

Séance solennelle
de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française



Mardi 14 décembre 2010



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



Monsieur le secrétaire général représentant le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française,

Monsieur le Président de la Polynésie française,

Monsieur le vice-président de l'Assemblée de la Polynésie française,

Messieurs les Parlementaires,

Mesdames et messieurs les ministres de la Polynésie française,

Mesdames et messieurs les élus,

Mesdames et messieurs les magistrats, hauts fonctionnaires, responsables universitaires et officiers supérieurs,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous dire ma joie d'être parmi vous aujourd'hui.

Mon séjour en Polynésie – le premier – est court, trop court sûrement. Mais cette brièveté n'a d'égale que son intensité, sa richesse et la chaleur de l'accueil qui m'a été réservée depuis mon arrivée.

De tout cela bien sûr je souhaite remercier celles et ceux que j'ai rencontré depuis presque 48h et en particulier le président, les magistrats et le personnel de la chambre territoriale des comptes, ainsi que M. le Secrétaire général du Haut-Commissariat et les personnalités élues qui m'ont accueillies depuis mon arrivée.

Je m'associe également au président BASSET pour remercier celles et ceux qui nous font l'honneur de leur présence aujourd'hui.

Seul le prononcé fait foi

Je salue la présence des hautes personnalités, venues nombreuses pour assister à cette audience. Croyez bien Mesdames et messieurs que nous y sommes particulièrement sensibles. J'y vois le signe de l'intérêt que vous portez aux travaux de la juridiction et la marque des relations de confiance et d'estime réciproque tissées par la chambre de Polynésie au fil du temps.

J'adresse enfin un salut particulier à Monsieur le Président de Chambre, représentant le Premier Président de la Cour d'appel de Papeete et Monsieur l'avocat général représentant le Procureur général près ladite Cour, retenus par une réunion importante en métropole, que je remercie de nous accueillir aujourd'hui à la Cour d'appel.

=0=

Ma visite intervient presque deux ans jour pour jour après le déplacement en Polynésie de mon prédécesseur, Philippe SÉGUIN et à quelques jours du premier anniversaire de sa disparition. Je souhaite bien sûr saluer sa mémoire et avoir une pensée émue pour lui. Je sais qu'il avait gardé de son voyage en Polynésie un souvenir très fort, empreint de souvenirs personnels, et je ne doute pas qu'il aurait eu grand plaisir à se trouver parmi vous aujourd'hui, pour cette audience solennelle un peu particulière.

En effet, vous l'avez dit Monsieur le Président, nous célébrons aujourd'hui le 20^{ème} anniversaire de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française et le 10^{ème} anniversaire de son installation à Papeete. Je tenais tout particulièrement à venir en Polynésie pour cette célébration.

20 ans, me direz-vous, c'est bien peu à l'échelle de nos institutions républicaines. Mais c'est aussi beaucoup, en tout cas si l'on en juge à l'aune du travail fourni par la chambre depuis 1990. Depuis 2000 devrais-je dire plutôt, puisqu'il a fallu 10 années avant que la chambre territoriale de Polynésie ne s'y installe effectivement.

Vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, l'activité de la chambre au cours de ces années a été considérable : près de 600 jugements, dont 80 gestions de fait, plus de 130 rapports d'observations définitives et, déjà, une vingtaine d'avis budgétaire.

Au-delà des statistiques, ce qui compte surtout c'est la variété des thèmes traités et des organismes contrôlés. Je ne reviens pas en détail sur ce qui a été dit par le Président Basset et le procureur financier. Mais, même s'il reste encore de nouveaux sujets à explorer, c'est une large palette des activités publiques et parapubliques en Polynésie française qui ont été vues par la chambre.

C'est un résultat que je tiens bien sûr à saluer et qui a été rendu possible grâce à l'investissement de tous. Magistrats, assistants de vérification, personnels administratifs et de soutien, chacun y a pris sa part. Par leur expertise, leur souci constant d'impartialité – et leur courage aussi – ils contribuent à ce que la chambre s'impose comme un acteur de la gestion publique locale, souvent écouté, parfois craint, mais toujours respecté.

En faisant le bilan de ces 20 premières années d'activité, j'ai la conviction, comme vous Monsieur le Président, que la chambre de Polynésie contribue directement, à son niveau et avec les moyens qui lui sont propres, à l'amélioration de la gestion publique.

Car c'est bien là la finalité de nos contrôles.

Seul le prononcé fait foi

Bien sûr, nous devons dire et sanctionner les irrégularités et les erreurs de gestion. Cette juridiction a su le faire au fil des ans, chaque fois que cela a été nécessaire, avec objectivité et intransigeance.

Mais la déclaration de gestion de fait, l'engagement de poursuites pénales, le renvoi devant la cour de discipline budgétaire et financière ne constituent pas une fin en soi.

La chambre territoriale, les magistrats qui la composent et les personnels qui contribuent à son action ne sont pas là « que » pour épinglez ni pour constituer un tableau de chasse.

Au-delà de cela, leur action toute entière est orientée vers une mission la plus grande, la plus noble : celle de veiller au bon usage des deniers publics. Celle d'apporter un éclairage global et pertinent sur l'état des finances publiques et sur les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les politiques publiques. Celle d'éviter que les irrégularités ne surviennent plutôt que de le relever *a posteriori*.

Ma conviction profonde est que le contrôle ne doit pas seulement sanctionner. Il doit aussi, et surtout, être utile.

Utile aux pouvoirs publics, qui doivent être en mesure d'effectuer des choix éclairés. De pouvoir s'appuyer sur une expertise objective pour arrêter les orientations stratégiques et prendre les décisions qui leur incombent.

Utile aux élus, aux gestionnaires, qui sont en droit d'attendre de nos contrôles des recommandations concrètes, des propositions réalistes d'amélioration de la gestion publique mais également une expertise pertinente sur les politiques de plus en plus complexes qu'ils ont la charge de mettre en œuvre.

Utile aux citoyens, dont le droit à l'information sur les finances et la gestion publique est désormais inscrit dans la Constitution et qui, de plus en plus, réclament transparence et responsabilisation.

Les juridictions financières ont le devoir de répondre à l'ensemble de ces attentes.

C'est un critère de pertinence et de légitimité de leurs travaux.

C'est leur mission.

C'est aussi une façon de répondre aux difficultés financières auxquelles beaucoup de pays et de territoires sont confrontés. La France, la Polynésie en font partie. D'autres que moi ont fait le constat d'une situation durablement et structurellement dégradée et le diagnostic est aujourd'hui, je le crois, unanimement partagé.

La crise économique, l'endettement, les difficultés de trésorerie, tout cela pèse sur la capacité à accompagner le développement et à soutenir les initiatives porteuses d'emploi et de croissance. Il est nécessaire et urgent d'y apporter des réponses appropriées.

Bien sûr, le pouvoir politique a la responsabilité éminente et c'est aux pouvoirs publics de prendre les décisions qui s'imposent.

Si les juridictions financières s'interdisent de franchir la limite de l'opportunité – et je

sais, Mesdames et messieurs les élus – pouvoir compter sur votre vigilance pour nous signaler lorsque nous nous aventurons sur ce terrain – elles ont aussi leur part à prendre dans cet effort de redressement.

Vous pouvez donc compter sur notre appui, sur l'appui de la chambre territoriale et de ses magistrats pour vous accompagner dans cette période difficile et pour mettre en œuvre l'ensemble des compétences dont elle dispose pour favoriser l'émergence de solutions réalistes et appropriées.

=0=

Malgré nos efforts constants pour favoriser une démarche constructive et faire en sorte que nos contrôles apportent une réelle plus-value du point de vue de la gestion publique, nous savons bien que l'annonce de l'ouverture d'un contrôle par la chambre territoriale des comptes de Polynésie – mais c'est le cas pour toutes les juridictions financières – est facteur d'interrogation, voire d'inquiétude.

Un contrôle de la chambre, c'est une contrainte, une surcharge de travail pour les services.

C'est un fait, personne n'aime spontanément être contrôlé.

Pourtant, c'est un mal nécessaire. Et qui n'est aucunement contradictoire avec le respect du principe d'autonomie des pouvoirs et des territoires. Bien au contraire : l'analyse objective des comptes et de la gestion des organismes publiques par un contrôleur externe indépendant du pouvoir politique est une garantie fondamentale de transparence et de démocratie. C'est également un facteur de responsabilisation des gestionnaires publics, qu'ils soient élus ou fonctionnaires.

En cela, la mission des juridictions financières et, singulièrement, de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française est essentielle.

Elle est le signe d'une certaine maturité politique et institutionnelle.

Renoncer à l'accomplissement de notre mission ou ne plus nous avoir les moyens de la remplir convenablement serait un recul de la démocratie, une atteinte particulièrement dommageable à l'équilibre des pouvoirs publics et une remise en cause du droit à l'information et à la transparence sur la gestion publique auquel tout citoyen a droit.

Il est important de poursuivre le travail qui a été fait ces dernières années, en approfondissant des domaines encore peu explorés et en s'appuyant sur la totalité des outils et compétences dont dispose la chambre. J'assure la chambre territoriale de mon soutien dans cette tâche ardue mais nécessaire.

=0=

Mesdames et messieurs, je suis venu en Polynésie pour découvrir, pour entendre et pour apprendre. Pour comprendre aussi ce que sont les particularités de ce Pays du bout du monde, les difficultés auxquelles il est confronté et les atouts – nombreux – qu'il a à faire valoir.

Dans la position institutionnelle qui est la mienne aujourd'hui, je suis également

Seul le prononcé fait foi

porteur d'un message, qui concerne chacune et chacun d'entre nous : vous ne serez pas surpris, c'est le même que celui qui vous a été délivré il y a un peu moins de deux ans de cela par mon prédécesseur, le 7 janvier 2009. Philippe SEGUIN s'exprimait ainsi :

« L'argent public, ça n'est pas l'argent de personne. L'argent public, c'est l'argent de tout le monde (...) Cet argent, il faut l'utiliser avec soin, un soin jaloux, un soin permanent, avec un respect quasi religieux, avec prudence et à bon escient... Cet argent, on ne peut pas en faire n'importe quoi. Toute dépense doit être régulière, cela va sans dire. Mais aussi et surtout, (...) toute dépense doit être réellement utile, utile à la collectivité ».

Ce faisant, Philippe SÉGUIN rappelait un principe essentiel.

Un principe qui doit chaque jour, en permanence, guider l'action de tous, élus, fonctionnaires, gestionnaires, représentants de l'Etat et pouvoirs publics locaux.

Un principe qui, toujours, guide l'action des juridictions financières, quel que soit le territoire sur lequel s'exerce leur action.

Car, vous l'avez dit Monsieur le président, en Polynésie, comme sur tout le territoire de la République, *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».*

Mais cette obligation de « rendre compte » et de veiller à la bonne gestion des deniers publics, est avant tout une responsabilité partagée. Elle incombe aussi, et peut-être avant tout, aux gestionnaires publics.

Ma conviction est qu'une gestion publique encore plus efficiente et plus transparente est sans doute une des meilleures réponses à apporter aux difficultés financières que traversent aujourd'hui notre pays et aussi bien sûr la Polynésie.

Se donner les moyens de mesurer l'impact des politiques publiques en mettant en place des indicateurs pertinents, c'est une façon de s'assurer que les ressources sont allouées là où elles sont le plus nécessaires, là où leur valeur ajoutée sera la plus forte. De lutter aussi contre les gaspillages et d'identifier les sources d'économies les plus pertinentes.

S'assurer que les dispositifs de contrôle interne fonctionnent convenablement, c'est une façon de se prémunir contre les irrégularités et les erreurs de gestion.

Donner toutes les garanties que les restitutions comptables et budgétaires sont fiables et sincères, c'est une façon de rassurer les investisseurs et les « prêteurs », et donc de disposer des moyens nécessaires à un coût raisonnable.

De tout cela dépend aussi la réussite de l'œuvre collective de redressement des finances publiques dans laquelle l'Etat comme le territoire doivent s'engager.

A cet égard, je salue les initiatives prises par les pouvoirs publics locaux et nationaux, qui, s'inspirant notamment des objectifs et principes posés par la LOLF, se sont efforcés depuis 2007 d'améliorer la transparence sur la gestion de la collectivité de Polynésie et de donner à l'Assemblée de Polynésie les moyens de mieux exercer son contrôle sur les finances de la collectivité.

Les juridictions financières sont attentives aux efforts ainsi faits et cette attention a été

illustrée à deux reprises par des insertions au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « la gestion des fonds publics par la Polynésie française ».

Les travaux conduits à ces occasions par la chambre territoriale ont mis en évidence les progrès réalisés.

Ils ont aussi montré le chemin restant à parcourir, pour permettre notamment d'améliorer la connaissance des moyens dont dispose la collectivité et la mesure de leur impact.

Vous le savez, les juridictions financières sont de plus en plus attentives aux suites données à leurs recommandations. La Polynésie ne fait pas exception à ce principe et, le moment venu, la chambre territoriale aura à examiner dans quelles conditions les préconisations qu'elle a formulée auront, ou non, été suivies d'effet.

Nous ne manquons pas de souligner les progrès accomplis. Mais si nous constatons que les efforts faits sont restés insuffisants, nous le disons de la même manière, dans le respect bien sûr des compétences et prérogatives de chacun, sachant que le dernier mot reste au suffrage universel et à ses représentants, mais eux-mêmes éclairés par nos constats et avis.

Alors que nous nous apprêtons à célébrer en métropole les 10 ans de la LOLF, et à la suite du choix que vous avez fait de vous inspirer à votre tour des grands principes qu'elle pose. Je formule le vœu que chacun trouve matière à répliquer les meilleures pratiques et sache prendre en compte l'expérience accumulée pour éviter les écueils auxquels l'Etat français lui-même a pu être confronté. Nous aurons ainsi, collectivement, fait œuvre utile.

=0=

Mesdames et messieurs, les juridictions financières sont diverses, parfois très éloignées les unes des autres. Mais elles forment un tout. Et, partout, nous avons la même mission et le devoir de répondre aux mêmes attentes.

Cela induit une double obligation.

La première de ces obligations est la mienne, celle du chef de corps des juridictions financières.

Elle vise à donner à toutes les juridictions, où qu'elles se trouvent, les moyens matériels et humains de remplir la plénitude de leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes. J'y serai attentif.

La deuxième obligation est plus collective.

Elle consiste à nous permettre d'atteindre l'exigence de professionnalisme, d'efficacité et de qualité de nos travaux que celles et ceux que nous contrôlons sont en droit d'attendre.

C'est notamment pour répondre à cette double ambition que mon prédécesseur, Philippe SEGUIN, a initié une profonde réforme des juridictions financières, répondant ainsi à une demande exprimée par le Président de la République en novembre 2007. A mon tour, je me suis inscrit dans cette démarche, reprenant à mon compte les grands objectifs du projet de loi adopté par le Conseil des ministres en octobre 2008 tout en suggérant quelques modalités différentes.

Seul le prononcé fait foi

En particulier, j'attache une très grande importance à ce que l'ensemble des juridictions financières puisse bénéficier des moyens appropriés à l'exercice de leurs missions, de toutes leurs missions.

Dans cette perspective, je souhaite que les moyens dont disposent aujourd'hui les chambres régionales et territoriales des comptes soient aujourd'hui globalement maintenus et demain renforcés.

Nous avons réussi à préserver notre plafond d'emploi dans le cadre du prochain budget triennal. Dans le contexte actuel, c'est une très grande satisfaction.

Il nous faut maintenant réussir à pourvoir ses emplois et, en particulier, nous efforcer de combler le déficit de magistrats auquel sont confrontées la plupart des chambres régionales et territoriales. Pour y parvenir, je soutiens la mise en place d'un concours de recrutement complémentaire, à l'image du dispositif existant pour les tribunaux administratifs. J'ai bon espoir d'obtenir satisfaction et je souhaite qu'il soit opérationnel dans les meilleurs délais.

Je suis également très attentif à ce que nous soyons en mesure de répondre demain encore mieux qu'aujourd'hui aux attentes - nombreuses - que les pouvoirs publics placent en nous.

Je souhaite ainsi que le rôle de la Cour en matière d'évaluation des politiques soit traduit dans la loi et que nous disposions sans tarder des ressources et des procédures qui nous sont indispensables pour satisfaire les demandes du Parlement et du gouvernement en la matière.

Il me paraît tout aussi indispensable que les régimes de mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics et des comptables publics soient modernisés, dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité.

Un autre enjeu fondamental de la réforme – qui, il est vrai, ne concerne pas la chambre territoriale de Polynésie et sur lequel je ne m'attarderai donc pas – consiste à repenser notre organisation territoriale, dans un souci d'optimisation des ressources allouées aux juridictions financières et d'efficacité renforcée.

Surtout, la réforme des juridictions financières doit impulser une dynamique de modernisation et de professionnalisation accrue dans laquelle la chambre territoriale des comptes de Polynésie trouvera bien sûr toute sa place.

Cette dynamique bénéficiera, cela va de soi, à l'ensemble des personnels.

Mais c'est aussi à vous, Mesdames et messieurs les élus et gestionnaires, qu'elle doit profiter.

Bien sûr, toutes les garanties qui vous sont offertes aujourd'hui, notamment en matière de contradiction et de droits de la défense demeureront. Il n'est aucunement envisagé de revenir dessus.

La réforme que je souhaite pour les juridictions financières doit conforter ce qui, dans nos procédures et nos méthodes, fonctionne bien. Elle doit pérenniser les équilibres atteints au fil des ans. Et elle doit s'efforcer d'améliorer ce qui doit l'être, notamment pour garantir encore davantage de professionnalisme dans l'exercice de nos activités.

Bien sûr des efforts ont déjà été faits en ce sens. Il nous faut aller encore au-delà.

En particulier, je souhaite engager une réflexion sur l'adoption de normes professionnelles, partagées, opposables et reconnues internationalement.

Il nous faut définir les grands principes encadrant notre pratique et fixant un socle minimal d'exigences s'agissant des diligences professionnelles que nous avons à mener dans l'exercice de nos fonctions de contrôles. Les normes peuvent ainsi porter par exemple sur l'obligation de formation des personnels en charge des contrôles, sur des règles d'éthique ou encore sur la forme et le contenu des dossiers de travail.

Ce faisant, nous garantirons encore mieux qu'aujourd'hui la force et l'indépendance des magistrats et personnels de contrôle. Nous nous inscrirons encore davantage dans le cadre général et international de toutes les institutions financières de contrôle. Et nous répondrons à une attente légitime de ceux que nous contrôlons, en leur apportant une double garantie : l'homogénéité des pratiques à travers les territoires et les organismes contrôlés d'une part, une qualité mesurable et constante dans la mise en œuvre de nos contrôles d'autre part.

Dans un autre domaine, je crois nécessaire aussi de revoir nos pratiques de programmation, en nous attachant à une plus grande sélectivité et en veillant à ce que nos contrôles portent en priorité sur les principaux risques financiers et de gestion, tout en étant attentif à ce que personne ne reste à l'abri d'un contrôle.

De fait, c'est une démarche déjà largement adoptée par la chambre de Polynésie, contrainte de faire des choix pour allouer au mieux les moyens dont elle dispose. Une telle approche doit être généralisée et systématisée à l'échelle des juridictions financières, pour gagner encore en pertinence et en efficacité.

=0=

Mesdames et messieurs, les pistes de réforme sont nombreuses. J'en ai esquissée quelques unes. J'aurai pu en évoquer d'autres. Mais je ne veux pas abuser de votre temps.

L'examen et l'adoption rapide du projet de loi portant réforme des juridictions financières est l'une des conditions pour nous permettre d'avancer et nous donner les moyens de remplir nos fonctions et de servir l'intérêt général mieux encore que nous le faisons aujourd'hui.

Mais le projet de réforme ne fera pas tout. Il n'épuisera pas les sujets et d'autres chantiers, nombreux, devront être réglés en dehors du cadre législatif.

La dynamique de modernisation que j'appelle de mes vœux est une nécessité impérieuse si nous voulons conforter les juridictions financières dans leur rôle et leurs missions au service de l'amélioration de la gestion publique. Leur permettre de remplir au mieux leurs missions nouvelles sans remettre en cause leurs missions traditionnelles.

Encore une fois, je veux vous redire le plaisir que j'ai de célébrer le 20^{ème} anniversaire de la chambre territoriale de Polynésie et de découvrir votre beau pays, d'en comprendre mieux les problèmes, mais aussi les atouts.

Je vous remercie de votre attention.

Seul le prononcé fait foi