



Présentation du Rapport public annuel 2009
Conférence de presse de M. Philippe Séguin, Premier président
Mercredi 4 février 2009

Mesdames, Messieurs,

Avant toute chose, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à la Cour. C'est toujours un plaisir de vous accueillir si nombreux à l'occasion de ce rituel qu'est la publication du rapport annuel.

Je n'ai pas besoin de vous confesser que vous n'en êtes pas tout à fait les premiers destinataires. Je viens en effet de le remettre au Président de la République et la prolongation de notre entretien explique un léger retard dont je vous prie de bien vouloir m'excuser. Ainsi que de l'horaire retenu, certainement peu propice. Mais comme chaque année, nous avons tenu à vous tenir informés et à travers vous les citoyens, juste après lui. Et ce avant même la remise officielle du rapport au Parlement cet après-midi.

Cette année encore, il me semble que le rapport annuel « valait le déplacement ». Le rapport 2009 compte en effet plus de 1000 pages, issues du travail de plus d'une centaine de magistrats qui ont sélectionné pour vous quelques unes des observations les plus exemplaires, les plus significatives d'un an de contrôles.

Ce millésime a été, comment dirais-je- « mis en bouteille » par le service du rapport public et ce n'est pas une mince affaire... je salue donc le rapporteur général, Mme Bazy Malaurie, qui n'a pas ménagé ses efforts... merci également à son équipe, aux présidents de chambre et à tous les rapporteurs qui ont participé à ce travail.

Comme tout bon vin, il a une très bonne « attaque », consacrée aux finances publiques dans la crise. Son « évolution en bouche » ne vous décevra pas non plus : nous revenons sur les efforts structurels conduits par l'Etat pour se réformer et se moderniser, avec plus ou moins de succès. La « finale » enfin, ce qui reste..., est consacrée au suivi des suites. Je sais que la Cour est attendue sur ce sujet...Le deuxième tome du RPA permet à nouveau de combattre, chiffres à l'appui, cette idée fort répandue selon laquelle elle ne serait que très rarement entendue.

C'est donc en quelque sorte 2 rapports en un que nous vous proposons. Je dois même dire 3 rapports en un car nous vous remettons également le rapport d'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière. Permettez-moi maintenant de vous en présenter le contenu.

I- Une première série de ce que nous appelons des « insertions » est consacrée à la crise et aux finances publiques.

Il est désormais de tradition que le RPA comporte chaque année un chapitre sur la **situation des finances publiques**. Nous ne pouvions, cette année moins que les autres, nous dispenser de cet exercice.

Force est de constater que la France aborde la récession dans une situation plus mauvaise qu'au début des récessions précédentes : la dette publique qui est aujourd'hui de 64 % n'était que de 40 % à la fin de 1992. Nos marges de manœuvre sont par ailleurs faibles si l'on considère que notre taux de prélèvements obligatoires est quasiment le plus élevé des pays de l'OCDE.

L'impact de la crise s'est déjà fait sentir sur le déficit pour 2008 du fait de la baisse des recettes. Pour les années à venir, il faudra ajouter à cela le coût des mesures d'aide aux banques et du plan de relance : l'effet total sera fort¹ mais en principe temporaire sur le déficit ; il sera en revanche massif et durable sur la dette. Même si les prévisions du gouvernement étaient respectées, avec notamment un retour à la croissance en 2010 -ce qui n'est encore qu'une hypothèse- le supplément de dette par rapport à 2007 serait, en 2010, de 250 milliards (pour mémoire la dette fin 2007 s'élevait à plus de 1 200 milliards).

Cette dette, on le sait, coute très cher à la France. Il faut donc faire tous les efforts nécessaires pour qu'elle soit stabilisée au plus vite et qu'on la réduise dès que possible. A cet effet, il convient :

- premièrement, que les mesures de relance soient effectivement limitées dans le temps,
- il faut, deuxièmement, « sécuriser » les recettes, ce qui veut dire qu'il faut en finir avec l'accroissement des niches fiscales et sociales qui grèvent les revenus de l'Etat. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques prévoit des dispositions en ce sens et c'est un point très positif.
- il faut, enfin, continuer l'effort de maîtrise des dépenses. On ne peut se permettre d'attendre le retour de la croissance pour faire les ajustements structurels qui s'imposent dans l'administration et à cet égard, les économies actuellement promises dans le cadre de la RGPP ne suffiront pas... le gouvernement estime qu'elles généreront 6 milliards d'économies à l'horizon de 2012 là où il en faudrait 50 milliards. Encore faut-il que les économies annoncées se concrétisent effectivement... ce qui n'est pas certain ; il faut en effet engager maintenant les réformes, tout en sachant d'ailleurs que certaines impliqueront un coût d'accompagnement non négligeable. Nous pourrions nous référer également aux **audits de modernisation** qui ont précédé la RGPP et auxquels nous consacrons un chapitre du RPA. S'ils ont constitué une véritable avancée méthodologique, leurs préconisations n'ont pas été, à ce stade, suffisamment prises en compte.

Je profite de ce développement sur les finances publiques pour vous signaler le chapitre du rapport consacré à **la trésorerie de l'Etat**. C'est assez rare pour être souligné, nous dressons un bilan plutôt positif du travail de l'Agence France Trésor.

Nous avons également examiné cette année la **gestion des bases cadastrales par les services fiscaux**, contrôle qui met en évidence le caractère obsolète et donc inéquitable de notre fiscalité locale. Nous ne négligeons pas, vous le voyez, les finances locales. Là encore,

¹ le plan de relance conduira, selon le gouvernement, à une hausse du déficit de 18,5 milliards en 2009

nous ne sommes pas exclusivement critiques ; nous saluons les bonnes pratiques en matière notamment de **contrôle et de pilotage de la gestion**. Nous abordons à l'inverse sans ménagement l'épineux sujet des **emprunts structurés**. S'il est à ce stade difficile de chiffrer leur coût, nous déplorons que beaucoup d'exécutifs locaux se soient lancés sur de tels produits sans en avoir mesuré les conséquences financières et sans en avoir informé les assemblées délibérantes. Puisqu'il paraît que le principe de la libre administration des collectivités territoriales ne permet pas d'interdire purement et simplement de tels emprunts (ce qui serait pourtant salutaire !), il nous semble à tout le moins indispensable qu'avant de s'engager dans de telles opérations, les exécutifs en mesurent les risques et en informent leur assemblée délibérante.

Nous abordons enfin un autre sujet central dans la crise que nous connaissons, celui des **autorités de contrôle et de régulation du secteur financier** : la commission bancaire, l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et l'autorité des marchés financiers, trois institutions qui auraient pu jouer un rôle beaucoup plus efficace si elles étaient moins cloisonnées et dotées d'une capacité de sanction plus forte. Certains pourront à cette occasion souligner la similitude de nos conclusions avec celles d'un récent rapport d'un inspecteur des finances, mais nous serons bons princes et ne réclamerons pas de droits d'auteur.

- II- Comme je vous l'annonçais, ces différents travaux en rapport avec la crise et ses conséquences ne nous ont pas pour autant détournés de notre travail de fond sur les organismes et les politiques publiques.

A- Commençons par les sujets sanitaires et sociaux.

Certains ont eu récemment l'honneur des médias auxquels vous collaborez. C'est le cas du **1 % logement**, soit 4 milliards issus de la participation des employeurs à l'effort de construction dont la gestion nous paraît périlleuse et extrêmement coûteuse, avec notamment un réseau de collecteurs tout à fait pléthorique... Nos échanges sur ce point avec les acteurs concernés n'auront pas été inutiles puisqu'une réduction du réseau des trois quarts a été annoncée la semaine dernière et que la clarification du rôle des uns et des autres est engagée.

La Cour a poursuivi ses travaux sur les dispositifs de **formation professionnelle**, en abordant cette année le Droit individuel à formation et le congé individuel de formation. C'est bien un constat d'échec que nous dressons, ces deux dispositifs, théoriquement ouverts pourtant de manière indifférenciée à la quasi-totalité de la population, ne bénéficiant pas forcément à ceux qui en ont le plus besoin. Et pourtant leur coût est prohibitif : plus d'1 milliard d'euros en 2007 pour le seul CIF tandis que le coût du DIF, si tous les salariés éligibles l'utilisaient, pourrait atteindre 13 milliards d'euros par an. Nous préconisons donc notamment une réorientation drastique et rapide du DIF sur les publics les plus fragiles.

Dans le domaine sanitaire, l'Etat a de plus en plus recours à des opérateurs. Nous en avons ré-examiné deux cette année : le GIP chargé du dossier médical personnel et l'INCa. Dans les deux cas, la tutelle n'a pas joué correctement son rôle et dans les deux cas, l'intendance n'a pas été à la hauteur des ambitions affichées. Pour le DMP, tout cela aura conduit à un échec cuisant.

D'autres sujets sont abordés dans ce RPA qui intéresseront directement les familles. La Cour a notamment contrôlé la **politique de soutien à la parentalité** ainsi que les

principaux **organismes autorisés pour l'adoption** (qui servent d'intermédiaires entre les parents et les pays d'origine des enfants adoptés).

Vous pourrez également prendre connaissance d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes d'Ile de France sur le **service public de chauffage urbain de la ville de Paris**, le plus important de France et l'un des premiers au monde. Vous verrez dans cet exemple que les juridictions financières ne cherchent pas simplement à critiquer telle ou telle collectivité mais plutôt à dégager de leurs contrôles des recommandations plus générales qui puissent aider les élus locaux à faire les bons choix...

Vous trouverez également une synthèse du travail réalisé par la chambre régionale de Haute Normandie sur la **ligne de transport maritime « Dieppe-Newhaven »**, ainsi que l'analyse de la situation financière de la **commune de Pont Saint Esprit**, que nous avons retenu pour son exemplarité (je veux dire pour ses difficultés exemplaires...).

B- Je n'omettrai pas de mentionner les résultats des contrôles que nous avons conduits sur un certain nombre d'organismes et de services de l'Etat comme **l'Institut géographique national** qui s'offre notamment le luxe de détenir un immeuble à deux pas des Champs Elysées dont deux étages entiers sont inoccupés...ou France Domaine qui vend à la va-vite des hôtels particuliers dans des conditions qui manquent parfois de rigueur...

Autres chapitres instructifs : celui consacré à **la Documentation française et aux journaux officiels** et celui sur **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France** (l'AFITF), agence dont nous recommandons purement et simplement la suppression.

C- La Constitution confie désormais à la Cour des comptes, vous le savez, une mission d'assistance du parlement et du gouvernement en matière d'évaluation des politiques publiques. Nous nous efforçons de l'assumer par le biais de rapports publics thématiques toujours plus nombreux et auxquels nous devons donner d'autres dimensions mais ce RPA contient également des contributions significatives. Je pense notamment à la question de la **politique de l'Etat dans le domaine sportif**. Voilà une politique en proie à de fortes tensions du fait du développement du sport professionnel et l'explosion des recettes liées aux droits de télévision et au sponsoring. Or il se trouve que certaines fédérations en bénéficient pleinement, d'autres au contraire se paupérisent et subissent de plein fouet le désengagement financier de l'Etat. Il nous a donc semblé urgent que l'Etat revoie la répartition de ses aides entre les fédérations en fonction de leurs besoins réels et tente de favoriser des mécanismes de mutualisation de certaines ressources commerciales entre sports et entre secteurs professionnel et amateur, voire entre fédérations. Si le sport vous intéresse, vous trouverez aussi un chapitre consacré au financement par le budget de l'Etat du droit à l'image collective des sportifs professionnels. Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'Etat contribue, par des exonérations de charges, à financer le sport professionnel (et notamment le foot) qui ne manque pourtant pas de ressources. Nous nous interrogeons-et c'est là un de nos euphémismes favoris- sur le bien fondé d'une telle aide.

Je ne saurais y voir un don de préscience de la Cour, mais nous avons également examiné cette année la question de la **gestion des risques naturels par l'Etat**. En examinant deux cas celui des inondations et celui des feux de forêt, nous avons constaté de nombreux progrès en la matière : les alertes météo fonctionnent mieux, un certain nombre de recommandations ayant fait suite à des grandes catastrophes ont été prises en compte mais

plusieurs faiblesses persistent notamment en termes de prévention. Nous formulons en la matière une série de recommandations pour mieux anticiper et mieux réagir encore en cas de catastrophes naturelles.

Toujours dans le domaine régalién, nous avons contrôlé les **principales industries d'armement de l'Etat**, à la veille de nouvelles et nécessaires restructurations et nous consacrons un chapitre au **traitement des demandes d'asile**, qui analyse notamment leurs délais de traitement et les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile.

Sachez que vous trouverez aussi dans ce RPA un chapitre consacré à la **fin de l'exploitation charbonnière** qui démentira ceux qui pensent que nous ne sommes pas intéressés à remarquer le travail bien fait. Le dernier chapitre du premier tome est consacré à **l'audiovisuel extérieur**, domaine où s'exprime la capacité que nous avons à ne pas accompagner une mesure nouvelle, en l'occurrence la création de France 24, d'une remise en cause réelle et pourtant nécessaire des dispositifs pré-existant.

*

III- Avant d'avoir lassé votre attention, je voudrais maintenant évoquer la question des suites réservées à nos interventions. C'est désormais une préoccupation majeure de la Cour et nous n'ignorons pas que c'est aussi celle de nos interlocuteurs. Nous y consacrons donc l'intégralité du deuxième tome de ce RPA.

Vous y trouverez tout d'abord une évaluation des suites données à nos rapports annuels sur le budget et les comptes de l'Etat ainsi qu'à notre rapport consacré à la Sécurité sociale. Le bilan est très positif.

Il l'est également concernant nos contrôles d'établissements publics ou de services. Les responsables réagissent souvent avec célérité aux remarques de la Cour :

- Le statut des **conservateurs des hypothèques** que nous avons sévèrement critiqué l'an dernier va être entièrement revu.
- Les services de **gestion des pensions des fonctionnaires** ont quant à eux déjà commencé à être réformés dans le sens de nos recommandations.
- De la même façon, des établissements comme **Météo France**, le **musée Rodin**, **l'INAO**, la **caisse des congés spectacles** pour les intermittents ou la société d'encouragement aux métiers d'art (**SEMA**) ont engagé des réformes qui vont dans le sens des recommandations de la Cour.
- Le renforcement du rôle de la **Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations** et la réforme de la **tutelle des CCI** engagée depuis 2005 répondent également à bon nombre de nos observations.
- Des structures comme **l'Agence nationale d'indemnisation des français outre mer (ANIFOM)** vont être supprimées conformément à nos vœux.

Nous aurions souhaité le même sort pour **l'établissement public chargé de la réalisation du nouveau palais de justice** de Paris dont l'utilité est bien incertaine vu les attermolements qui entourent le projet de création d'un nouveau palais de justice. Nous n'avons pas malheureusement été entendus sur ce point.

Vous le verrez, nous prenons soin de rendre compte des améliorations, comme des hésitations et des retards (c'est le cas notamment concernant **l'ONISEP ou le dispositif de gestion des prêts bonifiés aux agriculteurs**, sur l'intérêt desquels la Cour émet d'ailleurs depuis plusieurs années des doutes).

Au total, nous avons constaté qu'en réponse à 475 recommandations clairement identifiées en 2006 et 2007, près de 300 réformes avaient été lancées dans le sens des recommandations de la Cour.

Nos observations portant non plus sur des établissements ou services en particulier, mais sur des politiques publiques prises dans leur ensemble sont plus lentes à porter leurs fruits car les améliorations nécessitent la mobilisation et la coordination de nombreux acteurs. Les résultats ne sont néanmoins pas négligeables. Je vous renvoie pour vous en convaincre aux chapitres que nous consacrons à la lutte contre le dopage ou à la mise en œuvre du programme national nutrition santé (PNNS).

En matière de politique pour l'emploi et d'insertion, nous avons obtenu plusieurs avancées avec notamment la suppression de certains allègements de charges ciblés dont nous mettions en cause l'efficacité.

De même, conformément à nos recommandations, le contrat d'avenir et le contrat d'insertion du RMI ont été remplacés par un contrat unique d'insertion.

- Enfin, la loi de finances pour 2008 a procédé à l'abrogation du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) dont la Cour avait critiqué le manque d'efficacité et un projet de loi prévoit sa suppression outre-mer.

Vous trouverez également dans ce deuxième tome un bilan des progrès réalisés en matière de gestion de la politique de la ville ou de gestion des dons dans les organismes faisant appel à la générosité publique. Résultat décevant en revanche concernant les péages autoroutiers : nos recommandations de l'an dernier, sur lesquelles pourtant le ministre avait cru devoir prendre des engagements, n'ont été pour l'instant que peu suivies. Nous repartirons donc à la charge.

Certains thèmes abordés dans ce deuxième tome ont exigé des investigations plus poussées. Il en va ainsi du chapitre consacré à la politique en faveur des **personnes âgées dépendantes**. Force est de reconnaître que depuis le rapport thématique que nous avons consacré en 2005 à ce sujet les progrès en matière de prise en charge de la dépendance, tant à domicile qu'en maison de retraite, ont été lents même si la création de la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) a permis d'en améliorer le pilotage.

Chapitre également important : celui consacré aux **personnels des établissements publics de santé** auxquels la Cour avait consacré un RPT en 2006 dont les recommandations ont été en partie entendues. Nous mettons néanmoins en évidence la persistance de nombreuses faiblesses qui pourront être prises en compte à l'occasion du débat sur le projet de loi « hôpitaux patients santé et territoire ».

La Cour et les Chambres régionales des comptes sont également revenues sur la question de l'intercommunalité traitée dans un RPT de 2005. Nous ne renonçons pas à préconiser une simplification du paysage passant par des fusions entre intercommunalités et la suppression du plus grand nombre possible de SIVU ou SIVOM.

Avant de conclure je voudrais aussi appeler votre attention sur le 3^o tome de ce RPA, consacré à l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière.

On nous interroge en effet très souvent sur ce qui se passe à l'issue de nos contrôles. Y a-t-il des sanctions ?

La réponse est positive. Il existe même une juridiction spécialisée, associée à la Cour des comptes. C'est précisément la CDBF.

Cette juridiction a développé une jurisprudence intéressante, riche qui couvre l'ensemble de la gestion publique et elle peut sanctionner les irrégularités comme les défauts d'organisation d'un service, défauts de surveillance ou les fautes graves de gestion.

Pour autant, la situation actuelle n'est guère satisfaisante. La CDBF demeure une juridiction méconnue et son champ de compétence très –trop–limité. C'est pourquoi nous souhaitons profondément la réformer dans le cadre d'une réforme plus globale de l'ensemble de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Cette réforme concerne notamment le champ des justiciables. Actuellement, les principaux gestionnaires échappent à la juridiction de la CDBF, qu'il s'agisse des ministres ou des élus locaux. Cette exception paraît de moins en moins justifiable surtout qu'elle a pour prix une tendance à la pénalisation de l'action publique : Faute d'un régime de responsabilité adapté, on a recours au pénal.

Vous l'aurez compris nous défendons donc une réforme de la CDBF dont les attributions seraient intégrées dans la Cour des comptes et dont le champ de compétence serait élargi. Nous avons déjà formulé plusieurs propositions en ce sens. La réforme est aujourd'hui urgente. C'est une question d'efficacité comme d'équité.

Je n'entre pas plus dans le détail. Je voudrais achever mon propos en vous recommandant vivement de prendre connaissance plus en détail de notre travail en vous reportant au RPA lui-même ou aux synthèses qui l'accompagnent. Mais dans l'immédiat, nous sommes à votre disposition, avec Mme Claire Bazy Malaurie et les rapporteurs qui ont réalisé ces contrôles, pour répondre à toutes vos questions.
