



## AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE

Jeudi 17 janvier 2019 - 11h00

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

Monsieur le Premier ministre,  
Mesdames, messieurs les ministres et les parlementaires,  
Mesdames, messieurs les hautes personnalités présentes,  
Mesdames et Messieurs,

Pour les cinq auditeurs installés à l'instant, pour leurs familles, comme pour la Cour, la cérémonie qui vient de se dérouler constitue un temps fort. Par le serment qu'ils ont prononcé, ces jeunes fonctionnaires sont devenus magistrats des comptes.

\*

Ce serment n'est ni une vaine incantation, ni un rite de passage désuet. Il est l'engagement de consacrer sa vie professionnelle au service de nos concitoyens et de valeurs communes. La plus importante – à nos yeux – est inscrite au fronton de cette Grand'chambre. Je veux parler de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

L'inamovibilité et l'indépendance qu'emporte le statut de magistrat des comptes ne sont ni des remparts ni des privilèges, mais la condition primordiale d'exercice de nos missions. Elles assurent une liberté d'action qui nous oblige : instruire loin du souci de plaire ou de déplaire ; formuler des analyses étayées, contredites, objectives ; programmer librement nos travaux, tout en répondant aux demandes émanant des pouvoirs publics.

La robe n'est ni un moyen de nous cacher, ni l'apanage d'une corporation fermée. Elle marque publiquement notre appartenance à une collégialité, dont les membres, quels que soient leurs opinions ou leurs itinéraires, analysent, statuent en vertu des mêmes règles, garantissant à chacun, respect des droits et équité du jugement. Et si, tout à l'heure, il n'y avait aucune observation à la lecture du compte rendu de la précédente audience de la Cour, la collégialité donne lieu d'habitude à de nombreux débats.

Pour notre institution, l'apport de compétences nouvelles et de sang neuf est essentiel. Essentiel pour lui permettre de se saisir des missions nombreuses et croissantes qui lui sont attribuées. Essentiel pour accompagner l'élargissement et la transformation de son périmètre de contrôle à l'ère de la révolution numérique. Essentiel pour qu'elle demeure une institution en prise avec son temps, où se transmettent, à travers le cycle des générations, le savoir et le savoir-faire.

Comme leurs prédécesseurs, les jeunes magistrats que nous venons d'installer feront ici l'apprentissage d'un métier passionnant. Ils le feront au plus près des réalités de la gestion publique, Monsieur le Procureur général, et dans la pratique éprouvée du contrôle sur le terrain.

Le terrain : voilà précisément le cœur de notre activité.



Notre présence en ces murs parisiens ne doit pas faire oublier que l'essentiel de notre métier se pratique hors les murs du Palais Cambon.

D'abord, parce que les juridictions financières – outre la Cour des comptes – ce sont aussi dix-sept chambres régionales et territoriales, dont les travaux sont indispensables pour assurer le contrôle de la probité, de la régularité et de l'efficacité de l'action publique locale. Ensuite et surtout, parce que le quotidien d'un magistrat des comptes l'amène à interagir avec une grande variété d'interlocuteurs de nos politiques publiques.

Ici, avec les personnels d'une direction centrale de ministère ou d'un service déconcentré de l'État ; là, avec ceux d'un établissement public ; ailleurs, d'une collectivité territoriale, d'une entreprise publique, d'une fondation faisant appel à la générosité, d'un hôpital ou d'un établissement d'enseignement supérieur ; parfois aussi, avec des fédérations professionnelles, des experts, des chercheurs ou encore des organisations syndicales.

Pour demeurer en prise avec ces réalités de terrain, notre institution se transforme, s'appliquant ainsi à elle-même ce qu'elle recommande aux autres.

Renouvellement de l'exercice de programmation de nos enquêtes, refonte de notre organisation interne, engagement dans le virage du numérique, rénovation de nos normes professionnelles, alignement du réseau des chambres régionales des comptes sur la nouvelle carte des régions, modernisation de notre communication : tels sont certains des chantiers achevés ces dernières années, ou en cours aujourd'hui.

Au travers de ces différents chantiers, notre objectif est d'être utiles aux pouvoirs publics et aux représentants du suffrage universel. Il nous faut pour cela réinterroger régulièrement nos procédures.

Ainsi, pour que le Parlement dispose des informations nécessaires à la tenue du débat d'orientation budgétaire, nous expérimenterons en 2019 la modification de notre calendrier de publication. Nous publierons désormais avant l'été l'ensemble de nos analyses financières sur l'exécution des comptes de l'année écoulée – comptes sociaux et locaux compris.

Afin que nos publications puissent être toujours plus utiles, nous continuerons aussi à en faire évoluer la forme, le contenu. Le rapport public annuel qui paraîtra début 2020, sur la base des instructions réalisées en 2019, comportera par exemple une partie thématique, consacrée, en l'espèce, au numérique au service de l'action publique. Dans le même temps, nous avons à cœur de poursuivre la modernisation de nos supports de communication pour les rendre plus pédagogiques et innovants, en renforçant – par exemple – le format de nos synthèses ou en réalisant davantage d'animations vidéos.

Enfin, la crise que connaît notre pays nous invite à poursuivre la réflexion que nous avons engagée sur la meilleure façon de renforcer les liens – déjà nombreux ! – que nous entretenons avec les citoyens. Nous avons pour habitude d'associer de nombreuses parties prenantes aux travaux d'évaluation que nous conduisons. Sans doute pouvons-nous – toujours, bien sûr, dans le respect de nos procédures – aller plus loin et réunir par exemple des comités d'usagers, sollicitant, de cette façon, directement les citoyens.

\*



Cet effort permanent de réforme est la condition de l'exercice de nos missions. Il nous permet de faire vivre une exigence incontournable dans notre démocratie et d'une criante actualité : rendre compte de la qualité de la gestion publique, de son efficacité et de son efficience.

Au-delà de nos missions de contrôle de régularité et celles de certification, notre rôle, c'est de mettre les résultats de l'action publique face à leurs objectifs, qui ont été arrêtés par les pouvoirs publics, et au regard des moyens déployés pour les atteindre. En ne souhaitant alors ni jouer les Cassandre ni les oiseaux de mauvaise augure : notre rôle est de pointer ce qui dysfonctionne, de signaler à la fois les situations de gaspillage et les effets d'aubaine, comme les pratiques efficaces de gestion.

Sans nous limiter au seul exercice de constat, il nous revient aussi de proposer des recommandations concrètes afin qu'elles puissent éclairer le Gouvernement et le Parlement, les représentants du suffrage universel, par qui s'exerce – en vertu de notre Constitution – la souveraineté nationale.

Décrypter des politiques publiques, établir les faits sans complaisance ni simplification, objectiver des éléments en débat, enrichir notre regard des expériences réalisées à l'étranger, dépasser les apparences et les raccourcis qui aujourd'hui ont tendance à se multiplier. Ces missions fondamentales et passionnantes, nous les exerçons aujourd'hui dans un contexte particulièrement exigeant.

Plus que jamais, à l'heure des fausses nouvelles, de la désinformation, de la propagation de rumeurs, l'existence d'une information objective et fiable est menacée. Plus que jamais, la parole publique, qu'elle émane des représentants du suffrage universel ou d'experts indépendants, est mise en doute. Plus que jamais, il nous revient de demeurer fidèles à l'exigence formulée en 1807 par François Barbé-Marbois, premier Premier président de la Cour des comptes qui s'exprimait ainsi : « *Il faut toujours dire le vrai en matière de finances, même et surtout dans les difficultés, car le soupçon va au-delà du vrai et exagère la réalité, et le Trésor comme les particuliers en souffrent* ».

« *Dire le vrai* » nécessite de prendre le temps de l'analyse, de la vérification des faits, de la contradiction et de l'établissement des constats, résistant ainsi au règne de l'hyper-actualité, à la tyrannie de l'instant et à la tentation du court-terme.

Au sein des juridictions financières, cette prise de recul est indispensable pour conduire des instructions étayées et contredites avec les administrations. Elle doit nous permettre d'éclairer les décisions que doivent prendre les pouvoirs publics et les représentants du suffrage universel.

Nous sommes conscients que les choix à faire et les arbitrages à rendre sont difficiles.

Parce que les attentes de nos concitoyens à l'égard du service public et de l'usage de l'argent public sont immenses. Parce que ces attentes sont aussi parfois contradictoires les unes des autres. Parce que l'expression de l'intérêt général est souvent entravée par celle d'intérêts particuliers – je le répète souvent, l'intérêt général n'est pas la somme de ces intérêts particuliers ! Et parce que, surtout, les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour répondre à ces attentes ne sont pas illimités.

\*



Dans le même temps, la crise que traverse notre pays met en lumière le sentiment qui réside chez une partie de nos concitoyens que ceux qui les gouvernent ne rendraient pas suffisamment compte de leur gestion et même se seraient déconnectés d'une certaine réalité. Cette perception nous invite collectivement à ne pas baisser la garde sur les fondements mêmes de notre mission.

L'obligation de rendre des comptes va en effet au-delà de la seule transparence sur le coût et les résultats de l'action publique, même si elle en est un élément essentiel. Elle implique notamment que la responsabilité des gestionnaires publics puisse aussi être engagée dans les conditions prévues par la loi. C'est le rôle des juridictions financières que de le faire. Cette responsabilité obéit en effet à un régime particulier, soumis à l'office des juges financiers et qui garantit la transparence et la régularité de l'action publique.

Monsieur le Premier ministre, vous avez souhaité, dans le cadre des travaux conduits au sein du Comité Action publique 2022, engager une réflexion sur l'avenir du régime de responsabilité des gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs.

Les juridictions financières sont non seulement prêtes à prendre toute leur part à cet exercice, mais auront aussi des propositions précises et concrètes à formuler. Le Procureur général vient d'en exprimer quelques-unes, la Cour le fera après débats, comme c'est la règle. Elles vont dans le sens d'une nécessaire rénovation de ce régime. Mais une rénovation qui ne le vide pas de sa substance.

Une évolution du régime de responsabilité des gestionnaires publics ne doit en effet conduire ni à la confusion des rôles, ni à la dilution des responsabilités.

Nos concitoyens ne comprendraient pas, à l'heure où leurs exigences sont plus fortes que jamais en matière de redevabilité de la gestion publique et de probité de ceux qui en ont la charge, que la réforme de ce régime aboutisse à une forme d'irresponsabilité générale, dans laquelle aucun gestionnaire public n'aurait de compte à rendre des décisions qu'il prend ou des intérêts financiers dont il a la charge.

Aussi, le rôle du comptable public, à travers le contrôle qu'il exerce sur l'ordonnateur, doit être – selon nous – préservé, car il garantit la sécurité et la régularité des dépenses, ainsi que la transparence et la fiabilité de l'information financière. Quant à l'ordonnateur, sa responsabilité peut être mise en œuvre devant la Cour de discipline budgétaire et financière, mais cette juridiction au périmètre trop limité, voit échapper à sa compétence un grand nombre de gestionnaires publics, en particulier les ordonnateurs locaux.

Enfin, la responsabilité financière des gestionnaires ne saurait être confondue avec leur responsabilité managériale. Certes, elle est indispensable et mérite encore d'être élargie, dans la logique-même de la LOLF. Vous le souhaitez d'ailleurs, monsieur le Premier ministre, et nous ne pouvons que vous y encourager, tellement, aujourd'hui, tout nous paraît organisé pour ne pas responsabiliser suffisamment les gestionnaires publics, voire quelquefois pour les déresponsabiliser. La responsabilité managériale est essentielle donc, mais elle ne suffit pas, n'étant pas conçue pour sanctionner des décisions irrégulières ou réparer les préjudices causés à la collectivité.

De son côté, la responsabilité pénale – tout aussi essentielle ! – n'est pas l'unique réponse aux défaillances de la gestion. Une articulation plus étroite entre le juge pénal et le juge



financier nous semble à ce titre nécessaire pour apporter la réponse la plus adaptée aux irrégularités de gestion.

\*\*\*

L'audience solennelle de rentrée de la Cour est aussi l'occasion d'évoquer les défis à relever pour redresser la situation – toujours fragile – de nos finances publiques.

En la matière, des efforts ont incontestablement été réalisés ces dernières années. Depuis 2009, le déficit des comptes publics s'est réduit de façon ininterrompue. À l'automne dernier, la Cour a par exemple salué le quasi-retour à l'équilibre financier de la Sécurité sociale – sans occulter toutefois la fragilité de ce rééquilibrage.

Mais si elle salue ces progrès, notre juridiction constate toutefois, qu'en 2018, ces efforts de redressement semblent marquer le pas. Les objectifs de maîtrise de dépense devraient toutefois être tenus, ce qui – si c'est le cas – méritera d'être souligné.

Après huit années de baisse, et selon les prévisions disponibles, le déficit public français ne devrait guère se réduire en 2018, par rapport à 2017. Le diagnostic est identique, voire plus inquiétant, si l'on raisonne indépendamment de la conjoncture économique ; je fais ici référence à notre déficit structurel.

La conséquence de cette situation, nous la connaissons : notre pays ne parvient pas à stabiliser sa dette publique. Elle tangente désormais la barre symbolique des 100 % de notre produit intérieur brut. L'écart se creuse avec nos partenaires européens, dont beaucoup ont engagé un mouvement, non pas de stabilisation, mais de nette résorption de leur dette. Ainsi, près de quarante points de produit intérieur brut (PIB) séparent désormais le niveau de dette publique français de celui de l'Allemagne alors que tous deux étaient comparables il y a douze ans.

Un haut niveau de dette et des déficits récurrents exposent aux conséquences d'une remontée des taux d'intérêt que nous savons probable, voire certaine, même si elle sera vraisemblablement progressive. Des taux d'intérêt qui augmentent, c'est tout simplement une charge qui s'accroît sur nos comptes ; c'est une consommation qui baisse chez nos concitoyens ; ce sont des perspectives d'investissement qui sont amputées pour notre pays. Plus un État est dépendant, moins il est souverain.

Dans un pays proche du nôtre – l'Italie – le vote de la trajectoire budgétaire pour 2019 a donné un nouvel exemple de la contrainte forte que les marchés financiers sont capables d'exercer sur des États endettés. C'est notamment sous leur pression, face à une subite remontée des taux, que l'Italie a dû revoir ses prévisions budgétaires, en-deçà des ambitions initiales, pourtant affirmées avec beaucoup de force.

Le relâchement des efforts de redressement engagés en France entamerait la crédibilité de notre pays et sa capacité à peser sur les réformes en cours au sein de l'Union européenne.

Surtout, ne pas avoir complètement rétabli la situation des finances publiques par le passé prive aujourd'hui les pouvoirs publics de marges de manœuvre utiles pour soutenir l'activité et protéger nos concitoyens les plus fragiles.



Au-delà des normes ou des chiffres, l'enjeu financier pour notre pays est donc de préserver les conditions de son indépendance budgétaire et de sa souveraineté. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler cette citation : « *La plus grande liberté naît de la plus grande rigueur* », disait Paul Valéry. Si le mot de rigueur peut avoir une connotation négative, il faut ici le comprendre non pas au sens d'orthodoxie budgétaire, mais de rigueur dans la gestion publique, pour qu'elle soit plus transparente, plus efficace et plus efficiente.

À bien des égards, notre pays se trouve aujourd'hui confronté à beaucoup d'interrogations et d'incertitudes. La trajectoire budgétaire pour 2019, définie à l'automne 2018 dans le projet de loi de finances, a été substantiellement modifiée par les décisions prises en fin d'année. Or, la prévision retenue dans la loi de finances pour 2019, portant le déficit public à 3,2 % du PIB, n'intègre pas les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence, adoptée ultérieurement, ce qui rend cette prévision incertaine. Elle repose par ailleurs sur un scénario macroéconomique arrêté en septembre dernier, fragilisé depuis par des évolutions conjoncturelles défavorables, dans le monde et en Europe.

Compte tenu de ces incertitudes, la trajectoire retenue en loi de finances initiale, comme dans la loi de programmation pour les années à venir, mérite sûrement d'être rapidement actualisée afin d'y intégrer l'impact de ces dispositions nouvelles et celui de la dégradation de la conjoncture.

Au-delà, il reste possible de répondre aux attentes qui se sont exprimées, sans renoncer aux engagements pris devant les Français et sans renoncer à l'effort de redressement des comptes publics.

Pour cela, pour alléger le poids de la fiscalité, comme pour financer des mesures nouvelles sans recourir au déficit, notre pays doit parvenir à améliorer l'efficacité et l'efficience de ses dépenses.

En la matière, les marges sont importantes.

Je le dis souvent : notre pays souffre en effet d'un douloureux paradoxe. Il dépense en moyenne bien plus que ses voisins pour financer ses services publics – nous y consacrons en effet près de 56 % de la richesse annuelle que nous produisons. Et pourtant, la performance de ces services n'est pas toujours à la hauteur de tels moyens, comme si, en la matière, s'appliquait une loi des rendements décroissants. Le niveau actuel de nos dépenses devrait pourtant permettre à notre pays de bénéficier de bien meilleurs services publics.

Comment en est-on arrivé là ? Par une certaine addiction à la dépense. Par un refus d'évaluer, pendant longtemps, les politiques publiques qui sont mises en œuvre et de tenir compte de celles qui existent déjà. Par une trop longue indifférence aux résultats de l'action publique – indifférence d'autant plus forte que, pendant longtemps, elle a pu être financée, cette action publique, par l'augmentation substantielle de la dette sans que celle-ci ne se traduise par un accroissement de la charge, bien au contraire.

De longue date, il perdure en France l'idée que l'augmentation des dépenses publiques améliore nécessairement le fonctionnement des services publics et la satisfaction de nos concitoyens. C'est oublier que tout n'est pas qu'une question de moyens ; cela peut l'être – bien sûr – mais les questions d'organisation, de fonctionnement, de répartition des ressources sont aussi essentielles.

Seul le prononcé fait foi



Face à cette addiction à la dépense, les pouvoirs publics, comme le législateur, n'ont trop souvent accordé qu'une attention limitée à l'analyse de la performance des moyens publics. Je pense ainsi au temps longtemps réduit consacré à l'examen par le Parlement de la loi de règlement et à l'exécution de la loi de finances.

Cette situation est loin d'être inéluctable. C'est notre conviction. Cet état d'esprit commence d'ailleurs à changer - et nous nous en réjouissons. Le Sénat et l'Assemblée nationale, au travers des initiatives de leurs commissions des finances, accordent désormais plus de temps à l'examen de l'exécution du budget et à celui de sa performance.

Au cours de nos instructions, nous constatons également les efforts réalisés dans de nombreuses administrations pour engager des transformations courageuses. Nous voyons le mérite, l'enthousiasme et le dévouement des agents du service public. Et ceci nous pousse à l'optimisme.

Certains de nos travaux sont d'ailleurs l'occasion de mettre en lumière de bonnes pratiques : ici, un dispositif de redistribution efficace, là, le redressement financier d'un établissement en difficulté, ailleurs encore, des économies réalisées grâce à la réorganisation d'un service public.

Il reste cela dit encore beaucoup, tellement à faire.

Les circonstances actuelles imposent, non pas de freiner, mais d'accélérer et de concrétiser l'indispensable démarche de transformation de l'action publique, non pour le plaisir de transformer, mais pour un service public plus performant encore.

Pour ce faire, les possibilités existent ; elles sont multiples.

Du côté des recettes, des marges existent, en remettant par exemple à plat les trop nombreuses niches fiscales et sociales qui grèvent nos ressources. Les situations de rente créées parfois et qui nuisent à l'équité du prélèvement de l'impôt méritent, à ce titre, d'être réexaminées dans les meilleurs délais. La lutte contre toutes les formes de fraude peut aussi vraisemblablement être plus soutenue encore.

Du côté des dépenses, les juridictions financières mettent aussi en évidence dans leurs travaux de nombreuses pistes complémentaires : accélérer la transition numérique des services publics, réduire les effets d'aubaine induits par certains transferts sociaux, supprimer les doublons de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, rationaliser – sans dégrader leur qualité – l'organisation des services publics. Je pourrais continuer, mais vous renvoie plutôt à l'ensemble de nos publications.

La parution dans quelques jours du rapport annuel de la Cour illustrera encore la richesse de ce champ des possibles.

La difficulté de la tâche – que nous ne nions pas – constituera, j'en suis certain, un moteur d'action plutôt qu'un frein qui l'empêcherait. Pour reprendre ainsi les mots de Sénèque : « *Ce n'est pas parce qu'une chose est difficile que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elle est difficile* ». En la matière, monsieur le Premier ministre, votre volonté d'agir peut susciter notre optimisme, conscient que vous êtes que tarder à s'en saisir peut rendre les choses plus difficiles encore.

Seul le prononcé fait foi



\*\*\*

Monsieur le Premier ministre,  
Mesdames, messieurs les ministres et les parlementaires,  
Mesdames, messieurs les hautes personnalités présentes,  
Mesdames et Messieurs,

La fin d'année 2018 a conduit à l'expression d'attentes très fortes à l'égard de l'État, et plus généralement, des gestionnaires publics.

Au-delà des mesures immédiates, le Gouvernement a souhaité engager un débat de fond sur les réponses à apporter à ces fractures anciennes et profondes.  
La parole est désormais aux Français dans le cadre du débat national que vient de lancer le Président de la République.

Les juridictions financières ont naturellement vocation à contribuer, dans l'exercice de leurs missions, à cet exercice. Au travers des travaux que nous réalisons – qu'ils concernent les thèmes retenus par le Président de la République ou d'autres politiques publiques – nous avons toujours le souci d'objectiver des constats, de formuler des recommandations concrètes et d'éclairer les conditions de leur mise en œuvre. Nous le conserverons d'autant plus cette année.

Pour conclure, je forme devant vous quatre vœux pour 2019 :

- celui que nos travaux, en continuant d'alimenter le débat démocratique, renforcent la confiance de nos concitoyens dans l'action publique et participent utilement à la réforme de notre pays ;
- celui que les efforts de redressement de nos finances publiques et de transformation du service public permettent à notre pays de préserver sa capacité à faire des choix souverains dans un contexte de plus en plus incertain ;
- celui que les agents publics gardent confiance, enthousiasme dans l'accomplissement des missions qui leur sont confiées ;
- et celui, enfin et surtout dirais-je, que notre pays sache reconnaître, dans sa formidable diversité, la richesse de ses ressources, et de ses talents afin qu'il y puise, comme il l'a toujours fait, la capacité à se transformer, tout en demeurant fidèle aux valeurs qui fondent notre République.

Très bonne année à tous et à notre pays.

Je vous remercie.