



**Intervention de Didier Migaud,  
Premier président de la Cour des comptes devant l'Assemblée nationale**

Séance publique  
lundi 18 juin 2018

Monsieur le Président,

Monsieur le président de la commission des finances,

Monsieur le rapporteur général,

Mesdames et messieurs les députés,

En m'invitant à présenter les conclusions du rapport sur le budget de l'État, l'Assemblée nationale fait assurément un grand honneur à la Cour des comptes.

Par ce geste, par votre volonté d'exploiter davantage nos travaux, en particulier à l'occasion du « Printemps de l'évaluation » initié cette année, vous faites vivre l'article 47-2 de notre Constitution, aux termes duquel la Cour assiste l'ensemble des pouvoirs publics, Gouvernement et Parlement, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et le seul Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

Par votre initiative de rééquilibrage de la procédure budgétaire au profit de l'appréciation des résultats de l'action publique et en usant de vos pouvoirs de contrôle, vous marquez votre volonté de redonner vie à un objectif essentiel de la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

Ces évolutions, la Cour les appelle depuis longtemps de ses vœux. Pour qu'elles tiennent toutes leurs promesses, notre institution se tient prête à vous assister de façon plus étroite encore. J'y reviendrai.

\*

Quels sont les principaux messages de la Cour, au terme de ses travaux sur l'exercice 2017 ?

Le premier message porte sur le bilan de l'exécution du seul budget de l'Etat, sachant que je vous remettrai d'ici peu notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques dans leur ensemble.

Le deuxième message porte sur certaines pistes concrètes qui permettraient de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique, et le troisième sur l'amélioration de la gouvernance des finances publiques.

\*

\* \* \*



Pour commencer, je résumerai ainsi les enseignements du rapport sur le budget de l'Etat : l'amélioration constatée du solde budgétaire de l'État en 2017 s'avère en réalité peu significative ; elle ne permet toujours pas de stabiliser la situation financière et est due très principalement à une forte accélération de l'activité économique, dont rien n'assure qu'elle soit durable.

Plusieurs constats sous-tendent ce message. Ils portent respectivement sur le solde, la dette, les recettes et les dépenses de l'État en 2017.

Tout d'abord, le déficit du budget de l'État – qui n'est qu'une composante du déficit public, c'est-à-dire du solde global des administrations publiques – s'est établi en comptabilité budgétaire à 67,7 Md€ en 2017, en baisse de 1,4 Md€ par rapport au solde constaté en 2016.

En l'état, le déficit ne s'est donc réduit qu'à la marge, et ce pour la troisième année consécutive, même s'il ne tient pas compte d'une recette de 1,5 Md€ de droits d'enregistrement qui n'a pas pu être comptabilisée.

Surtout, ce déficit reste élevé.

En témoignent deux ordres de grandeur : d'une part, il représente plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ; d'autre part, il est supérieur de près de 22 Md€ au niveau qui permettrait de stabiliser la dette dans le PIB.

Le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale est ainsi passé de 72,7 % en 2016 à 73,6 % en 2017, soit 80 % de la dette de l'ensemble des administrations publiques, cette dernière étant passée de 96,6% à 96,8% du PIB sur la même période.

Cette évolution place la France en décalage par rapport aux grands pays de la zone Euro : plusieurs d'entre eux ont en effet commencé à réduire le poids de leur dette publique dans le PIB. Je pense par exemple à l'Allemagne, aux Pays-Bas ou à l'Espagne.

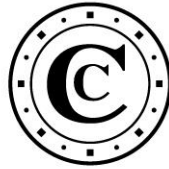
La plus grande vigilance demeure de mise, au regard du risque de remontée des taux d'intérêt. C'est un point sur lequel je veux insister cet après-midi.

Alors qu'il baissait continûment depuis 2012, créant des marges de redéploiement très significatives, le montant de la charge de la dette de l'État a légèrement augmenté en 2017.

La poursuite de cette hausse aurait un lourd impact sur le solde budgétaire : un accroissement de 1 % sur la courbe des taux entraînerait, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 Md€ la première année et 19,1 Md€ au bout de dix ans.

S'agissant cette fois des recettes, la Cour constate que leur hausse est due à l'accélération de l'activité et au niveau conjoncturellement faible du prélèvement destiné à l'Union européenne.

En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 Md€, en hausse de 14,4 Md€ par rapport à 2016 et de 5,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale.



Cette forte augmentation est due, pour l'essentiel, au dynamisme des recettes fiscales observé en fin d'année, en raison de l'accélération de l'activité économique. L'élasticité des impôts d'État s'est ainsi établie à 1,8 % en 2017, soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, proche de 1 %.

Tous les grands impôts ont vu leur produit augmenter, en particulier la TVA et l'impôt sur les sociétés.

En revanche, comme la Cour l'avait mentionné dans l'audit qu'elle a remis au Premier ministre en juin 2017, deux postes de recettes avaient été surestimés dans les prévisions : les recettes du service de traitement des déclarations rectificatives et les recettes non fiscales.

Par ailleurs, le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a atteint 16,4 Md€ en 2017 (contre 19 Md€ en 2016), soit son plus faible niveau depuis 2005. Cette baisse, qui résulte principalement de retards dans la consommation des crédits européens, est temporaire. Un rattrapage important a d'ailleurs été prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022.

Au-delà de ces évolutions globales, la Cour appelle l'attention sur la fragilisation des recettes par des contentieux fiscaux de série, liés à la fois au développement du droit communautaire dans le champ fiscal et au contrôle de constitutionnalité a posteriori, qui rend absolument nécessaire un effort de sécurisation de la norme fiscale.

Enfin, troisième constat, les dépenses de l'État ont connu une progression rapide en 2017. C'est la conséquence à la fois des décisions prises en loi de finances initiale et de la nécessité ultérieure de couvrir les risques relevés par la Cour dans son audit de juin.

Comme vous le savez, ce dernier avait mis en évidence des sous-budgétisations manifestes, d'importants reports de charges de l'année précédente et divers aléas de gestion. Leur impact combiné sur le niveau des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues pour 2017 était évalué à l'intérieur d'une fourchette allant de 4,6 Md€ à 6,6 Md€.

En définitive le dérapage constaté s'est élevé à 6,4 Md€, dont 4,4 Md€ pour les sous-budgétisations. Le risque que la Cour avait identifié s'est donc matérialisé.

Pour couvrir les écarts, une vaste opération de « reprogrammation » des crédits a été décidée par le Gouvernement. Des annulations et des redéploiements massifs sont intervenus. Ils n'ont toutefois pas permis d'éviter une ouverture nette de crédits de 3,1 Md€.

Cela explique pour partie l'augmentation sensible des dépenses du budget général. L'autre partie correspond à la situation de départ de 2017, caractérisée par une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 5,9 Md€ par rapport aux montants exécutés en 2016.

Globalement, les budgets des ministères, hors charge de la dette et pensions, ont connu une hausse importante, à un niveau inédit depuis 2007 (+ 10,6 Md€, soit + 4,8 %). En neutralisant les effets de certains contournements de la charte de budgétisation, qui ont sorti certaines dépenses du budget général, la Cour évalue la hausse réelle de ces dépenses à 13,6 Md€, soit 6,2 %, à périmètre constant.



L'observation des dépenses selon leur nature fait apparaître une augmentation importante des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention.

Les dépenses de personnel, hors pensions, augmentent de 4 %, soit plus qu'au cours des six dernières années cumulées, en raison de l'accroissement des recrutements prévu dans la loi de finances initiale et de l'impact des mesures générales et catégorielles, prises notamment dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Les dépenses de fonctionnement augmentent, quant à elles, de 4,7 % à périmètre constant.

En revanche, les dépenses d'investissement demeurent stables par rapport à 2016 mais en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017.

En définitive, il ne fait pas de doute que l'amélioration de la situation financière de l'État en 2017 est due à l'augmentation globale des recettes, et singulièrement à une forte augmentation des recettes fiscales, supérieure à la forte progression des dépenses.

Ce phénomène mécanique s'est produit sous l'effet d'une croissance plus forte que prévue (2,2 % au lieu des 1,5 % prévus par les économistes de façon consensuelle en juin 2017).

Assurément, cette amélioration sans effort ne pourra être obtenue indéfiniment, d'autant plus qu'il est probable voire certain qu'il ne faudra plus compter sur les facteurs extérieurs favorables qu'ont constitués la baisse de la contribution de la France à l'Union européenne et celle de la charge de la dette.

Après une année 2017 de très forte croissance des dépenses des ministères, les perspectives de redressement des finances de l'État pour les années à venir dépendront de sa capacité réelle à maîtriser ses dépenses et à respecter ainsi les engagements de la loi de programmation des finances publiques.

Lorsqu'elle dit cela, il ne s'agit pas pour la Cour de jouer les Cassandra, ni de prôner je ne sais quelle cure d'austérité. Il s'agit simplement, pour elle, de mesurer la distance qui sépare les résultats constatés des objectifs fixés par les pouvoirs publics eux-mêmes – Gouvernement et Parlement. Je me permets de rappeler que la Cour ne fixe pour sa part aucun objectif mais se prononce toujours par rapport aux objectifs définis par les pouvoirs publics.

Cette analyse ne doit cependant nourrir ni fatalisme ni pessimisme.

Car je veux le souligner ici devant vous : les efforts qui permettraient de maîtriser durablement les finances publiques ne sont pas, loin de là, hors de portée.

\*

Des leviers d'action existent en effet pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, et nombre d'entre eux ont été identifiées dans les travaux de la Cour.

Avant toutes choses, je voudrais rappeler que vouloir maîtriser les dépenses publiques, cela ne signifie pas vouloir sacrifier la qualité du service public offert aux citoyens.



Maîtriser les dépenses publiques, c'est d'abord chercher à utiliser de la façon la plus efficace chaque euro dépensé. Les citoyens attendent le meilleur service au meilleur coût. Cela ne se confond pas avec une dépense publique toujours plus élevée.

L'efficacité et l'efficience ne sont pas en effet qu'une question de moyens !

En comparaison de ses partenaires de l'Union européenne, la France se caractérise en effet par un niveau élevé de dépenses publiques, sans obtenir des résultats en proportion. La dépense publique française s'élève ainsi en 2017 à 56,4 % du PIB, pour une moyenne de 47,1 % dans la zone Euro. Si certains écarts s'expliquent en partie par des choix politiques et d'organisation différents – comme par exemple en matière de retraite – il est indéniable que la France dépense plus que ses partenaires sans pour autant obtenir de résultats supérieurs, quand ils ne sont pas très souvent inférieurs.

Avant d'augmenter les budgets, il est donc crucial d'évaluer la pertinence des organisations et des missions existantes et d'analyser la capacité à répondre aux nouveaux besoins par des redéploiements internes ou, dans certains cas, par la lutte contre les effets d'aubaine. Sans cela, les moyens nouveaux pourraient ne pas avoir plus d'effet que l'eau versée dans le tonneau des danaïdes...

La dépense publique n'est ni bonne, ni mauvaise en soi. Quel que soit son niveau, ce qui importe, c'est qu'elle permette d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics, de la façon la plus efficace possible. Les pouvoirs publics le doivent aux citoyens, aux contribuables, aux usagers.

Trop souvent, nous sommes conduits à observer une contradiction manifeste entre les objectifs affichés et les effets cumulés des mesures qui sont successivement adoptées ! C'est notamment le cas en matière de dépenses publiques, s'agissant par exemple des dépenses de personnel, ou dans le domaine de l'environnement.

C'est pourquoi les juridictions financières s'attachent à formuler des recommandations, des pistes pour contribuer à ce que les pouvoirs publics puissent arbitrer et décider en toute connaissance de cause.

Premier axe : l'objectif de maîtrise de la masse salariale des administrations publiques implique des mesures touchant les effectifs et la gestion, conduites en cohérence avec une réflexion sur le périmètre des missions de ces administrations. Je citerai deux exemples.

Le premier est celui de la masse salariale des administrations publiques locales, qui a progressé nettement plus vite sur longue période que celles de l'État et de ses opérateurs ou des administrations de sécurité sociale. La rationalisation des effectifs, le développement d'outils de gestion prévisionnelle, l'alignement du temps de travail sur la durée réglementaire, le recours éventuel au non-remplacement des départs à la retraite, là où il est possible de le faire, ou encore les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux sont autant de leviers permettant de maîtriser plus efficacement l'évolution de ces dépenses tout en améliorant la gestion des ressources humaines.

Second exemple, qui illustre la nécessité de revoir l'organisation avant d'ajouter des moyens nouveaux : la gestion par le ministère de l'éducation nationale de ses enseignants, qui représentent 36% des effectifs de la fonction publique.



Cette gestion pourrait être améliorée, à la fois pour les élèves et les enseignants, par l'établissement d'une stratégie pluriannuelle claire de recrutement et de rémunération des enseignants, gagée par des redéploiements de moyens et reposant sur des contreparties ambitieuses en matière d'assouplissement et de modernisation de leur cadre de gestion.

Deuxième levier : la maîtrise des autres dépenses de fonctionnement. À cet égard, la Cour a souvent été amenée à préconiser d'investir à court terme dans d'ambitieuses actions de modernisation.

Je pense évidemment, en premier lieu, à la modernisation numérique de l'État, qui pourrait être amplifiée grâce au déploiement accéléré de la stratégie d'État-plateforme et au renforcement de l'attractivité de l'État comme employeur, pour recruter et fidéliser les talents qui lui manquent dans certains domaines précis.

En matière de santé également, la poursuite du déploiement des services publics numériques pourrait entraîner des progrès majeurs pour les pratiques médicales et le parcours de soins des usagers. Il apparaît nécessaire d'ancrer les nouveaux services dans les usages, ainsi que d'enrichir et de mieux exploiter les données de santé pour tirer pleinement profit de leur potentiel majeur.

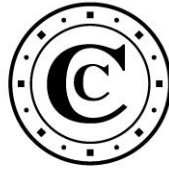
D'autres pistes permettraient d'améliorer la situation financière du système de sécurité sociale et en particulier de l'assurance maladie. Je pense par exemple à l'accélération de la recomposition de l'offre de soins, notamment à l'hôpital, à l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des prises en charge et à la meilleure maîtrise de certaines dépenses de ville à fort enjeu, aujourd'hui insuffisamment régulées, par exemple les dispositifs médicaux, les analyses de biologie ou encore les transports sanitaires. Je pourrais en citer beaucoup d'autres.

Levier central de transformation de l'offre de services publics, la modernisation numérique doit aller de pair avec un effort continu d'adaptation de l'organisation territoriale de ces services.

En ce qui concerne les services déconcentrés de l'État, la Cour constate, d'une part, que des missions essentielles comme les missions régaliennes de contrôle ne sont parfois plus assurées et, d'autre part, que des ressources continuent d'être affectées à des missions doublonnantes avec des compétences transférées aux collectivités territoriales. L'important mouvement de réforme engagé dans les années récentes ne devrait pas s'interrompre : les missions des services déconcentrés devraient être clarifiées ; certaines pourraient être abandonnées lorsque la plus-value de l'État n'apparaît pas évidente par rapport aux collectivités.

Miroir de l'organisation des services déconcentrés de l'État, celle des collectivités locales a également fait l'objet de travaux de la Cour, à la suite des réformes de 2014 et 2015. Ils ont révélé que la réforme territoriale n'a pas remédié, à ce stade, à la complexité du paysage institutionnel local. Elle n'a pas touché à la superposition des niveaux d'administration publique, le fameux « millefeuille territorial », et n'a emporté, à ce stade, qu'une timide clarification des compétences de chaque catégorie de collectivités.

Troisième piste transversale : la maîtrise des dépenses fiscales et des dépenses d'investissement.



S'agissant d'abord des dépenses fiscales, autrement appelées « niches fiscales », la Cour a souvent souligné les conséquences cumulées d'une multiplication de dispositifs nouveaux à l'efficacité faiblement évaluée et aux effets d'aubaine parfois notables.

Pourtant, les pouvoirs publics semblent avoir renoncé aux efforts de maîtrise de ces dépenses, qui ont atteint 93 Md€ en 2017, en progression globale de 5,4 Md€ par rapport à 2016.

Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation. Le plafond prévu par celle de 2018-2022 est ainsi placé près de 20 Md€ au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales, ce qui le rend par avance inopérant.

Enfin, la pertinence économique et sociale des dépenses d'investissement pourrait encore être nettement améliorée, par un renforcement de l'évaluation a priori de leurs rapport coûts/bénéfices et par la définition de modèles économiques solides.

\*

Au-delà de ces pistes concrètes, je crois que la gouvernance d'ensemble des finances publiques peut encore largement être améliorée. Ce sera l'objet de mon troisième et dernier message.

Premier axe, qui relève à la fois du Gouvernement et du Parlement : compléter et exploiter davantage l'information dont dispose le Parlement sur le budget de l'État, pour donner tout son sens à l'autorisation et au contrôle parlementaires.

Pour cela, il est indispensable de renforcer la qualité des textes financiers, notamment grâce à un respect accru de quelques grands principes budgétaires comme l'universalité, la spécialité et la sincérité.

La Cour a eu l'occasion d'observer à de nombreuses reprises, et déjà du temps de mes prédécesseurs, des pratiques limitant la capacité du Parlement à appréhender l'action publique d'une façon globale et claire.

Je pense par exemple aux sous-budgétisations manifestes, parfois massives, qui peuvent affecter la sincérité des lois de finances initiales. Au-delà des aléas de gestion infra-annuels, elles ont pour conséquence que les budgets exécutés diffèrent souvent très largement des budgets votés. À titre d'exemple, l'exécution du budget 2017 montre que les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ont connu une augmentation de 50 % par rapport à la loi de finances initiale, et ceux de la mission « Immigration, asile et intégration » une hausse de 29 %.

Je pense également, de façon plus spécifique, à la persistance de modalités de gestion dérogatoires comme celles des programmes d'investissement d'avenir ou des fonds sans personnalité juridique.

Ces véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques, dont la gestion est confiée à des tiers, sont placés en dehors du budget de l'État et soustraits, pour tout ou partie, à l'examen du Parlement. Il s'agit par exemple du fonds d'aide à l'innovation, de



l'enveloppe spéciale de transition énergétique ou encore des fonds de garantie gérés par BPI France.

Une remise en ordre est indispensable et urgente pour supprimer cette sorte de « zone grise » budgétaire à travers des choix clairs entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État ou une véritable délégation à des opérateurs.

Je pense enfin à la pratique de la mise en réserve de crédits, qui a été détournée, dans les années récentes, de son objectif initial de couverture des aléas de gestion. Jusqu'en 2017, elle a été utilisée essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations croissantes, ce qui vidait de son sens la pertinence de la justification au premier euro, altérait la qualité de l'information communiquée au Parlement et déresponsabilisait les gestionnaires en limitant leur visibilité.

Aussi recommandons-nous de revenir durablement à une mise en réserve d'un niveau modéré, visant à couvrir les seuls aléas de gestion. Cela exige bien sûr une budgétisation initiale plus sincère. Je relève que le budget 2018 s'est inscrit dans cette perspective, avec une réserve initiale fixée à 3 %, hors dépenses de personnel. Il appartiendra à la Cour, le moment venu, d'apprécier dans la durée cette orientation.

Le Parlement doit aussi pouvoir disposer de davantage de visibilité sur deux points : les prévisions de recettes au moment de l'examen des lois de finances initiales d'une part, et les résultats effectifs de l'action publique au moment de l'examen des lois de règlement d'autre part.

Malgré des progrès récents, notamment grâce à l'appréciation de la sincérité des prévisions macroéconomiques par le Haut Conseil des finances publiques, les méthodes utilisées par le ministère des finances pour prévoir les recettes pourraient encore gagner en transparence, à travers par exemple la publication annuelle des modèles de prévision dans les annexes du projet de loi de finances.

S'agissant des résultats de l'action publique, je crois que le dispositif de mesure de la performance devrait pouvoir être revu.

Ses faiblesses actuelles résultent à la fois des limites inhérentes au principe des indicateurs de performance et de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires, comme pour la programmation et l'exécution budgétaires.

Il n'en reste pas moins que ces indicateurs sont nécessaires à la diffusion de la culture de la performance et de l'évaluation. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent ainsi être poursuivis sans relâche. La Cour des comptes est bien sûr prête à assister Gouvernement et Parlement dans ce travail, si l'un ou l'autre le souhaite.

Le deuxième axe concerne la poursuite du rééquilibrage de la procédure budgétaire.

Je l'ai évoqué au début de mon propos : l'ambition manifestée par l'Assemblée nationale de rehausser considérablement l'examen de la loi de règlement, afin d'en faire le rendez-vous annuel du contrôle des résultats de l'action publique, constitue une première étape vers un renversement de la logique de la dépense.





Un renversement, car la mesure de l'efficacité des politiques financées deviendrait ainsi la condition sine qua non de l'autorisation des dépenses. Un renversement, car l'attention portée aujourd'hui presque exclusivement aux moyens accordés à une politique serait ainsi reportée sur les résultats constatés au regard de ces moyens.

Ces derniers devraient être appréhendés dans leur globalité : les politiques publiques de l'État ne sont pas en effet financées exclusivement par des crédits budgétaires. Des dépenses fiscales ou des dépenses prises en charge par d'autres acteurs, comme les opérateurs ou les fonds sans personnalité juridique que j'évoquais à l'instant, peuvent également concourir au financement d'une politique. Elles doivent impérativement être prises en compte pour analyser sa performance.

Tel était bien l'esprit de la Lolf et du « chaînage vertueux » qu'elle prévoyait : éclairer l'examen des projets de loi de finances initiale, à l'automne, par l'analyse de la performance de l'action publique au printemps.

Pour donner toujours plus de substance à cette démarche, la Cour se tient évidemment, là aussi, à la disposition des pouvoirs publics, Parlement et Gouvernement.

Je veux rappeler que le Parlement dispose d'ores et déjà chaque année d'une centaine de travaux de la Cour, parmi lesquels figurent les travaux d'évaluation que vous nous commandez, ainsi que les quatre rapports sur les finances publiques que nous vous remettons au printemps ou à l'automne. Ils portent respectivement sur les finances de l'État, de la sécurité sociale, des collectivités territoriales et sur la situation d'ensemble des finances publiques.

Pour inscrire plus nettement ces travaux dans une logique de chaînage vertueux, la Cour pourrait faire évoluer son organisation et avancer son calendrier de travail, s'agissant notamment des quatre grands rapports financiers. Votre débat d'orientation n'en serait que plus complètement éclairé.

Le format et le contenu de la soixantaine de notes d'exécution budgétaire annexées chaque année au rapport sur le budget de l'État pourraient également être revus ou précisés, pour mettre un accent particulier sur les aspects qui vous paraîtront les plus utiles dans la perspective du Printemps de l'évaluation.

En outre, vos commandes de travaux d'évaluation pourraient nous être transmis, non plus en fin d'année comme aujourd'hui, mais au moment de l'examen de la loi de règlement, afin que nous puissions vous les remettre avant l'exercice suivant et nourrir ainsi l'analyse de la performance de telle ou telle politique publique, toujours lors du Printemps de l'évaluation.

Enfin, la Cour se met actuellement en « ordre de bataille » pour faire monter en puissance son activité d'évaluation des politiques publiques, dans les limites nécessaires à l'équilibre entre ses différentes missions constitutionnelles et législatives. Avec ceux que vous produisez vous-mêmes, nos travaux pourraient ainsi nourrir toujours davantage, si vous en exprimez le souhait, une partie de vos semaines de contrôle.

Pour achever mon propos, je voudrais évoquer deux sujets qui touchent mais dépassent le cadre de la procédure budgétaire, et qui me semblent mériter une réflexion et un débat approfondis.



Le premier sujet porte sur le renforcement de la portée et de la cohérence des textes financiers. Il recouvre plusieurs pistes évoquées, parfois de longue date, par la Cour.

Certaines de ces pistes sont destinées à éliminer les angles morts qui entravent un pilotage efficace par les pouvoirs publics.

Le périmètre général des lois financières pourrait ainsi être revu et clarifié, notamment en ce qui concerne l'État et la sécurité sociale, pour mieux couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques. Par ailleurs, une loi de financement des collectivités locales pourrait être envisagée.

Pour éviter que de fausses économies, correspondant par exemple au simple transfert d'une charge entre un secteur d'administration publique et l'État, ne puissent être votées sans que les parlementaires aient « toutes les cartes en main », des synergies pourraient être trouvées entre les procédures d'examen. Je pense par exemple aux volets « recettes » des projets annuels de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, qui pourraient très utilement faire l'objet d'une discussion conjointe au Parlement, tant les sujets partagés sont nombreux et leur analyse indispensable à la bonne compréhension de l'évolution globale des finances publiques.

Enfin, et peut-être surtout, il me semble que l'équilibre entre les lois de finances annuelles, les budgets triennaux et les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pourrait légitimement faire l'objet d'une réflexion.

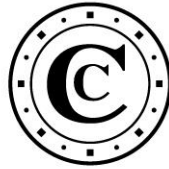
Les réformes structurelles, porteuses d'une amélioration du service public aussi bien que de véritables économies, sont presque nécessairement mises en œuvre sur plusieurs années.

Cela signifie qu'un accent fort doit être mis sur la qualité des prévisions et des engagements pluriannuels. Concrètement, cela pourrait conduire à donner davantage de portée aux lois de programmation pluriannuelle et aux budgets triennaux, et, in fine, à réinterroger la portée voire la pertinence du principe d'annualité. Je crois que sur ce point comme sur d'autres, comme le rééquilibrage de la procédure budgétaire, la perspective de la révision constitutionnelle offre l'opportunité de revoir en profondeur la gouvernance des finances publiques.

Le deuxième sujet que je voudrais évoquer est intimement lié à cette question de la pluri-annualité. Il s'agit d'une condition de succès majeure des initiatives de transformation de l'action publique : je veux parler de la confiance accordée aux gestionnaires pour proposer et mettre en œuvre des réformes audacieuses, toujours bien sûr dans le cadre des objectifs fixés par les pouvoirs publics.

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.

Pourtant, l'un des objectifs majeurs de la 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 a longtemps constitué l'alpha et l'oméga du pilotage budgétaire. Force est aussi de constater que, si elle a permis de parer au plus pressé, cette méthode n'a pas conduit à une maîtrise suffisante et durable de nos dépenses. En revanche, elle est très déresponsabilisante.

C'est donc à une véritable révolution des pratiques que je souhaite appeler aujourd'hui.

Je crois que le ministère en charge du budget et des comptes publics devrait, pour ainsi dire, « changer de logiciel ». Il pourrait insuffler réellement dans nos pratiques budgétaires l'esprit de confiance et de liberté qu'avait cherché à promouvoir la Lof, par exemple en ayant recours à la contractualisation pluriannuelle avec des gestionnaires davantage maîtres de leurs moyens ou en faisant en sorte que « *cela paie* » d'être performant, en termes de rémunération et de carrière, mais aussi par la reconnaissance accordée à ceux qui proposent, expérimentent et prennent des risques.

Bien entendu, l'élargissement de la liberté de gestion des ordonnateurs aura pour nécessaire corolaire le renforcement de leur obligation de rendre compte de cette gestion, c'est-à-dire de leur régime de responsabilité, qui présente aujourd'hui d'évidentes faiblesses.

Au-delà de la responsabilité devant vous et dans le respect des principes qui fondent notre ordre financier public, ce régime pourrait évoluer vers une responsabilité administrative et financière effective devant une Cour de discipline budgétaire et financière aux compétences renforcées et élargies.

Une responsabilité qui serait de nature à sanctionner à un niveau adapté et équilibré les fautes de gestion et les manquements aux règles budgétaires et comptables, et qui trouverait toute sa place entre d'un côté, une responsabilité politique, qui s'assume devant la représentation nationale ou locale, et de l'autre, une responsabilité pénale quand la gravité ou l'intentionnalité des fautes le justifient.

Comme les deux plateaux d'une même balance, liberté de gestion et responsabilité des ordonnateurs doivent ainsi désormais, me semble-t-il, trouver un nouvel équilibre.

\*  
\*            \*

Monsieur le Président,

Monsieur le président de la commission des finances,

Monsieur le rapporteur général,

Mesdames et messieurs les députés,

J'achèverai mon propos en rappelant que la situation financière de l'Etat demeure éminemment fragile.

Cela rend sans doute d'autant plus pertinente voire cruciale votre ambition de créer un véritable rendez-vous annuel du contrôle des résultats de l'action publique et, plus généralement, de promouvoir la recherche de performance de l'action publique.



Pour que cette ambition atteigne ses objectifs, soyez certains que je veillerai à ce que la Cour soit à votre écoute et remplisse toujours plus efficacement son rôle d'assistance des pouvoirs publics.

Je vous remercie.