



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

**Présentation à la presse du rapport public annuel 2015**

mercredi 11 février 2015

Mesdames, Messieurs,

Même s'il ne s'agit plus de la seule publication de la Cour, le rapport public annuel reste **la plus emblématique** de sa mission d'information des citoyens et des décideurs publics. L'histoire de cette publication est en effet étroitement liée à celle de notre démocratie.

Pour vous la présenter, je suis entouré d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général, ainsi que des présidents des sept chambres de la Cour. **Je veux remercier** les rapporteurs, nombreux, dont une partie seulement se trouve derrière moi ce matin. J'exprime aussi ma reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à ce travail, au sein des formations collégiales, du Parquet général, et dans les services de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Je salue aussi particulièrement le rapporteur général, qui livre aujourd'hui pour sa part son premier rapport public annuel, ainsi que son équipe.

**La structure** du rapport reste quasi inchangée. Vous retrouverez dans le premier tome les observations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Le second tome présente leur action, ainsi que les suites données à leurs contrôles. Vous retrouverez aussi le code couleur désormais traditionnel qui caractérise l'analyse de ces suites : « la Cour constate des progrès » (vert), « la Cour insiste » (orange), « la Cour alerte » (rouge).

**La place accordée aux insertions issues des chambres régionales et territoriales des comptes** est croissante. Elles représentent près du quart du total. Les thématiques abordées dans ces chapitres comme dans beaucoup d'autres traduisent le souci de couvrir des problématiques et des enjeux proches du quotidien de nos concitoyens : la qualité des services effectivement rendus, les performances réelles, mesurées à l'aune des objectifs des politiques publiques et de la dépense effectuée. Je salue d'ailleurs nos collègues des chambres régionales et territoriales des comptes dans lesquelles cette conférence de presse est retransmise.

Avant d'évoquer les observations et recommandations du rapport public annuel 2015, je veux évoquer rapidement la **contribution des juridictions financières aux efforts de modernisation des services publics**.

Profondément attachées au principe de séparation des pouvoirs, elles sont au service de la République, dans le respect des textes fondamentaux qui régissent leur mission : éclairer les décideurs publics et les citoyens. Elles apportent une contribution indépendante, grâce à une programmation libre de leurs travaux et à la publicité donnée à leurs observations. Elles veulent, de manière constructive, soutenir, dans leurs démarches, celles et ceux qui ont pour objectif d'améliorer l'action publique.



Ainsi, en 2014, la Cour des comptes a rendu publics 63 travaux. Parmi ceux-ci, je signale notamment sept rapports consacrés à des thématiques spécifiques [ainsi de la santé outre-mer ou de la grande vitesse ferroviaire] et treize rapports réalisés dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement [par exemple sur les services à la personne ou la dette des établissements de santé]. 25 référés ont été communiqués aux membres du Gouvernement et 5 rapports particuliers concernant les entreprises publiques ont été mis en ligne.

Les juridictions financières veillent à exercer leur mission avec un haut niveau d'exigence éthique et professionnelle. J'ai arrêté en décembre dernier le recueil des **normes** que les équipes de contrôle doivent respecter, conformément aux règles nationales et internationales en vigueur. Ce recueil comporte en annexe notre **charte de déontologie**. Accessibles sur le site internet de la Cour, ces documents sont désormais connus des organismes contrôlés et leur offrent, ainsi qu'aux citoyens, une garantie supplémentaire. Ils facilitent le bon déroulement des travaux des juridictions financières et représentent aussi, à ce titre, une sécurité pour les magistrats eux-mêmes.

Je rappelle que les juridictions financières portent à la connaissance des citoyens et des décideurs publics des constats, des observations et des recommandations qui sont l'aboutissement de **contrôles sur pièces et sur place**, et de **délibérés collégiaux**. Ils concluent une phase de **contradiction** avec les services publics contrôlés. Ainsi, chaque chapitre de ce rapport est immédiatement suivi des réponses apportées par les membres du Gouvernement [dont deux du Premier ministre lui-même] et les organismes interrogés pendant l'enquête.

Si elles sont plus souvent conduites à souligner les dysfonctionnements, les juridictions financières savent reconnaître les efforts consentis pour améliorer l'action publique. C'est notamment le cas en ce qui concerne la refonte de la carte judiciaire. J'y reviendrai. Le rapport met aussi l'accent sur le suivi des recommandations et développe deux situations en progrès.

Elle est ainsi revenue sur la **gestion des avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence** (estimés respectivement à 1,2 Md€ et 2,8 Md€ en 2013). Elle y a notamment observé qu'à la suite de ses recommandations, les épargnants bénéficient désormais d'une protection renforcée. Mi-2014, **le législateur a largement repris à son compte les propositions formulées par la juridiction**. La prise de conscience des professionnels semble réelle, dans les secteurs bancaires privé et public. La Cour continuera d'assurer un suivi de la mise en œuvre de **ce dispositif, qui doit encore être complété au niveau réglementaire**.

Elle a assuré un tel suivi sur le recours au **chômage partiel**, déjà étudié en 2011 et 2013. À cet égard, **les recommandations de la Cour ont été reprises** dans la réforme introduite par la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013. **Un dispositif renoué et stabilisé – l'activité partielle – a été instauré**, qu'il importe désormais de mieux faire connaître aux PME et d'évaluer.

Même si l'utilité de la Cour ne s'apprécie pas seulement par le nombre de ses recommandations qui sont suivies d'effet, ce nombre augmente en 2014. Sur 1 924 recommandations retracées à la fin de l'année dans notre base de données, sept sur dix ont été partiellement ou totalement mises en œuvre (six sur dix en 2013). Le rapport expose en



détail le suivi que nous faisons de nos recommandations. L'année prochaine, la Cour distinguera leur suivi partiel et leur suivi complet.

\*

Ces propos préliminaires achevés, j'en viens aux **messages portés cette année par le rapport de la Cour** :

1. Un décalage est observé entre les annonces, les engagements et les résultats réellement obtenus. Il est préjudiciable à la crédibilité des politiques publiques.
2. Certains services publics doivent être gérés avec un niveau d'exigence plus élevé.
3. Des marges d'économies et d'efficience existent et peuvent être mobilisées pour le redressement de nos comptes publics, mais aussi pour des politiques publiques mieux ciblées, plus adaptées aux besoins et aux attentes de la société.

\*

Nous accumulons les déficits depuis près de quarante ans [depuis 1974 sans discontinuer s'agissant du budget de l'État]. Le chômage atteint des niveaux inquiétants. La part de nos dépenses publiques dans le PIB est parmi les plus élevée sans que les résultats soient à la hauteur. Dans ce contexte, l'effort devrait être plus résolu en faveur d'une gestion plus rigoureuse des finances et des services publics. Il doit être davantage tourné vers la recherche d'efficacité.

Au sein des administrations d'État, des administrations locales et de la sécurité sociale, les décideurs publics sont les garants de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique qu'il leur appartient de préserver. Or, **cette année encore, dans son rapport public annuel, la Cour observe, à de nombreuses reprises, un décalage entre les engagements pris, les objectifs affichés, les moyens qui leur sont consacrés et les résultats obtenus. C'est le premier message de la Cour.**

**La confiance dont jouit notre pays dans les instances politiques, économiques et financières, aux niveaux européen et international, n'est pas infinie : elle est étroitement liée à la crédibilité de sa politique budgétaire.** L'actualité récente montre que les débats sont nourris quant à l'approche à retenir dans un contexte encore difficile, et alors que les dettes publiques de plusieurs États européens, dont le nôtre, continuent de se creuser.

**Le rôle de la Cour des comptes n'est pas de trancher ces débats.** Il n'est pas de se substituer aux pouvoirs publics dans la prise de décision, les choix à retenir ou les engagements à prendre vis-à-vis de nos partenaires. En revanche, **le rôle de la Cour est bien d'informer le citoyen et les décideurs publics** sur la situation et les perspectives des finances publiques, et le respect des engagements pris.

Pour ce faire, les magistrats de la Cour partent des engagements internationaux de notre pays et des éléments contenus dans les lois financières votées par le Parlement – la loi de programmation des finances publiques, la loi de finances initiale, la loi de financement de la sécurité sociale et les lois de finances et de financement rectificatives. Les rapports de la Cour s'appuient aussi sur les données issues de la statistique publique, nationale et



européenne, ainsi que sur les hypothèses et les résultats communiqués par le Gouvernement.

**La Cour fonde ainsi son appréciation sur une réalité observable.** Comme chaque année, dans un chapitre de son rapport public annuel, la Cour livre à nos concitoyens son appréciation sur la situation des finances publiques. Deux grandes observations s'en dégagent :

- le mouvement de réduction des déficits s'est interrompu en 2014 ;
- la capacité de la France à tenir ses engagements reste incertaine en 2015.

Le chapitre consacré aux finances publiques met en évidence le **dérapiage des prévisions successives de déficit public pour 2013 et 2014**. Depuis plusieurs années des annonces peu réalistes se sont succédé, fondées sur des hypothèses trop optimistes, affichant des objectifs inatteignables et aboutissant à des engagements non tenus. Le mois dernier, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour, j'ai salué l'opération « vérité » de septembre 2014, par laquelle **le Gouvernement a [tardivement] reconnu la réalité de l'ampleur des déficits**.

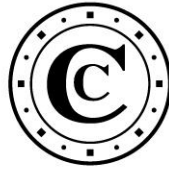
Les résultats de 2014 devraient s'avérer meilleurs que la prévision de 4,4 % inscrite dans la loi de finances de décembre 2014. Mais, quand bien même se rapprocheraient-ils de 4,1 %, cela resterait supérieur aux 3,6 % prévus initialement. En tout état de cause, ils ne marqueraient pas une amélioration par rapport à 2013, au contraire de ce qui se passe dans tous les autres pays de l'Union européenne dont le déficit dépasse 3 %.

Malgré un objectif de réduction du déficit limité par rapport à celui prévu initialement en 2014, **la capacité de la France à tenir ses engagements reste incertaine pour 2015**. La Cour identifie en effet plusieurs risques, en dépenses comme en recettes, liés notamment aux perspectives de baisse de l'inflation.

**Un premier risque pèse sur la réalisation des 21 Md€ d'économies annoncées en avril 2014.** Ces économies sont conçues, je le rappelle, non comme une diminution de la dépense publique mais comme un effort de ralentissement par rapport à son évolution tendancielle. En pratique, les conséquences attendues de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales demeurent hypothétiques : rien ne garantit qu'elles se traduiront par des réductions de même ampleur des dépenses locales. Par ailleurs, une partie des autres économies prévues ne devraient pas être au rendez-vous. C'est notamment le cas de celles liées à la non-revalorisation de rémunérations et de prestations sociales versées par le secteur public, en raison d'une inflation en baisse.

**Un second risque pèse sur le montant des recettes fiscales attendues pour 2015.** Le risque ne se situe pas, comme les autres années, sur la croissance ou les hypothèses d'élasticité des recettes fiscales, mais là encore sur l'inflation prévue. Les lois financières s'appuient sur une hypothèse de 0,9 % largement supérieure aux dernières prévisions. La Commission européenne envisage ainsi une inflation voisine de 0 % pour la France.

Les pouvoirs publics doivent se pencher sans tarder selon nous sur les enjeux que soulève la période actuelle de très faible inflation. Elle remet en cause les perspectives d'équilibre des finances publiques et le cadre budgétaire triennal sur lequel reposent notamment le budget de l'État et l'ONDAM. La très faible inflation diminue mécaniquement certaines



charges (carburant, chauffage) et elle a un impact indirect sur d'autres dépenses de fonctionnement. Cette marge doit être impérativement mobilisée non seulement pour couvrir les dépenses supplémentaires nouvelles décidées en cours d'exercice mais aussi pour compenser la perte de recettes fiscales engendrées aussi par cette très faible inflation. Si les risques identifiés se concrétisent, **le retour sous le seuil de 3 % du PIB en 2017 sera probablement compromis**. À cet horizon, la dette publique pourrait approcher, voire dépasser 100 % et l'équilibre structurel des comptes publics serait encore repoussé au-delà de 2019. Attention à ne pas se laisser abuser par le très faible niveau des taux d'intérêt auxquels l'État se finance actuellement : la dette supplémentaire que nous continuons d'accumuler va devoir être financée et refinancée pendant de nombreuses années. Et elle ne le sera vraisemblablement pas aux taux exceptionnellement bas que nous connaissons aujourd'hui. Ces déficits et cette dette supplémentaire pèseront lourdement sur les générations futures et sur les marges de manœuvre des gouvernements dans l'avenir.

**Le rééquilibrage durable de nos finances publiques dépend des choix de politique économique susceptibles de renforcer le potentiel de croissance de l'économie.** Il implique de faire aussi des choix clairs pour une organisation plus performante des services publics, une meilleure répartition des compétences et des moyens. L'ensemble de ces choix ne s'imposent pas au nom d'une contrainte, subie ou importée – j'ai déjà eu l'occasion de le dire. Ils s'imposent, si j'ose dire, de l'intérieur si nous voulons **préserver notre souveraineté**, c'est-à-dire précisément **notre capacité à faire des choix**. Les politiques de rabout ne peuvent pas tenir lieu de stratégie de redressement des comptes publics.

Dans le rapport public de cette année, la Cour s'interroge à plusieurs occasions sur la cohérence de l'action de tel ou tel organisme public avec les objectifs visés. Parfois même, elle met en doute la conduite de l'action publique, au regard des objectifs qu'elle est censée remplir. Ce sont en effet les résultats atteints par une politique publique qui garantissent sa crédibilité. Nos concitoyens sont attentifs à ce que les intentions et les annonces soient suivies d'effets. Ils ne confondent pas qualité du service public et quantité de dépense publique. Ils veulent une cohérence entre les intentions et les actions. Ils exigent, à juste titre puisqu'ils y contribuent financièrement, que l'action publique débouche sur des résultats tangibles et concrets, dans la vie de tous les jours. Cela est encore loin d'être le cas, au regard des crédits consacrés dans beaucoup de domaines.

La Cour insiste notamment cette année sur l'efficacité de certains services publics du point de vue des citoyens. De nombreux sujets abordés touchent à la vie quotidienne des habitants, que ce soit les transports, l'eau, l'électricité, l'emploi, le sport ou la vie étudiante.

Prenons d'abord le cas des **agences de l'eau**. Elles sont le principal financeur de la politique de l'eau en France. Entre 2007 et 2012, elles ont accordé 14,9 Md€ d'aides afin de soutenir des projets destinés à protéger les ressources en eau. Pour financer ces aides, elles collectent des taxes, appelées redevances, auprès des usagers de l'eau. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 rappelait l'application du principe selon lequel c'est le pollueur qui paie. En réalité, la Cour constate que **les redevances sont largement déconnectées du principe « pollueur-payeur »**. Elles sont essentiellement acquittées par les particuliers alors que les acteurs économiques – les agriculteurs et les industriels – ne sont pas taxés en proportion des dommages qu'ils causent à l'environnement. Par voie de conséquence, leur effet incitatif pour développer des techniques de production moins polluantes ne joue pas.



Deuxième exemple : **l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence**. Dans les faits, **le bilan est contrasté**, notamment en raison de la rigidité qui pèse sur les prix. Je vous invite à prendre connaissance de l'infographie qui figure dans le dossier de presse, qui résume visuellement les causes de cette rigidité des prix. Au total, **les fournisseurs alternatifs d'électricité ont en effet peu de marge de manœuvre pour construire des offres susceptibles de concurrencer EDF**. Plusieurs dispositions du projet de loi sur la transition énergétique, en débat au Parlement, vont dans le sens des préconisations de la Cour.

La gestion des **trains Intercités** offre un exemple d'atermoiement entre volonté affichée de réforme, et indécision persistante et préjudiciable au service public. Je veux tout d'abord préciser que, contrairement à ce qui a pu être suggéré, la Cour ne recommande pas de supprimer ce réseau. Elle appelle au contraire à sortir de l'impasse, précisément pour lui offrir un horizon pérenne. Depuis trois décennies, l'essentiel de la stratégie de la SNCF concernant ces trains a été, avec l'accord implicite de l'État, d'en réduire le nombre. Elle a progressivement supprimé les liaisons les plus déficitaires, à mesure que se construisait le réseau de lignes à grande vitesse. Cette préférence systématique pour la grande vitesse ferroviaire a été illustrée dans le récent rapport public qu'y a consacré la Cour. Affichant en 2010 la volonté de revenir sur cette orientation, l'État a mené une **réforme en « trompe l'œil »**, avec un financement en circuit fermé : l'État prélève des taxes sur la SNCF pour alimenter la subvention versée à cette entreprise publique pour réduire le déficit d'exploitation des trains Intercités. Pendant ce temps, le réseau reste inadapté, le matériel se dégrade et les investissements ne sont réalisés que dans l'urgence. La Cour recommande d'inclure les trains Intercités dans un schéma national de services de transport voyageurs, afin d'en enrayer le déclin et de définir les conditions de leur pérennité.

**La politique de lutte contre le dopage dans le sport** est une quatrième illustration d'action peu cohérente avec les objectifs qui lui sont assignés, dans ses trois volets : contrôle, prévention, et lutte contre les trafics de produits dopants. D'une part, la politique de contrôle n'est pas assez différenciée et sélective selon les publics. Dans le même temps, l'agence de lutte contre le dopage n'investit pas suffisamment dans la recherche, alors que les évolutions des pratiques de dopage sont rapides. D'autre part, la politique de prévention n'a pas été pilotée depuis des années, ce qui a conduit à une implication très inégale des fédérations et à l'obsolescence des principaux outils existants. Enfin, la lutte contre les trafics pâtit d'un déficit de coordination interministérielle et d'échanges d'informations.

Dans un contexte économique difficile, des signes de défiance sont perceptibles, à l'égard du secteur public. C'est pourquoi, dans son **deuxième message, la Cour veut insister sur l'impératif de rigueur et d'exigence qui s'impose aux agents et aux services publics**. Chacun d'entre nous, acteurs publics, doit faire en sorte que son comportement soit conforme aux normes professionnelles, à l'éthique, et à la déontologie des métiers qui sont les siens.

La Cour a voulu rendre publics des cas et des situations qui appellent **plus de rigueur et plus de retenue dans l'usage des deniers publics ou dans les comportements, sans préjudice des irrégularités qu'elle pourra constater et qui pourraient être sanctionnées par ailleurs**. Ces situations concernent aussi bien les institutions que les établissements, les collectivités et les agents publics.

Dans son rapport, la Cour évoque d'abord la mise en place dans le secteur public d'un dispositif importé du secteur privé : l'attribution gratuite d'actions aux **salariés de CDC**



**Entreprises**, filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations. Dans une entreprise publique gérant des fonds publics, cette situation, apparue fin 2007, constitue une « dérive » choquante. Le montant des dividendes perçus à partir de 2010 par les 60 salariés concernés s'est avéré sensiblement plus élevé que prévu lors de la mise en place du plan. Il a atteint un total de 8,3 M€. Le dispositif a pris fin pour l'essentiel en 2013, dans le cadre de la création de la Banque publique d'investissement et de l'apport des actifs de CDC Entreprises à Bpifrance. À cette occasion, la Caisse a racheté les actions gratuites encore détenues par les salariés pour un montant total de 7,2 M€. Certains dirigeants ou cadres de CDC Entreprises ont bénéficié, dans le cadre de ce rachat, de produits de cession sans lien avec la vocation initiale « *d'intéressement* » liée au dispositif. CDC Entreprises a ainsi fait preuve, à l'égard de sa maison-mère, d'une **transparence insuffisante**. La Cour constate des **failles dans la gouvernance interne de la Caisse des dépôts**, et dans sa capacité à connaître et à gérer les rémunérations dans ses filiales. Elle relève les **risques d'une gouvernance sans contrôle externe**, dans la mesure où les organes de gouvernance de CDC Entreprises se composaient uniquement de représentants de la Caisse des dépôts et de dirigeants de CDC Entreprises. Au regard du caractère tout à fait anormal de l'ensemble de cette situation, **la Cour de discipline budgétaire et financière a été saisie par le Procureur général**.

Par ailleurs, la Cour a procédé à un contrôle de suivi sur le **Conseil économique, social et environnemental**. Dans son rapport public de 2010, elle avait notamment relevé la situation préoccupante de la **caisse de retraite** des anciens membres du Conseil, dont elle avait demandé une réforme de fond. Le Conseil a procédé à une **réforme partielle de ce régime spécial** en augmentant les cotisations, en supprimant les bonifications familiales et en réduisant le montant des pensions. La Cour estime toutefois que ces mesures demeurent **insuffisantes** si l'on veut assurer, sur le long terme, l'équilibre d'une caisse qui fait peser un risque de 200 M€ sur les finances publiques. Elle insiste par ailleurs sur les **marges de progression qui demeurent dans la gestion du personnel**. Elle souligne à nouveau la **nécessité d'appliquer au CESE le cadre budgétaire et comptable publics de droit commun**.

Cette exigence de rigueur concerne aussi les collectivités territoriales. 13 chambres régionales des comptes ont examiné plusieurs **contrats de partenariats** signés par des collectivités territoriales depuis 2004. Ces partenariats public-privé vont du simple contrat d'éclairage public communal aux grands stades rénovés dans la perspective de l'Euro 2016. À partir de ces enquêtes locales, la Cour attire l'attention des décideurs publics sur plusieurs points. La mise en œuvre des contrats ne permet pas encore, **faute de recul suffisant**, de trancher la question de la performance réelle de ce mode dérogatoire de gestion des services publics par rapport à des formules plus classiques de la commande publique. Mais les **risques** liés au recours à cet outil dérogatoire de la commande publique ne doivent pas être sous-estimés, notamment au regard des règles de la concurrence, qui imposent notamment l'égalité de traitement des candidats. Dès lors, la Cour a souhaité recenser les **conditions qui devraient à l'avenir être réunies pour qu'un contrat de partenariat se justifie**.

La Cour s'est également penchée sur les **compléments de rémunération dont bénéficient les fonctionnaires d'État outre-mer**. Ces compléments sont censés prendre en considération des sujétions spécifiques liées à leur affectation, garantir l'attractivité des postes, et compenser le surcoût de la vie outre-mer. Le système repose aujourd'hui sur un **inextricable maquis législatif et réglementaire et sur des justifications qui peuvent apparaître souvent dépassées**. Ses **effets pervers** sont nombreux : les « sur-



*rémunérations* » ont été étendues aux fonctionnaires territoriaux titulaires et pèsent ainsi sur les budgets des collectivités concernées ; elles semblent avoir des conséquences inflationnistes sur les prix ; elles bénéficient parfois indifféremment à des agents pourtant placés dans des situations très différentes. Une réforme de ce système à bout de souffle est souhaitable. Elle devrait se traduire par une **simplification et une clarification juridiques, par un alignement sur les vrais différentiels de prix avec la métropole** et par une **limitation du dispositif aux zones les moins attractives**. La réduction des majorations de traitement au niveau réel du différentiel de prix entre outre-mer et métropole permettrait de **dégager des marges de manœuvre pour des actions plus utiles à nos concitoyens ultramarins**.

Au-delà des irrégularités et des dysfonctionnements que la Cour a pu relever en matière de gestion des ressources humaines de l'administration, des marges d'amélioration existent. La Cour l'a constaté en revenant sur la **gestion des chercheurs**. Elle observe des progrès dans l'accueil des jeunes chercheurs. Le « *plan carrières* » lancé en 2009 a amélioré le déroulement de carrière des chercheurs. Mais **des insuffisances persistent** à plusieurs égards. Le **recrutement des chercheurs statutaires** devrait être davantage en phase avec les priorités nationales. Le **déroulement des carrières** reste discontinu et dépend peu de l'évaluation individuelle. Les **perspectives d'évolution et de mobilité** restent très limitées. La **politique de rémunération** pourrait gagner en cohérence.

\*

**Des marges d'économie, d'efficacité et d'efficience existent, et doivent être davantage mobilisées : c'est le troisième et dernier message de la Cour.**

Les travaux des juridictions financières sont l'occasion de constater que l'innovation, la prise de risque, la volonté de simplifier, que les agents publics eux-mêmes aimeraient incarner, sont souvent entravées. Elles sont entravées par des mécanismes de décision trop verticaux, des coordinations interministérielles défailtantes, des lourdeurs administratives que parfois aucune loi ni décret ne prévoit, ou que la sédimentation des dispositifs a rendu contre-productifs.

**Le maillage des services publics doit mieux répondre aux besoins et aux attentes.**

Je veux d'abord évoquer **le réseau des œuvres universitaires et scolaires**, dont la modernisation apparaît indispensable, à la fois au regard de l'offre territoriale, des choix d'investissements, de la simplicité et du ciblage de son action. D'une part, en matière de **logement étudiant**, l'offre reste insuffisante et mal répartie. D'autre part, la **gestion des bourses** fait intervenir une succession d'intervenants mal coordonnés : les CROUS, les recteurs d'académie, la direction régionale des finances publiques et les établissements d'enseignement supérieur. La complexité de ce circuit est de nature à déresponsabiliser les acteurs, notamment les établissements du supérieur, chargés de contrôler l'assiduité des boursiers. Enfin, la **restauration universitaire**, devenue une prestation déficitaire, repose sur un modèle économique discutable. **Une réorganisation du réseau et de ses modes de gestion est nécessaire pour répondre à des enjeux financiers préoccupants, mais aussi à des besoins qui ont évolué.**

Le réseau des seize **trésoreries auprès des ambassades de France** fournit un deuxième exemple de rationalisation possible, et même nécessaire. Rattachées à la Trésorerie générale pour l'étranger et à la direction générale des finances publiques, leur coût de





fonctionnement compte parmi les plus élevés de l'ensemble des services de l'État à l'étranger. Le ministère des finances justifie le maintien de ce réseau par le traitement d'opérations spécifiques et n'envisage d'évolutions que très prudemment et très lentement. Pour la Cour, cette spécificité n'est pas avérée en raison de l'existence de circuits alternatifs de paiement. **La mise en extinction définitive de ce réseau devrait être rapidement programmée et sa réalisation achevée à brève échéance.** Si les masses budgétaires en jeu ne sont pas énormes, ce dossier est révélateur des lenteurs dont les administrations font trop souvent preuve pour s'adapter et réaliser des gains d'efficacité parfaitement accessibles.

### **Un service public de qualité passe parfois par une refonte des cartes administratives.**

La nécessité d'un meilleur maillage territorial vaut bien sûr aussi pour l'action locale, qui gagnerait à une meilleure répartition des missions et à des moyens entre collectivités et entre niveaux de collectivité. **La gestion des services d'eau et d'assainissement** l'illustre parfaitement. La carte intercommunale des services d'eau et d'assainissement n'a que peu évolué depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010. Ainsi, la France compte 31 000 services d'eau et d'assainissement, dont 22 000 gérés en régie. Symboles d'une gestion communale de proximité, près de 92 % des régies concernent un territoire de moins de 3 500 habitants. Dans ce cas comme dans d'autres, **proximité ne rime pas nécessairement avec efficacité.** Elle entraîne en l'occurrence un émiettement du service public qui le fragilise. En l'espèce, trop de proximité tue l'efficacité. Contrairement aux délégataires, qui disposent d'antennes territoriales et de personnels gérant plusieurs délégations de service public, les petites régies pâtissent de moyens souvent limités et très rarement mutualisés. **Leur regroupement serait de nature à apporter une réponse aux enjeux de connaissance patrimoniale, de renouvellement des réseaux et d'amélioration des installations de traitement.**

La conduite d'une réforme territoriale d'ampleur n'est pas une tâche impossible. L'État en a d'ailleurs fait la preuve en procédant à la **refonte de la carte judiciaire.** Régulièrement envisagée depuis cinquante ans, elle avait toujours été différée. Finalement engagée en 2007, elle a permis de supprimer près d'une juridiction sur quatre. Il s'agit ainsi de la plus importante réforme territoriale dans le domaine de la justice depuis 1958. L'objectif n'était pas de réduire mais de rationaliser la carte pour plus d'efficacité. Cette réforme s'est par ailleurs inscrite dans les limites budgétaires initialement fixées. Les restructurations immobilières prévues se sont dans l'ensemble bien déroulées. L'essentiel des objectifs assignés à la réforme ont été atteints : les TGI regroupés ont une meilleure productivité que les autres ; la collégialité des juridictions a été renforcée. *A contrario*, la crainte des « déserts judiciaires », qui aurait abouti à une éviction des publics les plus fragiles, ne paraît pas s'être réalisée. Constatant ce bilan globalement positif, la Cour réitère sa recommandation **d'approfondir la réforme de la carte judiciaire en réduisant le nombre des cours d'appel, en rapprochant celles-ci de la cartographie des régions administratives.**

En ce qui concerne **le réseau des sous-préfectures**, que la Cour avait examiné en 2012, le ministère de l'intérieur se positionne entre le *statu quo* et l'expérimentation. La refonte en profondeur de la carte des sous-préfectures, que la Cour appelait de ses vœux, se fait toujours attendre. Bien que le ministère ait lancé en 2012 et 2013 plusieurs missions prospectives, aucune n'a débouché sur une réforme d'ensemble. Finalement, une refonte expérimentale de la carte des arrondissements d'Alsace et de Moselle vient d'entrer en vigueur le 1er janvier 2015. Les départements concernés présentaient une situation atypique, héritée de la présence de l'empire allemand avant la première guerre mondiale.



Aucun bilan ne peut encore être tiré d'une démarche aussi récente. Mais le ministre de l'intérieur a annoncé la poursuite de l'expérimentation dans cinq régions. Au regard de l'expérience de la carte judiciaire, la Cour lui recommande de **dessiner une nouvelle carte**, ne conservant que les sous-préfectures pour lesquelles la présence d'un sous-préfet et d'un échelon déconcentré d'administration est nécessaire, là encore sans confondre proximité géographique et efficacité du service public : les services publics de demain doivent être orientés vers les besoins de demain, qui ne coïncident pas forcément avec le maillage administratif du XXe voire du XIXe siècle. Elle préconise de **mettre en œuvre cette nouvelle carte selon un calendrier fixé d'avance**.

Les recommandations de la Cour portant sur le maillage territorial des services publics visent à améliorer leur efficacité, leur efficacité et leur qualité, notamment lorsque les implantations sont trop nombreuses. Elles ont aussi pour objectif une réduction des inégalités d'accès, lorsque la répartition des moyens et des infrastructures n'est pas assez liée aux besoins. L'égalité devant le service public, ce sont des services implantés là où le besoin existe.

La prise en charge toujours très incomplète des **soins palliatifs** en offre une illustration. Elle reste caractérisée par de **fortes inégalités territoriales** dans l'accès aux différents dispositifs prévus : alors que certains départements disposent de plusieurs réseaux de soins palliatifs, des départements voisins n'en disposent d'aucun. **La prise en charge au domicile et le soutien des familles restent toujours très limités et insuffisants alors que c'était l'objectif majeur des pouvoirs publics**.

Dans des travaux récents portant notamment sur les finances locales ou sur la grande vitesse ferroviaire, **la Cour a eu l'occasion d'appeler les pouvoirs publics à adopter une attitude plus réaliste et plus rationnelle, y compris en ce qui concerne les investissements publics**.

Le rapport public annuel 2015 met en évidence de nouvelles situations où les décisions d'investissement ne sont pas satisfaisantes du point de vue de la gestion publique. Tous ces exemples rappellent qu'**un investissement n'est pas vertueux par principe**. Il est vertueux s'il est produit avec le souci de l'efficacité et de l'efficacité, s'il améliore réellement le service rendu et si les dépenses de fonctionnement qu'il entraîne ont été correctement anticipées.

**La refonte du circuit de paie des agents de l'État offre un contre-exemple calamiteux d'investissement**. Le « *programme Opérateur national de paie* » (ONP), lancé au milieu des années 2000, prévoyait en effet à terme que la rémunération des agents de l'État serait établie automatiquement à partir des données de ressources humaines des systèmes d'information ministériels. Cette démarche a échoué pour plusieurs raisons, qui sont encore trop souvent relevées dans les projets informatiques conduits par l'État. L'ambition du programme était sûrement excessive. De profondes difficultés de coordination sont apparues. Le programme n'a pas bénéficié d'un soutien interministériel suffisant. Au final, entre 2008 et 2013, **346 M€ ont été dépensés au titre de ce programme en pure perte** puisque le cœur du système d'information interministériel n'a pu être raccordé aux systèmes des ministères. **Cet échec n'est pas rassurant, au regard des enjeux soulevés par la modernisation des processus de paie**. Il ne l'est pas davantage quand on observe les difficultés récurrentes que rencontrent les grands projets informatiques menés par l'État. Devant la gravité des faits constatés, l'examen se poursuit afin de déterminer les responsabilités susceptibles d'être engagées devant la Cour de discipline budgétaire et financière.



Le rapport de la Cour évoque par ailleurs un projet de rénovation immobilière emblématique, celui du **campus de Jussieu**. 19 ans après son lancement, ce chantier est quasiment achevé dans son périmètre initial. Il a duré 16 années de plus que prévu et a coûté dix fois plus cher – le budget initial s'élevait à 183 M€. L'université Paris 6 envisage un nouveau chantier, concernant les bâtiments appelés « barres de Cassan », qui pourrait porter son coût final à plus de 2 Md€ et prolonger de dix ans encore le chantier. La Cour appelle à la définition d'un programme stratégique de l'immobilier universitaire en Île-de-France.

Ce qui est vrai pour l'action de l'État est également valable pour l'action locale. Je cite fréquemment le cas des deux gares construites à quelques dizaines de kilomètres d'écart sur la LGV-Est [TGV Lorraine et Meuse TGV] sans interconnexion avec le réseau de transport régional, il est même question d'en créer une troisième. Le **cas des aéroports de Dole et de Dijon** est à bien des égards comparable. Ces aéroports sont distants de moins de cinquante kilomètres ; ils partagent un bassin de chalandise largement substituable ; et ils ont développé des stratégies de développement très proches. Le relatif succès de l'aéroport dolois s'explique par l'implantation subventionnée d'une compagnie à bas coûts [Ryanair] que convoitait également Dijon. Les acteurs publics impliqués ne se sont pas concertés. Ils ont envisagé le développement des aéroports de manière cloisonnée, sans se positionner dans une optique interrégionale, malgré les recommandations de la Cour et de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté. **Le bilan financier des opérations est choquant**. D'une part, le soutien financier est disproportionné au regard du trafic aéroportuaire. D'autre part, les financeurs de l'aéroport de Dijon se sont largement désengagés alors que les investissements et les aides au fonctionnement ont représenté près de 15 M€ depuis 2010. Enfin, le département du Jura a versé des aides sans les notifier à la Commission européenne, prenant le risque d'une demande de remboursement en cas d'incompatibilité avec les traités. La Cour recommande de mettre fin au soutien aux deux équipements et d'envisager un scénario alternatif au développement de la desserte aérienne.

Sans pour autant être placées au même niveau que les investissements que je viens de mentionner, trois situations appellent la vigilance des pouvoirs publics

La première concerne le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée de Marseille (**le MuCEM**). Malgré le succès populaire indéniable de ce lieu de culture, sa gestation constitue une illustration saisissante de gestion défailante, en termes de gouvernance, de calendrier et de financements. Le musée a ouvert mi-2013 au lieu de 2008. Cette opération a mobilisé *a minima* 350 M€. Alors que le MuCEM entre dans sa phase de fonctionnement en rythme de croisière, plusieurs difficultés sont d'ores et déjà perceptibles. La question se pose notamment de la soutenabilité financière du musée, compte tenu du coût de fonctionnement, plus élevé que prévu, et de la faiblesse des ressources propres.

Alors que les contraintes budgétaires s'accroissent chaque année davantage, les offres proposées en matière de **transports publics urbains de voyageurs** continuent de s'étoffer sans coordination ni mutualisation des efforts. Ce service public est soumis à des contraintes financières croissantes sous l'effet de l'extension des périmètres de transports urbains au secteur périurbain, du caractère insuffisamment concurrentiel de ce secteur d'activité et du poids de ses charges de personnel. Le rétablissement durable de l'équilibre du service passe par la **rationalisation de l'offre de transport**, l'exploitation des marges de productivité disponibles pour mieux maîtriser les coûts et un accroissement de la part des recettes commerciales dans son financement.



Ces préoccupations devront enfin rester à l'esprit des collectivités territoriales qui financent **les stations de ski des Pyrénées**. Leur rentabilité est conditionnée à la nécessité d'atteindre une taille critique et de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement territorial qui ne soit plus exclusivement centrée sur le ski alpin, en particulier en moyenne montagne. Seule une meilleure anticipation des mutations, comme observé dans le cas des stations espagnoles de l'autre versant, peut permettre d'éviter la faillite brutale des stations les plus vulnérables et l'effondrement d'un pan entier de l'économie des territoires de montagne. Il est souhaitable que les collectivités territoriales acceptent de **restructurer les stations** et de **repenser leur modèle économique**.

En conclusion, comme elle l'a toujours fait, **la Cour appelle les pouvoirs publics à s'engager résolument en faveur du redressement des comptes publics, pour une action publique plus exigeante, plus rigoureuse, plus efficace et plus efficiente**.

**C'est nécessaire.** Ne nous y trompons pas : si la France finance aujourd'hui ses déficits à des conditions exceptionnellement favorables, il n'en sera pas de même éternellement et le poids de la dette se fera sentir bien plus encore sur les générations futures. D'autre part, d'importantes marges de manœuvre existent pour que les performances des services publics atteignent des résultats à la hauteur des moyens qui leur sont consacrés. Pour que l'action publique réponde efficacement aux besoins et aux attentes des citoyens.

**C'est possible.** Des réformes le démontrent, telle la refonte de la carte judiciaire. **Des réformes sont attendues par nos concitoyens**, qui sont attachés aux services publics et qui savent pertinemment que la qualité des services publics ne se confond pas obligatoirement avec l'augmentation de la dépense publique.

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui fonde les missions de la Cour, est gravé au-dessus de nous dans cette enceinte. Mais je veux rappeler un autre article de cette Déclaration, l'article 14 : « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi* ». Le consentement à l'impôt est le fondement de notre démocratie. Il appartient aux représentants du suffrage universel de convaincre nos concitoyens de la nécessité de consentir à l'impôt. Et pour cela, nulle meilleure méthode que d'arrêter des priorités, de prendre les décisions qui en découlent, et de veiller à la mise en œuvre effective de ces décisions ; alors que trop souvent, une fois la loi votée ou la décision prise, le regard se détourne de l'évaluation effective du résultat.

Par son rapport public annuel et, plus généralement, par ses travaux, la Cour souhaite contribuer à ce qu'une attention plus grande soit portée aux résultats. Elle appelle les pouvoirs publics à mettre fin au double décalage mis en évidence : trop souvent, les résultats obtenus ne sont pas conformes aux objectifs annoncés ni ne sont à la hauteur des moyens publics consacrés à l'atteinte de ces objectifs. Veiller à l'article 14 de notre déclaration de 1789, c'est accorder, à l'avenir, plus d'importance à la performance réelle de l'action publique.

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