

Séance solennelle
de la Chambre régionale des comptes de Bretagne



Vendredi 28 mai 2010



Allocution de M. Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes



Monsieur le préfet de la région Bretagne,
Mesdames et messieurs les parlementaires,
Monsieur le président du Conseil général,
Monsieur le maire de Rennes,
Mesdames et messieurs les élus des collectivités territoriales,
Mesdames et messieurs les magistrats, hauts fonctionnaires, responsables
universitaires et officiers supérieurs
Monsieur le consul d'Algérie
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Je vous remercie M. le Président de m'avoir convié à l'audience solennelle de la chambre régionale des comptes de Bretagne. C'est un moment rare pour la chambre puisque c'est la première fois depuis un peu plus de trois ans qu'elle se réunit ainsi. Un moment important aussi puisqu'il est une occasion de faire mieux connaître le rôle, les missions et les activités de la juridiction. Je salue la présence des hautes personnalités, venues nombreuses ce matin par assister à cette audience. Croyez bien Mesdames et messieurs que nous sommes honorés de votre présence. Nous y voyons une marque de votre intérêt pour les travaux de la chambre de Bretagne et à travers elle de l'ensemble des juridictions financières et je me joins aux mots de remerciements déjà formulés un peu plus tôt par le Président Rasera et par Monsieur le Procureur financier.



Vous venez de dresser, Monsieur le Président et Monsieur le Procureur financier, le bilan de l'activité d'une juridiction active, dynamique, et ce faisant vous nous avez dépeint l'image d'une institution ancrée dans son temps et dans sa région et qui a démontré sa capacité à prendre en compte les attentes et les exigences de celles et ceux pour lesquelles elle travaille, qu'il s'agisse des élus et gestionnaires des collectivités contrôlées comme des citoyens, à la fois usagers et contribuables. J'en veux pour preuve en particulier – et vous les avez déjà largement évoqués Monsieur le Président – les travaux conduits ces derniers mois sur le coût du traitement des algues vertes pour les collectivités publiques bretonnes, qui sont une démonstration de la réactivité de la chambre et de son aptitude à répondre aux enjeux et interrogations du moment.

Gestion de l'eau, traitement des déchets ménagers, gestion prévisionnelle des ressources humaines, enseignement musical... Voici une partie du vaste champ d'action que s'est ouvert la chambre. Si je n'ai pas cité d'autres sujets plus classiquement comptables et financiers, ce n'est pas parce qu'ils sont moins importants, loin s'en faut. Mais, au travers de ces quelques exemples, je voulais souligner combien la chambre régionale des comptes de Bretagne, comme l'ensemble des juridictions financières, ont su s'emparer de sujets variés, centrés sur les préoccupations du plus grand nombre et sur lesquels on ne les attendait pas forcément.

Car c'est là l'une des forces des juridictions financières : celle d'avoir su, au fil d'une histoire encore récente mais déjà très riche, s'adapter aux évolutions de leur époque, répondre à des demandes d'une complexité croissante, enrichir leurs missions et leurs travaux alors que le niveau d'exigence à leur rencontre n'a cessé de croître.

Et, vous l'avez d'ailleurs dit, Monsieur le Président, que de chemin parcouru ! De l'indifférence, de la défiance parfois, nous sommes passés à la confiance.

Nous n'en sommes pas arrivés là par hasard.

Par leur professionnalisme, leur souci de ne jamais franchir la frontière de l'opportunité et de l'appréciation politique, les personnels des juridictions financières ont grandement contribué à l'émergence d'une relation constructive avec les organismes contrôlés, les ordonnateurs et les comptables publics.

L'évolution de nos procédures y est également pour beaucoup : la place de plus en plus grande reconnue aux droits de la défense, l'application aux juridictions financières de la notion de procès équitable ont permis d'apaiser les échanges et garantissent l'impartialité et l'équité des travaux des chambres régionales des comptes.

Enfin, mais peut-être surtout, l'enrichissement des missions – qui ne portent plus seulement sur la régularité des actes mais de plus en plus sur la performance de la gestion – l'exploration de nouveaux champs d'investigation, la mise en œuvre de méthodes plus rigoureuses et l'adoption de techniques de contrôles plus modernes – et je pense, comme vous Monsieur le Président, aux progrès de la dématérialisation et à son impact sur les modalités de vérification des comptes et de leur fiabilité – ont contribué au fil du temps à conforter le rôle

et l'autorité des juridictions financières.

Alors qu'au moment de leur création en 1982, d'aucuns leur prédisaient un futur difficile et incertain, les chambres régionales des comptes ont su faire leur place dans le paysage institutionnel local et s'imposer comme des acteurs de la gestion publique locale, souvent écoutés, parfois craints, mais toujours respectés.

Il nous faut poursuivre dans cette voie, conserver la même dynamique et évoluer encore pour ne pas laisser se creuser un écart que nous aurions alors le plus grand mal à combler entre ce que nous sommes en mesure d'apporter et ce qu'attendent les destinataires de nos travaux : pouvoirs publics, élus et gestionnaires locaux et citoyens.

L'équilibre atteint au prix d'un engagement fort de celles et ceux qui constituent les juridictions financières est fragile, le risque de décrochage est permanent, car, ce ne sont pas les élus locaux ni les hauts fonctionnaires de l'Etat qui me démentiront, les transformations des collectivités territoriales et de l'administration territoriale de l'Etat sont profondes et leur adaptation aux attentes et aux besoins de nos concitoyens est permanente. Le ralentissement de notre adaptation confronterait nos institutions au risque de ne plus être à la hauteur de ce que l'on attend d'elles.

Certes, le contexte est difficile : révision générale des politiques publiques, crise financière, crise des finances publiques, difficultés avérées pour certaines collectivités...

Mais notre unique choix aujourd'hui est celui de l'action et de l'anticipation. Et c'est pour cela que nous devons poursuivre l'adaptation de nos juridictions financières. C'est l'objet du projet de réforme des juridictions financières.



Comme toujours dans pareil cas, la réforme des juridictions financières inquiète. Elle ouvre des perspectives, mais elle suscite aussi de nombreuses oppositions. Pour autant, je la crois nécessaire parce que les choses ont changé depuis 27 ans que les chambres régionales des comptes ont été conçues et mises en place :

- **Les collectivités publiques, y compris locales, vivent une crise de financement sans précédent.** La ressource publique est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, et cette ressource devient de plus en plus rare. Il est plus important aujourd'hui que jamais de veiller à ce qu'elle soit bien répartie – et donc que les péréquations soient justes et efficaces et qu'elle soit

utilisée au mieux, c'est à dire à ce qu'elle soit octroyée en priorité là où les besoins sont les plus grands et là où sa valeur ajoutée sera la plus forte ;

- **Les objets mêmes de nos contrôles ont changé** : il n'est plus de politique publique qui soit mise en œuvre par un responsable unique, avec un champ de compétence clairement délimité ; les acteurs, les financements s'entremêlent et l'on ne saurait apporter d'appréciation pertinente sur la mise en œuvre des grandes politiques publiques sans une approche globale, où les actions entreprises nationalement et localement seraient examinées simultanément ;
- **Les attentes à l'égard des juridictions financières ne sont plus les mêmes** : la demande de contrôle n'a sans doute jamais été aussi fortement exprimée par nos concitoyens qu'aujourd'hui, les demandes, si ce n'est de solutions, tout au moins de scénarios d'amélioration, sont pressantes, l'exigence de transparence est permanente et elle émane des contribuables, des électeurs, des usagers mais aussi d'acteurs nouveaux apparus avec la mondialisation – qui auraient ainsi cru hier que les agences de notation auraient aujourd'hui une telle influence sur les financements des collectivités territoriales ;
- **La nature même de notre mission a profondément évolué** : je ne m'attarderai pas sur la révision constitutionnelle de 2008, qui a consacré le rôle et la place de la Cour des comptes et au travers elle de l'ensemble des juridictions financières mais lui a également donné des obligations nouvelles, en matière d'évaluation des politiques publiques comme de certification des comptes. Pour remplir convenablement ces nouvelles missions, nous devons adapter notre organisation. Nous devons aussi prendre en compte d'autres facteurs tels que la crise économique et financière et ses effets dévastateurs sur les finances publiques, mais aussi la responsabilité écrasante qui est désormais celle des élus : nous ne pouvons l'ignorer et nous devons en tirer des conclusions sur l'exercice de nos missions. Bien sûr, nous devons continuer de sanctionner les irrégularités et les erreurs de gestion que nous détectons à l'occasion de nos contrôles : c'est indispensable au bon fonctionnement de nos institutions et c'est un facteur de responsabilisation. Mais nous devons aussi nous efforcer d'accompagner, de conseiller, de formuler des recommandations concrètes et réalistes, d'aider à la recherche de solutions budgétaires et financières: c'est indispensable à la crédibilité et à la légitimité de nos travaux et c'est un facteur d'amélioration dans la gestion.
- **Notre organisation, qui remonte aux débuts de la décentralisation, n'est plus totalement adaptée à la réalité d'aujourd'hui** : la cartographie actuelle des juridictions financières est porteuse de risques pour l'institution

dans son ensemble, parce qu'elle s'appuie sur des unités dont les effectifs sont trop réduits pour permettre leur bon fonctionnement et parce qu'elle rend quasi impossible l'approfondissement des compétences pourtant rendu inéluctable par la complexité croissante des sujets traités et par la professionnalisation continue de nos interlocuteurs. Il nous faut en tirer les conséquences et repenser la répartition de nos moyens sur le territoire en ayant à l'esprit les exigences de professionnalisation, de spécialisation de nos méthodes et de bon emploi de nos moyens qui s'imposent à nous, plus encore qu'à d'autres sans doute. La refonte de la cartographie des implantations, qui sera *in fine* décidée par le gouvernement, ne suffira cependant pas. Elle devra, plus largement, s'accompagner de nouveaux modes de fonctionnement, fondés sur ce qui fait la force de nos juridictions : le travail en équipe, qui permet de regrouper les savoir-faire et de mutualiser les compétences ; la collégialité, qui, par l'addition des expertises, sera à l'avenir plus encore qu'aujourd'hui synonyme de qualité de nos travaux.

Et puis enfin, il faut bien le reconnaître, certaines évolutions sont inéluctables et vont, si j'ose dire, dans le sens de l'histoire. Il en est ainsi me semble-t-il du rapprochement de la Cour et des chambres régionales des comptes. Il en est également, même si je sais que ce sujet est particulièrement sensible, de la réorganisation territoriale des juridictions financières, dont nous ne pourrons faire l'économie dans le souci permanent qui doit être le notre d'efficacité de la dépense publique, de performance dans la gestion de nos institutions et de qualité dans l'exécution des missions qui sont les nôtres.

Ces évolutions, ces tendances profondes qui caractérisent l'environnement dans lequel évoluent les juridictions financières, nous les connaissons tous. Nous devons maintenant y répondre. Le défi est grand, je le sais. Il s'agit pour nous rien de moins que d'imaginer et de construire les juridictions financières de demain, celles qui seront capables dans s'inscrire dans un monde où la compétition est la règle, la transparence une exigence et la performance une nécessité.

Pour relever ce défi, nous pouvons bien sûr ajuster nos modes de fonctionnement, revoir nos règles de procédure, repenser nos pratiques de programmation. Cela ne serait pas inutile, c'est certain. Mais ce sera insuffisant, nous le savons tous.

L'essentiel de ce qui pouvait être fait dans le cadre actuel l'a été. Nous atteignons aujourd'hui les limites d'un modèle qui a rempli son rôle et qui a pleinement donné satisfaction, mais qui demain sera dépassé. Nous avons de nouvelles missions, des attributions qui ont évoluées. Il nous faut maintenant adapter des moyens et une organisation, définir un nouveau modèle qui nous permette de répondre à la plénitude des compétences qui nous sont reconnues par la Constitution et par la loi.



Ce nouveau modèle que nous devons mettre en œuvre, s'inscrira dans le cadre qui sera fixé, après qu'il aura été débattu, par le projet de loi déposé devant le Parlement le 28 octobre dernier. Il présente des avancées indéniables, même si j'entends celles et ceux qui trouvent que ce projet est perfectible. Sur quelques points, je partage leur opinion.

En dépit de ces imperfections, l'essentiel me semble-t-il aujourd'hui est que la discussion s'ouvre sans attendre. Au Parlement bien sûr, mais également entre nous, au sein des juridictions financières, où nous devons poursuivre les échanges sur bien des sujets. Pour, le moment venu, être force de proposition et ainsi faire en sorte que le projet qui sera finalement retenu pour les juridictions financières soit le meilleur possible.

Il est des points qui font consensus et lesquels nous devons à l'avenir rester intransigeants.

Il s'agit tout d'abord de nos moyens de contrôle. Alors que nos missions s'étendent, nous ne pouvons envisager qu'ils diminuent. Le maintien global des effectifs des juridictions financières, en particulier, me paraît une condition essentielle à la réussite de la réforme.

Il s'agit ensuite de la permanence de nos procédures : respect du contradictoire, collégialité des décisions, publicité de nos observations. Ces principes font l'originalité, la force et la qualité de nos travaux. Il ne saurait être question de les remettre en cause.

Il s'agit enfin de la pérennité de nos missions traditionnelles, qui ne doivent en aucun cas être négligées du fait de l'émergence de missions nouvelles. L'examen de la gestion, le jugement des comptes, le contrôle budgétaire conservent toute leur pertinence et leur intérêt, particulièrement en ces temps de rigueur financière. Soyez assurés, Mesdames et messieurs les élus, de pouvoir compter, demain comme aujourd'hui, sur notre assistance pour identifier les voies d'amélioration de la gestion publique, vérifier la régularité des opérations, nous assurer de la fiabilité de vos comptes, et évaluer la performance des politiques publiques. Ayez également la certitude de pouvoir bénéficier, demain comme aujourd'hui, de notre expertise pour rétablir, en liaison avec vous Monsieur le Préfet, les équilibres budgétaires lorsque ceux-ci sont dégradés. Ces missions, que nous avons remplies depuis 27 ans, nous devons continuer à les remplir. La réforme des juridictions financières ne peut avoir d'autre objectif que de les conforter et de donner aux magistrats et personnels de contrôle les moyens de les remplir dans un cadre modernisé et plus performant.



Tel est le message que je souhaitais vous porter aujourd'hui : non pas un message béat d'optimisme – ce serait nier les difficultés bien réelles auxquelles nous sommes confrontés – mais un message de volonté et de détermination, celles de mobiliser toutes les énergies disponibles pour participer collectivement à l'œuvre de redressement des comptes publics et réaliser enfin la réforme dont les juridictions financières ont besoin et redonner tout son sens et sa portée à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Pour conclure, permettez-moi, Mesdames et messieurs, de m'adresser plus particulièrement aux personnels des juridictions financières.

J'entends leurs inquiétudes, les incertitudes auxquelles ils sont confrontés dans cette période déjà longue de réflexions et de transition vers un nouveau chapitre de l'histoire des juridictions financières. Qu'ils soient assurés de ma confiance et de mon engagement à leur apporter dès que possible les réponses qu'ils attendent.

Je me réjouis de constater que, malgré les difficultés, leur engagement au service des juridictions financières n'a pas faibli. Je n'en attendais pas moins, mais je leur suis néanmoins reconnaissant de faire passer leur mission et leur sens du service public au-delà des oppositions et des appréhensions inhérentes à tout projet de cette envergure.

Qu'ils croient enfin en ma volonté de poursuivre la concertation, d'écouter les propositions que les uns et les autres ont à formuler, de m'appuyer sur leur expérience et leur connaissance des juridictions financières et des collectivités territoriales pour faire avancer le projet de réforme. En retour, je les invite à participer activement à la construction de ce projet, à faire connaître leur vision future pour les juridictions financières, dans l'esprit qui nous anime en permanence de toujours remplir notre mission au mieux de l'intérêt général.

Je vous remercie de votre attention.