

AUDIENCE SOLENNELLE DE LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MIDI-PYRENEES
Toulouse – 17 mars 2006

Monsieur le Président,

Permettez moi d'abord de joindre mes remerciements à ceux que vous avez adressés aux hautes personnalités françaises et étrangères qui ont répondu à votre invitation. Leur présence témoigne de l'intérêt porté à l'action des juridictions financières et, plus particulièrement, à celle de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées. J'y vois une reconnaissance de l'institution qui fêtera l'année prochaine son 25^{ème} anniversaire, ainsi qu'un encouragement à poursuivre sa mission au service du bon emploi des deniers publics.

Vos propos, monsieur le Président, tendaient à souligner, à travers un parallèle entre les systèmes de contrôle des comptes du Royaume-Uni et de France, le fait qu'ils sont l'un et l'autre conditionnés par l'environnement institutionnel dans lequel ils se situent. J'en tire la conclusion que lorsque l'environnement évolue, les systèmes de contrôle des comptes doivent eux-mêmes s'adapter. Tel est aujourd'hui le cas pour les juridictions financières françaises, qu'il s'agisse de la Cour ou des chambres régionales. Sont notamment à prendre en compte les conséquences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et les effets des textes constitutifs de ce qu'on a coutume d'appeler "l'acte deux de la décentralisation", en particulier les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En application de la LOLF, les juridictions financières, comme tous les services de l'Etat, devront désormais élaborer un projet annuel de performance et rendre compte de leur efficacité au moyen d'indicateurs. C'est la traduction d'un mouvement qui voit tous les états démocratiques s'engager dans un processus d'optimisation de leurs ressources, afin de financer de nouveaux besoins et de préserver les systèmes collectifs de protection existants. Les juridictions financières n'échappent pas à ce mouvement, d'autant que celui-ci rencontre les exigences démocratiques de transparence et de responsabilité des gestionnaires publics.

L'extension des responsabilités des collectivités territoriales, quant à elle, a conduit les chambres régionales des comptes à contrôler des masses financières de plus en plus considérables et à s'interroger sur des enjeux de politique publique de plus en plus vastes. Parallèlement, il devient plus difficile pour la Cour des comptes d'apprécier de façon globale l'efficacité des politiques publiques, car les opérations et les flux financiers qu'elles engendrent sont le plus souvent partagés entre les collectivités territoriales et l'Etat, sans parler des interventions européennes

Ces mutations ne s'accompagnent d'aucune réduction des missions des juridictions financières, bien au contraire. Les chambres régionales des comptes poursuivent les contrôles de régularité qui leur incombent en application des textes : régularité des comptes, régularité des opérations de recette et de dépense, régularité des actes de gestion. En matière d'examen de la gestion, la nouvelle définition donnée par la loi du 21 décembre 2001 appelle expressément les chambres à procéder à l'évaluation de l'action des collectivités. De son côté, la Cour, en application de la LOLF, consacre une partie significative de ses moyens à préparer la certification des comptes de l'Etat.

Du fait de ces obligations nouvelles, il est aujourd'hui indispensable d'améliorer l'efficacité des travaux des juridictions financières. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'il faille renoncer aux acquis d'une expérience pluriséculaire de contrôle des finances publiques. Il s'agit plutôt d'en optimiser les effets au moyen d'une coordination accrue et d'une meilleure appréciation des enjeux.

Au fil du temps, les juridictions financières ont en effet développé des méthodes de travail adaptées aux différents types de contrôle.

La plus traditionnelle est celle du contrôle organique, encore largement dominant dans les chambres régionales. Dans ce cas, le champ des vérifications coïncide avec le périmètre de l'organisme vérifié. Selon son importance, les enjeux du contrôle et, reconnaissons le, le temps disponible, les contrôles de ce type sont plus ou moins exhaustifs. Dans la plupart des chambres régionales, une part importante de ces contrôles est aujourd'hui assurée par des équipes spécialisées, au moyen de grilles d'analyse standardisées. Elle donne lieu le plus souvent à des jugements sans charge, appelés dans notre jargon "jugements blancs".

La nécessité d'apprécier les effets des politiques publiques a conduit au cours des dernières décennies au développement des enquêtes horizontales. D'abord à la Cour pour contrôler simultanément les différentes administrations de l'Etat concourant à la mise en œuvre d'une même politique, puis entre la Cour et les chambres régionales des comptes pour examiner la cohérence des actions de l'Etat et des collectivités locales dans un domaine déterminé. Les enquêtes sont le fruit de la synthèse de plusieurs contrôles organiques conduits selon des axes préétablis, à l'aide de guides de vérification communs. Quoiqu'ils apparaissent formellement aux yeux des autorités administratives concernées comme des contrôles organiques habituels, le champ des investigations est généralement plus étroit.

La prévalence du contrôle organique, que j'évoquais précédemment, s'explique pour beaucoup par le lien établi à l'origine avec le jugement des comptes du comptable public. Jusqu'à récemment, en effet, les juridictions financières étaient tenues de juger selon un rythme régulier l'ensemble des comptes des comptables publics relevant de leur compétence.

Aujourd'hui, cette contrainte a été en partie levée par l'article 125 de la loi du 30 décembre 2004, qui a instauré une décharge automatique de la responsabilité des comptables à l'issue d'un délai de six années si, pendant cette période, le juge des comptes ne s'est pas prononcé. Instaurée pour donner aux comptables une plus grande sécurité juridique, cette réforme offre également aux juridictions financières une souplesse accrue dans la programmation de leurs travaux.

Cette souplesse devrait en premier lieu être mise à profit, non pour désertier le terrain juridictionnel, ce qui constituerait un manquement aux obligations légales du juge des comptes, mais pour orienter le contrôle juridictionnel vers les enjeux les plus importants. Il s'agirait, en d'autres termes, de passer d'une logique d'exhaustivité à une logique de hiérarchisation des enjeux des contrôles.

En second lieu, la distanciation par rapport au contrôle organique strict devrait permettre de donner une nouvelle impulsion à l'examen de la gestion et à l'évaluation.

En ces matières, le développement des travaux communs entre les chambres régionales et entre les chambres et la Cour est un moyen d'améliorer l'efficacité des contrôles. Une des difficultés de l'évaluation des politiques publiques est l'insuffisance de référentiels d'appréciation. La construction de ces référentiels passe par l'examen, selon des méthodes homogènes, des diverses entités contrôlées dans un même domaine d'activité. Un exemple est fourni par l'enquête sur la fiabilité des comptes locaux, qui a fait l'objet d'une insertion au

rapport public annuel 2004 : cette enquête a permis d'élaborer des méthodes de contrôle généralisables et utiles pour les contrôles organiques traditionnels.

En pratique, il apparaît déjà que l'examen d'une grande collectivité (région, département, grande ville) suppose de définir une stratégie de contrôle. Sans exclure, bien entendu, les initiatives des chambres et des rapporteurs, la réalisation de contrôles sur la base de travaux préparatoires nationaux, selon une stratégie commune et au moyen d'outils méthodologiques étudiés en amont, permet de faciliter le travail des chambres.

Certains estiment que les enquêtes communes restreignent l'indépendance des magistrats. Certes, l'inscription dans un cadre d'ensemble et le recours à des instruments de contrôle communs affectent la conduite des travaux des rapporteurs.

Mais l'indépendance du magistrat demeure. Elle a été instaurée comme une garantie pour le contrôlé, qui a l'assurance que l'opinion du magistrat qui le contrôle ne sera pas soumise à des influences extérieures.

J'ajoute, enfin, que les contraintes spécifiques aux enquêtes communes ne sont pas sans contreparties.

Chacun sait ici combien le métier de rapporteur dans les chambres régionales des comptes est exigeant, du fait de la diversité des organismes contrôlés, de la multiplicité des champs d'investigations et de l'étendue des connaissances requises.

Or personne n'est omniscient. Parce qu'elles imposent l'identification des enjeux de l'enquête, l'étude préalable de l'environnement technique, juridique et financier et la mise au point de guides de vérification détaillés, les enquêtes communes peuvent faciliter le travail des rapporteurs, voire leur ouvrir des perspectives nouvelles. Elles sécurisent le travail d'instruction du magistrat, qui est assuré de disposer d'informations, de référentiels et de

méthodes de travail fiables. Elles élargissent enfin la portée du contrôle. Or il est manifeste qu'une anomalie n'a pas la même signification lorsqu'elle est un fait isolé ou qu'elle s'observe de manière récurrente. Dans le second cas, le juge financier doit s'interroger sur la pertinence de la règle et sur son applicabilité. Cette analyse peut le conduire à préférer à la sanction individuelle, une intervention auprès des autorités qui sont à l'origine de la disposition en cause, en vue de la modifier.

Certes, je n'ignore pas que les enquêtes communes peuvent parfois donner l'impression aux chambres régionales des comptes qu'elles sont dépossédées du produit de leurs travaux, du fait que le délibéré sur l'adoption du document de synthèse qui conclura l'enquête leur échappe. La création par l'ordonnance du 6 juin 2005 de formations de délibéré communes aux juridictions participant à l'enquête vise à répondre à cette critique.

Il est vrai également que le chevauchement des procédures des chambres régionales des comptes et de la Cour peut être source de complication. Peut-être faudra-t-il que nos procédures évoluent, en distinguant différents niveaux de contrôle et, notamment, le contrôle organique traditionnel et les enquêtes thématiques. De même, l'éventail des suites à la disposition des chambres pourrait-il s'enrichir de nouvelles formules moins contraignantes.

Quelles que soient les perspectives d'évolution des textes, les enquêtes communes ne se substitueront pas aux missions qu'exercent de longue date les juridictions financières, et notamment aux contrôles organiques. Les différents champs de contrôle sont complémentaires. Ils concourent à l'accomplissement équilibré des multiples missions des juridictions financières.

Au total, grâce à ces nouveaux outils, nos juridictions montreront leur capacité à travailler ensemble. Elles seront à même de proposer aux responsables des gestions publiques, à tous niveaux, des recommandations utiles.