

Discours de Michel Raséra, président de la Chambre régionale des comptes de Bretagne

28 mai 2010

Mesdames, messieurs,

Vos responsabilités sont importantes, vos emplois du temps chargés, et cependant vous avez bien voulu consacrer quelques heures ce matin à notre séance solennelle. Au nom de la chambre tout entière, je vous remercie pour l'honneur et l'amitié que vous nous témoignez. Votre présence est le signe de la vivacité de nos liens, et nous donne l'occasion de rendre compte aujourd'hui de nos activités, de nos résultats et de nos projets.

Nous sommes particulièrement heureux, monsieur le préfet de région de vous accueillir pour la première fois à la chambre régionale des comptes de Bretagne.

Monsieur le maire de Rennes, vous n'êtes pas en terre inconnue dans ces locaux. Ensemble, nous avons travaillé avec l'association nationale des communautés de France que vous présidez, à une réflexion sur les indicateurs de performance des intercommunalités.

Merci à tous, mesdames et messieurs les parlementaires, monsieur le président du conseil général, monsieur le président de la Cour administrative d'appel, mesdames et messieurs les représentants des différentes collectivités territoriales, des institutions judiciaires, militaires et administratives, monsieur le président de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes, monsieur le consul d'Algérie, chers collègues d'être venu vous joindre à nous pour accueillir notre nouveau Premier président, président du conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Monsieur le Premier Président, nous vous remercions tout d'abord d'avoir choisi, parmi vos premières visites, la chambre régionale de Bretagne. Elle est installée depuis 1989 dans des locaux spacieux et lumineux qui ont valu à son architecte, le premier prix d'architecture publique; nous y accueillons aussi quelques agents de la direction générale des finances publiques. Cette chambre des comptes reprend le fil d'une longue histoire mouvementée. Reconnue comme d'ancienneté équivalente à celle de Paris, elle est déjà installée à Vannes en 1365 puis devint itinérante puisque siégeant à Auray, Redon puis Nantes, pour être supprimée à la Révolution.

De nouvelles institutions sont créées en 1982. Or, que ce soit, au cours des débats parlementaires ou à travers les articles de la doctrine ou de la presse, l'institution nouvelle n'est pas l'objet des débats les plus importants. Les Chambres régionales des comptes, filles de la décentralisation, comme l'a qualifié à Moulins le président François Mitterrand, n'apparaissent pas en première ligne. **On fait plutôt silence** autour des Chambres régionales des comptes.

Quelques années plus tard, des opinions diverses s'expriment. Les juges financiers s'immisceraient dans les choix de gestion, l'approche serait trop souvent négative, le retard dans le traitement des affaires ferait perdre de l'actualité aux observations émises. **On fait plutôt du bruit** autour des Chambres régionales des comptes.

Aujourd'hui, le paysage a changé. Les chambres régionales des comptes, certes relatent les dysfonctionnements qui peuvent apparaître, mais leurs observations, à travers les recommandations ont souvent un aspect positif d'où une relation apaisée. Etonnante évolution, je me souviens, lorsqu'il y a deux décennies, je suis arrivé à la Cour, mon président de la 4^{ème} chambre m'a dit : surtout jamais de recommandations. Aujourd'hui **on fait plutôt confiance** aux chambres régionales des comptes.

Par exemple, la chambre des comptes de Bretagne a inscrit à son programme de travail 2010 un contrôle ayant pour thème le coût des algues vertes pour les huit communes dont les plages et vasières sont les plus touchées sur les 90 sites bretons. Nous attirons l'attention sur les coûts très variables en fonction des modes d'élimination choisis et sur la charge grandissante pour ces petites collectivités, compte-tenu de nouvelles normes préconisées. Nous recommandons, afin de limiter l'augmentation prévisible de ces dépenses, la mutualisation des modes de ramassage et de traitement des algues vertes.

Et à côté de l'inscription : « Dat ordinem lucendo », « invite l'ordre en faisant la lumière » s'inscrivent maintenant les termes de performance, d'efficacité, d'efficience et de réforme.

La réforme nous la pratiquons ; il ya eu la réforme inachevée du contrôle juridictionnel puisque fondée uniquement sur la procédure et non sur les objectifs du contrôle; inachèvement préjudiciable au moment où la direction générale des finances publiques propose des mesures de simplification par la suppression de la production des pièces justificatives. Inachèvement d'autant plus préjudiciable avec l'émergence d'une fonction comptable partagée qui nécessiterait, au regard de la Lolf, une lecture renouvelée. Or juger les comptes publics c'est assurer la collectivité que le comptable nommé par l'Etat a bien mis en œuvre tous les contrôles mais aussi toutes les diligences qui engagent sa responsabilité.

Le changement c'est l'utilisation, pour l'examen de gestion, de nouveaux outils. La Chambre s'est donné les moyens de travailler en milieu dématérialisé. La dématérialisation des pièces justificatives est un facteur d'enrichissement des contrôles et il serait d'un intérêt pour les finances publiques de l'accélérer. Chaque année nous recevons dans nos locaux d'archives et à l'extérieur 40 000 liasses d'une épaisseur de 8cm. Nous en stockons environ 130 000. Or seulement 4% sont ouvertes pour les contrôles. Ces 400 000 kgs de liasses, après un cheminement qui a couté beaucoup d'argent sont détruites lorsque les comptes ont été jugés. En Bretagne nous avons signé avec les

comptables publics 196 conventions de dématérialisation. Seuls 7% des organismes sont concernés et seulement pour les payes ; et la dématérialisation ne conduit qu'à la suppression d'une partie du papier. Rendre quérables puis dématérialisées les pièces justificatives entraîneraient des économies substantielles.

La question m'est parfois posée de savoir comment sont choisies les collectivités inscrites au contrôle. Ainsi la question de la programmation de nos travaux est essentielle. Depuis plusieurs années, elle a été complètement réformée. Je peux dire que le processus breton est original. Nos trois sections sont thématiques et non géographiques comme celles des autres juridictions financières. Pour 2011 et 2012 nous avons arrêté, en coordination avec les orientations prévues par la Cour, leurs thèmes : l'une sur l'électrification des collectivités et particulièrement sur les syndicats d'électrification d'une part et sur la commande publique d'autre part. Une deuxième section examinera les questions liées à l'accueil de la petite enfance. Enfin une section orientera ses travaux sur le domaine et l'immobilier des collectivités. L'impact de la suppression de la TP sur les budgets des collectivités constituera un thème commun aux trois sections.

Ces thèmes ayant été arrêtés, chaque section établit une note d'orientation et détermine les collectivités dont l'examen présente un intérêt par rapport aux thèmes. Cette programmation est facilitée par un outil d'aide à la programmation que nous avons mis en place. Outre le contrôle sur le thème, sur l'analyse financière et la fiabilité des comptes, le magistrat au début de son instruction, présentera à la collégialité, l'utilité d'un examen d'éventuelles zones à risques. A côté de cette organisation thématique de nos sections, une cellule de programmation propose l'inscription de collectivités ou d'établissements où une alerte sérieuse a été retenue.

La Chambre des comptes de Bretagne, dans le cadre des thèmes qui avaient été retenus pour 2010, pilote deux enquêtes nationales, l'une sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement, l'autre sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Elle participe activement aux enquêtes nationales sur les déchets, les sdis, les budgets locaux face à la crise.

Pourquoi cette organisation qui nous familiarise avec l'évaluation ? Parce qu'elle présente trois avantages : Motivation, professionnalisation des magistrats et assistants et égalité de traitement des organismes contrôlés. En premier lieu, les magistrats d'une même section, travaillant sur le même sujet, échange et une intelligence collective est permise. En second lieu parce que j'ai trop vu que, sur des contrôles de collectivités présentant les mêmes dysfonctionnements, les unes se voyaient adressées une observation alors qu'il n'en était pas de même pour les autres. Enfin le contrôle mené avec la même démarche par les magistrats d'une même section, permet aux collectivités des comparaisons utiles. La synthèse des travaux, tout à l'heure présentée sur la protection de l'enfance, est permise parce qu'une même section a travaillé en même temps sur les quatre départements.

Mais nous sommes encore très éloignés d'une démarche évaluative dont vous avez, comme parlementaire puis comme premier président, souligné l'intérêt pour permettre à nos concitoyens de mesurer la performance des politiques publiques.

Permettez-moi de constater que j'ai peu rencontré de véritables évaluations dans les travaux des juridictions financières. Pour ce faire il conviendrait de distinguer les deux missions d'examen de gestion et d'évaluation que confond inopportunément l'article L.211-8 du code des juridictions financières.

Examen de gestion et évaluation n'ont pas le même périmètre de contrôle. L'examen de la gestion est contradictoire alors que l'évaluation suppose une procédure partenariale. L'évaluation nécessite d'approcher différents acteurs et notamment des acteurs qui ne relèvent pas de la compétence des juridictions financières. La normativité est différente. Pour l'examen de gestion, les normes ce sont les règles de droit, pour l'évaluation, ce sont des référentiels.

La réforme, nous la pratiquons en ayant le souci de mettre en œuvre la LOLF, en respectant les indicateurs communs à toutes les juridictions financières. Vous insistez, monsieur le Premier Président, sur la nécessité de contrôler des organismes aux masses financières significatives. Le contrôle sur la charge provoquée par les algues sur les budgets locaux ne concerne que de petites collectivités. Ce contrôle de petites ou moyennes collectivités est souvent utile et nous en mesurons l'importance à travers les contrôles budgétaires. Mais l'essentiel de notre travail est ciblé sur ces masses dites significatives. En 2010, les contrôles auront porté sur des collectivités territoriales représentant 2 700 000 000 euros soit le 1/5^{ème} de ce qui relève de la compétence de la Chambre. Nous inscrivons aussi d'autres indicateurs notamment ceux concernant les délais. Ainsi nous pouvons rendre compte de notre administration ainsi que l'invite l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La LOLF impose des travaux sur la base d'objectifs et si la performance dépend de chacun d'entre nous, elle est collégiale, parce que, en fait nous savons tout...et nous savons rien.

Nous savons tout : nous sommes assaillis d'une multitude d'informations dans tous les domaines. Hier l'information nécessaire était moins importante pour entreprendre les contrôles. Mais notre pensée est, aujourd'hui, éclatée, dispersée en une myriade de connaissances qu'aucune lecture globale ne permet de rassembler facilement en un tout cohérent. Il fut un temps où pour nos travaux les théories étaient assurées en droit administratif et en gestion publique et financière. On pouvait décrypter la société, la gestion locale. L'histoire semblait avoir un sens, la gestion locale aussi. Bref il semblait y avoir de la cohérence.

Le temps de la complexité a changé la donne. Nous vivons un paradoxe: alors que notre intelligence globale semble se dissoudre (et c'est vrai de la compréhension de la gestion locale), jamais nous n'avons autant appris. Mais plus les connaissances s'approfondissent, moins la lisibilité est grande.

En bref nous savons tout...et nous savons rien.

Il nous faut des formations pointues sur les divers aspects utiles à la compréhension et au contrôle des comptes et de la gestion locale. Il nous faut donc aussi des formations qui nous impulsent aux synthèses, qui favorisent des outils conceptuels destinés à réarticuler nos savoirs.

La participation de plusieurs magistrats et assistants à des missions d'audit externe des organismes ou missions de l'Onu à New-York, La Haye, Genève, à l'Unesco, au Sierra-Leone, au Bénin, au Kenya, les échanges avec nos collègues de la chambre territoriale des comptes d'Oran avec laquelle nous sommes jumelés, contribuent à cette formation.

Vous avez insisté, monsieur le Premier Président sur l'importance de la formation. Il faut bien considérer que notre institution ne s'est pas encore dotée d'outils à la hauteur des besoins en formation initiale et continue. Une fausse idée circule parfois : les magistrats financiers et les assistants sont d'origine et de formation diverses et cette polyvalence suffirait. Non, il faut un tronc commun et un centre de formation initiale à la comptabilité publique dont beaucoup arrive en ignorant les bases ; la possible intervention des chambres en matière de certification l'imposera. Ce centre de formation initierait aux procédures complexes et diverses de l'évaluation.

Les Chambres régionales des comptes, institution de l'Etat, ont été instituées pour le meilleur fonctionnement de la décentralisation. Parce que la décentralisation est, selon l'expression du doyen Hauriou, « l'une des manières d'être de l'Etat », la collectivité locale est un instrument du pacte républicain.

On peut ainsi observer que les dysfonctionnements relevés dans un certain nombre de cas s'expliquent par l'insuffisance du débat local ; en d'autres termes nous avons pu constater que la démocratie locale est une condition du bon fonctionnement des collectivités territoriales. C'est pourquoi nous examinons non seulement les comptes mais aussi le fonctionnement institutionnel des collectivités.

La délibération locale, au sein de l'assemblée délibérante et plus généralement le débat sont d'autant plus nécessaires que la gestion des collectivités locales fait face aujourd'hui à de nombreux défis financiers, défis vis-à-vis du droit de plus en plus complexe, et vis-à-vis du citoyen de plus en plus exigeant sur la qualité du service.

Je n'ignore pas que les magistrats, assistants et personnels administratifs de la chambre régionale des comptes de Bretagne assument une mission exigeante. Cette mission d'impartialité et d'indépendance, les magistrats en font leur premier devoir, dans la continuité de notre institution. On connaît l'épisode de 1781 où le comte Boyon sur ordre du Roi, pénètre dans la Chambre de Bretagne avec son escorte militaire. Au refus de ce dernier de quitter les lieux le président déclare : « alors Monsieur, vous resterez seul ici...la séance est levée. Car avant d'obéir au roi, nous devons obéir aux lois... »

Je connais l'engagement personnel de tous. Je veux donc, en conclusion, témoigner à chacune et chacun d'entre eux ma confiance et mon soutien dans l'exercice de leur mission.

Cette tâche immense qu'ont les élus de rendre possible ce qui est souhaitable, nous n'y participons pas. Notre mission est d'observer, d'informer et de recommander. Et ce métier reste un beau métier ; ceux qui le pratiquent trouvent l'essentiel de leur récompense dans la satisfaction d'avoir bien servi l'Etat. Cet Etat parfois décrié, mais dont les détracteurs perdent leur assurance au moment où la crise économique et sociale ainsi que des évènements naturels viennent bouleverser la vie de nos concitoyens.