



## PRÉSENTATION DU RAPPORT PUBLIC ANNUEL

Conférence de presse  
Mercredi 6 février 2019 – 9h30

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

Mesdames, messieurs,

Soyez les bienvenus à la Cour des comptes à l'occasion de la présentation de notre rapport public annuel.

Je suis accompagné ce matin de Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale, qui remplace à cette fonction Roch-Olivier Maistre, appelé il y a quelques jours à la présidence du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Je veux, à ce titre, saluer le rôle déterminant qu'il a joué, avec ses équipes, dans la préparation de ce rapport.

Sont également présents à mes côtés les présidents des six chambres de la Cour ainsi que, derrière nous, une partie des très nombreuses équipes qui ont contribué à ce travail par essence collectif. Je les remercie de leur énergie et de leur professionnalisme.

Je salue, enfin, les membres des chambres régionales et territoriales des comptes qui ont participé à l'écriture de ce rapport et qui, pour certains, nous suivent en visioconférence ce matin.

\*

La parution du rapport public annuel est un moment important pour notre institution ; au fil du temps, elle est devenue – grâce à l'écho que vous lui donnez - un rendez-vous phare avec les Français, rendez-vous qui s'ajoute, bien sûr, aux nombreux travaux de la Cour qui sont réalisés et publiés tout au long de l'année.

Plus qu'un compte rendu d'activité, ce rapport se veut un exercice d'information, d'explication et de pédagogie à destination du citoyen. Il met en lumière à la fois des politiques publiques bien connues du grand public et des sujets de gestion plus techniques. Il cherche aussi à traiter des préoccupations du quotidien, au cœur de l'activité de nos concitoyens dans les territoires.

En parcourant les 23 chapitres de cette édition 2019, le lecteur découvrira, par exemple, les spécificités de la politique salariale de l'entreprise EDF, les difficultés structurelles de gestion que connaissent les communes défavorisées d'Ile-de-France, le résultat mitigé de la fusion des universités lilloises, ou encore le bilan de la réforme de la gestion des opérations funéraires. Au travers de cet échantillon, il pourra ainsi poser un regard mieux éclairé, nous l'espérons, sur l'action publique et ses marges d'amélioration.

\*

Notre rapport public paraît à l'heure où certains de nos concitoyens expriment, d'une façon inédite, leurs attentes immenses à l'égard de l'action publique et de ses gestionnaires.



Le Gouvernement a souhaité engager un débat de fond sur les réponses à apporter à ces préoccupations anciennes et profondes. La parole est aux Français. Dans ce cadre, les juridictions financières ont un rôle à jouer. Par les travaux qu'elles rendent publics et les constats qu'elles établissent, elles contribuent en effet à la bonne information des citoyens, en leur fournissant des éléments objectifs, étayés, contredits et vérifiés, sur l'emploi de l'argent public, et en s'essayant à des comparaisons internationales toujours utiles, même si elles ne sont pas toujours reproductibles.

Sans s'arrêter aux simples constats, il leur revient aussi, en toute indépendance, d'encourager la transformation de l'action publique, en formulant des recommandations concrètes et opérationnelles, destinées à être utiles aux décideurs. Le rapport présenté ce matin en compte, à lui seul, plus d'une centaine.

\*

J'en viens justement aux trois principaux messages que ce rapport formule.

Le premier porte sur la situation de nos comptes publics. La Cour constate, d'une part, la fragilité du redressement opéré ces dernières années ; elle relève, d'autre part, les incertitudes qui pèsent sur la trajectoire des finances publiques pour les mois à venir.

Dans un cadre budgétaire contraint par l'état de nos comptes, notre pays doit donc amplifier et systématiser la modernisation de ses services publics pour les rendre plus efficaces et plus efficaces. En la matière, des possibilités existent ; elles sont même nombreuses. C'est le deuxième message de ce rapport.

Bien sûr, ce message n'est pas nouveau de notre part, mais il est – je crois – essentiel de le réitérer dans le contexte que connaît notre pays et qui pousse, parfois, à la résignation. Pour redonner du souffle à nos comptes et pour alléger le poids de notre dette, notre rapport identifie – comme l'ont fait ses précédentes éditions - des marges d'économies ou de ressources nouvelles, mises en lumière au fil des chapitres.

Certaines de ces marges sont déjà connues mais les actions tardent à venir ou à porter pleinement leurs fruits. Aussi, notre rapport esquisse-t-il, au travers d'exemples de transformations réussies comme, à l'inverse, de situations d'immobilisme, quelques conditions à remplir pour saisir les opportunités de modernisation de l'action publique qui s'offrent aux décideurs. Ce sera mon dernier message.

Quelques mots, maintenant, sur chacun de ces trois messages, que nous aurons la possibilité d'approfondir, avec les présidents qui m'entourent, à l'issue de cette intervention.

\*

Chaque année, la parution du rapport public annuel est l'occasion de porter une appréciation sur l'état de nos finances publiques ; c'est l'objet du premier chapitre.

S'agissant de 2018, la Cour constate d'abord que le redressement de nos comptes publics semble marquer le pas. Après huit années ininterrompues de baisse, le déficit public s'établirait à un niveau proche de celui de 2017, soit à 2,7 points de produit intérieur brut (PIB), selon la dernière prévision fournie par le Gouvernement. Cette prévision semble réaliste, voire



même prudente, compte tenu des données actuellement disponibles. Elle ne pourra toutefois être confirmée que par les résultats complets de l'exécution budgétaire de l'année 2018, qui seront seulement disponibles à la fin du mois de mars.

Le diagnostic est le même si l'on raisonne indépendamment de la conjoncture économique, c'est-à-dire en analysant le solde structurel de nos comptes. Le déficit structurel devrait se maintenir au niveau atteint en 2017, soit autour de 2,3 points de PIB, selon le Gouvernement. Mécaniquement, cette situation devrait accroître notre dette publique, dont le montant, en 2018, approcherait les 98,7 % du PIB.

Derrière les chiffres, ce qu'il faut surtout souligner, c'est le décalage qui continue de se creuser entre la France et la majorité de ses partenaires européens. La plupart d'entre eux font en effet beaucoup mieux. En moyenne, la dette publique des pays de la zone euro pour 2018 est ainsi inférieure – de plus de dix points de PIB – à celle de la France. La dette publique allemande, pour sa part, n'a cessé de se réduire depuis 2012. Elle approche désormais le seuil des 60 % du produit intérieur brut. Ce pays va ainsi quasiment revenir au niveau de dette qui était le sien – et qui était aussi le nôtre ! – en 2007.

Dans ce premier chapitre, la Cour formule également une appréciation sur l'évolution des finances publiques nationales pour 2019. La situation apparaît, à bien des égards, très incertaine.

La trajectoire inscrite en septembre 2018 dans le projet de loi de finances a été substantiellement modifiée par les mesures d'urgence annoncées en décembre, en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Il ne nous revient nullement d'apprécier le contenu et l'opportunité de ces mesures ; l'analyse figurant dans ce rapport consiste à apprécier leur impact sur les comptes publics.

À ce titre, le projet de loi de finances pour 2019 initialement présenté par le Gouvernement anticipait une dégradation du déficit public, le fixant à 2,8 points de PIB. Elle aurait été temporaire et exceptionnelle, résultant en grande partie de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – le CICE – en baisses de cotisations sociales.

Après le dépôt du projet de loi de finances, des dispositions fiscales et sociales nouvelles de soutien au pouvoir d'achat ont été annoncées. Constituées principalement de baisses de prélèvements, elles représentent un montant proche de 11 Md€.

Pour limiter leur impact sur les comptes publics, le Gouvernement a annoncé des mesures de compensation. Elles contiendraient, selon lui, la hausse du déficit à 3,2 points de PIB. Dans ce scénario, la dette publique française augmenterait toutefois, contrairement à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, promulguée en janvier 2018.

La Cour constate que la prévision de déficit public du Gouvernement, ainsi contenue à 3,2 points de PIB, est soumise à plusieurs incertitudes. J'en citerai trois.

La première tient au fait que le scénario macro-économique défini en septembre 2018 dans la loi de finances initiale présente désormais un risque sérieux de ne pas se réaliser. Il table sur une prévision de croissance à +1,7 % pour 2019. Or, depuis le moment où cette prévision a été élaborée, l'environnement macro-économique s'est dégradé en Europe et dans le monde. Les dernières prévisions de l'INSEE en témoignent : elles anticipent en effet pour 2018 une croissance à +1,5 %, moins élevée que la prévision initiale de +1,7 %.



Deuxième incertitude, si une partie des mesures de soutien au pouvoir d'achat annoncées en fin d'année a été votée en loi de finances, la prévision de déficit du Gouvernement n'intègre pas l'impact des dispositions figurant dans la loi portant mesures d'urgence économique et sociale, estimé à 3,7 Md€, le texte ayant été voté après la loi de finances. Le Gouvernement s'est toutefois engagé à les compenser intégralement ultérieurement. Cela reste à documenter et à concrétiser.

Enfin, pour que la hausse du déficit ne dépasse pas la cible de 3,2 points de PIB, les objectifs de dépense des administrations publiques votés dans les lois de finances pour 2019 devront être parfaitement tenus, de surcroît dans un contexte de ralentissement économique, comme je le précisais à l'instant.

Que retenir, au-delà de ces chiffres ? Que les efforts de redressement engagés par la France ces dernières années semblent s'essouffler. Que, s'agissant de la situation de ses comptes publics, l'écart entre la France et ses partenaires européens se creuse, pouvant mettre en jeu la crédibilité de notre pays au sein de l'Union européenne. Qu'avec des niveaux d'endettement élevés, notre pays s'expose aux conséquences d'une remontée des taux d'intérêt que nous savons inéluctable, même si elle sera vraisemblablement progressive. Et surtout, nous constatons que, faute d'avoir complètement rétabli la situation de nos finances publiques par le passé, les pouvoirs publics ont aujourd'hui moins de marges de manœuvre pour soutenir l'activité du pays et protéger nos concitoyens les plus fragiles.

À court terme, la Cour estime indispensable que le Gouvernement présente, dès que possible, des projets de lois financières rectificatives, pour l'État et la sécurité sociale. Ces textes devraient intégrer, de manière sincère et exhaustive, l'ensemble des mesures annoncées en décembre et les conséquences de l'évolution défavorable de la situation macroéconomique que nous observons depuis l'automne.

Au-delà, le Gouvernement devra aussi actualiser la trajectoire des finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022. Cette loi a été adoptée en janvier 2018, mais certaines de ses dispositions ont été rendues caduques par les décisions budgétaires prises en fin d'année 2018 et l'évolution défavorable de la conjoncture.

À plus long terme, pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires, pour faire baisser les prélèvements obligatoires et pour réduire sa dette publique, notre pays doit accélérer sa transformation. Ce sera mon deuxième message.

\*

Malgré les constats que je viens de formuler, le propos des juridictions financières aujourd'hui ne se veut pas résigné ; il est au contraire volontairement optimiste.

Au travers de nos contrôles, nous avons la conviction que la situation dans laquelle se trouve notre pays n'a rien d'inéluctable. J'en veux pour preuve que certains de nos voisins – j'ai cité l'exemple de l'Allemagne – parviennent, eux, à redresser en profondeur leurs comptes. Nous savons aussi – et c'est là le cœur de nos travaux – que des marges importantes existent en repensant l'utilité de chaque euro dépensé. Or, ces marges sont insuffisamment exploitées.

Le rapport public annuel présente un certain nombre d'exemples à l'appui de ce message, comme nous le faisons chaque année.



Côté dépenses, le rapport explore différentes pistes, celle de la réduction de certains postes de dépenses, de la prévention de dépenses nouvelles, d'un meilleur ciblage des dépenses existantes, de leur partage optimal, voire, parfois, de leur remise en cause.

S'agissant des pistes de réduction des dépenses, le rapport identifie des possibilités importantes résultant de l'amélioration de la gestion des charges de personnel dans les collectivités publiques.

En 2016, la masse salariale par habitant de la commune de Bobigny était, par exemple, supérieure de 34 % à celles des villes de taille comparable. De manière générale, la gestion des ressources humaines de cette collectivité est marquée par des irrégularités, signalées à plusieurs reprises par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Autre exemple lui aussi cité dans le rapport, dans douze communes défavorisées d'Ile-de-France, la durée annuelle légale du temps de travail n'est que rarement respectée. Cette situation expose les collectivités concernées à des charges non justifiées qui grèvent les budgets communaux.

Mieux dépenser aujourd'hui permet aussi parfois de réduire les charges de demain ; c'est le sens du chapitre consacré à la politique de prévention des infections associées aux soins. Des progrès indéniables ont été progressivement réalisés pour limiter les contagions, mais, dans les hôpitaux, un patient sur vingt est encore infecté chaque année. Cette situation, outre ses conséquences parfois graves sur la santé des patients, a aussi des effets financiers pour les comptes publics, estimés à plusieurs milliards d'euros. Aussi, la Cour formule-t-elle des recommandations visant à réorganiser l'action publique dans ce domaine et également à responsabiliser davantage les acteurs concernés.

Il revient aussi aux décideurs d'orienter le mieux possible les moyens publics pour maximiser leur efficacité. La politique des lanceurs spatiaux en est une illustration.

Cette politique revêt un caractère stratégique pour la France et pour l'Europe. Elle s'appuie sur le lanceur Ariane 6, développé dans le cadre de l'Agence spatiale européenne, à l'initiative de la France. Aujourd'hui toutefois, ce lanceur ne constitue pas une réponse suffisante aux défis de la concurrence américaine.

La Cour recommande donc, d'une part, que les pouvoirs publics français mobilisent davantage leurs partenaires européens, pour rendre Ariane 6 plus compétitive et, d'autre part, que cette mobilisation serve à financer prioritairement l'innovation technologique au profit des lanceurs et non leur fonctionnement courant.

La Cour met aussi en évidence que, dans certains domaines, les dépenses n'ont pas toutes vocation à relever du seul secteur public : c'est l'un des messages que porte le chapitre consacré au contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

La Cour y recommande notamment une plus grande participation des professionnels du secteur au financement des contrôles effectués par l'administration. En effet, alors qu'en France, leur contribution représente environ 10 % des sources de financement de cette politique, au Danemark, cette proportion atteint près de 47 %.



Lorsque les acteurs de la dépense sont multiples, il revient aussi aux pouvoirs publics de les fédérer autour d'un modèle économique clair et solide : c'est la recommandation que nous portons s'agissant de la filière thermique développée dans la région Occitanie.

Dans certains cas, ce sont les conditions d'exécution de certaines dépenses publiques qui conduisent à en interroger le principe même. C'est l'interrogation que formule la Cour à l'égard du Mobilier National et des manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie. Dans le chapitre qui leur est consacré, la Cour met également en évidence des défaillances de gestion inacceptables au sein de ces structures.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA, fait l'objet de critiques du même ordre, elle qui a accumulé, entre 2013 et 2017, près de 508 M€ de pertes d'exploitation. Les pouvoirs publics gagneraient, dans cette situation, soit à accompagner une réorganisation de grande ampleur de cette association, soit à envisager la reprise de ses activités par d'autres entités.

\*

Voilà pour quelques-unes de ces réflexions ouvertes par ce rapport en matière de dépenses publiques. Côté recettes, la Cour identifie également des marges de progrès, dans la continuité de nos rapports précédents.

L'une d'entre elle concerne la lutte contre toutes les formes de fraudes sociales et fiscales. La fraude au travail détaché fait par exemple l'objet d'un chapitre spécifique. Il révèle que, si l'arsenal juridique français est aujourd'hui suffisant – on l'ignore assez, d'ailleurs – notre pays a tardé à le mettre en place pour faire face aux différents types de fraudes, parfois très sophistiqués. La Cour recommande également qu'une meilleure utilisation soit faite des outils existants, tant sur le volet des contrôles que sur celui des sanctions.

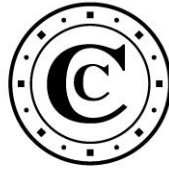
Enfin, faire le meilleur usage des fonds dont bénéficient les projets publics, c'est le sens des recommandations formulées à l'encontre de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement en Outre-mer. La Cour chiffre à 4,8 Md€ le montant reçu de l'Union européenne par la France, entre 2014 et 2020. En contrôlant les plus gros projets financés, elle a constaté de belles réussites mais aussi des difficultés de gestion qui ont conduit au gaspillage d'une partie de cette ressource.

\*\*\*

Ces différents exemples s'ajoutent aux recommandations formulées chaque année par les juridictions financières dans leurs travaux. Aucune d'entre elles ne constitue évidemment à elle-seule une recette miracle, susceptible de dégager des milliards d'euros d'économies. Mais ne dit-on pas que « les petits ruisseaux forment les grandes rivières » ? Et pour parvenir à ces grandes rivières, il faut aussi que le courant soit bien canalisé, c'est-à-dire que les réformes soient correctement et durablement engagées. C'est le troisième message que je souhaite formuler devant vous.

\*

Nous en sommes les témoins lors de nos contrôles : nombre d'organismes publics engagent des processus courageux de transformation. Toutefois, la Cour constate trop souvent leur



caractère incomplet. Pour qu'ils portent pleinement leurs fruits, il faut en effet s'attaquer aux causes des déséquilibres financiers ou aux sources d'inefficience de la dépense.

Le rapport public qui vous est remis ce matin offre notamment trois exemples à l'appui de ce message.

Le premier porte sur le réseau de trains Intercités. Pour enrayer le déclin de ce réseau, l'État a engagé une réforme profonde qui conduira, d'ici 2020, au transfert de 18 lignes aux régions. La Cour note que cette réforme n'a pas traité tous les enjeux auxquels est confronté le réseau : des incertitudes demeurent quant à l'avenir de son modèle économique, atypique par rapport au modèle européen, en particulier face à l'ouverture à la concurrence du secteur qui interviendra à partir de 2023. Très hétérogène, le réseau offre, en outre, une qualité de service inégale. Enfin, les modalités de gouvernance entre l'État, l'exploitant et les régions demeurent, elles aussi, fragiles.

Radio France, qui a fait l'objet de nombreux contrôles de la Cour, constitue un autre exemple. Notre juridiction souligne les progrès accomplis par l'entreprise, dont témoignent ses bons résultats d'audience. Mais la transformation engagée n'est pas allée suffisamment loin pour assainir pleinement la situation de l'entreprise et lui permettre d'affronter les mutations majeures de son activité. Des évolutions de structure restent à opérer, notamment pour réduire ses charges de personnel ou pour moderniser ses relations sociales. Alors que le chantier de réhabilitation de la Maison de la radio entre dans sa treizième année, la situation financière de Radio France demeure donc fragile.

Accompagner la transformation publique en remettant à plat l'activité des services : c'est l'enjeu, enfin, du chapitre dédié aux urgences hospitalières qui réitère des messages récurrents de notre juridiction. Face à une demande qui ne cesse de s'accroître, la Cour constate que 10 à 20 % des recours aux urgences auraient pu être traités en médecine générale. En bout de chaîne, les urgences apparaissent ainsi comme le réceptacle des dysfonctionnements de l'articulation du milieu hospitalier avec la médecine de ville.

Bien sûr, les différents exemples cités tendent à donner le sentiment que les actes tardent à venir quand bien même les causes des difficultés sont, depuis longtemps, identifiées. Pourtant, notre rapport public annuel est aussi l'occasion d'adresser quelques « coups de chapeau » à l'égard de transformations réussies. Nous le faisons cette année sur deux sujets, celui de la réforme des avoirs bancaires et des contrats d'assurance vie en déshérence et celui du service militaire adapté en Outre-Mer.

Le suivi annuel de nos recommandations est aussi pour nous une source de satisfaction ; j'aimerais m'y arrêter un instant.

Le suivi statistique que nous réalisons chaque année montre que 72 % des recommandations formulées entre 2015 et 2017 par la Cour des comptes ont été totalement ou partiellement mises en œuvre par les administrations. Cette proportion est encore supérieure dans les chambres régionales et territoriales des comptes, où elle s'élève à 79 %. Ces chiffres incluent le pourcentage de recommandations totalement mises en œuvre, qui sont nombreuses ; elles atteignent 24 % pour la Cour et 41% pour les chambres régionales.

Vous trouverez à la fin du deuxième tome de notre rapport public annuel de nombreuses illustrations de ce suivi. Nous y constatons par exemple, au titre des recommandations que nous avons formulées par le passé, les progrès réalisés pour renforcer la lutte contre la fraude



dans les transports urbains en Ile-de-France. Nous nous réjouissons aussi du recentrage du dispositif de contrats aidés. Nous saluons, enfin, le transfert aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – les Urssaf – de tâches que le régime social des indépendants n'arrivait plus à assumer.

Je pourrai multiplier les exemples de recommandations totalement mises en œuvre qui sont détaillés dans ce rapport mais vous renvoie à la lecture de son tome deux.

Toutes les recommandations qui figurent dans cette édition 2019 feront d'ailleurs l'objet du même suivi : nous retournerons donc, dans quelques années, constater, dans les organismes et les administrations qui ont été cités, les progrès qui auront été réalisés, ou non.

\*\*\*

Mesdames, Messieurs,

Chacun des chapitres du rapport – et ceux que je n'ai pu citer -mériterait des développements plus longs, tant les enjeux auxquels sont confrontés les services publics et les contraintes qu'ils intègrent pour y faire face sont divers et riches.

Mais c'est à l'objectif de ce rapport que je voudrais consacrer mes derniers mots.

Malgré les progrès accomplis, la situation des finances publiques de notre pays demeure fragile et marquée, en ce début d'année, par de fortes incertitudes. Les rapports que nous publions, année après année, peuvent donner le sentiment que rien ne change. Ce n'est pas notre message ni notre conviction.

Au fil des contrôles que nous effectuons, il nous appartient évidemment de souligner ce qui ne fonctionne pas et de formuler des recommandations utiles pour remédier aux dérives de gestion que nous constatons parfois. Mais notre activité nous conduit aussi à relever les progrès constatés, à identifier les voies nombreuses de transformation de la gestion publique et à observer le professionnalisme, l'engagement et le sens du service des agents qui concourent à la modernisation de l'action publique.

Notre mission d'information et d'explication, nous l'accomplirons cette année encore dans un contexte de plus en plus exigeant, à une époque où la parole publique, quel qu'en soit l'auteur, est mise en doute et où la production d'une information objective, vous en savez quelque chose, est menacée par la propagation de fausses nouvelles. Cette exigence nous invite à un effort permanent de transparence, d'explications, d'écoute, donc d'adaptation de nos pratiques.

Comme celles qui l'ont précédée, l'année 2019 offre donc aux juridictions financières de nouveaux chantiers de transformation. Nous ambitionnons par exemple de faire évoluer notre politique de publication, en continuant d'offrir aux citoyens des supports de communication plus diversifiés, plus pédagogiques et plus innovants encore. Le rapport public annuel qui sera publié l'année prochaine devrait par exemple évoluer, par rapport à la version remise aujourd'hui. Il devrait nous permettre de traiter notamment un thème dominant, en l'espèce, celui du numérique au service de la transformation de l'action publique.

L'ambition de ce rapport demeurera toutefois inchangée : ni tableau d'honneur, ni galerie des horreurs, notre travail vise, avant tout, à formuler des messages sur la transformation des





administrations publiques. La grande diversité des sujets abordés, de la nature des constats formulés et des enjeux financiers en cause est volontaire. Car tous les acteurs publics sont soumis à la même obligation de rendre compte de leur gestion. Car il n'y a pas de petites économies, de petits gaspillages ou de petits progrès.

\*\*\*

Je vous remercie pour votre attention et me tiens désormais à votre disposition, avec les présidents de chambre qui m'entourent, pour répondre à vos questions.