



**Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie**

AUDIENCE SOLENNELLE

29 septembre 2006

Allocution

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

L'ancien Échiquier des comptes de Normandie, après la conquête du duché par Philippe-Auguste, se fixa à Rouen et tint des sessions, nous disent les historiens, « aux dates habituelles de Pâques et de la Saint-Michel ».

Nous sommes un 29 septembre.

Je vous assure que cette coïncidence est fortuite. Elle n'en est que plus remarquable, tant elle témoigne de la mémoire inconsciente des institutions et, sans doute aucun, de l'enracinement de l'obligation de rendre compte à date fixe.

L'obligation s'est déplacée dans l'année mais s'est maintenue puis étendue à tous les acteurs de la dépense : des comptables qui manient les deniers publics, sans les gérer, à tous ceux qui, sans les manier, sont responsables de leur emploi judicieux, jusqu'à nous, dont le contrôle est le métier, juges naturels des premiers, observateurs patentés des seconds, premiers lecteurs de nos observations.

C'est donc à un légitime besoin d'information sur la nature de nos travaux, mais aussi les logiques et les objectifs de contrôle qui les sous-tendent, que répond cet exercice annuel auquel ce moment solennel, dicté par les usages, prête son cadre et son décor.

Et comment mieux évoquer nos travaux que de les inscrire dans le nouveau paysage institutionnel que dessine, précisément depuis le début de cette année, la loi d'orientation sur les lois de finance, si célèbre sous son sigle de « LOLF » ? Tous les services de l'Etat, juridictions et corps de contrôle compris bien évidemment, se présentent, désormais, devant le Parlement, dispensateur des moyens budgétaires, en missions, programmes et actions, centrés sur des objectifs auxquels un ou plusieurs indicateurs sont associés.

Notre Chambre régionale forme ainsi, avec ses soeurs et sous l'ombre tutélaire de la Cour des comptes, le programme n° 164, celui des juridictions financières. Il fait partie de la mission de contrôle et de conseil de l'Etat et des pouvoirs publics dont le rattachement, direct ou médiatisé par un ministre délégué, au Premier ministre, garantit l'indépendance. Il se décline, surtout, en trois actions opérationnelles (non comprise une action de soutien) sous lesquelles apparaîtront désormais, devant la Représentation nationale, toutes nos missions de contrôle

- Le contrôle externe et indépendant des comptes publics ;
- le contrôle externe et indépendant de la régularité, comme de l'efficacité des gestions publiques ;
- les missions d'expertise, entendues au sens des activités et des consultations déclenchées par une sollicitation extérieure.

Faut-il rappeler qu'un programme se caractérise par l'unité des actions qui le composent et des indicateurs qui les décrivent ?

La gageure tenait donc en ceci : faire coïncider la même définition des actions et des indicateurs, alors que le champ et les modalités des contrôles opérés par la Cour sur l'Etat, et par nos chambres régionales, sur le secteur décentralisé, ne se recoupent pas exactement. A force de persévérance, nous y sommes parvenus et c'est avec satisfaction que les chambres régionales des comptes (en tout cas la nôtre) retrouvent, sous les trois intitulés « lolfiens », la triple mission sur les comptes, les gestions et les budgets que nous tenons du législateur.

Je ne vais pas revenir sur chacune d'elles avec la même insistance et les données chiffrées contribuant à ce cadrage statistique de nos travaux vous ont été distribuées.

L'on sait que notre mission consultative se résume, pour l'essentiel, au contrôle des actes budgétaires dont la constance du nombre des saisines, la régularité d'horloge du retour de quelques dossiers récurrents mais, aussi, le rôle pacificateur, ne sont plus guère à démontrer.

Telle est notre contribution à l'action « expertise », à laquelle il faut ajouter dans la logique budgétaire de la LOLF, l'accomplissement de quelques missions

spécifiques et très éloignées des problématiques budgétaires territoriales. L'on sait peu en effet, que tant par goût qu'eu égard à leur compétence, les magistrats de cette chambre ont participé, à raison de près de 4 mois et demi depuis 2005, à des missions d'expertise à vocation internationale, de la Cour des comptes, pour l'exercice du commissariat aux comptes de l'ONU ou des actions de coopération.

J'insisterai plus, en revanche, sur la mission d'examen de la gestion, la plus connue peut-être du public, celle que nous n'exerçons pas en tant que juridiction mais à laquelle nous savons apporter toutes les garanties offertes par une juridiction indépendante. C'est aussi celle qui mobilise, et continuera de mobiliser, la plus grosse part de nos moyens, qu'on les exprime en temps ou en euros : environ la moitié selon les premiers enseignements de la LOLF.

Elle emprunte la voie de ces rapports d'observations définitives qui, au terme d'une instruction minutieuse, d'une procédure parfaitement contradictoire ponctuée de réels délibérés collégiaux, accèdent à la lumière de la publicité afin de guider, si faire se peut, les choix des décideurs et objectiver le débat public.

Le cours de certaines observations ne s'arrête pas là : quelques unes, et non les moindres, prolongent leur vie dans l'un des rapports publics de la Cour des comptes, le plus souvent dans le cadre d'un travail d'enquête commun.

L'intensité de ces contrôles, c'est-à-dire la quantité et le niveau des observations produites, ce qui va bien au-delà du nombre de rapports, s'apprécierait beaucoup mieux, à mon sens, sur deux ans que sur 52 semaines, tant peut être long le chemin qui transforme une instruction menée à bien en d'utiles observations définitives. Mais surtout elle dépend étroitement :

- de la taille des collectivités et organismes appelés au contrôle rapportée aux effectifs de magistrats chargés de les réaliser, et de fonctionnaires qui les assistent ;
- de l'effort soutenu de participation aux travaux d'enquête communs à la Cour et aux chambres, dès lors que sont en jeu de vraies problématiques d'envergure nationale ;
- de la manière de concevoir puis d'appréhender le contrôle.

Revenons, un bref instant, sur ces trois points, en commençant par ce qui m'apparaît bien comme la spécificité de notre région.

La Haute-Normandie est, on ne le dit pas assez, une région singulière. La plus dense de tout le bassin parisien après l'Île-de-France. Deux départements la composent, mais quels départements ! Ne murmure-t-on pas que l'un d'eux disposerait du plus gros potentiel fiscal après Paris ? Deux agglomérations, sans équivalent à cette distance de la capitale, fournissent le cadre de leur vie quotidienne à près d'un million

d'habitants. Elle abrite aussi le plus gros centre hospitalier de France qui ne soit pas CHR. Enfin, elle dispose, pour lors, du plus important réseau de chambres consulaires qu'on puisse imaginer.

Cette densité ou cette vitalité ont une traduction financière et institutionnelle qui se répercute directement sur nos missions. Lorsqu'on recense les collectivités et les établissements qui, exprimés en recettes courantes, pèsent 80 pour cent de l'ensemble, ainsi que font désormais toutes les chambres pour mieux cibler sur eux leurs interventions, on trouve moins de 80 organismes (sur plus de 1 250). Mais tous d'une dimension impressionnante ! Aucune commune n'y pèse moins de 10 millions d'euros. Aucune intercommunalité moins de 15. Les 10 premières collectivités de la liste atteignent et dépassent 100 millions d'euros et la toute première représente le cinquième de l'ensemble.

Une telle population ne s'appréhende pas sans prudence ni précaution, surtout lorsqu'on appartient à la catégorie des chambres régionales des comptes dont l'effectif de magistrats, même aujourd'hui remis à niveau, est tout entier déployé devant vous. Je ne veux pas laisser dire que, malgré nos robes, le roi serait nu, ni encore moins formuler de plainte. Mais insister sur ceci : que notre métier est fait inévitablement d'arbitrages permanents.

Programmer les travaux d'une chambre, c'est choisir entre des objectifs, non pas contradictoires mais centrifuges, qu'il faut néanmoins réconcilier : approche innovante du contrôle et standardisation des vérifications ; participation active à des enquêtes inter-juridictions, toujours chronophages, et réalisation d'un objectif de contrôle pluriannuel permettant de « visiter » régulièrement les plus grosses collectivités, celles qui dans la région mobilisent le plus de ressources publiques, que j'évoquais à l'instant. Programmer les travaux d'une chambre, mais aussi exécuter ce programme ... D'où cet autre arbitrage de chaque jour (et tout magistrat financier, ici, sait de quoi il est question), entre le rapport parfait, inatteignable par définition mais dont on se sait porteur, et le rapport désespérément honnête au bas duquel on hésite à apposer sa signature.

C'est dans cette tension permanente, entre mieux et plus, entre la tentation de la perfection et la résignation au bien (le bien n'étant déjà pas si mal), que la Chambre situe son action et demande qu'on l'apprécie.

Ainsi je maintiendrai un objectif raisonnable de participation aux travaux communs, à la Cour et aux chambres, seuls à même de donner leur vrai sens à des observations concernant la plupart des grandes politiques publiques, aux multiples financeurs.

Dans ce domaine, rien qu'en 2005, la Chambre de Haute-Normandie a pris sa part de plusieurs contrôles ayant connu la consécration d'un rapport public de la Cour : le plus remarqué fut sans conteste celui sur l'intercommunalité en France, mais la Chambre a aussi participé, dans une certaine mesure, aux travaux sur la dépendance

et sur les transports urbains de voyageurs. En 2006, elle est engagée, plus ou moins intensément, dans près de huit thèmes d'enquête (heureusement à des stades divers), auxquels s'ajouteront de nouveaux travaux en 2007. Mais, il faut le reconnaître publiquement : il s'agit là d'une participation exceptionnellement élevée qui ne saurait être poursuivie à ce niveau d'ambition quantitative, sans risque, à terme, pour la qualité de nos productions.

Un mot encore, sur ces travaux réalisés en commun, pour les observateurs attentifs. Une précision utile afin de lever bien des ambiguïtés : si certaines constatations ne prennent toute leur valeur que confrontées, comparées, synthétisées au niveau national (répétons-le, c'est le cas de la plupart des travaux portant sur de grandes politiques publiques et des sujets par nature transversaux, telle l'intercommunalité déjà citée), il faut admettre que le « microcosme » ne reflète pas toujours le « macrocosme », qu'une vérité nationale n'est pas faite de l'accumulation des vérités régionales, sans pour autant cesser d'être avérée.

Bref, qu'une affirmation, une critique comme un compliment, parfaitement fondée à l'échelle du pays, par les nombreux exemples qui la justifient, peut légitimement souffrir une exception dans l'Eure ou en Seine-Maritime. Si cela arrive, d'aventure, que nul n'en prenne ombrage. Vérité en deçà de l'Epte ...

Le dernier facteur, à influencer directement sur la quantité et l'intensité de nos travaux, est le seul qui reste à peu près totalement dans nos mains.

Puisqu'aussi bien, je ne peux, ni ne veux, remettre en cause la taille des collectivités territoriales haut-normandes, et qu'il y a lieu de conserver un taux de participation équilibré aux travaux communs d'importance nationale, c'est sur notre conception des contrôles qu'il faut agir.

Un objectif d'excellence, sous-tendu par des approches innovantes et un constant renouvellement de thèmes, ont été reconnus à cette Chambre. Il doit être poursuivi. Il a permis à la Juridiction de formuler des observations originales et, je crois, constructives en matière de gestion des ressources humaines, sur la gestion déléguée des grands services publics ou encore en matière de gestion des collèges, qui ont été remarquées dans la région. La Chambre cherche, constamment, à aborder le contrôle de la dépense publique en la restituant dans le cadre, l'intention, le projet qui l'a fait naître, n'hésitant pas à rapprocher les objectifs affichés des moyens mis à leur service. Elle se préoccupe, en pionnière, de contrôle en environnement informatisé et cela me fournit d'ailleurs l'occasion de dire publiquement le prix que j'attache au développement des entreprises réussies de dématérialisation des pièces justificatives.

Celles-ci devraient pouvoir s'intensifier dans les domaines classiques des titres de recettes, des bulletins de paie, des bordereaux de mandats, voire des mandatements eux-mêmes, tous actes unilatéraux dont la numérisation se conçoit aisément. Et pour peu que les capacités d'investigation des rapporteurs n'en soient pas entravées, vous me trouverez toujours à vos côtés, Messieurs les Trésoriers-Payeurs

généraux, pour promouvoir de véritables expérimentations dans des domaines plus pointus.

Objectif d'excellence donc, souci de renouvellement, mais qui n'excluent nullement d'autres ambitions : parvenir à une couverture satisfaisante de notre champ de compétence, afin de ne pas laisser croire que seule une fraction de territoire ou une catégorie de comptabilités nous intéressent ; périodicité des contrôles compatible avec le temps de la gestion locale ; auxquels j'ajoute, dans le strict respect des intentions du législateur qui l'a inscrit dans la Loi en 2001, cet objectif d'équilibre à trouver, en permanence, entre contrôles de régularité et d'efficacité, tant il est vrai que je n'imagine rien de plus étrange qu'une gestion brillante mais irrégulière si ce n'est cet autre oxymore : une gestion parfaite mais dépourvue d'efficacité. On vérifiera surtout que la recherche de l'efficacité conduit à la régularité comme on préviendra bien des gaspillages en rappelant la règle de droit.

Au service de toutes ces ambitions, il nous faut imaginer un socle de contrôle commun, un « standard » qui en permette une approche assez homogène pour éviter, à chaque contrôle nouveau, la tentation du « sur-mesure » onéreux et l'inélégance d'un « prêt-à-porter » ou d'un « prêt-à-contrôler » ignorant la diversité des silhouettes. Cette chambre y travaille déjà, à l'égard de certaines catégories de collectivités, elle n'est pas la seule ; de toutes ces expérimentations devraient naître des propositions, des modèles de nature à faciliter la plupart des contrôles, des modèles assez bien coupés, pour convenir au plus grand nombre, et suffisamment adaptables pour que s'exerce la créativité du rapporteur. Quant on quitte le vocabulaire que j'emprunte métaphoriquement au monde de la couture, cela devient : laisser chacun faire la preuve de son jugement, sans aucun doute la première qualité attendue d'un magistrat.

*

Mesdames et Messieurs, vous avez vu notre Compagnie déployer la pompe d'une juridiction pour procéder à l'installation d'un nouveau magistrat.

Par delà cette brève concession à la tradition (dont, il faudra un jour, que je fasse l'analyse des symboles, afin d'exposer la modernité des valeurs qu'ils soutiennent), la Chambre ne vous cache pas que juridiction elle est et juridiction elle demeure.

Cette juridiction vous le savez exerce son empire sur les comptes, les comptes des comptables publics locaux pour être plus précis, dont j'ai peu parlé ce matin.

Monsieur le Commissaire du Gouvernement, vous avez évoqué la richesse, l'utilité et les vertus d'un système qui soumet à un juge spécialisé le contrôle de la régularité des opérations de la comptabilité publique, sans lui interdire d'ailleurs d'en

appréhender, hors jugement, d'autres aspects, telle la fiabilité ; ce que notre Chambre fait spontanément, chaque fois que nécessaire.

Je vous remercie de vos propos, mais qu'il me soit permis de profiter de votre présence, Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes, pour y faire écho à ma manière.

Espérée, redoutée, attendue en tout cas, la décision de la Cour européenne des droit de l'Homme du 12 avril dernier, connu sous le patronyme du fonctionnaire de l'éducation nationale, qui en est à l'origine, induit la modification d'un certain nombre de règles procédurales, afin d'aligner notre manière de juger les comptes, sinon les comptables, sur le « standard » du « procès équitable », au sens de la Convention européenne. Il y a déjà longtemps que nous avons compris que s'il est bien d'être un juge équitable, il est encore mieux d'en avoir l'air. Et croyez bien, donc, que nous ne ménagerons pas nos efforts pour accréditer cette apparence.

Cependant, comme les excellents principes, auxquels il faut d'ores et déjà se conformer, doivent encore recevoir une traduction écrite dans notre code, qui, bien que jeune encore et récemment réformé, accuse prématurément son âge, il y a lieu de souhaiter une prompte modification des textes. Prompte ... et audacieuse, puisque l'occasion sera fournie d'une réelle simplification des règles de procédure, encore encombrées de dispositions que l'audience publique désormais généralisée rend obsolète. Le consensus se fait aussi, semble-t-il, sur la double condition de modernisation du contenu même de la responsabilité et de sa mise en jeu : les comptables ne devaient plus risquer de subir les conséquences d'un débet sans constat d'un préjudice financier direct et l'office du juge doit être réaffirmé, au moins eu égard à l'appréciation de la force majeure. Je sais votre combat, et celui de votre Parquet général, en faveur de cette salubre entreprise de modernisation et de simplification. Il rejoint les aspirations du Premier président de la Cour des comptes, président du Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes.

Le juge des comptes, comme le droit qu'il est chargé de faire appliquer, a besoin de clarté et plus encore de stabilité. La procédure qu'il applique doit être lisible pour ses justiciables et donc pouvoir leur être expliquée.

Une réforme rapide des textes tirant les conclusions de la décision du 12 avril, donnant définitivement au procès financier les mêmes règles de procédure que celles du procès administratif ou du procès civil et entérinant les évolutions de fond, que fonctionnaires du Trésor public et magistrats financiers appellent de leurs vœux, redonnerait toutes ses lettres de noblesse à l'apurement juridictionnel des comptes, auquel, par ses propres réformes, la direction générale de la comptabilité publique montre son indéfectible attachement.

L'accomplissement d'une telle promesse, comblerait particulièrement d'allégresse nos deux degrés de juridiction à la veille, pour l'un, de célébrer avec éclat

deux siècles d'existence, qu'il porte gaillardement, pour l'autre, de commémorer, la même année en 2007, les 25 ans de la loi de décentralisation qui l'a fait naître.

J'ajoute, enfin, que cette audience annuelle, risque d'être l'une des dernières tenue dans les murs de cet immeuble. Les Rouennais, qui passent régulièrement rue Bouquet, et croisent la rue Pouchet, ont pu observer, que, depuis cet été, nombreux sont les talents qui s'activent afin d'y réhabiliter l'hôtel où notre Compagnie espère pouvoir vous donner son prochain rendez-vous.