



PRÉSENTATION DU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2020

Mardi 25 février – 17h15
Hémicycle de l'Assemblée nationale

Allocution de Sophie Moati,
Doyenne des présidents de chambre
faisant fonction de Première présidente de la Cour des comptes

Monsieur le Président,
Monsieur le Président de la commission des finances,
Monsieur le Rapporteur général de la commission des finances,
Mesdames et messieurs les députés,
Mesdames et messieurs,

Je vous remercie, Monsieur le Président, de ces mots de bienvenue et de l'accueil que vous réservez cette année encore à notre institution. Ils traduisent la qualité des liens qui unissent les juridictions financières et le Parlement ; sachez combien nous y sommes attachés.

Tout au long de l'année en effet, notre juridiction est mobilisée pour assurer la mission que lui a confiée la Constitution au travers de son article 47-2 : assister le Parlement dans le contrôle du Gouvernement.

À ce titre, l'année 2019 aura donné lieu à des échanges très nombreux entre la Cour et le Parlement : ce sont en effet plus de 400 travaux qui vous ont été transmis, dont 15 rapports réalisés à la demande du Parlement. 2020 augure d'échanges tout aussi nombreux, et nous nous en réjouissons.

*

C'est en ma qualité de doyenne des présidents de chambre de la Cour des comptes que me revient l'honneur de m'exprimer aujourd'hui devant vous.

Vous le savez, Didier Migaud a rejoint la présidence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique il y a un mois, et nous ne savons pas encore qui lui succèdera.

Permettez-moi de lui rendre hommage devant vous, au nom de notre institution, pour la qualité et l'intensité de son engagement au service des juridictions financières et, à travers celui-ci, au service de notre pays et de nos concitoyens. C'est d'ailleurs Didier Migaud qui a supervisé, jusqu'à son départ, la confection et la délibération du rapport qui vous est remis aujourd'hui.

*

La publication de ce rapport est un événement important pour notre institution. Elle nous offre, année après année, l'occasion d'un contact privilégié avec les citoyens et les décideurs publics, au travers d'un exercice d'information, de décryptage, d'explication de l'action publique dans sa très grande diversité.



Et pour demeurer en phase avec les attentes de nos lecteurs – autorités publiques et décideurs bien sûr, mais aussi les citoyens – nous avons fait de ce rapport un produit en constante évolution. C'est particulièrement le cas de cette édition 2020.

Nous tirons en effet des enseignements des échanges quotidiens et des courriers directement adressés aux juridictions financières par nos concitoyens, dont les attentes se sont en quelque sorte précipitées et cristallisées au moment du Grand débat national. Leurs interrogations, leurs attentes, quelles sont-elles ?

- le besoin de plus de transparence et de pédagogie dans la mise en œuvre et les résultats des politiques publiques déployées sur notre territoire tout d'abord ;
- l'importance accordée au coût et à la qualité des services publics financés par leurs contributions, aussi ;
- une plus grande responsabilisation des décideurs publics enfin.

Ces attentes ont inspiré des modifications importantes de notre rapport annuel, tant sur le fond que sur la forme. Permettez-moi d'en dire quelques mots.

S'agissant, d'abord, des thèmes abordés, nous avons souhaité traiter davantage de sujets intéressant la vie quotidienne de nos concitoyens. C'est le cas par exemple des chapitres dédiés aux aides personnelles au logement, les APL, ou à la restauration collective.

S'agissant, ensuite, des messages exprimés, nous nous sommes attachés à ce que les différents chapitres de ce rapport rendent mieux compte de la qualité des services rendus aux usagers.

Cette performance de l'action publique, nous l'apprécions d'ailleurs sur le long terme, grâce à l'exercice de suivi des recommandations auquel nous nous livrons. À chaque chapitre de ce rapport, nous avons ainsi eu le souci de constater le chemin parcouru par les administrations depuis notre dernier contrôle – et il s'avère parfois significatif. Dans le cas des éco-organismes, par exemple, notre rapport met en évidence des progrès indéniables de gestion réalisés depuis de précédents contrôles de la Cour, même si la performance de ces organismes peut être améliorée et leur régulation par l'État renforcée

À l'inverse, bien sûr, nous déplorons parfois l'absence de mise en œuvre de préconisations émises par le passé ; c'est le cas dans l'enquête réalisée sur les abattoirs publics. Malgré les alertes répétées et les recommandations que nous avons formulées depuis les années 1990, leur situation n'a ainsi cessé de se dégrader.

Le restitution complète de notre exercice de suivi des recommandations figure à la fin du tome 2 de ce rapport ; elle montre notamment que, trois ans après avoir été émises, près des trois-quarts des recommandations que nous avons formulées sont partiellement ou totalement mises en œuvre par les entités contrôlées.

S'agissant, enfin, de la structure de ce rapport, l'édition 2020 offre une innovation substantielle : nous avons choisi de consacrer neuf chapitres du rapport à un thème transversal, celui du numérique au service de la transformation de l'action publique.

Autre évolution, la réalisation d'un véritable rapport d'activité, disponible dès les premiers jours de l'exercice suivant, qui permet d'avoir, sous une forme attractive, une vue d'ensemble des travaux des juridictions financières et des moyens mis en œuvre pour les accomplir.



Voilà pour la méthode. J'en viens aux principaux constats formulés dans ce rapport. Ils sont au nombre de trois.

Le premier porte sur l'état de nos comptes publics. La Cour constate que la situation de nos finances publiques s'améliore lentement, trop lentement.

Notre pays se démarque ainsi de beaucoup de ses voisins qui, eux, ont réalisé ces dernières années des efforts de redressement plus conséquents. Et notre retard relatif va perdurer, car l'année 2020 ne permet pas d'entrevoir de réels progrès dans le redressement structurel des comptes français.

Face à cette situation, notre pays dispose pourtant de marges. C'est le deuxième message – et, à vrai dire, le cœur de ce rapport. Au fil des chapitres, nous signalons en effet des situations de mauvaise utilisation de l'argent public. Nous identifions aussi des politiques publiques en faveur desquelles les moyens aujourd'hui mobilisés pourraient l'être plus efficacement. Nous mettons enfin en lumière de bonnes pratiques à généraliser et des exemples de transformations réussies du service public.

En matière de transformation publique, l'outil numérique offre justement d'évidentes marges d'efficacité et d'efficience pour les usagers comme pour les administrations. Il le permet toutefois à condition que soient réunies et prises en compte un certain nombre d'exigences, à défaut de quoi l'action publique s'expose à des échecs coûteux ou à retarder les bénéfices attendus de tels projets. C'est le sens du message formulé dans la partie thématique de ce rapport, à laquelle je consacrerai le troisième temps de cette présentation.

*

Je commencerai par vous exposer la situation de nos comptes publics.

La Cour avait noté, dès juin 2019, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que l'évolution de la situation des finances publiques de la France était préoccupante.

Le constat fait en ce début d'année confirme ce diagnostic : l'amélioration structurelle des comptes publics – c'est-à-dire celle que l'on mesure après avoir retiré les mesures exceptionnelles et l'effet de la conjoncture – devrait ainsi être très faible en 2019 et aucune amélioration n'est prévue en 2020.

Selon les prévisions du gouvernement, le déficit effectif s'établirait à 3,1 points de PIB en 2019. Le déficit effectif serait donc en progression de 0,6 point par rapport à 2018. Cette situation était attendue compte tenu du cumul, en 2019, du crédit d'impôt compétitivité et emploi, le CICE, et des allègements des cotisations patronales qui le remplacent. Au total, ce cumul explique à lui seul un déficit de 0,8 point de PIB.

Ce déficit effectif est aussi supérieur à la prévision établie en loi de finances initiale à 2,8 points de PIB, en raison des mesures décidées à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018. Elles ont conduit à des renoncements de hausse d'impôts et de taxes, à des baisses supplémentaires de prélèvements obligatoires et à des dépenses nouvelles. Malgré certaines mesures en recettes et des économies en dépenses, le coût net de ces mesures est estimé à 9 Md€ en 2019, soit 0,4 point de PIB.



Si l'on neutralise tous les effets des mesures exceptionnelles ou temporaires et les effets de la conjoncture – nuls en 2018 comme en 2019 car la croissance constatée est au niveau de la croissance potentielle – le solde structurel s'établirait à 2,2 points de PIB.

L'amélioration structurelle de nos comptes publics est donc très lente : de 0,1 point de PIB seulement par rapport à 2018 et 0,2 point par rapport à 2017. Conséquence immédiate : la dette publique devrait avoir continué de croître en 2019 pour atteindre 98,8 points de PIB, alors qu'elle était censée reculer selon les prévisions de la loi de finances.

La France a peu tiré profit de l'environnement économique et financier favorable qui prévaut au sein de la zone euro depuis 2015. Elle se démarque ainsi nettement de ses partenaires européens tant en termes de déficit effectif que de déficit structurel et de dette publique.

2019 avait marqué une poursuite, même lente, de l'amélioration structurelle des comptes publics.

2020 marquerait pour sa part un arrêt singulier dans la réduction du déficit structurel. Celui-ci resterait à 2,2 points de PIB, en décalage avec nos engagements européens.

Les pouvoirs publics ont en effet fait le choix d'une accentuation de la baisse des prélèvements obligatoires, ce qui pèse sur le redressement de nos comptes.

La loi de finances pour 2020 prévoit pour près de 10 Md€ de baisse des prélèvements, principalement à destination des ménages avec la baisse de l'impôt sur le revenu et la dernière tranche de suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages. Ces mesures annoncées au printemps 2019 portent à plus de 17 Md€, soit 0,7 point de PIB, le coût des mesures décidées à la suite du mouvement social de l'automne 2018, qu'elles concernent des baisses ou des renoncements à des hausses de prélèvements ou des dépenses nouvelles.

Et ces baisses supplémentaires de prélèvements ne sont pas compensées par un effort de maîtrise accrue de la dépense publique. En conséquence, la dette publique ne refluerait pas. Ce ralentissement puis cet arrêt prévu de la réduction du déficit structurel de la France apparaît singulier, alors que la croissance économique de notre pays est plus favorable que les années précédentes. Il nous écarte de nos engagements européens, mais aussi de la trajectoire fixée il y a tout juste deux ans par la loi de programmation des finances publiques.

Le gouvernement doit présenter au printemps prochain une trajectoire actualisée des finances publiques.

Aussi, la Cour souligne l'importance que celle-ci prévoie une réduction du déficit structurel ambitieuse, cohérente avec les règles européennes et ne repoussant pas en fin de période de programmation l'essentiel des efforts à accomplir. Elle appelle également de ses vœux un renforcement de l'effectivité du cadre pluriannuel, pouvant passer par une révision des règles organiques.

*

Cette trajectoire ambitieuse de réduction de notre déficit n'est pas hors de portée.

Pour redonner du souffle à nos comptes publics, les juridictions financières identifient, rapports après rapports, des marges de manœuvre nombreuses dans le fonctionnement quotidien des administrations publiques et le déploiement de politiques nationales et territoriales. Les



différents chapitres de ce rapport public annuel en constituent autant d'exemples dont nous espérons qu'ils soient utiles aux pouvoirs publics.

La Cour met d'abord en lumière des situations de gestion qui conduisent à une mauvaise utilisation des moyens publics.

C'est le cas du chapitre consacré aux aides personnelles au logement, les APL. Elles bénéficient aujourd'hui à 6,6 millions de ménages, mais leur gestion particulièrement complexe conduit au versement de nombreuses prestations indues ; nous avons estimé le montant de ce « trop perçu » à plus d'un milliard d'euros pour 2018.

Les usagers du service public sont les premiers pénalisés par ces situations de mauvaise utilisation des deniers publics.

C'est le cas des patients traités pour insuffisance rénale chronique terminale, maladie en expansion qui touche près de 88 000 personnes et coûte plus de quatre milliards d'euros à l'assurance maladie. La prise en charge des malades privilégie aujourd'hui pour moitié des modes de dialyse lourds, contraignants pour les patients et coûteux pour la collectivité. La greffe, à l'inverse, qui leur offre un meilleur confort de vie tout en étant moins onéreuse, ne nous semble aujourd'hui pas assez développée.

Des marges financières existent aussi dans les territoires ; notre rapport en offre plusieurs exemples.

Ainsi, entre 2012 et 2017, 45 millions d'euros ont été consacrés par les collectivités territoriales à la desserte aéroportuaire de la Bretagne. Or, sur les huit plateformes bénéficiaires, 80 % du trafic se concentre aujourd'hui sur l'aéroport de Brest. À l'inverse, l'activité des petites infrastructures se réduit régulièrement face, notamment, à la concurrence de l'offre ferroviaire et faute d'une stratégie régionale globale de mobilité.

La solution, bien souvent, tient donc à la capacité des pouvoirs publics à réinterroger, repenser, reconfigurer les conditions et les modalités de leurs interventions.

S'agissant de la restauration collective, l'enquête réalisée par les chambres régionales des comptes auprès de 80 communes a permis d'identifier des pratiques économes de gestion, notamment par le biais de mutualisations et la mise en place de centrales d'achat. Elles permettent d'alléger significativement cette lourde charge pour la collectivité publique, tout en garantissant un service de qualité aux familles.

D'autres bonnes pratiques sont aussi mises en lumière dans ce rapport.

La Cour a voulu par exemple rendre compte de la transformation engagée par le groupe la Poste face aux mutations majeures de l'activité postale. Le volume de lettres à distribuer accuse en effet, années après années, une baisse spectaculaire : de 18 milliards de plis distribués sur notre territoire en 2008, ce chiffre est tombé à 9 en 2018 et sera probablement proche de 5 milliards en 2025. Cette baisse ampute le chiffre d'affaires de La Poste de près de 500 millions d'euros par an et fragilise son modèle économique.

En 2016, la Cour avait donc recommandé des adaptations profondes du fonctionnement et du réseau de distribution postale pour assurer sa pérennité ; elle constate aujourd'hui que ces transformations ont pour partie été engagées, avec la modernisation de son outil industriel, la réorganisation des tournées des facteurs, une écoute plus grande des attentes des clients. Mais, face à l'ampleur des défis à relever, ces transformations devront être amplifiées.



*

Cette capacité d'adaptation du service public aux mutations de la société et aux besoins des citoyens, nous avons voulu en rendre compte au travers de la nouvelle partie thématique de ce rapport, consacrée au numérique.

Ces neuf chapitres, sans offrir de vision exhaustive du sujet, fournissent, je crois, quelques exemples des enjeux et bénéfices liés à la digitalisation du service public, tout en fixant des conditions de réussite exigeantes pour en tirer le meilleur parti.

Notre rapport rappelle d'abord le fort potentiel d'amélioration des services rendus aux citoyens et aux usagers grâce à l'outil numérique. L'informatisation des procédures leur évite notamment de se déplacer en leur offrant par exemple de suivre à distance l'avancement de leurs démarches administratives.

L'outil numérique permet aussi aux administrations de faire des économies. Ainsi, le coût d'instruction d'une demande de logement social en ligne est trois fois inférieur à celui d'une demande effectuée à un guichet physique.

En dehors de ces gains nets, l'essor du numérique permet aussi des redéploiements de ressources publiques bénéfiques aux usagers. À titre d'exemple, le projet de dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme conduit par le ministère de la transition écologique et solidaire pourrait permettre une économie estimée à 6,9 millions d'euros par an à partir de 2022. Surtout, les agents concernés, ainsi déchargés d'un suivi chronophage des dossiers « papier » pourraient alors consacrer davantage de temps à conseiller les demandeurs et à les accompagner dans leurs démarches.

Au fil des exemples, cette partie thématique permet de distinguer les conditions de réussite exigeantes de la transformation numérique. J'en mentionnerai quatre, même si, bien sûr, cette liste n'est pas exhaustive.

- La première, c'est la qualité de l'accompagnement et de la formation des agents chargés du déploiement de l'outil numérique. C'est le sens du chapitre que nous consacrons aux ressources humaines des ministères économiques et financiers.
- La qualité du pilotage des projets informatiques constitue un autre facteur de réussite déterminant. Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale, Sirhen, offre, à ce titre, un contre-exemple lourd d'enseignements. Après avoir investi près de 400 millions d'euros et mobilisé largement ses personnels pour déployer ce programme, le ministère a cessé son développement en 2018, après de trop nombreuses difficultés de pilotage et de gestion.
- Troisième condition, alors que l'illettrisme numérique touche, d'après l'Insee, près de 7 % de nos concitoyens, l'accompagnement des usagers s'avère essentiel afin que l'outil numérique ne crée pas de situations de non recours aux droits. Ce risque, dit de « fracture numérique », se pose tout particulièrement pour les populations fragiles.
- Enfin, pour offrir tous ses bénéfices, le développement de l'outil numérique doit aller de pair avec une remise à plat et, bien souvent, une simplification des procédures administratives. C'est le constat que fait la Cour à l'égard de la gestion des cartes grises, dans le chapitre qu'elle consacre à la dématérialisation de la délivrance de titres en préfecture.



*

Ces différents chapitres mériteraient, bien sûr, des développements plus importants tant les enjeux qu'ils soulèvent sont divers et riches.

Mais c'est sur un message d'optimisme raisonné que je voudrais achever cette intervention. Je l'ai rappelé il y a quelques minutes, la situation financière de notre pays est fragile et la France accuse un retard relatif par rapport à ses voisins qui, eux, ont, pour beaucoup, engagé un véritable redressement de leurs comptes publics.

Toutefois la situation financière dans laquelle se trouve notre pays n'est pas inéluctable, bien au contraire.

Au fil de nos travaux, nous identifions des marges nombreuses d'économies, de réallocations, de transformations des services publics, partout sur notre territoire.

L'utilisation de ces marges peut tout à fait aller de pair avec le maintien voire l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers : un niveau élevé de dépenses en faveur d'un service public n'est pas un gage de qualité de service pour nos concitoyens.

Beaucoup demeure donc à faire pour accroître la performance de nos dépenses, mais les administrations publiques disposent d'une réelle capacité de transformation, d'évolution, d'adaptation aux besoins de leurs usagers. Nous en sommes les témoins privilégiés.

Notre rapport n'est donc pas là pour « épingler » ou « étriller » qui que ce soit, comme nous le lisons ou l'entendons trop souvent, il est d'abord et avant tout un outil d'information des citoyens et d'aide à la décision des pouvoirs publics, dont nous mesurons la complexité des interventions.

Ce faisant, les juridictions financières entendent accompagner la transformation des administrations publiques, les conseiller, mettre en valeur les leçons des succès autant que celles des échecs rencontrés.

Je vous remercie.