



INTRODUCTION DU CONSEIL NATIONAL DE LA REFONDATION

Jeudi 8 septembre

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Monsieur le Président de la République,
Mesdames et messieurs,

Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui pour introduire, avec le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, et la présidente du Haut conseil pour le climat (HCC), Corinne Le Quéré, les travaux du Conseil National de la Refondation.

En tant que président de la Cour des comptes, je me réjouis de pouvoir apporter une pierre à l'édifice de cette réflexion nationale. L'institution que j'ai l'honneur de présider œuvre en effet au service des citoyens, du gouvernement et du Parlement, à la fois lorsqu'elle contrôle les politiques publiques, lorsqu'elle participe au débat public à travers ses réflexions sur les nouveaux défis environnementaux, économiques et sociaux et lorsqu'elle propose des solutions face à la récurrence des chocs et sur la situation des finances publiques.

La Cour des comptes a vocation à éclairer le débat public en toute impartialité et en toute indépendance. Elle a beaucoup produit ces dernières années pour enrichir le débat public, notamment dans ses grands rapports sur les finances publiques, par son audit sur les finances publiques en sortie de crise réalisé à la demande du Président de la République et du gouvernement en juin 2021 et par des notes structurelles qui proposent des constats et des pistes de réformes dans les secteurs clefs.

C'est aussi le cas du Haut Conseil des Finances Publiques, que je préside également, et dont la place devrait encore être renforcée dans le débat public.

Refonder, qu'est-ce sinon préparer l'avenir, « ce fantôme aux mains vides qui promet tout et qui n'a rien », comme disait Victor Hugo ? Cet avenir collectif, le nôtre, il faut ensemble l'éclairer, l'anticiper, le construire, le prévoir pour qu'il soit plus serein et plus juste. Cet avenir pose la question de la croissance bien sûr, celle de notre destin en Europe également mais aussi celle de la dette écologique et financière que nous laisserons aux générations futures.

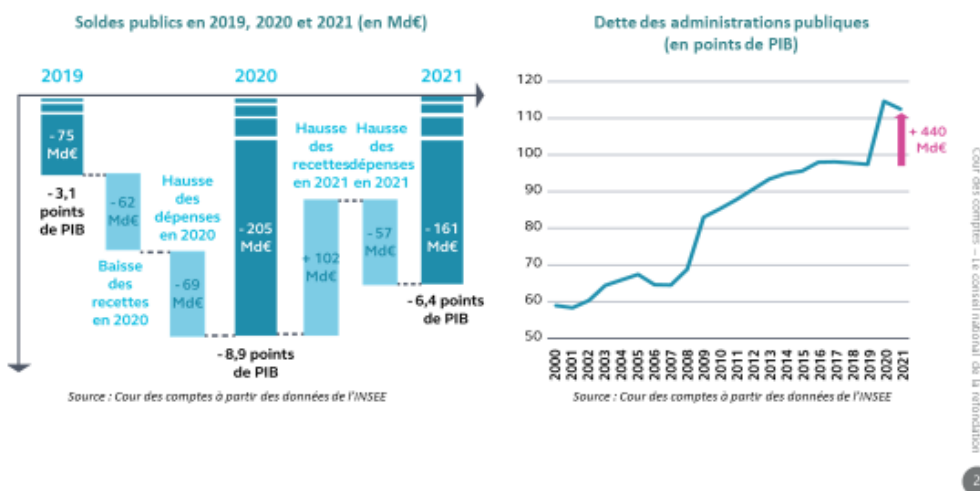
C'est au regard de cette nécessité, de cette volonté de préparer l'avenir que je souhaite analyser devant vous la situation et les perspectives des finances publiques.

1. Préparer l'avenir, c'est d'abord retrouver des marges de manœuvre financières.

Je veux le dire d'emblée : selon la Cour, comme selon le Haut Conseil des Finances Publiques, notre situation financière, sans être alarmante, n'offre pas aujourd'hui de marges de manœuvre suffisantes. Ce diagnostic n'est pas catastrophiste. La Cour n'est pas une Cassandra, notre dette reste finançable et notre signature crédible. Mais notre position s'est objectivement dégradée par rapport aux autres pays de la zone Euro. C'était le cas avant la crise, et nous n'avons pas suffisamment tiré profit de la période de taux d'intérêt bas et de croissance soutenue.

AVEC LA CRISE SANITAIRE, UNE DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES D'AMPLEUR INÉDITE

En 2021, le déficit s'établit à - 6,4 points de PIB et la dette à 112,5 points de PIB.
En 2022, le déficit devrait atteindre - 5 points de PIB.



Avec la crise sanitaire, la détérioration des finances publiques a, partout en Europe, pris une ampleur inédite, en raison du repli de l'activité économique et des mesures d'urgence prises pour en atténuer les effets. Le déficit enregistré en 2020 est le plus élevé depuis l'après-guerre : 8,9 points de PIB. Ces mesures, connues sous le nom de « quoi qu'il en coûte », étaient nécessaires, et nous ne les avons jamais remises en cause. Elles ont préservé la situation des entreprises, des ménages, de notre système social. Elles ont permis un rebond de l'économie en 2021.

Cette médaille a néanmoins un revers, l'existence de niveaux de dette et de déficit accrus qui font peser des risques pour l'avenir, d'autant que nous partions d'un niveau plus élevé que certains de nos voisins. Le déficit reste en 2021 de 6,4 points de PIB, malgré un très fort dynamisme des recettes en période de reprise. Il devrait encore être de 5% - ou légèrement plus – en 2022.

La Cour constate qu'en deux ans, la dette publique totale a bondi de 15 points, soit 440 Md€. Qui plus est, en sortie de crise, les dépenses publiques atteignent 58,4 % du PIB – la France a le niveau de dépense le plus élevé parmi les 9 principaux pays de la zone euro – et la dette 112,5 points de PIB contre 95,6 points de PIB pour la moyenne de la Zone Euro.

Cela doit nous rendre vigilants, d'autant que notre charge d'intérêts augmente, sous l'effet d'une inflation plus élevée et d'une hausse des taux directeurs de la BCE, avec le relèvement en juillet de 50 points de base, une première depuis onze ans, suivi aujourd'hui d'une deuxième hausse de 75 points de base. Le Haut Conseil relève que, contrairement à une idée reçue qui voudrait que l'inflation allège la contrainte de la dette, ce n'est pas le cas en ce moment, notamment du fait des titres de dette indexés sur l'inflation. Avant même la poursuite de la hausse des taux ou la dégradation attendue de la croissance en 2023, la charge de la dette doit déjà augmenter de **18 Md€** en 2022 par rapport à la LFI, soit d'un tiers : c'est à mes yeux un point de préoccupation majeure.

La divergence s'accroît avec nos partenaires de la zone Euro. 11 pays de la zone euro ont une dette modérée, inférieure à 80 % du PIB, alors que 7 pays ont une dette supérieure à 100 %, très élevée, dont la France. Le déficit de la France connaît un écart de près d'1,5 point de PIB avec la moyenne de la zone Euro et de près de 3 points par rapport à l'Allemagne. Pour l'instant, la France connaît une meilleure situation que l'Italie car sa dette demeure moins élevée et elle bénéficie d'une plus grande confiance des prêteurs, mais nous ne pouvons pas nous accommoder de cet état de fait : un effort d'assainissement doit être conduit.

Surtout, notre niveau d'endettement menace notre capacité à conduire les politiques publiques dont notre pays a besoin, notamment dans un contexte de croissance faible et d'incertitudes géopolitiques. L'élévation de la charge de la dette risque fort d'entraver la réponse aux priorités de demain, dont je veux souligner l'impérieuse nécessité : l'industrie, l'écologie, l'innovation, la cohésion sociale, la santé. Il n'y a pas de politiques publiques fortes sans finances publiques saines.

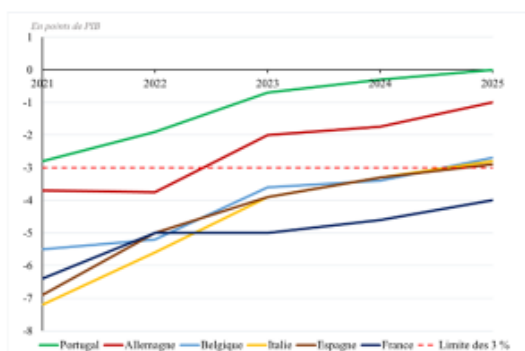
Je crois qu'il est donc aujourd'hui nécessaire de retrouver des marges de manœuvre, d'autant qu'il ne faut pas perdre de vue qu'il y aura d'autres crises, toujours plus intenses et toujours plus difficiles à anticiper.

UNE TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES MOINS AMBITIEUSE QUE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

La France prévoit un déficit public revenant à peine sous les 3 points de PIB en 2027 (2,9 points de PIB), sans marge de sécurité.

La dette publique serait quasi stable sur toute la période à un niveau élevé (112,5 points de PIB en 2027).

Soldes publics prévus par les Etats membres dans leurs programmes de stabilité en 2022



Sources : programmes de stabilité des États membres (site de la Commission européenne), programme de stabilité 2022-2027

Pour garantir une trajectoire crédible, il faudra définir des ancrs budgétaires claires et solides à l'échelle nationale, mais aussi communes aux pays de la zone Euro. Quels objectifs ? Revenir sous 3% du PIB de déficit et infléchir la trajectoire de la dette sont nécessaires au maintien de notre crédibilité. De ce point de vue-là, c'est une bonne chose que le programme de stabilité transmis par la France conserve des ancrs de finances publiques et affiche ses objectifs. Les règles européennes actuelles sont inadaptées et doivent être réformées, chacun le sait, mais il faut garder des repères pour éviter que le règne du transitoire ne s'installe de façon permanente. A l'échelle nationale, il faut maintenir un cap, d'autant plus ambitieux que la situation présente des risques.

Mais, comme l'a souligné le Haut Conseil des Finances Publiques dans son avis sur le programme de stabilité, la trajectoire des finances publiques retenue pourrait et devrait être plus ambitieuse et plus rapide. En l'état, elle revient à peine sous les 3 points de PIB de déficit en 2027 (2,9 points de PIB) et avec une dette publique quasi stable sur toute la période à un niveau élevé (112,5 points de PIB en 2027), d'autant que nous relevons des incertitudes sur les prévisions en matière de croissance et l'inflation.

La France doit selon nous accentuer ses efforts sur le déficit et sur la dette. Il ne s'agit pas de se comparer pour savoir qui sont les bons élèves, mais bien d'anticiper les risques et de se ménager des marges de manœuvre pour investir et des marges de sécurité en cas d'imprévus.

Je termine sur ce premier point, qui est pour l'essentiel celui du diagnostic. J'ai deux convictions.

Tout d'abord, je crois qu'il faut se projeter sur le long terme. La loi de programmation des finances publiques qui sera déposée dans quelques semaines pourrait être l'opportunité d'éclairer notre vision collective et comporter un calendrier balisé des réformes et des efforts concrets de maîtrise des dépenses. J'ajoute qu'il est toujours plus simple et plus pertinent de faire des efforts rapidement que de les reporter en fin d'exercice.

Ensuite, je crois sincèrement qu'il faut sortir de deux illusions symétriques. La première : l'illusion de la croissance magique. Nous pouvons et devons renforcer notre croissance potentielle et effective. Mais nous ne sommes sans doute pas à l'aube de nouvelles Trente Glorieuses, et la croissance seule ne suffira pas à financer nos dépenses. La seconde : l'erreur de l'austérité : couper aveuglément dans les dépenses fragilise la nation, sa cohésion sociale, et affecte au prix fort la croissance, comme l'a montré la crise de 2008.

S'il faut préserver des ressources financières, ce n'est pas par goût puriste des livres comptables bien tenus, mais bien pour investir dans l'avenir. Les besoins sont colossaux et des ressources considérables devront obligatoirement être trouvées. Nous devons faire plus pour y parvenir.

2. Préparer l'avenir, c'est donc à la fois investir plus, préserver nos recettes et mieux dépenser

POUR UNE TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DURABLES ET SOUTENABLES

La Cour des comptes préconise une stratégie des finances publiques qui restaure nos marges de manœuvre :

- Investir pour renforcer le potentiel de croissance et relever les défis environnementaux, économiques et sociaux.
- Préserver les recettes,
- Maîtriser les dépenses et renforcer leur qualité,

La Cour des comptes invite à rétablir une trajectoire des finances publiques durables et soutenables dans la future LFPF et à participer à la réforme des règles budgétaires européennes.

La dette est le point d'entrée des politiques publiques et un enjeu démocratique. A ce titre, elle doit être au cœur du débat public.

La Cour des comptes propose une stratégie de finances publiques reposant sur trois piliers : des investissements indispensables et massifs pour renforcer la croissance potentielle, des recettes préservées et une maîtrise accrue de la dépense publique.

1) Il faut rappeler que notre pays a avant tout besoin d'investissements massifs pour relever la croissance potentielle et rester une grande puissance.

Il convient ainsi, pour restaurer un modèle soutenable, de cibler des axes d'avenir autour desquels restructurer nos investissements. Refonder nos finances publiques doit permettre d'avancer dans les **grands chantiers de demain**, l'école pour garantir à nos enfants un futur épanouissant, la santé pour protéger ceux qui en ont besoin, et l'industrie pour gagner des parts de marché et rehausser la croissance potentielle.

Et surtout, mais Madame Le Quéré en parlera mieux que moi, dans **les transitions écologique et énergétique**, qui exigent des investissements massifs pour contenir le réchauffement climatique et assurer la souveraineté de la France. Je pense au logement, avec la rénovation thermique, à l'agriculture qui doit devenir plus respectueuse de l'environnement, ou à la production électrique, pour garantir à moyen et long terme notre indépendance énergétique.

Je suis convaincu que les chantiers que je viens d'évoquer reposent principalement sur un investissement accru dans les compétences : dans le numérique, la formation, l'innovation, la recherche et développement. Celui-ci doit s'envisager depuis l'école jusqu'aux laboratoires et aux entreprises pour revitaliser et renforcer la capacité productive

de notre pays. Je sais que ces effets ne se feront sentir qu'à long terme, mais ils assureront un soutien significatif à la croissance.

2) Pour financer ces investissements, nous devons préserver nos recettes.

Les baisses des prélèvements ont été très importantes ces dernières années. Incontestablement, certaines baisses d'impôt ont renforcé notre appareil productif et notre attractivité. Mais en termes de finances publiques, ces baisses sont pérennes et pèsent lourdement sur notre déficit public et notre dette. En période de déficits élevés, notre capacité à consentir à des baisses d'impôts non compensées par la hausse d'autres impôts ou des économies est limitée.

Les énergies devraient tout autant être tournées vers une réflexion sur l'adaptation de la fiscalité aux grandes transformations économiques, sociales, numériques et énergétiques, dans la stabilité, pour mieux allouer l'impôt sans grever les politiques publiques. Le Conseil des prélèvements obligatoires a fait des propositions importantes, à la fois sur la réforme du crédit d'impôt recherche, pour intensifier les innovations technologiques dans les secteurs clés, et sur la transparence concernant l'utilisation des ressources dégagées par l'augmentation de la fiscalité environnementale. En matière de fiscalité internationale, les travaux de l'OCDE sur la taxation des multinationales permettent d'entrevoir une plus forte efficacité et une plus grande justice fiscale. Enfin, le débat sur une contribution sectorielle exceptionnelle ne doit pas être tabou, et l'échelle pertinente est sans aucun doute, comme recherché actuellement, celle de l'Union européenne.

Préserver les recettes, c'est aussi mieux piloter les niches fiscales et sociales, dont les montants sont considérables, respectivement de 93 Md€ et 83 Md€. Celles dont l'efficacité n'est pas prouvée devront être supprimées. Je sais que c'est « un marronnier » de la Cour. Mais le défaut d'évaluation régulier de leur impact est manifeste, tout comme l'absence de réforme. La Cour des comptes est évidemment à la disposition de tous pour approfondir et préciser encore ses travaux sur les niches qu'il faudrait revoir rapidement.

3) Enfin, nous ne réussirons pas collectivement sans un effort inédit de maîtrise de la dépense.

Il y a une bonne dette et une mauvaise dette, comme il y a une dépense utile et une dépense excessive. Une dette qui finance structurellement des dépenses de transfert ou du soutien à la consommation n'est pas viable, mais s'endetter pour financer de bons investissements est une promesse d'avenir.

Les dispositifs mis en œuvre depuis la crise Covid étaient nécessaires pour atténuer les effets de la crise sur les Français et l'économie. Mais il faut savoir vraiment sortir du régime d'exception que nous avons connu. En 2022, ce seront plus de 60 Md € supplémentaires qui seront dépensés par rapport à la loi de finances initiale. La transition ne doit pas devenir permanente. Pour moi, la dépense n'est pas la réponse à tous les problèmes des ménages et des entreprises.

Je ne remets nullement en cause l'idée qu'il faille des mesures pour protéger le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et les plus exposés, chez lesquels les dépenses alimentaires et énergétiques occupent une part importante du budget. Il faut protéger aujourd'hui ceux qui en ont besoin, ceux qui subissent de plein fouet l'inflation, qui est avant tout un impôt sur les plus pauvres, et ceux qui subissent les effets des tensions énergétiques qui pourraient devenir préoccupantes cet hiver. C'est pourquoi je préconise des mesures ciblées et temporaires.

Pour maîtriser la dépense, la Cour identifie en priorité la nécessité d'activer des leviers transversaux. Il y a des manières douloureuses, contre-productives et destructrices de réduire la dépense. Mais certains choix difficiles, qu'on n'a jamais eu de cesse de repousser, doivent désormais être conduits pour transformer véritablement les politiques publiques, les adapter aux nouveaux défis et les rendre plus efficaces.

Et à ce titre, la Cour des comptes invite à mener des réformes structurelles importantes. Tout d'abord, la gestion de la masse salariale publique (312,4 Md€) doit être améliorée, d'un point de vue qualitatif et quantitatif. Je rappelle à cet égard que le nombre de fonctionnaires a augmenté de plus de 1,1 million de 1996 à 2020. Les administrations publiques doivent se doter d'une gestion prévisionnelle et stratégique des emplois à l'échelle macro comme à l'échelle micro. La sphère publique a encore beaucoup à apprendre pour proposer des parcours attractifs et gérer au mieux ses ressources humaines.

En matière de retraite, nous pensons que le recul de l'âge de départ, en tenant compte des carrières fragmentées et de la pénibilité, et l'alignement des régimes sont des mesures financièrement cohérentes avec l'allongement de la durée de la vie en bonne santé et la réalité du monde du travail. La réforme des retraites est aussi un sujet d'équité fondamentale entre les générations. Il ne nous revient pas de dire quand et comment procéder sur ce sujet que je sais ô combien délicat. Mais défions-nous du statu quo. Le coût de l'inaction est connu : sans réforme, il faudra un jour baisser le niveau des pensions, ce qui est la pire des solutions.

Ensuite, le débat doit se tourner sur le renforcement de la qualité de la dépense. Comme disait très justement Jean Tirole, le problème est qu'on dépense mal. Certaines politiques publiques coûtent très cher aux contribuables pour des résultats insatisfaisants. C'est le message de la Cour.

Dans nos rapports, notre logique est toujours d'allouer les moyens en fonction des besoins et supprimer les dépenses qui n'ont pas prouvé leur efficacité.

Je ne développerai que deux exemples, marquants à mon sens car il s'agit des deux premiers enjeux pour nos concitoyens : l'éducation et la santé.

Le secteur de l'éducation doit être une priorité de réformes car nous dépensons beaucoup pour une performance collective qui se dégrade. Il faut évaluer la performance du système, le déconcentrer et mettre en avant des logiques de projet. Retrouver notre excellence scolaire va coûter de l'argent et il faut trouver des leviers de financement en améliorant la qualité de la dépense.

C'est aussi le cas dans le secteur de la santé. L'assurance maladie est en effet structurellement affectée par le vieillissement de la population et le développement des pathologies chroniques, et d'autre part, par les effets de la crise sanitaire. Que l'on me comprenne bien : je ne propose pas une cure d'austérité à notre système de santé. Ce serait aussi infondé qu'inacceptable. Nous devons améliorer l'accès à des soins de qualité, et pour cela, investir dans l'hôpital public et les Ehpad. Mais il est aussi possible, pour le permettre, de mobiliser des marges d'efficacité sur plusieurs axes sans dégrader le suivi des patients, au contraire : l'organisation des soins, la prévention, ainsi que la contribution des technologies numériques à la transformation du système de santé.

Enfin, la Cour a recommandé à plusieurs reprises d'engager dans ces travaux l'ensemble des acteurs publics : l'État mais aussi la sécurité sociale et les collectivités locales. Une concertation d'ampleur sera nécessaire pour distribuer les efforts au redressement des finances publiques.

J'ai la conviction que les espaces de diagnostic partagé et de débat doivent animer les choix publics. Ce fut historiquement le conseil d'orientation des retraites dans les années 2000, c'est récemment celui de la convention climat. Même si on ne peut pas tout attendre, et si cela ne saurait se substituer aux instances de décision, qui sont toujours politiques, c'est vital.

Notre rencontre d'aujourd'hui est à ce titre importante, je suis heureux d'y prendre part et veux vous assurer que la Cour des comptes est et sera présente pour contribuer à fournir des analyses approfondies et proposer des solutions équilibrées propres à éclairer et nourrir ce débat. Nous le sommes aussi pour contribuer aux travaux de ce Conseil National de la Refondation sous la forme qui sera jugée le plus utile, globalement et sectoriellement.

Notre niveau de dette est loin d'être une question secondaire ou anecdotique, beaucoup en découle. Ce n'est pas non plus une question technique, c'est un enjeu démocratique majeur. Cette question de la dette intéresse trop peu et en cette matière, la pédagogie et la concertation seront essentielles pour mettre en évidence que le financement de notre modèle est le point d'entrée des politiques publiques.

Je suis persuadé qu'un grand débat national sur les voies de réduction du poids de notre dette dans le PIB est nécessaire. Il pourrait être organisé autour du Haut Conseil des Finances Publiques et de la Cour des comptes, et permettre d'aborder en profondeur les enjeux et les débats sur le financement de nos politiques publiques mais aussi sur la qualité de la dépense et sur l'investissement. C'est la proposition que je sou mets à ce conseil. Nous sommes prêts à le préparer, avec des économistes, des acteurs de la vie économique et des citoyens. Ce serait l'occasion de ne plus réfléchir en silo, politique par politique, pour conduire une réflexion systémique et stratégique à l'heure des choix.

Merci de m'avoir écouté. Je vous redis ma disponibilité et celle de la Cour, pour participer à vos travaux si vous le souhaitez.