

AUDIENCE SOLENNELLE

30 SEPTEMBRE 2010

Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie

Allocution du Président

Cette année, est la dernière d'un cycle de cinq années au terme desquelles il était prévu d'insérer au programme de la Chambre, en vue d'un examen des comptes et de la gestion, tous les organismes publics de la région relevant de la catégorie des « comptes significatifs ».

Derrière ce terme qui doit appeler de votre part une interrogation tant il fait penser, en plus élitiste, au « certain temps » que met le fût du canon d'un sketch célèbre pour se refroidir, se cachent une obligation et une espérance.

L'espérance, résidait dans le perfectionnement de la programmation de nos contrôles.

L'obligation découlait des exigences de la loi organique sur les lois de finances. Comme tout service de l'Etat, les juridictions financières ont élaboré leurs indicateurs de performance : l'un d'eux mesure les diligences des chambres des comptes en matière d'examen de la gestion.

Afin d'éviter la dispersion de nos moyens sur un trop grand nombre de petits organismes, il a été décidé de construire un indicateur à partir du nombre de contrôles réalisés sur des « comptes significatifs », définis, en termes relatifs, comme étant tous ceux qui, dans une région donnée, représentaient 80 pour cent des recettes de fonctionnement de l'ensemble.

Industrielle et fortement urbanisée, la Haute-Normandie, je l'avais souligné en 2006 à l'occasion de la même et solennelle circonstance, désignait ainsi à notre attention environ 80 collectivités ou établissements dont, les plus modestes ne totalisaient jamais moins de 10 millions d'euros (pour leur seul budget de fonctionnement).

Dés lors, la voie semblait tracée d'une programmation pluriannuelle, ambitieuse (au regard de nos moyens), étalée sur cinq ans, dont les deux caractéristiques essentielles étaient,

- d'une part, la neutralité, puisqu'un critère financier guidait les priorités du contrôle,

- et d'autre part, l'utilité ou encore l'efficacité, pour la même raison, nos capacités d'analyse étant tournées vers les gros enjeux financiers du ressort.

Deux autres principes de programmation, à mes yeux indispensables, nuançaient cette première approche.

Il s'agissait, d'abord d'encourager une large participation de la Chambre aux travaux communs Cour-chambres dont l'importance ne cessait de croître et qui requéraient une programmation plus subtile : des lycées, pour une enquête sur la formation professionnelle, des clubs sportifs, pour le rapport sur le sport professionnel, des EPCI de tailles diverses, pour un bilan et un rapport de suivi sur l'intercommunalité...

Alors que certaines grosses collectivités, je pense à la région, pouvaient paraître, dans le même temps, accaparer l'attention de la Chambre uniquement du fait que nous avons apporté la contribution de la Haute-Normandie à près de six enquêtes pilotées par la Cour des comptes dans un délai rapproché.

L'une d'entre elles, l'Etat et la décentralisation (2009), avait d'ailleurs permis à la Haute juridiction financière de saluer positivement les rapprochements de services mis en œuvre ou projetés, entre la région et les deux départements, au sein du désormais célèbre « 276 ».

Il s'agissait aussi, seconde nuance apportée à ce qu'une programmation exclusivement fondée sur le contrôle des « grands » comptes aurait eu de trop rigide, de faire une place méritée à un objectif stratégique partagé par toutes les juridictions financières régionales depuis 2004 : la Chambre devait optimiser la couverture de son champ de compétences, du point de vue thématique et géographique.

Bref, priorité aux organismes supports des grands enjeux de gestion, coopération très significative aux travaux copilotés avec la Cour des comptes et bonne couverture de son champ de compétences, tels sont les trois principes qui ont guidé les choix de programmation de votre Chambre des comptes entre 2006 et 2010.

Etait-ce un choix judicieux ? J'ai la faiblesse de le penser, puisqu'à la fin de cette année ou, au tout début de 2011 au plus tard, la Chambre aura examiné la totalité des collectivités publiques de son ressort d'une certaine importance tout en prenant sa part, dans les travaux d'enquêtes communes qui auront marqué la période.

Excusez-moi de vous avoir infligé ce retour en arrière. C'était le préalable à une réflexion que je voulais partager avec vous sur les enseignements généraux que l'on peut en tirer pour l'avenir.

Que nous enseigne, par exemple, l'examen systématique des quarante communes les plus importantes du ressort, toutes passées (sauf les quatre premières d'entre elles) au crible d'une « norme » de contrôle homogène ?

Avant d'essayer de répondre, permettez-moi de préciser que cette « norme » ou ce standard de vérification revêt la forme d'une grille d'analyse en trois points (trois points et demi) : les finances, ou plutôt la marge de manœuvre, et la qualité des écritures comptables ; les règles de la commande publique (et nous savons tous à quel point elles sont difficiles à apprivoiser) ; la gestion des ressources humaines ... et parfois l'environnement associatif (voilà pour les trois points et demi).

Disposer ainsi, et pour la première fois, d'un échantillon qui n'en est plus un, puisque composé de la quasi-totalité des villes moyennes de Haute-Normandie, auquel est appliqué une grille d'analyse qui documente 80 pour cent de la dépense communale, c'est être autorisé à risquer un diagnostic et à exprimer, pour l'avenir, des perspectives de vérification renouvelées.

Premier constat, prudent, mais constat tout de même ... Les situations financières sérieusement, voire très gravement compromises existent, mais demeurent tout à fait exceptionnelles.

Elles jettent, d'ailleurs, une lumière d'autant plus crue que l'ensemble du tableau sans faire ressortir l'opulence reflète plutôt la douce harmonie des situations encore « sous contrôle », malgré, ne nous le cachons pas, une mise sous tension croissante des finances communales.

Second élément du diagnostic puisque la qualité des écritures comptables, en tout cas celles qui relèvent de l'initiative de l'ordonnateur, a été systématiquement abordée dans tous les rapports d'observations : la fiabilité des comptes ne constitue pas un sujet, du moins pour l'immense majorité des communes que nous avons pu examiner.

Beaucoup d'observations ont un caractère purement pédagogique, parfois historique, et témoignent d'une appropriation, certes progressive mais réelle, des exigences de la désormais célèbre instruction M14.

En me retournant sur les cinq dernières années et en postulant par prudence l'imperfection de notre diagnostic, ne possédant ni les moyens, ni n'ayant reçu la mission de procéder à une véritable certification, j'observe que la Chambre n'a été amenée à formuler de sérieuses réserves sur la comptabilité d'une commune que dans un seul cas (et dans moins de deux autres cas très spécifiques si j'étends la recherche à tous les établissements publics qui regroupent des collectivités territoriales).

Si, encore une fois, on ne peut totalement exclure que des investigations plus fréquentes et plus approfondies, plus lourdes et plus chères aussi, révéleraient d'autres situations, il y a fort à parier que la qualité des comptes locaux haut-normands, pour les collectivités et leurs groupements, n'appelle pas un surcroît de vigilance au-delà de la veille actuellement exercée.

La régularité de la commande publique, avec son cortège de mises en garde, de soupçons et aussi de maladroites, a probablement été le grand sujet des chambres régionales des comptes, à la fin du XXe siècle. Là aussi, le constat est celui d'une lente appropriation, souvent trop lente mais tangible, des dispositifs complexes, et surtout mutants, qui encadrent la commande publique.

Pourquoi une telle évolution ? Chacun y a probablement mis un peu du sien : les acheteurs publics ont un peu lu les observations et surtout les recommandations que la Chambre leur avait prodiguées ; la Chambre, de son côté, a probablement su mettre en perspective ses contrôles, faisant de l'examen de régularité, non une fin en soi, mais un élément de bonne gestion qui devait être appréhendé au même titre et en même temps, que l'économie et la performance des procédures d'achats.

Un troisième acteur a également « payé un peu de sa personne », le Code des marchés publics lui-même : s'il intimide encore après quatre versions en une décennie, c'est plus par les libertés qu'il laisse prendre que par les contraintes qu'il impose.

Relèvement des seuils, licence de choisir des procédures adaptées, diversification des formules contractuelles, il n'oblige plus qu'à une vertu : la transparence et la neutralité à l'égard des candidats à la commande publique.

Et nos « ROD » témoignent bien plus souvent des difficultés à choisir un autre candidat que le moins-disant, que de toute autre maladresse ou négligence.

Je ferai « grosso modo » le même constat en matière de gestion des ressources humaines. Bien que subsistent, ça et là, des situations personnelles ou collectives, héritées du passé, qui appellent encore un commentaire juridique circonspect, ce qui préoccupe avant tout la Chambre, ce sont les charges liées à l'emploi, qui pèsent parfois d'un poids excessif sur des ressources qui ne sont pas orientées à la hausse.

Liées à une quasi absence de réflexion à long terme sur la gestion des emplois et des carrières, dans un contexte démographique appelé à se retourner, à une méconnaissance des moyens de lutter contre l'absentéisme, ces réflexions nourrissent d'ailleurs indirectement plusieurs travaux communs en cours dont les chambres régionales ont pris l'initiative, et susceptibles d'aboutir en 2011.

En fait, et tant pis pour le paradoxe, c'est vraisemblablement à leur périphérie que l'on découvre le mieux les communes aujourd'hui.

Je ne pense pas uniquement et ne pense pas d'abord au milieu associatif para-public ou étroitement dépendant des financements communaux.

Je ne pense pas seulement et je ne pense pas prioritairement aux entreprises publiques locales, terme auquel il va falloir s'habituer, tant les formules juridiques novatrices, sinon risquées, semblent se multiplier à côté de nos chères vieilles « SEM ».

Non, ce qui dévoile le mieux les communes, désormais, c'est le groupement auquel elles appartiennent. Celui-ci agit comme un révélateur des stratégies financières et fiscales plus ou moins abouties, des territoires aux périmètres incertains, des compétences qui se cherchent, de l'intérêt communal ou communautaire défini avec plus ou moins de bonheur et d'une mutualisation des moyens sans cesse remise sur le métier. Enfin, si j'osais, je dirais que la communauté est l'avenir de la commune comme, selon le poète, la femme est celui de l'homme.

Mais n'en déplaise à Aragon, sa prophétie n'abolit ni la guerre des sexes, ni les à-côtés de l'amour. Je veux dire, plus prosaïquement, que la commune et la communauté doivent apprendre à retirer la meilleure part, pour l'une et l'autre, de l'union qu'elles ont contractée : comme toute union, l'adhésion à un EPCI suppose quelques renoncements, de la fidélité et beaucoup de patience.

A la fin de l'année, nous aurons contrôlé toutes les communautés d'agglomération et les plus grosses communautés de communes du ressort : on verra alors que nos rapports rappellent ces renoncements, recommandent la constance, avec la patience d'un conseiller conjugal.

La Chambre ne fait en cela que suivre la ligne tracée par la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2005, reprise et actualisée dans une importante insertion de suivi, parue dans le rapport public annuel de 2009, à laquelle cette Chambre a collaboré activement au côté de la Chambre d'Île-de-France.

Quant aux à-côtés que j'évoquais, c'est une allusion non dissimulée à la complexité inouïe d'une carte intercommunale, où le couple communautaire doit s'accommoder, bien trop souvent, de la présence persistante de syndicats intercommunaux, dont on ne sait s'il faut les remercier des services que ces « ex » ont rendus, que ces amants peuvent encore rendre ou que ces sigisbées ne rendent pas.

Ce long détour à travers le paysage de nos communes et de leurs groupements, tels que les rapports de la Chambre les donnent à voir, n'a pas pour but de dresser un tableau global de nos travaux ni de présenter un « méta-rapport », un rapport des rapports que la loi ne prévoit pas.

Pour s'y essayer, il aurait fallu dire un mot des grands services publics régionaux et départementaux, des centres hospitaliers qui eux aussi auront bientôt fait l'objet d'un cycle complet, à travers le contrôle des douze premiers d'entre eux ; il aurait fallu évoquer les établissements publics spécialisés dans les domaines du traitement des déchets, de l'eau, de l'énergie, des transports ou encore de la culture que nous avons appelés au contrôle ; il aurait fallu dire un mot, enfin, des compétences que nous exerçons, par délégation de la Cour des comptes, sur les universités, les écoles, les chambres consulaires et bien d'autres établissements contrôlés, dont à plusieurs reprises d'ailleurs, la presse s'est fait l'écho.

Mais l'objectif initial de mon propos était d'un autre ordre : esquisser devant vous les grandes lignes de la future programmation des travaux de la Chambre régionale, en l'éclairant des leçons de ceux qui viennent d'être réalisés.

Concilier l'objectivité et l'efficacité doit rester la principale ligne directrice d'une programmation acceptée.

Le souci d'objectivité et de neutralité ne doit pas conduire à des contrôles systématiques ou encore aléatoires : le bon emploi des moyens, nécessairement limités, qui nous sont alloués, s'y opposerait, mais *a contrario* cette « envie » de contrôle ne doit pas conduire à se départir d'une stricte impartialité.

C'est ainsi que l'objectif de couverture optimale de notre champ de compétence, géographique et thématique, sera réaffirmé.

Non seulement, il introduit dans la programmation un double élément d'objectivation et de diversification des contrôles. Mais surtout, il a fait ses preuves : c'est en orientant ses travaux précédents en direction des territoires négligés ou vers des établissements publics spécialisés que la Chambre a fait quelques unes de ses plus fructueuses découvertes.

En revanche, et c'est le grand enseignement à tirer de la période précédente, il me paraît fondamental de revoir le rythme et le calibrage de nos contrôles.

La régularité d'horloge avec laquelle la Chambre revient, tous les cinq ans, dans les mêmes collectivités ou les mêmes établissements n'est plus de mise. Pour une majorité de communes, il ne me paraît pas inapproprié d'en espacer plus franchement les audits.

Par exception, en revanche, des contrôles plus rapprochés devraient être programmés chaque fois que la nécessité de suivre une recommandation importante ou une question particulière l'exigerait.

Ces contrôles se limiteraient à l'examen du seul point qui les a fait engager et leur réalisation se devrait d'être plus rapide....

Dans le même temps, le concept de contrôle normé qui nous est désormais devenu familier serait réaffirmé mais son contenu redéfini, pour un nouveau cycle de contrôles communaux, à la lumière des leçons du précédent.

Cette réflexion lancée au début de l'année lors du séminaire de la Chambre, placé sous le patronage bienveillant d'une grande figure normande et française des Lumières, le chancelier de Miromesnil, aboutira à la fin de l'année.

L'objectif n'est pas tant de renouveler les modalités d'approche de la réalité locale que de mieux cerner les enjeux et les sujets d'actualité afin qu'un contrôle soit perçu comme l'apport constructif d'une autorité indépendante, dans un contexte économique et financier différent de celui que nous avons connu.

Nul doute, et pour ne prendre l'exemple que d'un seul thème de contrôle, que notre approche de la situation financière d'une collectivité gagnerait à être moins historique, et sinon plus prospective du moins résolument contemporaine, toujours moins analytique et toujours plus synthétique, afin de faire ressortir un message clair sur les marges de manœuvre de la collectivité.

La participation actuelle de la Chambre à une enquête nationale sur le thème des budgets locaux à l'heure de la crise, réalisée en un temps record, grâce à l'aide efficace de plusieurs collectivités, dont plusieurs des maires et des présidents sont ici présents ou représentés, et grâce aux services du Trésor – je me plais à le souligner – nous montre le chemin à suivre : celui de travaux dont l'utilité s'appuie sur la qualité quasi photographique de l'instantané.

La réflexion sur des normes de contrôles, déjà plus qu'engagée pour le secteur communal, devra être poursuivie en direction d'autres catégories d'organismes : notamment le secteur hospitalier qui, malgré son récent changement de statut, demeure dans le giron des chambres des comptes et dont le nombre, autant que les enjeux dont il est porteur, appellent cette rationalisation des contrôles.

Casser le rythme quinquennal des contrôles devrait inévitablement devenir la règle pour une catégorie bien particulière de collectivités : les plus grosses. Je ne suis plus convaincu de la pertinence de contrôles inévitablement lourds du fait de leur taille et parfois frustrants parce que cinq ans c'est, selon le cas, soit trop bref, soit trop long. Je ne suis même plus certain de leur « acceptabilité » par les services de la collectivité, qu'un projet de vérification trop ambitieux met non moins inévitablement sous pression.

Des investigations limitées, sinon plus légères mais, peut être, plus fréquentes, seraient en outre de nature à répondre aux besoins exprimés par la Cour des comptes, voire par le Parlement lui-même, d'enquêtes thématiques.

Celles-ci obligent à associer dans un ensemble coordonné de contrôles, les services de l'Etat, centraux et déconcentrés, avec ceux des collectivités départementales et régionales, acteurs essentiels de la plupart des politiques publiques dans les secteurs sociaux, éducatifs et culturels pour ne rien dire des transports. Je forme des vœux pour que cette coordination des vérifications continue d'associer les deux niveaux de juridiction dans l'intérêt des enquêtes elles-mêmes et dans celui des collectivités territoriales.

Il me semble en effet, qu'il est nécessaire de prévoir des mécanismes novateurs qui répondent au besoin de décliner *in concreto* la mission d'évaluation des politiques publiques, dont le pouvoir constituant a investi la Cour des comptes en 2008. Cette évolution ne doit pas toutefois renvoyer les chambres des comptes à une conception aujourd'hui dépassée de leurs observations, pointillistes sinon pointilleuses et en tout cas fragmentées.

Bien au contraire, et pour ne parler que de notre échelon territorial, c'est en associant étroitement les contrôles des communes avec celui des intercommunalités, la ville avec l'agglomération, la collectivité avec ses satellites et, d'une manière générale, le contrôle des organismes distincts qui concourent avec des moyens publics à la réalisation d'objectifs communs que la Chambre renforce sa légitimité.

C'est ce à quoi nous nous essayons, avec modestie et pragmatisme, soucieux seulement d'utiliser au mieux une compétence que la Cour nous a déléguée en la matière, avec le contrôle simultané de quatre structures d'enseignement supérieur qui, par delà les spécificités institutionnelles et financières, poursuivent des objectifs de formation rigoureusement comparables.

Nous, Normands, dont les lumières de l'impressionnisme ont illuminé tout l'été dans un festival d'expositions et de manifestations qui ont connu un succès exceptionnel, savons bien ce qu'apporte, non seulement la proximité avec le paysage où l'artiste installe son chevalet au plus près du motif, mais encore la possibilité ainsi offerte de le saisir, de le reprendre, de le confronter à ses avatars, selon l'éclat changeant du jour.

Nous savons aussi que le pointillisme dans son ambition de dépasser l'impressionnisme et en fragmentant à l'infini le sujet a pris le risque de l'impasse.

Proximité avec l'objet du contrôle, construction rigoureuse du rapport, séries permettant de fructueuses comparaisons, sources de mises en perspectives originales, refus du fragment, je ne poursuis pas la métaphore : mais telle est l'ambition que je nourris aujourd'hui pour notre juridiction.