

Assemblée Nationale, Séance publique du mercredi 8 février 2017

Dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes

M. le président. L'ordre du jour appelle le dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

Mes chers collègues, je souhaite, en votre nom à tous, la bienvenue au Premier président de la Cour des comptes.

Monsieur le Premier président, comme chaque année à la même période, le dépôt de votre rapport est l'occasion de témoigner à la fois de l'étroitesse des relations entre la Cour et notre Assemblée et de l'importance de la mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, que la révision de 2008 est venue consacrer.

Le regard que l'institution que vous présidez porte sur ces questions est important pour l'ensemble des députés. L'Assemblée et ses organes, à commencer par les commissions permanentes, et, en particulier, la commission des finances, ainsi que le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, en tirent bien évidemment le meilleur profit. L'Assemblée nationale est très attentive aux travaux exposés dans le rapport annuel que vous allez nous présenter.

La parole est à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, madame la rapporteure générale, mesdames, messieurs les députés, les juridictions financières publient de nombreux rapports tout au long de l'année, mais la présentation du rapport public annuel demeure un rendez-vous inéluctable, un point culminant de notre calendrier.

En effet, ce rapport permet à la Cour et aux chambres régionales de rendre compte d'une partie de leurs constats, de leur impact effectif sur l'action publique et de leur activité, tout en satisfaisant à leur obligation constitutionnelle de contribuer à l'information des citoyens.

Au sujet de l'activité des juridictions, je veux citer quelques éléments.

En 2016, le champ des compétences juridictionnelles de la Cour et des chambres régionales couvrait plus de 17 000 organismes. Les chambres régionales ont publié 612 rapports d'observations définitives portant sur la gestion et les comptes des collectivités territoriales, des hôpitaux, d'autres institutions locales, auxquels s'ajoutent les avis de contrôle budgétaire et les jugements, et plus de 1 000 travaux correspondant à nos différents métiers ont été conduits par les chambres de la Cour.

Parmi ces métiers, vous l'avez rappelé, monsieur le président, figure l'évaluation des politiques publiques, à laquelle la Cour contribue, sur laquelle nous faisons le point dans ce rapport public annuel. En 2016, à votre demande, nous avons évalué la régulation des jeux d'argent et de hasard et les aides à l'accession à la propriété. J'en profite pour me réjouir avec vous de la qualité des relations entre la Cour et le Parlement, qui témoigne de l'intensité et de la portée de la mission d'assistance de notre institution à la représentation nationale.

Naturellement, nous ne nous contentons pas de poser tous ces travaux sur la table, nous en suivons très attentivement les effets, en analysant les suites apportées à nos recommandations : 72 % des recommandations émises au cours des trois dernières années ont été au moins partiellement mises en œuvre et près de 25 % l'ont été entièrement.

Ce que mesurent ces constats, c'est à la fois la réalité des efforts des agents publics pour appliquer nos recommandations, et donc l'impact effectif sur l'action publique des travaux des juridictions financières, et le chemin qu'il reste à parcourir pour améliorer l'efficacité et l'efficience de nos services publics.

Je voudrais à présent vous faire part des idées-forces que je retiens des travaux présentés aujourd'hui.

Premièrement, les progrès constatés depuis 2010 dans la situation de nos finances publiques sont réels mais demeurent fragiles. Des efforts accrus de maîtrise des dépenses seront nécessaires pour que la France soit capable de stabiliser puis de réduire son niveau de dette, et de respecter la trajectoire sur laquelle elle s'est engagée à travers son Gouvernement et son Parlement.

Deuxièmement, pour accroître l'efficacité et l'efficience des services publics, une dynamique de modernisation s'est amorcée dans de nombreux secteurs. Elle demande à être amplifiée et doit concerner tous les domaines de l'action publique.

Troisièmement et enfin, pour accompagner et renforcer cette dynamique, les juridictions financières s'attachent à identifier les freins persistants qui l'entravent et à mettre en valeur les conditions de sa réussite.

J'en viens maintenant à mon premier message, qui concerne la situation de nos finances publiques, appréciée au regard des derniers éléments disponibles.

À première vue, on pourrait se réjouir et se satisfaire de l'évolution récente de nos grands agrégats financiers. En 2016, le déficit public devrait à nouveau se réduire selon les prévisions du Gouvernement. Le solde public s'établirait pour l'année 2016 à 3,3 points de PIB, ce qui représente une amélioration de 0,2 point par rapport à 2015.

Plusieurs éléments conduisent néanmoins à relativiser la portée des progrès enregistrés, qui demeurent fragiles. Tout d'abord, la France est, avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce, l'un des quatre pays de la zone euro qui sont encore placés en procédure de déficit public excessif.

Ensuite, la maîtrise apparemment accrue de nos dépenses publiques doit être mise en perspective. Au-delà des efforts d'économies qui ont été engagés, et que nous constatons, des facteurs indépendants de la volonté des pouvoirs publics ont contribué à une maîtrise accrue des dépenses et au respect de la trajectoire : l'évolution à la baisse des taux d'intérêt, à laquelle sont dus 40 % de la réduction du déficit public intervenue depuis 2011, et la baisse de notre contribution au budget européen.

En dernier lieu, le niveau de notre dette publique est toujours préoccupant. Établi à quatre-vingt-seize points de PIB, il est supérieur au niveau de dette moyen des États de la zone euro.

Sa stabilisation en 2016, telle qu'elle a été prévue par le Gouvernement, a été facilitée par des facteurs exceptionnels et par la poursuite de l'utilisation, par l'Agence France Trésor, d'un volume élevé d'émissions sur des souches anciennes, c'est-à-dire à des taux supérieurs à ceux du marché actuel. Cette pratique, qui freine dans un premier temps l'évolution de l'endettement en permettant l'encaissement de primes à l'émission, aura comme contrepartie d'alourdir corrélativement dans les années à venir la charge de la dette et le besoin de financement de l'État – c'est en tout cas un risque.

M. Charles de Courson. Hélas !

M. Didier Migaud, *Premier président.* Enfin et surtout, s'il se stabilise, le niveau de notre dette ne se replie pas, alors même que celui de certains de nos voisins européens, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, a continué de baisser en 2016.

En 2017, selon les prévisions du Gouvernement, l'amélioration de nos comptes devrait s'accroître plus sensiblement. En effet, alors que l'objectif de réduction du déficit était de 0,2 point en 2016, celui de 2017 a été fixé à un niveau beaucoup plus ambitieux, à 0,6 point.

Si les juridictions financières appellent à nouveau à faire preuve de prudence vis-à-vis de ces prévisions, ce n'est pas parce qu'elles font profession de pessimisme. C'est au contraire parce qu'elles considèrent que, sans prévisions réalistes, il n'existe pas de choix éclairés. Or les prévisions actuelles ne semblent pas assez prudentes.

Elles comportent une évaluation optimiste des recettes publiques. Celle-ci repose d'une part sur une prévision de croissance économique pour 2017 qui avait été jugée un peu élevée par le Haut Conseil des finances publiques en septembre dernier et sur l'hypothèse d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires supérieure à ce que dicterait la prudence.

Du côté des dépenses publiques, les prévisions de déficit intègrent effectivement une nette accélération, qui s'explique notamment par une progression de plus de 3 % de la masse salariale de l'État en 2017. La Cour estime néanmoins que cette prévision de croissance des dépenses risque d'être sous-estimée, aussi bien pour l'État que pour la Sécurité sociale. En définitive, l'objectif d'un déficit à 2,7 points de PIB en 2017 sera très difficile à atteindre.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner il y a quelques semaines lors de notre audience solennelle de rentrée, le respect de la trajectoire adoptée par vous-mêmes dans la dernière loi de programmation des finances publiques appellera des efforts supplémentaires en matière de dépenses. Ceux-ci seront d'autant plus exigeants que plusieurs tendances lourdes s'appêtent à peser comme autant de contraintes supplémentaires sur la situation des finances publiques.

Je veux parler ici de la remontée des taux d'intérêt, qui est en train de se concrétiser, de l'évolution de notre contribution au budget de l'Union européenne, qui, selon les prévisions même de la Commission, devrait recommencer à s'accroître, et enfin du choix souverain de notre pays de renforcer ses efforts en matière de sécurité intérieure et extérieure, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences budgétaires.

Maîtriser les dépenses publiques, cela ne signifie pas qu'il faille sacrifier la qualité du service public offert aux citoyens. Au contraire, ce que montrent de nombreux exemples du rapport public annuel, ce sont des démarches d'amélioration possibles, qui reposent sur le souci d'accroître la capacité des organismes publics à répondre aux besoins réels des citoyens, tout en utilisant plus efficacement chaque euro dépensé.

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs face au défi de la modernisation. Des efforts réels ont souvent été engagés par les administrations pour accroître la performance des services publics. C'est mon deuxième message.

Certains de ces efforts manifestent une volonté de mieux organiser les politiques publiques par la formalisation d'une stratégie reposant sur des priorités et des instruments explicites, ainsi que par la clarification des rôles de chacun. Si ces réformes sont parfois très récentes, elles constituent des avancées dont la Cour sera attentive à suivre les effets.

Je citerai rapidement deux exemples. Tout d'abord, la création par regroupement du nouvel opérateur Business France, qui a permis un meilleur centrage des actions de l'État en matière d'appui à l'internationalisation de l'économie française, grâce à un partage des rôles avec les chambres de commerce et d'industrie, et à la définition d'axes stratégiques prioritaires.

Second exemple : la réforme de l'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger, qui a atteint son objectif de désengorgement des consulats tout en offrant un service de bien meilleure qualité sans peser sur les finances publiques.

La Cour constate également, dans certains secteurs, des efforts d'amélioration des processus de gestion, destinés à les rendre plus rigoureux et plus efficaces. Les exemples sont divers. Ils concernent entre autres le sujet sensible des achats de maintenance et du maintien en condition opérationnelle des matériels militaires, ou le recours par Pôle emploi à des opérateurs privés, dont les limites avaient été soulignées dans un rapport remis par la Cour au Parlement en 2014.

Vous le voyez, des progrès de nature diverse sont à l'œuvre, et nous les relevons chaque fois que nous les constatons, en soulignant les contraintes fortes auxquelles les administrations ont parfois dû faire face.

C'est le cas, par exemple, de la politique d'hébergement des personnes sans domicile. La Cour relève que cette politique a enregistré des progrès notables en matière de capacité d'accueil et de

conditions de prise en charge des bénéficiaires. Toutefois, l'impact de la crise économique et du contexte international n'a pas permis une adaptation suffisante à des besoins sans cesse croissants, le nombre de personnes sans domicile ayant augmenté de façon massive – plus précisément de 44 % – en dix ans.

Au-delà d'un contexte difficile, le rapport public annuel relève que les initiatives prises pour améliorer la performance des politiques publiques se heurtent trop souvent à des obstacles d'ordre interne. Ceux-ci ont parfois dévoyé ou limité les effets des réformes nécessaires. Dans certains cas, ils les ont tout à fait empêchées d'advenir.

La Cour et les chambres régionales des comptes s'attachent à les identifier et à mettre en valeur les conditions à réunir pour les dépasser. C'est l'objet de mon troisième et dernier message.

Le premier frein est le défaut d'adaptation des missions et des objectifs prioritaires des administrations publiques. C'est la principale conclusion du chapitre portant sur le Muséum national d'histoire naturelle, qui n'a pas su faire face à la multiplicité des sites qu'il gère et à la nécessité de choisir un axe stratégique de développement.

Le deuxième frein identifié par la Cour est le caractère inadapté de l'organisation institutionnelle, autrement dit, le manque de clarté ou de pertinence du partage des responsabilités et des tâches.

À cet égard, l'exemple des travaux portant sur le stationnement urbain est particulièrement significatif. Il montre en effet l'incohérence de la répartition des compétences entre les communes et les structures intercommunales, qui peut entraîner une incohérence dans l'action.

Autre exemple : le projet de constitution du pôle scientifique et technologique de rang mondial Paris-Saclay, qui ne repose sur aucune stratégie ou gouvernance d'ensemble, et dont les différents volets évoluent donc de façon très inégale, insuffisamment coordonnée et rythmée.

M. François Cornut-Gentille. Oui !

M. Didier Migaud, *Premier président.* La Cour recommande donc, entre autres, de déterminer un nouveau mode d'organisation, reposant sur la désignation par l'État d'un responsable interministériel d'un niveau adapté aux enjeux.

La troisième difficulté récurrente que relève la Cour est le choix d'instruments inadéquats pour répondre aux objectifs fixés.

La politique de soutien aux débitants de tabac en est un exemple révélateur. Depuis les derniers travaux de la Cour, en 2013, la situation économique de ces débitants s'est globalement améliorée, du fait de l'augmentation des prix du tabac et de la part qui revient aux buralistes, la remise nette.

L'État a choisi d'augmenter fortement cette dernière tout en maintenant l'aide directe aux revenus. Pourtant, la remise nette profite à tous les buralistes, y compris à ceux dont les chiffres d'affaires sont les plus élevés. En outre, cette mesure n'encouragera en rien l'indispensable réorientation de l'activité des débitants de tabac, pourtant dictée par nos objectifs de santé publique.

Le dernier frein que je citerai est peut-être le plus important : il s'agit du défaut d'une volonté politique clairement exprimée et durable, pourtant nécessaire pour surmonter les résistances au changement et conduire les réformes jusqu'à leur terme.

Bien entendu, il n'appartient pas, il n'appartiendra jamais aux juridictions financières de décider à la place des représentants du suffrage universel. Toutefois, nombre de leurs travaux mettent en évidence les opportunités ratées, voire le coût qu'emporte un manque de constance dans la décision.

Ce constat apparaît nettement dans le chapitre consacré à l'écotaxe poids lourds. Son abandon s'est en effet avéré extrêmement coûteux pour les finances publiques, à hauteur d'au moins 1 milliard d'euros. Les recettes prévues et non collectées ont en outre été compensées, de façon

très insatisfaisante au regard des objectifs initiaux, par un accroissement de la fiscalité pétrolière dont le produit est inégalement réparti entre l'État et les collectivités territoriales, et dont le coût a été supporté presque entièrement par les poids lourds français et les automobilistes.

Plusieurs autres travaux témoignent de l'immobilisme ou du retard avec lequel certains organismes font face à des difficultés de gestion pourtant évidentes, et même dénoncées par la Cour. C'est le cas des chapitres consacrés à la situation de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales, la CIPAV, et des finances des hôpitaux d'Ajaccio et de Bastia. Notre rapport fait apparaître au sujet de ces derniers un abandon systématique de toute volonté de redresser la situation face aux résistances rencontrées.

M. Charles de Courson. On le constate dans bien d'autres domaines !

M. Didier Migaud, Premier président. En mettant en évidence ces freins, les juridictions financières identifient aussi en creux les remèdes, les meilleures pratiques qui pourraient contribuer à des réformes efficaces.

Je voudrais, pour conclure mon propos, vous en présenter quelques éléments, qui apparaissent dans le rapport public de cette année.

Tout d'abord, les projets réussis sont les projets bien préparés. Cela suppose d'accorder plus d'attention aux résultats obtenus par les politiques qui existent déjà, avant d'annoncer des politiques nouvelles.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. C'est clair !

M. Didier Migaud, Premier président. Cela signifie qu'il faut adopter réellement, et pas seulement en apparence, le réflexe de l'évaluation, en intégrant dans le processus de réforme le temps nécessaire pour l'examen de ses résultats. Cela requiert enfin de renforcer considérablement le contenu des études d'impact.

Cette observation réitérée des juridictions financières trouve son illustration dans le chapitre sur les autoroutes ferroviaires, dont la Cour souligne le bilan mitigé. Alors que leur développement a représenté un effort financier significatif pour la collectivité, la Cour recommande que soit menée rapidement une évaluation de l'impact environnemental et économique de chaque projet.

Les réformes doivent par ailleurs reposer sur une stratégie connue par les acteurs, construite sur la base d'une analyse partagée des besoins, des priorités d'action pour y répondre et un partage des rôles clair.

C'est tout le sens des recommandations formulées par la Cour dans ses travaux sur la politique de contrôle et de lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle continue des salariés. Pour construire cette politique qui n'existe pas aujourd'hui, il paraît nécessaire de mettre en place une véritable stratégie de contrôle, reposant sur une analyse des risques, une programmation annuelle et une organisation plus adaptée aux enjeux.

La qualité de la préparation d'une réforme est cruciale. Il ne s'agit pas pour autant de céder au mirage des planifications parfaites et de détourner pudiquement le regard à l'heure de la mise en œuvre.

Les travaux présentés aujourd'hui permettent d'illustrer deux facteurs qui ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre réussie d'un projet. Ces deux éléments sont les suivants : la responsabilisation des acteurs du changement et l'instauration d'un pilotage réactif par les résultats.

Le chapitre portant sur le renouvellement des moyens aériens et navals de la douane est le contre-exemple exact d'une responsabilisation réussie des agents. La Cour a constaté à leur sujet une longue et grave série d'erreurs et d'échecs, produits d'une culture autarcique de la douane et d'un défaut réitéré de contrôle des services locaux par l'administration centrale.

Enfin, l'exemple de l'indemnisation amiable des victimes d'accidents médicaux prouve la nécessité d'instaurer un pilotage réactif par les résultats, qui permette de tirer la sonnette d'alarme lorsque les objectifs ne sont pas remplis.

Mise en œuvre dans la foulée de la loi du 4 mars 2002, cette politique a en effet été dévoyée. Si la loi institue un droit à réparation des accidents médicaux même en l'absence de faute, ce qui constitue un grand progrès, les résultats obtenus dans le cadre de la procédure amiable ne sont pas à la hauteur des objectifs attendus. Le nombre de demandeurs d'indemnisation amiable reste en effet modeste au regard de la population potentielle, car les victimes se détournent de cette procédure. Cela s'explique par des défaillances lourdes dans le positionnement et la gestion de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales, établissement public chargé d'indemniser les victimes.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je voudrais à présent conclure en rappelant trois messages.

Le premier, c'est que la situation de nos finances publiques demeure fragile et vulnérable, malgré des progrès constatés. Les efforts pour maîtriser les dépenses publiques devront être poursuivis et intensifiés si notre pays veut préserver sa capacité à faire des choix souverains et à rester crédible dans le concert européen grâce au respect de ses engagements. Les rapports de la Cour et des chambres régionales des comptes montrent des marges d'efficacité et d'efficience dans nombre de politiques publiques.

Le deuxième message, c'est qu'une modernisation effective de notre action publique est possible. Elle a été engagée dans plusieurs secteurs et peut prendre appui sur des atouts importants, au premier rang desquels se trouvent les compétences et la force de l'engagement d'un grand nombre d'agents publics. Elle doit se systématiser en prenant en compte les meilleures pratiques.

Enfin – et c'est un message réitéré des juridictions financières –, le succès des démarches de modernisation dépend d'une sorte de révolution copernicienne, qui consisterait à prêter plus d'attention aux résultats effectifs de l'action publique, à l'impact des politiques publiques pour leurs bénéficiaires, et à fonder les décisions sur la mesure de ces résultats plutôt que sur le souci d'annoncer systématiquement des mesures nouvelles.

Pour accomplir cette révolution, les pouvoirs publics peuvent compter sur les juridictions financières, qui souhaitent continuer à remplir avec une grande vigilance les missions que leur ont confiées les représentants du suffrage universel. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Monsieur le président, monsieur le Premier président, messieurs les magistrats de la Cour des comptes, madame la rapporteure générale, mes chers collègues, je voudrais souligner d'emblée la qualité et la nécessité des relations étroites qui existent entre notre Assemblée, et plus particulièrement la commission des finances, et la Cour des comptes.

Puisque nous sommes en fin de législature, je vous livre rapidement quelques chiffres. Depuis 2012, la Cour nous a communiqué 136 référés et 128 rapports particuliers. Les rapporteurs spéciaux, qui sont destinataires de ces rapports, peuvent témoigner de leur qualité et de l'intérêt qu'ils présentent pour la conduite de leurs travaux de contrôle et d'évaluation de la dépense publique.

Elle nous a également remis 21 rapports d'enquête en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF, qui nous permet de vous saisir sur des sujets qui nous paraissent particulièrement importants.

Plutôt que de les citer, vous me permettrez de prendre un seul exemple. Dans quelques semaines, au cours de ce qui sera probablement l'une des dernières réunions de notre commission, nous

entendrons nos collègues Alain Fauré et Marie-Christine Dalloz sur l'évaluation de la loi du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence. Cette loi est issue d'un travail qui avait été demandé à la Cour des comptes au titre du 2° de l'article 58 de la LOLF par le rapporteur général de l'époque, Christian Eckert. À la suite de ce travail, il a préparé et déposé une proposition de loi qui a été adoptée à l'unanimité par la commission des finances, puis ici même. Nous procédons aujourd'hui à une évaluation des résultats de cette loi, que l'on peut dès à présent qualifier de succès – car ce n'est pas parce que le succès a été au rendez-vous, avec une démarche exceptionnellement rigoureuse, que nous ne devons pas procéder à cette évaluation.

C'est à dessein que j'ai pris cet exemple, car, vous l'avez fort bien dit, monsieur le Premier président, sur de multiples sujets, nous travaillons bien trop rapidement, sans étude d'impact et sans assumer nos décisions.

M. François Cornut-Gentille. Oui.

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Avant d'évoquer la situation de nos finances publiques, je voudrais m'attarder sur la désastreuse affaire de l'écotaxe poids lourds.

M. Bertrand Pancher. Très bien !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* À mes yeux, cette affaire engage notre responsabilité collective. Ce n'est pas la faute de la droite, ce n'est pas la faute de la gauche...

M. Bertrand Pancher. Ni celle du centre ! (*Sourires*)

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* ...c'est une responsabilité que nous devons assumer collectivement.

M. Éric Alauzet. Très bien !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Nous devons l'assumer, car, sur des réformes de ce type, lourdes, qui engagent l'avenir, il faut un portage politique. Or, si nous avons voté ce texte – sans véritable étude d'impact – en 2009, nous en avons renvoyé l'application à la législature suivante. Soit dit en passant, je ne critiquerai pas le prélèvement à la source sur le fond, mais je trouve anormal que des réformes de ce type soient renvoyées – en termes de responsabilité politique – aux législatures suivantes.

Mme Véronique Louwagie. Et votées en fin de mandat !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Surtout, cette réforme – l'écotaxe poids lourds – a été menée sans véritable étude d'impact, de façon centralisée. Vous avez raison de dire, monsieur le Premier président, que nous devrions raisonner de façon plus décentralisée. Si des régions volontaires en avaient pris l'initiative, peut-être cette réforme aurait-elle pu fonctionner ; si elle avait été expérimentée ici ou là, peut-être serions-nous arrivés à un résultat. Au lieu de cela, c'est un échec colossal...

Mme Claudine Schmid. Onéreux !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* ...qui coûte 1 milliard d'euros à court terme. J'entendais dire à la radio que cela coûtait 1 milliard d'euros à l'État. Non, cela coûte 1 milliard d'euros aux contribuables que nous sommes : ce sont les automobilistes, notamment, qui payent, à travers l'augmentation du prix des carburants. L'objectif, qui était de faire contribuer les poids lourds étrangers traversant la France aux investissements en matière d'infrastructures, n'a absolument pas été atteint.

Cet exemple plaide à nouveau en faveur des études d'impact. Mieux vaut prendre un peu plus de temps avant de décider. Et une fois la décision prise, il faut qu'il y ait un portage politique absolu : il

ne s'agit pas de renvoyer à d'autres le soin de mettre la réforme en œuvre.

Je voudrais maintenant évoquer la situation de nos finances publiques. Dans votre rapport, un graphique m'a frappé : celui qui montre le niveau de la dépense publique dans notre pays, comparé à la moyenne de la zone euro. En 2010, l'écart est de 7,5 points ; en 2015, il est passé à 10,7 points. La dépense publique représente plus de 57 % du PIB en France pour un peu plus de 46 % pour la moyenne des pays de la zone euro. On voit donc bien, chers collègues, qu'il faut faire porter tous nos efforts sur l'efficacité de la dépense publique. J'irai même plus loin, en reprenant une phrase que le Premier président avait mise en exergue d'un célèbre rapport en 2000 : il faut dépenser moins en dépensant mieux. C'est cela notre travail, collectivement, que ce soit à la commission des finances ou ailleurs, et sur tous les bancs.

Comme le dit la Cour des comptes, dont je partage en tout point l'analyse sans concession, la situation de nos finances publiques est très préoccupante. Cet excès de dépense publique et de réglementations conduit à un décrochage sur la croissance. Un chiffre devrait tous nous interpeller : en 2016, la croissance n'aura été que de 1,1 % en France, contre 1,9 % en Allemagne. Depuis cinquante ans, nos deux pays ont toujours évolué de manière à peu près parallèle. Parfois, nous faisons un peu mieux que l'Allemagne – ce fut notamment le cas à la fin des années 1990, de 1998 à 2001 ; à d'autres moments, nous faisons un peu moins bien ; mais, en moyenne, nous cheminons de conserve. Or nous perdons désormais inexorablement chaque année 0,5 ou 0,6 – et cette année 0,8 – point de croissance par rapport à l'Allemagne.

Ce n'est plus possible : nous devons absolument prendre les mesures de redressement nécessaires. Celles-ci passent nécessairement par la maîtrise de la dépense publique. Nous savons bien que nous ne pouvons plus continuer à augmenter les prélèvements obligatoires. Nous pouvons les rendre plus efficaces, peut-être les redéployer, mais nous ne pouvons plus les augmenter.

Comme la Cour des comptes, je suis inquiet. Le Premier président vient de nous dire que 40 % de la réduction du déficit opérée depuis 2012 s'expliquait par la baisse des taux d'intérêt, donc de la charge des intérêts. Cette baisse nous tombe du ciel, mais durera-t-elle ?

Que nous dit par ailleurs le Premier président sur l'année 2017 ? Que la masse salariale de l'État va augmenter autant sur cette seule année qu'entre 2011 et 2016.

M. Marc Le Fur. C'est fou !

M. Éric Alauzet. Avant, c'était bloqué !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Autant qu'en cinq ans ! On se rend bien compte de la vulnérabilité extrême de notre pays. Le déficit a baissé, je suis le premier à le reconnaître. Lorsque cette majorité est arrivée aux responsabilités, le déficit public était légèrement supérieur à 5 points de PIB. En 2016, l'objectif de 3,3 % sera atteint et je m'en réjouis. Mais il était de 3,5 points en 2015. En une année, alors que les taux d'intérêt sont bas, que le prix du pétrole était particulièrement bas, que tous les astres étaient alignés, nous n'aurons gagné, en termes de baisse de déficit, que 0,2 point de PIB ! C'est une très médiocre performance.

Est-il normal que notre pays soit en procédure de déficit excessif depuis 2009 ? Quels sont les autres États qui le sont aujourd'hui ? La Grèce, le Portugal et l'Espagne, mais cette dernière est en train de progresser rapidement. Il faut absolument qu'il y ait un sursaut. Or, comme le dit la Cour des comptes, l'objectif de 2,7 points en 2017 est très difficile à atteindre. Ne nous leurrions pas : nous savons tous que les recettes ont été un peu surestimées. Nous n'avons pas voulu trop insister, car il est normal qu'un gouvernement ait un minimum de volontarisme et d'optimisme dans ses prévisions ; mais, même si la prévision de croissance est passée de 1,5 à 1,4 %, le résultat très médiocre de 2016 – 1,1 point – laisse penser qu'elle reste un peu au-dessus de ce que l'on peut raisonnablement espérer. C'est d'ailleurs ce qu'estime le Haut Conseil des finances publiques.

Les recettes sont donc un peu surévaluées, tandis que les dépenses ont plutôt tendance à être sous-estimées. Un certain nombre de charges sont ainsi reportées sur 2018 et les années

ultérieures à coup de crédits d'impôts et de dépenses fiscales. C'est le cas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE. On constate que, sur ce sujet de la maîtrise de la dépense fiscale, cher à l'ancien président de la commission des finances et qui avait pourtant fait l'objet d'un rapport qui avait eu quelques effets en 2009, les choses n'ont pas changé.

M. Charles de Courson. Certes non !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Au contraire, la dépense fiscale continue de progresser.

Nous devons prendre conscience que, avec des déficits qui restent largement supérieurs aux 3 %, notre pays est conduit à emprunter chaque année 60 à 70 milliards. En réalité, on joue à la marge, on emprunte un peu moins parce qu'on fait des primes d'émission ; comme l'explique très bien la Cour des comptes, il y a des décalages entre les engagements et l'emprunt réel, grâce au CICE ou au programme d'investissements d'avenir. On ouvre par exemple 10 milliards d'engagements juridiques sur le programme d'investissements d'avenir en 2017 ; mais il y a zéro en crédits de paiement – donc zéro emprunt. Et, comme par hasard, c'est à partir de 2018 que cela va commencer à peser !

M. Marc Le Fur. Cela s'appelle de la cavalerie !

M. Gilles Carrez, *président de la commission des finances.* Tout cela conduit notre pays à s'endetter, avec un besoin de financement annuel qui est de l'ordre de 200 milliards d'euros. Comme le disait à l'instant le Premier président, si les taux d'intérêt devaient remonter – et ils commencent à remonter –, notre pays se retrouvera confronté à un problème budgétaire gravissime – je me refuse à utiliser le mot faillite. Et là, croyez-moi, il faudra prendre des mesures, violentes et immédiates, qui n'auront pas été réfléchies et qui pénaliseront, comme toujours, les plus vulnérables de nos concitoyens. C'est cela qu'il nous faut éviter.

La Cour des comptes est là pour nous rappeler que les finances publiques doivent en permanence être scrutées, analysées, contrôlées par les députés que nous sommes. Je citerai cette phrase prononcée ici par Pierre Mendès France sous la IV^e République, en pleine tourmente : « Des comptes en désordre sont le signe d'une nation qui s'abandonne. » Je ne voudrais pas que la France s'abandonne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Les Républicains et du groupe de l'Union des démocrates et indépendants.*)

M. le président. La parole est à Mme Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Mme Valérie Rabault, *rapporteure générale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Monsieur le président, monsieur le Premier président, monsieur le rapporteur général de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, mes chers collègues, je salue à mon tour le dépôt du rapport public annuel de la Cour des comptes, dont les observations – qui participent de ses missions d'assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, notamment au titre de l'exécution des lois de finances et de l'évaluation des politiques publiques –, sont toujours très riches d'enseignements. Je souhaiterais également saluer l'action des chambres régionales des comptes, qui, en 2016, ont publié 613 rapports d'observations définitives, eux aussi riches d'enseignements.

Pour aborder ce rapport, je souhaiterais privilégier trois thèmes. Premièrement, la gestion des finances publiques est-elle sincère et conforme aux objectifs que notre majorité a votés ? Deuxièmement, les recommandations formulées par la Cour des comptes sont-elles suivies, lorsqu'elles ont été acceptées ? Troisième préoccupation, qui me tient beaucoup à cœur et qui est, me semble-t-il, partagée par le président de la commission des finances : l'argent public, c'est-à-dire l'impôt versé par nos concitoyens, est-il utilisé de manière pertinente ?

À la première question – la gestion des finances publiques est-elle conforme à ce que nous avons voté ? –, la Cour semble répondre par l'affirmative, au moins pour 2016. De fait, vous écrivez que le déficit public, en 2016, devrait être « proche de l'objectif du Gouvernement », soit moins

de 3,3 % du PIB. Vos observations se fondent sur les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État communiqués par le Gouvernement. Le déficit serait ainsi à son plus faible niveau depuis le déclenchement de la crise financière, en 2007 – je rappelle qu'il a reculé de 1,5 point de PIB entre 2012 et 2016. Toutefois, j'ai lu aussi, dans le rapport de la Cour, que des doutes demeuraient, que cette réduction du déficit public apparaissait « modeste ».

Pour ma part, je souhaiterais insister sur trois points. Premièrement, le redressement des comptes publics ne doit jamais se faire au détriment de la création de richesse économique. De fait, lorsque l'on va trop vite en termes de réduction des dépenses publiques, le risque d'un effet récessif ne peut jamais être écarté.

Deuxièmement, cette réduction du déficit public aura été opérée concomitamment à une baisse très légère, mais bien réelle, des prélèvements obligatoires et à un allègement de charges de 40 milliards d'euros par an par le biais du CICE et du pacte de responsabilité en direction des entreprises.

Troisièmement, cette réduction s'est faite sans augmenter les reports de dépenses d'une année sur l'autre, ce qui peut être une tentation, comme l'a souligné le président de la commission des finances. De fait, ces reports sont demeurés pratiquement constants entre 2015 et 2016 : ils ne sauraient donc expliquer la diminution du déficit. Cela n'a pas toujours été le cas.

Mme Véronique Louwagie. Nous verrons ce qu'il en sera en 2017 !

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. La Cour se livre également à une analyse de l'évolution du déficit structurel – composante du déficit nominal calculée hors impact de la conjoncture. À cet égard, je ne partage pas l'analyse qui est présentée, et je regrette que, sous cette législature, nous n'ayons pas réussi à faire vivre cette composante structurelle du déficit, ou, pour dire les choses autrement, à l'appréhender sous l'angle purement économique, pour que la politique macro-économique puisse bénéficier d'une vraie boussole.

M. Charles de Courson. Cette composante existe-t-elle ? L'avez-vous rencontrée ? (*Sourires.*)

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Elle existe bel et bien, mon cher collègue ! Cette boussole repose sur le déficit structurel. Je forme le vœu que, sous la prochaine législature, on soit en mesure de le faire vivre plus que nous ne l'avons fait.

Deuxième question : les recommandations formulées par la Cour des comptes sont-elles mises en œuvre, et de quelle façon ? De fait, cette dernière présentation du rapport public annuel est également l'occasion de dresser le bilan de leur application. Comme l'a fait le président Carrez, il est intéressant de repartir du début de la législature.

Selon l'indicateur utilisé dans le rapport, il apparaît que des progrès ont été enregistrés, puisque 72 % des 1 623 recommandations de la Cour ont été mises en œuvre en 2016 – soit une progression de 10 % par rapport à 2013, année au cours de laquelle 61,8 % des recommandations avaient été suivies, partiellement ou totalement. Vous citez plusieurs exemples, qui ont d'ailleurs été rappelés par le président de la commission des finances : la gestion des avoirs bancaires, la réorganisation du fonctionnement de Tracfin, l'organisme interministériel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la limitation des frais de gestion des retraites complémentaires de l'AGIRC – Association générale des institutions de retraite des cadres – et de l'ARRCO – Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés –, obtenue grâce à l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015, qui prévoit une réduction des charges de gestion de 300 millions d'euros d'ici à 2022.

La troisième question concerne l'utilisation de l'argent public, c'est-à-dire des impôts acquittés par nos concitoyens. Bien évidemment, votre rapport annuel met en lumière les dysfonctionnements que vous constatez, les cas dans lesquels l'argent public pourrait être utilisé de meilleure façon. Votre rapport 2017 contient de nouveau une analyse très approfondie de certaines politiques publiques et de la gestion de certaines entreprises publiques. J'aborderai ici certaines de ces analyses. Vous consacrez – je crois que c'est une première, monsieur le Premier président – un chapitre entier à la gestion d'une ville : Levallois-Perret.

M. Charles de Courson. La ville la plus endettée de France !

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. Il arrive, bien entendu, que votre rapport annuel présente des analyses relatives à des territoires, des régions, mais jamais encore cela n'a été le cas concernant une ville. Les constats que vous dressez sont d'une sévérité sans appel : ainsi « la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a relevé de multiples irrégularités dans les conditions de passation et d'exécution de plusieurs marchés attribués par la commune de Levallois-Perret » ; « des élus municipaux [sont] exposés à des situations de conflits d'intérêts » ; vous relevez également « des pratiques porteuses de risques et d'irrégularités ».

M. Charles de Courson. Il faut une saisine au pénal !

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. Face à ces constats d'une importante gravité, surtout au regard des sommes en jeu, la Cour formule deux recommandations, l'une en direction de la commune, l'autre à l'attention de l'État. À la commune, elle demande de mettre fin à la multiplication des structures associatives ou privées qui se voient confier des missions de service public qui, normalement, devraient être réalisées par la ville. À l'État, elle demande de procéder à un contrôle de la légalité des actes de la commune.

Je vous avoue, monsieur le Premier président, être quelque peu restée sur ma faim au regard du caractère très général de ces recommandations, alors même que vous avez mis en évidence des faits d'une gravité assez saisissante. Pour ma part, je regrette que la Cour, dans ce type de cas – qu'elle a choisi délibérément de faire figurer dans son rapport annuel –, lorsqu'elle constate des manquements aussi importants en matière d'utilisation d'argent public, ne saisisse pas la Cour de discipline budgétaire et financière. Monsieur le Premier président, envisagez-vous de saisir cette juridiction si, d'aventure, vos recommandations n'étaient pas suivies d'effet ?

M. Charles de Courson. Et d'intenter une action au pénal !

Mme Valérie Rabault, *rapporteuse générale*. Une deuxième analyse, extrêmement intéressante, concerne la gestion du stationnement des véhicules automobiles en milieu urbain. Vous constatez – sans toutefois donner de chiffres précis – que cette gestion est « fréquemment » confiée à un délégataire, *via* une délégation de service public. Vous estimez que, dans « de nombreux cas », cette délégation de service public est établie au détriment du contribuable. Vous dites que l'équilibre économique du contrat est établi en faveur du délégataire et vous reconnaissez que le suivi du contrat est, dans de nombreux cas, très défaillant.

Vous n'avez pas cité cet exemple dans votre rapport, mais la ville de Montauban, que je connais bien, a fait l'objet des mêmes remarques sur sa délégation de service public par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, qui a même employé le terme d' « illégalité » à propos de l'exonération de redevance opérée de manière temporaire. Là encore, monsieur le Premier président, je me permets de vous poser de nouveau la question : envisagez-vous, dans ces cas-là, lorsque vous observez une utilisation de l'argent public non conforme à notre droit, une saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière ?

Le président de la commission des finances en a parlé : vous êtes revenu très longuement sur l'échec de l'écotaxe poids lourds, qui représente un coût extrêmement élevé pour les finances publiques. Vous avez établi un état financier très précis, et je crois que chacun, sur ces bancs, aura à cœur de lire ce chapitre extrêmement éclairant.

Enfin, vous soulignez combien il est important de mener une politique de contrôle et de lutte contre la fraude en matière de formation professionnelle. En effet, vous avez relevé de fausses facturations, ainsi que des formations fictives, sans toutefois préciser le montant que pourrait atteindre cette fraude – je rappelle que la formation professionnelle représente 11 milliards d'euros.

Vos observations sont extrêmement documentées et précises. L'une des très grandes forces de notre démocratie est de pouvoir compter sur la Cour et le réseau des chambres régionales des comptes, qui diffusent ces informations.

J'invite les rapporteurs spéciaux budgétaires à se saisir de vos travaux, car ils y trouveront de nombreux éclairages et des pistes variées pour orienter les mesures et les politiques que nous souhaitons mettre en œuvre.

Monsieur le Premier président, je vous remercie à nouveau pour ce travail d'éclairage indispensable et très utile au Parlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, écologiste et républicain et sur quelques bancs du groupe de l'Union des démocrates et indépendants.*)

M. le président. Monsieur le Premier président, l'Assemblée nationale vous donne acte du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.