



AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE

Lundi 22 janvier 2018 - 9h30

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

Monsieur le Président de la République,
Monsieur le Président du Sénat,
Mesdames, Messieurs les ministres, élus et autorités,
Mes chers collègues,

Dans le cortège des audiences et des vœux, voici donc venue l'heure de la Cour des comptes.

Avant d'évoquer deux sujets sur lesquels je souhaite appeler votre attention, je voudrais revenir un instant sur ce qui constitue l'identité et la singularité de notre institution.

*
* *
*

La prestation de serment à laquelle vous venez d'assister respecte un cérémonial dont je sais qu'il peut paraître à certains quelque peu... désuet. Mais croyez qu'il est lourd de sens pour ceux qui s'engagent et ceux qui les accueillent.

Il manifeste en effet les éléments primordiaux de notre identité. Il rappelle que la Cour est avant tout une juridiction, dont l'indépendance est assurée par l'inamovibilité de ses membres et par sa liberté de programmation, d'instruction et de publication. Une juridiction dont l'impartialité est garantie par la prise de décision collégiale, et dont la rigueur des procédures est fondée sur le respect du contradictoire et du secret de l'instruction.

Les robes que nous portons en audience sont un rappel visible de ces exigences et de l'étendue de nos devoirs. Elles nous rattachent à une tradition séculaire, mais n'entravent nullement nos mouvements...

La Cour, et plus largement les juridictions financières, ne cessent en effet d'évoluer et de se transformer, mais « telles qu'en elles-mêmes l'Éternité les change » pour faire mien le vers de Mallarmé, c'est-à-dire dans la fidélité à ces éléments primordiaux que j'ai rappelés.

Elles se transforment d'abord de leur propre initiative, au nom des devoirs d'exemplarité et d'efficacité, car la pertinence de leurs messages est d'autant plus forte qu'elles démontrent leur propre capacité à adapter leurs méthodes à une action publique qui elle-même innove et change. Hier, nous dépouillions les liasses comptables pour contrôler, redresser les états financiers. Aujourd'hui, et demain plus encore, nous exploiterons des bases de données et décortiquerons des algorithmes.

Elles se transforment ensuite parce que le constituant et le législateur ont régulièrement étendu leurs missions, les obligeant à interroger leur organisation, à la recherche d'une performance croissante. C'est ainsi que le réseau des chambres régionales des comptes a été fortement resserré et les compétences des chambres de la Cour redéfinies, pour plus de cohérence avec les grands enjeux de l'action publique.



Conçue comme un juge aux attributions délimitées et mises au service du seul Souverain voici plus de 200 ans, notre juridiction est devenue, au gré de ces constantes évolutions, un « point de repère », une référence dans un débat public qu'elle facilite par des analyses approfondies et rigoureuses, à une époque où les informations peu fiables se multiplient.

Son rôle est de faire la lumière sur des situations complexes et pouvant de ce fait apparaître opaques. Ce n'est pas par hasard que vous trouverez des lampes à huile sculptées dans les décors du Palais Cambon... « Elle établit l'ordre par la lumière », dit notre adage latin : « *dat ordinem lucendo* »... Comme ces lampes, la Cour doit permettre à ceux qu'elle éclaire de trouver leurs marques pour agir.

Pour jouer pleinement son rôle, la Cour peut compter sur les atouts de son positionnement institutionnel, à équidistance du Gouvernement et du Parlement. Cette notion d'« équidistance » a une signification simple : la Cour des comptes est indépendante aussi bien du Parlement que du Gouvernement. Elle assiste de manière égale l'un et l'autre, en vertu de l'article 47-2 de la Constitution.

Si les constituants successifs ont confirmé ce positionnement, c'est parce qu'il constitue, je le crois, un facteur déterminant du bon fonctionnement de notre vie démocratique.

Ce sont en effet l'indépendance et l'équidistance de la Cour qui constituent la meilleure garantie de l'objectivité de ses constats, qui assurent aux citoyens qu'aucun sujet, même sensible, ne sera laissé dans l'ombre, et qui permettent à nos travaux de servir le plus largement possible. Car, comme je l'évoquais en ouvrant cette audience, chacun dans son rôle respectif, Gouvernement et Parlement doivent pouvoir bénéficier d'un regard extérieur et objectif.

Si elle est consciente de sa mission, la Cour des comptes en respecte aussi scrupuleusement les limites.

À l'opposé d'un quelconque « gouvernement des juges », elle ne confond jamais son rôle avec celui des pouvoirs publics, à qui il revient seuls d'arrêter des choix et d'agir.

Elle se tient à sa place, uniquement à sa place, mais pleinement à sa place.

Ni « empêcheur de tourner en rond », ni « contrôleur des travaux finis », la Cour a pour constante ambition d'être utile en disant ce qu'elle voit, en formulant des recommandations constructives.

Que près de 75 % de celles des trois dernières années aient été mises en œuvre, au moins partiellement, témoigne de l'apport de cette démarche.

En revanche, le fait que 25 % seulement aient été totalement appliquées montre, en creux, que nos rapports peuvent servir encore davantage au Gouvernement comme au Parlement.

Je sais d'ailleurs qu'un nombre croissant de membres de l'Assemblée et du Sénat partagent cet avis et s'interrogent sur les moyens d'y parvenir. Les présidents de cette assemblée y réfléchissent également. Nous adressons aux chambres législatives près d'une centaine de rapports par an. S'en saisir plus systématiquement encore, en débattre et proposer des suites concrètes supposent essentiellement de la volonté et de l'organisation. C'est tout le temps de travail parlementaire, y compris la procédure budgétaire, qui pourrait en effet être rééquilibré



au profit du contrôle de l'exécution des textes votés, et de l'appréciation des résultats effectifs de l'action publique. La loi de règlement, loi de résultat, pourrait en devenir le temps fort.

N'est-ce pas en effet ce qu'a voulu en 2008 le pouvoir constituant, lorsqu'il a tenu à préciser que le Parlement évaluait les politiques publiques ? N'a-t-il pas signifié par-là que la mission du Parlement était bien sûr de contrôler l'action du Gouvernement, mais aussi d'évaluer l'efficacité, l'efficience des politiques publiques en s'appuyant sur les travaux d'évaluation, aujourd'hui très nombreux en fait, qui proviennent de la Cour des comptes ou d'autres organismes, afin d'en tirer tous les enseignements utiles, d'arbitrer et de décider ?

Je forme également le vœu, Monsieur le Président de la République, que nos observations éclairent toujours davantage vos décisions et celles de votre Gouvernement, dans un contexte dont la complexité, la sensibilité nous apparaît pleinement.

Comme vos prédécesseurs, vous pourrez compter sur la Cour pour vous présenter une grande série de radiographies de l'action publique. Comme l'imagerie médicale rend le corps transparent, fonde le diagnostic et permet de constater les progrès liés aux traitements, ses rapports vous permettront de cerner précisément les contours de ce qui existe et d'analyser les évolutions à l'œuvre, avec la certitude qu'aucune retouche n'aura permis d'embellir la réalité...

C'était le premier message que je voulais formuler devant vous ce matin.

Les deux sujets que je souhaite évoquer à présent font l'objet de constats fondamentaux réitérés de la Cour des comptes. L'un porte sur la situation de nos finances publiques. L'autre a trait au renforcement de la confiance des citoyens dans leur administration.

*
* *

En 2017, le déficit public devrait passer sous le seuil des 3 points de PIB. Cela permettrait enfin, après près de 10 années, de sortir de la procédure de déficit excessif en 2018. Je parle au commissaire européen qui est chargé de cette responsabilité.

Ce résultat serait obtenu en grande partie grâce à l'amélioration de la conjoncture, qui a provoqué un important surcroît de recettes, et, dans une moindre part, aux mesures de freinage de la dépense prises l'été dernier. Le tout aura permis de compenser la sous-estimation des dépenses de l'État mise en évidence par l'audit des finances publiques que j'ai remis à votre Premier ministre en juin.

Je continue bien, M. le Président de la République, de parler de sous-estimation des dépenses de l'État. Le fait qu'une accélération forte de la croissance au deuxième semestre en ait compensé les conséquences sur les soldes publics n'altère en rien en effet la pertinence du diagnostic posé alors sur les risques de dérapage des dépenses. Je ne doute pas que tout commentateur – du moins s'il est de bonne foi – ne pourra qu'en convenir.

Permettez-moi donc d'insister devant vous sur l'impératif de sincérité des prévisions de finances publiques et des documents budgétaires.

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient d'apprécier la sincérité des lois financières, lorsque ces dernières lui sont déférées. Mais la Cour a également une mission d'assistance aux pouvoirs publics dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des



lois de financement de la sécurité sociale. Elle manquerait à sa mission si elle s'abstenait de relever les éléments d'insincérité ou les biais de construction qu'elles contiennent trop fréquemment, et certaines années plus que d'autres. Outre qu'ils limitent la portée de l'autorisation parlementaire, ces éléments conduisent en effet en cours d'année à des pratiques de régulation budgétaire très souvent aveugles, déresponsabilisantes pour les gestionnaires. Je serai donc très attentif, comme tous mes prédécesseurs, à ce que nous continuions de remplir notre rôle à cet égard – et je note déjà avec satisfaction qu'un effort réel a été entrepris dans la loi de finances initiale pour 2018.

Même avec un déficit ramené sous la barre des 3 %, la France continue toutefois de présenter une situation financière plus dégradée que celle de la quasi-totalité de ses partenaires de la zone euro – avec des finances publiques dont je veux rappeler qu'elles ont été continûment déficitaires depuis 1974. Il est parfois dit que se comparer, c'est se consoler... En matière de finances publiques, cela conduirait plutôt à se désoler.

Dans ce contexte, les conditions à réunir pour atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation sont nombreuses et loin d'être d'acquies.

En ce qui concerne l'année 2018, la loi de finances ne prévoit qu'un recul faible du déficit, et le poids de la dette publique devrait encore légèrement augmenter.

Au-delà de 2018, la loi de programmation des finances publiques prévoit une concentration de l'effort de réduction des déficits sur les années 2020 à 2022. Elle repose sur l'hypothèse, par nature incertaine, du maintien du rythme actuel de croissance sur toute la période.

Deux constats conduisent la Cour à appeler à faire preuve de vigilance.

D'une part, le respect des objectifs de baisse des déficits publics repose sur des hypothèses d'économies qui doivent être affirmées et se concrétiser.

Il n'appartient évidemment pas à la Cour de se prononcer sur la décision de baisser les prélèvements obligatoires en 2018, qui est d'ordre politique. En revanche, il lui revient de rappeler que sans maîtrise des dépenses publiques, il n'est pas de réduction d'impôt qui soit durable.

L'effectivité de l'amélioration en 2018 et au-delà requerra qu'en matière de maîtrise des dépenses, les ambitions du Gouvernement tiennent toutes leurs promesses. Pour respecter la trajectoire prévue, des réformes d'ampleur structurelle devront être mises en œuvre – certes dans le cadre des travaux initiés par la démarche « Action publique 2022 », mais... sans attendre 2022.

D'autre part, même si l'amélioration de la conjoncture se poursuit et entraîne mécaniquement une amélioration des comptes publics, cela ne doit pas faire illusion.

Trop souvent par le passé, la cigale a pris le pas sur la fourmi. Les périodes de conjoncture favorable n'ont pas été mises à profit pour réduire le déficit structurel et retrouver de véritables marges de manœuvre budgétaires, nécessaires pour faire face à une éventuelle dégradation du contexte économique. Pourtant, la morale de la fable devrait avoir une résonance particulière aujourd'hui, alors que la France et la zone euro constatent enfin l'embellie...



La situation actuelle ne doit en effet en aucun cas nous faire perdre de vue que la question de fond de l'efficacité de la dépense publique, c'est-à-dire de l'utilité de chaque euro dépensé, n'est pas réglée.

En témoigne le constat réitéré d'un mal français : si le niveau des dépenses publiques est en France plus élevé que dans la plupart des autres pays européens, les résultats obtenus dans de nombreux domaines de l'action publique ne sont pas à la hauteur des moyens développés, déployés et des efforts consentis, comme si en la matière s'appliquait la loi des rendements décroissants.

Pourtant, sans dépense publique efficace, la légitimité de l'impôt s'efface et le consentement au prélèvement s'effrite. C'est pourquoi les magistrats des comptes cherchent, trouvent, proposent des marges d'efficacité et d'efficience dans toutes les politiques et tous les services publics relevant de leur contrôle, bien sûr au-delà de l'engagement sans relâche des agents publics et de l'impératif des réponses à apporter, notamment dans les domaines du régalién et du social.

Je me contenterai de citer quelques axes forts de nos recommandations, communs à l'ensemble des administrations publiques : État, collectivités territoriales et sécurité sociale.

Ces recommandations visent à assurer un meilleur contrôle de la masse salariale ; à moderniser la gestion publique en accélérant, en capitalisant sur la transformation numérique de l'État ; à rationaliser des réseaux territoriaux parfois manifestement inadaptés aux besoins ; à rationaliser également la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales et entre ces dernières et l'État ; à mieux cibler les dépenses fiscales, souvent à l'origine de situations de rentes ou d'effets d'aubaine ; à veiller enfin à une plus grande pertinence économique et sociale des transferts et des investissements.

En matière de finances publiques, j'ai tout à fait conscience du fait que le message de la Cour, comme les allers-retours de Sisyphe, peut paraître répétitif. Même s'il faut également imaginer les magistrats des comptes heureux, ils n'ont rien à voir avec l'homme roulant indéfiniment son rocher : fort heureusement, la situation que nous constatons évolue, des progrès apparaissent. Ils sont réels. Nous ne manquons pas de les souligner et espérons pouvoir en souligner davantage encore.

Mais si l'amélioration constatée des finances publiques est un motif de soulagement immédiat, elle ne doit pas pour autant faire l'effet d'un anesthésiant.

Des défis importants sont donc devant vous, Monsieur le Président de la République, et votre Gouvernement. Les relever ne pourra se faire sans une implication et une responsabilité croissante des gestionnaires publics. Ce sera mon troisième et dernier message.

*
* *

Les grandes modernisations sont souvent portées, au sein de la sphère publique, par des réformateurs courageux dont je voudrais saluer l'énergie et l'engagement. Mais trop souvent encore, ces derniers ne peuvent aller au bout de leurs initiatives, car ils ne disposent pas des marges de manœuvre et d'une autonomie suffisantes, vous l'avez dit M. le Président de la République.



Pourtant, l'un des objectifs majeurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) était précisément de permettre aux gestionnaires publics, qu'il s'agisse des ministres, des dirigeants d'établissements publics ou de ceux à qui ils délèguent leurs crédits, de donner le meilleur d'eux-mêmes grâce au dépassement de certains réflexes bureaucratiques et centralisateurs.

Plus de quinze ans après le vote de cette loi, force est de constater qu'en l'absence de choix politiques clairement exprimés et votés, la technique du rabot continue de tenir lieu d'alpha et d'oméga du pilotage budgétaire, primant sur celle de la contractualisation avec des gestionnaires publics maîtres de leurs moyens. Force est aussi de constater que, dans la durée, cette situation est loin de s'être montrée profitable pour la maîtrise de nos dépenses. Sinn cela se saurait depuis 1974.

C'est à une véritable révolution des pratiques que je souhaite vous appeler aujourd'hui, Monsieur le Président de la République. Une révolution dont la nécessité est pressentie depuis fort longtemps et à laquelle les défis à venir nous obligent. Je crois indispensable d'insuffler réellement dans nos pratiques budgétaires l'esprit de confiance et de liberté qu'avait cherché à promouvoir la LOLF. Si j'osais, je vous appellerais à donner à ceux qui œuvrent au service de la République « l'envie d'avoir envie » de transformer l'action publique, d'œuvrer plus efficacement encore au service de l'intérêt général.

L'élargissement des marges de manœuvre laissées aux gestionnaires de l'argent public emporte un corollaire nécessaire : la révision de leur régime de responsabilité. Empruntant les mots de Victor Hugo, qui n'avait peut-être pas exactement en tête, je vous le concède, les enjeux de la LOLF, je rappellerai volontiers que « tout ce qui augmente la liberté augmente la responsabilité ».

Bien évidemment, la très grande majorité des gestionnaires publics fait preuve de rigueur et d'honnêteté. Mais lorsque certains d'entre eux commettent des fautes en s'éloignant des règles, je ne peux que constater que le dispositif actuel de mise en jeu des responsabilités n'est pas adapté.

Il existe une juridiction compétente pour engager la responsabilité financière des ordonnateurs et sanctionner certains manquements, car tout ne relève pas du pénal. Il s'agit de la Cour de discipline budgétaire et financière. Mais cette juridiction est mal connue, trop peu saisie et son cadre juridique limite sa capacité d'intervention et le caractère dissuasif des sanctions. Le champ de ses justiciables est par ailleurs difficile à justifier : comment nos concitoyens peuvent-ils comprendre que les ministres ou les élus locaux en soient exclus, sous le prétexte peu convaincant que leur responsabilité administrative et financière ne peut être distinguée de leur responsabilité politique ? S'il ne peut s'agir, pour une Cour de discipline, de sanctionner des choix politiques, elle doit pouvoir juger de la régularité des décisions au regard de la loi et garantir que nul ne peut s'exonérer de sa responsabilité en la matière.

Vous avez souhaité, Monsieur le Président de la République, restaurer la confiance de nos concitoyens dans l'action publique. Vous avez engagé une réforme de fond en faveur de sa transparence annoncé votre intention de supprimer la Cour de justice de la République. Je crois que vos ambitions en la matière ne seraient pas complètes sans la refondation – attendue de longue date – des mécanismes de responsabilité des gestionnaires.

Je ne résiste pas à la tentation de rappeler la noble formule d'un philosophe qui vous est cher, Paul Ricœur, selon laquelle « la fatalité, c'est personne ; la responsabilité, c'est quelqu'un ». Entre une responsabilité politique qui s'assume devant la représentation nationale et une



responsabilité pénale pour les fautes les plus graves, il existe un espace pour une responsabilité administrative et financière repensée.

Monsieur le Président de la République, des réformes que vous avez et aurez proposées et choisies dépendra la poursuite du redressement des comptes publics, qui n'est d'ailleurs pas une fin en soi, mais bien une condition sine qua non de la capacité de la France à effectuer des choix souverains et à mettre à disposition de nos concitoyens des services publics efficaces.

Selon les beaux mots de Corneille, la « vertu » de ces réformes sera d'autant plus « ferme qu'elle évitera tous les hasards ». Pour informer et éclairer vos choix, la Cour continuera donc à dessiner, s'efforcer de dessiner les chemins d'amélioration possibles, au regard de deux objectifs – je dirais même, de deux obsessions...

La première est de comparer les résultats de l'action publique aux objectifs et aux règles fixées par les pouvoirs publics eux-mêmes. C'est l'obsession du respect de la loi et des engagements. La deuxième est de garantir en tout une utilisation optimale de chaque euro dépensé. C'est l'obsession de l'efficacité et de l'efficience.

Nous nous tenons prêts à vous assister dans ces deux directions. Nous le ferons sans alarmisme, sans complaisance, c'est-à-dire « sans trembler », comme nous y invitait d'ailleurs l'un de vos prédécesseurs... Et avec pour ardente obligation de nous montrer rigoureux dans la démonstration, justes dans nos constats et constructifs dans nos recommandations – en somme, de remplir notre devoir.

*
* *
*

Monsieur le Président de la République,
Monsieur le Président du Sénat,
Mesdames, Messieurs les ministres, élus et autorités,
Mes chers collègues,

Permettez-moi pour conclure d'adresser à chacune et chacun d'entre vous, au nom des membres de la Cour des comptes, mes remerciements les plus sincères et chaleureux pour votre présence ce matin.

À tous nos concitoyens, destinataires suprêmes de nos efforts en faveur d'une action publique efficace, comme à chacune et chacun d'entre vous, je souhaite une excellente année 2018.

Merci de votre attention.