



Présentation à la presse du rapport public annuel

Discours de M. Didier Migaud, *Premier président de la Cour des comptes*

Mercredi 8 février 2012

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour et me réjouis de vous accueillir en si grand nombre à l'occasion de ce rituel qu'est la publication du rapport annuel de la Cour des comptes.

Je l'ai remis au Président de la République hier après-midi et je le déposerai, tour à tour, dans le courant de l'après-midi, sur le bureau de l'Assemblée nationale puis sur celui du Sénat, en séance publique.

Vous le savez, la publication de ce rapport est un moment important dans la vie des juridictions financières, c'est-à-dire des chambres de la Cour et des Chambres régionales et territoriales des comptes. Ce rapport, qui est la publication historique et emblématique de la Cour, presque aussi ancienne qu'elle, est la traduction la plus forte de notre mission constitutionnelle d'information des citoyens. Nos nombreuses autres publications qui s'échelonnent dans l'année concourent aussi à cette mission.

L'édition 2012 du rapport public annuel rassemble cette année 44 contributions de nature variée. Elles reflètent le vaste domaine de contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, en fonction des enjeux identifiés et des contrôles librement programmés. Ces contributions sont issues du travail d'une cinquantaine de magistrats, rapporteurs extérieurs et experts de la Cour et d'une cinquantaine de magistrats des chambres régionales des comptes, parfois dans le cadre d'enquêtes communes. Un certain nombre de ces rapporteurs sont présents derrière moi. Pour rassembler ces contributions, un important travail de coordination a été conduit par le rapporteur général, M. Jean-Marie Bertrand, et son équipe. Je veux leur rendre hommage comme je veux remercier également les présidents de chambre qui m'entourent ainsi que tous les rapporteurs dont les travaux ont nourri ce rapport.

Mon propos ce matin pour vous les présenter se déroulera en trois temps. D'abord, compte tenu des circonstances actuelles, je souhaite préciser devant vous le message de la Cour sur les finances publiques. Ensuite, je vous présenterai le reste du rapport, en insistant sur le suivi de certaines recommandations de la Cour, qui conduisent le plus souvent à des réorganisations administratives. Et j'aborderai cinq thèmes proches des préoccupations des Français, auxquels la Cour apporte un éclairage particulier : l'emploi et la cohésion sociale, la lutte contre la fraude, la santé, l'enseignement supérieur et la recherche, enfin, l'action publique dans les territoires.

I/ Finances publiques et sujets associés

Analyse des finances publiques

Il y a un mois, à l'occasion de la séance solennelle de début d'année, j'ai rappelé quatre orientations et principes fondamentaux à l'aune desquels la Cour examine la situation des finances publiques, et qu'elle a clairement dégagés dans ses précédentes publications :

- le premier est qu'il faut que notre pays s'éloigne aussi rapidement que possible de la zone dangereuse dans laquelle il est entré, en raison de son niveau d'endettement ;
- le deuxième est qu'il importe d'assurer la crédibilité des engagements de la France en matière de finances publiques, ce qui suppose de préciser le plus possible les modalités retenues pour les tenir ;
- le troisième est que les déficits récurrents de nos régimes de protection sociale, sans équivalent dans les autres pays d'Europe, sont des anomalies et doivent être éliminés ;
- enfin, le dernier est que l'effort de redressement doit concerner toutes les entités publiques – Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales – et à la fois les dépenses et les recettes, mais davantage les dépenses que les recettes, en raison du niveau déjà atteint par les prélèvements obligatoires dans notre pays.

L'objectif n'est pas d'assurer l'équilibre budgétaire pour lui-même. L'enjeu fondamental est que nous puissions rester maîtres de nos décisions, et en définitive du destin de notre pays. Permettez-moi de rappeler cette phrase de Paul Valéry : « La plus grande liberté naît de la plus grande rigueur ». Bien des peuples en Europe le mesurent aujourd'hui. Pour rester maître de sa souveraineté, un pays doit être maître de ses finances publiques.

Comme chaque année depuis 2006, la Cour analyse au début de son rapport la situation des finances publiques. Elle s'appuie, pour l'exercice 2011, sur des données encore provisoires, susceptibles d'être révisées. Elle livrera un audit complet sur les finances publiques et leur évolution en juin, au lendemain des élections législatives, dans son rapport au Parlement sur la situation et les perspectives des finances publiques.

En juin dernier, la Cour avait à nouveau relevé l'importance du déficit structurel de la France, c'est-à-dire le déficit corrigé de l'impact des variations conjoncturelles, autrement dit, corrigé des effets de la crise économique. Nous avions conclu que la crise expliquait de l'ordre du tiers du déficit de 2010. Il était, pour le reste, donc pour l'essentiel, de nature structurelle. Ce déficit structurel représentait 5 % du PIB en 2010, c'est-à-dire bien davantage que la moyenne des pays européens. Traduit en euros, le déficit structurel s'élève à environ 100 Md€, puisque notre PIB est de l'ordre de 2 000 Md€.

Notre pays est entré dans la crise avec un déficit structurel qui était déjà de 3,7 % du PIB en 2007, comme un marathonien entrerait dans sa course lesté d'un sac de pierres ; il n'en est pas encore délesté. Pendant plus de trente ans auparavant, le déficit public avait presque toujours été supérieur aux moyennes communautaires, quel que soit le gouvernement en place, y compris pendant les périodes de reprise de la croissance. Dans ses précédents rapports, la Cour a montré la nécessité de faire disparaître ces cinq points de déficit par un effort structurel de redressement, suffisamment rapide et vigoureux, d'un point de PIB par an, soit 20 Md€ par an pendant cinq ans.

Analysant les résultats provisoires de l'année 2011, la Cour confirme, dans le présent rapport, qu'un effort de réduction du déficit structurel a été engagé. Alors qu'il avait été quasi-nul en 2010, cet effort structurel a représenté environ 0,5 point de PIB en 2011. Ce résultat est encourageant, mais il aurait

fallu le double pour s'inscrire dans le processus de redressement dont la Cour a montré la nécessité. A ce rythme, il faudrait dix ans pour revenir à l'équilibre, au lieu des cinq préconisés par la Cour.

Un élément nouveau de l'année 2011 a été le ralentissement de la dépense. Sur la base de son analyse, la Cour conclut que la dépense publique a augmenté de 1,4 % en volume. Sur la période qui va de 2000 à 2010, elle avait cru en moyenne de 2,2 % par an. Toutefois, ce rythme ralenti de la dépense publique a peu contribué à la réduction du déficit structurel, puisque l'accroissement de la dépense a encore été du même ordre que la croissance du PIB.

En fait, la quasi-totalité de l'amélioration structurelle a reposé en 2011 sur les hausses de prélèvements obligatoires, qui ont apporté 11,5 Md€ de mesures pérennes, soit 0,6 point de PIB.

Selon les annonces les plus récentes du Gouvernement, le déficit total de 2011 serait inférieur à sa prévision, qui était de 5,7 % du PIB. Dans son rapport de juin, la Cour n'avait pas mis en doute la possibilité pour le Gouvernement de respecter un tel objectif, voire de faire mieux. Il est cependant encore trop tôt, à ce stade, pour connaître précisément le niveau du déficit public, compte tenu des incertitudes importantes qui entourent encore les comptes des administrations publiques et l'estimation du niveau du PIB en 2011.

En toute hypothèse, ce niveau de déficit, même un peu inférieur à 5,7 % et moindre qu'en 2009 et 2010, demeure trop élevé. Cela signifie que 110 Md€ de dépenses n'ont pas été couvertes par des recettes, soit, par exemple, l'équivalent de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat effectuées pour l'enseignement scolaire, la justice et la défense.

Avec un tel déficit, le montant de la dette publique continue d'augmenter à un rythme dont la prolongation serait difficilement soutenable : fin 2011, la dette publique avoisinait 85 % du PIB. En Allemagne, ce même ratio, a commencé à refluer. Alors qu'il était, il y a quelques années, un peu plus élevé que celui la France, il se situe désormais en-dessous. En Italie, la dette s'élève à 120 % du PIB mais le déficit est mieux maîtrisé, il serait de 4,0 % en 2011. La Belgique connaît un déficit de 3,6 du PIB, les Pays-Bas de 4,3 %. La Suède quant à elle serait en excédent de 0,9 % du PIB pour une dette de 36 % du PIB.

Percevons bien aussi que les étapes qu'il nous reste à franchir pour la réduction de notre déficit structurel seront à la fois plus importantes et plus difficiles que celle déjà accomplie. Après la réduction de l'ordre de 0,5 points de PIB du déficit structurel en 2011, la réduction programmée en 2012 par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale est de l'ordre de 1,25 point. Au total, si ce dernier objectif est atteint, ce ne serait pourtant que 1,75 point de déficit structurel qui aurait été résorbé, sur les 5 points que j'évoquais, ce qui signifie que la plus grande part du chemin restera à parcourir en 2013 et 2014. Ce message, la Cour le renouvelle pour que chacun en prenne la mesure.

C'est d'ailleurs au cours des deux années à venir que doit être accompli l'essentiel de l'effort de redressement des comptes publics, selon le programme de stabilité remis à la Commission européenne/ Il prévoit un déficit public de 4,5 % en 2012 et de 3 % en 2013.

Les prévisions sur lesquelles est fondé ce programme reposent sur le cumul d'hypothèses favorables et les moyens qui seront mis en œuvre pour assurer la maîtrise des dépenses sont insuffisamment explicités.

La Cour avait jugé en juin trop optimiste les hypothèses de croissance retenues pour 2012 et les années suivantes. Le Gouvernement les a progressivement réduites depuis septembre, notamment

pour 2012. Cette prévision vient encore d'être révisée, ce qui est plus conforme à l'analyse de la Cour et confirme, si besoin en était, que les budgets doivent être préparés à partir d'hypothèses suffisamment prudentes.

Dans le présent rapport, la Cour met en évidence l'impossibilité de mobiliser, pour ajuster le niveau des dépenses à la diminution des recettes en conséquence de la révision de la croissance, la totalité de la réserve de précaution, car celle-ci correspond, pour une grande part, à des dépenses obligatoires de l'Etat. Le projet de loi de finances rectificative conforte ce constat : seule une partie de cette réserve a pu être mobilisée et d'autres mesures ont dû être trouvées. Cette opération a par ailleurs pour conséquence que presque toutes les marges de gestion du budget 2012 ont désormais disparu.

Ce que souligne aussi le rapport, c'est que la question de la maîtrise des dépenses demeure essentielle. Le Gouvernement s'est fixé pour 2012 un objectif de limitation de la croissance de la dépense publique à 0,8 %, ce qui constitue une inflexion supplémentaire. Certaines dépenses de l'Etat, notamment sa masse salariale, pourraient cependant se révéler plus élevées que prévu. Pour respecter l'objectif fixé, les dépenses des collectivités locales doivent aussi ralentir, ce qui n'est pas certain. Des mesures complémentaires pourraient être nécessaires en cours d'année.

Le solde primaire en 2012, c'est-à-dire après versement des intérêts de la dette, demeurerait négatif en France, de 1,7 % du PIB, alors qu'en Allemagne, il serait positif à hauteur de 1,3 % du PIB. La décroissance du ratio de dette sur PIB de l'Allemagne se poursuivrait donc, revenant à 81 % du PIB, alors que la dette française poursuivrait encore son augmentation, à presque 90 % du PIB.

L'ajustement doit donc se poursuivre. La mobilisation de nouvelles recettes atteignant ses limites, le volet des dépenses devrait apporter une contribution beaucoup plus importante au redressement des comptes publics.

La limitation de la croissance des dépenses à 0,2 % en volume en 2013, prévue par l'actuel programme de stabilité, constituerait un effort très important. Il implique inévitablement la réduction de la dépense publique dans certains domaines qu'il convient d'identifier. Les mesures envisagées pour l'atteindre doivent être explicitées.

Le recours à des règles générales relatives à la dépense publique ou à la réduction des effectifs ne suffiront pas à cet effort sur la dépense. L'application d'un rabot uniforme par type de dépenses n'est pas recommandée par la Cour. L'effort doit être ciblé : les dépenses inefficaces doivent être identifiées et réduites voire supprimées. A lui seul, l'Etat finance aujourd'hui plus de 1 300 dispositifs d'intervention. Qui peut dire qu'il n'y en a pas d'inutiles ?

La mise en œuvre d'une revue triennale des politiques publiques, le développement de l'évaluation des politiques publiques permettraient de faire porter les efforts sur l'argent public mal dépensé en préservant les dépenses essentielles. La Cour contribue à ce travail et continuera à le faire. Cet effort devra pleinement concerner les collectivités locales, ainsi que les dépenses de protection sociale, ces secteurs ayant été jusqu'ici relativement moins concernés par la maîtrise des dépenses que l'Etat et ses opérateurs.

Certes, les finances locales pèsent peu dans la dégradation globale des finances publiques et leur endettement apparaît dans l'ensemble bien maîtrisé. Toutefois, dans beaucoup de collectivités, la dynamique des dépenses locales retient l'attention : si l'on écarte les transferts de compétence, elles ont augmenté en volume chaque année de 3,6 % en moyenne entre 1999 et 2009. Symétriquement, la fiscalité locale a augmenté elle aussi pour suivre la progression des dépenses : les prélèvements

obligatoires locaux sont ainsi passés de 4,9 à 6,2 % du PIB entre 2002 et 2009. Même s'il a connu une inflexion en 2010, la poursuite d'un tel rythme n'apparaît pas compatible avec la poursuite de l'effort structurel de redressement, qui impose de recourir le moins possible à de nouvelles recettes et de ralentir nettement la progression des dépenses publiques. La masse salariale constitue un facteur important de croissance de la dépense qui devrait être davantage maîtrisé. Le chapitre du présent rapport sur la **gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités locales** illustre les bénéfices que peuvent tirer celles-ci d'une meilleure adéquation entre besoins et ressources humaines. Une meilleure articulation entre les moyens dont disposent les communes et ceux dont disposent les structures intercommunales pourrait être recherchée.

Des contraintes fortes doivent aussi peser sur les dépenses de sécurité sociale. Elles représentent 46 % des dépenses publiques et ne peuvent plus être financées à crédit. Ces dépenses continuent d'augmenter à un rythme trop rapide qui exclut le retour à l'équilibre avant un terme très éloigné. Mettre en œuvre des réformes structurelles pour infléchir durablement la progression des dépenses sociales, sans remettre en cause la qualité de la protection sociale, est un impératif premier et essentiel. Cet effort doit porter en priorité sur l'assurance maladie. Ce n'est en effet que par des mesures d'une ampleur à la hauteur des enjeux qu'elle représente que sera préservé le haut degré de protection sociale de notre pays.

Dans le contexte économique actuel, marqué par des incertitudes et des inquiétudes, il importe d'assurer, de façon rapide, crédible et documentée, la résorption du déficit structurel. A défaut, notre pays demeurera exposé à un risque d'augmentation des taux d'intérêt de la dette qui priverait notre Etat de toutes ses marges de manœuvre budgétaires, déjà plus que sérieusement entamées.

Le redressement doit donc être conduit aussi vite que possible et selon un programme détaillé, crédible, fondé sur des hypothèses réalistes, condition essentielle de la confiance. L'incertitude et l'absence de visibilité sont les ennemis de l'investissement et de l'initiative, donc de la croissance. Un redressement rapide est en tout état de cause moins lourd de conséquences qu'une poursuite de l'endettement. Les pays qui réussissent le mieux aujourd'hui sont ceux qui ont engagé le plus tôt le redressement de leurs comptes publics. Il faut bien entendu l'assortir de mesures de nature à renforcer la compétitivité du pays et assurer un juste partage des efforts.

Dépenses fiscales

Pour contribuer à ce redressement, la Cour recommande depuis plusieurs années la réduction des dépenses fiscales, c'est-à-dire des mesures dérogatoires au versement de l'impôt. Elle avait formulé en 2011 des recommandations dont elle assure cette année le suivi, dans le tome 2 du présent rapport public annuel.

Le coût des dépenses fiscales recensées en 2010 était d'environ 73 Md€, soit presqu'un tiers des recettes fiscales nettes de l'Etat, en hausse de plus de 60 % depuis 2004. S'y ajoutent des dépenses fiscales non recensées que la Cour a identifiées comme telles. La définition de ces dépenses fiscales a été précisée mais l'inventaire demeure incertain. Le chiffrage de leur coût est en moyenne plus robuste mais sous-estime leur croissance d'une année sur l'autre.

Une règle a été établie en loi de programmation des finances publiques, pour stabiliser leur coût. Elle sera vraisemblablement respectée en 2011 et 2012, mais les mesures nouvelles de réduction procurent des gains qui sont pour l'essentiel neutralisés par la croissance spontanée des autres dépenses fiscales. La Cour recommande de réduire fortement le coût de ces niches en réduisant celles qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, au regard de leur coût. En 2013, les mesures votées par le

Parlement, qui représentent 11 Md€ de réduction des niches par rapport à 2010, conduiront à une réduction du coût d'ensemble des niches de 5 Md€, puisqu'entre temps, le coût des niches fiscales a progressé. L'effort doit être amplifié, et viser une réduction de 15 Md€, car les rapports de la Cour comme ceux de l'Inspection générale des finances ont identifié de nombreuses niches dont l'inefficacité est avérée.

Niches outre-mer

J'en prendrai un exemple qui figure dans le rapport public annuel : les défiscalisations dites « Girardin » en faveur de l'outre-mer. Le recours aux défiscalisations constitue depuis de nombreuses années une des voies privilégiée d'intervention de l'Etat en outre-mer. Au lieu d'investir directement, l'Etat accorde une réduction d'impôt à un particulier ou à une entreprise qui en tire un bénéfice fiscal.

La Cour adresse de très sévères critiques à ce dispositif. En premier lieu, les résultats ne sont pas à la mesure des moyens engagés. Pour les investissements productifs, environ seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux seuls « contribuables-investisseurs », alors qu'ils ne courrent presqu'aucun risque. En deuxième lieu, par la complexité de ces dispositions dérogatoires et l'absence d'agrément pour la majorité d'entre elles, les risques de fraude sont élevés. En effet, celles-ci sont difficiles à déceler et requièrent des moyens administratifs importants pour les réprimer, là encore source de coûts pour l'Etat. En troisième lieu, les effets sont souvent contraires à ceux recherchés. L'Etat s'en remet aux choix d'investissements des contribuables qui ne répondent pas toujours à l'intérêt économique des territoires d'outre-mer. Ainsi, des logements ne répondant pas aux besoins de la population, des surcapacités hôtelières, des flottes inutilisées de bateaux de plaisance ont été relevés. Le coût de ces niches a quasiment doublé de 2005 à 2010, passant de 0,7 à 1,2 Md€.

Pour toute ces raisons, et dans le contexte très dégradé de nos finances publiques, la Cour préconise de supprimer les défiscalisations « Girardin ». Si le Gouvernement estime nécessaire de soutenir l'investissement productif et le logement social outre-mer, d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'Etat, doivent être recherchés.

Banque de France

Les questions de finances publiques sont inséparables des problématiques de financement de l'économie nationale, en particulier dans le contexte macroéconomique incertain que nous connaissons. La Banque de France a deux types d'activités : d'une part, elle joue un rôle essentiel en tant que banque centrale nationale et que composante de l'Eurosystème, notamment pour exécuter des décisions de politique monétaire prise par la Banque centrale européenne. D'autre part, elle mène une partie de ses activités pour son compte propre, notamment à travers la gestion d'un portefeuille de titres. Depuis 2004, la taille de son bilan a triplé et sa situation financière s'est améliorée considérablement. Elle a constitué des portefeuilles d'investissement qui sont sources de revenus financiers élevés et croissants. Ses bénéfices lui ont permis de distribuer à l'Etat 1,55 Md€ de dividendes à son actionnaire principal, l'Etat, en 2010.

La Cour estime cependant que, dans l'univers financier incertain où elle se situe désormais, la gestion financière de la Banque devrait donner plus d'importance au long terme et à la sécurité par rapport à la rentabilité à court terme. Un exemple cité dans le rapport est celui de la vente d'un cinquième des réserves d'or, soit 589 tonnes, pour un produit de 9,2 Md€. Cette opération a été lancée en 2004, notamment pour que la Banque de France diversifie ses réserves mais aussi pour que les actifs en devises qu'elle constituerait, dégagent une rentabilité lui permettant d'augmenter le dividende servi à

l'Etat. Dans le contexte où elle a été lancée, cette opération pouvait se justifier. Cependant, elle s'est échelonnée sur plusieurs années, jusqu'en 2009. La remontée considérable du cours de l'or n'a pas conduit la Banque à interrompre son programme de vente, comme l'ont fait d'autres banques centrales. L'objectif d'assurer à l'Etat un dividende élevé a donc conduit à une gestion patrimoniale qui n'est pas vraiment satisfaisante si l'on regarde le long terme.

Sur la gestion de la Banque de France, la Cour constate des progrès intervenus à la suite de son rapport de mars 2005, jugé à l'époque sévère par la Banque. Mais son réseau territorial demeure trop étendu, avec une succursale par département et de nombreuses implantations infra-départementales. Elle dispose d'importants réservoirs de gains de productivité. Elle a par ailleurs continué à mener une politique salariale onéreuse, alors que ses agents bénéficient systématiquement de rémunérations supérieures à ceux du reste de la fonction publique, à poste équivalents. Le coût salarial moyen s'élève à 100 000 € par agent. La Cour recommande à la Banque de modérer les augmentations générales de salaires, d'accélérer la baisse des dépenses sociales et culturelles, d'améliorer la gestion du parc locatif et d'examiner la possibilité de ne pas remplacer deux départs à la retraite sur trois.

**

II/ La Cour utile : suivi des recommandations

J'en viens maintenant aux autres sujets du rapport.

Cette année, nous avons prolongé une tendance forte du rapport annuel qui consiste à donner presque autant d'importance au suivi des recommandations de la Cour qu'aux nouveaux sujets d'investigations. Le suivi dans le temps des effets de nos contrôles est une priorité que traduit le contenu du tome 2 du présent rapport intitulé « les suites ». Vous y trouverez 20 sujets sur lesquels la Cour est revenue, deux ou trois ans après une première enquête, constater les suites données par les administrations à ses constats. Vous verrez que, sur de nombreux sujets, les recommandations de la Cour ont été entièrement suivies ou presque. J'en prendrai quatre exemples :

- les **inspecteurs de l'académie de Paris**, autrefois au nombre de 22, étaient nommés le plus souvent sans qualifications parmi les collaborateurs des ministres et rémunérés par l'éducation nationale pour des missions qu'ils n'exerçaient pas. A la suite des recommandations de la Cour, le corps a été supprimé et les inspecteurs de Paris ont soit quitté le service de l'Etat, soit sont devenus de vrais inspecteurs pédagogiques régionaux dont il faudra veiller à s'assurer qu'ils remplissent leurs fonctions. La Cour de discipline budgétaire et financière a par ailleurs sanctionné le 13 juillet 2011 deux responsables administratifs pour leurs négligences dans la nomination et le suivi des membres de ce corps.
- la **gestion des juridictions administratives**, c'est à dire des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, s'est très sensiblement améliorée. Ces progrès ont permis de faire face à un accroissement important du contentieux tout en réduisant le délai de jugement et en réduisant le stock de requêtes à traiter.
- le **conseil des ventes volontaires de meubles** aux enchères publiques a vu son statut précisé et ses pouvoirs renforcés.
- la **création d'un important syndicat intercommunal en Nouvelle-Calédonie** a été accompagnée par la chambre territoriale des comptes.

Sur d'autres sujets, qui sont les plus nombreux, la Cour a constaté que ses recommandations avaient été prises en compte mais encore insuffisamment suivies. C'est pourquoi elle « insiste ». J'en prendrai quelques exemples :

- la **réforme portuaire de 2008** était nécessaire : après le transfert, à la suite de la réforme de 1992, des dockers, il fallait traiter de la question des grutiers et des portiqueurs. La mise en

- l'utilisation des crédits du **Fonds social européen** est meilleure, mais les financements sont trop dispersés pour que la stratégie du FSE soit lisible.
- sur les **industries publiques d'armement**, les restructurations engagées doivent être poursuivies. L'Etat doit veiller à bien conserver le contrôle effectif des nouvelles structures.
- la Cour a examiné les **grands chantiers culturels** les plus récents mis en œuvre par le ministère de la culture et relève que leur suivi administratif et de financier a connu de nets progrès. Cependant, les résultats en termes de coûts et de délais sont médiocres : en moyenne, les objectifs de coûts sont dépassés de 25% et les retards sont supérieurs à 30 mois. La gestion de ces projets doit encore se professionnaliser, les programmations initiales doivent être plus réalistes et les arbitrages doivent intervenir à temps.
- le redressement financier de **France Télévisions** reste à consolider ; l'entreprise doit accélérer ses recherches d'économies et de synergies, notamment dans le secteur de l'information et des rédactions.
- le retard dont souffre le redressement du budget de la **commune de Pont-Saint-Esprit** dans le département du Gard met en évidence les limites actuelles du contrôle budgétaire assuré par les chambres régionales et territoriales des comptes, ce qui appelle des évolutions pour en renforcer l'effectivité.

Pour chaque recommandation émise dans un rapport public de la Cour, un suivi est effectué après quelques années. Les résultats de ce suivi sont résumés dans un indicateur qui fait apparaître que 72,5 % des recommandations émises sont totalement ou partiellement prises en compte. Cet indicateur a légèrement progressé depuis l'an dernier. Cela montre que les sujets sur lesquels la Cour constate une prise en compte insatisfaisante de ses recommandations sont minoritaires. Elle revient régulièrement sur ces sujets et alertera les citoyens et les décideurs publics aussi longtemps que nécessaire.

Le rapport vous présente quatre sujets pour lesquels la situation a peu ou pas évolué depuis les recommandations de la Cour, voire s'est détériorée. Je voudrais insister sur deux exemples :

- le **régime des intermittents du spectacle** connaît une dérive persistante. Les règles très favorables applicables aux intermittents n'ont pas évolué depuis 2007 et la situation financière du régime géré par l'assurance chômage est donc restée lourdement déficitaire : son déficit, d'1 Md€, représente comme en 2007 un tiers de celui de l'assurance chômage dans son ensemble au profit de 3% seulement des demandeurs d'emploi indemnisés. Des abus permettent à certains employeurs de dissimuler des emplois permanents sous des statuts d'intermittence. La Cour en appelle à une meilleure responsabilisation des acteurs, en augmentant et différenciant les cotisations chômage versées par les employeurs en fonction de leur recours au régime. Elle recommande également, dans un souci d'équité, de rapprocher les règles applicables aux techniciens de celles qui prévalent, par exemple, pour les salariés intérimaires de droit commun dont la situation n'est pas éloignée. Dans le contexte actuel des finances publiques, la pérennité de ce dispositif utile mais hors de contrôle depuis trop longtemps est sans doute à ce prix.
- Enfin, un service unique de **gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat** a été créé comme la Cour l'avait préconisé mais il risque de voir ses missions doublonnées par le maintien de services des pensions dans les ministères, ce qui viderait de sa substance la réorganisation menée et empêcherait les économies d'emplois possibles.

La Cour s'efforce d'être le plus utile possible dans ses travaux : elle n'est pas qu'un facteur de transparence au service de l'information du citoyen, elle est aussi un déclencheur et un

accompagnateur de réformes. Elle s'efforce d'associer à ses constats et critiques des recommandations formulées en des termes les plus opérationnels possible. Son travail systématique de suivi des recommandations illustre aussi cette attention à être pleinement utile et constructive.

**

III/ La Cour proche de préoccupations des citoyens : approche par thèmes

La Cour ne choisit pas les sujets de ses travaux au hasard : elle les programme en fonction des risques qu'elle évalue dans la gestion des différentes administrations publiques, mais aussi en fonction des préoccupations des citoyens. Je vais l'illustrer en abordant cinq thèmes traités dans le rapport annuel de cette année.

1/ L'emploi et la cohésion sociale

Tout d'abord, les sujets de l'emploi et de la cohésion sociale qui préoccupent naturellement les Français.

La Cour a relevé avec satisfaction que ses recommandations ont été suivies à travers la fusion des deux contrats existants en matière de **reclassement professionnel** qui étaient en concurrence l'un avec l'autre et tous deux insuffisamment ciblés sur les salariés les plus fragiles. Depuis la loi du 28 juillet 2011, le contrat de sécurisation professionnelle est devenu l'instrument unique d'accompagnement des reclassements, gérés par un seul opérateur : Pôle Emploi. Cependant, il n'est pas encore assez ciblé sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, et le manque à gagner que le recours à ce type de contrat entraîne pour le financement de la sécurité sociale devrait être compensé.

Concernant le **logement social**, l'indispensable recentrage de l'effort de construction que la situation actuelle des finances publiques rend nécessaire a produit des résultats décevants. En 2009, 75 % des logements sociaux étaient construits là où n'existaient pas de besoins manifestes, et seuls 25 % l'étaient dans les zones les plus tendues. Ces résultats médiocres s'expliquent en partie par les faiblesses dont souffre le système de zonage sur lequel repose les incitations à la construction. Les instruments utilisés sont mal adaptés, parfois même contreproductifs. La connaissance nationale du parc social de logements et son évolution doit s'améliorer, et un nouveau zonage, adapté aux enjeux du recentrage et révisé tous les trois ans, doit être adopté.

La lutte contre la fraude

J'aborde maintenant un deuxième sujet : la lutte contre la fraude. La Cour a examiné le fonctionnement de la cellule de renseignement financier française chargée de la lutte contre le blanchiment, **TRACFIN**. 20 ans après sa création, le travail d'évaluation de ce phénomène n'a pas suffisamment progressé, notamment la typologie des circuits de l'argent sale. TRACFIN doit définir une stratégie claire, lisible par tous les acteurs. Toutes les professions financières n'ont pas intégré les dispositifs anti-blanchiment. Les mutuelles, les intermédiaires en assurance et conseillers en investissement financier, ainsi que les avocats sont peu voire pas du tout impliqués. Les suites pénales demeurent peu nombreuses et sont mal connues ; les sanctions prononcées par des instances professionnelles sont rares. Dans son ensemble, l'appareil répressif demeure trop peu efficace.

La Cour s'est penchée spécifiquement sur un cas de fraude spectaculaire qui a couté 1,6 Md€ de perte fiscale à l'Etat entre l'automne 2008 et le printemps 2009 : la **fraude à la TVA sur les marchés de quotas carbone**, c'est-à-dire les droits à émettre du dioxyde de carbone. Ces quotas peuvent être

échangés de gré à gré ou sur des bourses, dont la principale se situe à Paris et qui est gérée par la société BlueNext. Les fraudeurs ont appliqué le système classique du « carrousel » entre des entreprises situées dans différents Etats membres de l'Union européenne pour facturer de la TVA à des acheteurs sans jamais la reverser au Trésor public. C'est parce que ce marché était jeune et non soumis à une régulation externe que cette fraude a pu massivement prospérer. Alors que la Caisse des dépôts et des consignations et l'entreprise Bluenext ont détecté des opérations suspectes et ont adressé à TRACFIN des déclarations de soupçons, elles n'ont jamais suspendu d'opérations, ni prononcé de mises en demeure ou de suspension de membres du marché. Tous deux ont quelque peu tardé à percevoir l'ampleur systémique de la fraude. Au sein du ministère de l'économie et des finances, des erreurs et des cloisonnements entre services ont entraîné un manque de réactivité. Une telle fraude révèle en outre l'insuffisance de la régulation d'un marché dont les potentialités frauduleuses ont été négligées et l'inadaptation des méthodes de contrôle de l'administration fiscale.

Enfin, le sujet de la fraude a été traité par la Cour à travers un chapitre consacré aux services centraux de l'Etat chargés du **contrôle fiscal**. Leur organisation n'a pas été revue de longue date. Ils doivent évoluer pour assurer l'égalité des citoyens et des entreprises devant le contrôle fiscal. Ils doivent aussi prendre la mesure des nouveaux enjeux présentés par une fraude de plus en plus dématérialisée, internationale et complexe, comme l'illustre l'exemple de la fraude à la TVA sur les quotas de carbone.

Santé

La Cour aborde un troisième sujet : la santé. Je prendrai deux exemples, l'un pour marquer des progrès, l'autre pour mettre en évidence des insuffisances.

La Cour avait évalué la mise en œuvre du premier **plan cancer** et formulé 26 recommandations pour améliorer sa cohérence, son impact et son pilotage. Dans l'élaboration et la mise en œuvre du second plan cancer, la plupart des recommandations ont été prises en compte. Ainsi, la connaissance des facteurs de risque a progressé, les moyens consacrés à la prévention ont été renforcés et l'organisation des soins est en voie d'amélioration, même si malheureusement le nombre de cancers continue d'augmenter. La gestion de l'Institut national du cancer (INCa), dont la création était une des mesures les plus symboliques du premier plan, a été significativement améliorée.

A l'inverse, la Cour dresse un bilan critique de la **périnatalité**, c'est-à-dire les événements survenant pendant la grossesse, l'accouchement et les premiers jours de la vie des nouveau-nés, qui représente un enjeu majeur de santé publique. En 2006, la Cour avait dressé un bilan en demi-teinte des efforts entrepris qui n'avaient pas suffi à amener notre pays au niveau de ceux qui lui sont comparables. Cinq ans plus tard, loin des améliorations espérées, la situation a plutôt eu tendance à se détériorer : la mortalité infantile stagne en France alors qu'elle poursuit sa baisse dans d'autres pays européens. Les causes de cette dégradation ne sont pas suffisamment connues. Pour cela, une amélioration du suivi statistique de la mortalité infantile est nécessaire. Les recommandations de la Cour non mises en œuvre sont principalement celles concernant les populations en situation de précarité ou de handicap, alors que c'est pour ces personnes que se situent l'essentiel des marges d'amélioration des résultats de la périnatalité. Ceci suppose une remobilisation des acteurs locaux, en particulier des agences régionales de santé et des services départementaux de protection maternelle et infantile.

Vous trouverez aussi dans le rapport trois autres chapitres portant sur des sujets de santé : des progrès trop lents dans la **prise en charge des personnes âgées**, l'échec du projet d'informatisation du dossier du patient à **l'Assistance publique – Hôpitaux de Marseille** et le **patrimoine immobilier des hôpitaux** non affectés aux soins.

Enseignement supérieur et recherche

Avant-dernier thème que je voudrais aborder avant de répondre à vos questions, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche. En analysant les comptes et la gestion de **sept grandes universités parisiennes**, ayant chacune pris leur autonomie, la Cour a relevé que si la fiabilité des comptes a progressé, des lacunes inquiétantes demeurent dans les procédures comptables, en particulier dans la connaissance et la gestion du patrimoine, et les dispositifs de maîtrise des risques, notamment l'évolution prévisionnelle de la masse salariale. Les améliorations attendues sur ces sujets sont pour la Cour une condition indispensable de l'autonomie budgétaire et financière dont dispose désormais ces universités.

Dans le rapport figurent également quatre autres sujets d'enseignement et de recherche, les **écoles normales supérieures**, les **réseaux thématiques de recherche avancée**, le **plan réussite en licence** et la **formation initiale et continue des enseignants**.

Territoires

Enfin, je voudrais terminer mon intervention en abordant brièvement plusieurs sujets en lien avec l'intervention de l'Etat et des collectivités locales sur les territoires.

S'agissant de l'intervention de l'Etat, la Cour a examiné le réseau des **sous-préfectures**. Leurs missions principales, notamment la délivrance des titres et le contrôle de légalité, sont en train de disparaître, laissant la plupart d'entre elles sans activités administratives précises. Le sous-préfet conserve un rôle de représentation et de mission mais cette vocation se détache progressivement du ressort territorial de l'arrondissement pour assister les préfets de département et de région. La gestion courante est défaillante : les ressources humaines restent sans perspective, la mutualisation des moyens humains et des tâches est insuffisante, les charges immobilières surdimensionnées et pesantes. Pourtant les marges d'évolution sont très nombreuses pour faire évoluer ce réseau étatique de proximité, auquel le pays est souvent attaché, sans que la présence de l'Etat disparaîsse pour autant. Le réseau doit se moderniser et s'adapter : son découpage devrait être amélioré, les perspectives d'évolution des sous-préfectures les plus petites doivent être clarifiées, la recherche d'économies doit être amplifiée, notamment au plan immobilier. Le parc actuel doit être rationalisé en fonction des missions restantes et des modes de vie actuels.

Par ailleurs, la Cour évoque deux sujets sur lesquels des économies pourraient être avantageusement être obtenues : d'une part, la **prime à l'aménagement du territoire**, versée par l'Etat, dont le rôle est devenu marginal et que la Cour propose de supprimer, et, d'autre part, les **aides d'urgence à l'agriculture** dont l'usage doit être rationalisé.

La Cour a effectué un premier **bilan de la décentralisation routière**, c'est-à-dire du transfert aux départements de 18 000 km de routes nationales d'intérêt local décidé en 2004. Il apparaît que la réforme est plus coûteuse qu'il n'était prévu, à la fois pour l'Etat, avec des indemnités et des sureffectifs temporaires, et pour les collectivités, qui ont supporté des coûts de remise en état du réseau. Le caractère assez marginal du réseau transféré au regard du réseau départemental existant n'a pas incité les départements à préciser leur politique routière, que ce soit en stratégie générale ou programmation pluriannuelle.

En matière ferroviaire, l'analyse des deux premières expériences **d'autoroutes ferroviaires** se révèle à-demi concluante.

Enfin, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes évoquent la situation de certaines collectivités territoriales, en particulier la gestion des **communes balnéaires en Languedoc-Roussillon**, ou le **parc minier Tellure du Val d'Argent** en Alsace.

Je n'ai pas pu évoquer tous les sujets, la **gestion des ouvriers d'Etat** au ministère de la défense, les **contrats de professionnalisation**, la **politique d'aide aux victimes d'infractions pénales** et le **système de retraites de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie**.

Je vous remercie de votre attention et suis prêt à répondre à vos questions, avec l'assistance du rapporteur général et des autres présidents de chambre.