

## 152 Les services publics locaux à l'honneur... mais pas à la fête

À PROPOS DU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015 DE LA COUR DES COMPTES

**POINTS CLÉS** > Attendu et redouté, la Cour des comptes a rendu public, le 11 février 2015, son rapport public annuel > Comme à l'accoutumée, il se compose de deux tomes, le premier expose une sélection d'observations et de recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) > Le second traite de l'organisation, des missions de la Cour et des suites données aux recommandations formulées antérieurement > Dans son tome I, qui fait traditionnellement la Une des quotidiens, la Cour s'est, notamment, concentrée sur certains services publics locaux ; c'est peu dire que le constat est sévère (mais juste ?)

Julien MOREL,  
rédacteur en chef adjoint

INTRODUIT par une analyse de la situation d'ensemble des finances publiques à fin janvier 2015 (la Cour concluant que « l'inflexion de la croissance des dépenses publiques qui a été engagée depuis 2010, doit être renforcée afin de les stabiliser en euros constants, même s'il peut en résulter un effet négatif à court terme sur l'activité économique. C'est une condition nécessaire pour ramener effectivement le déficit en-dessous de 3 % du PIB en 2017 et atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2019 »), le tome I de l'édition 2015 expose une sélection d'observations suivies de recommandations (issues d'une sélection de contrôles et d'enquêtes réalisés en 2014 par la Cour et les CRTC), visant à améliorer l'utilisation des fonds publics et l'efficacité des services publics.

### 1. Des politiques publiques à moderniser ou à repenser

Dans la première partie du tome I, la Cour examine huit cas de politique publique concernant :

– **L'eau et l'énergie.** Sont envisagés les agences de l'eau et la politique de l'eau : « les déficiences relevées par la Cour dans le fonctionnement des agences et le recul de l'application du principe pollueur-payeur au cours du 9<sup>e</sup> programme, conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui repose sur des redevances très majoritairement prélevées auprès des usagers domestiques alors que ceux dont l'activité est à l'origine de pollutions graves ne sont pas sanctionnés en proportion des dégâts qu'ils provoquent » ; et l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence : pour laquelle « l'architecture générale est en place en termes de réglementation et de régulation. Mais les réalités du marché de l'énergie le font encore largement relever de

*l'économie administrée, alors que seuls le transport et la distribution de l'électricité constituent des monopoles naturels ».*

– **les transports.** Les trains Intercités dont la préservation suppose que « l'État, la SNCF, mais également les régions vont devoir résoudre une équation particulièrement complexe à un moment où les marges de manœuvre financière sont devenues très faibles » ; et les transports publics urbains de voyageurs, pour lesquels « la réforme territoriale offre l'occasion de simplifier le partage actuel des compétences en clarifiant les attributions dévolues aux régions, aux départements et aux communes ou à leurs groupements, voire en supprimant l'un de ces trois échelons décisionnels ».

– **L'aménagement du territoire et l'urbanisme :** l'avenir des stations de ski des Pyrénées dont « la pérennité 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 » ; et les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France, car « l'incertitude sur le devenir institutionnel du Grand Paris ne doit pas accentuer la trop forte réticence face aux risques des opérations qui se traduit, d'ores et déjà, par la stagnation de l'aménagement urbain en Île-de-France. À ce titre, pour sortir du blocage actuel, il importe que les risques et contraintes de toutes natures soient mutualisés, limités et mieux prévenus ».

– **l'enseignement supérieur et le sport :** le réseau des œuvres universitaires et scolaires : « Les CROUS peinent à s'adapter aux nouveaux rythmes universitaires et l'organisation en réseau ne garantit pas un égal traitement des étudiants sur le territoire. Le contrôle d'assiduité, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est notamment conduit de façon inefficace et inéquitable. En matière de loge-

ment étudiant, les CROUS ont développé leur parc mais l'offre est insuffisante et mal répartie et l'équilibre financier de cette activité reste fragile. La restauration universitaire est devenue une prestation coûteuse, dont le déficit s'accroît. Le cadre national de gestion des personnels ouvriers n'est plus adapté au caractère cyclique de la restauration, et conduit les CROUS à créer des emplois précaires » ; et la politique publique de lutte contre le dopage dans le sport.

## 2. Une gestion publique défaillante à rationaliser

La deuxième partie du tome I détaille dix cas de gestion publique concernant :

– **l'organisation administrative** : les trésoreries auprès des ambassades de France pour lesquelles la Cour conclue à « l'absence de justification au maintien d'un réseau comptable spécifique, parmi les plus coûteux des services de l'État à l'étranger, qui doit conduire à programmer dès à présent sa mise en extinction à brève échéance » ; et la réforme de la carte judiciaire qui, bien que saluée par la Cour, « demeure inachevée : elle s'est limitée aux juridictions de première instance et n'a pas concerné les cours d'appel ».

– **la conduite de projets** : la refonte du circuit de paie des agents de l'État (ou programme Opérateur national de paie. V. *infra*, JCPA 2015, act. 154) dont la Cour dénonce « l'échec patent, après celui enregistré par le système de paie Louvois, d'une particulière gravité en raison des ressources dépensées en pure perte [plus de 346 millions d'euros en 5 ans, tout de même !], des incertitudes persistantes pesant sur le devenir de la chaîne de paie et de l'ampleur des dysfonctionnements administratifs qui l'ont provoqué » ; et le MuCEM de Marseille pour lequel le contrôle de la Cour a mis en évidence « un problème de soutenabilité financière de l'établissement, tant les ressources propres escomptées semblent faibles et les besoins de financement importants pour pouvoir organiser des expositions d'envergure capables d'attirer des visiteurs en grand nombre, au-delà du geste architectural qui a fait le succès public de l'ouverture ». Il est vrai que, si l'édifice est incontestablement une réussite architecturale et un succès auprès du public, le projet muséal, quant à lui, laisse un peu (voire beaucoup) le visiteur sur sa faim et la réalisation de l'architecte Rudy Ricciotti, l'impression d'une magnifique coquille... qui sonne très creux. On est d'ailleurs frappé de lire sous la plume de la Cour que « moins de 20 % des charges de fonctionnement du musée sont affectées à l'élaboration de sa programmation », c'est sans doute peu pour espérer élaborer une stratégie d'acquisition et de valorisation des collections ainsi qu'un programme d'expositions temporaires attractif...

– **les modes de gestion** : les partenariats public-privé des collectivités territoriales pour lesquels la Cour conclue qu'ils « ne présentent pas pour les collectivités locales d'avantages décisifs par rapport aux formules classiques de la commande publique ou de gestion déléguée. Il convient donc de ne pas faire de cet outil dérogatoire un instrument financier détourné de ses objectifs initiaux, qui permettrait notamment aux collectivités de s'affranchir à court terme des

contraintes budgétaires et comptables et de différer dans le temps le coût et la charge de certains investissements » ; la gestion directe des services d'eau et d'assainissement, pour lesquels « des améliorations importantes restent encore à apporter, notamment en matière de connaissance patrimoniale, d'approche du coût réel du service, d'ajustement des tarifs aux besoins de financement présents et à venir » ; et la gestion par la France des fonds structurels européens, pour lesquels la Cour recommande que « la France, et particulièrement les régions, se donne les moyens du meilleur emploi de ces crédits ».

– **la gestion des ressources humaines** : les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer, « dispositif à bout de souffle : bâti sur une architecture juridique d'une grande complexité et comportant des failles, reposant sur des justifications devenues confuses, pesant lourdement sur le budget de l'État et des collectivités territoriales, sa pertinence et son efficacité sont désormais en question » ; les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes, pour lesquels la Cour « préconise un recentrage des missions des centres de gestion sur la gestion de la carrière des fonctionnaires territoriaux et un ajustement strict des financements aux besoins réels qui en découlent » ; et les attributions gratuites d'actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations et du Puy-de-Dôme, qui, selon la Cour, « s'apparente à une tentative contestable de transposition d'un mécanisme de carried interest appliqué usuellement dans les sociétés de capital investissement du secteur concurrentiel à une filiale à 100 % publique, gérant des fonds très majoritairement d'origine publique »).

## 3. Des investissements publics locaux mal planifiés

Le tome II présente l'organisation et les missions des juridictions financières (Cour et CRTC) et traite des suites données aux observations et aux recommandations formulées antérieurement. Le degré de leur mise en œuvre y est matérialisé par une gradation : la Cour constate des progrès, la Cour insiste, la Cour alerte.

Pour ne citer qu'un seul exemple, tiré de cette dernière partie (tome II, 3<sup>e</sup> partie, chapitre 4), « d'investissement public local mal planifié », on peut s'intéresser, avec la Cour, aux aéroports de Dole et Dijon. Ceux-ci sont distants de moins de cinquante kilomètres et ont pris en charge, entre 2008 et 2013, des trafics annuels respectifs inférieurs à 100 000 voyageurs. La Cour note que « faute d'une coordination et d'une concertation suffisantes, les aides publiques accordées aux aéroports de Dole et Dijon ont financé des projets concurrents et économiquement déséquilibrés. Malgré une hausse globale du trafic, le développement concomitant des aéroports doit être arrêté au plus tôt ». La rue de Cambon résume le dilemme en une phrase cinglante : « à ce jour, la viabilité économique d'un aéroport unique n'est pas démontrée, et celle de deux aéroports l'est encore moins ».

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est annexé au rapport public annuel de la Cour des comptes.