

Séance solennelle
de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie



Jeudi 30 septembre 2010



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



Monsieur le préfet de Région,

Madame la préfète de l'Eure

Mesdames et messieurs les parlementaires,

Madame la députée maire de Rouen,

Monsieur le président du Conseil régional,

Messieurs les présidents des Conseils généraux de la Seine-Maritime et de l'Eure,

Mesdames et messieurs les élus des collectivités territoriales,

Madame la rectrice d'académie

Mesdames et messieurs les magistrats, hauts fonctionnaires, responsables universitaires et officiers supérieurs

Monsieur le président de la Cour régionale des comptes de Tanger, Monsieur le Procureur du Roi près la Cour régionale des comptes de Tanger,

Mesdames et Messieurs,

Je m'associe bien évidemment aux remerciements adressés à l'ensemble des hautes personnalités présentes cet après-midi, parmi lesquels je reconnais de nombreux visages qui me sont familiers. Je salue en particulier M. BOURGUIGNON, qui en sa qualité de rapporteur spécial au nom de la commission des finances a la lourde tâche de contrôler la Cour et les chambres régionales des comptes. Votre présence, Mesdames et messieurs, honore la juridiction et témoigne de la qualité des relations que cette chambre des comptes a su construire avec l'ensemble de ses partenaires politiques, institutionnels et administratifs. Nous y voyons la preuve de l'intérêt que vous portez aux travaux de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie et, à travers elle, à l'ensemble des juridictions financières.

Je remercie également le président et l'ensemble des magistrats et personnels de la chambre, de l'accueil chaleureux qu'ils nous réservent à Rouen aujourd'hui. Je connais, Monsieur le président, votre intérêt personnel pour l'histoire. Permettez-moi de relever la date à laquelle vous avez fixé cette audience, au lendemain de la Saint-Michel. Vous perpétuez ainsi une tradition fort ancienne, qui voulait que l'Echiquier de Normandie, tiennes ses séances ordinaires « *aux dates habituelles de Pâques et de la Saint-Michel* ».



Sans doute le savez-vous, Mesdames et messieurs : de longue date, l'histoire des juridictions financières se confond avec l'histoire de la chambre des comptes de Normandie, connue au XII^{ème} siècle sous le nom d'Echiquier des comptes. Cet héritage, nous devons bien sûr nous en inspirer et, si vous me le permettez, je souhaiterais faire un retour en arrière sur ce riche passé.

Je vous rassure : je n'ai aucunement l'intention de vous présenter une chronique détaillée de la vie, parfois mouvementée et que certains d'entre vous connaissent déjà, de l'Echiquier Normand qui devint plus tard chambre des comptes de Normandie. Mon ambition est plus modeste : elle vise à tirer quelques enseignements de cette histoire et à en dégager les principes fondateurs, qui aujourd'hui encore doivent guider notre action.

Le premier de ces enseignements, le plus flagrant, est celui de la pérennité : depuis le 12^{ème} siècle, il existe – sous une forme ou sous une autre – une institution chargée de garantir le bon usage des deniers publics et de veiller à l'exactitude des comptes publics. Certes, me direz-vous, il y eut des interruptions. Mais celles-ci ont toujours été suivies d'une renaissance. L'impérieuse nécessité de compter et de surveiller les dépenses et les recettes l'a emporté sur toute autre considération. Peu d'institutions publiques peuvent aujourd'hui se prévaloir d'un héritage aussi ancien et d'une telle constance dans l'exercice de leurs missions fondamentales.

Le second enseignement que l'on peut tirer de cette longue histoire est la fidélité aux principes qui ont fait, au fil du temps, la solidité et l'impartialité des jugements rendus. Aujourd'hui encore, notre indépendance est primordiale et la collégialité de nos décisions est une garantie essentielle de la qualité de nos travaux.

Enfin, il nous faut retenir le savoir-faire et la technicité des maîtres, correcteurs et autres clerks des comptes. A l'heure des tableurs, des bases de données et des comptes dématérialisés, rappelons-nous que les premiers comptes étaient vérifiés à l'aide de simples jetons. Gageons que peu d'entre nous seraient capables d'en faire autant aujourd'hui ! L'expertise de celles et ceux qui effectuent les vérifications et les contrôles reste bien sûr essentielle. Si elle se manifeste aujourd'hui d'une autre manière, elle n'en est pas moins fondamentale et exige de chacune et chacun d'entre nous un effort constant de professionnalisation et d'acquisition de techniques et de savoir-faire nouveaux.

Bien plus proches de nous, les évolutions profondes qui ont marqué l'organisation et le fonctionnement des juridictions financières depuis 1983 nous renvoient à ce passé : les chambres régionales des comptes créées au lendemain de la décentralisation sont ainsi les héritières des chambres provinciales que la Révolution a supprimées il y a très exactement 219 ans, les 17 et 29 septembre 1791. L'inscription dans la loi des principes d'indépendance, de collégialité et de contradiction perpétue cette volonté historique de garantir l'impartialité des jugements, observations et avis rendus par les chambres régionales des comptes. Plus récemment encore, l'approfondissement progressif des garanties offertes à celles et ceux qui sont nos justiciables a contribué à clarifier les liens entre contrôleur et contrôlés, et à

construire petit à petit une relation apaisée.

Au total, toute l'histoire des juridictions financières aura contribué à en faire des institutions légitimes et reconnues. A en faire des contrôleurs parfois craints, mais toujours respectés. A en faire également des partenaires constructifs et éclairés, dans le souci constant qui nous anime de contribuer à l'amélioration de la gestion publique.

L'équilibre que nous avons atteint aujourd'hui reste fragile, nous le savons. Il nous appartient de le maintenir, comme il nous revient de conforter la place et le rôle des juridictions financières dans l'espace institutionnel. Nous le devons au nom de l'héritage que nous ont laissé au fil des siècles nos illustres prédécesseurs. Mais pas seulement. Nous le devons aussi aux citoyens, à ceux que nous contrôlons et aux femmes et aux hommes qui font des juridictions financières ce qu'elles sont aujourd'hui.

Au-delà de la permanence de grands principes de fonctionnement et d'organisation, les juridictions financières ont démontré, par le passé, leur capacité à évoluer et à s'adapter aux contraintes et exigences du moment. Le moment est venu, me semble-t-il, de donner de nouvelles preuves de cette faculté d'adaptation.

J'ai la conviction – et je ne doute pas que chacun la partage – que nous avons plus que jamais besoin de juridictions financières solides, efficaces et performantes.

Les juridictions financières doivent être confortées : plus que jamais, elles ont un rôle éminent à jouer pour aider les gestionnaires publics à mieux utiliser des ressources qui sont aujourd'hui de plus en plus rare. Je ne vous l'apprends pas, nous vivons une crise des finances publiques sans précédent. Les mécanismes de financement et de péréquation dont ont bénéficié jusqu'à aujourd'hui les collectivités locales évoluent. Dans ce contexte, les chambres régionales des comptes ont à jouer un rôle de vigie des finances publiques, au service des élus et des citoyens : veiller à ce que la ressource soit utilisée de manière efficace et efficiente, alerter en temps utiles lorsque des déséquilibres apparaissent et être en mesure de recommander des solutions concrètes pour les corriger, sanctionner les irrégularités et les erreurs de gestions, apporter aux décideurs les informations dont ils ont besoin pour faire des choix parfaitement éclairés, voilà ce à quoi nous devons nous employer en priorité.

Pour y parvenir, les juridictions financières doivent être renforcées : il est essentiel qu'elles continuent de bénéficier du cadre, des moyens et des procédures leur permettant de conduire des contrôles pertinents, dans des délais utiles, en ne négligeant aucun territoire ni aucun volet de l'action publique.

Enfin, tout cela suppose aussi que les juridictions financières repensent leur organisation et leurs modes de fonctionnement : leurs missions ont évolué et le cadre dans lequel elles les remplissent a changé.

Il y a bien sûr les conséquences de la révision constitutionnelle de 2008. Celle-ci a confié à la Cour des comptes un rôle déterminant, consistant à assister le Parlement et le gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. En posant le principe de la régularité et de la sincérité des comptes publics, en affirmant l'obligation pour les administrations publiques de donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur

patrimoine et de leur situation financière, elle ouvre aussi la voie à une mission nouvelle de certification, qui concerne en particulier les sphères locales et hospitalières. Ces missions nouvelles répondent à des attentes exprimées par les pouvoirs publics et les élus. Nous devons maintenant nous organiser pour passer de l'affirmation d'un principe constitutionnel à sa mise en œuvre concrète.

Il y a aussi la complexité croissante des politiques publiques, qui investissent des champs de compétence de plus en plus vastes et qui exigent de la part de celles et ceux qui les contrôlent une technicité croissante.

Il y a enfin les attentes des citoyens et des gestionnaires, élus comme fonctionnaires territoriaux, qui ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'hier. Demande de transparence et de responsabilisation d'un côté, besoin d'appui et de recommandations constructives de l'autre, tout cela concourt à faire évoluer le rôle et les missions des juridictions financières. A les conforter dans leur mission d'analyse globale et objective des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les politiques publiques. Mais aussi à exiger de leur part une professionnalisation accrue et une meilleure utilisation des moyens qui leur sont dévolus.



Antoine de Saint-Exupéry disait que « *l'avenir n'est jamais que du présent à mettre en ordre* ».

Mettre en ordre les juridictions financières, c'est le sens et l'objectif de la réforme qui a été pensée et initiée par mon prédécesseur, Philippe Séguin, demandée par le président de la République, portée par le Gouvernement et qui est aujourd'hui soumise au Parlement.

Mettre en ordre les juridictions financières, ce n'est pas faire table rase du passé. C'est s'appuyer sur les principes historiques et fondamentaux qui caractérisent les juridictions financières, tout en imaginant une organisation différente, plus rationnelle et mieux adaptée aux contraintes d'aujourd'hui. C'est une tâche ambitieuse, mais que je crois atteignable. C'est une tâche nécessaire : pour nous permettre de répondre aux nombreux défis que j'évoquais il y a quelques instants ; pour nous permettre de mieux remplir nos missions, toutes nos missions, sans que les unes ne s'exercent au détriment des autres.

La réforme des juridictions financières est aussi une occasion de répondre à certaines demandes qui nous sont faites par ceux que nous contrôlons.

Ainsi nous devons travailler à garantir et donner la preuve que nos contrôles sont conduits selon des méthodes homogènes et rigoureuses. Que nos enquêtes reposent sur des fondements scientifiques incontestables. Que nos observations apportent une expertise utile, un éclairage global et pertinent sur les politiques publiques locales et nationales et qu'elles s'accompagnent de recommandations concrètes et réalistes. Que nos moyens sont affectés à bon escient, dans un souci permanent d'efficacité et de performance.

Pour éclairer mes propos, permettez-moi de m'arrêter quelques instants sur un sujet un peu technique : le relèvement des seuils d'apurement. Le projet de loi portant réforme des juridictions financières prévoit en effet de confier au réseau des comptables publics la responsabilité d'apurer un nombre plus important qu'aujourd'hui de comptes publics. J'ai entendu dire ici ou là que cette décision de répartir autrement la charge de l'exercice

d'apurement entre les chambres régionales des comptes et les comptables publics s'assimilerait à une forme d'abandon par les chambres de toute forme de contrôle sur les plus petites collectivités locales. Il n'en est rien.

Une telle mesure, si elle renvoie en partie à des préoccupations relevant de notre organisation interne, répond aussi aux intérêts des élus, gestionnaires et citoyens. Elle s'inscrit dans une double logique de performance et de simplification.

Performance pour les chambres régionales des comptes qui se verront déchargées de tâches souvent lourdes et fastidieuses et qui pourront ainsi consacrer leurs moyens et leur expertise à des contrôles non seulement plus valorisants pour leurs personnels mais également plus importants en terme d'enjeux.

Simplification pour les élus et fonctionnaires ensuite, qui, confrontés à une charge de contrôle croissante et à des demandes d'information qui se multiplient, peinent parfois à y répondre et à y trouver une logique, voire de l'intérêt. Et cela est d'autant plus vrai dans les plus petites collectivités, qui n'ont pas toujours les moyens d'y faire face.

Mais je sais aussi la dimension pédagogique que peuvent prendre les contrôles des juridictions financières. Je n'ignore pas l'intérêt qu'un citoyen ou un élu, quelle que soit la taille de la collectivité à laquelle il appartient, peut et doit trouver à la lecture de nos rapports.

A nous de nous organiser pour répondre à ce besoin et pour ne pas renoncer à conduire des contrôles et des examens de gestion sur un pan entier de l'administration et de la gestion publique locale. Notre pouvoir d'évocation sur les comptes que nous n'apurons pas est préservé : définissons une réelle politique d'évocation, lisible et pertinente ; mettons en œuvre une programmation ciblée en veillant à ne pas ignorer les plus petites collectivités, parce que personne

Je suis confiant dans la capacité des chambres à le faire et à trouver, grâce à la réforme, les ressources permettant de conduire ce type de contrôle et de répondre ainsi aux besoins et aux attentes de chacun.

Mesdames et messieurs, la réforme des juridictions financières doit ouvrir des perspectives et aboutir à renforcer nos institutions. C'est ainsi que je la conçois et je souhaite que ce soit ainsi qu'elle soit comprise.

S'agissant par exemple du maillage territorial des chambres régionales des comptes : personne n'ignore les difficultés que les regroupements envisagés en pôles interrégionaux vont engendrer. Il nous faudra obtenir les moyens de les atténuer et d'accompagner les personnels des juridictions financières dans ce mouvement. Mais au-delà de ses difficultés, je vois dans ces regroupements des opportunités et des garanties pour les membres des juridictions financières comme pour les élus et gestionnaires que nous contrôlons :

Opportunités d'une plus grande professionnalisation et d'approfondissement des compétences pour les magistrats et personnels de contrôles, mais également pour les personnels d'appui au contrôle.

Garanties pour tous que les chambres ont les moyens de fonctionner et disposent à tout moment d'un nombre de magistrats suffisants pour siéger valablement.

Garanties enfin pour les organismes que nous contrôlons qu'ils bénéficient de la meilleure expertise possible, par la mutualisation des savoir-faire et la spécialisation que la taille limitée de certaines juridictions ne permet pas d'envisager aujourd'hui.

L'adoption de normes professionnelles va dans le même sens : il ne s'agit sûrement pas d'encadrer l'activité des chambres dans un carcan de règles et de normes contraignantes. Il ne s'agit pas davantage d'édicter des guides méthodologiques expliquant comment doit être conduite une analyse financière ou quels sont les thèmes obligatoires lorsque l'on contrôle une commune ou un département. Il s'agit de définir les grands principes encadrant notre pratique et fixant un socle minimal d'exigences s'agissant des diligences professionnelles que nous avons à mener dans l'exercice de nos fonctions de contrôles. Les normes peuvent ainsi porter par exemple sur l'obligation de formation des personnels en charge des contrôles, sur des règles d'éthique ou encore sur la forme et le contenu des dossiers de travail.

Poser la nécessité d'adopter de telles normes, ce n'est pas une contestation de la compétence des magistrats et personnels de contrôle. Ce n'est pas plus une remise en cause de leur capacité à bien remplir leurs fonctions.

C'est au contraire garantir leur force et leur indépendance. C'est s'inscrire dans le cadre général et international de toutes les institutions financières de contrôle. C'est aussi répondre – et j'y suis particulièrement attentif – à une attente légitime de ceux que nous contrôlons, en leur apportant une double garantie : la garantie de l'homogénéité des pratiques à travers les territoires et les organismes contrôlés et la garantie d'une qualité mesurable et constante dans la mise en œuvre de nos contrôles.

Plus généralement, la réforme des juridictions financières doit nous permettre de mieux conduire nos missions. De juger, certifier, contrôler et évaluer les comptes, la gestion et les politiques de toutes les administrations publiques. De répondre utilement aux attentes des pouvoirs publics, des élus, des gestionnaires et des citoyens.

Cela suppose indéniablement des moyens. Vous savez l'importance que j'attache à ce que les juridictions financières conservent des effectifs au moins constants, faute de quoi elles ne seront pas en mesure de mener de front l'intégralité de leurs missions. Une fois ce principe posé, j'ai également pleinement conscience des difficultés que les chambres régionales des comptes rencontrent aujourd'hui à pourvoir les postes qui leur sont ouverts, dans un contexte de choc démographique et d'une contrainte durable sur les effectifs issus de l'ENA. Face à ce problème, plusieurs solutions existent. J'ai bon espoir que certaines d'entre elles se concrétisent très rapidement. En particulier, j'ai demandé la prolongation des dispositions déjà existantes sur l'ouverture d'un recrutement complémentaire par concours de conseillers de chambre régionale des comptes.

Mieux conduire nos missions, dans des conditions d'efficacité renforcées, cela suppose aussi que la Cour et les chambres régionales des comptes travaillent en bonne intelligence. Nous le faisons depuis 27 ans, de mieux en mieux d'ailleurs, et je ne vois aucune raison pour que cela ne continue pas. La complémentarité de nos institutions et de nos champs

de compétences respectifs doit perdurer. Non seulement parce que nous le souhaitons et que nous y trouvons, au plan professionnel, des satisfactions réciproques, mais surtout parce qu'elle fait sens.

Je ne vous apprendrai pas la pertinence et l'utilité des travaux conduits en communs par la Cour et les chambres régionales des comptes et je pense, Monsieur le Préfet, Madame la Préfète, Mesdames et messieurs les élus, que vous ne me contredirez pas sur ce point. La chambre régionale de Haute-Normandie y a d'ailleurs largement contribué ces dernières années en participant activement à des enquêtes portant sur des thèmes aussi variés que l'intercommunalité, la situation financière des hôpitaux, la conduite par l'Etat de la décentralisation ou encore les désormais fameux emprunts dits « toxiques ».

Je l'ai dit et je le répète, l'évaluation des politiques publiques est une compétence que la Constitution confie à la Cour et à elle seule. Dans un souci de simplification des procédures, de raccourcissement des délais et donc d'efficacité, je me suis prononcé pour que la Cour soit le chef de file en matière d'évaluation des politiques publiques.

Mais cela n'épuise pas le sujet. Il restera de la place pour des enquêtes régionales et thématiques qui seront conduites par les chambres régionales, entre elles ou, le cas échéant, en liaison avec la Cour.

La réforme des juridictions financières n'a pas pour objectif d'appauvrir les compétences et les missions des chambres régionales des comptes. Ce serait une double erreur.

D'abord, parce qu'il s'agirait d'un bien mauvais signal adressé aux magistrats et personnels des chambres régionales qui ont largement fait la preuve de leur engagement au service de la gestion publique et de la qualité de leur travail.

Ensuite parce que l'ensemble des travaux conduits par les chambres régionales ont une finalité propre et répondent à des besoins spécifiques. S'agissant des enquêtes communes, chacun s'accorde à considérer qu'elles fournissent un éclairage original et utile aux gestionnaires et aux élus. En identifiant les meilleures pratiques, en fournissant des éléments de comparaison, elles peuvent contribuer directement à l'amélioration de la gestion. Cette raison seule suffit à justifier qu'elles continuent d'exister.



L'avenir peut être source d'inquiétude, je ne l'ignore pas. Pas plus que je n'ignore que cela fait bientôt trois ans, trois longues années, que les membres des juridictions financières vivent dans l'incertitude et dans l'expectative.

J'ai dit mon attachement à ce que le projet de réforme des juridictions financières soit examiné au plus vite par le Parlement. Je suis convaincu que cela permettra aux personnels des chambres régionales des comptes de retrouver la sérénité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, à laquelle ils aspirent et à laquelle ils ont droit.

Mais si je souhaite cet examen rapide, c'est aussi parce que j'ai la conviction que cette

réforme est utile et nécessaire.

Elle est utile et nécessaire aux juridictions financières parce qu'elle doit leur donner les moyens et le cadre d'action nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences, de toutes leurs compétences.

Elle est utile et nécessaire au Parlement et au gouvernement, parce qu'elle doit nous mettre en ordre de marche pour répondre à leurs demandes d'assistance.

Elle est utile et nécessaire à celles et ceux que nous contrôlons, et à celles et ceux qui lisent nos travaux, parce qu'elle doit nous permettre d'améliorer la qualité du service que nous nous efforçons de leur rendre. C'est le principe essentiel qui guide notre action et qui, demain encore, restera au cœur de nos préoccupations.

Je vous remercie.