



Séance solennelle à la chambre régionale des comptes de Lorraine

Allocution de M. Philippe Séguin,
Premier Président de la Cour des comptes

Vendredi 13 mars 2009

A l'heure où le projet de réforme des juridictions financières, voulue par le Président de la République, entre dans une première phase décisive, il m'est apparu souhaitable d'en rappeler les raisons, de faire le point sur son état d'avancement, d'exposer aux élus nationaux et locaux son enjeu et ses modalités possibles et, au travers des magistrats spinaliens, de m'adresser, une nouvelle fois, à l'ensemble de leurs collègues des chambres régionales pour m'efforcer de répondre tant à leurs interrogations qu'à leurs espoirs... et revenir, au passage, sur quelques incompréhensions abondamment soulignées dans la presse cette semaine.

*

Ma dernière visite officielle à la chambre date de décembre 2007. Nous avons alors fêté un double anniversaire : les 200 ans de la Cour et les 25 ans des Chambres régionales.

Et j'avais expliqué, comme partout ailleurs lors de visites similaires, que cette double célébration devait être, d'abord et avant tout, l'occasion de réfléchir à notre rôle ainsi qu'une puissante incitation à évoluer, pour nous adapter aux temps nouveaux. Tant il est vrai que dans un monde qui change, toute institution qui s'arcbouterait sur son passé serait irrémédiablement vouée au déclin.

*

* *

L'Assemblée nationale, le Sénat puis le Congrès ne s'y sont pas trompés : la révision constitutionnelle de l'été dernier a ainsi profondément rebattu les cartes, pour ce qui nous concerne.

Le Parlement y a vu sa mission de contrôle renforcée et ses moyens étendus. La responsabilité nouvelle de l'évaluation lui a été reconnue. La fidélité des comptes publics a été érigée en principe. Et l'article 47-2 de la Constitution nous a fixé de nouveaux devoirs en conséquence :

- assister le Parlement dans sa mission de contrôle de l'action du gouvernement ;
- assister le gouvernement et le parlement dans l'évaluation des politiques publiques ;
- veiller à la sincérité et à la fiabilité des comptes publics.

*

Nous avons désormais en ces diverses matières une obligation de résultat.

*

Le constituant exige ainsi de nous que nous puissions, ensemble, évaluer toutes les politiques publiques, y compris celles qui sont conduites conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales - c'est-à-dire bon nombre d'entre elles - et il ne s'est pas embarrassé de savoir si notre organisation actuelle nous le permettait ou non.

Je ne trahirai pourtant aucun secret en réaffirmant qu'à structures constantes, nous ne serions pas en mesure d'assumer de manière satisfaisante cette mission de contribution à l'évaluation. Car la Cour et les CRC continuent de fonctionner sur un principe de blocs de compétences étanches - entre les différents niveaux de collectivités, - principe qui relève aujourd'hui de la fiction... Il reste ainsi défendu aux magistrats d'Epinal d'aller contrôler les services de la préfecture, pourtant toute proche,... tandis que l'accès aux comptes d'une collectivité n'est pas moins impossible aux magistrats de la Cour.

Nous avons bien essayé de contourner ces difficultés. Nous n'aurions pu, sinon, publier avec celles des chambres qui acceptaient de se porter volontaires des rapports thématiques sur la formation professionnelle, le RMI, les aéroports, les ports, ou - bientôt - les équipements sportifs.

Mais quand bien même nous parvenons à constituer une équipe Cour-CRC pour conduire une enquête commune, il nous faut au minimum, du fait de nos procédures respectives de programmation et de conduite des contrôles, deux à trois ans pour accomplir un travail sérieux... Deux à trois ans : autant dire une éternité pour n'importe lequel de nos interlocuteurs, qui attend des réponses autrement plus rapides.

Lorsque l'on sait - je me répète à dessein - qu'il n'est guère plus de politique publique qui n'implique des financements ou, à tout le moins, des responsabilités croisées, on mesure toute l'absurdité de la situation.

Trop régulièrement, je suis ainsi contraint de décliner des demandes d'enquête de l'Assemblée ou du Sénat parce qu'elles portent sur des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales.

De la même manière, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous n'avons pas été en mesure jusqu'ici de porter une appréciation d'ensemble sur la décentralisation et les rapports Etat-collectivités territoriales.

La première exigence formulée par le constituant au sujet de l'évaluation suffirait à justifier que nous revoyions notre organisation actuelle.

*

S'agissant maintenant de la certification, il est clair, depuis longtemps, que dès lors que l'Etat et la sécurité sociale y étaient soumis, on pouvait s'attendre à ce que les finances locales soient, un jour, concernées à leur tour, d'une manière ou d'une autre.

D'importantes transformations législatives sont d'ailleurs en cours qui crédibilisent cette perspective : je pense à la loi de réforme des universités de 2007 et à la prochaine

certification de leurs comptes ; à la loi Hôpitaux patients santé et territoires, en cours de discussion, qui devrait prévoir la certification des comptes des hôpitaux avec un rôle de coordination pour la Cour.

Il n'est évidemment pas question pour les juridictions financières d'aller certifier elles-mêmes tous les comptes publics de France... mais nous avons en la matière une compétence, une expertise; nous avons déjà mené des campagnes de contrôle de la fiabilité des comptes (Monsieur le Procureur financier nous le rappelait, il y a un instant, dans sa fort pertinente intervention) ; nous sommes là, de surcroît, sur notre cœur de métier... Alors, puisque le Président de la République a affirmé solennellement que nous disposerions des moyens supplémentaires nécessaires à toute extension de mission, et que le constituant a étendu l'exigence de sincérité à tous les comptes publics, pourquoi renoncerions nous à jouer un rôle pilote dans les dispositifs qui se mettent en place ? Et comment assumer ce rôle sans nous organiser en conséquence ?...

L'évaluation, la certification... ces nouvelles exigences reflètent –quand on y songe bien- une évolution profonde de la gestion publique, une évolution qui place le contrôle -au sens large- au cœur du changement. C'est un autre motif pour notre propre évolution.

Pendant des années, le contrôle et l'évaluation ont été considérés au mieux comme accessoires, au pire, comme de véritables freins pour les actions à conduire.

Du coup, le Parlement se trouvait contraint de légiférer sur les sujets les plus divers sans pouvoir réellement s'assurer de l'impact de ses textes, sans contrôle véritable de l'action du gouvernement, sans évaluation approfondie des politiques publiques.

Les ministères, de leur côté, n'avaient pas de contrôle interne et ne disposaient que de très peu d'audit interne.

La Cour elle même intervenait exclusivement a posteriori et se faisait même une règle d'intervenir le moins possible sur des sujets d'actualité pour que jamais, au grand jamais, on ne puisse lui reprocher de s'immiscer dans les affaires courantes...

Aujourd'hui, le contrôle et l'évaluation sont tout au contraire, et à juste titre, considérés comme des accélérateurs du changement. C'est d'ailleurs la logique même de la Loi organique relative aux lois de finances, comme c'est celle de la Révision générale des politiques publiques, ou celle, on l'a vu, de la révision constitutionnelle.

Il faut dire que le contrôle n'apporte pas simplement la garantie démocratique que l'argent public est dépensé conformément aux volontés des élus. Il constitue aussi la condition d'une dépense efficiente et efficace ; or ne nous y trompons pas : dans une économie mondialisée -et on sait depuis longtemps, dans les Vosges, en Lorraine, ce que cela veut dire- dans une économie mondialisée qui met les Etats en concurrence, en concurrence fiscale, en concurrence sur les marchés financiers, en concurrence sur l'efficacité de leur gestion publique, cette garantie est un facteur à part entière de compétitivité.

Nous avons donc tous à en tirer les conséquences : le Parlement en développant ses travaux de contrôle et d'évaluation, les ministères en développant les mécanismes de contrôle

interne, la Cour et les chambres régionales en adaptant leur façon de travailler pour d'autant mieux les assister et les accompagner.

Car ce qu'on nous demande, ce qu'on attend de nous n'a plus grand-chose à voir avec le seul contrôle de régularité d'antan. On ne nous demande plus seulement de tout contrôler, de façon répétitive, tous les 4 ou 5 ans, histoire de voir s'il y aurait quelque chose à dire... On n'attend pas de nous, à titre principal, que nous épinglions un minimum annuel de cas aberrants.

On attend de nous que nous contrôlions de manière particulièrement approfondie les collectivités, les établissements, les secteurs, les politiques, les services qui présentent des risques avérés de mauvais usage de l'argent public.

On attend de nous, par ailleurs, que nous nous efforcions aussi, parallèlement, à une approche synthétique des finances locales, que nous puissions faire connaître notre expertise sur les inégalités de richesses entre collectivités, que nous portions une appréciation sur les mécanismes de péréquation et leur efficacité, que nous analysions aussi les régimes des dotations, des subventions, des fonds de concours, et que nous jugions de leurs effets bénéfiques ou pernicious.

Plus généralement, on attend encore de nous une expertise globale sur les finances publiques, celles de l'Etat, celles de la sécurité sociale et celles des collectivités territoriales.

La situation des finances publiques exige en effet une vision d'ensemble ; elle demande plus que jamais une démarche intégrée et globale pour déterminer les moyens de maîtriser les dépenses.

Ainsi, quand le gouvernement annonce des programmes de retour à l'équilibre des finances publiques reposant sur des taux de progression des dépenses des collectivités territoriales apparemment mal estimés, nous devons être en mesure de nous prononcer, et pour cela, nous devons travailler ensemble et non plus chacun de notre côté.

*

Nous serons d'autant plus à même de jouer un rôle majeur en termes de conseil.

Car, là encore, l'équation a changé en plus de 25 ans.

Les collectivités territoriales disposent de plus en plus d'équipes de très grande qualité, gérant des budgets toujours plus importants sur des sujets toujours plus complexes. Et vous êtes bien placé, cher André Rossinot, pour savoir les raisons de cette amélioration. Les conditions de la gestion locale se sont de même profondément transformées, la règle de séparation ordonnateurs/comptables évolue, certaines grandes collectivités expérimentent un dispositif inspiré de la LOLF ou envisagent déjà de faire certifier leurs comptes, la dématérialisation des documents et des pièces comptables se généralise, les démarches de certification et de qualité des procédures se multiplient, les services d'audit et d'inspection interne se créent...

Nous ne pouvons pas ne pas en tenir compte ; nous ne pouvons pas ne pas constater ces changements profonds et leurs effets ; nous ne pouvons pas envisager de reproduire, sans

l'adapter de manière significative, un modèle d'intervention conçu dans de toutes autres circonstances.

Qu'attend-on de nous ? Qu'attend le citoyen ? Qu'attend la société ? Ce sont bien là les questions que nous devons sans cesse nous poser et auxquelles nous devons répondre.

Les attentes sont multiples même si elles ont changé au fil des évolutions de la société.

Il nous faudra ainsi demain produire des analyses comparatives et produire des expertises encore plus précises sur des sujets ciblés, apporter aux assemblées délibérantes et aux pouvoirs publics le soutien constant qui leur est nécessaire pour moderniser et optimiser la gestion publique, et en même temps, constituer plus que jamais, pour les citoyens, la référence en matière d'information éclairée sur celle-ci.

Nos communications devront probablement évoluer en conséquence : en plus des rapports d'observations définitives traditionnels, on pourrait envisager des documents bâtis sur le modèle du référé, exposant les principales observations et recommandations de la chambre concernée et qui seraient spécialement conçus pour les élus locaux et destinés à les aider dans leur gestion.

Mais qu'on soit bien clair : il n'est absolument pas question de remettre en cause le caractère communicable et public de nos travaux, comme j'ai pu le lire dans certains articles apparemment très mal documentés. Tous les travaux des chambres resteront accessibles sur notre site. Nous ne portons atteinte ni à la transparence, ni à la démocratie locale.

Au contraire on pourrait même prévoir la possibilité pour les magistrats d'être auditionnés par les assemblées délibérantes, prévoir également des publications inter-régionales faisant la synthèse des travaux des chambres sur une thématique, sans avoir à passer par une publication parisienne.

En tout état de cause, nous devons transformer les relations entre les chambres et les élus.

Il n'est certes pas question d'abandonner le contrôle organique, en d'autres termes le contrôle centré sur une collectivité ou un établissement local, et j'ai déjà donné des garanties solides sur ce point en m'engageant à ce qu'il continue de représenter une part majeure de l'activité des chambres- même si chacun comprendra bien qu'il est difficile de traduire cet engagement dans un texte législatif.

Il est d'ailleurs d'autant moins question d'abandonner le contrôle organique qu'il devrait être à la base du régime de responsabilité des gestionnaires qu'il est si nécessaire de moderniser. Ce seraient désormais les chambres elles-mêmes qui jugeraient en premier ressort les affaires de discipline budgétaire et financière, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'elles ne disposent que du pouvoir de déférer une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Quelle meilleure preuve de confiance dans les magistrats que de leur confier demain le jugement en premier ressort au lieu de les contourner comme actuellement ?

Non seulement, donc, on ne supprimera pas le contrôle organique, mais on lui donnera, tout au contraire, de nouveaux débouchés.

Pour autant, j'y insiste, les contrôles organiques devront être programmés au terme d'une analyse de risques encore mieux étayée, être plus ciblés, plus pertinents, plus éclairants pour les assemblées élues et les citoyens.

Surtout, nous devons pouvoir demain, concevoir des campagnes de contrôles conduites sur le même thème, selon les mêmes méthodes, sur un vaste échantillon de collectivités, l'objectif étant de repérer les bonnes pratiques et d'en faire ainsi profiter le plus grand nombre, de repérer les risques ou les dérapages et d'aider chacun à les prévenir. On pourra ensuite en effet nourrir de ces constats les observations formulées collectivité par collectivité sur le sujet donné.

Même si les procédures de l'examen de gestion telles que définies par le Parlement en 2001 ont vocation à demeurer inchangées, il y a là, je vous l'accorde, un véritable dépassement dans l'approche du contrôle, en même temps, ne le négligeons pas, qu'une forme de « retour aux sources », de retour aux orientations essentielles de l'examen de la gestion.

Tous les jours, les collectivités territoriales doivent faire des choix, elles doivent passer des marchés, elles doivent négocier des financements, face à des entreprises privées puissantes qui, tout naturellement, cherchent à gagner des parts de marché et à en tirer le maximum de profit. Il faut bien reconnaître que les rapports de force tournent souvent en faveur de celles-ci et que les collectivités territoriales ne disposent plus aujourd'hui de beaucoup de soutiens vers lesquels se retourner.

Les juridictions financières ont donc un rôle majeur à jouer pour mettre les collectivités territoriales en situation de pouvoir toujours défendre l'intérêt général et les intérêts de leurs administrés.

Nous ne sommes d'ailleurs pas si loin, - j'y reviens -, de l'attente qu'avait exprimée le législateur en 1982. N'oublions jamais qu'à l'origine, la loi avait confié aux chambres régionales des comptes deux missions : l'une de contrôle, l'autre de conseil.

Cette mission de conseil, nous souhaitons donc la relancer, et en faire une dimension à part entière des travaux et de l'activité des juridictions financières dans le cadre de leur mission d'examen de la gestion mais aussi, sans doute demain, de leur mission d'évaluation des politiques publiques.

L'objectif, vous l'aurez compris, est triple :

- il est de pouvoir apporter dans des délais raisonnables et avec toute l'expertise nécessaire, la contribution à l'évaluation de l'ensemble des politiques publiques et au contrôle de l'ensemble des finances publiques,
- il est ensuite d'apporter un **service utile, indépendant et incontesté**, aux collectivités et institutions contrôlées.
- il est, plus que jamais, d'apporter au citoyen la garantie du bon emploi des fonds publics.

Et pour cela il nous faut parachever le mouvement de rapprochement de la Cour et des chambres ; il faut mutualiser les moyens, unifier les procédures et les méthodes... en créant notamment un échelon interrégional où seraient progressivement et mutualisées les fonctions support et les fonctions d'aide au contrôle. En d'autres termes, il faut en finir avec les obstacles au travail en commun que nous avons, sans cesse, et au prix de multiples efforts, cherché à surmonter. Je l'ai dit : nous avons déjà tout tenté à structures constantes et nous savons tous que cela n'est pas suffisant. Nous n'en savons que mieux que la solution la plus rationnelle, la plus efficace est bien de nous regrouper dans une maison commune. Il nous faut pour cela une véritable unité organique, avec toutes les conséquences, y compris statutaires, que cela implique.

Voilà, d'ailleurs, qui permettrait de **garantir aux élus locaux une plus grande homogénéité dans les contrôles, en d'autres termes, une plus grande équité de traitement.** Je crois me souvenir que c'était l'une des attentes formulées à l'occasion du débat sur la loi de 2001.

Cette perspective d'unité organique n'a d'ailleurs rien de révolutionnaire. Aujourd'hui, c'est plutôt notre organisation qui semble atypique par rapport aux modèles étrangers.

Certes, les points de comparaison sont peu nombreux car nous ne pouvons nous référer qu'aux Institutions supérieures de contrôle du même modèle que le nôtre, c'est-à-dire de nature juridictionnelle, et dans des pays non fédéraux : il y a l'Italie, le Portugal, la Bulgarie, et d'autres exemples, certes plus éloignés mais instructifs, comme le Maroc ou la Tunisie.

Dans tous ces pays, les chambres régionales font partie intégrante de la Cour. Elles ont compétence sur les collectivités territoriales mais aussi sur les services déconcentrés de l'Etat. Enfin et surtout, leurs magistrats ont le même statut que ceux de la Cour.

Ces chambres territoriales gardent partout une autonomie de programmation pour les questions d'intérêt local mais la programmation commune sur les sujets transversaux se trouve facilitée. Ces chambres ne sont pas de rang inférieur à celles de la Cour centrale ; en aucun cas.

Qu'on ne s'y trompe donc pas. Il ne s'agit pas pour nous de supprimer. Il s'agit d'adapter pour renforcer, et promouvoir.

Le réseau d'aujourd'hui ne disparaîtra pas. On procèdera simplement à une nouvelle organisation des juridictions financières.

Bref, on ne dresse pas un constat d'échec du système mis en place en 1982 ; ce n'est la victoire ou la défaite de personne ; on adapte le système à une nouvelle donne - celle-là même que j'ai tenté d'expliquer. Et surtout, fait nouveau depuis 1982, on n'attend pas que l'adaptation, la transformation nous soient imposées, comme cela a été le cas en 1988, en 1990, en 1995 ou en 2000...

Alors, cela impliquera, à la fois, c'est vrai, la revitalisation des métiers traditionnels et le développement de nouveaux métiers.

Il nous faut ainsi moderniser nos missions juridictionnelles. Nous avons certes revu entièrement leurs procédures en 2008 mais qui peut se satisfaire de l'état d'un système qui produit aujourd'hui si peu de résultats ?

Les signes d'essoufflement sont manifestes. Les chambres ont prononcé 560 débets en 2001 mais seulement 270 en 2008. Moins de la moitié. Au demeurant, plus de 95 % de ces débets font finalement l'objet d'une remise gracieuse par le ministre, ce qui constitue le dernier exemple de justice retenue en France.

L'objectif ne doit donc plus être de sanctionner à tout prix les comptables, dont les responsabilités sont d'ailleurs de plus en plus étroitement imbriquées avec celles des ordonnateurs. Il nous faut en revanche réfléchir à un régime modernisé -et pourquoi pas, un jour, unifié- de responsabilité des gestionnaires (ordonnateurs comme comptables) devant les juridictions financières, j'en ai dit un mot à l'instant. Et c'est la réponse à la question, légitime, que posait Monsieur le Procureur financier.

Même besoin de dépassement concernant le contrôle budgétaire, dont je constate avec intérêt que le nombre baisse de manière significative. Le récent exemple de Pont Saint Esprit, collectivité qui s'obstine dans une impasse financière malgré 15 saisines successives de sa CRC, a eu les honneurs du rapport public. Mais cette insertion montre avant tout les limites de notre action en la matière. Il n'est donc que temps de proposer au ministère de l'Intérieur de moderniser le dispositif de surveillance et de prévention des difficultés budgétaires et financières des collectivités territoriales.

Mais je l'ai dit : nous avons aussi et surtout l'opportunité de développer de nouveaux métiers : avec la certification et l'évaluation. Alors mesurons bien l'importance de l'enjeu et le caractère quasi-historique de l'opportunité.

Il est rare en effet qu'une institution se voie offrir une telle occasion, en ayant par ailleurs la garantie d'être dotée des moyens nécessaires pour y faire face. On nous offre l'opportunité d'être plus utile, de diversifier nos missions, de les enrichir.

C'est une chance pour les juridictions financières. Il faut la saisir.

C'est une chance pour ceux et celles qui les servent, une opportunité de diversification, d'évolution professionnelle et de promotion statutaire. Il faut relever le défi.

*
* *

Les élus et les partenaires de la chambre qui nous font l'honneur de leur présence me pardonneront - je l'espère - de m'adresser directement - un court instant - aux magistrats et à l'ensemble des personnels, mais je voudrais insister sur ce que cette réforme impliquera concrètement pour celles et ceux qui servent les chambres régionales, en commençant d'ailleurs par réaffirmer ce que cette réforme n'impliquera pas...

Elle n'impliquera en aucun cas des déménagements forcés. Personne parmi les divers personnels déjà en place, ne sera donc obligé de faire ses bagages... Chacun restera là où il le

souhaite, sauf, bien sûr, mobilité volontaire à l'occasion d'avancements et de promotions (comme cela est déjà le cas aujourd'hui). C'est là une garantie majeure.

Par ailleurs, les CRC ne seront pas transformées, comme j'ai pu l'entendre, en « services » de la Cour, et encore moins en services « ayant un statut juridique inférieur à celui des chambres de la Cour ». L'avant-projet prévoit précisément le contraire. Nous souhaitons créer des chambres, comme les chambres de la Cour actuelles, avec un président disposant de la capacité de proposer sa propre programmation, s'agissant du contrôle de gestion des collectivités de son ressort. Je veux donc écarter avec force l'allégation selon laquelle nous sacrifierions le contrôle local pour tout décider au niveau de Paris. C'est faux. Les chambres en région disposeront d'autant d'autonomie que les chambres de la Cour pour leur programmation non transversale -et je peux vous assurer que cette autonomie est grande.

La réforme n'impliquera pas non plus la remise en cause de vos activités traditionnelles. Soyez, là encore, assurés du contraire : elle les modernisera, elle les enrichira.

Vous n'arrêterez pas non plus du jour au lendemain les contrôles sur place. Non. Mais ces derniers seront plus ciblés, plus riches et vous pourrez demain contrôler également les services de l'Etat.

Soit dit en passant, je tiens à souligner qu'il ne suffit pas d'être proche géographiquement du contrôlé pour bien appréhender les problèmes qu'il rencontre. La qualité d'un contrôle ne dépend pas de la proximité, en tout cas pas au sens de la distance en kilomètres car, alors, l'éloignement de certaines chambres de quelques-unes des grandes collectivités de leur ressort aurait déjà posé problème. Et je ne pense pas qu'aux chambres outre-mer, ou qu'à Nice qui se trouve à près de 200 kilomètres de Marseille ou du temps qu'il faut pour aller de Bastia à Bonifacio. Je pourrais citer cent autres exemples.

A l'heure des nouvelles technologies, l'important n'est pas d'être proche physiquement. L'important est de mettre en place des systèmes de veille performants pour repérer les collectivités dont la situation financière se dégrade. L'important est de disposer de référentiels qui permettent de repérer les politiques dont la gestion ne semble pas optimale. C'est sur ces bases que l'on pourra cibler nos contrôles et cibler nos déplacements.

J'ai bien conscience aussi que, paradoxalement, la perspective de voir nos missions s'étendre a pu inquiéter. Là encore, je voudrais préciser les choses. En matière de certification tout d'abord, la loi devrait retenir au mieux, pour l'instant, un principe d'expérimentation sur quelques grands comptes, ce qui signifie qu'entre le délai nécessaire pour voter la loi et les 5 ans que l'on donne généralement à toute expérimentation, il se passera 7 ou 8 ans... En d'autres termes, pendant 7 ou 8 ans, les chambres n'auraient à travailler que sur deux ou trois grands comptes par an. Quant à notre mission d'évaluation (au sens le plus nouveau du terme), il ne faut pas croire qu'elle va bouleverser nos programmes. Nous répondrons certes aux attentes du Parlement, mais je ne pense pas que cela implique plus de deux à trois enquêtes par an.

En outre, si nouvelles missions il y a, je le répète, nous disposerons de moyens supplémentaires. Mais de quoi aurions-nous l'air si nous les exigeons dès maintenant, avant même que les modalités de la réforme n'aient été définitivement arrêtées ?

On ne demandera pas non plus aux magistrats de faire tous les métiers à la fois. On ne leur demandera pas de juger, de contrôler, d'évaluer et de certifier en même temps. Je pense que les magistrats devront se spécialiser sur un ou deux métiers, au moins pendant deux ou trois ans, quitte à changer ensuite. Ces métiers, ce sont eux qui les choisiront et, en tant que de besoin, ils recevront évidemment la formation adéquate..

J'ajoute que si l'avant-projet actuel prévoit une diminution très relative du nombre total de magistrats, c'est qu'il entend faire évoluer leur rôle pour qu'ils deviennent de véritables chefs d'équipe, assistés d'experts. Le Président de la République nous a expliqué lui-même, dans son discours de novembre 2007 à la Cour, qu'on imaginerait difficilement de grands cabinets d'audit du secteur privé où les auditeurs seraient dans la même précarité relative que nos magistrats. Imaginerait-on un auditeur privé ou un avocat d'un grand cabinet travailler sans être assisté d'experts, de spécialistes dans tel ou tel domaine ?

Là encore, les exemples étrangers sont instructifs : dans les cours des comptes étrangères, les magistrats sont très loin d'être majoritaires. Au Portugal par exemple, on dénombre 18 magistrats pour 600 personnels de contrôle. Sans aller jusqu'à cette extrémité, c'est bien une révolution dans l'organisation de notre travail que nous devons mener et cette réorganisation valorisera le rôle du magistrat.

Autre point essentiel : le corps des conseillers de CRC n'est pas "condamné à l'extinction". On ne raisonnera tout simplement plus en termes de corps. Nous constituerons un nouveau cadre d'emploi, organisé sur la base d'un métier unique : celui de magistrat financier. Avec, à terme, un seul et même statut. Il n'y aura donc pas la noblesse d'un côté et la roture de l'autre. Ou plutôt il n'y aura plus la noblesse d'un côté et la roture de l'autre. Sans attendre, les régimes d'incompatibilité seront assouplis pour permettre des carrières encore plus intéressantes.

La réforme ne se fait donc pas contre les CRC ou contre ses magistrats. Tout au contraire. Leur statut sera renforcé, leur activité enrichie et diversifiée, leurs perspectives de carrière améliorées - leurs droits seront garantis.

*

Cela dit, il doit être bien clair que l'unité de la magistrature financière - dont je me suis fait si volontiers le champion- ne saurait être le cache-misère d'un statu quo plus ou plus ou moins replâtré.

L'unité implique la réforme, elle en est indissociable, une réforme dont l'objectif est de nous mettre en position de rendre à la Nation, ensemble, les services qu'elle attend de nous.

Faute de réforme, il n'y aura pas d'unité. Et, dès lors, je vous le dis, sans cette réforme, seule susceptible, je le répète, de permettre l'unité, il vaudra encore mieux risquer ses économies à la Bourse que de parier sur notre avenir...

*

En tout cas, que nul ne doute de ma détermination.

Dès mon arrivée à la tête des juridictions financières, j'ai été atterré par l'état des relations entre la Cour et les CRC. J'ai découvert l'insuffisance, criante, de leurs liens organiques, les décalages statutaires, injustifiables, et, surtout, un divorce psychologique profondément regrettable.

Je l'ai d'autant plus ressenti que j'avais toujours souhaité pour ma part que la réforme de 1982 constitue davantage un partage de compétences que la création de juridictions nouvelles qui seraient placées à un rang inférieur à celui de la Cour.

Or l'arbitrage de l'époque avait été moins défavorable à ces thèses qu'il aura pu paraître. Certes, la Cour se voyait dotée d'une compétence d'appel des décisions des CRTC, sans que l'on sût au juste s'il s'agissait de la consoler de l'amputation qu'elle subissait ou de copier, faute d'autre référence, le schéma d'organisation des juridictions administratives. En tout cas, on en a conclu que les chambres régionales se trouvaient en position d'infériorité.

Pour autant, plusieurs dispositions tendaient à maintenir un semblant d'unité :

- la double appartenance des présidents de CRTC, puisqu'également membres de la Cour,
- le pourcentage des présidences réservé à des magistrats de la Cour,
- les filières d'intégration des magistrats de CRTC à la Cour,
- la présidence du Conseil supérieur des CRTC dévolue au Premier Président de la Cour,
- le rôle confié au Procureur général dans l'animation du réseau des commissaires du gouvernement (appellation qui constituait un autre emprunt à l'exemple des juridictions administratives)...

Je me suis efforcé sans relâche de prendre toutes les initiatives susceptibles de renforcer l'unité et la cohésion des juridictions financières, de lever tous les obstacles à la cohérence de leurs travaux. Je n'ai jamais dévié de cette ligne.

J'ai ainsi encouragé, malgré certaines réticences, la multiplication des travaux communs entre la Cour et les chambres régionales.

J'ai veillé à la création de formations interjuridictions.

J'ai voulu que soit constituée enfin une base de données unique des rapports de l'ensemble des juridictions financières.

J'ai fait organiser l'accès direct au comité du rapport public et des programmes des projets d'insertion aux rapports publics de telle ou telle CRC, sous réserve de l'avis favorable des autres présidents.

J'ai souhaité la rénovation du Comité de liaison entre les chambres régionales et la Cour, qui est devenu à titre principal un instrument de programmation.

Dans un tout autre ordre d'idées, j'ai demandé et obtenu un rattrapage indemnitaire pour les personnels des CRC.

J'ai augmenté l'accès des membres des CRC aux missions internationales, qu'il s'agisse d'activités d'audit ou de coopération et je note au passage que nos deux Bureaux à l'étranger (à New York et à Genève), sont aujourd'hui dirigés par des magistrats de CRC...

Parallèlement, pour appliquer la LOLF et malgré toutes les oppositions, un programme unique des juridictions financières a été créé dans la Mission contrôle et conseil des pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'ensemble des agents administratifs et techniques ont été regroupés dans des corps communs.

Je n'ai donc eu de cesse de combler le regrettable fossé qui nous sépare afin que nous puissions être plus efficaces et plus unis.

Ma conviction c'est qu'il faut poursuivre cet effort ; c'est qu'il faut même le pousser à son terme et qu'à cette fin, nous devons revoir les fondements mêmes de notre organisation. Les attentes de nos interlocuteurs ont changé de dimension. Pour y répondre, nous ne pouvons plus nous contenter d'aménagements au coup par coup qui ne sont au fond que des pis-aller.

Anticiper est assurément un exercice qui ne suscite guère l'applaudissement, car il expose forcément à l'incompréhension aussi longtemps que ce qu'on a prévu ne se réalise pas encore. Mais c'est probablement la stratégie la plus payante.

On connaît aujourd'hui les propositions du Comité Balladur - et il ne fallait pas être grand clerc pour les pressentir... alors certes, il n'est question aujourd'hui, concernant la redéfinition de la carte territoriale, que de volontariat. Oserais-je rappeler que c'est ainsi qu'on procéda d'abord avec les communautés, avant de se donner les moyens d'être plus... directifs ?

D'autant qu'on sait bien qu'il y aura des volontaires et, dans ce cas, si notre réforme n'était pas mise en œuvre, les CRC concernées seraient purement et simplement rayées de la carte. Si comme la rumeur en court, on rattachait un jour le département de la Loire Atlantique à la Région Bretagne, on devrait forcément tirer à la courte paille la disparition de la CRC de Rennes ou de celle de Nantes. Même problème, s'agissant de l'éventuelle unification de la Basse et de la Haute-Normandie : entre Rouen et Caen, il faudrait bien choisir... Si nous ne proposons pas notre propre modèle, nous subirons tôt ou tard celui qui aura été défini par ailleurs et nous serons contraints de fermer des sites. A cet égard, la réforme des juridictions financières, loin d'être destructrice, sera protectrice...

Elle permettra en effet le maintien d'une présence dans chaque région, les effectifs n'étant ajustés que progressivement au rythme des départs des magistrats et des autres catégories de personnel.

Et cela sera garanti, quelle que soit la nouvelle géographie administrative. Nous verrons alors qu'il est bien utile d'être un organe de l'Etat, libre de s'organiser en fonction de ses propres critères d'efficience et d'efficacité.

Je peux comprendre qu'on regrette « *la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile et le charme du temps des équipages* ». Je le comprends d'autant plus que je les regrette moi-même. Pour autant les comparaisons ne doivent pas se faire avec l'existant, mais avec ce qui existerait sans la réforme...

*

Mes chers collègues,

J'emploie ce terme, à dessein...

Je sais les incertitudes et les inquiétudes. Elles sont la conséquence inéluctable de la méthode qui a été retenue. Et ce choix, je l'assume personnellement. Et je dirais même : sereinement.

Il y a deux manières, en effet, de conduire une réforme. Chacune a ses avantages et ses inconvénients. Il y a les réformes qu'on mène à la hussarde. Ce peut être l'affaire de 2 ou 3 mois à peine. On a tout juste le temps d'exprimer quelques incertitudes, on commence à peine à nourrir quelques premières inquiétudes que déjà le verdict tombe et l'affaire est bouclée. On évite ainsi interrogations, attermoissements, résistances. L'ennui, c'est le risque d'erreurs aux conséquences pérennes. Par ailleurs, l'absence d'adhésion qu'implique ce type de démarche est à l'origine de bien des effets pervers, avec lesquels il va falloir vivre...

Puis-je rappeler - sans la moindre intention critique - que c'est ainsi que fut conduite la réforme de 1982 ?...

Et puis, il y a la stratégie inverse, celle qui consiste à prendre son temps. A prendre le temps de débattre, de s'interroger, de convaincre. Cela fait ainsi seize mois - quand on y songe - que le processus de la réforme des juridictions financières est lancé. Seize mois que nous en discutons, que le projet évolue, prenant en compte les remarques fondées des uns et des autres. En dehors même des phases de concertation formelle, la discussion, l'échange, voire même, parfois, la confrontation sont permanents. Car évidemment, le chemin n'est pas parsemé de roses : il y a des incompréhensions, des rumeurs, - je les ai évoquées - des tensions. On y passe beaucoup de temps. Mais ce temps n'est pas perdu. On crée au fur et à mesure, sans s'en rendre forcément compte, les conditions d'avancées décisives. Et à la fin des fins, on aura bâti sur du solide, on aura créé les conditions du succès de la réforme, car on n'aura laissé aucun problème dans l'ombre.

Alors, certes aujourd'hui, il reste encore beaucoup de questions à trancher. Je les entends moi-même, comme le Parquet Général, comme mes collaborateurs du Secrétariat général. Mais le temps est venu où je puis sans trop de risque dire à chacun : ne vous contentez pas de venir avec vos questions. Apportez aussi vos propositions de réponses...

Par ailleurs, je ne le dirai jamais assez, nos débats ne s'achèveront pas avec la sortie de la loi que nous avons en perspective.

Un grand nombre des questions que nous avons en tête - pour ne pas dire : la plupart - n'auront de réponse que dans la phase réglementaire, et nous préparerons ensemble les solutions que nous entendrons promouvoir.

Ainsi en ira-t-il du maillage territorial. A cet égard, je veux démentir avec la dernière énergie que le nombre et l'implantation des chambres interrégionales seraient déjà arrêtés... Ce serait, en vérité, de bien mauvaise méthode. Ne serait-ce que parce qu'il faudra, avant toute décision, que nous connaissions la carte régionale. Et parce que, aussi, je tiens à ce qu'un choix aussi essentiel fasse l'objet d'un débat approfondi.

Mesdames, Messieurs,

Notre organisation actuelle fondée sur une double séparation, organique et statutaire, réussit aujourd'hui à cumuler les handicaps : elle est artificielle (car nous faisons, magistrats de la Cour et magistrats de CRC, le même métier), elle est handicapante (elle ne nous permet pas d'organiser correctement nos travaux communs) mais elle est, aussi, « factice » pour le citoyen : 25 ans après la loi de 1982, bien des articles de presse parlent toujours des chambres régionales de la Cour des comptes et les citoyens sont convaincus que la Cour des comptes, les chambres des comptes, tout cela, c'est la même institution.

Le temps est venu de faire correspondre notre organisation aux réalités du fonctionnement des pouvoirs publics et aux besoins de nos interlocuteurs.

*

Mais je l'ai dit et je le répète : il n'y aura pas de big bang des juridictions financières. Quand le cap aura été fixé, nous nous donnerons tout le temps nécessaire pour l'atteindre dans les meilleures conditions. Et si nous laissons ainsi du temps au temps, c'est pour éviter tout traumatisme, tout changement brutal, et pour aider chacune et chacun des magistrats, des assistants de vérification et des personnels à trouver ses nouvelles marques progressivement.

Une nouvelle phase de concertation formelle sera bientôt organisée. Bref, nous prendrons encore le temps de répondre ensemble à toutes les questions qui se posent.

Je le garantis une nouvelle fois. Tout cet effort n'a qu'un objectif : voir les juridictions financières sortir grandies et renforcées de cette réforme. Nul ne peut, nul ne doit en douter.

Je vous remercie.