

CERCLE TURGOT

Compte-rendu du déjeuner-débat du 7 décembre 2012

**Avec Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des Comptes**

Sur le thème :

**Rôle de la Cour des Comptes dans le redressement des comptes publics :
quelles piste peuvent être favorisées pour réduire le poids de la dépense
publique**

Le Président Jean-Louis CHAMBON accueille chaleureusement le Président MIGAUD ;

Ce dernier débat de l'année 2012 est placé sous le parrainage du groupe Viel & Cie.

Un remerciement particulier va au Général Jean-Gilles SINTES pour son dévouement à la tenue de ce déjeuner-débat.

Les Présidents Michel BON et Jacques-Henri DAVID empêchés sont absents.

Après ces mots de bienvenue au Président MIGAUD, un bref rappel de son parcours d'homme politique jusqu'à sa fonction actuelle à la présidence de la Cour des Comptes est évoqué par le Président CHAMBON.

Ces nouvelles fonctions prises en novembre 2010, succédant à feu le Président Philippe SEGUIN, Didier MIGAUD a quitté la classe politique pour accéder à la lourde tâche de contrôle des comptes de l'Etat. A cette occasion, le rôle de la Cour et l'échange sur diverses autres pistes seront évoqués.

Dans son propos introductif, le Président MIGAUD souhaite présenter les comptes de la nation après avoir rappelé que l'origine de la Cour des Comptes, l'une des plus anciennes institutions françaises, organisée dans sa forme actuelle par Napoléon.

Les membres de la Cour disposent de par leur statut d'une forte indépendance en tant que magistrats, leur offrant ainsi de fortes garanties d'indépendance.

Comprendre ce statut c'est saisir que la mission centrale de la Cour est le contrôle des comptes et de la qualité de la gestion de l'ensemble des acteurs de la dépense publique.

Aucun secret ne peut être opposé aux magistrats de la Cour.

Il en rappelle le processus de traitement des audits.

La Cour dispose d'une triple liberté, celle de décider librement de ses contrôles en fonction des risques qu'elle identifie, celle d'adopter ses conclusions sans subir d'influence, celle de publier de sa propre initiative ses rapports.

Outre des rapports thématiques présentés chaque année, le Président MIGAUD a décidé en 2011 que seraient désormais publiées les lettres dites de « référé » qu'il adresse régulièrement au Premier Ministre ou aux Ministres.

En assurant la transparence de la gestion publique, la Cour répond à l'une de ses missions constitutionnelles, celle d'informer le citoyen en s'appuyant sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La Cour publie également des rapports à destination du Parlement.

La conception des pratiques de la Cour est régie par la liberté de ses interventions.

Aux deux missions historiques de contrôle de la gestion et de jugement des comptables se sont ajoutées deux nouvelles missions publiques que sont la certification et l'évaluation des politiques publiques.

A l'instar de sujets comme les biocarburants ou l'assurance-vie, l'évaluation sur la politique de lutte contre le tabagisme et l'évaluation sur le coût de la filière électronucléaire française à la demande du Gouvernement.

Compte-tenu du Traité européen, des comités budgétaires indépendants doivent être mis en place dans chacun des pays.

En France, un Haut conseil des finances publiques placé auprès de la Cour des Comptes sera créé. Il exercera sa vigilance en rendant des avis publics, notamment sur la trajectoire et le respect des politiques publiques, le pouvoir de décision restant néanmoins entre les mains du Parlement.

Toutes les associations qui reçoivent de l'argent public font l'objet d'un contrôle de la Cour.

Désormais, 15 Chambres régionales des comptes constituent le réseau de la Cour.

La Cour se refuse néanmoins de donner des instructions à l'Exécutif au risque de s'assimiler à un gouvernement des juges et d'aboutir à un contresens démocratique.

Les 2/3 des recommandations de la Cour sont suivis d'effet. Une attention particulière est accordée à ses recommandations. La Cour enregistre à cet effet des progrès. Mais, sans être sévère, elle adresse de temps en temps des cartons rouges.

S'agissant de la position de la Cour sur les enjeux des redressements des comptes publics :

Le rapport de la Cour y apporte quelques réponses.

Les finances publiques représentent près de 1100 milliards d'euros de dépenses, soit 56 % de la richesse nationale.

N'ayant pas assuré depuis plus de 30 ans l'équilibre de ses comptes, même en période de forte croissance, la France est entrée dans la crise avec une dette énorme et des comptes en déficit qui ont nuit à sa crédibilité au regard de ses partenaires européens.

En 2009, l'ensemble du déficit public a atteint le niveau historique de 142 milliards d'euros, soit 7,5 % du P.I.B.

La dette à fin 2012 représente 90 % du P.I.B. et sera dépassé en 2013 alors qu'il n'était que de 34 % en 1990.

Le risque n'est donc pas théorique pour ce qui relève de la souveraineté du pays.

Il convient que la France restaure sa crédibilité en respectant la trajectoire de financement qu'elle s'est fixée et qui passe par un déficit de 4,5 % du P.I.B. en 2012, puis un déficit de 3% en 2013 pour atteindre l'équilibre en 2016 ou 2017.

Le niveau atteint par la charge d'intérêts des administrations publiques est de 52,6 milliards d'euros. Pour la seule dette de l'Etat, il atteint 47 milliards d'euros et représente le deuxième poste de dépenses dans le budget de la nation, soit autant que le budget cumulé de la Défense et de la Justice.

Cela prive notre pays d'importantes marges de manœuvre.

La faiblesse actuelle des taux d'intérêts exceptionnellement bas pour des raisons très conjoncturelles ne fait que masquer pour un temps la réalité du coût de cette dette croissante.

Le retour à l'équilibre des comptes est un impératif.

L'analyse de la Cour a montré en 2010 que les deux tiers des déficits publics étaient indépendants de la crise.

Ce déficit structurel hors effet de la conjoncture était de 3,5 % du P.I.B. en 2007. Il a atteint plus de 5 % en 2010 pour amorcer une réduction d'un point en 2011 qui devrait se renouveler en 2012.

Les 3,5 points environ de P.I.B. qui restent à résorber, soit de l'ordre de 60 à 70 milliards, représentent le chemin à parcourir sur la période de 2013 à 2017 pour garantir un retour à l'équilibre des comptes.

La Cour préconisait en juillet 2012 quatre scénarios de croissance :

- Une hypothèse de 1 % qui paraissait la plus probable mais qui peut paraître aujourd'hui trop optimiste. L'effort structurel à réaliser en économie sur les dépenses ou en hausse sur les recettes serait de 1,6 % de P.I.B. en 2013, soit 33 milliards d'euros.
- Une hypothèse de croissance nulle, à ne pas exclure. L'effort serait de 2,1 % de P.I.B., soit 44 milliards d'euros.

Le Gouvernement annonce dans le rapport annexé au projet de loi de finances publiques un effort de 38 milliards d'euros en 2013, en cohérence avec le projet de croissance de 0,8 % qu'il a retenu. Ce choix apparaît cohérent avec les calculs de la Cour.

Un effort particulier sera apporté en 2013.

Le Président MIGAUD livre les messages de la Cour sur les finances publiques :

- Premier message : l'effort à réaliser est important mais atteignable.
- Deuxième message : le levier de la maîtrise des dépenses devrait jouer un rôle essentiel.
Dans l'hypothèse d'un partage égal entre les mesures de recettes et de dépenses, 15 milliards d'économies seraient à réaliser en 2013, stabilisant ainsi les dépenses

publiques dans leur ensemble et veillant à ce qu'elles n'évoluent pas plus vite que l'inflation.

- Troisième message : l'effort imposé aux administrations publiques, outre l'Etat, doit s'étendre aux autres catégories que sont les régimes de protection sociale obligatoire et les collectivités territoriales. Trois quart des dépenses concernent les communes et l'intercommunalité touchent aux effectifs. Ils se sont accrus de plus de 260 000 postes depuis 2002 hors transfert de compétences lié à la décentralisation. Ceci doit être mis en regard de l'évolution des effectifs de l'Etat qui sur la même période ont diminué de 25 000 agents entre 2002 et 2007 et de 150 000 depuis cette date.

Le seul instrument d'action de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales consiste à freiner l'évolution de ses concours qui atteignent 100 milliards d'euros, soit 50 % des ressources des collectivités qui sont désormais gelées en valeur.

Une modulation des dotations sera réalisée selon les collectivités locales en renforçant la contrainte sur les communes et les intercommunalités.

La gestion de l'ensemble des finances publiques appelle désormais des règles de gestion partagée et des efforts particuliers sur l'évolution des dépenses et la répartition des recettes.

La masse salariale est un enjeu budgétaire majeur. Elle représente 13,2 % du P.I.B. et appelle pour le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics une maîtrise en valeur sinon les marges de manœuvre n'existeront pas.

Parmi les pistes d'économie préconisées par la Cour en matière de fonctionnement et de dépenses de personnel :

- Au niveau du Ministère de la Défense : une économie d'un milliard d'euros, sans porter atteinte à la fonction de l'armée. Elle vise les dépenses de personnel, le resserrement de l'encadrement supérieur du Ministère et la conduite d'efforts de rationalisation dans le domaine des achats, du service de santé, de la restauration et de la politique immobilière.
- Les administrations publiques : elles ont aussi des dépenses d'intervention (transferts en faveur de tiers, subventions, prestations sociales ...). La Cour recommande qu'un effort continu soit mis en œuvre : qu'on la nomme RGPP (révision générale des politiques publiques) ou modernisation de l'action publique, il est indispensable qu'une évaluation des politiques publiques soit conduite par les pouvoirs publics.

L'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les diverses collectivités publiques nuit à leur efficacité (formation, logement, emploi).

Un des sports français c'est l'accumulation des dépenses publiques. La prise de conscience des ces dépenses publiques contribue à la réduction des gaspillages de toutes natures.

Les compétences entre l'Etat et les collectivités locales appellent de l'efficience dans ses effectifs.

- La Sécurité Sociale : les dépenses en cause sont des dépenses de fonctionnement. La spirale d'accroissement de la dette sociale est particulièrement dangereuse pour la pérennité de notre protection sociale.

La banalisation des déficits sociaux et l'accoutumance à la dette doit être corrigée car le déficit des comptes sociaux est en soi une anomalie et une injustice pour les générations futures, les dépenses en cause portent essentiellement sur des dépenses de fonctionnement courant.

Il est essentiel que le retour à l'équilibre des comptes sociaux soit rapidement assuré et le remboursement de la dette sociale accéléré.

Le déficit est de 20,9 milliards d'euros pour le régime général de la sécurité sociale. A ce niveau la dette sociale continue toujours de croître.

Le pays consacre déjà 15 milliards de ressources publiques pour le remboursement de cette dette sociale et le paiement des intérêts. L'ensemble du déficit social s'élève à 0,6 % du P.I.B. en 2011 alors que la moyenne des pays de la zone Euro est nulle.

Une enquête détaillée sur les transports des patients, ambulances, taxis ... et de prise en charge totale ou partielle de ces transports révèle que ces dépenses représentent 3,5 milliards d'euros pour l'assurance maladie. Cette dépense a augmenté de 63 % sur les 10 dernières années.

Un pilotage plus ferme des prescriptions des transports sanitaires doit être engagé vu que les coûts varient de 1 à 3 selon les départements. 450 millions d'euros, soit 13 % de la dépense totale, pourraient être économisés chaque année sans fragiliser l'accès aux soins.

- Les dépenses d'investissement des administrations publiques : Il faut que les collectivités publiques choisissent mieux leurs dépenses obligatoires.

Plus de 2 milliards de dépenses publiques nouvelles sont envisagées sans une contrepartie de recettes.

L'augmentation des recettes est inévitable pour compléter l'effort. Elle doit reposer principalement sur l'élargissement de l'assiette des prélèvements existants (CSG ou TVA) plutôt que sur des hausses de taux. Une telle augmentation devrait avoir un caractère temporaire et s'effacer au fur et à mesure du rééquilibrage des comptes publics et de la montée en puissance des économies sur les dépenses.

Il convient d'amplifier la réduction et la suppression des niches fiscales et sociales, autant de mesures dérogatoires au versement de l'impôt.

Notre pays souffre d'un double déficit :

- De compétitivité.
- De déficit des comptes publics.

Il sera important de prendre garde en voulant réduire un déficit à ne pas en aggraver un autre, celui de la compétitivité.

L'expérience démontre qu'il convient de privilégier les mesures sur la dépense car les plus à même d'en assurer un redressement plus durable.

Les dépenses publiques qui ne font pas la preuve de leur efficacité sur la base d'une évaluation sérieuse pourront être réduites ou supprimées sans crainte pour la croissance.

Le retour à l'équilibre structurel 2016/2017 pour la France est à mettre au regard de celui de l'Allemagne qui aurait déjà été atteint en 2012 selon la Commission Européenne.

LE DÉBAT

S'ouvre alors une série de questions :

- La première question est posée par Jean- François DROUIN :
Votre choix privilégié est d'agir en réduisant les dépenses. Certains dans les administrations françaises prétendent que l'on ne peut pas réduire les dépenses.
Si d'aventure les taux d'intérêt se mettaient à monter, doubler voire tripler à 2, 4 voire 6 %, ne croyez-vous pas que la Cour devrait porter plus haut son message face aux ministères qui n'entendent pas vraiment bouger en ce sens ?
- Le Président Bertrand COLLOMB évoque l'incrédulité des hommes politiques de droite ou de gauche sur l'impossibilité de réduire les dépenses et déficits alors que cela a été rendu possible ailleurs, notamment au Canada.

Réponse de Didier MIGAUD :

Je n'ai pas le sentiment d'être un homme mou et j'ai eu à rappeler un certain nombre de principes.

Les promesses de la dernière campagne électorale ont été moins inflationnistes qu'auparavant.

Devant les Commissions de l'Assemblée Nationale, certes je perçois une prise de conscience inégale, mais je poursuis fermement mon message sur la nécessité de diminuer ces dépenses anormales.

Les fonctionnaires eux-mêmes doivent l'entendre et les piqûres de rappel pour chacune des politiques publiques seront poursuivies à l'instar des politiques territoriales et autres.

Face au caractère récessif de la réduction de la dépense publique, nous agissons en conséquence.

- Christian SAINT-ETIENNE : j'ai été auditionné il y a 15 jours à l'Assemblée Nationale sous la présidence du Président Accoyer. J'ai dit à cette occasion que nous étions désormais au-delà du résultat partagé et de la raison.
La France est toujours le deuxième pilier de l'Europe mais elle est fragilisée.
Alors, doit-on atteindre le mur pour bouger ?
En 2013 il est évident que nous allons connaître des violences inouïes.
La Cour, les économistes, tout le monde est inaudible. Or, le train avance vers le nouveau ravin sans pont pour le franchir.
- Le Général Jean-Gilles SINTES fait observer que nous avons un déficit supérieur de plus 8 à 10 % en terme de ratio par rapport au P.I.B.
Jusqu'où peut-on dériver en terme de pourcentage de dépenses publiques ?

Didier MIGAUD répond qu'il faut être prudents en terme de comparaison, notamment pour ce qui relève de la dépense publique.

Dans le domaine de la santé, on peut s'interroger sur l'efficacité de notre système. On injecte beaucoup d'argent mais nos classements sont médiocres.

Tout n'est donc pas qu'affaire d'argent.

Honnêtement, je pense que le niveau de conscience est aujourd'hui bien plus fort qu'hier. Il y a une certaine volonté pour aboutir au redressement, néanmoins la chose est amorcée pour la réduction de la dépense, mais nous butons aussi sur des considérations culturelles.

A l'instar des retraites, la France ne parvient pas à un consensus au regard de ce que font d'autres pays démocratiques.

J'ai parfois le sentiment que nos concitoyens sont plus lucides et conscients que nos responsables politiques.

Malheureusement tout ne finit pas par s'arranger. Ces raisonnements-là sont dangereux et relèvent de la facilité.

Je ne désespère pas que le message passe et que les mesures soient prises.

On ne peut pas être considéré comme un pilier de l'Europe et ne pas agir en conséquence.

- Patrick COMBES se demande si nous sommes bien certains d'avoir bien analysé l'origine de la crise financière, et auquel cas ce qui nous a conduit à cette situation désastreuse.

Didier MIGAUD dit ne pas savoir si nous avons mal analysé l'origine de la crise mais je sais, dit-il, qu'il nous faut être plus sélectif. Une chose est sûre, notre surplus d'endettement sert à financer les dépenses courantes.

- Sophie de MENTHON fait le constat que notre pays élabore les meilleurs rapports qui font le consensus chez les élites. On répète en outre à foison certaines choses non accessibles au plus grand nombre. Elle pose la question des conflits d'intérêt.

Sur le constat, répond Didier MIGAUD, il faut en effet le faire de la manière la plus forte qui soit et renforcer le message de la Cour des Comptes sans chercher systématiquement à provoquer les pouvoirs publics et singulièrement les élus qui sont confrontés à de plus en plus de gens en difficultés. Dans ce cas, la pédagogie s'impose.

S'agissant des conflits d'intérêt, dans le cadre de la commission Prouvé, cela a donné lieu à un projet de loi non encore inscrit à l'ordre du jour.

Il y a aussi la commission Jospin qui va déboucher sur quelque chose.

La question du cumul des mandats est essentielle et c'est d'ailleurs un point de blocage des réformes des collectivités locales.

Dire que l'on est plus proche du terrain n'est pas un argument suffisant. Il y a d'autres pays qui ont résolu cela sans être moins bien gouvernés.

- Bernard ESAMBERT rappelle qu'il a servi par le passé de « sous-traitant » à la Cour en étant jeune haut fonctionnaire et commissaire du Gouvernement. Sa question porte sur la qualité des dépenses :
 1. Le taux de recherche développement est acceptable autour de 3 %.
Est-ce que la Cour a rappelé au Gouvernement qu'il y a de bonnes dépenses ?
 2. Il y a aussi des Benchmarks. Nous ne sommes pas seuls au monde.
 3. Le recensement est-il réalisé à partir de ce qui se fait ailleurs ?
Avez-vous donné des conseils en ce sens au gouvernement ?
- François MEUNIER pose une question d'ordre institutionnel :
Un élément de surprise est qu'un législatif puissant doit avoir une force de frappe de la nature de la Cour. On constate qu'aux Etats-Unis d'Amérique, le débat est immédiatement rendu politique.
- Pascal SALIN demande si le rapport de la Cour des Comptes n'est pas un coup d'épée dans l'eau.
En effet, on ne met jamais en cause le processus étatique.
La Cour ne pourrait-elle avoir le pouvoir d'obliger une plus grande concurrence ?
En outre, il conviendrait sans doute mieux de diminuer les impôts, il n'y a pas de meilleure idée aujourd'hui plutôt que la seule baisse des dépenses.
Alors la Cour ne devrait-elle pas être un instrument d'obligation en ce sens ?
- Pierre SABATIER demande à Didier MIGAUD comment il interprète cette tendance française à appuyer sur le frein budgétaire alors que c'est le contraire qui se fait outre Atlantique, notamment aux U.S.A.

Didier MIGAUD répond à ces interventions et questions qu'il faut bien sûr faire le tri.

Les déficits ont beaucoup augmenté et c'est bien là le sujet.

S'agissant de l'Education Nationale, ce n'est pas une question de moyens.

Il convient de s'inspirer de l'expérience des autres pays.

Sur la Cour des Comptes et des autres institutions de contrôle d'autres grandes nations (type NAO et GAO), qu'elle est la meilleure formule ?

De la comparaison de mes discussions avec les américains et les anglais je retiens que le système français me paraît le meilleur.

Le crédit apporté par la Cour des Comptes est fort. Il est naturellement différent de celui apporté par l'Inspection Générale des Finances qui est plus imbriquée au Gouvernement.

Il faudrait en France des parlementaires plus prompts à s'appuyer sur les rapports de la Cour des Comptes et à rebondir sur ces derniers.

La liberté de programmation des contrôles de la Cour est un élément extrêmement fort par rapport aux autres pays.

La Cour s'est profondément adaptée à cet effet. Elle suit d'ailleurs fort bien le mouvement en s'appuyant sur des experts et des personnalités faisant autorité.

S'agissant des choix faits par les U.S.A., ce grand pays peut se permettre des choix que ne peut avoir la France. Seule l'Europe le pourrait mais elle a un rythme un peu plus lent.

Si l'Europe ne veut pas décrocher, il faut qu'elle investisse dans un certain nombre de secteurs, en dépit de sa lenteur et de la complexité ou de certaines de ses rigidités.

Pour ce qui relève de la concurrence, la Cour a déjà beaucoup de missions. Faisons attention et méfions-nous des gouvernements des juges.

Gardons à l'esprit que c'est le suffrage universel qui décide en dernier ressort.

*
* *

Au terme du débat, le président Jean-Louis CHAMBON remercie vivement le Président Didier MIGAUD pour sa remarquable intervention, selon la tradition du Cercle Turgot, lui propose, s'il l'accepte, d'en devenir membre d'honneur.

Le Président Didier MIGAUD, sous les applaudissements de la salle, accepte avec plaisir et se voit remettre le diplôme de membre d'honneur ainsi que l'ouvrage « Rigueur ou relance, le dilemme de Buridan ou la politique économique face à la dette », dernière publication du Cercle Turgot.

Le président Jean-Louis CHAMBON rappelle la parution des prochains ouvrages du Cercle Turgot, dont « Grandeur et misère de la finance moderne, regards croisés de 45 économistes ».

Il fait également part de la date de la remise du prochain Prix Turgot, le 28 mars 2013 à Bercy, sous la présidence du Ministre du Budget, Monsieur Jérôme CAHUZAC.