



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

Audience solennelle du 6 mai 2011

Discours¹ de M.Thierry MOURIER des GAYETS

Conseiller maître à la Cour des comptes,

Président de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais

Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes,

Monsieur le Préfet du Pas-de-Calais, représentant l'Etat dans le département,

Monsieur le Préfet de Région,

Monsieur le Président du Comité économique, social et environnemental,

Monsieur le sénateur-Maire d'Arras,

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Président du conseil général du Pas-de-Calais,

Mesdames et Messieurs les élus du ressort de la Chambre régionale des comptes du Nord Pas de Calais,

Mesdames et Messieurs les chefs de juridictions,

Mesdames et Messieurs les représentants des autorités civiles et militaires

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

Mesdames et Messieurs,

La Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais se réjouit de vous accueillir à cette audience.

Elle vous remercie de votre présence qui témoigne de la considération que vous lui accordez et de l'intérêt que vous portez à ses travaux.

Monsieur le Procureur général,

C'est la deuxième fois que j'ai le plaisir de vous accueillir au siège de la juridiction. La première, c'était il y a un an à l'occasion d'une réunion de travail co-organisée à Arras avec le Ministère de la Justice, représenté par la directrice des affaires criminelles et des grâces, et le Parquet général de la Cour d'appel de Douai.

¹ Seul le discours prononcé fait foi

Votre présence aujourd'hui, à cette séance solennelle, est un témoignage supplémentaire de l'attention que vous portez aux chambres régionales des comptes, en général, et à la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, en particulier.

L'allocution que vous avez accepté de prononcer à l'issue de la séance est attendue avec un vif intérêt par les magistrats et personnels de la chambre mais aussi, j'en suis certain, par l'ensemble des personnalités ici présentes.

Soyez-en vivement remercié.

*

Monsieur le Préfet de la Région Nord-Pas de Calais,

Vous venez de prendre vos fonctions et vous consacrez l'un de vos premiers déplacements à la chambre régionale des comptes.

La juridiction est très sensible à cette marque de considération à son endroit.

*

Le procureur financier vient de rendre compte de l'activité de la chambre pendant l'année 2010. Vous pourrez prendre, en sortant de l'audience, un exemplaire du rapport détaillé mis à votre disposition dans l'anti-chambre.

Ce document présente l'organisation et les moyens dont a disposé la juridiction et rend compte des travaux accomplis au cours de l'année 2010 au titre de ses trois missions principales :

- le contrôle juridictionnel des comptes : elle prononce alors des jugements qui peuvent mettre à la charge du comptable public en cause les manquants, c'est à dire notamment les sommes payées à tort et les recettes non recouvrées,

- l'examen de la gestion des collectivités publiques et des organismes de droit privé relevant de sa compétence : elle consigne alors ses observations dans un rapport d'observations qui après avoir été, sous une forme provisoire, soumis à la contradiction, est arrêté de manière définitive et doit être porté à la connaissance de l'assemblée délibérante ; cette formalité accomplie, il devient communicable à tout citoyen,

- le contrôle budgétaire qui fait suite à des « accidents budgétaires » (par exemple, un budget non voté dans le délai légal, un budget voté en déséquilibre, un compte en déficit, la non inscription au budget de dépenses obligatoires) : saisie par le Préfet (dans la plupart des cas), la chambre propose alors dans un avis, qui est rendu public, des mesures qui peuvent être, le cas échéant, imposées par le Préfet.

Dans le rapport d'activité de l'année 2010, les contrôles effectués dans le cadre de ces trois missions sont localisés sur une carte de la Région Nord-Pas-de-Calais.

Une telle carte (qui a été reproduite dans la petite plaquette que vous avez trouvée sur vos sièges) ne manquera pas, inévitablement, de susciter de la part des élus, des comptables publics, des autorités administratives, mais aussi de la part des citoyens, des questions tout à fait légitimes :

- pourquoi telle collectivité a-t-elle fait l'objet, en 2010, d'un examen de la gestion ou d'un contrôle juridictionnel de ses comptes et pourquoi pas telle autre ?
- Quels sont les critères à l'origine du choix des contrôles ?
- Comment le programme annuel des travaux de la chambre est-il arrêté ?

Baltasar Gracian estimait, dans une de ses maximes, que « ne point déclarer d'abord ses desseins, c'est tenir les hommes en suspens, surtout dans un rang élevé où l'on est l'objet de l'attente publique ; ce procédé fait soupçonner qu'il y a du mystère en tout ; et le mystère attire la vénération ».

Je ne partage pas le point de vue de ce jésuite-philosophe du 17^{ème} siècle. Une chambre régionale des comptes est une institution fondamentalement démocratique qui aspire à être respectée (et non pas vénérée) et dont la mission est de contribuer à la transparence des gestions locales, ce qui implique qu'elle soit, elle-même, aussi transparente que possible dans son fonctionnement.

Il me paraît normal, non seulement qu'elle rende compte de ses travaux mais aussi de la manière dont elle organise son activité et conçoit la mise en œuvre de ses missions.

J'y vois aussi un moyen, s'il en était besoin, de prévenir le soupçon d'arbitraire ou de partialité qui s'alimente, précisément, au mystère.

Je vais donc m'efforcer de répondre aujourd'hui, de manière aussi claire que possible aux interrogations qui peuvent exister concernant la manière dont nous décidons nos contrôles.

A l'exception des contrôles budgétaires, qui font suite à une saisine du Préfet dans la majorité des cas, ou d'une partie intéressée lorsqu'il s'agit de la non inscription au budget d'une dépense obligatoire, les juridictions financières déterminent, à l'occasion de l'établissement de leur programme annuel, les contrôles qui seront réalisés.

C'est une différence importante avec les autres juridictions, judiciaires ou administratives, qui sont saisies de poursuites ou de litiges par le ministère public ou par les parties en cause.

Les juridictions financières, pour l'essentiel, se saisissent elles-mêmes des objets de contrôle.

Cette liberté de programmation d'une chambre régionale des comptes est constitutive de son autonomie mais également de son indépendance : aucune autorité extérieure ne peut lui prescrire l'objet ni le calendrier de ses contrôles.

Mais, bien sûr, cette liberté ne s'exerce pas sans contrainte ni sans cadre

La contrainte est celle des moyens.

La disproportion est, en effet, frappante entre, d'une part,

- le champ d'intervention de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais : 2268 collectivités et organismes dotés d'un comptable public, auxquels s'ajoutent les très nombreux organismes de droit privé qui bénéficient de fonds public locaux et sont, à ce titre soumis, à son contrôle,

- les masses financières correspondantes : les seules recettes de fonctionnement des organismes dotés d'un comptable public, dans la région Nord-Pas-de-Calais, représentent plus de 18 milliards d'euros ;
- la diversité et la complexité des problématiques de gestion qui doivent être examinées,

et, d'autre part, les moyens dont dispose la juridiction pour remplir sa mission, quand elle est au plein de ses effectifs (ce qui est assez rare et ne dure pas longtemps), à savoir :

- 24 magistrats, en comptant le Président et le Procureur financier,
- 21 assistants, qui participent aux équipes de contrôle,
- 23 personnels administratifs, qui remplissent des missions de soutien.

Le choix des contrôles doit donc être très sélectif : quelles que soient la compétence et la productivité de ses personnels, quelques dizaines de contrôles seulement peuvent être chaque année inscrits utilement au programme de la chambre.

A cet égard, jusqu'à une date récente, il y avait lieu de distinguer le contrôle juridictionnel des comptes de l'examen de la gestion. Le premier était systématique alors que le second était sélectif.

Avant la réforme de la procédure de jugement des comptes, intervenue en 2008, la chambre s'efforçait de juger toutes les comptabilités publiques de son ressort à un rythme quadriennal, ce qui impliquait la programmation chaque année du contrôle juridictionnel de plusieurs centaines de comptabilités.

L'alourdissement de la procédure de jugement des comptes, qui donne désormais lieu, systématiquement, à un débat en audience publique, a conduit à adopter pour ce type de contrôle, à l'instar de l'examen de la gestion, une approche plus sélective, les comptes non contrôlés dans les 5 ans suivant leur production étant apurés par l'effet de la prescription instituée par la loi.

Après la contrainte des moyens, j'en viens au cadre de la programmation.

Si la liberté de programmation est le principe, celle-ci s'inscrit dans un cadre qui tient compte des missions que la Constitution et la Loi assignent aux juridictions financières, prises « collectivement ».

Le premier élément de cadrage de la programmation de la chambre au regard d'objectifs collectifs, définis par un programme budgétaire, résulte de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (connue sous le nom de « LOLF »), qui est entrée en vigueur par étapes mais qui s'applique à toutes les administrations et institutions de l'Etat, et donc aux juridictions financières depuis 2006.

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sont réunies au sein d'un programme budgétaire « Cour des comptes et autres juridictions financières » qui décompose leur mission en 3 actions :

- Le contrôle externe et indépendant des comptes publics
- Le contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique
- Le conseil et l'expertise à la disposition des pouvoirs publics (les avis qui font suite à des contrôles budgétaires des CRC relèvent de cette troisième action).

Pour chacune de ces actions des objectifs sont définis avec des indicateurs de résultats associés.

Il s'agit d'objectifs généraux, exprimés, par exemple, pour l'action 1 en pourcentage des masses financières à contrôler, pour l'action 2 en quotité de comptes « significatifs » qui doivent faire l'objet d'un examen de la gestion. Pour l'action 3, c'est-à-dire la mission de conseil et d'expertise, un indicateur de délai a été défini.

Au titre de ce programme budgétaire, les performances des juridictions financières sont appréciées globalement et il peut y avoir pour une chambre, une année donnée, de bonnes raisons d'être au dessous de l'objectif collectif.

Il n'en reste pas moins que ces objectifs constituent un premier cadrage quantitatif de la programmation.

Mais il existe un second élément de cadrage collectif de la programmation de la chambre, qui concerne plus particulièrement l'examen de la gestion, c'est la programmation pluriannuelle des travaux communs des juridictions financières.

En effet, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes établissent, de manière concertée, un programme triennal d'enquêtes qui seront conduites en commun.

Ces enquêtes associent, selon le sujet, plusieurs chambres régionales des comptes ou bien la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales des comptes.

Dans le premier cas, celui des enquêtes communes qui associent plusieurs chambres régionales des comptes, si chaque chambre régionale des comptes a une compétence exclusive sur le territoire de son ressort, la réalisation selon un calendrier convenu et avec une méthodologie commune, de contrôles sur un même thème permet de dégager des observations synthétiques dont la portée et l'intérêt justifient le plus souvent une publication nationale qui ne peut être qu'un rapport public de la Cour des comptes.

Parmi les travaux entrant dans cette catégorie et auxquels la chambre du Nord-Pas-de-Calais a participé en 2010, je citerai :

- la gestion prévisionnelle des ressources humaines des collectivités territoriales,
- la gestion de la dette et les emprunts à risque,
- les budgets locaux face à la crise,
- la gestion des services de l'eau et de l'assainissement,
- la gestion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Dans le second cas, celui des enquêtes qui associent les chambres régionales des comptes à la Cour des comptes, compétente pour le contrôle des administrations de l'Etat et des établissements nationaux, il s'agit du contrôle de politiques publiques dont la mise en œuvre et le financement sont partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

Et nous savons que la plupart des politiques publiques sont concernées, notamment dans le domaine social, et qu'elles ne peuvent pas être contrôlées de manière pertinente, et encore moins évaluées, si l'on ne combine pas la compétence de la Cour des comptes avec celle des chambres régionales des comptes.

Cette approche a trouvé un fondement constitutionnel en 2008 puisque aux termes de l'article 47-2 de la constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement, notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Et, dans la plupart des domaines, elle ne peut le faire qu'en collaboration avec les CRC.

C'était d'ailleurs là une des principales motivations de la réforme des juridictions financières et du projet d'unification organique porté par le Premier président Philippe Séguin.

La chambre régionale des comptes du Nord-Pas de Calais a ainsi apporté sa contribution, en 2010, à des travaux portant :

- sur le logement social,
- la politique de la ville,
- la décentralisation du RMI/RSA,
- la décentralisation routière,
- les pôles de recherche et d'enseignement supérieur,
- la situation financière des établissements publics de santé,
- la coopération inter hospitalière
- et la sécurité publique.

Les engagements pris par la chambre, dans le cadre de la programmation des travaux communs, déterminent donc une partie importante de son programme de contrôle.

Le choix des organismes qui feront l'objet d'un examen de la gestion devront tenir compte de la nécessité de se conformer, dans toute la mesure du possible, à l'échantillonnage de l'enquête.

C'est ainsi que des collectivités, notamment les plus grandes, pourront être inscrites plusieurs années de suite au programme de contrôle de la chambre, pour des thèmes différents.

Et je saisis cette occasion pour remercier les ordonnateurs et leurs administrations de l'accueil généralement très compréhensif et très coopératif qu'ils réservent aux magistrats-rapporteurs et à leurs assistants lors de ces contrôles « à répétition ».

*

Le poids des enquêtes thématiques relevant des travaux communs, s'il a tendance à augmenter ces dernières années doit rester toutefois cantonné.

Car, au-delà de sa participation à l'évaluation des politiques publiques, la chambre doit conserver des moyens suffisants pour l'accomplissement des missions qui lui sont propres dans son ressort, à savoir :

- le contrôle de la bonne tenue des comptes publics et du bon accomplissement par les comptables publics des contrôles qui leur incombent dans l'exécution des dépenses et des recettes ;
- le contrôle de la qualité des gestions publiques locales, c'est à dire de leur régularité, de leur économie et, le cas échéant, de leur efficacité au regard des objectifs fixés par les organes délibérants.

J'en viens donc maintenant aux critères de programmation qui sont spécifiques à la chambre régionale des comptes du Nord-Pas de Calais et qui vont la conduire à inscrire au programme de l'année le contrôle juridictionnel de telle comptabilité et l'examen de la gestion de telle collectivité ou de tel organisme au titre de ce que nous appelons le « contrôle organique », par opposition au contrôle thématique qui relève le plus souvent d'enquêtes communes.

En premier lieu, chaque année la chambre inscrit à son programme le contrôle juridictionnel d'au moins une centaine de comptabilités. Celles-ci sont choisies de manière à ce que tous les postes comptables, c'est-à-dire tous les comptables, fassent l'objet d'un contrôle au moins tous les cinq ans.

Au sein du poste comptable, une ou deux comptabilités sont sélectionnées, d'abord en fonction des masses financières ; mais il est également tenu compte de la nécessité d'inclure dans l'échantillon toutes les catégories d'organismes.

Aucune catégorie de comptes ne doit, en effet, être considérée comme à l'abri d'un contrôle.

Il est également tenu compte de la programmation des examens de la gestion. En effet, si l'examen juridictionnel des comptes est désormais découplé de l'examen de la gestion pour des raisons de procédure, il peut être fécond de conduire ces deux types de contrôles parallèlement car des dysfonctionnements relevés dans la gestion, en ce qui concerne l'exécution des dépenses et des recettes, peuvent également engager la responsabilité du comptable qui n'aurait pas été assez vigilant dans l'accomplissement des contrôles qui lui incombent.

S'agissant, en second lieu, de la programmation des contrôles organiques au titre de l'examen de la gestion, le premier critère est celui des masses financières, conformément aux objectifs collectifs fixés par le programme budgétaire en ce qui concerne la quotité de comptes significatifs qui doivent être contrôlés dans l'année (il s'agit pour l'essentiel des comptes les plus importants) : sur les 172 qui constituent cette catégorie dans la région Nord-Pas de Calais, la chambre en a contrôlé 37 en 2010, soit une proportion de 21,5%, la cible nationale étant fixée entre 20 et 25%).

Pour ce qui est des autres critères, deux approches contradictoires doivent être combinées.

La première, comme pour le contrôle juridictionnel des comptes, consiste à constituer un échantillon aussi représentatif que possible de la diversité des organismes en veillant à une répartition équilibrée sur tous les arrondissements de la région.

La seconde privilégie la prise en compte des risques. A ce titre, seront programmés en priorité les examens de la gestion des collectivités et organismes pour lesquels les informations recueillies auprès des services de l'Etat et provenant de l'exploitation des données des réseaux d'alerte de la DGFIP, des échanges périodiques avec l'administration préfectorale et avec les parquets judiciaires, font apparaître des risques particuliers en termes de dégradation de la situation financière ou de régularité de la gestion, voire de probité.

Cette analyse des risques est d'abord faite au sein de chacune des sections de la chambre, qui doit avoir une connaissance fine du territoire qui constitue son ressort.

Puis elle est mise en perspective avec le concours du Procureur financier au sein du comité du Programme et du rapport d'activité qui prépare, tout au long de l'année, la programmation de l'année suivante.

C'est dans ce cadre que sont également prises en compte les demandes motivées de vérification qui peuvent émaner des préfets ou des autorités territoriales, comme le prévoient les dispositions de l'article L.211-8 du CJF. Mais elles sont très rares dans le Nord-Pas-de-Calais.

*

Comme vous le voyez, la programmation des contrôles de la chambre est un exercice complexe mais qui revêt une importance essentielle pour le bon accomplissement des missions qui lui ont été confiées par la loi.

Elle doit être ciblée avec précision, compte tenu des moyens rares qui peuvent être mis en œuvre.

Elle doit prendre en compte, dans une juste proportion, la dimension collective de l'action des juridictions financières en contribuant aux travaux communs.

Elle doit coller au terrain et apporter par ses contrôles organiques son concours à la régularité et à la qualité des gestions locales.

Compte tenu des enjeux, le code des juridictions financières entoure l'adoption du programme annuel de formalités particulières de nature à lui donner une dimension collégiale, puisque celui-ci est obligatoirement soumis au double avis du Ministère public et de l'ensemble des magistrats composant la chambre, réunis à cet effet en assemblée générale.

Cette formalité est de nature à garantir l'objectivité et l'impartialité des choix qui sont faits.

Je vous remercie de votre attention.