

La Cour des comptes à couteaux tirés avec le gouvernement

PAR LAURENT MAUDUIT
ARTICLE PUBLIÉ LE MERCREDI 6 MARS 2019

La Cour des comptes est inquiète de la réforme du gouvernement, qui va modifier le rôle des comptables publics, mais aussi le sien. Dans une note, que révèle Mediapart, le premier président de la juridiction financière se dit favorable à des évolutions mais conteste les orientations principales du premier ministre.

La Cour des comptes est inquiète de la réforme que prépare le gouvernement depuis plusieurs mois et qui va modifier en profondeur le rôle des comptables publics mais aussi bouleverser ses propres prérogatives. Dans une note, que révèle Mediapart, le premier président de la juridiction financière, Didier Migaud, se dit favorable à des évolutions mais conteste les choix principaux de Matignon. Ce qui risque de ne pas améliorer les relations entre la Cour des comptes et le pouvoir, déjà passablement dégradées.

En date du 17 juillet 2018, ce document est une lettre de Didier Migaud adressée au procureur général de la juridiction financière, Gilles Johanet, ainsi qu'aux différents présidents de chambres de l'institution. Dans sa lettre, l'auteur rappelle aux principaux responsables de l'institution que « *dans le cadre des travaux du comité d'action publique 2022* », piloté par le gouvernement pour réformer l'État, une réflexion a été lancée pour modifier de manière radicale « *le régime de responsabilité des gestionnaires publics* ».

En plus de sa lettre, Didier Migaud adresse aux responsables de la Cour des comptes une note pour les inviter à un débat collectif afin que cette dernière définisse une doctrine commune face au gouvernement. « *Élargies à l'organisation de la fonction financière et comptable au sein de l'État et des collectivités territoriales, ces réflexions, non définitives à ce jour, invitent à une modification en profondeur du rôle et des responsabilités des différents acteurs (ordonnateurs et comptables) avec de possibles conséquences sur les missions mêmes*

des juridictions financières. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de rappeler les principes fondateurs de notre ordre public financier, tout en examinant leur nécessaire adaptation aux évolutions de l'administration et aux exigences croissantes d'efficacité et de transparence auxquelles doivent répondre les gestionnaires publics. Afin d'arrêter sur ces sujets une position partagée, et que cette position puisse être portée dans les débats à venir et à l'occasion des échanges avec le Gouvernement, je souhaite que la conférence des présidents, réunie à l'issue du séminaire du 23 juillet prochain, puisse examiner les propositions contenues dans la note jointe », écrit-il.

Voici donc cette lettre, ainsi que la note qu'il a soumise à la réflexion de sa maison :

À l'époque où Didier Migaud écrit ces lignes, le gouvernement n'a pas encore dévoilé le détail de la réforme qu'il envisage pour les comptables publics, et par ricochet pour la Cour des comptes. Édouard Philippe ne lèvera le voile sur ces orientations que le 29 octobre 2018, à l'occasion du deuxième « *Comité interministériel de la transformation publique* » – **on peut les consulter ici**. Mais le premier président de la Cour des comptes a visiblement été tenu informé des pistes qui étaient déjà explorées. Et par avance, il dit tout le mal qu'il pense de la réforme gouvernementale – même s'il ne conteste pas que des évolutions ou des modernisations sont indispensables.

Lorsque l'on compare les philosophies des deux positions en présence, celle que défend le premier ministre Édouard Philippe et celle de la Cour des comptes, le constat saute aux yeux : elles sont radicalement antagoniques. Comme Mediapart l'a récemment détaillé ([lire ici](#)), le souhait du gouvernement est que la gestion publique se rapproche le plus possible de la gestion privée et que l'État soit piloté à la manière d'une entreprise. Dans cette logique, le gouvernement prépare une réforme qui va modifier le rôle des comptables publics.

Gérer l'État comme une entreprise

Comme nous l'expliquions dans notre précédente enquête, c'est effectivement une réforme d'une considérable importance que le gouvernement veut mettre en œuvre mais comme elle va prendre des apparences passablement techniques, on n'y a vu pour l'instant que du feu. À la fin du mois d'octobre dernier, le premier ministre a en effet annoncé une modification du rôle des comptables publics. Et sur le moment, le sujet n'a passionné personne, sauf quelques rares spécialistes.

C'est pourtant un tort car la refonte pourrait avoir une considérable importance, allant jusqu'à remettre en cause la fonction historique de la Cour des comptes. De fait, quand Édouard Philippe a présenté, le 29 octobre 2018, son projet, personne ne s'est attardé sur le fait que, dans le lot des mesures annoncées, figurait une prochaine réforme des fonctions des comptables publics. Affreusement technique, le dossier n'a retenu l'attention de presque aucun média et est tombé aussitôt aux oubliettes.

Il suffit de lire ce que le gouvernement a annoncé ce jour-là pour comprendre pourquoi la réforme n'a retenu l'attention de presque personne : *« Une refonte complète de notre cadre de gestion vise à terme la suppression de tous les contrôles a priori ; une plus grande responsabilisation de l'ordonnateur et la suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable ; la transformation de la mission du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) ainsi que celle du contrôleur budgétaire régional (CBR) en contrôleur de gestion ; ou encore la mise en œuvre d'une rémunération variable en fonction de critères de bonne gestion financière »*, explique le site du gouvernement. Ces indications sont détaillées dans **un autre document que l'on peut consulter ici**.

Trop compliqué ! Trop jargonnant ! L'annonce de la réforme des fonctions des comptables publics est donc passée totalement inaperçue. Qui sait que de très longue date en France, il y a en matière de dépense publique deux fonctions distinctes, celle de l'ordonnateur, qui juge de son opportunité, et celle

du comptable public, qui veille à sa régularité ? Qui donc a compris qu'Édouard Philippe voulait en finir avec cette séparation, au prétexte de responsabiliser les ordonnateurs – et donc au risque de fragiliser la surveillance et le contrôle ? Qui a compris que les fonctions mêmes de la Cour des comptes, qui a notamment la charge de contrôler les comptes publics, en seraient fortement affectées ? Pas grand monde. De débat public, il n'y a donc pas eu. Et pourtant, c'est un bouleversement très important de la vie publique qui se dessine, qu'il faut savoir décrypter. D'autant que depuis les annonces du premier ministre, la mise en œuvre de la réforme se précise et pourrait intervenir dans les prochains mois.

Comme on s'en doute, ce dynamitage de l'ordre public financier, conduisant à la *« suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable »*, n'a pourtant pas échappé à la Cour des comptes. C'est donc l'intérêt de la note de Didier Migaud : elle détaille par le menu tous les dangers de la réforme en gestation.

Dans cette note, qui est assassine pour le premier ministre, Didier Migaud rappelle, pour commencer, le « B.A.BA » du fonctionnement des finances publiques dans une démocratie : *« Élément essentiel de l'ordre public financier, la responsabilité des gestionnaires et la possibilité de sa mise en jeu participent directement de la confiance de nos concitoyens dans l'action publique et dans ceux qui en ont la charge. Elles répondent à l'exigence de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel "la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration". Fondé sur des principes anciens, notre régime de responsabilité distingue les deux acteurs centraux de l'exécution de la dépense publique : d'un côté, l'ordonnateur qui prescrit les dépenses et les recettes et, de l'autre, le comptable public qui manie les deniers publics et qui, après avoir exercé son contrôle sur les actes de l'ordonnateur, encaisse les recettes et procède au paiement. Chacun de ces acteurs obéit à un régime de responsabilité qui lui est propre. »*

Didier Migaud se montre donc ouvert à des évolutions, mais il souligne bien que celles-ci ne doivent pas remettre en cause cet ordre public financier, pas plus que le régime de responsabilité des comptables – tout au contraire : « *Ce système apparaît aujourd'hui perfectible, poursuit le premier président de la Cour des comptes. En effet, les juridictions financières appellent de leurs vœux de longue date l'élargissement des marges de manœuvre et de l'autonomie des gestionnaires publics, par un retour notamment à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, afin que ceux-ci puissent s'engager sur leurs résultats, tout en assumant la part de risque inhérente à leurs fonctions. Mais cet élargissement a un corollaire : la rénovation du système de responsabilité financière afin de sanctionner à un juste niveau et de manière réaliste les fautes de gestion et les manquements aux règles budgétaires et comptables. Ainsi, le régime de responsabilité des comptables pourrait encore évoluer et gagner en efficacité, dans la continuité des réformes conduites en 2008 et 2011, à travers notamment une prise en compte effective des conditions d'exercice de la fonction comptable. Quant à la responsabilité des ordonnateurs, elle est mise en jeu devant une juridiction (la Cour de discipline budgétaire et financière) qui voit échapper à sa compétence un nombre important de gestionnaires publics (notamment les ordonnateurs locaux), ce qui se traduit, pour les gestionnaires concernés, soit par l'absence de mise en jeu de leurs responsabilités, soit par une mise en jeu devant le juge judiciaire, avec le risque d'une pénalisation systématique de la gestion publique. Cette évolution doit également permettre un meilleur partage des responsabilités entre les gestionnaires publics et les comptables publics. Dès lors, il convient de s'interroger sur la pertinence et*

l'efficacité du système existant et sur les modalités de son adaptation aux évolutions de l'administration, confrontée à des exigences croissantes en termes d'efficacité, de transparence, ainsi qu'aux enjeux de la numérisation et de la dématérialisation. »

En bref, pour Didier Migaud, cette séparation historique entre l'ordonnateur, qui juge de l'opportunité d'une dépense, et le comptable, qui vérifie sa régularité puis qui l'engage, peut être « *aménagée* », mais sûrement pas remise en cause. Plus loin, il dit aussi que « *la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables devant le juge des comptes* » constitue « *une garantie à maintenir* ». Le premier président détaille ensuite plusieurs scénarios possibles pour aménager ce système de responsabilité personnelle du comptable.

Didier Migaud fait même des suggestions fortes. L'une d'elles en particulier retient l'attention : « *Une infraction de manquement grave et répété dans l'exécution des mesures de redressement pourrait être créée lorsque les gestionnaires, par leur action, portent atteinte au fonctionnement normal de la collectivité et altèrent durablement sa situation budgétaire et financière* », écrit-il.

Mais la bonne volonté qu'affiche Didier Migaud, pour convaincre le gouvernement que sa maison est prête à des évolutions, même fortes, ne change rien au constat de fond : la Cour des comptes d'un côté, Matignon et l'Élysée de l'autre, ne sont pas du tout au diapason. Et comme par surcroît, Emmanuel Macron a pris en grippe Didier Migaud, il n'y a aucune raison que cela s'arrange. On aurait tort pourtant de réduire ce débat à une question d'hommes. Car comme le suggère la note, sous la réforme en préparation, c'est un petit peu de la Déclaration des droits de l'homme qui est en balance...