

Assemblée générale
du Syndicat des juridictions financières



Jeudi 7 octobre 2010



Allocution de M. Didier MIGAUD

Premier président de la Cour des comptes

Président du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes



Monsieur le Président,

Mesdames et messieurs les membres du bureau,

Madame la Secrétaire générale

Mesdames et messieurs les magistrats,

Chers collègues

Vous avez bien voulu me convier à prendre la parole devant votre assemblée. Je vous en remercie, et je suis heureux de renouer avec cette pratique, car je crois aux vertus du dialogue et de l'échange. Je voudrais m'associer à l'hommage que vous avez rendu à mon prédécesseur, Philippe SEGUIN, et je vous en remercie.

Tous les sujets sont sur la table et je suis prêt à répondre à vos questions, qu'elles portent sur la réforme des juridictions financières ou sur tout autre thème que vous souhaiteriez aborder. Ce dialogue doit être une occasion de lever ce qui pourraient être des malentendus, de clarifier les ambiguïtés, pour en conclure, je l'espère, que nos positions respectives ne sont pas si éloignées les unes des autres. En tout cas, j'en suis persuadé, nous partageons les mêmes objectifs pour les juridictions financières.



Sept mois après ma nomination à la Cour des comptes et dans mes fonctions de président du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, je souhaite aujourd'hui inscrire mon propos dans les perspectives stratégiques que j'entends tracer pour les juridictions financières, et qui selon moi doivent concilier deux ambitions :

- répondre de la façon la plus efficace possible aux missions que le Constituant leur confie et aux attentes que les citoyens placent en elles ;
- être les mieux placées au regard des standards internationaux applicables aux institutions supérieures de contrôle.

Pour y parvenir, il y a bien sûr le projet de loi portant réforme des juridictions financières, initié par mon prédécesseur et déposé devant l'Assemblée nationale plusieurs mois avant ma prise de fonction.

Depuis mon arrivée, et vous avez bien voulu le souligner, Monsieur le Président, j'ai eu à cœur d'écouter toutes les sensibilités qui se sont exprimées sur ce projet mais également de rechercher le consensus le plus large possible autour de cette réforme. Je partage, je l'ai dit à maintes reprises, les objectifs principaux. J'ai entendu les critiques formulées à l'encontre du projet adopté par le Gouvernement : le risque de voir les missions nouvelles prendre le pas sur les missions traditionnelles et s'imposer au détriment du contrôle organique ; une refonte trop drastique de la carte des chambres régionales des comptes ; un projet d'unité organique et statutaire dont les dispositions ont pu, parfois, être qualifiées de « méprisantes » et qui, en tout état de cause, n'a pas convaincu.

J'ai tenu compte de ces observations et j'ai fait savoir qu'un nouveau chemin me paraissait possible pour atteindre les objectifs de la réforme. Je suis heureux d'avoir contribué à faire entendre auprès du Gouvernement et du Parlement que des adaptations étaient nécessaires. Je suis satisfait de ce que la Commission des finances et la Commission des lois de l'Assemblée nationale aient retenu les propositions que j'avais formulées en juillet dernier. Je comprends de votre propos introductif, M. le Président, que l'équilibre que nous avons atteint dans le texte adopté en commission ne satisfait pas entièrement les magistrats de chambre régionale des comptes. Je le regrette bien évidemment. Ma volonté n'est pas d'affaiblir les CRC. Bien au contraire. Et je n'ai pas le sentiment que le dispositif dont aura à débattre le Parlement se traduise par un tel affaiblissement. Mais nous aurons, je pense, l'occasion d'approfondir ce sujet et j'espère que mes propos vous convaincront de ma détermination à conforter les chambres régionales dans leur rôle et leurs missions et à les renforcer dans leurs moyens et leurs compétences.

Aujourd'hui, ce projet de loi portant réforme ne nous appartient plus tout à fait. C'est vrai pour le projet de réforme lui-même, car nous sommes soumis aux décisions du Parlement, en liaison avec le Gouvernement. C'est vrai également de son calendrier d'adoption, qui sera arrêté par le Gouvernement et le Parlement en fonction de contraintes que nous ne maîtrisons pas.

Pour autant, nous ne pouvons ignorer les évolutions qui affectent le cadre dans lequel nous exerçons nos missions – y compris l'extension de nos compétences - ni les changements qui pèsent sur ceux que nous contrôlons. Et nous devons d'ores et déjà anticiper et nous y préparer.

Nous ne pouvons ignorer que le processus de réforme, au-delà du texte lui-même, doit être poursuivi.

Nous devons nous adapter à des contraintes nouvelles, qu'il s'agisse de la crise des finances publiques, de l'enchevêtrement et de la complexité croissante des politiques publiques, ou encore de la multiplication des acteurs de la gestion publique locale et

nationale.

Nous devons aussi répondre aux attentes de celles et ceux qui sont les destinataires de nos travaux, à des degrés divers.

Il nous faut ainsi être :

- plus réactif encore dans les réponses que nous apportons aux commandes qui nous sont faites,
- plus attentif encore à ce que nos choix de programmation soient vraiment stratégiques et répondent aux principaux risques et enjeux de gestion,
- plus rigoureux encore dans nos méthodes de contrôle ;
- toujours plus soucieux enfin des préoccupations des organismes que nous contrôlons et de l'efficacité des préconisations et recommandations que nous formulons.

Si nous avons, pour notre part, un effort supplémentaire de professionnalisation à consentir pour répondre à ces attentes, il faut aussi que nous soyons toujours en mesure de sanctionner utilement et efficacement les irrégularités et erreur de gestion que nous détectons.

Cela suppose de disposer d'un régime de responsabilité des comptables et des gestionnaires modernisé et renforcé.

Bien sûr, une telle mise à niveau de ces régimes de responsabilité ne dépend pas que de nous et je sais ne pas avoir besoin de vous convaincre de la nécessité d'une telle évolution. Mais si l'évolution du cadre juridique ne dépend pas que de nous et si nul ne peut aujourd'hui anticiper les dispositions législatives qui seront finalement adoptées en matière de responsabilité des gestionnaires publics, il nous revient en revanche de faire vivre le dispositif, même en l'état actuel. Et je ne vous cacherais pas qu'au regard des quelques mois qui viennent de s'écouler, le président de la CDBF que je suis, est persuadé qu'il y a là un défi collectif que nous devons relever. Un de nos collègues avait frappé les esprits il y a quelques années en nous qualifiant de « juridiction introuvable ». A nous, à vous de montrer que nous sommes en mesure de retrouver ce qui a longtemps été au cœur de notre métier et qui fonde notre statut de juridiction et notre qualité de magistrat.

Nous avons de même un devoir d'exemplarité qui nous incombe naturellement.

Ce devoir d'exemplarité a de multiples facettes.

Collectivement, il nous impose de nous appliquer à nous-mêmes les recommandations de rigueur et d'efficience dans la gestion, de modération budgétaire et d'optimisation de l'allocation des ressources que nous formulons, avec une certaine constance, à l'attention de nos contrôlés.

Individuellement, il nous impose de porter toujours plus haut les exigences déontologiques et éthiques que nous nous fixons.

Au-delà du projet de loi portant réforme des juridictions financières lui-même, nous devons sans attendre nous inscrire dans une dynamique de changement et nous fixer un cap de transformation pour la modernisation des juridictions financières. Et je suis heureux de

constater que vous partagez cet objectif.

En ma qualité de chef de corps, il m'appartient de tracer ce cap et je souhaite retenir trois orientations majeures.

La première de ces orientations est que nous devons mettre en œuvre sans attendre l'intégralité des missions constitutionnelles de la Cour des comptes et nous organiser pour y parvenir.

L'abandon du projet d'unité organique a notamment pour conséquence que c'est à la Cour seule qu'il revient d'exercer les missions nouvelles, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'expertise des magistrats de CRC et leur connaissance du terrain justifient qu'ils soient associés à la mise en œuvre de ces missions et que l'on trouve les meilleures modalités possibles et les formules les plus innovantes pour le faire.

Mais, je l'ai dit et j'insiste sur ce point : dans un souci de simplification des procédures, de raccourcissement des délais et donc d'efficacité, la Cour des comptes sera le chef de file en matière d'évaluation des politiques publiques, telle que la Constitution en trace désormais le cadre.

C'est une nécessité si nous voulons pouvoir répondre aux demandes qui nous seront adressées.

C'est l'application directe de l'équilibre institutionnel voulu par le Constituant, dans le respect des compétences particulières de chacun. Et la compétence particulière des chambres régionales et territoriales des comptes, c'est la sphère locale. Si j'ai bien entendu votre discours, M. le Président, vous trouvez que c'est peu. Je trouve bien au contraire que c'est important, que c'est même essentiel. Vous me permettrez de ne pas m'attarder sur le dynamisme du secteur public local, sur l'ampleur des enjeux financiers qu'il recouvre. Mais 220 milliards d'euros de dépenses annuelles (soit plus de 11 % du PIB), dont 50 milliards pour les seuls investissements, c'est-à-dire trois quart de l'investissement public global, ce n'est tout de même pas rien à contrôler ! Et c'est aux CRC qu'incombe cette responsabilité, avant toute autre mission.

Et puis, si les symboles sont importants, ce qui compte avant tout, c'est le résultat. Et, croyez-moi, la réforme des juridictions financières ne se traduira pas par un appauvrissement des missions des CRC. Et je souhaite pouvoir vous en convaincre.

S'agissant des missions nouvelles, je répète que je souhaite que l'on trouve les moyens d'associer les magistrats et personnels de contrôle à l'évaluation des politiques publiques et à la certification.

Les travaux communs entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes se poursuivront : j'ai eu l'occasion de le dire, les grandes évaluations de politiques publiques que la Cour sera amenée à conduire laisseront toujours de la place aux enquêtes thématiques inter-juridictions. Il n'y aura sur ce plan aucun recul.

Et n'oublions pas un point capital : les missions traditionnelles – contrôle organique, contrôle juridictionnel et contrôle budgétaire – sont non seulement confortées par la réforme mais surtout redynamisées. La refonte du régime de responsabilité des comptables et des

gestionnaires, les garanties nouvelles sur la mise en œuvre des préconisations des chambres en matière budgétaire vont donner à ce que vous avez qualifié, M. le Président, de « socle » des compétences des CRC une portée nouvelle et des garanties d'effectivités que nous n'avons pas aujourd'hui.

Au final, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que le projet de réforme des juridictions financières cantonnera les CRC dans un rôle que vous avez qualifié, M. le Président, d'étroit. Il en fera bien, comme vous l'avez appelé de vos vœux, des acteurs centraux et à part entière de la gestion publique locale, qui contrôlent, jugent, certifient et évaluent au même titre que la Cour mais dans le champ de compétence qui leur est propre. Cela n'est pas un affaiblissement, bien au contraire.

La deuxième orientation, et elle est fondamentale, est que nous devons nous efforcer de porter les juridictions financières au niveau des meilleurs standards internationaux, dans les domaines où elles ne les atteignent pas encore.

Nous pouvons légitimement nous satisfaire de la qualité des travaux réalisés par les juridictions financières.

Mais cela ne suffit pas et il nous faut aussi avoir la lucidité et le courage de reconnaître que nous avons une marge de progression dans certains domaines pour atteindre l'excellence.

Permettez-moi de vous en donner deux exemples.

Tout d'abord, nous devons repenser nos méthodes de programmation et nous efforcer de cibler les principaux risques financiers et de gestion.

Les normes de contrôles préconisées par l'INTOSAI ne disent pas autre chose, lorsqu'elles posent le principe selon lequel « *l'auditeur doit programmer la vérification de façon à obtenir un contrôle de qualité effectué de manière économique, rentable, efficace et dans les délais fixés* ».

Cela implique notamment que les moyens que nous alloue chaque année le Parlement pour conduire nos missions soient affectés en priorité à ces risques. Nous le savons bien, l'argent public est trop précieux pour être employé de façon non optimale.

Les dispositions relatives au relèvement des seuils d'apurement, incluses dans le projet de loi portant réforme des juridictions financières, vont d'ailleurs dans ce sens.

Elles s'inscrivent dans une logique de simplification – pour les petites collectivités territoriales – et de performance – dans nos stratégies de contrôle -, qui n'est pas du tout incompatible avec l'affirmation de la présence des juridictions financières sur tout le territoire.

Vous avez un pouvoir d'évocation : faites-en bon usage, en veillant à ne pas ignorer les plus petites collectivités qui présenteraient de réels risques de gestion, sans systématiser les contrôles qui ne présentent pas d'enjeu significatif.

Tout est question d'équilibre et d'efficacité. Nous avons, je crois, les moyens de le trouver.

Autre exemple, nous devons entrer dans une démarche aboutissant à l'adoption de

normes professionnelles.

« Les contrôleurs sont tenus de se conduire de manière professionnelle à tout instant et d'appliquer des normes professionnelles strictes dans l'exercice de leurs fonctions afin de pouvoir s'acquitter de leur mission avec compétence et impartialité ».

Voilà ce que dit le code de déontologie adopté par l'INTOSAI en 1998.

L'adoption et la mise en œuvre de normes professionnelles sont un gage de qualité des travaux et d'impartialité dans leur conduite.

C'est une garantie de force et d'indépendance des personnels chargés des contrôles.

C'est un facteur d'homogénéité des pratiques à travers les territoires et les organismes contrôlés.

C'est une exigence de professionnalisation à laquelle nous ne pouvons pas nous soustraire et que nous mettons en œuvre dès à présent dans nos missions de certification des comptes.

Je note d'ailleurs, à ma grande satisfaction, que nos préoccupations se rejoignent sur ce point. Je souhaite que nous travaillions ensemble sur ce sujet et je serai intéressé par toute proposition que vous pourriez être amené à formuler sur ce thème.

La troisième orientation que je souhaite évoquer est non moins capitale que les deux précédentes : elle porte sur les moyens nécessaires à la conduite de nos missions, dans un environnement financier public dont vous connaissez les contraintes.

Dans ce domaine, il est important, me semble-t-il, de rappeler ce qui a été fait et de ne pas s'en tenir à un discours uniquement critique.

Ainsi, permettez-moi de souligner que la Cour et les juridictions financières ont obtenu dans le cadre du budget triennal 2011-2013 le maintien de leur plafond d'emplois. Quant à l'engagement de révision des moyens des juridictions financières en fonction du projet de réforme, je l'ai demandé. Et je crois l'avoir obtenu.

N'oublions pas que la situation très dégradée de nos finances publiques, liée à une crise économique dont on oublie déjà qu'elle a l'ampleur de celle de 1929, se traduit globalement par le maintien au mieux en euros constants des dotations de crédit et par la suppression de quelques 30 000 emplois en LFI 2011.

Si, en cette période de crise budgétaire et financière dont nous mesurons la gravité, le maintien de nos emplois se justifie par la nature même de notre mission, nous ne pouvons ignorer que nous sommes, si ce n'est privilégiés, tout au moins mieux traités.

De la même façon, il ne faut pas minimiser la revalorisation des conditions matérielles d'exercice de leurs fonctions dont ont bénéficié les magistrats et personnels des chambres régionales des comptes au cours des dernières années.

D'importants projets immobiliers ont été conduits à bien dans des conditions que beaucoup d'administrations publiques peuvent nous envier- je pense évidemment au nouveau siège de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes et je pense aussi au projet en

cours en Nouvelle Calédonie. Les négociations que nous avons engagées avec France Domaine visent d'ailleurs à maintenir la cohérence et la qualité de nos implantations immobilières.

Des efforts significatifs ont été consentis pour renouveler l'équipement informatique.

De nouveaux outils documentaires (FLORA, PRODIJ) ont été développés et sont désormais accessibles à tous.

Les outils d'aide au contrôle se sont multipliés.

Le catalogue de formation s'est étoffé et le nombre de journées de formation dont bénéficient en moyenne les magistrats et les personnels des CRC est en constante augmentation depuis plusieurs années.

Enfin, je vous rappelle, et vous l'avez d'ailleurs mentionnée M. le Président, la revalorisation significative du régime indemnitaire dont ont bénéficié ces dernières années les magistrats de CRC, tous grades confondus.

Peu d'institutions publiques peuvent se prévaloir d'une telle progression au cours des dernières années, ayant permis l'amélioration de la situation matérielle dans les juridictions financières.

Bien sûr, on peut toujours réclamer davantage, et vos représentants n'ont pas manqué de me faire part d'attentes supplémentaires de votre part, s'agissant notamment d'une nouvelle revalorisation de votre régime indemnitaire. Mais, je vous renvoie à la lecture des derniers rapports de la Cour, les marges de manœuvre sont étroites et nous ne pouvons compter sur une augmentation de nos crédits pour financer des revalorisations supplémentaires.

Ce serait irréaliste de notre part. Un tel sujet, qui aujourd'hui n'est pas abordé de façon générale au niveau de l'Etat, ne peut être envisagé que dans un cadre dynamique de réforme, et non dans un cadre statique.

Ne vous y trompez pas : ce n'est pas une fin de non recevoir de ma part. C'est au contraire un appel à l'esprit de responsabilité qui anime chacune et chacun d'entre vous. Nous savons, vous savez que nous devons par nous même trouver des marges de manœuvre. Et aujourd'hui, l'amélioration des conditions dans lesquelles s'exerce notre métier passe par une réflexion plus globale sur notre organisation, sur la répartition et la gestion de nos moyens.

Nous devons bien évidemment anticiper le choc démographique qui touchera les CRC, comme toutes les autres administrations, dans les toutes prochaines années.

Cela pose en particulier la question du recrutement des magistrats, pour lequel nous devons veiller à respecter un équilibre entre le besoin de pourvoir nos emplois et l'impérieuse nécessité de garantir la qualité des recrutements. Je sais que mon prédécesseur, Philippe SEGUIN y était très sensible. Il s'est d'ailleurs exprimé en ce sens devant cette même assemblée en 2006. Je partage entièrement sa préoccupation.

J'ai eu l'occasion de dire que je souhaitais la mise en place d'un dispositif de recrutement complémentaire, à l'image de ce dont bénéficient les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Juridiquement, une telle disposition ne peut émaner d'une

initiative parlementaire. C'est la raison pour laquelle elle est absente du projet de loi adopté en commission. Nous dépendons sur ce point de la volonté du Gouvernement. Mais j'ai bon espoir d'être entendu.

Plus largement, nous devons réfléchir à la répartition géographique de nos moyens.

Le modèle actuel de répartition de nos effectifs entre chambres est inchangé depuis 1995.

Or, des évolutions démographiques, sociales, économiques sont passées par là et l'ont rendu pour partie obsolète.

La perspective des regroupements prévus par le projet de loi portant réforme des juridictions financières doit donc être l'occasion :

- de remettre à plat ce dispositif,
- de rechercher un nouvel équilibre, qui garantisse la taille critique des juridictions en tenant compte de leur environnement et des spécificités des ressorts qui seront fixés par le Gouvernement.

L'optimisation de l'utilisation de nos moyens passe également par la façon dont nous rendons compte de notre activité. Vous connaissez parfaitement les limites des indicateurs de performance dont nous disposons aujourd'hui. Ils ne retracent que très imparfaitement la variété des travaux conduits par les chambres régionales des comptes. En sous-tendant une logique de « couverture » du champ de compétence des CRC, au détriment d'une approche par les risques, ils induisent des biais préjudiciables à une allocation optimale des ressources.

Or, notre capacité à justifier de la bonne utilisation des moyens qui sont mis à notre disposition conditionne notre capacité à obtenir des moyens nouveaux. Nous devons donc réfléchir ensemble à faire évoluer le dispositif actuel. Et je suis prêt, là aussi, à étudier toutes les propositions que vous pourriez me faire en ce sens.

Enfin, nous ne progresserons pas dans l'optimisation de l'utilisation de nos ressources si nous n'entrons pas dans une logique de responsabilisation.

Responsabilisation managériale tout d'abord.

Nous devons renforcer les capacités d'encadrement des juridictions financières.

Cela passe bien sûr par une gestion plus active des ressources humaines et des carrières : le profil, les compétences, le potentiel doivent l'emporter sur l'ancienneté dans les choix de promotion.

Nous devons aussi nous donner les moyens d'évaluer les capacités managériales et nous doter d'un dispositif permettant d'améliorer collectivement la gestion de chacune des chambres.

C'est dans cet esprit que j'ai demandé au président de la mission d'inspection de conduire un groupe de travail sur l'évaluation des présidents de chambre régionale des comptes eux-mêmes.

Une expérimentation du dispositif, fondé sur l'envoi à chaque président prenant ses fonctions d'une lettre de mission contenant des objectifs clairs et des critères d'évaluation précis, devrait débiter prochainement.

Responsabilisation de tous, ensuite.

Le bon fonctionnement des juridictions financières, l'utilisation performante et rationnelle de nos ressources est l'affaire de tous. Chacune et chacun d'entre vous a sa part de responsabilité dans le résultat global. Votre engagement au service des juridictions financières, votre participation à l'effort d'optimisation et de modernisation de la gestion des chambres régionales des comptes sont indispensables.



L'exercice de ces responsabilités suppose des choix. J'ai fait connaître quelques uns des miens, ceux qui me paraissent engager l'avenir de nos institutions. Notre échange d'aujourd'hui est une occasion de les expliciter et de les défendre. Mais je souhaiterais qu'il soit aussi le moment d'évoquer le rôle que vous pourrez avoir, Mesdames et messieurs les magistrats, pour contribuer à la réussite du projet que nous avons en commun pour les juridictions financières : en faire une institution moderne, efficace, au service des pouvoirs publics, des élus et des citoyens. Je sais pouvoir compter sur votre sens des responsabilités pour y parvenir. Je vois dans le SJF un partenaire, non seulement rugueux et susceptible – pour reprendre les mots que vous avez employés, Monsieur le Président – mais également pragmatique, constructif et réaliste. Et je souhaite pouvoir compter sur votre capacité d'initiative et votre force de proposition pour avancer ensemble au profit des juridictions financières et des femmes et des hommes qui les composent.

Je vous remercie de votre attention et, si vous le voulez bien, je suis à votre disposition pour poursuivre cet échange et, en particulier pour répondre plus précisément aux questions que vous avez posées dans votre propos introductif, M. le Président, s'agissant du calendrier de fermeture des CRC, des mesures d'accompagnement de la réforme et des mesures statutaires.