

## PLACE ET ROLE DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE MIDI-PYRENEES DANS LA GOUVERNANCE LOCALE

### SIGNIFICATION ET ENJEUX D'UNE COMMEMORATION

Vous nous faites l'honneur et le plaisir de participer ou d'assister à cette journée-débat organisée en partenariat avec l'IEP, soyez en chaleureusement remerciés.

Après les mots d'accueil de madame la directrice de l'IEP, il me revient de vous présenter la signification et les enjeux de cette journée-débat consacrée à la place et au rôle de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées dans la gouvernance locale.

#### **Une commémoration**

Pour cela, je voudrais commencer par rappeler que cette journée s'inscrit d'abord dans un cadre commémoratif : celui du 25<sup>ème</sup> anniversaire des chambres régionales des comptes (CRC) qui se situe lui-même dans le contexte plus large du bicentenaire de la Cour des comptes.

Le lien entre ces deux anniversaires paraît naturel à tous ceux qui appartiennent à ces institutions tant les relations entre elles sont nombreuses, proches et fréquentes. Il a été notamment souligné avec force par le Premier président, Philippe Séguin, mardi dernier, à la préfecture de région lors de l'inauguration de notre exposition commémorative.

Il mérite néanmoins d'être brièvement évoqué, au début de ce propos, pour ceux qui sont moins familier de notre système de contrôle des comptes publics, nationaux ou locaux.

#### **Le cadre institutionnel**

Les chambres régionales des comptes ont été créées en 1982 sur le modèle juridictionnel de la Cour des comptes avec toutes les caractéristiques et les garanties qui s'y attachent :

- un statut de magistrat indépendant et inamovible pour leurs membres ;
- un mode de prise de décision collégiale dans toutes leurs activités qu'elles soient juridictionnelles, administratives ou qu'elles conduisent à émettre des avis ;
- une organisation calquée sur celle de la Cour des comptes avec notamment l'existence d'un ministère public jouant essentiellement un rôle de conseil pour la juridiction.

A toutes ces caractéristiques communes s'ajoute un dispositif institutionnel et juridique qui a contribué à ériger l'ensemble des vingt six chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour des comptes en un véritable réseau. A cet égard, je citerai les principaux éléments suivants :

Sur le plan statutaire et organisationnel il faut relever :

- l'existence d'un conseil supérieur des chambres présidé par le Premier président et associé à la gestion du corps des magistrats ;
- l'existence d'un réseau du ministère public des chambres placé sous l'autorité du Procureur général près la Cour des comptes dans un souci d'harmonisation des procédures et décisions des juridictions ;
- le statut des présidents de chambre, qui sont tous membres de la Cour des comptes, soit qu'ils en soient issus, soit qu'ils en deviennent membres en étant nommés présidents ;
- l'existence d'une mission permanente d'inspection des chambres dépendant du Premier président.

Sur le plan des procédures et dans l'exercice des missions, je rappellerai que :

- la Cour des comptes est juge d'appel de tous les jugements des chambres ;
- ont été mis en place divers dispositifs et instances traduisant une volonté de coordination dans la programmation et l'exécution des travaux d'examen des gestions publiques, nationales et locales ;
- existe ainsi un comité de liaison des juridictions financières associant la Cour des comptes et les CRC ;
- enfin depuis peu sont créées des formations de délibéré communes à la Cour des comptes et aux chambres associant magistrats de la Cour des comptes et des chambres dans le cadre de travaux conjoints notamment liés à l'évaluation de politiques publiques.

En résumé, il est intéressant de souligner que cet ensemble, sinon intégré, à tout le moins fortement coordonné, qualifié de réseau des juridictions financières, n'a pas d'équivalent dans les autres démocraties occidentales proches de la nôtre où les liens entre les systèmes de contrôles et d'audit des comptes publics, nationaux et locaux, sont souvent plus distendus quand ils existent.

J'en viens maintenant à la signification et aux enjeux de cette journée

## **Signification**

Dans une commémoration et dans l'anniversaire de la création d'une institution, il y a toujours un regard porté sur le passé, sur les hommes et sur les événements qui ont contribué à sa naissance et à son développement pour aboutir à ce qu'elle est devenue aujourd'hui. Toute cette dimension historique nous l'avons mise en évidence et en valeur à travers l'exposition retraçant la création et l'évolution des chambres en général et de la chambre de Midi-Pyrénées en particulier, au cours de ces 25 dernières années.

Je saisis d'ailleurs cette occasion pour préciser que la présentation de cette partie historique, mais aussi pédagogique et civique de notre commémoration ne s'arrêtera pas là et que la chambre s'efforcera, à travers des partenariats locaux qu'elle cherchera à nouer dans les différents départements de Midi-Pyrénées, de continuer à faire bénéficier un public le plus large possible de cette exposition dans la région dans les mois à venir. Il en va, c'est ma conviction, d'un ancrage encore plus fort de notre juridiction dans le paysage institutionnel régional.

Mais une commémoration peut être plus que cela. Elle peut aussi offrir un moment propice pour tenter de porter un regard sur soi, sur son image et sur la perception que le monde extérieur a de cette image.

## Enjeux

*Porter un regard sur soi, mieux se connaître, voilà me semble-t-il, un premier enjeu d'une commémoration.*

Connais-toi toi-même dit le philosophe.

De ce point de vue une institution comme une chambre régionale des comptes reçoit ou perçoit bien sûr, des éléments, des signes, des manifestations qui lui permettent de se connaître et surtout de chercher à mieux se connaître collectivement.

J'en citerai quelques-uns que je qualifierai de signaux ou de clignotants internes :

- d'abord tout ce qu'elle reçoit comme saisine officielle ou correspondance lui donne une première indication sur ce qu'on attend d'elle et aussi sur sa notoriété ;
- ensuite tout ce qu'elle peut lire dans les réponses qui lui sont adressées dans les procédures contradictoires écrites qu'elle conduit dans ses contrôles (réponses aux jugements et aux rapports d'observations provisoires) et aussi de plus en plus ce qu'elle entend dans les auditions et les audiences publiques qui se multiplient avec le développement de l'oralité dans le débat contradictoire lui fournit incontestablement un « retour d'image » ;
- de façon plus fragmentaire mais bien réelle, tout ce que ses membres, magistrats, rapporteurs, assistants peuvent percevoir individuellement dans les relations d'échanges, de dialogues que chacun d'entre eux noue avec les comptables, les élus et les services des collectivités à l'occasion des contrôles peut lui servir, doit lui servir aussi de révélateur ;
- la presse, enfin, lorsqu'elle rend compte des rapports d'observations définitives de la chambre, lui offre un miroir, parfois déformé ou trop amplifié, mais toujours utile de son action.

Sortant de ce que j'appellerai le champ de l'auto perception mais restant dans la sphère interne aux juridictions financières, les rapports périodiques de la mission permanente d'inspection, les infirmations de ses jugements ou de certains de ses avis, les appréciations portées sur ses travaux à travers la sélection de projets d'insertions au rapport public annuel ou de contributions aux enquêtes d'évaluation des politiques publiques, lui renvoient une information externe et institutionnelle sur la qualité de ses travaux et peuvent ainsi constituer d'utiles indicateurs de performance.

*Connais-toi toi-même à travers ta propre perception ou celle de ton environnement institutionnel c'est bien mais est-ce suffisant pour un organisme remplissant une mission de service public ?*

Ne doit-il pas aller plus loin et aussi se poser la question de savoir si son activité, ses travaux, ses productions répondent toujours bien aux objectifs pour lesquels il a été créé, autrement dit s'il rend bien les services qu'on attend de lui ? Pour une entité privée, en général, le marché répond de manière décisive à ces questions.

Pour une institution publique remplissant des missions d'intérêt public et général la réponse ne se trouve évidemment pas là.

C'est donc par d'autres voies qu'elle doit chercher à comprendre et à apprécier si la volonté du législateur est bien respectée et aussi si elle répond bien à l'attente de la société et des citoyens qu'elle sert. Dans le cas d'une institution de contrôle des comptes publics ce citoyen, je le rappelle, a d'ailleurs un double visage celui du citoyens contribuable mais aussi celui du citoyen usager des services publics.

*Voilà, me semble-t-il un second et très fort enjeu qu'on peut assigner à une commémoration.*

## Comment la chambre de Midi-Pyrénées a-t-elle entendu répondre à ces enjeux ?

Elle a cherché un regard extérieur, neutre, objectif, indépendant lui permettant d'obtenir des réponses aux questions qu'elle se pose légitimement sur la manière dont elle est perçue et dont ses travaux sont appréciés.

A cet égard, je voudrais d'abord souligner que ce type de démarches est de plus en plus fréquent dans les démocraties modernes pour des institutions publiques qui se veulent plus ouvertes, plus transparentes, plus performantes.

A titre d'exemple je citerai :

- les revues par les pairs qui se multiplient : la Cour des comptes a elle-même pratiqué cette méthode, il y a quelques années, en faisant appel aux responsables d'une institution homologue étrangère pour lui fournir ce regard extérieur ;
- de l'autre côté de la Manche le « *National Audit Office* » britannique, l'institution sœur de la Cour des comptes, fait examiner ses rapports publics depuis une dizaine d'années, par la « *London School of Economics* » selon une grille d'analyse mise au point par cette institution universitaire ;
- deux initiatives prises respectivement par les chambres de Bretagne et de Rhône-Alpes qui, dans le cadre de partenariat avec l'université de Rennes 1 d'une part et celle de Lyon 2 d'autre part, ont confié à des étudiants le soin d'effectuer des évaluations externes sur l'impact de leurs actions et sur leur image notamment auprès des élus et de leurs justiciables.

C'est donc dans cet esprit de performance et de transparence que la chambre de Midi-Pyrénées a trouvé, à l'occasion de son 25<sup>ème</sup> anniversaire, le partenaire qu'elle cherchait pour répondre à sa triple aspiration :

- obtenir une meilleure connaissance d'elle-même et de l'image qu'elle donne à l'extérieur ;
- développer une démarche qualité dans l'amélioration de ses méthodes et procédures de travail ;
- poursuivre l'amélioration du service rendu aux élus et aux citoyens de son ressort territorial.

Son partenaire elle l'a trouvé tout naturellement puisque dès l'origine et la création de la chambre en 1983 s'est établie une relation d'échanges et de dialogues entre la chambre et l'Institut d'études politiques de Toulouse à travers notamment les enseignements dispensés par des magistrats de la chambre aux étudiants.

Je ne rentrerai pas dans la nature du travail d'enquête et d'évaluation effectué en toute indépendance et en toute rigueur par l'IEP puisque l'intervention suivante en rendra compte.

Je voudrais simplement ajouter qu'il nous a paru tout à fait logique que ce travail donne lieu non seulement à une restitution mais aussi qu'il serve de support à une série d'interventions, de débats et d'échanges qui ne peuvent que contribuer à l'enrichir.

Le comité de pilotage mis en place pour l'enquête et cette journée a décidé de structurer ces débats et échanges autour de deux problématiques : celle de la stratégie des acteurs à l'égard des contrôles, objet de la première table ronde et celle des mutations envisageables qui servira de fil directeur à la seconde cet après-midi avant que M. le Procureur général nous fasse part de sa vision sur les changements en cours et les perspectives d'avenir pour les chambres.

Avant de conclure et de céder la parole au compte rendu de l'étude et aux échanges il me paraît néanmoins important pour la bonne compréhension des débats, qui vont suivre et qui vont comporter et c'est normal des appréciations, des commentaires et des éléments de nature qualitative, de citer quelques données quantitatives ou statistiques permettant d'avoir présent à l'esprit ce que sont les moyens de la chambre, ses productions et donc sa productivité. J'y ajouterai une brève mention de ce que sont, selon moi et en m'appuyant sur mon expérience de deux ans à la tête de l'institution, les défis auxquelles doivent déjà répondre les chambres et auxquels elles vont devoir de plus en plus répondre dans les années à venir.

### **Moyens et production de la chambre**

Avec une cinquantaine de personnes dont une dizaine de magistrats exerçant des fonctions de rapporteurs et une quinzaine d'assistants de vérification, formant ses équipes de contrôle, la juridiction a, en 2006, dernière année pleine pour laquelle on peut rendre compte de son activité :

- apuré plus de 800 comptabilités sur le plan juridictionnel au titre de sa mission d'ordre public de contrôle des comptes rendus par les comptables publics ;
- émis 72 avis budgétaires pour répondre aux 62 saisines d'autorité préfectorales ou de personnes cherchant à faire reconnaître le caractère obligatoire d'une dépense ;
- adressé 44 rapports d'observations définitives aux ordonnateurs de collectivités et d'organismes publics locaux.

Ces quelques chiffres donnent une idée de la productivité de la chambre sur un champ de compétence qui comprend :

- environ 2100 comptes produits chaque année par les comptables publics dont 13 comptes d'établissements publics nationaux, notamment de grands établissements universitaires, délégués par la Cour des comptes ;
- les comptes des 20 établissements consulaires situés dans la région également délégués par la Cour des comptes ;
- et potentiellement les comptes de 81 SEM et de centaines, pour ne pas dire de milliers, d'organismes privés, notamment associatifs recevant plus de 1500 euros de subventions de collectivités territoriales.

### **J'en viens maintenant aux défis posés aux chambres pour l'avenir**

J'en vois un premier sur lequel viennent se greffer deux autres.

#### *Le défi de l'accumulation des missions*

- jugement des comptes ;
- avis budgétaires ;
- examen de la gestion.

Voilà les trois missions inscrites dans les textes qui rythment l'activité actuelle de la juridiction.

Une nouvelle mission, qui résulte de la dynamique propre au réseau de juridictions financières, prend une place de plus en plus large dans leurs travaux. : la participation à des enquêtes conjointes avec la Cour des comptes et d'autres chambres dans le cadre de travaux d'évaluations de politiques publiques.

A côté de cela le débat sur la certification des comptes dans le secteur public local est lancé. Il ne peut pas ne pas concerner les chambres.

Ce défi que soulève l'accumulation des missions confiées aux chambres soulève deux autres défis que je ne fais qu'évoquer

*Le défi de la programmation des travaux qui oblige, dès maintenant, à opérer des choix et des arbitrages délicats pour les chambres dans l'examen de la gestion des collectivités entre*

- les contrôles organiques traditionnels des collectivités effectués avec une périodicité de 4 à 5 ans en particulier sur toutes les collectivités les plus importantes de la région ;
- les contrôles thématiques mis au service d'enquêtes d'évaluation de politiques publiques dont les finalités n'obéissent pas nécessairement aux mêmes règles que les précédents.

*Le défi de la professionnalisation et de la spécialisation dans les méthodes d'investigation et d'analyse qui nous est lancé dès lors que les enjeux et les problématiques diffèrent profondément selon la taille des collectivités et la nature des organismes. Or le champ de compétence d'une chambre comme celle de Midi-Pyrénées est large et diversifié (collectivités territoriales et EPCI de toute taille, hôpitaux, établissements médico-sociaux, établissements d'enseignement supérieurs, établissements consulaires)*

*Enfin il existe un autre défi résultant de l'alourdissement des procédures et de l'allongement de la durée des contrôles*

Il s'agit là de répondre aux obligations législatives et jurisprudentielles renforçant le caractère contradictoire de nos procédures en n'abandonnant pas les objectifs de rapidité et d'actualisation des travaux indispensables pour la qualité de nos contrôles notamment sous l'angle des recommandations qui doivent de plus en plus les accompagner pour en renforcer l'utilité et l'efficacité.

En tant que président de la chambre j'attends beaucoup de cette journée. Je suis sûr qu'elle apportera des éléments et des enseignements riches et utiles dans la réflexion sur tous ces défis que je viens d'évoquer. J'ai la conviction aussi que pour les magistrats, elle nous aidera à débattre collégalement sur notre métier et la manière dont nous l'exerçons. Je connais le zèle, le dévouement et l'attachement aux valeurs du service public des magistrats de la chambre. Nous saurons, je suis sûr en tirer ensemble des enseignements précieux qui nous aideront à faire progresser encore notre « administration ». Je prends ce terme au sens où l'entend l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *la société a droit de demander compte à tout agent public de son administration* »

En conclusion, mes remerciements iront d'abord à M<sup>me</sup> la directrice de l'IEP et à toute son équipe incluant les enseignants et les étudiants, avec au premier chef M<sup>me</sup> Régal, qui ont contribué au travail d'enquête sur l'image de la chambre : travail dont j'ai déjà pu mesurer la richesse et la qualité et que nous allons découvrir.

Je voudrais ensuite remercier tous les participants aux deux tables rondes (élus, haut fonctionnaires, magistrats, universitaires) et les deux animateurs, M. le président Kintz et M. Monzat qui, au pied levé, a accepté de remplacer M. Giesbert indisponible. Ils ont tous, avec beaucoup de bonne grâce et souvent en dépit d'emploi du temps chargé du fait de leurs responsabilités, répondu à mes sollicitations pour venir apporter leurs concours et leurs expériences à nos débats et à nos réflexions.

Je me dois aussi de dire toute ma gratitude à Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes qui nous fait le plaisir et l'honneur d'assister à toute cette journée et qui conclura nos débats en fin d'après-midi alors que je sais que sa charge est lourde.

Enfin je ne saurais oublier tous ceux qui à la chambre autour du secrétaire général, comme ici à l'IEP, autour de vous M<sup>me</sup> la directrice ont tout mis en œuvre pour assurer le succès matériel et l'organisation logistique de cette journée. A cet égard nos remerciements vont aussi à M. le directeur régional de Dexia pour la contribution apportée par Dexia au déroulement de cette journée.

25 ans c'est le bel âge où la maturité affleure sans altérer les vertus de la jeunesse dit-on parfois d'un vignoble.

En plaçant cette journée sous le signe de cette citation pleine d'espoir dans l'avenir de la chambre de Midi-Pyrénées au service de notre démocratie locale.

Je vous cède la parole M<sup>me</sup> la directrice.