des gens du voyage, qui souligne la nécessité de mettre à jour les objectifs de cette politique. En effet, l'amplification du phénomène « d'ancrage territorial » des gens du voyage impose de considérer le développement d'une offre d'habitat adapté comme un but de même importance que l'accompagnement de la mobilité. A cet égard, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui a été adoptée en 2016, a procédé à un premier changement d'approche significatif.

Selon nos observations, cet exercice de redéfinition des objectifs est également souhaitable pour l'action sociale du ministère de l'intérieur, qui souffre d'une organisation inutilement complexe et dont l'efficacité est mal évaluée. C'est pourquoi la Cour souligne la nécessité de réviser les missions de l'action sociale, en les fondant sur des besoins identifiés et des objectifs clairs.

La nécessité d'élaborer et d'adopter une stratégie adaptée apparaît aussi dans les travaux portant sur le Muséum national d'histoire naturelle, qui mettent en évidence une situation financière très dégradée. Celle-ci est notamment imputable à une vision étroite et dépassée des missions, à des pratiques de gestion inadaptées et à l'absence de modèle économique pertinent, notamment pour le zoo de Vincennes. En particulier, le Muséum n'a pas su faire face à la multiplicité des sites qu'il gère et à la nécessité de choisir un axe stratégique de développement.

Le deuxième frein identifié par la Cour, c'est le caractère inadapté de l'organisation institutionnelle – autrement dit, le manque de clarté ou de pertinence du partage des responsabilités et des tâches.

À cet égard, l'exemple des travaux portant sur le stationnement urbain est particulièrement significatif. Ils montrent en effet que la régulation de la circulation et du stationnement des véhicules, qui appartient aux collectivités territoriales, est le chaînon manquant des politiques locales de mobilité. Cela s'explique notamment par l'incohérence de la répartition des compétences entre les communes et les structures intercommunales, qui peut entraîner une incohérence dans l'action. En effet, si la gestion de la voirie et des parcs de stationnement peut être transférée aux structures intercommunales, le pouvoir de police de la circulation reste de la compétence des maires.

Parmi d'autres observations portant sur le traitement des déchets franciliens, les juridictions financières soulèvent aussi les risques que comporte l'organisation institutionnelle très éclatée de cette politique, qui est partagée par 26 organismes d'échelle et de caractéristiques très variées.

Troisième exemple : au sujet des chambres d'agriculture, notre institution met en évidence la nécessité de restructurer le réseau en confortant le rôle du niveau régional, et de mutualiser les moyens des établissements.

Le chapitre portant sur la commune de Levallois-Perret et ses démembrements expose une organisation très spécifique de la gestion locale, reposant sur une multiplicité de satellites de la ville – sous la forme de sociétés d'économie mixte ou d'associations subventionnées et contrôlées par la commune. Les juridictions financières constatent l'opacité de ce système imbriqué et les risques qu'elle fait peser sur la gestion financière et comptable et sur l'endettement de la ville, déjà quatre fois supérieur à la moyenne des villes comparables.



Enfin, le projet de constitution du pôle scientifique et technologique de rang mondial « Paris-Saclay », que l'Etat porte depuis la fin des années 2000, constitue un dernier exemple d'organisation inadaptée. Le site accueille déjà certains des plus beaux fleurons de l'enseignement supérieur et de la recherche français, qui se sont regroupés en 2015 dans une communauté d'universités et établissements dénommée université Paris-Saclay. Pourtant, celle-ci n'a pas encore atteint le niveau d'intégration qui lui donnerait la visibilité internationale recherchée.

La Cour relève qu'aucune stratégie et gouvernance d'ensemble n'ont été définies pour le projet Paris-Saclay, dont les différents volets – enseignement supérieur et recherche, aménagement du site et développement économique – évoluent de façon très inégale et insuffisamment coordonnée, sans contrôle de cohérence. Les financements publics qui ont été affectés à ce projet, à hauteur de plus de 5 Md€ ne font ainsi l'objet d'aucun suivi global, les outils de gestion de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay étant par ailleurs peu fiables. Pour permettre à ce projet d'envergure d'aboutir, la Cour recommande donc, entre autres, de déterminer rapidement un nouveau mode d'organisation, reposant sur la désignation par l'État d'un responsable interministériel d'un niveau adapté aux enjeux.

La troisième difficulté récurrente que relève la Cour, c'est le choix d'instruments inadéquats pour répondre aux objectifs fixés.

La politique de soutien aux débitants de tabac est en est un exemple révélateur. Depuis les derniers travaux de la Cour en 2013, il apparaît que la situation économique des débitants de tabac s'est globalement améliorée, du fait de l'augmentation des prix du tabac et de la part qui revient aux buralistes, à travers la « remise nette ». Or, dans la période récente, l'État a choisi d'augmenter fortement cette « remise nette » tout en maintenant l'aide directe aux revenus. Même si la Cour relève que les montants globaux consacrés par l'État sous forme de crédits budgétaires au soutien au revenu des débitants tendent à décroître, ce choix est pour le moins discutable. En effet, cette remise profite à tous les buralistes, y compris ceux dont les chiffres d'affaires sont les plus élevés. Ce faisant, cette mesure n'encouragera en rien l'indispensable réorientation de l'activité des débitants de tabac, pourtant dictée par nos objectifs de santé public.

Au-delà des dispositifs juridiques et financiers, certains investissements peuvent également se tromper d'outil pour atteindre un objectif de politique publique.

Le choix qui a été effectué en 2003 par la communauté d'agglomération de Montpellier de construire l'usine de traitement des déchets par méthanisation « Ametyst » constituait par exemple un pari risqué, étant donné la complexité du processus industriel retenu, qui était encore expérimental au moment de la décision. Nos travaux montrent que la communauté d'agglomération a supporté des coûts près de deux fois supérieurs à ce qui avaient été prévus au titre de la construction de l'usine, sans que les objectifs fixés aient encore été atteints et alors que les nuisances provoquées par ce procédé restent fortes.

Quatrième limite récurrente des projets de modernisation : le manque d'attention portée aux processus et aux outils de gestion dans la phase de préparation puis dans la mise en œuvre des projets.

Plusieurs exemples de ces insuffisances figurent dans le rapport public annuel. J'en citerai deux.



Le premier est celui de la création en 2012 de l'école supérieure de commerce France Business school par fusion de plusieurs établissements, qui a abouti à un lourd échec et à la liquidation du nouvel organisme. Plusieurs dizaines d'étudiants en ont fait les frais, en investissant dans une formation finalement non reconnue. Ce résultat s'explique en grande partie par un manque de réalisme et de rigueur dans la préparation du plan de financement et des outils de gestion de la nouvelle structure. Les apports financiers des membres fondateurs se sont ainsi révélés insuffisants pour assurer la gestion courante de l'établissement et ses comptes n'ont pas été certifiés, en raison de la désorganisation totale du système comptable.

Le deuxième exemple a trait à l'Ordre national des chirurgiens-dentistes. Organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, cet ordre a pour mission première de veiller à la discipline, à la déontologie et à l'indépendance de la profession de chirurgien-dentiste. Or, parmi ses nombreux constats, la Cour a relevé que l'Ordre avait délaissé une partie de ses missions de service public, au profit d'activités de revendication et de défense d'intérêts professionnels qui incombent à une organisation syndicale. Par ailleurs, une comptabilité entachée de nombreuses anomalies et des dérives de gestion importantes ont été observées par la Cour, qui a appelé à une réforme de grande ampleur de cet Ordre.

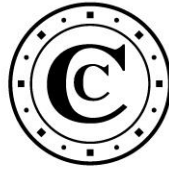
Le dernier frein que je citerai est peut-être le plus important : il s'agit du défaut d'une volonté politique clairement exprimée et durable, pourtant nécessaire pour surmonter les résistances au changement et conduire les réformes jusqu'à leur terme.

Bien entendu, il n'appartient pas et n'appartiendra jamais aux juridictions financières de décider à la place des représentants du suffrage universel. Néanmoins, nombre de leurs travaux mettent en évidence les opportunités ratées – voire le coût – qu'emportent un manque de constance dans la décision.

Ce constat apparaît nettement dans le chapitre consacré à l'écotaxe poids lourds, qui révèle les déterminants d'un échec stratégique et coûteux. Pour la mise en œuvre de cette taxe, l'État avait fait le choix de recourir à un contrat de partenariat public-privé, attribué en octobre 2011 à la société Ecomouv'. Le 29 octobre 2013, la décision du Premier ministre de « suspendre sa mise en œuvre », dans le but d'apaiser les manifestations liées à la crise du secteur agroalimentaire breton, a été prise en l'absence de tout fondement juridique contractuel et a marqué le début d'une période d'atermoiements au sein de l'État. En l'absence de choix d'une solution juridique, un *statu quo* préjudiciable aux intérêts de l'État a en effet perduré pendant plusieurs mois, pendant lesquels l'exploitation à vide du dispositif a été financée à hauteur de 181 M€.

Conçu au printemps 2014, le projet alternatif à l'écotaxe, le péage de transit poids lourds, a pâti à son tour d'un manque de soutien politique et a été suspendu *sine die* par la ministre de l'écologie avant même sa mise en route.

Dès lors, l'abandon de l'écotaxe poids lourds, matérialisé par la résiliation du contrat avec Ecomouv' en décembre 2014, s'est avéré extrêmement coûteux pour les finances publiques. L'État a dû prendre en charge l'indemnisation des coûts de sortie du contrat (pour 958 M€) et les dépenses engagées par les administrations pour assurer le pilotage, la mise en œuvre opérationnelle et l'abandon du projet, évaluées à 70 M€. En outre, ces coûts pourraient être majorés en raison de contentieux indemnitaires pendants, pour 270 M€. Le projet laisse par ailleurs à la charge de l'État plusieurs centaines de milliers d'équipements inutiles, dont les



perspectives de réutilisation sont quasi-nulles. L'État les a d'ailleurs intégralement dépréciés dans ses comptes.

Les recettes prévues et non collectées ont en outre été compensées de façon très insatisfaisante au regard des objectifs initiaux par un accroissement de la fiscalité pétrolière, dont le produit est inégalement réparti entre l'État et les collectivités territoriales et dont le coût a été supporté presque entièrement par les poids lourds français et surtout les automobilistes, alors que le coût de l'écotaxe devait peser à hauteur de 31 % sur les poids lourds étrangers qui traversent notre pays.

En définitive, l'abandon de l'écotaxe poids lourds empêche la France d'améliorer la couverture des coûts d'usage de son réseau routier. Pourtant, la Cour ne peut que constater que des instruments équivalents ont été mis en place avec succès dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Pologne et, dernièrement en 2016, la Belgique.

Plusieurs autres travaux témoignent de l'immobilisme ou du retard avec lequel certains organismes font face à des difficultés de gestion pourtant évidentes et même dénoncées par la Cour.

Les travaux consacrés à la situation de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav) soulignent ainsi la lenteur avec laquelle des mesures de redressement de la gestion de cette caisse ont été adoptées, et ce malgré la gravité des manquements qui avaient été relevés par la Cour en 2014 et dont certains ont par ailleurs été sanctionnés par la Cour de discipline budgétaire et financière fin 2016. Vous pouvez retrouver cet arrêt dans le rapport annuel de cette juridiction, joint au rapport public annuel.

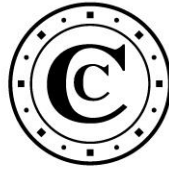
De la même manière, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) n'a pas engagé les réformes nécessaires à la modernisation de sa politique des ressources humaines ou de son organisation territoriale. Celles-ci devront être entreprises rapidement pour permettre à la nouvelle Agence française pour la biodiversité, qui a intégré l'Onema, de remplir efficacement ses missions.

Autre exemple : le fonctionnement de l'action sociale de la direction générale de l'aviation civile semble figé dans une organisation complexe, coûteuse et mal pilotée.

Au sujet de la situation financière des hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia, les juridictions financières font apparaître un abandon systématique de toute volonté de redressement, face aux résistances rencontrées. Aucun effort n'est entrepris pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, qui n'ont cessé de croître sous l'effet d'une augmentation des charges de personnel sans lien avec l'activité. C'est ce qui explique que les déficits des établissements n'aient cessé de se creuser, malgré l'octroi réitéré de subventions exceptionnelles de l'État.

En mettant en évidence ces freins, ces difficultés, les juridictions financières identifient aussi, en quelque sorte en creux, les remèdes qui pourraient contribuer à des réformes efficaces.

La vision d'ensemble et le recul dont elles disposent leur permettent en effet de dégager, sinon une doctrine, du moins un ensemble complet de recommandations, en matière de modernisation publique. Je voudrais à présent et pour conclure mon propos vous en présenter quelques éléments, qui apparaissent dans le rapport public de cette année.



Tout d'abord, les projets réussis sont les projets bien préparés. Cela pourrait sembler un truisme. Pourtant, cette condition est encore trop peu souvent remplie...

Bien préparer une réforme, cela suppose d'abord d'accorder plus d'attention aux résultats obtenus par les politiques qui existent déjà avant d'annoncer des politiques nouvelles. Cela signifie donc adopter réellement, et pas seulement en apparence, le réflexe de l'évaluation en intégrant dans le processus de réforme le temps nécessaire pour l'examen de ses résultats. Cela requiert enfin de renforcer considérablement le contenu des études d'impact.

Cette observation réitérée des juridictions financières trouve son illustration dans le chapitre sur les autoroutes ferroviaires. Services de transport réguliers de camions et de semi-remorques sur des wagons spécifiques, les autoroutes ferroviaires étaient un projet phare du Grenelle de l'environnement, mais leur bilan est mitigé. Le nombre d'autoroutes ferroviaires est resté limité à deux : l'autoroute ferroviaire alpine et l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, qui ne captent que des proportions très limitées du trafic de poids lourds de leurs axes. Une troisième, Perpignan-Calais, connaît des débuts difficiles. Le grand projet d'autoroute ferroviaire atlantique a été arrêté. Dans ce contexte, et alors que le développement des autoroutes ferroviaires a représenté un effort significatif pour la collectivité, la Cour recommande que soit menée rapidement une évaluation de l'impact environnemental et économique de chaque projet.

Qu'elles soient conduites *a posteriori* – comme dans le cas des autoroutes ferroviaires – ou *a priori* lors de la création d'un dispositif, ce sont ces démarches évaluatives qui permettent de fonder solidement les décisions publiques.

Ces dernières doivent bien entendu être assorties d'une stratégie connue par les acteurs, reposant sur une analyse partagée des besoins, des priorités d'action pour y répondre et un partage des rôles clair.

J'illustrerai rapidement mon propos avec trois autres exemples.

Les travaux portant sur l'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales sont révélateurs de la nécessité d'adapter l'organisation aux besoins réellement identifiés. Particulièrement touchés par la baisse des effectifs intervenue entre 2010 et 2015, les forces mobiles ont connu parallèlement un élargissement continu de leurs missions. Moins nombreuses, les forces mobiles sont donc de plus en plus sollicitées, notamment pour faire face aux risques qui menacent notre sécurité collective. De ce fait, la Cour constate une saturation progressive de l'emploi des forces mobiles, qui s'est assortie d'une hausse des dépenses de rémunération liées aux heures supplémentaires et au déplacement des forces. Pour créer les conditions d'un emploi efficace de ces forces essentielles, la Cour formule des recommandations fortes, qui ont trait notamment à leur implantation géographique.

En deuxième lieu, le chapitre sur la construction d'une politique de contrôle et de lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle continue des salariés met en lumière les risques de fraude que recèle l'organisation complexe de cette politique, dont les enjeux financiers sont majeurs pour les entreprises, l'État et les régions. Face aux risques créés par le caractère émietté et volatile d'un marché des prestataires de formation très peu encadré et par le manque de responsabilisation des organismes paritaires agréés, les contrôles de l'Etat ne sont pas à la hauteur. Il n'existe ni analyse des risques, ni programmation nationale des contrôles. En définitive, moins de 0,8% des prestataires de formation et 4% des organismes paritaires agréés sont contrôlés, et les manquements les plus courants ne sont presque



jamais sanctionnés. Les juridictions financières recommandent donc de mettre en place une véritable stratégie de contrôle, reposant sur une programmation annuelle et une organisation plus adaptée aux enjeux. La responsabilisation des organismes paritaires, au travers d'un audit de leurs procédures de contrôle interne, est également nécessaire.

Le troisième exemple porte sur le bilan de la réforme des grands ports maritimes de 2008. Cette réforme était nécessaire, mais ses effets ont été modestes et son coût plus important que prévu. L'analyse de l'évolution du trafic des sept grands ports maritimes français montre en effet qu'entre 2007 et 2015, ces derniers ont été distancés par leur concurrents européens. Pour augmenter la compétitivité des ports français, des leviers économiques et organisationnels devront être mobilisés, en développant par exemple la coopération interportuaire. Pour ce qui concerne l'action de l'État, la stratégie nationale de 2013 devrait être révisée pour établir des priorités claires en faveur des ports aux enjeux de portée véritablement internationale.

La qualité de la préparation d'une réforme est cruciale. Il ne s'agit pas pour autant de céder au mirage des planifications parfaites et de détourner pudiquement le regard à l'heure de la mise en œuvre. Comme l'a écrit Winston Churchill, « *que la stratégie soit belle est un fait, mais n'oubliez pas de regarder le résultat* ».

Or les travaux présentés aujourd'hui permettent d'illustrer deux facteurs qui ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre réussie d'un projet. Ces deux éléments sont les suivants : la responsabilisation des acteurs du changement et l'instauration d'un pilotage réactif par les résultats.

Le renouvellement des moyens aériens et navals de la Douane est ainsi le contre-exemple exact d'une responsabilisation réussie des agents. La Cour a constaté à leur sujet une longue et grave série d'erreurs et d'échecs, depuis des avions qui ne sont toujours pas opérationnels cinq ans après leur réception jusqu'à des navires livrés avec un retard important, ou retirés prématurément du service, ou même, pour un, pas livré du tout alors que payé. Les travaux de la Cour ont montré que ces défaillances étaient d'abord le produit d'une culture autarcique de la Douane, qui a persisté à réaliser ces opérations de manière autonome et isolée, alors même qu'elle ne disposait pas des capacités de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage nécessaires. En outre, la direction de la Douane n'a pas été capable de responsabiliser ses services locaux en les contrôlant et en tirant les conséquences des nombreuses erreurs et fautes de gestion constatées.

Enfin, l'exemple de l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux prouve, s'il le fallait, la nécessité d'instaurer un pilotage réactif par les résultats, qui permette de « tirer la sonnette d'alarme » lorsque les objectifs ne sont pas remplis. Mise en œuvre dans la foulée de la loi du 4 mars 2002, cette politique a en effet été dévoyée. Si cette loi institue un droit à réparation des accidents médicaux même en l'absence de faute, ce qui constitue un grand progrès, les résultats obtenus dans le cadre de la procédure amiable ne sont pas à la hauteur. Le nombre de demandeurs demeure modeste au regard de la population potentielle, car les victimes se détournent de la procédure amiable en raison de ses défaillances. Le taux de rejet des demandes est massif et les délais d'indemnisation sont importants, plus longs même que si la victime était passée par une procédure devant un tribunal. Les raisons de ces difficultés sont à chercher dans les défaillances de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), l'établissement public chargé d'indemniser les victimes. Sa gestion est affectée de graves défauts, comme des anomalies comptables et budgétaires, de lourdes



carences dans le recouvrement des sommes dues par les assurances et une approche laxiste des ressources humaines et de la commande publique. Au total, la victime a été trop souvent oubliée par l'institution pourtant chargée d'en protéger les intérêts.

Pour prévenir de telles dérives, les juridictions financières ont souvent l'occasion de rappeler la nécessité, pour les pouvoirs publics, de suivre attentivement les résultats qu'ils obtiennent eux-mêmes ou qu'atteignent les organismes qu'ils financent ou dont ils ont la tutelle. Cela passe notamment par la conclusion et le suivi étroit de conventions fixant des indicateurs et des objectifs réalistes. Cette recommandation figure ainsi dans le chapitre consacré au financement, par les collectivités d'Auvergne-Rhône-Alpes, des opérateurs de spectacle vivant.

*

Mesdames, messieurs,

Je voudrais à présent conclure en rappelant trois messages.

Le premier, c'est que la situation de nos finances publiques demeure fragile et vulnérable, malgré les progrès constatés. Les efforts pour maîtriser les dépenses publiques devront être poursuivis et intensifiés si notre pays veut préserver sa capacité à faire des choix souverains et à rester crédible dans le concert européen grâce au respect de ses engagements. Les rapports de la Cour et des chambres régionales montrent des marges d'efficacité et d'efficience dans nombre de politiques publiques.

Le deuxième message, c'est qu'une modernisation effective de notre action publique est possible. Elle a été engagée dans plusieurs secteurs et peut prendre appui sur des atouts importants, au premier rang desquels se trouvent les compétences et la force de l'engagement de nombreux agents publics, d'une immense majorité d'agents publics. Elle doit se systématiser en prenant en compte les meilleures pratiques.

Enfin, et c'est un message réitéré des juridictions financières : le succès des démarches de modernisation dépend d'une sorte de révolution copernicienne, qui consisterait à prêter plus d'attention aux résultats effectifs de l'action publique, à l'impact des politiques publiques pour leurs bénéficiaires, et à fonder les décisions sur la mesure de ces résultats plutôt que sur le souci d'annoncer systématiquement des mesures nouvelles.

Pour accomplir cette révolution, les pouvoirs publics peuvent compter sur les observations des juridictions financières, qui veillent depuis 1807 sur le bon usage des deniers publics et qui continueront de remplir avec une grande vigilance les missions que leur ont confiées les représentants du suffrage universel.

Je vous remercie pour votre attention.

Je me tiens à votre disposition pour répondre à quelques-unes de vos questions. Sachez qu'un temps d'échanges avec les présidents de chambre concernés par les différents chapitres a été prévu à l'issue de cette conférence de presse, afin de répondre plus en détails aux interrogations que vous pourriez avoir.