



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

Allocution du Président

Voici trente ans, la Représentation nationale discutait avec passion un projet de loi appelé à faire date, non pas tant parce qu'il allait donner naissance à une nouvelle institution, les chambres régionales des comptes, qu'en raison du texte proprement révolutionnaire dont il allait accoucher quelques mois plus tard : la loi (2 mars 1982) sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions.

On a dit et répété, à juste titre, qu'une des vertus de ce texte avait consisté à lancer un processus, plutôt qu'à bâtir définitivement la nouvelle architecture des pouvoirs publics locaux et les modalités de leur relation à l'Etat républicain.

Effectivement, bien qu'en rupture avec une tradition centralisatrice multiséculaire, la loi de 1982 avait fixé un cadre et des principes sous l'empire desquels nous vivons toujours, mais dont l'évolution n'était pas écrite d'avance :

- **Le cadre**, ce fut la reconnaissance de la majorité des collectivités territoriales, libérées des anciennes tutelles, le transfert des exécutifs et la reconnaissance à la région du statut de collectivité ;

- **Les principes**, l'absence de hiérarchie entre les collectivités, que très vite illustrèrent des compétences partagées sinon croisées, et la prohibition de tout contrôle a priori d'Etat.

Des vingt années qui suivirent, s'il est permis d'en résumer radicalement le cours, on doit retenir :

- **La place** de premier investisseur public civil qu'ensemble les collectivités locales ravirent à l'Etat ;

- **La mise en place**, corrélativement, de nouveaux moyens de fonctionnement : une fonction publique territoriale structurée sur un pied d'égalité avec celle de l'Etat, des outils budgétaires et comptables progressivement modernisés ;

- **L'apparition** d'une exigence montante de transparence, à laquelle en 1992, la « loi ATR » essaya de répondre, au moment même où un droit des contrats publics, de plus en plus exigeant, et de plus en plus complexe, fragilisait certaines collectivités, alors en pleine croissance, fragilité à laquelle d'autres textes tentèrent de remédier en alternant parfois des médecines antagonistes...

On doit retenir aussi trois phénomènes, bien circonscrits, dont la permanence comporte sa part d'aventure sinon de risque. :

- **Le refus obstiné** du moins jusqu'à une période récente, de remettre à plat une fiscalité vieillie, inégalement productive et prodigieusement inégalitaire ;

- **Les coups d'accordéon**, scrupuleusement décrits par la Cour des comptes dans son rapport de 2009, que fit subir à la décentralisation, la recentralisation, insidieuse mais qui ne sut être évitée, de politiques nouvelles, notamment dans le domaine social ;

- Enfin, l'inflation de structures de coopération intercommunale, dont la Cour des comptes, en 2005 puis en 2009, a rendu partiellement responsable l'Etat non sans se faire taxer de sévérité par ses représentants.

Certes, la dernière décennie restera comme celle des réformes, celle au cours de laquelle la Loi aura tenté d'apporter un début de réponse à ces trois séries de questions restées en suspens :

- La remise à plat de la fiscalité économique, dont bénéficient les collectivités, s'est traduite par le remplacement de la vieille taxe professionnelle par deux impôts et un mécanisme redistributif nouveau : sa mise en place coïncide toutefois avec les soubresauts de la crise économique la plus sérieuse de l'après-guerre ;

- **L'« acte II »** de la décentralisation a bien tenté de clarifier l'exercice de certaines compétences que l'Etat abandonnait mais qu'il faut bien continuer à financer ;

- **Périodiquement, enfin**, une nouvelle impulsion législative ou politique, est donnée au mouvement des intercommunalités, soit qu'on escompte la disparition progressive des anciennes²

catégories de groupements au profit des nouvelles, soit qu'on postule le regroupement spontané de celles-ci en des ensembles plus vastes en pariant qu'ils seront plus cohérents.

Notre région offre d'ailleurs, le spectacle de plusieurs fusions dont les optimistes souhaiteraient quelles fissent école plus largement encore.

Voilà, peut être trop brièvement résumé, l'«Orient compliqué» du paysage local français, vers lequel, contrôleurs externes et indépendants, nous essayons de voyager « avec des idées simples » ou plus modestement [et pour ne plus paraphraser le Général de Gaulle], voilà le décor contrasté à l'intérieur duquel se déploie l'action des acteurs publics locaux au quotidien, action qui fournit la matière, ô combien vivante, de nos travaux.

C'est ainsi, qu'une chambre régionale des comptes, presque trentenaire, n'ignorant rien de la complexité de l'exercice auquel se livrent les collectivités territoriales, doit avancer avec des idées, et surtout, en diffusant un message, simples.

Ce message, je sais que ses destinataires institutionnels le reçoivent : ils l'approuvent, souvent, ils le nuancent, parfois ils le discutent, plus rarement encore. J'observe avec intérêt que la presse les commente de plus en plus régulièrement. Et on me rapporte qu'un nombre croissant de partenaires des collectivités, qui leur sont extérieurs, le lisent avec attention.

Ce message où le trouver ?

Si chacun peut prendre connaissance du texte précis de toutes ses productions, la Chambre publie, comme en 2010, un rapport d'activité qui constitue en quelque sorte son journal de l'année écoulée, (vous l'avez trouvé à vos places avant qu'il ne soit diffusé).

A côté d'articles dévoilant la face méconnue de la Chambre, le fonctionnement de ses services, à côté du rappel des événements de l'année, les grands travaux de la Juridiction y font l'objet d'une présentation, naturellement neutre et anonymisée, qui doit donner envie de se reporter à l'original, en présentant les grandes lignes du message qui s'en dégagent.

Alors ce message quel est-il ?

Dans une économie d'argent rare, face à la nécessité chaque jour plus exigeante d'une gestion rigoureuse des finances publiques, au moment où l'impôt peut se révéler moins productif qu'hier et où l'Etat se doit de compter de plus en plus chichement les dotations qu'il verse aux collectivités locales, le message financier de la Chambre est désespérant de simplicité.

Il correspond bien à cet « ADN » des chambres régionales des comptes appelé à demeurer, quoiqu'il advienne d'une réforme patiemment attendue et inlassablement remise sur le métier, que j'avais tenté de cerner (devant vous déjà Monsieur le Procureur général) : un patrimoine fait de proximité, d'expérience, de familiarité avec les ressorts intimes de la gestion locale, qualités mises à profit pour une information, aussi complète que concrète, des responsables comme des citoyens hauts-normands.

Ceux-ci étant tour à tour contribuables et usagers des innombrables services locaux qui rythment leur journée et leur vie (autre thème, que j'avais évoqué non par devant vous, cette fois-là, mais en espérant ardemment votre venue, Monsieur le Procureur général, sincèrement inquiet de votre sort, tant la compagnie nationale, que vous avez pourtant si vaillamment servie, avait mis, ce matin-là, de mauvaise grâce à vous amener ici).

Ce message, c'est un peu notre « petite musique », dont le thème peut être fugué, mais qu'on reconnaîtra entre mille dans toutes ses variations.

Les deux premiers thèmes constituent presque une basse obstinée : une double recommandation générale, modulée à l'infini, de prudence et de transparence, probablement les deux vertus cardinales de la gestion publique pour une période que caractérisent, d'une part, un dynamisme économique pour le moins chahuté et une exigence citoyenne devenue sourcilleuse, d'autre part.

C'est un message que vous retrouverez d'abord dans les appréciations portées par la Chambre sur l'état des finances de vos départements, de vos communes et de leurs établissements publics. De moins en moins rétrospectives et analytiques, ces appréciations cherchent à déterminer si face à une situation de crise plus ou moins aigüe, et au moment où les bases de la part de fiscalités économique qui leur revient ont été radicalement modifiées, les budgets des collectivités locales garantissent des prévisions soutenables.

Il faut savoir rattacher à cette préoccupation centrale les observations formulées sur le 4

recrutement et la rémunération de la ressource humaine, première richesse mais aussi premier poste de dépenses des collectivités. Voilà pourquoi nous faisons remarquer, non pas systématiquement mais néanmoins chaque fois que nécessaire, que celles-ci doivent faire l'objet d'une plus grande maîtrise juridique et économique, sinon d'une approche prévisionnelle qui fait souvent défaut.

Font aussi partie du même récitatif toutes les observations prudentielles susceptibles de se rattacher à cette injonction simpliste tant elle crie son évidence : achetez mieux ; pratiquez les marchés en ayant d'abord à cœur votre intérêt et vous découvrirez que les outils de la commande publique, nettement améliorés depuis 10 ans, vous y aident naturellement, bien loin de s'opposer à la satisfaction de vos besoins.

Nous rattacherons encore à la même catégorie, le rappel de quelques truismes en matière de financement de l'investissement par l'emprunt. Ce qu'un célèbre milliardaire américain applique à sa propre gestion patrimoniale, doit, dans ces temps troublés, guider la conduite des collectivités publiques : ne pas souscrire un produit financier, dès lors qu'on ne le comprend pas. Mais aussi ne pas souscrire un emprunt dont l'évolution sous-jacente sera déterminée par le cours d'une monnaie étrangère, à moins (hypothèse saugrenue) de réaliser dans cette monnaie des profits substantiels. Ou encore, ce n'est pas au moment où on a presque fini de se désendetter avec des emprunts classiques, qu'il convient de les consolider dans un emprunt qui le serait moins.

Bref, un ensemble de recommandations de gestion qu'en des temps, où le vocabulaire était plus patriarcal et plus sexiste, on appelait « de bon père de famille ».

La transparence est le second thème de notre « petite musique ». Nous savons bien d'ailleurs qu'elle est ardemment souhaitée par les élus locaux qui veulent, avant tout, prendre des décisions éclairées. Ce thème nous le déclinons aussi à l'infini.

On le rencontre, **pianissimo**, avec quelques observations sur l'étendue des débats d'orientation budgétaires, **fortissimo**, dans différents rapports – et jusque dans nos décisions juridictionnelles qui s'adressent aux comptables publics – sur la nécessité d'exposer toujours clairement les relations financières avec l'imposant secteur associatif subventionné.

On le retrouve surtout, comme une sorte d'ouverture désormais aussi systématique et répétitive que dans bon nombre de concertos, avec le bref paragraphe, souvent placé en introduction, intitulé d'un titre intrigant : « De la fiabilité des comptes ».

Par là, la Chambre entend, depuis de nombreuses années déjà, s'adressant à l'ordonnateur et plus seulement aux comptables, rappeler aux premiers, leurs obligations particulières en amont de la tenue et de la confection du compte, dont le monopole continue d'appartenir aux seconds.

Ce faisant et pour ne provoquer ni malentendu ni vent de panique boursière, après quelques rappels pédagogiques sur la valorisation du patrimoine, le bon usage des provisions, voire les subtilités des écritures de cession de bien, nous concluons presque toujours sur le même accord : « Bien entendu, ces remarques n'altèrent pas, sous réserve d'un examen plus approfondi, la confiance qu'on peut avoir dans les résultats présentés ».

J'observe qu'en ce domaine, cette Chambre avec d'autres, s'est révélée pionnière, en anticipant une évolution qui va se généraliser, puisque, depuis 2008, la Constitution postule la fiabilité des comptes publics et que, depuis cet été, la loi a fait de la Cour des comptes, donc un peu de nos chambre régionales, l'observateur officiel de la qualité de ces mêmes comptes.

J'ouvre une parenthèse pour rappeler, toutefois, que nous ne cesserons pas de juger les comptes des comptables pour autant.

Et j'en administre la preuve en signalant que la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a rassemblé en deux volumes (hors commerces), l'essentiel de son activité juridictionnelle durant un quart de siècle, jugements qui témoignent de la vitalité et de la richesse de son activité contentieuse.

Les groupements de communes et, d'une manière générale, les instruments de coopération entre les collectivités, constituent un des grands défis des années à venir au terme d'un processus de décentralisation, qui les a multipliés, sans totalement en rationaliser l'usage.

C'est aussi, nous le savons bien, l'un des grands chantiers du moment. Le Préfet dans son département en est, sous le regard attentif des élus, le maître d'œuvre écouté à défaut de pouvoir en être l'unique maître d'ouvrage.

Il s'agit, pour l'avenir du secteur décentralisé, d'un domaine essentiel aux yeux de la Chambre qui y a consacré et continuera d'y consacrer beaucoup de temps et de rapports.

Sans méconnaître - c'est sa force - la singularité de chaque situation, sans ignorer qu'en matière de coopération intercommunale, il y a des territoires dont le tissu, surtout lorsqu'il est soit6

trop urbain, soit trop rural, soit trop partagé entre ville et campagne, n'appelle pas une organisation qui va de soi, sans rien méconnaître de tout cela, la Chambre distille avec constance là aussi un message simple, au travers des nombreux exemples qu'elle aborde.

La recherche d'un territoire homogène et cohérent doit guider la constitution d'une communauté autour de projets clairement identifiés, assurés de financements suffisants.

Le partage des compétences, entre les niveaux communaux et intercommunaux, doit obéir à un schéma clair et durable, afin d'éviter les partages de circonstance qui ne font que multiplier les échelons coûteux de décision et d'administration, voire les équipements.

La mutualisation des moyens, à une échelle pertinente, est un des plus sûrs pour contrecarrer un risque d'appauvrissement généralisé des communes.

Tel est, je crois, l'essentiel du message de votre juridiction des comptes, sur différents tons, mais dont la mélodie se retient facilement.

Il est nourri d'une conviction, dont nous sommes discrètement porteurs, mais dont il faut comprendre qu'elle sous-tend tous nos travaux. Les collectivités territoriales, 30 ans après les premières mesures de décentralisation, assument de trop lourdes responsabilités dans la satisfaction de besoins essentiels à la cohésion de la société et au développement de notre pays, pour que nous ne partagions pas avec elles, **l'ambition d'une gestion exemplaire**, que nous voulons les aider à atteindre.

Mesdames et Messieurs,

Rien de ce que cette chambre accomplit ne serait possible sans la disponibilité, l'amour du travail bien fait, le talent de celles et de ceux, qui dans la discrétion des tâches quotidiennes et souvent même dans l'ombre, car l'exercice de nos missions requiert ceci de rare, dans le monde moderne, que l'individu doive toujours s'effacer devant la communauté professionnelle que constitue une juridiction financière.

Le rapport d'activité que vous avez reçu essaie de rendre compte aussi de cette face cachée de la Chambre. Je prends quelques libertés, aujourd'hui, avec une tradition de modestie et de discrétion, profondément enracinée dans nos mœurs, pour saluer et remercier publiquement :

- Les neufs attachés et attachés principaux, secrétaires administratifs, qui participent

directement aux missions de contrôles auprès des magistrats auquel, selon la formule d'usage, « ils prêtent leur concours » ;

- Les auxiliaires de vérification, dont l'équipe instruit le contrôle des comptes en vue de leur jugement ;

- Les cinq agents affectés dans les deux services supports, ô combien nécessaires, des contrôles que sont le greffe et les archives d'une part, le centre de documentation, d'autre part, et leurs chefs de services respectifs, Mesdames Primault et Lardinois ;

- notre informaticien interrégional qui préfigure à lui seul la mutualisation des moyens affectés aux deux chambres normandes ;

- Les quatre -pas une de plus- assistantes de direction qui constituent la garde rapprochée de l'encadrement de la Chambre, dont elles partagent le stress plus encore que les secrets ;

- L'homme-orchestre enfin, de ce fragile esquif qu'est une chambre régionale, véritable « Maître Jacques » de son administration, tout à tour DRH, budgétaire, et responsable des achats, directeur immobilier, correspondant formation, chef du protocole, quand ce n'est pas agent de sécurité, infirmier ou chauffeur occasionnel de hautes personnalités... vous aurez reconnu le secrétaire général, à qui l'audience solennelle, dont il a mission de consigner les procès-verbaux, confère un éphémère quart d'heure de gloire qui le récompense bien mal de ses peines.

A tous, je veux dire devant les hautes personnalités présentes de la Région et de la Cour, la reconnaissance de la Chambre.

Cette compagnie - et je terminerai par là-, vous venez de la rejoindre, Monsieur ou plutôt, désormais, Cher Collègue, à la minute où elle recevait solennellement votre serment et où elle vous agréait.

Je m'en réjouis pour nous, comme pour vous. Vous devez déjà vous y sentir en pays de connaissance puisque, rien qu'au siège, vous retrouvez quatre anciens magistrats, administrateurs territoriaux qui ont, avant vous, exercé des responsabilités de direction générale dans de très importantes collectivités.

Nous vous accueillons aujourd'hui par la voie du détachement, vous laissant ainsi la possibilité de prononcer plus tard des vœux perpétuels, au terme toutefois, d'une procédure contradictoire : celle-ci, l'histoire récente le prouve, est ouverte à la jeunesse comme aux talents. De la première tout le monde a aujourd'hui la preuve. Les seconds, il nous tarde de les découvrir.

Cette chambre est, en effet, friande d'une expérience telle que la vôtre. Non pas que nous espérons l'utiliser avec machiavélisme, pour retourner les secrets des grandes communes ou des départements.

Elle est recherchée, au contraire, parce que votre profil d'administrateur et de financier, comme celui des collègues plus anciens qui vous accueillent aujourd'hui, nous permet de poursuivre, et avec les responsables et les élus locaux, un dialogue fécond et surtout constructif, parce que mieux informé, à un moment où celui-ci est plus nécessaire que jamais.

J'ajoute, et ce n'est pas pour déplaire au serviteur de l'Etat que je suis, qu'elle témoigne de l'indispensable fluidité dont nos fonctions publiques ont tant besoin.

Ce faisant, en nous rejoignant, croyez bien que certaines des qualités requises par vos anciennes fonctions, ne deviendront pas des défauts. La disponibilité, l'aptitude à situer une action dans une politique, un détail dans un ensemble vous seront, chez nous, des atouts précieux.

Toutefois, (et l'on comprendra bien que j'introduis ici des propos à comprendre, sans les prendre au pied de la lettre), il faudra bien que vous acquériez quelques uns de ces défauts qui font l'excellent magistrat.

L'humilité, si contraire aux certitudes qu'affectionnent nos contemporains, l'humilité intellectuelle et morale non pas la modestie, faite de doute méthodique, seule apte à saisir complètement des réalités complexes, tant est vrai le vieil adage selon lequel « il ne faut juger qu'en tremblant » : il faut aussi ne porter de jugement général sur l'action d'autrui qu'en redoutant de faire fausse route.

Ne vous y trompez pas, ceci est bien plus un conseil de prudence afin de ne pas faire courir le risque à la collégialité de formuler un reproche peu justifié, qu'un encouragement à la complaisance.

Car la Loi vous dote de prérogatives majeures, parfois redoutées bien que le juge des comptes en ait toujours usées avec tact : devant vous, dans l'exercice de vos missions, les portes devront s'ouvrir, la plupart des secrets professionnels cèderont, les autres services d'investigation de l'Etat vous ouvriront leur dossiers.

Ainsi, le second défaut que vous cultiverez sera la curiosité, inlassable compagne du rapporteur qui n'a jamais fini de se demander et pourquoi et comment. Et oui, il faudra accepter cet état, où la République vous mandate pour vous mêler d'affaires, qui ne vous regardent pas.

Je dois à l'honnêteté de confesser que d'autres défauts seront tolérés : je hasarderai la gourmandise, si elle porte sur de nouveaux dossiers voire, mais là avec beaucoup de précaution, un peu de paresse, si le loisir qu'elle permet est mis à profit pour compléter ou acquérir des savoirs utiles à votre nouvel état.

Je vous remercie Monsieur, de m'avoir permis en rejoignant la Chambre de dresser, devant nos hôtes, vous l'avez compris, le portrait du magistrat idéal. Si vous le cherchez, je ne vous engage pas tant à scruter les profils des prestigieux ancêtres qui trônent dans cette salle, que celui, bien vivant des collègues qui saluent votre venue. Vous y trouverez ces valeurs, qui font que je leur renouvelle tous les jours ma confiance et ma gratitude.