



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE
DU 14 AVRIL 2010**

**Allocution prononcée par
Monsieur Jean-Yves BERTUCCI
Conseiller-maître à la Cour des comptes
Président de la Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France**

OUVERTURE DE LA SEANCE SOLENNELLE

Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes,

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Sous-Préfet représentant Monsieur le Préfet de la Seine-et-Marne,

Messieurs les Préfets,

Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Maire de Noisiel,

Mesdames et Messieurs les élus du ressort de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France,

Madame et Messieurs les Présidents de chambre à la Cour des comptes,

Monsieur le Secrétaire général adjoint de la Cour des comptes,

Messieurs les Présidents des Cours administratives d'appel de Paris et de Versailles,

Monsieur le Procureur général près la Cour d'appel de Paris,

Mesdames et Messieurs les Présidents de juridiction et Procureurs de la République,

Mes Chers Collègues de la Cour et des chambres régionales des comptes,

Monsieur le Receveur général des finances,

Mesdames et Messieurs les Directeurs départementaux des finances publiques, Trésoriers-payeurs généraux et Receveurs des finances,

Monsieur le Chef de la Mission interministérielle d'inspection du logement social,

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les Directeurs,

Mesdames et Messieurs,

La Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France se réjouit de vous accueillir à son audience solennelle publique de rentrée et vous remercie de votre présence qui témoigne, une nouvelle fois, de la considération que vous accordez à notre juridiction et de l'intérêt que vous portez à ses travaux.

La tenue, le mois dernier, des élections régionales nous a conduit, comme il y a deux ans pour les élections municipales, à attendre le mois d'avril pour organiser cette traditionnelle cérémonie.

Il y a deux ans, le Premier Président Philippe Séguin était des nôtres, le jour même de son soixante-cinquième anniversaire et il avait, à l'issue de l'audience, prononcé un important discours au sujet de la réforme des juridictions financières. La Chambre d'Ile-de-France tient aujourd'hui à lui rendre hommage. Beaucoup a été dit, y compris par les plus hautes autorités de la République, à l'occasion de sa brutale disparition, et je me garderai donc d'évoquer aujourd'hui sa personnalité, son parcours politique ou ses qualités d'homme d'Etat. Je soulignerai plutôt la très haute idée qu'il avait des juridictions financières et le souci constant qui était le sien de veiller à leur renom et de conforter leur place au sein de la Nation. Pour ne prendre que cet exemple, chacun d'entre nous conserve le souvenir encore si vivant des manifestations petites ou grandes et des très nombreuses initiatives aussi bien symboliques que concrètes qu'il s'est attaché à prévoir et à organiser jusque dans le moindre détail, afin que le bicentenaire de la Cour des comptes et le vingt-cinquième anniversaire des chambres régionales des comptes soient célébrés comme il estimait qu'ils devaient l'être.

Plusieurs personnalités qui ont côtoyé Philippe Séguin dès le début de sa carrière professionnelle ou qui ont travaillé de très près avec lui ces dernières années nous font l'honneur d'être parmi nous aujourd'hui.

Au premier rang d'entre elles, je saluerai la fidélité à nos audiences de rentrée de M. Jean-François Bénard, Procureur général près la Cour des comptes, qui s'exprimera devant vous tout à l'heure.

Je remercierai également de leur présence mes prédécesseurs, les Présidents Pierre Grandjeat, Jean-Louis Chartier et Christian Descheemaeker, ainsi que la Présidente Claire Bazy-Malaurie, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes et M. Gérard Terrien, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes qui représente le Premier Président Didier Migaud qui n'a pu se joindre à nous.

Les autres collègues de la Cour et des chambres régionales des comptes que je n'ai pas tous mentionnés voudront bien m'excuser, mais je sais qu'ils sont eux aussi sensibles à ce que la mémoire de Philippe Séguin soit honorée au début de cette audience.

Pour Karl Kraus, « Il y a deux sortes d'écrivains. Ceux qui le sont et ceux qui ne le sont pas. Chez les premiers, le fond et la forme sont ensemble comme l'âme et le corps ; chez les seconds, le fond et la forme vont ensemble comme le corps et l'habit ».

Curieusement, cette réflexion sur le fond et la forme pourrait bien s'appliquer à l'examen de la gestion des collectivités et organismes contrôlés par les chambres régionales des comptes.

Le fond, pour l'examen de la gestion, c'est la définition de son contenu et de ses limites par l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, définition que je rappelle : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Énoncée par le législateur en 2001, cette définition fait depuis lors l'objet d'un large consensus. Malgré la restriction finale concernant l'opportunité des objectifs, la définition est vaste et couvre donc des produits très divers qui vont du contrôle de régularité jusqu'aux confins de l'évaluation des politiques publiques.

L'examen détaillé des rapports d'observations émis par une chambre régionale des comptes montre notamment qu'ils empruntent à l'une, à l'autre ou simultanément aux deux grandes catégories suivantes.

La première se rattache à ce que l'on nomme parfois le « contrôle organique ». C'est la plus ancienne : à l'occasion de l'examen des comptes produits par le comptable public, la juridiction financière se penche aussi sur la gestion de l'ordonnateur dans une perspective initialement dominée par le contrôle de la régularité des actes de gestion, mais qui s'est peu à peu étendue à d'autres enjeux : la situation financière de l'organisme, la fiabilité de ses comptes, l'organisation de ses services, sa capacité à se procurer au meilleur coût les ressources dont il a besoin, les résultats obtenus dans tel ou tel de ses champs d'action par rapport aux objectifs affichés.

L'autre est plus récente, même si les premières enquêtes thématiques associant la Cour et les chambres régionales des comptes, ou au moins plusieurs chambres régionales des comptes, ont maintenant plus de 20 ans. Ces enquêtes thématiques ont elles aussi évolué : l'expérience a, en effet, montré que pour réussir, elles ne pouvaient se borner à l'exploitation a posteriori de conclusions issues des « contrôles organiques ». Elles devaient, au contraire et dès l'abord, être conçues de manière autonome avec leur logique propre, une note de faisabilité en définissant clairement l'objet et les limites, un guide d'enquête en précisant la démarche et énumérant les investigations à réaliser. Depuis 2005, des formations communes à plusieurs juridictions financières peuvent être constituées par le premier président de la Cour des comptes, pour statuer sur les orientations d'une enquête puis sur la synthèse de ses travaux. Le rapport public thématique d'octobre 2009 sur « La protection de l'enfance », celui de décembre 2009 sur « Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels » sont des exemples récents de telles synthèses, auxquelles la chambre d'Ile-de-France a largement contribué. Au cours de la période récente, d'autres enquêtes thématiques n'ont pas connu de débouché dans une publication nationale, mais tiennent néanmoins une place significative dans les rapports d'observations de la chambre : je pense, par exemple, aux dépenses informatiques des collectivités locales.

Toutefois, en parlant des formations communes, j'ai abandonné le fond pour parler de la forme : la forme, pour une institution de contrôle, c'est en particulier la procédure qui s'impose à elle, qui garantit le sérieux et l'objectivité de ses travaux, les droits des organismes et des personnes soumis au contrôle ou encore le statut et la publicité des conclusions émises.

Or, en matière de procédure d'examen de la gestion, dans nos chambres, il n'existe aujourd'hui qu'un lit et dès lors, c'est le lit de Procuste, auxquelles les deux grandes catégories de contrôles que je viens de décrire doivent s'adapter, non sans quelques tiraillements. Dans la mythologie grecque, Procuste, on s'en souvient, est ce brigand de l'Attique qui attachait ses victimes à un lit magique qui les étirait ou les raccourcissait sans pitié, pour les adapter à sa dimension.

Il y a environ un siècle, l'esprit imaginaire et facétieux d'un penseur nommé Gaston de Pawlowski avait conçu, avant les surréalistes, une série d'inventions saugrenues, parmi lesquelles le savon antidérapant, les vaches à café, la machine à élargir les prisonniers (qui déjà nous rapproche de notre sujet) et ... le lit anti-Procuste.

Plusieurs inventions improbables du docteur en droit Gaston de Pawlowski, comme le fer à repasser électrique ou la baignoire à ouverture latérale ayant fini par devenir réalités, il n'est pas interdit, au risque de chagriner Procuste, d'essayer de concevoir une procédure plus souple, capable de s'adapter à la diversité du contenu possible de l'examen de la gestion, au lieu de contraindre celui-ci à se conformer à un modèle procédural immuable, au prix de contorsions diverses.

La procédure applicable à l'examen de la gestion est le fruit d'ajustements successifs dont il serait trop long de retracer aujourd'hui l'histoire. Cette histoire est cependant traversée par deux mouvements principaux, parfois temporairement contrariés, mais qui se sont peu à peu imposés.

Le premier est un mouvement tendant à la transparence des gestions publiques locales : l'étape essentielle qui le caractérise est le vote de la loi du 15 janvier 1990, il y a 20 ans cette année, qui a abouti à ce que les observations formulées par les chambres régionales des comptes soient communiquées, dès sa plus proche réunion, à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée et ainsi rendues publiques.

Il s'agit là d'un élément important de la démocratie locale et il est primordial que cette règle de publicité demeure applicable à toutes les observations des chambres qu'elles portent sur des collectivités et des établissements publics ou sur des sociétés commerciales ou associations liées à ces derniers.

Le second mouvement est indissociable du premier : il concerne les garanties croissantes offertes aux contrôlés, voire aux personnes morales ou physiques simplement mises en cause par les observations de la chambre, pour faire valoir leur point de vue : possibilité de réponse écrite aux observations provisoires, d'audition devant la chambre, de réponses aux observations définitives, de demande de rectification etc... sans compter l'institution, en 2001, d'une période de neutralité de trois mois pendant laquelle aucune observation ne peut être communiquée avant des élections concernant la collectivité en cause.

Après la fin du contrôle proprement dit, l'addition de ces différentes phases de procédure et contraintes légales dont il n'est pas question ici de discuter le bien-fondé, peut conduire à un délai global de 7 à 13 mois, soit une durée supérieure à celle de l'instruction initiale. Entre l'engagement de l'examen de la gestion et l'envoi du rapport d'observations définitives, l'objectif que s'est fixé la chambre d'Ile-de-France, est de ne pas dépasser un délai de 15 mois. Cet objectif n'est pas toujours facile à tenir, et encore la procédure n'est-elle pas terminée à ce stade, puisqu'il peut s'écouler plusieurs mois avant la communication à l'assemblée délibérante, particulièrement les années électorales.

Cet habit procédural épouse assez bien les contours du contrôle organique. Il est en harmonie avec des observations touchant à la gestion d'ensemble d'un organisme et pouvant contenir des appréciations parfois sévères touchant à la régularité ou à l'efficacité de cette gestion. La publicité donnée à ce constat, les répercussions que celle-ci peut avoir, justifient une contradiction poussée ou le souci de préserver les droits du contrôlé. Tout au plus doit-on noter que cette procédure exigeante accentue un défaut souvent imputé aux observations des chambres : celui de porter sur des opérations et des situations révolues, ce qui est la conséquence nécessaire d'un contrôle a posteriori respectueux de la libre

administration des collectivités locales, mais devient regrettable lorsque la procédure aboutit à ce que l'assemblée délibérante et l'opinion soient saisies de constats relatifs à la situation financière qui existait il y a plusieurs années.

Il est clair, en revanche, que bien souvent, cet habit qui est le seul disponible, ne convient pas vraiment aux enquêtes thématiques. Alors même que des contrôles peuvent n'avoir pour but que de rassembler des informations destinées à prendre un sens dans le cadre d'une synthèse nationale qui fera elle-même l'objet d'une procédure contradictoire avec chacun des organismes cités, s'il doit y avoir publication, il n'existe pas d'autre ressource que de mener jusqu'à leur terme, avec les exigences procédurales et les délais rappelés ci-dessus, chacun des examens de la gestion ouverts pour les besoins de l'enquête.

Diverses conséquences en découlent : l'une est la difficulté à réaliser une enquête dans un délai inférieur à deux ans, ce qui ne permettrait pas, par exemple, de rendre des conclusions dûment contredites, dans le délai imparti à la Cour pour satisfaire aux demandes d'enquêtes formulées par le Parlement. Une autre réside dans la redoutable alternative suivante : soit « rentabiliser » une procédure longue et lourde en rattachant à un même examen de la gestion le traitement de deux, trois ou quatre sujets d'enquête, en plus des figures imposées inhérentes à tout contrôle organique, avec le risque de retarder l'ensemble et de ne pas pouvoir faire face aux échéances liées au calendrier de telle ou telle enquête ; soit, ouvrir autant d'examens de la gestion qu'il y a de sujets d'enquête, avec l'inconvénient de multiplier les procédures successives ou concomitantes concernant le même organisme. L'analyse de ses rapports d'observations montrerait que la chambre d'Ile-de-France oscille entre ces deux solutions, en fonction des circonstances et de la taille de l'organisme, les principales entités étant abonnées à un contrôle thématique qui devient ainsi quasiment permanent.

La dernière conséquence, c'est que, faute d'autre voie possible, certaines observations utiles à une synthèse ressemblent sur le plan local, à des OVNI (Observations à Vocation Non Identifiée) : elles sont descriptives, ne contiennent aucune critique, aucune recommandation et n'apprennent rien à leurs destinataires. Il est manifeste, dans ce cas, que l'habit constitué par la procédure d'examen de la gestion est trop grand, surdimensionné et nuit, au fond, à la crédibilité de l'institution qui est contrainte de le porter.

Une solution pourrait être recherchée dans l'introduction d'une variante procédurale qui se situerait au stade de l'examen du rapport d'instruction : s'agissant des enquêtes thématiques, la chambre régionale des comptes qui n'a actuellement que deux options : ne pas retenir d'observations du tout ou formuler des observations provisoires et aller jusqu'au terme de procédure ci-dessus évoquée, devrait pouvoir bénéficier d'une troisième option : décider un renvoi à la synthèse nationale sans poursuite de la procédure sur le plan local. Le représentant légal de l'organisme contrôlé se verrait notifier la fin du contrôle ouvert sur le plan local et préciser le contenu des constatations renvoyées pour la synthèse, ce qui lui

permettrait d'y réagir, le cas échéant. Cette validation ou cette contestation pourrait éclairer l'instance chargée de la synthèse. Ce ne serait ensuite que dans l'hypothèse où ces constatations particulières seraient destinées à être nominativement mentionnées dans une publication de synthèse qu'une contradiction serait organisée par la Cour des comptes.

Mais, si les constatations le méritent, il convient de souligner que la chambre régionale conserverait la faculté, lors de son délibéré sur le rapport d'instruction, de choisir l'option de dérouler jusqu'à son terme la procédure aujourd'hui en vigueur et de donner, sur le plan local, une publicité à ses observations. En effet, les synthèses sont par nature réductrices et obéissent à leur propre logique : il est donc souhaitable de maintenir la possibilité de communiquer aux assemblées délibérantes des observations qui seraient plus complètes et détaillées que celles susceptibles de figurer dans une synthèse, dès lors qu'elles apportent une réelle plus-value.

Ainsi, construire un lit anti-Procuste pour accompagner l'évolution de l'examen de la gestion ne semble pas hors de portée. Etirer les corps n'est pas sans danger, ni sans douleur. En revanche, il peut être profitable de secouer les idées établies et de remuer les méninges. Selon Oliver Wendell Holmes, « Un esprit qui s'est élargi pour accueillir une idée nouvelle ne revient jamais à sa dimension originelle ».

L'idée que je viens de développer devant vous n'est pas nouvelle et doit beaucoup à une personnalité présente dans cette salle qui se reconnaîtra. Elle n'a malheureusement pas encore durablement imprimé les esprits et ce qui m'a conduit à vous en entretenir aujourd'hui, car il s'agirait là d'une réforme assez simple à concevoir et qui pourrait améliorer le service rendu par les chambres régionales des comptes.

Je vous remercie de votre attention.

