



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE

DU 12 FEVRIER 2009

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

*6, Cours des Roches - BP 226 - NOISIEL - 77441 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2
Tél. : 01 64 80 88 88 - Fax. : 01 64 80 87 041*

OUVERTURE DE LA SEANCE SOLENNELLE

Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes,

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Préfet de la Seine-et-Marne,

Messieurs les Préfets,

Madame et 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,

Monsieur le Conseiller territorial représentant le Président du Conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon,

Messieurs les Présidents de chambre à la Cour des comptes

Madame la Secrétaire générale de la Cour des comptes,

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

Messieurs les Procureurs généraux près les Cours d'appel de Paris et de Versailles,

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 Recteur,

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

Mesdames et Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les Directeurs,

Mesdames et Messieurs,

La Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France est particulièrement heureuse de constater que, cette année encore, d'aussi nombreuses et hautes personnalités du monde politique, administratif et judiciaire ont répondu à son invitation et lui font l'honneur d'assister à cette audience solennelle publique de rentrée.

Il ne m'est pas possible de m'adresser personnellement à chacune d'elles, mais c'est très sincèrement que nous les remercions de leur présence qui témoigne de la considération qu'elles accordent à notre Juridiction et de l'intérêt qu'elles portent à nos travaux.

Je voudrais tout de même saluer la fidélité de M. André SANTINI à nos audiences, fidélité à laquelle nous sommes tout spécialement sensibles de la part d'un membre en exercice du Gouvernement de la France.

J'ai également plaisir à accueillir M. Gérard GRIGNON, ancien Député, membre du Conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon qui représente aujourd'hui M. Stéphane ARTANO, Président du Conseil territorial. Sa présence vient rappeler que notre Juridiction est aussi la Chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre et Miquelon, ce qui me donne l'occasion d'indiquer que nous serons en mesure de rendre publiques, en 2009, les conclusions de nos contrôles sur les principales collectivités de cet Archipel.

Comme l'an dernier, mes trois prédécesseurs, les présidents Pierre GRANDJEAT, Jean-Louis CHARTIER et Christian DESCHEEMAER sont aujourd'hui des nôtres, symbolisant ainsi la continuité de la Chambre, la fierté du travail accompli depuis sa création et notre conviction qu'elle exerce des missions dont l'utilité ne se démentira pas à l'avenir.

En ce début d'année où nos procédures juridictionnelles connaissent une très profonde transformation, je suis heureux de compter au premier rang de nos invités M. Jean-François BENARD, Procureur général près la Cour des comptes, qui avec ses collaborateurs et aux côtés du Secrétariat général de la Cour que je salue en la personne de Mme Catherine MAYENOBE, Secrétaire générale, a œuvré avec le Premier Président Philippe SEGUIN, à la réussite de cette réforme.

Monsieur le Procureur financier, vous avez la parole.

Monsieur le Procureur financier, je vous remercie de nous avoir présenté les principaux traits de cette importante réforme des procédures juridictionnelles. Pour en avoir été un ardent partisan depuis que la Cour européenne des droits de l'homme nous a invités à reconsidérer nos pratiques ancestrales, je me réjouis de la voir aujourd'hui aboutir et de constater avec vous qu'elle forme un ensemble cohérent et non un simple « replâtrage » traduisant a minima les exigences de la Cour européenne.

Cette réforme n'est pas seulement procédurale : elle vise à inscrire dans un cadre rénové un principe qui conserve, peut être plus que jamais, toute son actualité : celui de la responsabilité financière personnelle des comptables publics, gage d'une surveillance attentive de la régularité de l'emploi des fonds publics. Elle traduit aussi une évolution profonde de l'office du juge des comptes : à un jugement des comptes à l'occasion duquel le comptable était convié à un dialogue écrit avec son juge, se substitue une instance ouverte à l'égard d'un comptable dont le ministère public présume qu'il n'a pas rempli l'ensemble de ses obligations professionnelles. Cette instance qui est susceptible d'avoir des conséquences patrimoniales pour le comptable comme pour l'organisme public auprès duquel il est placé, est désormais conçue à l'instar du procès civil et comporte notamment de véritables parties, au nombre desquelles le comptable lui-même, l'organisme concerné et le ministère public de la juridiction financière. Ce dernier jouera un rôle décisif dans l'engagement des procédures, même s'il restera en pratique très largement tributaire de la qualité de l'instruction menée préalablement par une équipe de vérification de la Chambre. Le succès de la réforme dépendra donc très largement de la volonté du siège et du ministère public de conjuguer leurs talents et leurs efforts pour donner un nouvel élan à nos activités juridictionnelles dans ce cadre profondément rénové. Pour ce qui concerne la Chambre d'Ile-de-France, je suis convaincu que cette volonté ne fera pas défaut.

Mais, au-delà des enjeux spécifiquement liés à la responsabilité des comptables, la réforme des procédures juridictionnelles est aussi une nouvelle occasion pour nous de réfléchir à la programmation de nos travaux et donc au choix de nos priorités. Les juridictions financières ont en effet deux caractéristiques : un champ de compétence très étendu et la liberté de programmer leurs contrôles elles-mêmes.

Notre champ de compétence est si étendu que nous en ignorons le contenu précis : si les quelques 4200 organismes dotés d'un comptable public qui sont du ressort de la Chambre sont bien répertoriés, nul n'a entrepris d'établir la liste détaillée des entités de toute nature qui reçoivent d'une collectivité ou d'un établissement public local de la région un concours financier supérieur à 1500 euros, et pourraient de ce fait être soumis à notre contrôle. Le constat que je viens d'effectuer est également vrai pour la Cour dont les compétences sont encore plus nombreuses et diversifiées. Face à cela, les juridictions financières ont longtemps privilégié un principe de programmation qui, en première analyse, présentait beaucoup d'avantages : celui d'un contrôle périodique et systématique des organismes publics. Ce principe pouvait s'autoriser à la fois de l'impartialité : tout le monde est contrôlé périodiquement, de l'exhaustivité : tout le champ de contrôle est couvert et de la nécessité de juger les comptes dans un délai raisonnable, afin de libérer les comptables de leur gestion.

Mais, du même coup, les juridictions financières limitaient elles-mêmes la portée d'un des atouts les plus précieux dont elles disposent pour contrôler efficacement : la liberté de programmer leurs propres interventions.

Certes, cette liberté n'est pas absolue. Pour s'en tenir aux seules chambres régionales des comptes, elles doivent s'accommoder des contrôles sur saisine tel que le contrôle des actes budgétaires, que la loi enserme de surcroît dans des délais de réalisation très brefs, ou encore de la nécessité de donner suite aux réquisitoires de leur ministère public. Sans qu'il s'agisse d'une obligation juridique de même nature, il leur appartient également, depuis 1992, de traiter de manière appropriée les demandes motivées d'examen de la gestion transmises par le préfet ou par l'autorité territoriale concernée. Le développement des enquêtes thématiques interjuridictions associant plusieurs chambres régionales entre elles, voire entre elles et avec la Cour, multiplie les sollicitations, voire les obligations influant sur la programmation des travaux. Il est en effet difficile, pour ne pas dire impossible de refuser l'inscription d'un contrôle dont la réalisation est utile, voire indispensable pour mener à bien de manière pertinente et crédible une enquête nationale.

Pour autant, la liberté de programmation demeure une réalité et peut même, sous certaines conditions, être renforcée. Une contrainte importante a été levée par la loi de finances rectificative pour 2004 qui a institué ce que le Conseil d'Etat a dénommé la « prescription extinctive de responsabilité », mais qui en réalité est plus que cela, puisqu'elle rompt avec une tradition juridique pluriséculaire, en autorisant le juge des comptes à ne pas statuer systématiquement sur tous les comptes qui lui ont été produits, sans pour autant pénaliser les comptables publics.

Au terme de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle un compte a été produit, le juge des comptes ne peut plus engager la responsabilité du comptable et ce dernier obtient, par l'effet de la loi, sa décharge et s'il est sorti de fonction, son quitus. Le juge est ainsi invité à statuer dans un délai raisonnable. La possibilité lui est aussi offerte de choisir délibérément de ne pas contrôler tous les comptes et de concentrer les moyens nécessairement limités dont il dispose sur ce qu'il estime être des zones de risques identifiées par ses contrôles antérieurs, par les informations qui lui parviennent ou par les masses financières en jeu, pour ne prendre que quelques critères possibles.

« Nous embrassons tout, mais nous n'estreignons que du vent » s'exclamait Michel de Montaigne, en une réécriture littéraire d'un proverbe apparu au siècle précédent le sien et parvenu jusqu'à nous « qui trop embrasse, mal étreint ».

Du reste, les comptables publics et leur hiérarchie ne nous ont pas attendu pour effectuer ce constat et en tirer des conséquences : le contrôle partenarial et le contrôle hiérarchisé de la dépense pratiqués depuis plusieurs années procèdent de l'idée que si les textes en vigueur impartissent aux comptables l'obligation d'un contrôle exhaustif des dépenses qu'ils sont amenés à payer, il est en revanche plus efficace de concentrer les vérifications effectuées sur certains types d'opérations, plutôt que de disperser des forces nécessairement limitées, à la poursuite d'une exhaustivité toujours hors d'atteinte.

De la même façon, s'il appartient au juge des comptes de donner l'assurance raisonnable que les comptables soumis à son contrôle remplissent correctement leurs obligations, et que, dans le cas contraire, des conséquences en sont tirées sur leur responsabilité personnelle, il est loin d'être établi que le moyen le plus efficace d'y parvenir soit de rendre le plus grand nombre de jugements possible. En multipliant l'ouverture de procédures rendues plus exigeantes par les standards de la Cour européenne des droits de l'homme, le risque existe de faire de plus en plus de procédure et de moins en moins de contrôle, le temps alloué à chaque contrôle étant, par construction, d'autant plus bref que l'on s'assigne des contraintes fortes en termes de périodicité et d'exhaustivité.

A partir de cette année, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a décidé de privilégier la qualité sur la quantité et de se placer volontairement dans la perspective d'une programmation sélective et non plus exhaustive de ses contrôles juridictionnels. Pour les organismes les plus importants soumis par ailleurs à un examen de leur gestion, il n'y aura pas de changement notable. Pour les autres, qui se comptent par centaines, l'objectif affiché sera de maintenir l'intensité du contrôle juridictionnel, tout en en diminuant la dispersion. Concrètement, pour une trésorerie comprenant 10 comptes à laquelle la Chambre a les moyens de consacrer 10 jours de contrôle, il s'agira d'affecter les 10 jours à un seul des 10 comptes, au lieu d'un jour par compte, ce qui permettra un contrôle sensiblement plus approfondi sur le compte sélectionné, et donc sur le comptable qui a produit les 10 comptes. Comme toute règle doit avoir ses exceptions, il restera possible soit d'emblée, soit à la lumière des vérifications entreprises, d'étendre le contrôle à plusieurs, voire à tous les comptes d'une trésorerie. Outre les risques identifiés ou les anomalies découvertes, d'autres éléments pourront conduire à un jugement exhaustif : par exemple, la situation personnelle du comptable qui pourra plaider pour une délivrance de quitus sur l'ensemble des comptes produits, sans attendre le jeu de la prescription.

Cette démarche n'est pas véritablement originale. Elle a déjà été expérimentée avec succès par la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes et je crois savoir qu'elle est sur le point d'être adoptée par un nombre significatif d'autres chambres régionales. Dans le cadre de sa programmation pluriannuelle, la Cour des comptes elle-même a résolu de rechercher le meilleur rapport coût/efficacité de ses contrôles, en mettant en œuvre une politique de programmation sélective en matière juridictionnelle.

Compétence originelle de la Cour des comptes, le contrôle juridictionnel a eu un rôle structurant sur la manière de concevoir la programmation dans son ensemble. Ainsi, le principe d'un contrôle périodique, avec les avantages et les inconvénients qu'il comporte, ne s'est pas limité au jugement des comptes, mais s'est aussi souvent étendu au-delà : par exemple, en ce qui concerne les chambres régionales, à l'examen de la gestion des collectivités et grands établissements publics, voire à la vérification de certains organismes échappant aux règles de la comptabilité publique, comme les sociétés d'économie mixte locales.

Or, recenser les organismes relevant de la compétence de la Chambre et en programmer de manière indistincte le contrôle périodique n'est, malgré une apparente équité, pas toujours la formule la plus efficace. Elle conduit nécessairement à un saupoudrage des moyens disponibles et à la réalisation de contrôles aux enjeux limités. Un investissement plus important dans la préparation de la programmation devrait permettre de mieux cerner les risques, d'éviter dans toute la mesure du possible de « doubler » avec d'autres corps de contrôle et de concentrer les efforts sur les masses financières les plus significatives. Le contrôle lui-même peut contribuer à une programmation plus judicieuse. En décidant par exemple de faire de l'examen des relations entre la collectivité territoriale contrôlée et les principales structures de droit privé dont elle possède une partie du capital ou qu'elle subventionne, une des dimensions de ses contrôles, la Chambre d'Ile-de-France se donne des moyens supplémentaires d'évaluer l'intérêt de la programmation immédiate ou ultérieure d'une vérification spécifique des comptes et de la gestion de ces sociétés ou associations. Nos moyens sont limités et le demeureront. Seule, une sélectivité éclairée peut nous permettre de les utiliser au mieux et de répondre à des sollicitations toujours plus nombreuses. Ceci est vrai toutes choses égales par ailleurs, mais le deviendra plus encore si de nouvelles missions devaient nous être confiées.

Je vous remercie de votre attention.

