



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

Audience solennelle du 29 septembre 2006

Discours de Jean-Marie Miserey

commissaire du gouvernement

Permettez-moi, Monsieur le Président, d'associer le ministère public aux remerciements que vous venez d'adresser. Je salue particulièrement la présence de Monsieur le Procureur général dont c'est la première visite dans cette chambre.

MM.

En exergue à mon intervention, je placerai une citation de Montesquieu qui a éclairé toute ma carrière de magistrat des comptes. La voici : « *Lorsqu'on cesse de compter, c'est la peine des hommes qu'on accroît.* »

De cette constatation d'expérience est née, au fil des décennies, une exigence dont nous sommes faits. Dans les pays où le désordre se répand dans les comptes publics, la prévarication, la concussion, la corruption et que sais-je encore... règnent en maître. En définitive, les peuples qui en sont victimes désespèrent. Certes, la sanction des crimes et des délits de cette nature relève de la juridiction pénale, mais notre rôle n'en est pas moins capital.

Veiller au respect de l'ordre dans les comptes publics, voilà notre mission première qui puise ses racines dans le texte fondateur de notre démocratie, à savoir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 4 août 1789, notamment ses articles 14 et 15.

Pour un observateur non averti, cette référence surprend. La magistrature des comptes, déléataire du peuple souverain, contrôle les comptabilités des comptables publics, habilités – ou déclarés comme tels ; dans cette activité, souvent peu gratifiante, dont le retentissement est infime dans le public, elle préserve peu ou prou la démocratie locale.

A notre mission historique de jugement des comptes, s'ajoute ce pouvoir inouï – quand on veut bien y réfléchir, de dénoncer aux citoyens contribuables les gestions publiques irrégulières, coûteuses, dérogeant à l'objectif initial adopté par l'assemblée représentative, etc... tout en veillant scrupuleusement à ne pas s'immiscer dans l'opportunité des choix politiques, car notre légitimité n'est pas issue du suffrage universel.

Enfin, nos avis de contrôle des budgets locaux et de leur exécution dotent le préfet d'une expertise lorsque l'Etat central entend se substituer aux collectivités territoriales défaillantes, celles-ci n'ayant pas voté leur budget, par exemple, ou laissant apparaître un déficit préoccupant de leur gestion.

Dans l'appareil d'Etat aujourd'hui, la place de nos juridictions financières est devenue tout à fait essentielle.

Notre système judiciaire actuel de jugement des comptes est le produit d'une longue histoire. Quelques étapes en Normandie : l'Echiquier du duché de Normandie, la Cour des comptes de Normandie supprimée à la Révolution, puis au plan national la Cour des comptes dont on fêtera l'année prochaine le bicentenaire de sa création, enfin les chambres régionales des comptes.

Mon intervention tracera à grands traits l'évolution de notre jeune institution au cours de ce dernier quart de siècle.

C'est la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui a instauré les chambres régionales des comptes. Leur création fut la contrepartie à la liberté conférée aux collectivités territoriales qui peuvent désormais agir sans craindre la tutelle a priori du représentant de l'Etat. La liberté, oui, mais sans la licence. Créer sur le modèle de la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes durent au départ s'installer progressivement dans le paysage institutionnel existant. Je reprends à dessein l'expression souvent utilisée par le Président Trapenard, premier président en date de la chambre régionale des comptes de Haute Normandie. Dans son esprit, il s'agissait que la juridiction gagne sa place au sein de la région par un travail sérieux et l'excellence de ses prestations. Ceci fut accompli.

Aujourd'hui, passées les quelques tentatives parlementaires destinées à rogner quelques prérogatives ou quelques périmètres, nous pouvons affirmer que les chambres régionales des comptes ont su gagner leur place au service des citoyens dans l'appareil administratif et judiciaire de notre pays.

Au cours de cette période, l'émergence des nouvelles technologies a bouleversé nos manières de travailler.

A l'instar des autres administrations ou juridictions, les chambres ont pris naturellement place, après quelques balbutiements d'un système inadapté, dans le mouvement de ce qu'il convient d'appeler la révolution bureautique et informatique. Nous vivons actuellement les premières décennies de cette révolution et le mouvement ira en s'amplifiant. Citons rapidement : la circulation des informations financières sur supports numérisés, les

retraitements par lots et par masse que les logiciels permettent, la création d'outils ad hoc engendrant des systèmes d'expertise en matière d'examen des comptes, l'accès par Internet à une documentation professionnelle, la productivité accrue des procédures, la numérisation des documents papiers...

Arrêtons nous sur ce dernier point. La prédiction d'Alphonse Allais au début du XX^e siècle sur l'agonie du papier devrait se réaliser progressivement dans les années prochaines. En effet, dans notre procédure essentiellement écrite, le papier constitue encore le support ultra dominant de la matière livrée aux instructions des rapporteurs. Mais, la dématérialisation des pièces justificatives s'annonce, tendant à réduire progressivement l'emprise du papier et par conséquent le volume de nos archives et les charges afférentes.

Des conventions commencent à être signées, des expérimentations sont menées ; les dépenses répétitives comme les salaires, les recettes de masse, demain les pièces des marchés publics, toutes les justifications ont vocation à être numérisées. Il revient au ministère public de veiller au caractère praticable de cette mutation car on risquerait de voir coexister à la fois le support numérique et le support papier. La crainte est que ce système amoindrisse le contrôle ou le rende moins aisé, sauf si la formation et les spécifications techniques s'adaptent aux besoins de toute la chaîne de la dépense ou de la recette publique. Par ailleurs, les investigations dans les comptes devraient en être modifiées, car décrypter un papier issu d'une liasse, ce n'est pas la même chose évidemment que lire sur un écran ce même document isolé au milieu de milliers d'autres documents numérisés. D'où la mise au point de systèmes d'interrogation, d'extraction, de certification, et que sais-je encore, qui puissent permettre d'améliorer l'efficacité de tous les acteurs et de réduire les coûts.

Le deuxième point d'évolution important que je relève, c'est le mouvement de nos juridictions vers un fonctionnement débarrassé de ses archaïsmes historiques, ce mouvement se rapprochant de plus en plus d'une pratique judiciaire ordinaire.

Ainsi, en se référant à la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 6, des justiciables ayant porté leur contestation devant la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci a souhaité corriger ce qu'il y avait de spécifique – et sans doute d'incompréhensible à ses yeux – dans nos procédures.

Cette jurisprudence supranationale conduit naturellement le législateur français à adapter la loi nationale.

Je détacherai rapidement deux points principaux :

- l'introduction de l'oralité et la présence du public dans nos prétoires jusqu'alors clos. Vieille survivance du secret des comptes, secret érigé en principe absolu ; Etienne Pasquier, avocat général en la Chambre des comptes, dans son *Recherches de la France*, mentionne que les archivistes étaient recrutés parmi les personnes que la naissance avait privé de parole. Il s'agissait de mœurs du XVI^e siècle !

Désormais, en matière de jugements définitifs d'amende ou de gestion de fait et plus récemment en matière de débet à l'encontre d'un comptable patent, la séance est publique, les avocats peuvent jouer leur partition, le débat judiciaire rejoint la pratique commune.

- le deuxième point saillant est le respect de l'équilibre dans le procès des comptes, il s'agit de faire en sorte que les parties plaident à armes égales. Ainsi, le rapport et les conclusions du ministère public sont désormais communicables. Ainsi, le rapporteur et le commissaire du gouvernement sont écartés du délibéré.

Si j'ajoute la nécessité pour nos juridictions de juger dans un délai raisonnable, l'introduction d'une prescription extinctive en matière de jugement des comptes, vous aurez compris que notre paysage procédural a significativement évolué.

Mais ce n'est pas tout ; dans la période récente, la grande affaire est la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (communément désigné par l'acronyme prononcé « LOLF »). Celle-ci vient aussi percuter nos pratiques puisqu'elle nous enjoint de définir nos objectifs et de mesurer nos propres performances, ce qui ne laisse pas d'intriguer nombre de nos collègues ainsi que moi-même car si l'on peut apprécier aisément le volume de l'activité, comment apprécier la qualité intrinsèque des performances d'une juridiction. Ici, encore une fois, le temps de la réforme devra s'accommoder de l'adaptation toujours plus lente des mentalités.

A ce stade de mon exposé, je voudrais braquer le projecteur sur un personnage singulier de notre fonction publique et dont le rôle est précisé dans cette loi organique : à savoir le comptable public, ce personnage éminent de notre système de finances publiques, ce fantassin qui garde jalousement le trésor public, toujours au contact de la dépense et de la recette, habilité à dire « non » à l'ordonnateur, c'est-à-dire la formulation d'un refus de paiement, dès lors que ses contrôles ont détecté une irrégularité.

Aussi voudrais-je vous faire part ce matin de quelques réflexions personnelles qui n'épuiseront pas ce sujet éminemment vaste.

La définition de la *sincérité comptable*, autrement dit la sincérité des comptes, est issue du plan comptable général dont on sait que les prescriptions ne sont pas encore toutes reprises en comptabilité publique. La sincérité comptable est une obligation qui s'impose au responsable du compte, en fonction de la connaissance qu'il doit avoir normalement de la réalité, de l'importance des opérations, des événements et des situations. Cette règle vise l'exhaustivité et l'objectivité des informations.

En matière de finances publiques, la sincérité n'était pas clairement affirmée jusqu'à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui précise que les comptes « *doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (art. 27 dernier alinéa). Dans ce nouveau texte fondamental, l'article 31 définit le rôle des comptables publics, ceux-ci, dit la loi, « *s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.* »

Il en découle que les comptables publics ne devront plus seulement assurer la bonne tenue des comptes, mais deviennent les garants de la qualité comptable. En corollaire, le juge financier devra s'attacher à examiner la fiabilité des comptes publics. C'est un point d'évolution qui engage à la fois les comptables publics et à la fois les juridictions financières.

Ce qui emporte comme conséquence – de mon point de vue – de revitaliser la fonction juridictionnelle, principalement dans le champ de la régularité comptable *stricto sensu*. Pour ce faire, puisque la qualité comptable est en passe de devenir un objectif plus systématique de

contrôle, il serait souhaitable que la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics en matière de tenue des comptes soit redéfinie. La dichotomie entre les exigences de la LOLF soulignant le rôle de plus en plus important du comptable en matière de tenue des comptes (et, par suite, des CRC lors de leur contrôle) et le fait que sa responsabilité à ce titre ne soit pas sanctionnée milite pour une réforme. Il paraîtrait donc souhaitable que le législateur donne, le moment venu, un contenu réel à la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public telle qu'elle figure à l'article 60 de la loi du 23 février 1963, en créant un nouveau cas de mise en jeu de sa responsabilité.

Une réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables actuellement en cours n'aborde pas cette question cruciale. Mais sachant que la réforme est une longue patience, la logique de la LOLF engendrera tôt ou tard la mutation envisagée.

Cette réflexion conduit cependant à ne pas différer une approche plus audacieuse de la fonction juridictionnelle, question sur laquelle monsieur le Procureur général reviendra dans son allocution.

Je voudrais terminer mon survol en constatant les évolutions remarquables des services déconcentrés du Trésor qui cherchent à dynamiser le réseau des comptables principaux du trésor chargés de la gestion comptable des collectivités territoriales et des établissements publics. Mais je ne peux m'empêcher de penser que la logique de la décentralisation conduira dans quelques années à s'interroger sur la nécessité pour l'Etat que ses propres fonctionnaires gèrent les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Pour avoir instruit, rapporté, tenu ce ministère public, je considère – au-delà des économies pour le budget de l'Etat et tout en respectant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables – que :

- la production d'un compte financier unique, là où cohabitent un compte administratif et un compte de gestion,
- une information budgétaire, financière et de trésorerie unique, là où tentent de dialoguer tant bien que mal des systèmes informatiques différents,
- une économie d'échelle, là où pèse des coûts de l'exécution des budgets en dépenses et en recettes par deux norias parallèles de fonctionnaires appartenant à deux fonctions publiques différentes,

tout ceci appelle une évolution s'inscrivant dans une nécessité logique de la performance.

Certes la liste des questions est longue qu'un tel bouleversement entraînerait au sein de la direction de la comptabilité publique. Bien des objections sont formulées pour conserver le statu quo actuel, certaines sont sérieuses mais dépassables, d'autres irrecevables car adossés à un corporatisme désuet. Je ne verrai donc pas cette réforme, mais je sais qu'elle est inscrite dans l'avenir. Il n'y a pas de fatalité qui puisse lui faire indéfiniment obstacle.

Voilà, j'ai terminé ce rapide survol, mais je voudrais clore cette intervention, ma dernière intervention publique devant un si éminent auditoire, en formulant une courte phrase

de Malraux que je dédie à notre jeune institution : *Le simulacre avilit l'action quand l'action voudrait éclairer les hommes.*