

AUDIENCE SOLENNELLE

11 septembre 2009

Allocution du Président de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie

Installer un nouveau collègue dans ses fonctions est un réel plaisir, une satisfaction, toujours renouvelée, comparable à celle que procure la promesse d'une amitié nouvelle. Cependant, intégrer, durablement ou non, un cercle d'hommes et de femmes venus d'horizons professionnels divers, réunis par la pratique de notre étrange métier, n'est pas un acte anodin dans une carrière.

D'une part, vous présentez qu'il requiert des qualités intellectuelles et professionnelles, sinon opposées, du moins complémentaires : imagination et rigueur, opiniâtreté et humilité, hauteur de vue et sens du détail, qualité de plume goût des chiffres ... j'arrête là une énumération qui pourrait nous faire passer pour des oxymores vivants !

D'autre part, c'est un métier, qui implique le renoncement à certains signes extérieurs de pouvoir, ceux qui font parfois les délices, et plus souvent le supplice, du haut-fonctionnaire d'autorité, mais c'est un métier, en contre partie, qui confère une légitimité sans égale, par la seule magie de l'appartenance à un corps que caractérisent la neutralité de ses recrutements, l'originalité de son organisation et la collégialité de ses modes de décision, garantes toutes trois d'un exercice impartial de notre mission.

Cette mission, qui n'est fondamentalement pas répressive (du moins dans ses composantes non juridictionnelles) ne relève pas non plus de prestations de conseil ; et si je cherche le moyen de la définir autrement que par une double négation, je dirai qu'à compter de ce jour M. Guillouet s'engage, avec nous, à éclairer l'action publique mais dans l'intérêt combiné :

- des collectivités et des établissements sur la gestion desquels nous nous pencherons, (ils sont les premiers destinataires du fruit de nos investigations) ;
- de l'État, dont nous assurons, en étroite coordination avec la Cour des comptes, une attribution régaliennne, consacrée par la Constitution ;
- du citoyen, enfin, sans chercher à départager en lui l'électeur, le contribuable ou l'utilisateur.

Cher collègue, je sais que je ne vous apprends rien par cette brève évocation des travaux qui vous attendent. Mais il me paraît toujours bienvenu de rappeler, dans une circonstance comme celle-ci, les finalités de notre institution.

Ne nous leurrons pas : nos modernes cours des comptes sont filles du hasard autant que de la nécessité.

La nécessité : elle correspond à une exigence aussi ancienne qu'universelle, de contrôle du juste emploi des fonds mis à la disposition d'une collectivité organisée.

L'argent public « n'appartient plus à ceux qui le donnent, mais à ceux qui le reçoivent, dès lors que ceux-ci fournissent ce pourquoi notamment on le leur donne ». Cinq siècles avant notre ère, cette définition confondante de modernité démocratique, nous la devons à Périclès s'adressant au peuple d'Athènes. Et selon le magnifique syllogisme, si souvent cité, cher à votre antépénultième prédécesseur Monsieur le Procureur général, qui dit État (ou puissance publique) dit Trésor, qui dit Trésor et trésoriers dit moyens de contrôle indépendants pour garantir le bon usage du premier par les seconds. Le raisonnement de l'homme de lettres et de culture Pierre Moinot, rejoint l'expérience du très grand commis de l'État : il vérifie la généralisation, aujourd'hui planétaire, d'institutions de contrôle indépendantes, tant au niveau national que décentralisé.

Et le hasard dans tout cela, ou plutôt la contingence liée aux circonstances ? Nous lui devons la forme de nos actuelles juridictions financières. Plus personne n'ignore, [plus personne depuis le lumineux rappel qu'en fit ici-même le Premier président Séguin, il y a deux ans] comment celles-ci prirent naissance dans l'État anglo-normand, en gestation au XII^e siècle ; que, de Rouen (sinon de Londres), l'exemple de l'Echiquier influença directement l'organisation financière de la France capétienne, puis rayonna dans une bonne partie de l'Europe et finalement bien au-delà.

La plasticité de ce modèle, les garanties d'impartialité et d'éthique qu'offre sa structure juridictionnelle et collégiale, lui ont permis de s'adapter à toutes les évolutions modernes :

- à l'évolution démocratique que caractérise le rôle croissant du Parlement auquel le juge des comptes prête son concours ou son assistance, depuis la vérification du compte général de l'État (1826) jusqu'à la LOLF (2001) et à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 ;
- à l'irruption de l'État dans le champ de l'économie marchande, au milieu du XX^e siècle, puis à son retrait ;

- à l'augmentation continue des prélèvements obligatoires affectés au financement des dépenses de sécurité sociale sur lesquelles les obligations de contrôle de la Cour des comptes n'ont cessé de s'étendre ;
- à l'apparition enfin d'une République, à la fois unitaire et décentralisée, qui a vu la création des chambres régionales des comptes.

Voilà, pour les chambres régionales des comptes, la part de hasard qui a présidé à leur naissance : il s'agissait de trouver sans attendre une solution de remplacement, efficace mais respectueuse des libertés communales, à la disparition programmée de la tutelle des préfets sur les budgets locaux.

Pour ce faire, le législateur s'est appuyée alors sur la compétence et la légitimité de la Cour des comptes afin d'en déconcentrer les missions et les procédures, reproduites à l'identique à l'échelle d'une juridiction, dans le ressort de chaque région.

Au passage, on confiait à un corps tout neuf de magistrats financiers le soin d'être, loin de Paris, non pas l'ombre portée, mais les yeux et les oreilles de la Cour, au service de son rapport public annuel, symbole et garant de l'unité d'approche par delà la nécessaire diversité des vérifications.

Heureux hasard, donc, qui a placé la Cour des comptes sur le chemin d'un État décentralisateur pour en faire le sommet d'une nouvelle pyramide de juridictions et la tête de pont d'un nouveau corps de contrôle dédié à un secteur local affranchi de la tutelle de l'État.

Mais le hasard se confronte en permanence à la nécessité, et vice versa : c'est je crois, et par delà les débats sur l'origine du vivant, le moteur de toute l'évolution, le secret de l'adaptation des organismes à leur environnement.

Ramené à notre propos, ce grand principe peut se décrire ainsi : la chambre régionale des comptes a été, est encore, la réponse pragmatique aux nécessités du contrôle financier a posteriori de collectivités territoriales auxquelles ont été acquises des libertés et des compétences nouvelles. Mais, en 27 ans d'existence, si elles sont parvenues à assumer leurs missions à la satisfaction générale, c'est au prix d'incessantes mutations génétiques commandées par la loi d'airain de l'évolution.

Leurs dents, je veux dire leur appareil répressif, sans disparaître tout à fait, s'est trouvé comme limé au fur et à mesure que le secteur décentralisé se conformait à des contraintes juridiques qu'il avait appris à maîtriser.

Leur système immunitaire s'est blindé contre les attaques, très diverses dont elles furent l'objet, en renforçant, à tous les niveaux, les règles de la procédure contradictoire au bénéfice de leurs partenaires contrôlés.

Leurs membres antérieurs se sont rallongés pour mieux embrasser des domaines de contrôle qu'on ne leur avait pas confiés à l'origine (enseignement supérieur, organismes consulaires, établissements fonciers) ou qui ont connu depuis un développement considérable (pensons au secteur hospitalier, à la politique de la ville ...).

Parallèlement, leur mode de communication ne cessait de s'améliorer au gré d'une organisation en réseau toujours plus poussée : d'inaudibles, à l'époque où leurs travaux n'étaient pas communicables, elles sont devenues des organismes capables de rugissements dans les années 90 mais, dix ans plus tard, leur chant devint choral grâce au développement de travaux d'évaluation qu'elles mènent en commun, avec la Cour des comptes ou simplement entre elles, sur des thèmes d'intérêt national.

Je ne sais si l'avenir leur fera pousser des ailes ou des nageoires, mais il est assuré qu'elles continueront à se développer dans notre « biosphère » institutionnelle, à la stricte condition de toujours servir le bien commun, par une sélection continue de leurs aptitudes dans un environnement promis au changement.

Si je m'attarde sur cette métaphore darwinienne, c'est que je la crois tout à fait appropriée.

Aucune institution ne change en bien, si le changement pour le changement est sa seule finalité et, surtout, si elle fait table rase du passé sans discernement. Mais à l'inverse, aucun organisme ne survit s'il ne développe pas les qualités qui lui permettent de s'épanouir dans son environnement.

Survie et adaptation sont donc liées dans le monde des institutions, sinon dans celui du vivant (car on sait que là, il y a un vif débat) à la seule condition qu'un « dessein intelligent » préside à la sélection des avantages « génétiquement » acquis.

En puisant maintenant mes références dans l'expérience et les travaux récents de cette chambre, je voudrais essayer de repérer devant vous, les talents et les facultés d'adaptation qu'elle a su développer, bref son « code génétique » qui devrait constituer sa trousse de survie et la clef de son évolution.

⇒ En premier lieu, la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a su développer de longue date des qualités d'adaptation au terrain régional, qualités qu'elle n'a eu de cesse de perfectionner. La connaissance acquise des problématiques d'un territoire permettent, d'une part, d'orienter la programmation des travaux de contrôle en direction, soit des collectivités représentant de vastes enjeux financiers, soit des zones de risque d'autant plus aisées à identifier que la proximité avec le terrain est forte. Elle permet, d'autre part, et au-delà de la seule programmation, d'améliorer le processus même de contrôle, d'éviter les contre-sens, les malentendus, les fausses pistes qu'une trop grande distance entre contrôleurs et contrôlés n'évite pas toujours.

C'est ainsi que la Chambre a pu détecter, parfois en pionnière, de rares (très rares même) communes en difficultés financières et porter sur elles, prioritairement, son analyse. Dans le même ordre d'idée, la proximité du terrain peut se révéler un gage de réactivité : l'insertion, anonymisée, qui est parue au dernier Rapport public annuel de la Cour sur le risque que font courir certains emprunts « toxiques » aux collectivités territoriales, se nourrit du recensement quasi-exhaustif, par les magistrats de la Chambre, de la dette structurée souscrite par les collectivités haut-normandes. Cette analyse, que vous avez d'ailleurs contribué à enrichir Messieurs les Trésoriers-payeurs généraux, a d'ailleurs permis de relativiser l'inquiétude qui s'était faite jour l'été dernier, dans un contexte de crise financière mondiale, sur cette catégorie de prêts.

Parce qu'elle connaît relativement bien les organismes qu'elle contrôle (même si proximité ne rime pas avec symbiose), la Chambre peut aisément mettre en œuvre des stratégies de contrôle rationnelles et, pour le coup, éliminer la part de hasard, inhérente à une programmation qui reposerait sur la technique de l'échantillonnage. Elle peut ainsi, sans difficulté majeure, assurer un suivi de ses principales observations : le Rapport public annuel de février 2009 en fournit, sous le timbre de la Cour des comptes mais à partir de nos travaux, un exemple fameux, qui a été suffisamment repris et commenté pour que je n'y revienne pas.

La Chambre peut encore décliner ses travaux de contrôle selon une approche globale : systématiquement désormais, les intercommunalités font l'objet de contrôles, simultanés ou successifs, avec la ou les principales communes qui les composent. Et lorsque c'est nécessaire ou simplement souhaitable, le contrôle d'un satellite ou d'un organisme associé suit la vérification de la collectivité territoriale qui le finance.

L'immersion dans son environnement est encore une occasion de faire ressortir positivement, jusque dans des enquêtes nationales, l'originalité ou la singularité d'une pratique locale, qui risquerait sinon de passer inaperçue : ainsi la Chambre a-t-elle relevé, à deux reprises (la politique d'intervention dans les territoires et la gestion de certaines catégories de personnels de l'État transférés aux collectivités), que la région et ses deux départements s'étaient engagés ensemble dans une politique de mutualisation de leurs moyens et de leurs objectifs, qui correspond d'ailleurs à certaines des préconisations de la Cour des comptes.

⇒ En second lieu, les chambres régionales des comptes ont acquis un savoir-faire original, sans équivalent dans les attributions de leur prestigieuse maison-mère, qu'on aurait tort de croire anecdotique.

Certes, le contrôle des actes budgétaires et ses dérivés, puisqu'il s'agit de lui, nous placent souvent face à des communes ou des syndicats de communes que leur taille, et même la nature de leurs difficultés, ne signaleraient pas à notre attention en l'absence de la saisine préfectorale.

Mais l'enjeu n'est pas là. Il est ailleurs et il est triple.

En exerçant une mission régaliennne, dont s'acquittaient jadis les seuls services préfectoraux, la Chambre répond à une exigence démocratique, posée par les lois de décentralisation, et à une exigence économique garantie par les traités : elle permet de faire respecter la plus stricte orthodoxie budgétaire tout en desserrant la contrainte des anciennes tutelles.

Ce faisant, elle quitte le terrain des contrôles a posteriori pour intervenir, avec toute l'impartialité souhaitable, dans le vif du débat budgétaire, soit bien souvent dans une actualité brûlante où il faut faire preuve, à la fois, de rigueur et de réalisme.

Enfin, les collectivités soumises à ces contrôles représentent parfois des enjeux politiques ou financiers non négligeables. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Chambre des comptes, qui a rendu 19 avis en 8 mois, s'est certes penchée sur les budgets d'Etoutteville, de Bouville, de Gouville et de Doudeville (4 fois pour cette dernière). Néanmoins, elle a examiné, à des titres divers, entre 2008 et cette année, les budgets de deux communes de 12 à 30 000 habitants, celui d'une importante intercommunalité de l'Eure, le compte administratif d'un très gros syndicat mixte intervenant dans l'élimination des déchets et « last but not least », la situation financière d'un important centre hospitalier.

La pratique du contrôle budgétaire est un acquis essentiel des chambres régionales des comptes, qui assure de cette façon la présence de la juridiction financière jusque dans des territoires reculés, répondant à une exigence économique et démocratique. Enfin, chaque fois qu'il concerne un organisme important, il en permet un diagnostic, certes moins exhaustif qu'un audit classique, mais tellement plus rapide, que l'avantage qui en résulte balaie les réticences.

Les lois implacables de l'évolution devraient assurer pour longtemps l'avenir de cet acquis génétique.

⇒ Dans le code génétique de cette Chambre (comme dans la plupart des chambres régionales des comptes), se trouve aussi un « chromosome » intéressant, qui devrait contribuer à la survie de l'espèce, fût-ce au prix de mutations profondes, d'ailleurs en partie amorcées.

Il s'agit du « chromosome » ou plutôt du savoir-faire juridictionnel. Par un effet qui tient au seul nombre des comptabilités publiques à relever de ses compétences, une chambre régionale détient, en principe, une aptitude à la détection des situations contentieuses et une organisation pour les traiter qui font partie de son patrimoine.

La jurisprudence de la Chambre de Haute-Normandie par son abondance, par ses audaces d'interprétation a jadis fait les beaux jours des revues spécialisées. Si j'ai évoqué un chromosome mutant, c'est que l'exercice de cette mission a évolué avec les années.

Aujourd'hui, alors qu'une modernisation de nos procédures, radicale et ardemment souhaitée, est enfin entrée en vigueur depuis janvier, de nouveaux principes de programmation et d'organisation du contrôle ont été mis en œuvre. Plusieurs de vos réquisitoires, Monsieur le Procureur financier, sont à l'instruction et quelques uns de nos récents contrôles sont en attente de vos réquisitions : mais déjà, les décisions rendues depuis un an se signalent par leur diversité, leur originalité et leur nombre (celui-ci tout relatif mais traduisant la vitalité de notre activité jurisprudentielle). Au demeurant, débets, reversements sur injonctions et injonctions en cours confondus, c'est une somme totale de 565 000 euros que notre Juridiction fait rentrer dans les caisses publiques depuis 2008.

Je le rappelle à toutes fins utiles, mettre en jeu la responsabilité des comptables, sanctionner ceux qui tardent à produire leurs comptes et repérer les gestions occultes, n'est pas une fin en soi. Mais s'assurer du respect, par tous, des règles de la comptabilité publique, rendre aux collectivités des sommes même modestes et aider la direction générale des finances publiques à bâtir des plans de contrôles hiérarchisés efficaces, le tout au moyen d'un outil juridictionnel rénové, me semble répondre à une vocation ancienne, autant qu'à une préoccupation bien contemporaine.

Il y a là un vrai patrimoine dont les chambres ... dont cette Chambre est détentrice et qui, en outre, peut servir de tremplin sur lequel faire rebondir, le moment venu, des attributions juridictionnelles étendues ou renouvelées. Attributions qui ne pourraient s'appuyer que sur de solides réflexes juridiques et sur une culture à toute épreuve du fait vérifié.

⇒ Il arrive, enfin, qu'un inconvénient apparent se révèle, dans un contexte particulier, un atout décisif.

Je m'interroge : notre taille modeste, les récurrents problèmes d'effectifs que nous partageons avec toutes les administrations (et dont je ne vous infligerai pas le récit) constituent un handicap incontestable, point de départ d'une réflexion déjà ancienne, sur ce que serait la taille idéale pour un corps de contrôle tel que le nôtre. Trop gros, trop vaste, il perd en souplesse de management, en réactivité, et en proximité avec son environnement géographique. Trop petit, il peine à réunir en son sein la palette des compétences et des expériences, nécessaires au correct accomplissement de ses missions.

C'est un sujet difficile, sur lequel je serais bien présomptueux d'affirmer une solution. [En posant, dès 1983, le principe « une région - une chambre », on a répondu à la question sur le terrain des symboles, en l'éluant sur celui de l'optimisation des moyens].

Je me borne à observer qu'en accueillant aujourd'hui un nouveau collègue, un financier doublé d'un ingénieur, à moins que ce ne soit l'inverse, la Chambre s'enrichit de nouveaux talents, elle qui compte déjà, en son sein, trois anciens administrateurs territoriaux, ayant exercé les plus hautes responsabilités, deux anciens sous-préfets, un juge administratif ou encore un ancien cadre de la direction générale des collectivités territoriales, auxquels se joignait naguère encore un directeur d'hôpital, dont je ne suis pas consolé du départ. La diversité caractérise, en outre, le mode de recrutement de nos assistants, désormais tous détachés dans un corps unique : les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'éducation nationale, sans oublier les grandes administrations financières y sont, entre autres, représentées.

Quelle complémentarité de talents et de parcours professionnels qui, grâce à notre mode de fonctionnement éminemment collégial, et sans doute à un peu d'ardeur, compense en partie notre faiblesse numérique !

Grâce à cette diversité, nous avons pu rendre des travaux, dont la variété ne nuit pas, je crois, à la qualité, où d'ailleurs le secteur communal traditionnel n'occupe, bien souvent, qu'une place minoritaire.

En témoigne la richesse des débats suscités par nos avis, nos observations ou nos recommandations concernant tel établissement hospitalier ou tel établissement d'enseignement supérieur (je prends au hasard des exemples récents).

En témoigne encore la participation à des titres divers, en 2008 et 2009, à une dizaine d'enquêtes communes des plus variées, dont 5 ont déjà donné lieu à publication. Parmi celles-ci, « les grands aéroports et les aéroports secondaires » ont rencontré, plus que d'autres, un large écho dans la presse normande.

Mais le suivi d'enquête sur « l'intercommunalité en France », que cette chambre a co-piloté avec la Chambre d'Île-de-France et des magistrats de la Cour des comptes, méritait à mon avis autant d'attention. Défi majeur posé à notre organisation territoriale, la rationalisation de la carte de la coopération intercommunale, l'effectivité du transfert de compétences homogènes à un niveau pertinent et la cohérence des stratégies financières et fiscales entre communes et communautés, demeurent les trois points clefs de tous nos contrôles présents et à venir.

*

Pour vous faire juges de cette diversité, je vous renvoie à notre site internet (qui est mis à jour au rythme non pas de la transmission de nos rapports mais de leur communicabilité), mais aussi cette année, à un « press-book » (réalisé avec l'aimable autorisation des média concernés) qui, mieux qu'un long discours ou qu'une fiche statistique, reflète l'image, nécessairement incomplète, que nous renvoyons, aux média et à l'opinion, de nous-mêmes et de nos travaux...

*

Comment conclure ?

Faut-il conclure d'ailleurs ?

J'ai choisi de vous présenter, à grands traits, nos travaux récents et les principes qui président à leur programmation, en recensant ce que je crois être les principales qualités d'une chambre régionale des comptes, celle que j'ai l'honneur de présider : ce sont les qualités qui rendent possibles nos travaux. Des caractéristiques, des aptitudes qu'il a fallu acquérir, consolider mais qui constituent aujourd'hui un ensemble patrimonial, une marque de fabrique, sans lesquelles on ne pourrait pas fonder au XXI^e siècle la juridiction financière, appelée à cohabiter et à œuvrer avec des collectivités territoriales promises à de nouvelles évolutions.

L'unique certitude que j'emporte tient à ceci : pour exercer ses missions dans toute leur étendue et pour le faire accepter, la Chambre, ou plutôt les femmes et les hommes qui la composent, font preuve quotidiennement de savoir et de sagesse. Je sais que le philosophe a dit que « l'oiseau de Minerve se [levait] au crépuscule » mais s'il entendait ainsi que la sagesse vient aux individus, comme aux civilisations, après un long apprentissage, il nous invite à fonder notre confiance en l'avenir des chambres sur le dévouement et les compétences de celles et de ceux qui aujourd'hui leur donnent corps.

*

Avant de vous donner la parole, Monsieur le Procureur général, en vous remerciant par avance d'avoir accepté, une fois encore, de nous entretenir avec la clarté, la foi dans le service public et la liberté que nous vous connaissons et que nous apprécions, je voudrais appeler l'attention sur le fait qu'un illustre Rouennais (que tout le monde n'a peut être pas remarqué) vous a accueillis à l'entrée de la salle d'audience.

Depuis quelques mois, François-Nicolas Mollien garde l'accès de cette salle avec une vigilance toute marmoréenne.

Je remercie publiquement Laurent Salomé, Directeur des musées de la ville de Rouen, et bien évidemment Madame la Députée-Maire d'avoir autorisé le dépôt de ce buste que je souhaitais vivement.

Le comte Mollien a eu une vie et une carrière exceptionnellement longues. Né ici sous Louis XV, il mourut en 1850. Si durant la Révolution, il fut un peu votre prédécesseur Monsieur le Trésorier-Payeur général de l'Eure, il demeurera, dans l'histoire financière de notre pays, pour avoir en tant que ministre de Napoléon créé le Trésor public et introduit la notion de partie double dans la comptabilité de l'État.

L'audience est levée.

* *
*

(Le Président cède la parole à Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes).