

**Séance solennelle
de la Chambre régionale des comptes Bretagne**

—◆—
Vendredi 7 juin 2019

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

—◆—
Madame la préfète,

Mesdames Messieurs les Parlementaires,

Mesdames Messieurs les élus,

Mesdames et Messieurs les hautes autorités présentes en vos qualités respectives,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues,

Avant toute chose je souhaiterais adresser mes remerciements à la Présidente Sophie BERGOGNE pour son invitation. Je tiens également à remercier toutes celles et ceux ici présents qui ont répondu positivement à celle-ci.

Votre présence, Mesdames et Messieurs, honore la juridiction car elle souligne l'importance que vous attachez à ses missions, à son activité et à sa place dans les institutions locales.

C'est également un plaisir pour moi de partager ce moment privilégié avec les magistrats et personnels qui composent la chambre régionale des comptes Bretagne. Je suis heureux de pouvoir leur témoigner de vive voix ma reconnaissance pour leur investissement professionnel que je sais soutenu et constant. Chacun d'entre eux contribue à asseoir la place des juridictions financières au sein de notre démocratie, et je les en remercie aujourd'hui.

Je suis satisfait de constater que la composition de la chambre évolue avec l'accueil de nouveaux magistrats. L'apport de compétences nouvelles et de nouveaux profils est toujours important. Important, d'abord, pour permettre à la chambre de se saisir des missions nombreuses et croissantes qui lui sont attribuées. Important aussi, pour

accompagner l'élargissement et la transformation de son périmètre de contrôle, à l'ère de la révolution numérique. Important enfin, pour lui permettre de demeurer en prise avec l'actualité et les préoccupations de nos concitoyens.

Le brassage des compétences, des expériences et des profils est une des valeurs humaines solidement ancrée au sein des juridictions financières. J'y reviendrai.

Les magistrats et personnels de la chambre servent une institution qui a reçu de la Constitution et de la loi des missions spécifiques et exigeantes. Une institution qui s'est modernisée et professionnalisée au fil des années, aussi bien dans l'exercice de ses métiers que dans son organisation administrative, pour s'efforcer d'être à la hauteur de ses responsabilités croissantes.

Ces missions, nous souhaitons les remplir avec efficacité, en respectant un ensemble de valeurs et principes qui forment notre éthique professionnelle et personnelle : compétence, loyauté, rigueur, exemplarité.

L'audience solennelle, moment important de la vie d'une chambre régionale, permet traditionnellement de mettre en exergue l'ensemble de ces éléments et de revenir sur ses missions, le sens de son action et l'intérêt et l'utilité de ses travaux.

Je ne dérogerai pas à la coutume et m'arrêterai quelques instants sur le rôle et la place des juridictions financières dans notre paysage institutionnel.

Je ne m'exprimerai pas sur la situation de nos comptes publics locaux, puisque j'aurai l'occasion de le faire très prochainement, à l'occasion de la publication fin juin du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce dernier contiendra un fascicule dédié à l'exécution financière des comptes locaux en 2018. La publication de l'ensemble des observations sur l'exécution financière des administrations publiques de l'exercice passé est en effet avancée depuis cette année pour permettre au Parlement de disposer de ces éléments d'information au moment du débat d'orientation budgétaire, et non plus lors de la discussion budgétaire du projet de loi de finances de l'année suivante. Cette démarche s'inscrit dans une logique de chaînage vertueux pour éclairer plus efficacement le débat parlementaire.

Vous avez indiqué, Mme la Présidente, que les juridictions financières se doivent d'être présentes, fiables, éclairantes et utiles en cette période où les gestionnaires publics, mais aussi les institutions, y compris celles qui ont la charge d'animer la démocratie locale, font l'objet d'une certaine forme de défiance. La crise de confiance actuelle nécessite, vous l'avez dit, d'apporter de la lumière, le maximum d'objectivité dans le débat démocratique.

Les missions confiées aux juridictions financières s'inscrivent pleinement dans cet objectif. Je veux souligner toute leur détermination à contribuer à une action publique toujours plus performante et transparente ; à contribuer, plus globalement, à la crédibilité de la parole publique. C'est l'un des enjeux majeurs auquel notre pays est aujourd'hui confronté.

En matière de régularité et de probité de l'action publique, le rôle des juridictions financières est de veiller à ce que les règles de la comptabilité et de la gestion publiques soient appliquées et respectées par les gestionnaires publics. Le crédit de l'action publique exige en effet de ces derniers un devoir d'exemplarité et de rigueur.

Les juridictions financières disposent pour ce faire de plusieurs leviers, que vous avez rappelés, Monsieur le procureur financier.

Le premier et le plus ancien de ces leviers réside dans notre rôle de juge des comptes. Cette mission découle de l'un des principes essentiels de l'organisation de nos finances publiques : celui du contrôle par le comptable de la régularité des actes de l'ordonnateur et de leur exacte traduction comptable et financière. En application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Dans cette organisation, les comptables publics, indépendants des ordonnateurs, sont tenus d'assurer des contrôles qu'ils sont les seuls à effectuer.

Afin d'assurer l'indépendance et l'effectivité de ces contrôles, les comptables publics relèvent d'un juge spécialisé. La mise en jeu des responsabilités devant ce juge prémunit le comptable des éventuelles pressions qu'il pourrait subir et protège l'ordonnateur de la tentation de s'immiscer dans le maniement des deniers publics.

Cette responsabilité est indéniablement un des éléments qui fondent la confiance de nos concitoyens dans ceux qui ont la charge de la chose publique. Elle constitue un système éprouvé et doit être préservée.

Elle ne doit pas être vue comme un héritage, une trace du passé que d'aucuns considéreraient comme d'un autre âge. Elle demeure pleinement opérante, en cohérence avec les exigences de régularité, de probité et d'exemplarité de la gestion publique et avec les attentes toujours très fortes de nos concitoyens en la matière.

Bien sûr des évolutions sont nécessaires pour s'adapter aux enjeux de modernisation de la gestion publique, et nous en sommes pleinement conscients. Cette responsabilité financière spécifique aux gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs, doit être amplifiée, et consolidée. Elle a toute sa place à côté de la responsabilité politique, sanctionnée par le suffrage universel, de la responsabilité managériale encore insuffisamment développée et de la responsabilité pénale qui vient sanctionner les manquements les plus graves, notamment au devoir de probité.

À l'heure où une réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics est envisagée, les juridictions financières ont justement à cœur de contribuer à cette réflexion et de répondre aux attentes de nos concitoyens.

Pour autant, et si primordial soit-il, le contrôle juridictionnel n'est pas toujours suffisant en lui-même pour s'assurer de la qualité de la gestion publique.

Les juridictions financières doivent aussi s'assurer que les moyens consacrés à la mise en œuvre des politiques publiques permettent d'atteindre les objectifs qu'elles sont censées poursuivre et que les élus eux-mêmes ont définis, et ce, au meilleur coût possible. En d'autres termes, il leur appartient de veiller à ce que l'action

publique soit efficace et efficiente.

L'attention se focalise encore trop souvent sur la seule question des moyens consacrés aux différentes politiques, en oubliant, ou en évitant, de s'interroger, le moment venu, sur les résultats obtenus par rapport à ceux qui étaient attendus. Même si nous pouvons constater quelques progrès en la matière.

Beaucoup de nos travaux le démontrent : la performance de nos services publics ne dépend pas exclusivement du volume des moyens qui y sont consacrés, ni d'ailleurs la satisfaction des citoyens. Si les résultats étaient automatiquement proportionnels aux moyens investis, notre pays serait l'un des tous meilleurs dans le classement qualitatif mondial de ces derniers. Or, il dépense en moyenne bien plus que ses voisins pour financer des services publics dont la performance n'est pas toujours à la hauteur de ces moyens importants.

Les attentes de nos concitoyens à l'égard du service public et de l'usage de l'argent public sont immenses. Il suffit de se référer aux conclusions du « Grand Débat national » pour s'en convaincre. Elles sont parfois contradictoires les unes des autres, et les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour y répondre ne sont pas illimités. Citons par exemple le besoin de renforcement du maillage territorial des services publics d'un côté et la volonté d'allègements fiscaux de l'autre.

Dans ce contexte, nous ne sous-estimons pas la tâche des gestionnaires publics à ce sujet et nous sommes conscients que les choix à faire et les arbitrages à rendre sont difficiles. Beaucoup de décideurs s'y emploient avec conviction et détermination et il faut le souligner.

Il est parfois reproché aux juridictions financières d'excéder les limites de leurs missions en se faisant juge de l'opportunité des choix politiques, ou bien d'être déconnectées des réalités du territoire. Il n'en est rien. Il est toujours utile de rappeler que nous raisonnons toujours à partir des objectifs fixés par les élus eux-mêmes et à partir du cadre voté par le législateur.

La Présidente Bergogne a aussi apporté tout à l'heure un premier démenti à la critique faisant des juridictions financières des institutions « hors sol ». Lors de sa prise de fonctions, elle a ainsi sillonné le ressort de la chambre régionale, entendu, consulté, largement, afin de comprendre les spécificités de cette belle et innovante région et pouvoir orienter l'action de la chambre au plus près des contraintes du secteur public local Breton. Les travaux menés dernièrement sur les services publics d'assainissement non collectif ou les maisons départementales des personnes handicapées en sont un exemple patent.

Garantes du bon usage des deniers publics, les juridictions financières jouent pleinement leur rôle lorsqu'elles apprécient au cours des contrôles organiques qu'elles mènent les résultats atteints par rapport aux objectifs poursuivis et qu'elles dessinent les trajectoires d'améliorations, ou de corrections, possibles. Ce n'est pas apprécier l'opportunité d'une décision ou d'une stratégie. C'est le simple reflet de la préoccupation d'une action publique efficace et efficiente, qui en donne pour son argent.

Les juridictions financières sont là pour apporter un éclairage extérieur, indépendant et impartial, pour susciter et alimenter la réflexion, pour être utiles. Sans concessions, mais sans nous substituer aux représentants du suffrage universel auxquels revient toujours, en dernier lieu, la responsabilité d'arbitrer et de décider. Il s'agit pour nous d'informer fidèlement le citoyen sur les actions entreprises et les moyens - auxquels il contribue par l'impôt - qui y sont dédiés. C'est, je le rappelle, une mission constitutionnelle.

Notre capacité à assurer efficacement nos missions repose aussi largement sur une qualité essentielle, qui est en réalité une nécessité : celle de savoir aussi nous interroger, nous remettre en cause.

Si les juridictions financières s'efforcent quotidiennement de rappeler ces principes aux organismes qu'elles contrôlent, elles doivent aussi savoir se les appliquer à elles-mêmes.

Ceci me conduit au second point de mon propos.

Je me suis exprimé lors de la dernière audience solennelle de la Cour, le 27 mai, sur les attentes de nos concitoyens à la suite du « Grand Débat national », qu'a souhaité organiser le Président de la République en décembre 2018.

En de nombreux aspects cet exercice nous apparaît porteur d'opportunités de réformes pour notre pays et pour ses institutions, dont la nôtre.

Sans être intervenues dans le déroulement de ce Grand Débat, les juridictions financières ont souhaité porter une attention particulière aux milliers de contributions qui, d'une manière ou d'une autre, mentionnaient l'action des juridictions financières.

Pourquoi me direz-vous ? Tout simplement afin de connaître le regard sur notre institution des milliers de Français qui ont contribué à l'exercice. Pour nous remettre en cause, interroger nos processus et nos fondamentaux, pour améliorer notre efficacité, voilà pourquoi !

Dans son allocution, la Présidente Bergogne a d'ailleurs déjà dévoilé une partie des résultats...positifs !

Les Français nous ont dit, d'abord, le haut niveau de confiance dont nos juridictions bénéficient à leurs yeux. Ils ont aussi fait part, pour beaucoup, d'un sentiment de défiance à l'égard des responsables publics, élus et fonctionnaires, parmi lesquels nous sommes également. Et beaucoup ont manifesté le souhait que l'action publique gagne en efficacité et en transparence.

Face à ces différentes attentes, il nous revient plus que jamais de nous montrer à la hauteur du crédit que nous accordent nos concitoyens.

Être à la hauteur de cette confiance, cela veut dire aussi poursuivre l'élan de transformation opéré par notre institution, pour consolider nos procédures, pour réaliser des travaux toujours plus utiles et contribuer encore davantage à la régularité

et à l'efficacité de la gestion publique, nous rapprocher des citoyens, et pour moderniser notre fonctionnement.

Être à la hauteur de notre rôle de tiers de confiance et de vigie, de phare nous a dit la Présidente Bergogne, c'est aussi être partie prenante de l'élan de transformation que peut appeler la fin du Grand Débat. Y participer en restant pour autant fidèles à ce que nous sommes, c'est-à-dire en veillant à préserver nos fondamentaux qui assurent le crédit et la confiance qu'inspire notre institution.

Ceux-ci reposent notamment sur notre identité institutionnelle, nos missions juridictionnelles, dont j'ai parlé précédemment, et le collectif humain et professionnel que nous formons.

Notre identité, c'est d'abord notre indépendance, qui découle de l'article 47-2 de la Constitution et que nous confère notre statut de magistrat. Ce statut, il faut le redire, ne nous protège pas seulement en tant que personnes, mais protège également notre mission dont il conditionne l'exercice.

Etre indépendant, au quotidien de nos fonctions, cela veut dire formuler des constats et des recommandations sans esprit partisan, en ne raisonnant qu'à partir de la loi et sur des faits, sans craindre les pressions d'où qu'elles pourraient venir, guidés sereinement par la seule exigence de l'intérêt public dans la programmation de nos travaux, dans la réalisation de nos enquêtes, dans la rédaction de nos rapports, dans les recommandations que nous exprimons, toujours librement.

Et pour assurer ces missions, précisément, les juridictions financières ont besoin de moyens humains compétents, diversifiés et indépendants.

Les juridictions financières sont convaincues de la nécessité de diversifier le recrutement dans la haute fonction publique, de décroïsonner les différentes fonctions publiques, d'adapter la formation des fonctionnaires aux nouveaux enjeux de l'action publique. Il y a aussi, en sens inverse, un défi permanent à relever pour attirer les hauts potentiels et leur offrir des parcours de carrière stimulants et variés.

Ce sont autant de questions fondamentales qui méritent d'être abordées avec pragmatisme, lucidité et dans un esprit constructif de concertation. Le crédit des juridictions financières repose avant tout sur leur indépendance, sur l'importance de leurs missions et sur la rigueur de leurs procédures, mais également sur la qualité des membres qui y servent.

Pour le conserver, il nous importe de préserver deux éléments qui garantissent la qualité de nos ressources humaines et, avec elle, celle de nos travaux.

Le premier d'entre eux est le professionnalisme des membres des juridictions financières, car notre institution a besoin de compétences de haut niveau pour remplir les missions qui lui ont été confiées. On ne s'improvise pas magistrat des comptes : il faut être formé à ce métier dont les compétences s'acquièrent à l'issue d'une sélection exigeante et grâce à une phase d'apprentissage dès l'entrée dans le corps. Elle se fait directement au contact du terrain, avec l'accompagnement de magistrats plus expérimentés et dans l'exercice d'humilité qui est celui de la

collégialité et de la contradiction.

La seconde assurance de la qualité de nos ressources humaines c'est la diversité des parcours des magistrats des comptes.

Loin des idées reçues, les juridictions financières ont une forte culture de la mobilité, du brassage des générations, de l'alternance des expériences et des responsabilités. C'est, je l'ai indiqué et le redis aujourd'hui, l'ADN de notre institution.

Nous y sommes particulièrement attachés, parce que nous croyons que ce système est un gage de qualité et de crédibilité de notre parole. Nous le constatons au quotidien, dans la conduite de nos instructions comme de nos délibérations collégiales : la richesse des expériences et la diversité des points de vue fondent la pertinence de nos travaux et garantissent le bien-fondé de nos observations.

La collégialité que vous avez sous les yeux en est un très bon exemple. Elle comprend des magistrats issus d'horizons divers : d'un recrutement à l'issue de l'ENA, par le concours direct des magistrats de CRC, ou par la voie de la mobilité ou des tours extérieurs qui nous permettent d'accueillir des magistrats administratifs, des administrateurs territoriaux et de la ville de Paris, des officiers de l'armée et de la gendarmerie, des fonctionnaires en provenance des ministères de l'intérieur et sociaux...

Les juridictions financières sont convaincues du côté positif et stimulant des chantiers de transformation publique qui s'engagent aujourd'hui. Elles ont à cœur d'y prendre part, avec lucidité, ouverture et pragmatisme, afin que cet élan réponde aux besoins de notre pays et aux attentes de nos concitoyens.



Mesdames et Messieurs,

Vous l'aurez compris, les juridictions financières constituent dans leur ensemble une institution attachée à des valeurs, des principes forts, à la place qui est la leur, et sans se substituer au suffrage universel. N'y voyez pas une posture conservatrice. Bien au contraire, la volonté de préserver ces principes impose un effort constant de remise en question, d'évolution, pour chercher à améliorer l'efficacité de notre action.

Les juridictions financières veulent être tout à la fois un phare solide, un lanceur d'alerte institutionnel au sein de nos institutions et de notre démocratie, un tiers de confiance, indépendant et efficace, vers lequel les citoyens comme les décideurs n'hésitent pas à se tourner. Elles s'efforcent de participer au renforcement de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique et de faire vivre la démocratie au niveau national comme au niveau local.

En ce contexte particulier pour les institutions de la République, les juridictions financières redoubleront d'efforts pour accomplir leurs missions : éclairer les représentants du suffrage universel, s'assurer de la régularité et de la probité de la gestion publique, rechercher une efficacité accrue de la dépense et être forces de propositions.

Je sais pouvoir compter sur l'engagement et le fort investissement de tous les personnels et magistrats des juridictions financières pour mener à bien ce défi dans le cadre de la préservation de l'intérêt général auquel, j'en suis convaincu, toutes les personnes ici présentes, et bien au-delà, sont très attachées.

Je vous remercie de votre attention.

Audience solennelle de la CRC Bretagne
7 juin 2019
Discours de la présidente

* * *

Je suis très heureuse de présider cette audience solennelle de la CRC Bretagne pour la première fois depuis ma prise de fonctions, et pour la première fois dans ce nouveau décor, où j'ai choisi l'image du phare, avec la mise en exergue de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il s'agit évidemment d'illustrer l'enracinement de la chambre en Bretagne, mais surtout de symboliser la vocation qui est la nôtre en tant que juridiction financière : éclairer le citoyen, mettre en lumière la réalité de la gestion locale dans toutes ses dimensions, repérer les écueils, et aider au niveau qui est le nôtre les décideurs locaux à tenir le bon cap pour les institutions et les organismes qu'ils dirigent.

Apporter de la lumière dans le débat démocratique, c'est une « ardente obligation » à l'heure d'une complexité croissante de l'action publique, et où se développent un relativisme généralisé et des simplifications tendancieuses. Avec, pour arrière-plan et pour corollaire, une crise de confiance dans les institutions démocratiques qui s'observe bien au-delà de nos frontières nationales.

Je me permets d'emprunter vos paroles, Monsieur le Premier président, lorsque vous déclariez lors de la dernière audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes : « 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. »

Au moment où le débat public se fait moins informé et moins respectueux, il nous appartient, magistrats, vérificateurs et personnels des juridictions financières, de porter toujours plus haut notre exigence d'impartialité et d'indépendance, de rigueur dans nos analyses, afin de produire une information fiable, éclairante pour nos concitoyens et utile aux organismes que nous contrôlons. Le grand penseur arabo-andalou Averroès disait : « L'ignorance mène à la peur, la peur mène à la haine et la haine conduit à la violence. » Huit siècles plus tard, cette phrase n'a rien perdu de son actualité, bien au contraire, puisque c'est précisément là où nous en sommes aujourd'hui.

La crise actuelle, dont les « gilets jaunes » ont été l'un des symptômes récents les plus visibles, a de multiples causes qu'il ne m'appartient pas d'analyser ici. Mais il apparaît clairement que c'est une crise qui touche les territoires, sur des problématiques d'inégalités, d'accès aux services publics locaux, de mobilité. C'est une crise dans laquelle les élus locaux sont en première ligne et c'est notamment d'eux que sont attendues des actions concrètes pour améliorer le quotidien des citoyens et revitaliser la démocratie locale.

Dans ce contexte, éclairer le débat public, c'est un objectif ambitieux, qui pose la question de notre valeur ajoutée, de notre utilité dans le paysage institutionnel en tant que juridiction financière.

Lorsque j'ai pris mes fonctions en Bretagne, j'ai eu de nombreux échanges avec les principaux acteurs du territoire : j'ai rencontré les préfets, les présidents de la région et des départements, les maires des plus grandes villes ; je me suis entretenue avec les directeurs des finances publiques ; j'ai discuté avec mon prédécesseur, le président Heuga, et avec mes collègues. Les constats étaient convergents : en Bretagne, les collectivités sont plutôt vertueuses, elles savent travailler entre elles comme avec les services de l'Etat, dès lors qu'il s'agit de promouvoir des projets communs en faveur du territoire breton. Ce n'est donc pas un hasard si la Bretagne est bien souvent choisie comme terre d'innovation et d'expérimentation dans le déploiement des politiques publiques.

Ce tableau d'ensemble ne signifie pas qu'il n'y a pas de problèmes ou de zones de risques, mais au bout de deux ans, et après avoir travaillé dans quatre autres régions, j'ai la conviction que cette vision partagée est juste.

Il en est ainsi en matière de contribution du secteur local à la réduction des déficits publics. Les collectivités bretonnes ont consenti rapidement des efforts de gestion. La chambre relevait dès 2016 que, malgré la baisse des dotations, la capacité d'autofinancement du bloc communal s'améliorait de façon plus significative qu'ailleurs. Certes, comme dans les autres régions, les efforts ont porté dans un premier temps sur les charges à caractère général et sur les subventions versées aux tiers, et des dépenses d'investissement ont également été reportées. Mais les collectivités ont su ici mobiliser rapidement des marges de manœuvre plus pérennes, qui leur permettent aujourd'hui de respecter les critères du nouveau dispositif de contractualisation.

Je pense par exemple à la durée du travail des agents de la fonction publique territoriale, durée souvent inférieure à la durée légale, qui engendre un coût que la chambre quantifie à chacun de ses contrôles. Il y a là un gisement d'économies que les collectivités sont, de plus en plus, disposées à utiliser en adoptant des durées du travail conformes aux textes en vigueur, condition d'une maîtrise accrue des effectifs et de la masse salariale.

Globalement, donc, la situation financière est plutôt satisfaisante en Bretagne.

Ce constat étant posé, est-ce qu'il épuise ce que la chambre a à dire ? Observer l'évolution des finances locales est certes son cœur de métier, mais nous ne saurions en rester là. D'ailleurs, d'autres peuvent le faire très bien et je lis avec intérêt les analyses que produisent les services de l'Etat, la banque postale, les agences, les cabinets privés...

Je reviens donc à la question de notre valeur ajoutée. Où et comment sommes-nous le plus utile ? Car c'est cette question qui doit à mon sens guider notre action et notre programmation.

Nous sommes utiles quand derrière les constats généraux et les moyennes, nous analysons plus finement les déterminants d'une situation ainsi que ses effets très concrets sur la population.

Par exemple, en matière de fiscalité : en Bretagne, la fiscalité des ménages a certes permis de limiter l'effet de la baisse des dotations. Mais elle se traduit par une pression fiscale significative : en 2017, 3,5 points de plus qu'en moyenne nationale pour la taxe d'habitation et un peu plus d'un point pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Or, à l'occasion de ses contrôles, la chambre est parfois amenée à rappeler qu'il n'appartient pas au contribuable d'aujourd'hui de financer intégralement des équipements qui profiteront aux habitants de demain.

De même, nous sommes utiles lorsque, en matière de services publics, la chambre identifie un déséquilibre dans une délégation, dont la correction permet une baisse significative du prix pour les usagers. Tel fut récemment le cas pour le prix de l'eau dans une commune de la région, qui a été diminué de 9 %.

Nous sommes utiles lorsque, derrière les constats généraux et les moyennes, nous nous attachons à la diversité des situations, entre les différents niveaux et tailles de collectivités locales ou d'établissements publics, et entre les différentes parties du territoire, ce qui démontre l'intérêt d'un examen attentif, au plus près des risques et des situations dégradées.

C'est pour cette raison qu'à côté des grandes collectivités, qui représentent des masses financières importantes et sont régulièrement contrôlées, j'ai souhaité que chaque année, une dizaine de collectivités de taille plus modeste, situées en zone rurale ou péri-urbaine, soient inscrites au programme de la chambre. Car c'est souvent dans ces communes de moins grande taille que les difficultés sont les plus manifestes alors même qu'elles disposent de peu de moyens d'expertise.

Nous sommes utiles lorsque, reposant un instant la loupe, nous changeons de focale pour décrypter la complexité.

Cette nécessaire vision d'ensemble, la CRC Bretagne l'a depuis longtemps développée en programmant des contrôles thématiques et coordonnés, portant sur plusieurs organismes de même nature, ou sur plusieurs organismes différents, mais concourant à une même politique, ou oeuvrant sur un même territoire.

Cette stratégie de programmation, adoptée il y a des années par un de mes prédécesseurs, le regretté Michel Raséra, me paraît plus que jamais adaptée aux enjeux de l'action publique locale. Pour leur quasi-totalité, les politiques publiques sont partagées entre l'Etat, les différents niveaux de collectivités locales et leurs partenaires que sont les SEM, les associations, etc.

Une programmation qui ne tiendrait pas compte de cette réalité perdrait ainsi beaucoup en pertinence. Le contrôle organique des collectivités locales, reposant sur les quatre piliers traditionnels « fiabilité des comptes, analyse financière, gestion des ressources humaines, commande publique » reste indispensable : il se traduit par des observations et des recommandations qui ont toute leur utilité à la fois pour l'information des citoyens et pour la gestion interne des services.

Mais il ne permet pas de comprendre comment cette gestion s'articule avec les objectifs généraux d'une stratégie qui s'élabore à d'autres niveaux. Pas plus qu'il ne permet d'explorer l'ensemble des pistes d'amélioration de la performance. Il faut donc aller au-delà, élargir notre point de vue.

C'est ainsi que, dans le cadre d'enquêtes nationales et régionales, la chambre a récemment contrôlé les quatre services départementaux d'incendie et de secours bretons, et qu'elle a examiné les dépenses sociales des quatre départements. Actuellement, elle termine des contrôles coordonnés dans le domaine social (centres communaux d'action sociale, maisons départementales des personnes handicapées, etc.).

Cette approche permet de nourrir les enquêtes nationales, menées conjointement par la Cour et les CRC ; elle permet aussi d'identifier des problématiques communes à une même catégorie d'organismes. Certains dysfonctionnements, lorsqu'ils sont récurrents, peuvent en effet relever d'une difficulté d'application des textes nationaux par les collectivités locales. Dans ce cas, la chambre peut proposer un « référé » du Premier président adressé au ministre concerné, comme ce fut le cas récemment sur les services publics d'assainissement non collectif. Elle peut aussi solliciter une communication du Procureur général, demandant à ce qu'un point de droit soit clarifié, ce qu'elle a fait récemment au sujet de la gestion des directeurs d'hôpitaux en fin de carrière ou de la mise en œuvre du RIFSEEP.

Les contrôles coordonnés de la chambre portent aussi sur des politiques particulières : le tourisme, abordée au travers de plusieurs contrôles (région, comité régional, comités départementaux, offices communaux et intercommunaux) ; les ports de plaisance (une trentaine de ports, à travers le contrôle de huit structures différentes : collectivités, entreprises publiques locales ; les aéroports, qui ont été abordés au travers de la collectivité régionale ainsi que des principaux opérateurs.

Enfin, une approche coordonnée me paraît essentielle à l'échelle d'un même territoire infra-régional. Examiner la gestion d'une ville sans se pencher sur celle de son intercommunalité et de ses principaux partenaires (entreprises publiques et privées, CCAS, associations, etc.) a de moins en moins de sens, alors qu'une gestion moderne veut que les mutualisations, les services communs se développent, tandis que les services publics sont souvent confiés à des opérateurs privés. De même, l'activité et la gestion des établissements de santé, publics comme privés, s'inscrit de manière croissante dans une logique territoriale et coordonnée.

C'est pour cette raison qu'une approche par groupe territorial est désormais privilégiée dans le programme de la chambre, afin de percevoir les dynamiques et les synergies à l'œuvre entre les différents acteurs d'un même territoire, mais aussi afin d'identifier les risques que recèlent parfois des coopérations et des montages complexes.

Vous le voyez, la chambre agit à différents niveaux de l'action publique et selon différents angles de vue : petites collectivités et groupes territoriaux, organismes de même nature, organismes différents concourant à une même politique. Et même si les comptes restent le point de départ, elle intervient aussi dans les champs les plus divers : elle examine des sujets de gestion interne mais aussi des politiques particulières, avec toujours cet objectif de concourir à l'identification des risques et des anomalies, à l'amélioration de la performance et à l'information du citoyen.

Cette diversité et cette complexité nous obligent à être toujours plus vigilants sur ce que nous écrivons et sur ce que nous publions. Il nous faut faire preuve d'agilité sans rien céder à la facilité, être rigoureux sans être rigoristes, être accessibles sans être simplistes, être nuancés sans être complaisants. Car je ne perds jamais de vue que les difficultés de ceux qui contrôlent ne sont que peu de choses face aux défis que doivent relever ceux qui agissent. C'est la raison pour laquelle je suis très attachée au respect scrupuleux de la procédure contradictoire tout au long de nos contrôles.

Depuis mon arrivée, j'ai pu ainsi constater la qualité des réponses que vous nous faites, mesdames et messieurs les élus et les responsables, des réponses étayées, argumentées, sans vaine polémique. Il se peut qu'à l'issue de cette contradiction, une analyse divergente subsiste, que la chambre ne reprenne pas à son compte les arguments que vous développez. Les deux points de vue seront alors à la disposition des citoyens qui pourront se forger leur propre opinion. C'est cela, la transparence.

Je sais que ces réponses aux observations de la chambre représentent un investissement et une charge de travail supplémentaire. Que cette charge s'est encore accrue avec le suivi des recommandations mis en œuvre par l'article 107 de la loi NOTRÉ, puisqu'il impose désormais aux collectivités territoriales de présenter, un an après avoir reçu nos observations définitives, un bilan des actions correctrices engagées à la suite de nos recommandations. Et que tous les bilans qui nous sont ensuite adressés, et dont nous publions la synthèse, doivent être autant que possible étayés et appuyés de pièces justificatives.

Mais j'y vois, là encore, un enjeu de transparence et de démocratie. L'un des principaux reproches faits aux juridictions financières, c'est le peu d'effets de leurs rapports. Maintenant, avec ce dispositif, on peut apprécier si ce que nous relevons et ce que nous recommandons débouche sur des changements concrets. Et il apparaît que les trois quarts de nos recommandations sont bien suivies d'effets.

Les juridictions financières ont d'ailleurs conduit une analyse des contributions au grand débat national. En effet, 14 000 contributions citaient la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Que peut-on en retenir ?

- 3300 contributions reflétaient une forte demande pour accorder davantage de moyens et de pouvoirs aux juridictions financières ;
- 3800 contributions portaient sur les recommandations de la Cour et des CRC avec une forte demande de mieux veiller à leur mise en œuvre ;
- 1370 faisaient ressortir une forte attente de responsabilisation des gestionnaires, élus et dans une moindre mesure fonctionnaires.

Ces quelques éléments montrent que cet exercice de suivi des recommandations est important parce qu'il correspond à une véritable attente des citoyens.

On pourrait même aller plus loin et imaginer, pour mieux répondre aux exigences de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de compléter ce bilan annuel de la mise en œuvre des recommandations et de l'enrichir avec les synthèses que contient le rapport d'activité de la chambre. La confection d'un tel document compléterait utilement l'information du citoyen et diffuserait tant les erreurs et écueils à éviter que les bonnes pratiques.

D'autres pistes pourraient également aider à conforter notre action et à la rendre plus efficace.

Il en est ainsi de certaines contraintes que la procédure impose à nos contrôles des comptes et de la gestion. Lorsque nous menons des contrôles coordonnés sur plusieurs organismes concourant à un même objet, il nous faut ouvrir une procédure et établir un rapport d'observation par organisme, ce qui nous conduit parfois à des découpages artificiels, comportant des risques d'erreurs ou d'incohérence.

Un rapport unique, instruit et contredit avec plusieurs organismes en même temps constitue une solution qui, je l'espère, verra prochainement le jour.

De même, l'évaluation des politiques publiques ne rentre pas dans le champ de compétence des CRC prises isolément. Ce nouveau « métier » que la Cour des comptes exerce depuis 2011, à la demande du Parlement ou de sa propre initiative, est sans nul doute un défi passionnant pour les juridictions financières, et c'est certainement sur ce terrain qu'elles sont attendues. Là où le contrôle des comptes et de la gestion permet simplement d'évaluer les moyens mis en œuvre au regard des objectifs fixés, sans pouvoir apprécier ces mêmes objectifs, l'évaluation des politiques publiques permet de répondre à une ambition plus vaste : celle d'apprécier l'impact d'une politique, de mesurer ses résultats à partir d'une analyse des besoins.

Mais pour être ambitieux, il faut savoir aussi être modeste et lucide. Nous ne pouvons pas tout, et surtout, nous ne pouvons pas tout, tout seuls. Nous devons conforter la coopération entre les juridictions financières : entre CRC, en identifiant des priorités stratégiques communes, avec la Cour des comptes, en articulant nos travaux avec les enquêtes nationales, et en étant force de proposition dans le choix de ces enquêtes. Et nous devons aussi nous ouvrir sur ce que font les autres, administrations, universités, laboratoires de recherche.

Pour porter ces ambitions, je suis convaincue que le positionnement et la dimension de la CRC Bretagne sont adéquats, que la taille et l'unité de son ressort représentent un atout. Assez vaste pour atteindre une taille critique permettant d'exercer pleinement l'intégralité de ses missions, assez proche pour ne jamais perdre de vue la réalité du terrain et ses spécificités.

C'est encore plus vrai aujourd'hui, alors que la Bretagne expérimente la différenciation, dans le cadre du pacte d'action publique, signé en février dernier entre la région et le Premier ministre, et qui permet de redessiner le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités dans différents domaines.

Finalement, comme le phare de l'île Vierge et sa solidité granitique, la chambre est d'abord ancrée dans la vie. Tandis que l'Etat a pu réduire ses missions traditionnelles de contrôle et sa présence territoriale, la chambre dispose d'une place essentielle dans la vie publique locale à l'heure où celle-ci connaît un regain d'intérêt et de nécessité.

Comme le phare de l'île Vierge, la chambre peut aussi contribuer, par ses éclairages, à approcher la vérité. Celle des chiffres, des faits, des analyses fiables et fondées, car discutées et partagées. Une mission précieuse en ces temps de confusion et de manipulation de l'information.

Comme le phare de l'île Vierge, la chambre s'attache enfin à montrer un chemin. Fondé sur la régularité, la fiabilité, l'efficacité et la recherche des équilibres, la chambre doit être elle-même la première à l'emprunter.

Ainsi, par sa rigueur et sa vigilance, par le bon exercice de ses missions, la CRC peut participer à répondre à l'injonction du général de Gaulle, pour qui « il n'y a de réussite qu'à partir de la vérité ».

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention et je lève la séance.

Je vous invite maintenant à écouter l'intervention de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

Audience solennelle de la Chambre régionale des comptes Bretagne 7 juin 2019

Allocution du Procureur financier

Merci Madame la Présidente.

Qu'il nous soit permis, tout d'abord, de nous associer aux propos de bienvenue que vous avez adressés aux hautes personnalités ici réunies. Par leur présence, elles honorent la juridiction financière bretonne et celles et ceux qui la composent. Cette présence témoigne de la considération et de l'intérêt qu'elles portent à notre juridiction et à ses travaux.

Degemer mat e Kambr Rannvroel Kontoù Breizh aotrou ar Prezidant kentan. Bienvenue à la chambre régionale des comptes Bretagne M. le Premier président.

Monsieur le Premier président, croyez que nous sommes particulièrement sensible à votre présence et à celle de la délégation de la Cour des comptes qui vous accompagne ; présence qui témoigne de l'estime dans laquelle la Cour tient la chambre régionale des comptes Bretagne.

Il est d'usage qu'à l'occasion de l'audience solennelle, le ministère public retrace l'activité de la chambre. Nous ne manquerons pas à cet usage. Toutefois, craignant de souffrir de la comparaison avec le rapport d'activité de la chambre, dont la qualité n'est plus à souligner et qui a fait l'objet d'une large diffusion au mois de mars dernier, nous nous en tiendrons à l'essentiel, ce qui nous permettra d'aborder ensuite un second sujet, les normes professionnelles.

Comme les années précédentes, l'activité de la chambre a été soutenue en 2018. Point de passage de l'ensemble de ses travaux, le ministère public est bien placé pour en témoigner.

Si l'activité de la chambre a été soutenue, elle ne le doit pas à sa **mission de contrôle budgétaire**, dont elle n'a d'ailleurs pas la maîtrise puisqu'elle intervient sur saisine de l'autorité préfectorale qui elle-même ne déclenche la procédure que dans les cas limitativement prévus par le code général des collectivités territoriales (défaut d'adoption du budget ou du compte administratif, budget en déséquilibre, défaut d'inscription d'une dépense obligatoire...). Nous pouvons donc nous féliciter, avec vous Mme la préfète, du faible nombre d'avis budgétaires, en l'occurrence 11, rendus en 2018 par la Chambre.

Au titre de sa mission juridictionnelle, la chambre a rendu 56 décisions, dont 45 ordonnances de décharge et 11 jugements. Ainsi, dans près de 80 % des procédures juridictionnelles engagées, aucune charge n'a été soulevée à l'encontre du comptable, seulement 20 % d'entre

elles ayant donné lieu à une mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Les 11 jugements rendus en 2018 ont représenté 563 000 € de débits.

Il n'est pas inutile de préciser le champ matériel au sein duquel s'est exercée cette mission d'apurement juridictionnel des comptes : il incluait les 893 comptes dotés d'un comptable public et relevant de la compétence de la Chambre ; 813 au titre de sa compétence propre et 80 au titre de la délégation que vous lui avez accordée M. le Premier président s'agissant, par exemple, des établissements publics de santé ou des groupements de coopération sanitaire ou de coopération sociale et médico-sociale. De son côté, le Pôle national d'apurement administratif né en juin 2018 de la fusion des pôles interrégionaux de Rennes et Toulouse, et dont le siège est à Rennes, a exercé au niveau de la région Bretagne sa compétence d'apurement administratif sur 2 127 comptes d'organismes de plus petite taille. En 2018, le champ de compétence juridictionnelle de la Chambre incluait donc 30 % des comptes dotés d'un comptable public. Cette proportion était de 21 % au niveau national.

Au titre de sa mission de contrôle des comptes et de la gestion, la chambre a produit 74 rapports dont 39 rapports d'observations provisoires et 35 rapports d'observations définitives, soit un niveau sensiblement équivalent à celui de l'année 2017.

Le délai moyen d'instruction, c'est-à-dire le délai entre la notification de la lettre d'ouverture du contrôle et le dépôt du rapport d'instruction, a été de 195 jours soit 6,4 mois, contre 239 jours soit 7,8 mois au niveau national.

Le délai moyen global, c'est-à-dire le délai entre l'ouverture du contrôle et la notification des observations définitives de la chambre assortie de la réponse du dirigeant de l'organisme contrôlé, a été de 15 mois, soit un délai équivalent à la moyenne nationale.

Un point particulier nous paraît devoir être relevé, à savoir la diversité des organismes contrôlés. La compétence des chambres régionales des comptes pour effectuer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, notamment des établissements publics de coopération intercommunale, est suffisamment connue pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y insister ce matin.

La compétence des CRC pour procéder au contrôle des comptes et de la gestion d'organismes ayant un lien avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics est moins connue. Il n'est donc peut-être pas inutile de rappeler qu'en vertu de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, les chambres peuvent procéder à l'examen des comptes et de la gestion des organismes, **quel que soit leur statut juridique**, auxquels les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux apportent un concours financier supérieur à 1 500 € ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants.

Précisons que lorsque la chambre envisage d'user de cette faculté, elle doit préalablement recueillir l'avis du ministère public. En 2018, nous avons rendu 10 avis de compétence à ce titre, sur un total de 83 avis rendus au niveau national. Ces avis de compétence ont porté sur 5 entreprises publiques locales, 4 associations et 1 société anonyme sportive professionnelle.

Pour une collectivité territoriale ou un établissement public local, les enjeux et risques peuvent se situer « hors bilan », c'est à dire externalisés dans un organisme tiers. Le contrôle des

satellites - associations, SEM, SPL et autre groupement d'intérêt économique – constitue un complément utile voire, dans certains cas, indispensable au contrôle des collectivités locales.

La programmation de la CRC Bretagne, ouverte sur ces organismes tiers, nous paraît donc répondre à l'objectif fixé par les normes professionnelles de tenir compte, en matière de programmation des travaux, des enjeux et des risques qui s'attachent à la gestion de l'entité contrôlée.

Nous en venons maintenant à notre second sujet : **les normes professionnelles**. Nous venons d'y faire référence.

Issu de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011, l'article L. 220-5 du code des juridictions financières dispose que les magistrats des chambres régionales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le Premier président. La même obligation pèse sur les magistrats de la Cour des comptes

Vous avez, M. le Premier président, fixé ces normes par un arrêté du 15 décembre 2014 qui a été actualisé le 22 décembre 2017.

L'édiction de ces normes était nécessaire. De notre point de vue, elles complètent utilement un code des juridictions financières dont les dispositions sont parfois imprécises ou incomplètes.

Si les normes professionnelles ne constituent pas à proprement parler une nouveauté, nous croyons utile d'en dire un mot aujourd'hui. Non pas parce qu'elles seraient restées lettre-morte au niveau des chambres. Gardien de la procédure et donc gardien des normes, nous sommes bien placé pour souligner qu'elles sont non seulement prises en compte mais parfaitement respectées par les magistrats de la chambre de Bretagne et nous ne doutons pas qu'il en va de même dans les autres chambres.

Si nous avons choisi d'évoquer ce sujet aujourd'hui c'est parce que les normes professionnelles nous paraissent souffrir d'un déficit de notoriété, notamment auprès des entités contrôlées, et ce alors même qu'elles sont informées, dans la lettre d'ouverture du contrôle, de leur existence et de la possibilité de les consulter sur le site internet des juridictions financières.

Nous saisissons donc l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui d'en faire la promotion dès lors que ces normes comportent un certain nombre de garanties pour les organismes contrôlés. Ainsi, par exemple, alors que le code des juridictions financières est muet sur ce point, les normes professionnelles rendent obligatoires la tenue d'un entretien de début de contrôle avec le dirigeant de l'entité contrôlée. Elles fixent également le contenu de cet entretien qui a pour objet « *d'expliciter* :

- *Le contrôle et les investigations prévues (...)* ;
- *Les principaux aspects de la procédure applicable et les délais* ;
- *Les droits et obligations de l'entité contrôlée* ».

Compte tenu des craintes parfois suscitées par l'annonce d'un contrôle de la chambre, nous sommes persuadé que l'entretien de début de contrôle rendu obligatoire par les normes professionnelles ne peut qu'avoir un effet bénéfique. Il constitue en tous les cas une garantie supplémentaire offerte aux dirigeants des organismes contrôlés.

Bien qu'il s'agisse d'un document interne couvert par le secret de l'instruction, nous pouvons aussi citer le plan de contrôle au titre des avancées dues aux normes professionnelles. Désormais, tout contrôle donne lieu à un plan proposé par le rapporteur et validé par le président de la chambre ou de la formation de délibéré.

Fruit de l'analyse des informations recueillies au cours de la phase préparatoire visant à identifier les principales zones de risques et les problématiques à examiner prioritairement, tant en termes financiers qu'en termes de régularité et de performance, le plan de contrôle précise l'étendue et l'orientation des travaux envisagés. A n'en pas douter, cet outil de pilotage du contrôle est de nature à améliorer encore la qualité des productions des chambres régionales des comptes. Un premier bilan très globalement positif de la mise en œuvre des plans de contrôle vous a d'ailleurs été remis, Monsieur le Premier président, en mars 2018.

Nul ne pouvant échapper à ce mouvement de « normalisation » de son activité, celle du ministère public a également été encadrée par des normes professionnelles édictées par le Procureur général. Nous y voyons, bien évidemment, les mêmes bienfaits que ceux soulignés à propos des normes applicables aux magistrats du siège.

En guise de **conclusion**, permettez-nous M. le Premier président d'effectuer un très rapide voyage dans le temps... et même dans l'espace.

Créée en 1369, la Cour des comptes de Bretagne fût d'abord établie à Vannes avant de rejoindre Nantes en 1492 à l'initiative d'Anne de Bretagne. A la veille de la Révolution, qui a vu sa dissolution, sa composition était la suivante :

Pour le siège :

- 1 premier président ;
- 7 présidents ;
- 33 maîtres ;
- 6 généraux des finances ;
- 8 correcteurs ;
- 34 auditeurs ;
- 2 greffiers
- 1 garde des archives
- 1 contrôleur des restes
- 1 receveur payeur des gages
- 1 premier huissier
- 10 huissiers.

Pour le parquet :

- 1 procureur général ;
- 2 avocats généraux ;
- 1 substitut du procureur général ;

Soit un total de 109 personnels, effectif qui laisse rêveur les 53 membres exerçant aujourd'hui au sein de la CRC Bretagne.

Certains objecteront, à juste titre, que le ressort territorial n'est plus le même dans la mesure où la partie du territoire qui devint en 1790 le département de la Loire-Inférieure, rebaptisée Loire-Atlantique en 1957, était encore en Bretagne et donc dans le ressort de sa Cour des comptes.

En ce qui nous concerne, nous nous bornerons à constater très philosophiquement et très prudemment que le temps a fait son œuvre... et continue plus que jamais à la faire à l'ère du numérique et de la dématérialisation.

Que nous réserve l'avenir ? Question légitime en ces temps de réformes annoncées, notamment, en ce qui concerne plus particulièrement les juridictions financières, celle du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Le futur étant, par principe, moins prévisible que le passé, il nous oblige à être encore plus philosophe et encore plus prudent. Donc, qui vivra verra.

Nous vous remercions de votre attention.