

La rentrée solennelle de la Cour des comptes

Audience solennelle de rentrée, jeudi 17 janvier 2019

■ Allocution de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes¹

Accélérer la transformation de l'action publique

Monsieur le Premier ministre, Mesdames, Messieurs les ministres et les parlementaires, Mesdames, Messieurs les hautes personnalités présentes, Mesdames et Messieurs,

Pour les cinq auditeurs installés à l'instant, pour leurs familles, comme pour la Cour, la cérémonie qui vient de se dérouler constitue un temps fort. Par le serment qu'ils ont prononcé, ces jeunes fonctionnaires sont devenus magistrats des comptes.

Ce serment n'est ni une vaine incantation, ni un rite de passage désuet. Il est l'engagement de consacrer sa vie professionnelle au service de nos concitoyens et de valeurs communes. La plus importante – à nos yeux – est inscrite au fronton de cette Grand'chambre. Je veux parler de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

L'inamovibilité et l'indépendance qu'emporte le statut de magistrat des comptes ne sont ni des remparts ni des privilèges, mais la condition primordiale d'exercice de nos missions. Elles assurent une liberté d'action qui nous oblige : instruire loin du souci de plaire ou de déplaire ; formuler des analyses étayées, contredites, objectives ; programmer librement nos travaux, tout en répondant aux demandes émanant des pouvoirs publics.

La robe n'est ni un moyen de nous cacher, ni l'apanage d'une corporation fermée. Elle marque publiquement notre appartenance à une collégialité, dont les membres, quels que soient leurs opinions ou leurs itinéraires, analysent, statuent en vertu des mêmes règles, garantissant à chacun, respect des droits et équité du jugement. Et si,

tout à l'heure, il n'y avait aucune observation à la lecture du compte rendu de la précédente audience de la Cour, la collégialité donne lieu d'habitude à de nombreux débats.

Pour notre institution, l'apport de compétences nouvelles et de sang neuf est essentiel. Essentiel pour lui permettre de se saisir des missions nombreuses et croissantes qui lui sont attribuées. Essentiel pour accompagner l'élargissement et la transformation de son périmètre de contrôle à l'ère de la révolution numérique. Essentiel pour qu'elle demeure une institution en prise avec son temps, où se transmettent, à travers le cycle des générations, le savoir et le savoir-faire.

Comme leurs prédécesseurs, les jeunes magistrats que nous venons d'installer feront ici l'apprentissage d'un métier passionnant. Ils le feront au plus près des réalités de la gestion publique, Monsieur le Procureur général, et dans la pratique éprouvée du contrôle sur le terrain.

Le terrain : voilà précisément le cœur de notre activité.

Notre présence en ces murs parisiens ne doit pas faire oublier que l'essentiel de notre métier se pratique hors les murs du Palais Cambon.

D'abord, parce que les juridictions financières – outre la Cour des comptes – ce sont aussi dix-sept chambres régionales et territoriales, dont les travaux sont indispensables pour assurer le contrôle de la probité, de la régularité et de l'efficacité de l'action publique locale. Ensuite et surtout, parce que le quotidien d'un magistrat des comptes l'amène à interagir avec une grande variété d'interlocuteurs de nos politiques publiques.

¹ Les titres et intertitres sont de la rédaction de G&FP

Ici, avec les personnels d'une direction centrale de ministère ou d'un service déconcentré de l'État; là, avec ceux d'un établissement public; ailleurs, d'une collectivité territoriale, d'une entreprise publique, d'une fondation faisant appel à la générosité, d'un hôpital ou d'un établissement d'enseignement supérieur; parfois aussi, avec des fédérations professionnelles, des experts, des chercheurs ou encore des organisations syndicales.

La Cour des comptes se transforme

Pour demeurer en prise avec ces réalités de terrain, notre institution se transforme, s'appliquant ainsi à elle-même ce qu'elle recommande aux autres.

Renouvellement de l'exercice de programmation de nos enquêtes, refonte de notre organisation interne, engagement dans le virage du numérique, rénovation de nos normes professionnelles, alignement du réseau des chambres régionales des comptes sur la nouvelle carte des régions, modernisation de notre communication : tels sont certains des chantiers achevés ces dernières années, ou en cours aujourd'hui.

Au travers de ces différents chantiers, notre objectif est d'être utiles aux pouvoirs publics et aux représentants du suffrage universel. Il nous faut pour cela réinterroger régulièrement nos procédures.

Ainsi, pour que le Parlement dispose des informations nécessaires à la tenue du débat d'orientation budgétaire, nous expérimenterons en 2019 la modification de notre calendrier de publication. Nous publierons désormais avant l'été l'ensemble de nos analyses financières sur l'exécution des comptes de l'année écoulée – comptes sociaux et locaux compris.

Afin que nos publications puissent être toujours plus utiles, nous continuerons aussi à en faire évoluer la forme, le contenu. Le rapport public annuel qui paraîtra début 2020, sur la base des instructions réalisées en 2019, comportera par exemple une partie thématique, consacrée, en l'espèce, au numérique au service de l'action publique. Dans le même temps, nous avons à cœur de poursuivre la modernisation de nos supports de communication pour les rendre plus pédagogiques et innovants, en renforçant – par exemple – le format de nos synthèses ou en réalisant davantage d'animations vidéos.

Enfin, la crise que connaît notre pays nous invite à poursuivre la réflexion que nous avons engagée sur la meilleure façon de renforcer les liens – déjà nombreux ! – que nous entretenons avec les citoyens. Nous avons pour habitude d'associer de nombreuses parties prenantes aux travaux d'évaluation que nous conduisons. Sans doute

pouvons-nous – toujours, bien sûr, dans le respect de nos procédures – aller plus loin et réunir par exemple des comités d'usagers, sollicitant, de cette façon, directement les citoyens.

Cet effort permanent de réforme est la condition de l'exercice de nos missions. Il nous permet de faire vivre une exigence incontournable dans notre démocratie et d'une criante actualité : rendre compte de la qualité de la gestion publique, de son efficacité et de son efficience.

« Dire le vrai »

Au-delà de nos missions de contrôle de régularité et celles de certification, notre rôle, c'est de mettre les résultats de l'action publique face à leurs objectifs, qui ont été arrêtés par les pouvoirs publics, et au regard des moyens déployés pour les atteindre. En ne souhaitant alors ni jouer les Cassandra ni les oiseaux de mauvaise augure : notre rôle est de pointer ce qui dysfonctionne, de signaler à la fois les situations de gaspillage et les effets d'aubaine, comme les pratiques efficaces de gestion.

Sans nous limiter au seul exercice de constat, il nous revient aussi de proposer des recommandations concrètes afin qu'elles puissent éclairer le Gouvernement et le Parlement, les représentants du suffrage universel, par qui s'exerce – en vertu de notre Constitution – la souveraineté nationale.

Décrypter des politiques publiques, établir les faits sans complaisance ni simplification, objectiver des éléments en débat, enrichir notre regard des expériences réalisées à l'étranger, dépasser les apparences et les raccourcis qui aujourd'hui ont tendance à se multiplier. Ces missions fondamentales et passionnantes, nous les exerçons aujourd'hui dans un contexte particulièrement exigeant.

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. Plus que jamais, la parole publique, qu'elle émane des représentants du suffrage universel ou d'experts indépendants, est mise en doute. Plus que jamais, il nous revient de demeurer fidèles à l'exigence formulée en 1807 par François Barbé-Marbois, premier Président de la Cour des comptes qui s'exprimait ainsi : « Il faut toujours dire le vrai en matière de finances, même et surtout dans les difficultés, car le soupçon va au-delà du vrai et exagère la réalité, et le Trésor comme les particuliers en souffrent ».

« Dire le vrai » nécessite de prendre le temps de l'analyse, de la vérification des faits, de la contradiction et de l'établissement des constats, résistant

ainsi au règne de l'hyper-actualité, à la tyrannie de l'instant et à la tentation du court-terme.

Au sein des juridictions financières, cette prise de recul est indispensable pour conduire des instructions étayées et contredites avec les administrations. Elle doit nous permettre d'éclairer les décisions que doivent prendre les pouvoirs publics et les représentants du suffrage universel.

Nous sommes conscients que les choix à faire et les arbitrages à rendre sont difficiles.

Parce que les attentes de nos concitoyens à l'égard du service public et de l'usage de l'argent public sont immenses. Parce que ces attentes sont aussi parfois contradictoires les unes des autres. Parce que l'expression de l'intérêt général est souvent entravée par celle d'intérêts particuliers – je le répète souvent, l'intérêt général n'est pas la somme de ces intérêts particuliers ! Et parce que, surtout, les moyens dont disposent les pouvoirs publics pour répondre à ces attentes ne sont pas illimités.

Dans le même temps, la crise que traverse notre pays met en lumière le sentiment qui réside chez une partie de nos concitoyens que ceux qui les gouvernent ne rendraient pas suffisamment compte de leur gestion et même se seraient déconnectés d'une certaine réalité. Cette perception nous invite collectivement à ne pas baisser la garde sur les fondements mêmes de notre mission.

Une rénovation de la responsabilité financière des gestionnaires publics

L'obligation de rendre des comptes va en effet au-delà de la seule transparence sur le coût et les résultats de l'action publique, même si elle en est un élément essentiel. Elle implique notamment que la responsabilité des gestionnaires publics puisse aussi être engagée dans les conditions prévues par la loi. C'est le rôle des juridictions financières que de le faire. Cette responsabilité obéit en effet à un régime particulier, soumis à l'office des juges financiers et qui garantit la transparence et la régularité de l'action publique.

Monsieur le Premier ministre, vous avez souhaité, dans le cadre des travaux conduits au sein du Comité Action publique 2022, engager une réflexion sur l'avenir du régime de responsabilité des gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs.

Les juridictions financières sont non seulement prêtes à prendre toute leur part à cet exercice, mais auront aussi des propositions précises et concrètes à formuler. Le Procureur général vient d'en exprimer quelques-unes, la Cour le fera après débats, comme c'est la règle. Elles vont dans le sens d'une nécessaire rénovation de ce

régime. Mais une rénovation qui ne le vide pas de sa substance.

Une évolution du régime de responsabilité des gestionnaires publics ne doit en effet conduire ni à la confusion des rôles, ni à la dilution des responsabilités.

Nos concitoyens ne comprendraient pas, à l'heure où leurs exigences sont plus fortes que jamais en matière de redevabilité de la gestion publique et de probité de ceux qui en ont la charge, que la réforme de ce régime aboutisse à une forme d'irresponsabilité générale, dans laquelle aucun gestionnaire public n'aurait de compte à rendre des décisions qu'il prend ou des intérêts financiers dont il a la charge.

Aussi, le rôle du comptable public, à travers le contrôle qu'il exerce sur l'ordonnateur, doit être – selon nous – préservé, car il garantit la sécurité et la régularité des dépenses, ainsi que la transparence et la fiabilité de l'information financière. Quant à l'ordonnateur, sa responsabilité peut être mise en œuvre devant la Cour de discipline budgétaire et financière, mais cette juridiction au périmètre trop limité, voit échapper à sa compétence un grand nombre de gestionnaires publics, en particulier les ordonnateurs locaux.

Enfin, la responsabilité financière des gestionnaires ne saurait être confondue avec leur responsabilité managériale. Certes, elle est indispensable et mérite encore d'être élargie, dans la logique-même de la LOLF. Vous le souhaitez d'ailleurs, monsieur le Premier ministre, et nous ne pouvons que vous y encourager, tellement, aujourd'hui, tout nous paraît organisé pour ne pas responsabiliser suffisamment les gestionnaires publics, voire quelquefois pour les déresponsabiliser. La responsabilité managériale est essentielle donc, mais elle ne suffit pas, n'étant pas conçue pour sanctionner des décisions irrégulières ou réparer les préjudices causés à la collectivité.

De son côté, la responsabilité pénale – tout aussi essentielle ! – n'est pas l'unique réponse aux défaillances de la gestion. Une articulation plus étroite entre le juge pénal et le juge financier nous semble à ce titre nécessaire pour apporter la réponse la plus adaptée aux irrégularités de gestion.

Répondre aux attentes sans renoncer à l'effort de redressement des comptes publics

L'audience solennelle de rentrée de la Cour est aussi l'occasion d'évoquer les défis à relever pour redresser la situation – toujours fragile – de nos finances publiques.

En la matière, des efforts ont incontestablement été réalisés ces dernières années. Depuis 2009, le déficit des comptes publics s'est réduit de façon ininterrompue. À l'automne dernier, la Cour a par exemple salué le quasi-retour à l'équilibre financier de la Sécurité sociale – sans occulter toutefois la fragilité de ce rééquilibrage.

Mais si elle salue ces progrès, notre juridiction constate toutefois, qu'en 2018, ces efforts de redressement semblent marquer le pas. Les objectifs de maîtrise de dépense devraient toutefois être tenus, ce qui – si c'est le cas – méritera d'être souligné.

Après huit années de baisse, et selon les prévisions disponibles, le déficit public français ne devrait guère se réduire en 2018, par rapport à 2017. Le diagnostic est identique, voire plus inquiétant, si l'on raisonne indépendamment de la conjoncture économique ; je fais ici référence à notre déficit structurel.

La conséquence de cette situation, nous la connaissons : notre pays ne parvient pas à stabiliser sa dette publique. Elle tangente désormais la barre symbolique des 100% de notre produit intérieur brut. L'écart se creuse avec nos partenaires européens, dont beaucoup ont engagé un mouvement, non pas de stabilisation, mais de nette résorption de leur dette. Ainsi, près de quarante points de produit intérieur brut (PIB) séparent désormais le niveau de dette publique français de celui de l'Allemagne alors que tous deux étaient comparables il y a douze ans.

Un haut niveau de dette et des déficits récurrents exposent aux conséquences d'une remontée des taux d'intérêt que nous savons probable, voire certaine, même si elle sera vraisemblablement progressive. Des taux d'intérêt qui augmentent, c'est tout simplement une charge qui s'accroît sur nos comptes ; c'est une consommation qui baisse chez nos concitoyens ; ce sont des perspectives d'investissement qui sont amputées pour notre pays. Plus un État est dépendant, moins il est souverain.

Dans un pays proche du nôtre – l'Italie – le vote de la trajectoire budgétaire pour 2019 a donné un nouvel exemple de la contrainte forte que les marchés financiers sont capables d'exercer sur des États endettés. C'est notamment sous leur pression, face à une subite remontée des taux, que l'Italie a dû revoir ses prévisions budgétaires, en-deçà des ambitions initiales, pourtant affirmées avec beaucoup de force.

Le relâchement des efforts de redressement engagés en France entamerait la crédibilité de

notre pays et sa capacité à peser sur les réformes en cours au sein de l'Union européenne.

Surtout, ne pas avoir complètement rétabli la situation des finances publiques par le passé prive aujourd'hui les pouvoirs publics de marges de manœuvre utiles pour soutenir l'activité et protéger nos concitoyens les plus fragiles.

Au-delà des normes ou des chiffres, l'enjeu financier pour notre pays est donc de préserver les conditions de son indépendance budgétaire et de sa souveraineté. J'ai déjà eu l'occasion de rappeler cette citation : « La plus grande liberté naît de la plus grande rigueur », disait Paul Valéry. Si le mot de rigueur peut avoir une connotation négative, il faut ici le comprendre non pas au sens d'orthodoxie budgétaire, mais de rigueur dans la gestion publique, pour qu'elle soit plus transparente, plus efficace et plus efficiente.

À bien des égards, notre pays se trouve aujourd'hui confronté à beaucoup d'interrogations et d'incertitudes. La trajectoire budgétaire pour 2019, définie à l'automne 2018 dans le projet de loi de finances, a été substantiellement modifiée par les décisions prises en fin d'année. Or, la prévision retenue dans la loi de finances pour 2019, portant le déficit public à 3,2% du PIB, n'intègre pas les mesures contenues dans la loi portant mesures d'urgence, adoptée ultérieurement, ce qui rend cette prévision incertaine. Elle repose par ailleurs sur un scénario macroéconomique arrêté en septembre dernier, fragilisé depuis par des évolutions conjoncturelles défavorables, dans le monde et en Europe.

Compte tenu de ces incertitudes, la trajectoire retenue en loi de finances initiale, comme dans la loi de programmation pour les années à venir, mérite sûrement d'être rapidement actualisée afin d'y intégrer l'impact de ces dispositions nouvelles et celui de la dégradation de la conjoncture.

Au-delà, il reste possible de répondre aux attentes qui se sont exprimées, sans renoncer aux engagements pris devant les Français et sans renoncer à l'effort de redressement des comptes publics.

Pour cela, pour alléger le poids de la fiscalité, comme pour financer des mesures nouvelles sans recourir au déficit, notre pays doit parvenir à améliorer l'efficacité et l'efficience de ses dépenses.

En la matière, les marges sont importantes.

L'addiction à la dépense

Je le dis souvent : notre pays souffre en effet d'un douloureux paradoxe. Il dépense en moyenne bien plus que ses voisins pour financer ses services publics – nous y consacrons en effet près de 56%

de la richesse annuelle que nous produisons. Et pourtant, la performance de ces services n'est pas toujours à la hauteur de tels moyens, comme si, en la matière, s'appliquait une loi des rendements décroissants. Le niveau actuel de nos dépenses devrait pourtant permettre à notre pays de bénéficier de bien meilleurs services publics.

Comment en est-on arrivé là ? Par une certaine addiction à la dépense. Par un refus d'évaluer, pendant longtemps, les politiques publiques qui sont mises en œuvre et de tenir compte de celles qui existent déjà. Par une trop longue indifférence aux résultats de l'action publique – indifférence d'autant plus forte que, pendant longtemps, elle a pu être financée, cette action publique, par l'augmentation substantielle de la dette sans que celle-ci ne se traduise par un accroissement de la charge, bien au contraire.

De longue date, il perdure en France l'idée que l'augmentation des dépenses publiques améliore nécessairement le fonctionnement des services publics et la satisfaction de nos concitoyens. C'est oublier que tout n'est pas qu'une question de moyens ; cela peut l'être – bien sûr – mais les questions d'organisation, de fonctionnement, de répartition des ressources sont aussi essentielles.

Face à cette addiction à la dépense, les pouvoirs publics, comme le législateur, n'ont trop souvent accordé qu'une attention limitée à l'analyse de la performance des moyens publics. Je pense ainsi au temps longtemps réduit consacré à l'examen par le Parlement de la loi de règlement et à l'exécution de la loi de finances.

Cette situation est loin d'être inéluctable. C'est notre conviction. Cet état d'esprit commence d'ailleurs à changer – et nous nous en réjouissons. Le Sénat et l'Assemblée nationale, au travers des initiatives de leurs commissions des finances, accordent désormais plus de temps à l'examen de l'exécution du budget et à celui de sa performance.

Au cours de nos instructions, nous constatons également les efforts réalisés dans de nombreuses administrations pour engager des transformations courageuses. Nous voyons le mérite, l'enthousiasme et le dévouement des agents du service public. Et ceci nous pousse à l'optimisme.

Certains de nos travaux sont d'ailleurs l'occasion de mettre en lumière de bonnes pratiques : ici, un dispositif de redistribution efficace, là, le redressement financier d'un établissement en difficulté, ailleurs encore, des économies réalisées grâce à la réorganisation d'un service public.

Il reste cela dit encore beaucoup, tellement à faire.

Accélérer et concrétiser l'indispensable démarche de transformation de l'action publique

Les circonstances actuelles imposent, non pas de freiner, mais d'accélérer et de concrétiser l'indispensable démarche de transformation de l'action publique, non pour le plaisir de transformer, mais pour un service public plus performant encore.

Pour ce faire, les possibilités existent ; elles sont multiples.

Du côté des recettes, des marges existent, en remettant par exemple à plat les trop nombreuses niches fiscales et sociales qui grèvent nos ressources. Les situations de rente créées parfois et qui nuisent à l'équité du prélèvement de l'impôt méritent, à ce titre, d'être réexaminées dans les meilleurs délais. La lutte contre toutes les formes de fraude peut aussi vraisemblablement être plus soutenue encore.

Du côté des dépenses, les juridictions financières mettent aussi en évidence dans leurs travaux de nombreuses pistes complémentaires : accélérer la transition numérique des services publics, réduire les effets d'aubaine induits par certains transferts sociaux, supprimer les doublons de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, rationaliser – sans dégrader leur qualité – l'organisation des services publics. Je pourrais continuer, mais vous renvoie plutôt à l'ensemble de nos publications.

La parution dans quelques jours du rapport annuel de la Cour illustrera encore la richesse de ce champ des possibles.

La difficulté de la tâche – que nous ne nions pas – constituera, j'en suis certain, un moteur d'action plutôt qu'un frein qui l'empêcherait. Pour reprendre ainsi les mots de Sénèque : « Ce n'est pas parce qu'une chose est difficile que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elle est difficile ». En la matière, monsieur le Premier ministre, votre volonté d'agir peut susciter notre optimisme, conscient que vous êtes que tarder à s'en saisir peut rendre les choses plus difficiles encore.

Monsieur le Premier ministre, Mesdames, Messieurs les ministres et les parlementaires, Mesdames, Messieurs les hautes personnalités présentes, Mesdames et Messieurs,

La fin d'année 2018 a conduit à l'expression d'attentes très fortes à l'égard de l'État, et plus généralement, des gestionnaires publics.

Au-delà des mesures immédiates, le Gouvernement a souhaité engager un débat de fond sur les réponses à apporter à ces fractures anciennes et

profondes. La parole est désormais aux Français dans le cadre du débat national que vient de lancer le Président de la République.

Les juridictions financières ont naturellement vocation à contribuer, dans l'exercice de leurs missions, à cet exercice. Au travers des travaux que nous réalisons – qu'ils concernent les thèmes retenus par le Président de la République ou d'autres politiques publiques – nous avons toujours le souci d'objectiver des constats, de formuler des recommandations concrètes et d'éclairer les conditions de leur mise en œuvre. Nous le conserverons d'autant plus cette année.

Quatre vœux

Pour conclure, je forme devant vous quatre vœux pour 2019 :

1. celui que nos travaux, en continuant d'alimenter le débat démocratique, renforcent la confiance de

nos concitoyens dans l'action publique et participent utilement à la réforme de notre pays ;

2. celui que les efforts de redressement de nos finances publiques et de transformation du service public permettent à notre pays de préserver sa capacité à faire des choix souverains dans un contexte de plus en plus incertain ;

3. celui que les agents publics gardent confiance, enthousiasme dans l'accomplissement des missions qui leur sont confiées ;

4. et celui, enfin et surtout dirais-je, que notre pays sache reconnaître, dans sa formidable diversité, la richesse de ses ressources, et de ses talents afin qu'il y puise, comme il l'a toujours fait, la capacité à se transformer, tout en demeurant fidèle aux valeurs qui fondent notre République.

Très bonne année à tous et à notre pays.

Je vous remercie.

■ Allocution de Gilles Johanet, Procureur général près la Cour des comptes¹

La refonte de la responsabilité des gestionnaires et des comptables publics

Monsieur le Premier ministre,

Je voudrais m'associer aux remerciements exprimés par le Premier président pour votre venue et votre écoute. Chacun ici mesure le privilège que vous nous faites.

Mesdames et Messieurs les ministres, les élus, les hautes autorités,

Je souhaite vous dire également combien le Parquet général de la Cour est honoré de votre présence, de votre fidélité pour la plupart d'entre vous et de l'intérêt que vous portez à nos travaux.

Monsieur le Premier président,

Mes chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Notre pays change, s'ouvre, donnant lieu pour nos concitoyens à promesses et craintes. Un débat est lancé pour éclairer les unes et apaiser les autres, et je souhaite ce matin contribuer au mouvement en évoquant devant vous la question de la refonte de la responsabilité des gestionnaires et des comptables publics.

Le projet de Philippe Séguin

Permettez-moi d'emblée de rappeler par quels propos Philippe Séguin, alors Premier président de la Cour des comptes, concluait un colloque consacré à ce sujet. En 2005 déjà, voilà plus de deux quinquennats :

« L'opinion publique ne supporte plus que la mauvaise gestion et les irrégularités dans l'utilisation de l'argent public demeurent, le plus souvent, sans sanctions personnalisées... Sans comptable, l'ordonnateur serait en première ligne en tant que responsable de toute dépense. Or nous sommes aujourd'hui confrontés à une tendance à la réduction du champ d'intervention des comptables publics...

« Le bilan des régimes de responsabilité du comptable public et des ordonnateurs hérités du passé, sans être nul, est bien maigre ou inadapté... Notre système de responsabilité financière, et plus largement notre conception des finances publiques, jadis modèle pour toute une partie de l'Europe et du monde, est aujourd'hui

¹ Les titres et intertitres sont de la rédaction de G&FP

devenu largement inexportable. Inexportable parce que byzantin, difficilement déchiffrable, et par surcroît peu efficace...

« Des réformes sont indispensables et urgentes. Faute de les mettre en œuvre, notre modèle sera de plus en plus déséquilibré et donc fragile... Les systèmes actuels de responsabilité en matière de finances publiques, alors même que leur existence est plus que jamais justifiée, sont coûteux, peu efficaces et parfois même carrément inéquitables.

Et Philippe Séguin de poursuivre :

« Pourrons-nous soutenir le regard du citoyen, quand nous lui expliquerons qu'il finance, par ses impôts, des magistrats pour juger des comptes - donc faire des procès à des chiffres - sans que ces magistrats disposent pourtant de la plénitude des attributions d'un juge?... »

Quelle clarté d'analyse ! Pourquoi, me direz-vous, revenir aujourd'hui sur un tel serpent de mer ? Le sujet a souvent été évoqué mais n'a jamais abouti aux réformes souhaitées. La réforme procédurale de 2008, celle du préjudice en 2011 n'ont pas réglé le cœur du problème. Et le projet de loi plus vaste porté par Philippe Séguin ne lui a politiquement pas survécu. Le système s'érode progressivement depuis fort longtemps. Il est devenu un intenable faux-semblant. Alors, pourquoi reprendre ce chantier en 2019 ? Et comment réussir ?

Une indispensable séparation des fonctions

Je voudrais commencer par aborder une question connexe à celle de la responsabilité des gestionnaires publics, une question en apparence plus modeste et que touchent plusieurs initiatives récentes de votre Gouvernement, M. le Premier ministre, à savoir celle de la séparation ordonnateur-comptable.

Ouvrons le champ, et attardons-nous un instant sur un récit qui a beaucoup pesé ces dernières années sur ce que le monde des entreprises appelle, en bon français, la « segregation of duties », à savoir les obligations de séparation des fonctions exécutives, financières, de surveillance des risques, de conseil et de contrôle.

À la veille de la Première Guerre mondiale, un Américain talentueux, fils d'immigrés norvégiens, crée sa propre société de contrôle des comptes et de la gestion des entreprises. Reconnu pour son exigence élevée en matière de qualité des comptes et intraitable sur les questions de probité, notre homme acquiert rapidement une solide réputation. La responsabilité des auditeurs, estime-t-il, s'exerce vis-à-vis des investisseurs, des actionnaires, et non des clients, des exécutifs.

Rapidement ses avis font autorité : combien d'entreprises réputées sont alors obligées de renoncer à un investissement ou font faillite, à la suite d'un audit qui juge leur gestion insuffisamment solide ou leurs comptes insincères ? La réputation de M. Arthur Andersen, car c'est de lui qui s'agit, est telle qu'on lui demande après le krach de 1929 de devenir le premier président salarié de la Bourse de New York. Ce qu'il refusera.

Puis la société Andersen croît, les dirigeants se succèdent, l'esprit du fondateur se perd lentement, l'impératif de croissance des profits l'emporte peu à peu sur la rigueur professionnelle et la déontologie. Et vous connaissez la suite. Il ne sera pas prêté attention à la demi-douzaine de sérieuses alertes dans les années 1990. En 2001, l'entreprise a un chiffre d'affaires de près de 10 milliards de dollars et emploie 85 000 agents dans une centaine de pays. Quelques mois après, scandale Enron oblige, il n'en reste rien. Immédiatement, sur fonds de krach boursier, la législation impose de nouvelles règles sur la comptabilité, la transparence financière et la responsabilité des dirigeants, aux États-Unis et dans le monde.

Mais quelques années plus tard, une deuxième vague de scandales, crise des « subprimes », faillite de Lehman Brothers et affaire Madov en tête, conduit à un nouveau renforcement des exigences. C'est la consécration du principe de séparation des fonctions, avec la distinction des tâches d'autorisation, de garde des fonds et valeurs, de tenue des comptes et de contrôles internes et externes. Au moins deux signatures indépendantes l'une de l'autre sont requises pour valider une opération. La lutte contre les conflits d'intérêts, la fraude et la corruption est au premier rang des préoccupations. Montent en puissance aux côtés du directeur général, CEO, les responsabilités du directeur financier, CFO, de plus en plus en prise directe avec le conseil d'administration et son comité d'audit, voire les actionnaires, mais aussi du directeur des risques, CRO, voire du directeur de la conformité, CCO.

En France comme dans les autres pays de l'OCDE, un arsenal se met progressivement en place, avec une succession de lois : sécurité financière en 2003, régulation bancaire et financière en 2010, séparation et régulation des activités bancaires en 2013, transparence, ou encore lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique en 2016 pour n'en citer que quelques-unes.

Dans le monde de la finance et des entreprises, le mouvement est donc clair : loin d'être ringarde, la séparation des fonctions de ce que dans le secteur public on appelle l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable ou encore le contrôleur est

une exigence de plus en plus élevée et structurante – et accessoirement de plus en plus contraignante pour les entreprises.

Alors, un mouvement inverse pourrait-il apparaître moderne, souhaitable, pertinent dans le secteur public ?

Je ne le pense pas. La séparation des pouvoirs, ici comme ailleurs, est indispensable pour préserver l'ordre financier public. Et même, comme l'avait souligné Montesquieu, l'équilibre des pouvoirs, ce qui suppose notamment de renforcer les prérogatives des agents publics qui jouent les rôles des CFO, CRO et autres CCO, donc de faire remonter le rôle du comptable en amont de la chaîne. A cette perspective, les esprits chagrins et les esprits courts, s'agitent.

Pourtant, souvenons-nous, le Président de la République déclarant, en avril 1959 : « l'Algérie de papa est morte » et il rajoute : « si on ne le comprend pas, on mourra avec elle ». Cette prophétie, à la veille d'un bouleversement total, s'est réalisée. Aujourd'hui à plus petite échelle, disons-le : « la séparation ordonnateur-comptable de papa, c'est fini et si on ne le comprend pas... »

Pourquoi refonder le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Il nous faut donc refonder cette séparation.

Le passage d'une culture de contrôle a priori des « managers » publics à une logique de responsabilisation a posteriori, l'exigence accrue de probité dans l'emploi des fonds publics comme les transformations liées à la révolution numérique appellent à repenser cette séparation et à réformer en profondeur les régimes de responsabilité des agents publics tout au long de la chaîne de décision.

Plus encore qu'en 2005, cette refonte est aujourd'hui rendue nécessaire par deux tendances de fond observées ces dernières années.

La première est liée à la révolution numérique. Dans le secteur public comme ailleurs, l'environnement numérique conduit, et c'est très souhaitable, à redéfinir les tâches. On assiste ainsi à une mutation silencieuse d'un régime binaire ordonnateur/comptable, que nous avons connu, vers une imbrication des responsabilités, un « workflow » où s'entremêlent des décisions d'engagement, d'attestation, d'ordonnancement, de contrôle et de paiement.

Des fonctions de vérification essentielles dans la chaîne de la dépense ou de la recette sont ainsi opérées par d'autres acteurs que le comptable, acteurs dont la responsabilité est peu ou pas mise en jeu.

À l'inverse, la responsabilité du seul comptable, placé en bout de chaîne, ne suffit plus à rendre compte du « bon emploi » des fonds tout au long du processus voire peut induire des effets pervers. A fortiori si le métier du comptable public, confiné pour l'essentiel au simple respect d'une nomenclature, devient très largement automatisable à l'ère de la révolution numérique, ou se vide de son contenu, comme le reconnaît décision après décision notre juge de cassation.

Je voudrais d'ailleurs rendre hommage ici au Conseil d'État, dont la sagesse exprimée par une succession d'arrêts nous aide à constater que lorsque le contrôle du comptable tombe, il ne reste que des apparences. Le juge financier sera-t-il le dernier à quitter le théâtre, et alors prié d'éteindre les lumières en sortant ?

La deuxième tendance de fond est liée à toute une série de réformes récentes de la gestion et de la comptabilité publiques : réduction des effectifs au sein du réseau des comptables publics, développement des services facturiers, expérimentation d'agences comptables dans la dernière loi de finances, avènement du compte financier unique. L'autonomie, sans même évoquer l'indépendance, du comptable d'une collectivité territoriale placé dans une agence dépendant d'un ordonnateur élu est à tout le moins de nature différente de celle que l'histoire nous a léguée. De même, le passage, lorsqu'il est opéré, à une comptabilité en droits constatés déplace le centre de gravité de cette chaîne vers l'amont : ce n'est plus le paiement, donc le comptable, mais l'engagement, la constatation des droits, donc l'ordonnateur, qui est clé.

Dès lors, s'il est considéré que la séparation des fonctions est un instrument essentiel de bonne gestion, publique comme, c'est maintenant reconnu, privée, il faut s'impliquer naturellement dans la redéfinition de la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics mais aussi, et peut-être même de façon prioritaire, redéfinir un champ d'intervention réel du comptable public, y compris en amont de la chaîne des opérations.

Comment moderniser la responsabilité des gestionnaires publics ?

Pour éviter les écueils du passé, je vois quatre principes cardinaux à cette indispensable modernisation de la responsabilité des gestionnaires.

Sélectivité

Le premier, c'est la sélectivité. La sélectivité des contrôles.

Les ressources publiques sont limitées – il est impossible de tout vérifier –, les enjeux et les risques sont multiples – il est impossible de tout maîtriser. Par conséquent, il faut prendre en compte le fait que toute prise de décision implique des choix, souvent courageux, audacieux – sans quoi, comme le dénonçait ici même il y a un an le Président de la République, « le système, si nous le laissons prospérer, conduira au triomphe des prudents, peut-être même des inefficaces ».

Il est essentiel de promouvoir, du gestionnaire au payeur, des pratiques d'analyse préalable des enjeux et des risques et de définition de plans de contrôles sélectifs, sur le fondement desquels ensuite puisse se fonder une politique de mise en jeu sélective des responsabilités par la juridiction financière.

Avant toute sanction d'un manquement, le juge devra porter une appréciation qualitative globale sur cette analyse des enjeux et des risques, et sur le plan de contrôle sélectif qui en découle, et s'assurer que les vérifications ont été effectuées en cohérence et sans méconnaître des risques essentiels ou de nature systémique.

Universalité

Le deuxième principe, c'est l'universalité. L'universalité des acteurs appelés à rendre compte. Établissons une égalité devant le risque...

Les opérations budgétaires et comptables impliquent un grand nombre d'intervenants, initiateurs, décideurs, appuis « métier » ou « support », vérificateurs, contrôleurs, payeurs. Prenant acte de cette situation, la loi devra redéfinir la compétence du juge financier non plus en fonction d'un acteur – le comptable public – mais des opérations accomplies tout au long de la chaîne de la dépense, de la recette et de la tenue des comptes publics, et ce quels qu'en soient les auteurs.

Une telle redéfinition sera de nature à limiter le risque d'une mise en jeu excessive de la responsabilité pénale, notamment au niveau des collectivités locales.

Et pourquoi ne pas inclure aussi, lorsqu'une assemblée délibérante s'est prononcée, la possibilité de mettre en jeu la responsabilité de la personne morale concernée ?

L'universalité, c'est aussi tirer les conséquences de l'utilisation de systèmes d'information financière complexes. Et demain la possibilité accrue qu'une partie des opérations, y compris la sélection des risques et la mise en œuvre de contrôles internes, résulte de programmes d'intelligence artificielle. Ces évolutions rendent critique le contrôle de la fiabilité des systèmes d'information financière, exigence au cœur de l'assurance d'un maniement

régulier des fonds publics. Il s'agit de garantir l'effectivité des actes retracés dans le système d'information, leur traçabilité, le respect des habilitations, l'intangibilité des opérations et la quérabilité des pièces dématérialisées à l'appui des opérations budgétaires et comptables. Une personne, dotée d'un degré suffisant d'indépendance, par exemple le comptable public dans un cadre redéfini, doit être responsable de la fiabilité du système d'information financière et en répondre, lui aussi, devant le juge financier.

L'universalité des acteurs appelés à rendre compte de leur gestion de l'argent public contribuera, comment ne pas le voir, à rétablir la confiance avec le citoyen.

C'est d'ailleurs affaire de cohérence, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son étude d'avril 2018, je cite :

« ... Alors que l'on souhaite responsabiliser les agents publics, il peut paraître contradictoire de maintenir un régime qui exonère de toute responsabilité financière les personnes sous l'autorité desquelles ces agents sont placés. C'est pourquoi il est proposé d'engager une réflexion sur le régime de la responsabilité financière de tous les ordonnateurs, y compris les ministres et les exécutifs locaux. Une telle réflexion pourrait être menée dans un cadre plus vaste portant sur l'évolution des attributions et des responsabilités entre des acteurs, ordonnateurs et comptables, des finances publiques. »

Sommation

Le troisième principe, c'est la sommation. Sommation qui doit devenir la suite de droit commun des contrôles touchant au respect de la règle de droit.

Un gestionnaire public doit pouvoir prendre des risques sans craindre qu'au premier écart, y compris pour une règle dont il ignorait qu'elle s'appliquait à lui, sa responsabilité personnelle soit mise en cause devant un juge.

Nous devrions nous inspirer de régimes de contrôle et de sanction récemment mis en place autour d'autorités indépendantes de régulation. Par exemple, l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation peut prendre des mesures de police administrative : d'une part la mise en garde à l'encontre de la poursuite de pratiques susceptibles de porter atteinte aux règles de bonne pratique de la profession concernée ; d'autre part la mise en demeure de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures en vue de se mettre en conformité avec les obligations auxquelles l'entité contrôlée est soumise. Elle dispose aussi, notamment si cette mise en demeure n'a pas été suivie d'effets,

d'un pouvoir de sanctions disciplinaires, graduées en fonction de la gravité du manquement.

La responsabilisation des gestionnaires et des comptables publics plaide, de la même façon, pour qu'une forme de sommation précède, à la diligence du ministère public, l'enclenchement d'une procédure juridictionnelle en cas de violation d'une règle de droit. Le gestionnaire ou le comptable public serait ainsi mis en garde, ou mis en demeure de se mettre en conformité par rapport à la loi, dans un délai défini, avant que le juge financier ne soit saisi. Sans que cela n'interdise, bien évidemment, dans les cas les plus graves ou lorsque les effets de l'irrégularité commise ne peuvent plus être corrigés, d'enclencher directement une procédure de sanction. Mais la voie juridictionnelle deviendrait l'exception.

Faute évitable

J'en viens au quatrième principe cardinal : la responsabilité, quand on sort du terrain de la régularité, ne devrait être mise en jeu qu'en cas de faute évitable.

Fréquentes sont les situations où le mauvais emploi de fonds publics ne relève pas, ou pas pour l'essentiel, de questions de régularité. La sanction par le juge financier de la faute de gestion permet d'appréhender de tels cas.

Le contentieux sur ce terrain gagne toutefois à être davantage objectivé. La loi devrait préciser qu'une responsabilité en l'absence d'irrégularité ne peut être mise en jeu que lorsqu'a été commis une faute au regard d'un risque évitable, compte tenu des connaissances que devaient avoir les acteurs, des grands principes de gestion, et de standards communément admis. Il ne s'agit pas de sanctionner la prise de risque ni l'audace. Il ne s'agit pas non plus de porter indirectement une appréciation sur des décisions politiques ou de se faire juge de l'opportunité. Il s'agit de mettre en jeu les responsabilités qui doivent l'être quand un préjudice grave pour la collectivité publique a résulté d'imprudences répétées, d'incompétences inacceptables, d'insincérités manifestes.

Il n'est pas possible de continuer à classer des affaires où, pour évoquer des exemples récents, des gestionnaires publics ont, sans commettre formellement d'irrégularité, conduit à l'échec des projets informatiques de plusieurs centaines de millions d'euros. Ne pas s'entourer des compétences nécessaires, ne pas écouter les alertes claires qui leur étaient faites, ne pas mettre en place les garde-fous les plus élémentaires qui leur auraient permis d'éviter l'essentiel des difficultés sont autant de fautes graves au regard de risques évitables. Nos concitoyens n'acceptent plus que

de telles situations, dénoncées par la Cour des comptes, rapport après rapport, ne soient pas suivies de sanctions appropriées – personnalisées, disait Philippe Seguin.

Implications pour la Cour des comptes

Sélectivité des contrôles, universalité des acteurs appelés à rendre compte, sommation avant sanction, faute évitable, nous tenons là, je crois, tous les ingrédients d'un retournement de perspective porteur d'avenir, susceptible de redonner confiance à nos concitoyens tout en tenant compte du caractère limité des ressources publiques et de la nécessité de ne pas stériliser la liberté du gestionnaire.

J'ai bien conscience, et je terminerai par cela, que dans un tel système il ne pourra y avoir deux juges financiers de première instance. Il faudra choisir entre maintenir la Cour des comptes ou la Cour de discipline budgétaire et financière. Dans ce cas, on maintiendra, je pense, la Cour des comptes.

Elle-même devra, pour éviter les risques de préjugement, s'inspirer de l'organisation mise en place au Palais royal, en distinguant formations administratives, qui délibèrent sur les rapports publics, et formations du contentieux. De même dans les chambres régionales et territoriales des comptes. Veiller à ce que les magistrats financiers continuent, pour ne pas être coupés des réalités et à même de comprendre les contraintes des gestionnaires, d'exercer à la fois des fonctions d'audit ou d'évaluation et des fonctions juridictionnelles.

Enfin je suis favorable, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme y pousse, à l'instauration d'un second niveau de juridiction y compris pour les affaires que jugera la Cour en première instance. Il en va de l'égalité des justiciables. Une formation d'appel pourra d'ailleurs aisément être constituée au sein même de la Cour des comptes. Le rôle de cassation du Conseil d'État s'en trouvera renforcé.

Ces réflexions peuvent très rapidement, Monsieur le Premier ministre, Mesdames et Messieurs les ministres et les parlementaires, être traduites dans un projet de loi, nous y sommes prêts. La France a besoin de cette réforme. Elle marquera la volonté de renouer la confiance entre la sphère publique et nos concitoyens, de veiller au bon emploi de cette ressource rare que constitue l'argent des contribuables, et de responsabiliser enfin les agents publics.

Après tout, les contes d'Andersen se terminent parfois bien...

Tel est le vœu que je formule, aujourd'hui, au bénéfice de tous. ■