

Séance solennelle
de la Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur

—◆—
Vendredi 26 janvier 2018

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

Monsieur le Préfet de région,

Monsieur le sénateur,

Madame l'adjointe au Maire de Marseille,

Monsieur le vice-président du Conseil régional,

Monsieur le vice-président du conseil départemental,

Mesdames et Messieurs les élus,

Mesdames et Messieurs les hautes autorités présentes, chefs de juridictions, magistrats, hauts fonctionnaires, chefs de services, responsables universitaires, officiers supérieurs,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues,

Je souhaite tout d'abord m'associer aux remerciements adressés à l'instant par le président VALLERNAUD et le Procureur financier à l'attention de toutes les personnalités présentes aujourd'hui à l'audience solennelle de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Votre présence, Mesdames et Messieurs, honore la juridiction car elle souligne l'importance que vous attachez au sens de ses missions, à son activité et à sa place dans les institutions locales. Elle est le signe de votre attachement au bon fonctionnement des institutions de notre démocratie et je m'en réjouis.

C'est également un plaisir pour moi de partager ce moment privilégié avec les magistrats et

personnels qui composent et animent les chambres régionales et territoriales et en particulier celle qui nous accueille aujourd'hui.

Juridictions indépendantes dans leur programmation et leurs décisions, les chambres régionales et territoriales des comptes entretiennent toutefois des liens évidemment très fort avec la Cour des comptes. Les unes et les autres s'appuient sur les mêmes valeurs, celles de l'indépendance, de la collégialité et de la contradiction avec les organismes contrôlés. L'audience solennelle de chacune de ces juridictions est ainsi toujours l'occasion de rappeler le rôle, le sens et la portée de leur action commune.

A travers les allocutions qui viennent d'être prononcées, vous avez pu mesurer à quel point le champ de compétences des juridictions financières est diversifié. Il comprend des missions de natures distinctes, d'ordre juridictionnel ou non juridictionnel, mais toujours complémentaires. Leur objectif général est commun : celui de veiller au bon emploi des fonds publics et d'en informer le citoyen.

La palette de ces missions, que vous avez rappelée Monsieur le président, M. le Procureur, en retraçant le bilan des activités de la chambre, s'est élargie avec le temps, de par la volonté du législateur. Les juridictions financières ont su s'en emparer et continuent de faire évoluer leurs méthodes de travail pour prendre une part active dans cet environnement en perpétuelle mutation, pour répondre aux attentes à la fois des décideurs et de nos concitoyens.

L'ensemble de ces missions sert l'objectif général que je viens de citer en couvrant trois champs bien identifiés, que vous avez-vous-même rappelés Monsieur le Président : celui de la régularité et de la probité de l'action publique, celui de sa transparence et celui de sa performance. C'est autour de ces trois points que je souhaite articuler mon propos aujourd'hui, pour mieux faire comprendre et connaître le fil rouge qui relie l'ensemble de ces travaux très divers.

La première ambition poursuivie par les juridictions financières est celle du respect de la régularité et de la probité.

Que ce soit à travers le jugement des comptes ou par le prisme du contrôle de la gestion, il revient aux juridictions financières de s'assurer que les règles de la comptabilité ou de la gestion publique ont été appliquées et respectées par les divers organismes chargés de la mise en œuvre des politiques publiques.

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, il nous appartient en effet de veiller à ce que les comptables publics accomplissent correctement les contrôles et diligences qui leur incombent pour recouvrer les recettes et payer les dépenses des organismes publics. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre du dispositif séculaire fondé sur la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Comme vous l'indiquez, Monsieur le président, la sanction - la mise en débet notamment - n'est que la face émergée de l'iceberg. L'ensemble de ce dispositif permet en effet d'asseoir la légitimité des décisions du comptable, et donc son autorité, dans ses relations avec l'ordonnateur.

S'agissant du contrôle de la gestion de l'ordonnateur, le régime de responsabilité en cas d'irrégularité n'est pas de même nature. Dans la grande majorité des cas, les dysfonctionnements constatés par les juridictions financières sont rapidement corrigés car la plupart des gestionnaires fait généralement preuve de rigueur et d'honnêteté. Le taux de mise en œuvre des recommandations des chambres régionales, qui avoisine les 80%, en est d'ailleurs la meilleure preuve.

Mais lorsque certains d'entre eux commettent des erreurs de gestion graves ou qu'ils persistent à s'écarter des règles, il faut bien constater que le régime actuel de mise en responsabilité n'est plus adapté aux attentes de nos concitoyens et aux exigences en matière de transparence de la vie publique.

Certes, en dehors des fautes les plus lourdes qui relèvent d'infractions d'ordre pénal et qui sont transmises aux autorités judiciaires, les manquements graves en matière de gestion peuvent aussi faire l'objet de poursuites et de sanctions dans le cadre d'une procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Mais la Cour de discipline budgétaire et financière reste aujourd'hui une juridiction mal connue, trop peu saisie et son cadre juridique limite sa capacité d'intervention et le caractère dissuasif des sanctions prononcées. Le champ de ses justiciables exclut les ministres et les élus locaux, ce qui est difficile à comprendre pour nos concitoyens.

Tout ne relève pas obligatoirement du pénal. Je l'ai rappelé à l'occasion de l'audience solennelle de la Cour des comptes, en présence du Président de la République, il semblerait naturel, dans une démocratie, que la régularité des décisions de gestion au regard de la loi puisse faire l'objet de sanctions administratives, afin de garantir que nul ne puisse s'exonérer de sa responsabilité en la matière. Entre une responsabilité politique qui s'assume devant la représentation nationale ou locale et une responsabilité pénale pour les fautes les plus graves, il existe un espace pour une responsabilité administrative et financière repensée. Il s'agit là d'un axe important d'évolution qui permettrait de légitimer encore davantage la confiance dans les gestionnaires publics et c'est le premier message que je souhaite délivrer aujourd'hui.

Le deuxième dessein qui légitime et anime l'action des juridictions financières est celui de la transparence de l'action publique.

Ce principe est consubstantiel à l'idée de démocratie. Retranscrit à l'article 15 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, il impose à nos institutions et administrations de rendre compte de leur action. C'est l'un des éléments fondamentaux qui assoient la confiance que les citoyens peuvent avoir dans leurs institutions. Sans ce rouage indispensable, il n'est pas de confiance possible et sans cette confiance des citoyens envers leurs institutions, il n'y a pas de démocratie. De par leur positionnement au sein même de ces institutions, les juridictions financières ont leur rôle à jouer pour renforcer cette transparence.

En contrôlant, en jugeant ou en certifiant les comptes (vous avez rappelé, Monsieur le Président que la chambre est à cet égard concernée par l'expérimentation en cours sur la certification des comptes locaux puisque la commune de Cuers, située dans le Var, fait partie des collectivités retenues pour y participer), les juridictions financières veillent à ce que la retranscription des actes de gestion dans les comptes publics soit régulière et que ceux-ci donnent une image fiable et fidèle à la réalité, autrement dit qu'ils garantissent la sincérité et la transparence de l'action publique.

A travers le contrôle de la gestion, elles éclairent les citoyens sur les décisions prises par les élus et les gestionnaires publics. En tant que contribuables, ils sont légitimement attentifs aux résultats des politiques mises en œuvre et des moyens investis. La publication de nos travaux poursuit cet objectif d'information qui, encore une fois, anime notre démocratie.

Dans le prolongement de ces travaux, la volonté de renforcer la transparence de l'action publique se poursuit à travers les suites réservées par les entités contrôlées et par le suivi que font les juridictions financières de la mise en œuvre de leurs observations et recommandations.

Instaurée par la loi NOTRÉ pour ce qui concerne les collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette procédure prévoit un retour des collectivités sur les actions mises en œuvre à la suite des contrôles dont elles font l'objet. Bien que fondé sur une base purement déclarative et sans qu'aucune sanction ne soit prévue à l'encontre des organismes qui ne répondraient pas à cette obligation, cette mesure présente deux avancées qui me paraissent majeures.

En premier lieu, elle vise à inciter les gestionnaires publics à expliquer, tout d'abord aux organes délibérants des entités qu'ils dirigent, dans quelle mesure ils ont pris en considération les recommandations qui leur ont été adressées et, s'ils ne l'ont pas fait, pourquoi. Pédagogique, la démarche est une occasion supplémentaire de s'interroger sur ce qui a été fait et ce qu'il est encore possible de faire pour progresser. Elle doit leur permettre de s'approprier la démarche d'évaluation et l'esprit qui en découle.

En second lieu, le dispositif renforce indéniablement la transparence de la gestion publique, non seulement à l'égard des organes délibérants des entités concernées mais aussi à l'égard des citoyens et des autres gestionnaires publics : la présentation du rapport de synthèse des

retours des collectivités contrôlées par le président de la chambre à l'ensemble des membres de la conférence territoriale de l'action publique et la synthèse générale qui en est faite au niveau national dans le rapport public annuel de la Cour montrent comment les collectivités territoriales s'emparent des observations et recommandations qui leur ont été adressées.

Sans complètement dévoiler les résultats du premier exercice de mise en œuvre du dispositif - qui seront retracés dans le rapport public annuel qui paraîtra très prochainement - on peut d'ores et déjà se réjouir que près de 90% des collectivités contrôlées se soient exprimées, ce qui montre une appropriation, certes encore améliorabile, mais en tous cas encourageante, de cette disposition.

Enfin, et parce que les juridictions financières ont également le devoir d'être exemplaires dans le domaine de la transparence, elles ont, elles aussi, le devoir de faire connaître et mieux comprendre leurs travaux.

C'est notamment l'objectif des audiences solennelles comme celle à laquelle nous venons d'assister.

Je pense également à la démarche d'ouverture des données publiques dans laquelle la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes se sont lancées déjà depuis quelques temps en rendant progressivement accessibles les jeux de données sur lesquelles s'appuient leurs travaux. L'idée est bien sûr de permettre ainsi à chacun de vérifier les constats et de comprendre les conclusions tirées des analyses qui ont pu être menées. C'est une étape supplémentaire que la révolution numérique doit nous permettre de franchir et nous nous y sommes résolument engagés. C'est le deuxième message sur lequel je souhaitais insister : les juridictions financières sont animées d'un esprit d'ouverture et de transparence qui est une de nos valeurs fortes.

Enfin, le troisième champ investi par les juridictions financières est celui de la performance de l'action publique.

A travers le contrôle de la gestion, les juridictions financières ont en effet également pour rôle de s'assurer que les moyens mis en œuvre par les gestionnaires publics permettent d'atteindre les objectifs que le législateur leur a fixés ou qu'ils ont eux-mêmes déterminés, et ce au meilleur coût. Autrement dit, il leur appartient de veiller à ce que l'action publique soit efficace et efficiente.

Trop souvent, l'attention des gestionnaires publics s'est jusqu'ici principalement concentrée sur la question des moyens consacrés aux différentes politiques, en oubliant, ou en évitant, de s'interroger sur les résultats obtenus. En effet, derrière chaque euro dépensé, il y a du monde et il n'est pas aisé de remettre en cause des modes de fonctionnements considérés comme acquis pour ceux qui en bénéficient.

Pour autant, l'augmentation de la dépense ne garantit pas automatiquement, loin s'en faut, l'amélioration de l'action publique. L'amélioration vient aussi souvent d'une meilleure organisation ou d'une meilleure répartition de ces moyens. Je le dis et le répète souvent car cela caractérise un mal français : le niveau des dépenses publiques en France est plus élevé

que dans la plupart des autres pays européens. Les résultats qui en découlent ne sont pour autant pas supérieurs aux leurs, bien au contraire.

A l'inverse, sans réorganisation ou modernisation des services qui la mettent en œuvre, une réduction uniforme des moyens peut fragiliser, voire paralyser l'action publique en obérant le fonctionnement des services.

Le maintien des moyens, leur suppression, leur réduction ou leur augmentation n'ont de sens que si l'on peut en mesurer concrètement l'effet positif en termes d'amélioration des services rendus aux citoyens.

Les juridictions financières sont ici aussi pleinement dans leur rôle lorsqu'elles apprécient les résultats atteints par rapport aux objectifs poursuivis et qu'elles dessinent les chemins d'améliorations possibles.

Il ne s'agit pas ici de sanctionner, ni de critiquer des choix politiques. Il ne s'agit pas non plus d'imposer des mesures correctives ou une trajectoire détaillée et planifiée. Il n'est pas question ici de se substituer aux représentants du suffrage universel auxquels revient toujours, en dernier lieu, la responsabilité de décider et d'arbitrer. Il s'agit plutôt d'apporter un éclairage extérieur, indépendant et impartial, pour susciter et alimenter la réflexion.

Dans ce cadre, parfaitement délimité, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes se tiennent à leur place, uniquement à leur place, mais pleinement à leur place.

Elles s'organisent pour faire face à ce défi permanent, aussi bien dans leurs méthodes de travail que dans leur fonctionnement interne. Les exemples sont nombreux et je ne pourrai les citer tous.

S'il ne fallait en choisir qu'un seul, j'insisterai plus particulièrement sur le développement et le perfectionnement des travaux communs entre les chambres régionales et territoriales et la Cour des comptes au cours des dernières années. Cette démarche est une réponse au caractère de plus en plus imbriqué des politiques publiques au niveau national et local. Le seul contrôle organique n'est plus en soi suffisant et l'appréciation des résultats d'une politique publique doit se faire de manière globale. Les juridictions financières ont su se mettre en ordre de marche pour répondre à cet impératif.

Cette approche globale est d'autant plus nécessaire que le secteur local représente des enjeux majeurs à l'échelle nationale. La reprise de la croissance devrait mécaniquement entraîner une amélioration des finances publiques au plan national. En 2017, le déficit public devrait même passer sous le seuil des 3% du PIB, ce qui est encourageant. Pour autant, la situation générale reste fragile car principalement due à une amélioration de la conjoncture plutôt qu'à une meilleure maîtrise de nos dépenses publiques.

La maîtrise des finances publiques doit s'apprécier de manière globale. Compte tenu de la part significative des finances locales dans la dépense publique (dont elle représente 18%), il est important d'analyser le rôle des finances locales dans cette perspective de retour durable à l'équilibre des comptes publics.

Au-delà de la part significative qu'elles représentent dans la dépense publique nationale, les administrations publiques locales sont porteuses de sujets qui touchent aux préoccupations quotidiennes des citoyens comme les questions de logement, de transport, de culture ou de formation professionnelle par exemple.

Le rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques locales, rendu obligatoire depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) d'août 2015, est particulièrement illustratif de cette approche globale des enjeux de la gestion publique aujourd'hui, au plan national comme au plan local.

L'originalité du rapport sur les finances publiques locales est qu'il porte à la fois sur la trajectoire générale des finances publiques locales et sur la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. Outre un travail de synthèse et d'analyse des principales évolutions en cours, ce rapport comprend, chaque année, un thème de réflexion particulier élaboré à partir des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes.

La dernière édition de ce rapport, publiée en octobre dernier, a confirmé une légère amélioration déjà amorcée depuis 2015 et la contribution non négligeable des collectivités territoriales dans la trajectoire nationale de redressement de nos finances publiques. Il a souligné les efforts et les résultats obtenus par les collectivités territoriales dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Cela dit, ces efforts doivent être poursuivis, et peuvent même être amplifiés dans certaines situations, car il reste encore des marges d'économies. Le rapport a d'ailleurs mis en exergue certaines bonnes pratiques qui pourraient être plus généralement reprises.

Il a parallèlement mis l'accent sur les différents facteurs qui pourraient atténuer cette trajectoire optimiste à court et moyen terme, comme par exemple ceux qui tiennent aux décisions prises au niveau national en matière de rémunération des agents publics (notamment avec la revalorisation du point d'indice) ou encore ceux induits par la réforme territoriale (mobilité des agents, formation des cadres, communication, immobilier) qui devraient mécaniquement peser sur les dépenses de fonctionnement de bon nombre de collectivités territoriales.

Le rapport a également souligné la forte disparité qui subsiste entre chaque niveau de collectivité et à l'intérieur même de chaque niveau de collectivités. Ceci plaide pour la mise en œuvre de mesures prenant en compte la diversité de ces situations.

Enfin, à travers ce rapport, les juridictions financières se sont également attachées à effectuer un premier bilan de la mise en œuvre de l'importante production législative récente (loi MAPTAM de janvier 2014 et loi NOTRe d'août 2015), dont l'objectif était de réviser en profondeur l'organisation territoriale. Malgré la réduction du nombre de collectivités (notamment du fait de la réduction du nombre de régions et d'EPCI à fiscalité propre), les premiers constats montrent que des efforts restent à réaliser pour achever la simplification souhaitée. Le niveau de complexité de l'enchevêtrement des compétences partagées est resté encore élevé. A cela s'ajoute un risque de surcoût à court et moyen terme, comme je l'évoquais à l'instant, notamment lié à l'harmonisation des régimes indemnitaires et du temps de travail et à la convergence des politiques d'intervention. Ce constat reste pour l'heure encore intermédiaire. Il ne remet pas en cause les objectifs et les ambitions de cette réforme. Au contraire, il vise à encourager la poursuite des efforts déjà entrepris pour mener à bien ce projet de simplification et de clarification, qui s'inscrit nécessairement dans la durée.

Ce rapport illustre ainsi mon troisième message : les travaux de la Cour et des chambres

régionales et territoriales des comptes ne sont pas le reflet d'une lecture froide et implacable des données du passé. Ils sont devenus, au gré des différentes missions qui ont progressivement été confiées aux juridictions financières et grâce au professionnalisme dont elles font preuve pour les assumer, une aide à la décision et une référence dans le débat public sur les sujets porteurs d'enjeux à l'avenir. Elles constituent aujourd'hui un tiers de confiance vers lequel les institutions comme les citoyens peuvent se tourner pour obtenir une information complète, étayée et fiable.

Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs les élus et hautes personnalités,

Mesdames et Messieurs,

J'espère ainsi avoir pu vous faire partager les ambitions des juridictions financières : ancrées dans une tradition séculaire, dont témoigne le cérémonial de l'audience solennelle à laquelle nous venons d'assister, elles constituent un point de repère solide au sein de nos institutions et de notre démocratie. Tout en restant à la place que le législateur leur a confiée, 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.

Je souhaiterais conclure en exprimant ma reconnaissance et mes encouragements aux magistrats et personnels de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur dont je sais l'engagement soutenu et enthousiaste. Le fort taux de rotation que vous évoquiez, monsieur le Président, peut parfois être vu comme une source d'inquiétude, je peux le comprendre. Nous pouvons également y voir peut-être surtout le signe de l'attractivité forte de la chambre et de son esprit d'ouverture et je vous en remercie collectivement.

Ces remerciements s'adressent aussi et plus largement à toutes celles et ceux qui, par leur engagement et leur conviction, participent quotidiennement à la mise en œuvre d'une action publique aussi honnête que performante. Je forme le vœu que chacun y contribue, à la place qui est la sienne.

Je vous remercie.