

COUR DES COMPTES

Conférence de presse du mercredi 2 mars 2005

Présentation du rapport public annuel

— ♦ —

Allocution de M. Philippe SÉGUIN,

Premier président de la Cour des comptes

— ♦ —

Mesdames,

Mesdemoiselles,

Messieurs,

Je vous souhaite une très cordiale bienvenue à la Cour et je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. C'est la première fois que, moi-même, je prends part à ce rendez-vous annuel de présentation à la presse du rapport public.

Rendez-vous qui n'est lui-même que récent. J'ai personnellement connu une période où la Cour se contentait de diffuser le rapport public et évitait tout contact avec quelque journaliste que ce fût... Puis, l'habitude s'est prise d'inviter la presse pour commenter à son intention le document qui lui était remis.

Nous en sommes aujourd'hui à une nouvelle phase. La Cour ne se contente plus de présenter le rapport public annuel. Elle présente aussi à la presse le résultat de nombre de ses autres travaux désormais également promis à la publication. Et ce ne sont pas moins de dix voire douze ou quinze rendez-vous comme celui-ci qui sont ainsi organisés chaque année.

C'est que la Cour, depuis une vingtaine d'années a profondément modifié son activité et renouvelé parallèlement sa manière de communiquer.

En fait, la Cour sera passée du seul contrôle de la régularité au contrôle de la gestion, avant de se lancer, comme les chambres régionales des comptes, d'ailleurs, dans l'évaluation.

Et c'est devenu une des missions essentielles des juridictions financières que d'apporter un éclairage impartial au débat public.

*

* *

La Cour a ainsi commencé à produire, tout au long de chaque année, des rapports publics particuliers, consacrés à l'appréciation de l'efficience et de l'efficacité de telle ou telle politique publique à partir d'un point de vue thématique.

Et c'est désormais dans ce contexte que la Cour procède à l'exercice toujours attendu du rapport public annuel - ce rapport public annuel longtemps réservé au Président de la République et aux Assemblées, et accessible aux citoyens depuis 1938.

Toutes ces évolutions font en effet que nous ne pouvons plus nous contenter d'épingler quelques pratiques anecdotiques ; il faut désormais appréhender plus profondément les questions, souvent complexes, qui se posent aux pouvoirs publics ou à l'opinion, s'agissant de l'action publique.

Après vous avoir dit ce qu'est le nouvel esprit de ce rapport public annuel, vous ne m'en voudrez pas de m'interroger brièvement, devant vous, sur les autres conséquences à tirer de ces évolutions que j'ai évoquées...

*

* *

1 - La première des conséquences à tirer est claire : pour assurer ses responsabilités avec efficacité et crédibilité, il est impératif que la Cour agisse dans l'indépendance, et que cette indépendance s'exprime dans son positionnement comme dans son action.

L'affirmation de ce principe a pour la Cour trois corollaires : le premier est sa liberté entière de programmation, le deuxième est la recherche d'une libre maîtrise de ses moyens qui préserve son égale distance entre l'exécutif et le législatif, le troisième est sa capacité à exprimer publiquement ses observations quand elle le souhaite.

Dans son principe, cette indépendance ne fait pas débat, comme l'a solennellement rappelé le Conseil constitutionnel, en 2001.

Mais la réalité est devenue plus complexe, plus ambiguë désormais, quand, dans le cadre de la LOLF, nos moyens financiers sont actuellement rattachés à ceux dont nous devons certifier les comptes et contrôler la performance. Les juridictions financières sont en effet regroupées dans un programme lui-même rattaché à une mission dirigée par le ministère de l'économie et des finances. Certains parlementaires ont d'ailleurs souligné ce paradoxe.

Je m'en tiendrai à une simple illustration :

En application de la LOLF, nous allons devoir certifier les comptes de l'Etat. Or que penserait-on d'un commissaire aux comptes qui se trouverait sous l'autorité hiérarchique et la tutelle financière de l'entreprise soumise à ses vérifications ?

C'est un problème de crédibilité.

Pour remédier à cette situation - dans les principes comme dans les faits -, il n'est pas besoin de révolution mais de quelques ajustements. Le fait de rattacher les juridictions financières à ce qu'on appelle le titre un, au même titre que les pouvoirs publics constitutionnels, consacrerait un positionnement institutionnel, à équidistance de l'exécutif et du législatif, conformément à l'esprit de nos institutions.

C'est ce que nous avons demandé.

Qu'on me comprenne bien :

La Cour ne cherche pas là à s'exonérer de ses obligations de transparence et d'efficience ; elle cherche au contraire à contribuer à ce que cette transparence et cette efficience ne soient pas que vanité et acquièrent dans les budgets publics une réalité.

*

* *

La deuxième conséquence à tirer des évolutions que j'ai évoquées n'est pas moins urgente : il s'agit de l'efficacité des interventions de la Cour.

L'absence de suites aux observations qu'elle formule est en effet une légende à laquelle il faut tordre le cou.

Peut-être la Cour est-elle trop modeste pour revendiquer la paternité des nombreuses réformes ou des améliorations intervenues dans l'administration ou dans les organismes après ses contrôles ? Peut-être retient-on davantage les anecdotes et les critiques plutôt que les réformes de fond dont nous sommes bien souvent à l'origine ?

Toujours est-il que contrairement aux idées reçues, nombre de nos contrôles produisent des effets tangibles.

Si on veut s'en convaincre, il suffit de se reporter à la presse de ces jours derniers : les péripéties judiciaires et autres que traverse telle fédération sportive doivent quelque chose à la Cour qui a dénoncé par deux fois, au rapport public, les insuffisances de la gestion de ladite institution. Dans un autre ordre d'idées, l'amélioration de la gestion de telle association de lutte contre le cancer, reflétée par notre plus récent rapport, n'aurait pas été possible sans les contrôles réalisés et les critiques émises il y a plusieurs années.

Il s'agit là d'un type de suites qui est beaucoup plus fréquent qu'on voudrait le croire. Comme les années précédentes, vous trouverez dans le rapport d'activité quelques autres exemples de résultats obtenus. Ils sont loin d'être négligeables : sans se parer des plumes du paon, on doit bien constater que la réforme entreprise de la protection judiciaire de la jeunesse, la réorganisation de la nébuleuse des intervenants dans le domaine du commerce extérieur, la transformation de la direction des constructions navales, les améliorations de l'administration du tourisme sont intervenues après des contrôles de la Cour. De même, nombre de collectivités territoriales ont opéré des modifications dans leurs modes d'intervention sur leurs délégataires de service public après des contrôles des chambres régionales.

Il nous revient de faire connaître ces suites, plus et mieux, tout en reconnaissant qu'il est plus facile d'obtenir une régularisation que la réforme de tout un système ou de toute une politique. Vous trouverez trace de cette vérité dans certaines insertions de notre rapport annuel, notamment en ce qui concerne la question de la « refondation indemnitaire » sur laquelle nous reviendrons dans un instant.

Cela dit, il est vrai qu'il faut faire mieux encore.

Et à cet égard la publication est l'un des moyens de l'efficacité des juridictions financières. Les chambres régionales des comptes le savent bien au travers des débats que suscitent dans la presse et dans les assemblées délibérantes les communications auxquelles elles sont obligées.

Vous l'aurez compris :

Diversifier nos publications, porter à la connaissance de tous des observations, des critiques même ponctuelles, assorties des recommandations correspondantes, vérifier les suites qui leur sont réservées, accroître en même temps le nombre de nos contributions au débat public, voilà ce que sont aujourd'hui les priorités pour la Cour.

De ce point de vue, le rapport annuel qui vous est aujourd'hui présenté marque un pas supplémentaire vers la rénovation de notre politique de publication dont je me faisais précédemment l'écho. Bien loin d'être vidé de son sens par la croissance du nombre des autres publications, le rapport public évolue sans cesse pour constituer à la fois une photographie de la diversité des interventions de la Cour et un panorama des choix faits par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Les deux volumes y contribuent chacun à leur façon : le rapport dit d'activité avec des illustrations concrètes du contenu, des méthodes et des effets des interventions de la Cour, des chambres régionales et de la cour de discipline budgétaire et financière, et le second volume consacré aux observations des juridictions financières elles-mêmes.

*

* *

2 - Le rapport que vous avez entre les mains ne se limite donc pas à un propos d'ambiance. Il permet de vérifier les progrès faits par la gestion publique, d'en relever les insuffisances qui demeurent, et de tracer des évolutions, des perspectives, pour mieux répondre aux attentes, soit à l'occasion de contrôles nouveaux, soit en revenant, plusieurs années après, sur des situations qui avaient déjà fait l'objet de contrôles, de critiques et souvent de recommandations de notre part.

Cette année, en établissant ces observations, ce que nous appelons des « insertions », la Cour a souhaité prendre la mesure de l'écart séparant ce qu'est la gestion publique de ce qu'elle devrait être en situation de performance optimale. Et, dans certains cas, cet écart n'est pas négligeable.

Plusieurs exemples permettent ainsi d'illustrer de graves carences dans les stratégies adoptées, ou hélas souvent dans l'absence d'approche stratégique.

La situation est ainsi préoccupante en ce qui concerne **les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères**. Les investigations ont révélé nombre d'incohérences dans la conduite des opérations, signe d'un défaut de pilotage évident. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle n'est pas récente, et d'autant plus dommageable qu'elle engendre, structurellement, des retards dans les réalisations et des surcoûts substantiels. Les projets de rénovation de l'immeuble du Quai d'Orsay, de celui de la rue La Pérouse ou la réalisation de notre ambassade à Berlin sont des exemples qui étayent largement ces constats.

Il est urgent que le ministère professionnalise sa politique immobilière, en respectant les normes de la profession et en établissant des règles juridiques et techniques qui jusqu'à présent font défaut. S'il ne le fait pas, de réelles inquiétudes planent sur la réalisation de ses projets de révision de ses implantations parisiennes, et plus encore sur sa capacité à répondre au défi de la modernisation de son réseau diplomatique et consulaire. **L'opération de désamiantage du campus de Jussieu** appelle des critiques analogues. Malgré les préconisations faites en 1999 par la Cour, cette opération particulièrement complexe a été menée sans programmation d'ensemble et sans structure de pilotage. Il était clair que la gestion du dossier serait délicate ; on n'a pourtant

jamais réussi à coordonner les différents partenaires de l'opération. La dérive des coûts et des délais n'a pu être évitée, puisque l'opération ne sera pas terminée avant 2012, alors que l'échéance déterminée par les textes est 2008.

Comment ne pas faire les mêmes constats et déplorer l'absence d'objectifs clairs, définis a priori, à l'occasion de l'examen des interventions de **l'Union nationale des associations familiales**, association créée par la loi en 1951, et financée sur fonds publics ? Cette association est une spécificité française qui paraît aujourd'hui très datée, à bien des égards. Des progrès sont certes constatés dans la gestion. Reste toutefois que certaines perplexités demeurent, des carences conséquentes persistant dans la définition de ses missions, dans l'encadrement de son financement et dans le contrôle de son action par les pouvoirs publics.

On pourrait aussi attendre de l'Etat qu'il s'assure que les objectifs qu'il se fixe sont atteints. Or, malgré les efforts consentis pour développer les études et les systèmes d'information, les administrations n'ont pas toujours su créer un centre d'impulsion qui définirait les objectifs de l'évaluation, ses méthodes et avertirait de ses éventuelles limites. Un exemple très significatif, compte tenu des masses financières en jeu – de l'ordre de 1,5% du produit intérieur brut –, en est donné dans le rapport avec **les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi**. Aussi longtemps que ces conditions n'auront pas été remplies, comment s'étonner, qu'en présence d'évaluations trop rares, souvent dispersées et généralement menées *a priori*, les pouvoirs publics ne soient pas en mesure d'apprécier de manière fiable l'impact réel des aides ?

Différent est le cas dans lequel le mode de l'action publique, plus que ses objectifs, est en cause, ce qui contrarie la recherche d'un plein niveau d'efficacité ; c'est l'exemple de **la direction générale de la santé**.

Cette direction a pour mission de proposer les axes d'une politique de prévention et de protection de la santé, puis d'en coordonner la mise en œuvre.

Mais, alors que les préoccupations de santé sont omniprésentes dans le débat public, qu'elles sont portées par plusieurs ministères et huit agences sanitaires, la DGS n'est toujours pas l'élément moteur qu'elle devrait être en matière de santé publique. Elle subit l'éclatement des responsabilités, le foisonnement des textes législatifs ou communautaires, le poids des tâches de gestion, la succession des urgences sanitaires, et finalement son propre manque d'attractivité. Malgré le renforcement de ses moyens et les réorganisations intervenues entre directions, elle n'est pas en mesure d'assumer le rôle de coordination et de programmation stratégique qui devrait être le sien. Ce n'est qu'au prix d'une réorganisation profonde du cadre

institutionnel de la politique de santé, qu'elle pourra véritablement exercer ses missions.

Au demeurant, je me demande si la récente création de la Haute autorité de santé n'est pas de nature à compliquer encore les choses plutôt qu'à les simplifier.

*

* *

Dans d'autres cas, les réformes demeurent inabouties ; tel est le cas de la « **refondation indemnitaire** » que nous citons tout à l'heure, réforme engagée à partir des constats réalisés par la Cour en 1999 et qui soulignaient, entre autres carences, l'absence de base légale de nombreux régimes indemnitaires.

Depuis, un effort de régularisation juridique conséquent a été engagé par les administrations. Mais cette réforme paraît essentiellement formelle et l'on peut déplorer que l'objectif de motivation des personnels et de rénovation de la gestion publique, affiché pourtant par les pouvoirs publics, ne l'ait pas davantage inspiré.

En contrôlant **les comités régionaux du tourisme du Grand-Est**, les juridictions financières renouvelaient un exercice effectué une première fois en 1992. Mais les progrès demeurent en deçà de ce qui était attendu : les actions restent mal maîtrisées, le fonctionnement demeure coûteux et l'efficacité incertaine. La coopération entre opérateurs, d'autant plus nécessaire que la répartition des compétences n'a pas été simplifiée, est encore peu organisée et très insuffisante.

S'agissant du **contrôle des services départementaux d'incendie et de secours**, il faut préciser que la réforme de 1996, dite de départementalisation, visait à rationaliser l'offre de service et à rendre le maillage territorial plus homogène. Le fait est que peu de regroupements ont été réalisés, tandis que les données disponibles en matière d'évaluation de la performance demeurent très parcellaires. Les dépenses des SDIS ont, en revanche, fortement progressé en raison notamment de charges de personnel croissantes. Il est à ce titre intéressant de noter que la réforme menée conduit à accroître le nombre de pompiers professionnels qui doivent limiter leur temps de service pour des raisons de sécurité, mais peuvent utiliser une partie de leur temps libre pour redevenir pompier volontaire. Cet état de fait, s'il trouve une explication dans la motivation des intéressés, ne peut que susciter des interrogations.

La situation financière des SDIS paraît actuellement saine, mais certaines charges à venir exigent vigilance et adaptation des outils, par exemple dans le domaine du contrôle de gestion.

Le rapport aborde aussi des questions techniques tenant à la matière comptable qui restitue des informations précieuses sur la situation des organismes, publics comme privés. S'agissant **des comptes des collectivités locales**, les juridictions financières relèvent une mauvaise application de la réglementation, qui s'explique parfois par son inadaptation. Des progrès sont annoncés dans ce domaine dont les chambres régionales des comptes sont le gardien vigilant, progrès qui seront les bienvenus.

S'agissant **d'EDF**, entreprise singulière à bien des égards, la Cour constate que l'entreprise a réalisé de gros efforts de fiabilisation de ses comptes mais elle observe aussi que les changements de méthode se sont succédé à un rythme rapide. Dans un environnement en très forte évolution, la responsabilité de l'entreprise sera de veiller à ce que les comptes demeurent constamment lisibles et comparables dans le temps.

D'aucuns pourraient s'étonner que la Cour intervienne publiquement sur EDF à la veille de l'ouverture prochaine de son capital. Mais il n'y a, à mon sens, aucun risque de malentendu : l'enjeu de l'intervention de la Cour, - ainsi que celle sur les comptes des collectivités locales que je viens à l'instant d'évoquer -, sur des matières principalement comptables, est la qualité de l'information financière disponible. La Cour apporte une analyse issue d'une longue expérience de contrôle qui ne peut que favoriser la compréhension de la situation de l'entreprise. De ce point de vue, d'ailleurs, elle ne formule pas de critiques majeures et constate au contraire les progrès considérables effectués par EDF depuis plusieurs années.

Ce propos me permet de souligner que la Cour n'intervient pas seulement pour blâmer, mais parfois aussi pour signaler les progrès accomplis ou l'amélioration de la qualité de la gestion publique.

Ainsi, les réformes du **service public de la transfusion sanguine** intervenues au cours des années 1990 ont complètement transformé son organisation. Tout n'est certes pas définitivement réglé : les systèmes de suivi des produits sont perfectibles, l'équilibre financier de l'Etablissement français du sang est à consolider, le statut de plusieurs organismes est à réviser. Mais les efforts successifs de spécialisation des acteurs et de concentration des responsabilités ont permis de créer les conditions d'une plus grande sécurité sanitaire et d'un contrôle renforcé sur les structures intervenantes et de répondre ainsi à ces deux préoccupations majeures.

Ces évolutions paraissent de nature à rassurer et à restaurer la confiance des donneurs de sang potentiels, en apaisant les craintes qui auraient pu subsister en l'espèce.

Dans le cas de **France Télévisions**, la Cour a de la même manière constaté que les préconisations émises lors de ses précédents contrôles avaient été suivies d'effets. La mise en place de la holding a permis de rationaliser l'organisation financière et d'atteindre un niveau plus élevé de performance. Ceci ne signifie évidemment pas que tout va bien : les capacités d'arbitrage et de coordination de la holding sont encore insuffisantes et les stratégies menées sont trop instables, reflétant les incertitudes nées de relations complexes avec un Etat financeur, actionnaire, et tuteur, sans que j'oublie le rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Enfin, le rapport annuel ne serait pas complet sans une incursion dans le champ des **organismes bénéficiant de la générosité publique** qui intéresse particulièrement le public : la Cour a contrôlé **le régime des libéralités**. Elle a constaté en particulier que les organismes bénéficiaires entrent en possession des legs avec un retard considérables, souvent plus de deux ans ; une simplification du régime juridique applicable à ces libéralités, annoncée mais non encore concrétisée, devrait contribuer à pallier ce défaut.

Au terme de ce propos, je demanderai à Mme Claire Bazy-Malaurie, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes et à ce titre coordinateur de la réalisation de ce travail, de bien vouloir répondre à vos questions. Je l'assisterai, dans la mesure de mes moyens.

Le texte de mon intervention va vous être distribué.

Il tiendra lieu de communiqué de presse.