

AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE 2009

Allocution de Catherine de Kersauson,
présidente de la Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

lundi 2 février 2009

Monsieur le Préfet de région, la chambre est particulièrement sensible à votre présence à notre audience de rentrée. J'y vois la marque des relations à la fois confiantes et étroites tissées avec vous et avec les services de l'Etat dans le ressort de la chambre ;

Monsieur le Procureur général, la chambre est très heureuse de vous accueillir pour la première fois. Votre présence nous honore et confère à cette audience un éclat particulier. J'y vois l'estime que vous portez aux chambres régionales des comptes et à leurs membres. Votre venue, comme la présence à vos côtés du secrétaire général adjoint de la Cour, témoigne des liens unissant les chambres régionales des comptes à la Cour des comptes.

Monsieur le Député-maire de Nantes, au nom des magistrats et personnels de la chambre, je vous remercie de nous faire l'honneur d'être présent aujourd'hui et de manifester ainsi l'intérêt que vous portez à nos travaux.

Mesdames et Messieurs les parlementaires, nous sommes très sensibles à votre présence ainsi qu'à celle de nombreux élus. J'y vois une reconnaissance de la place que les juridictions financières occupent dans notre démocratie.

Monsieur le Président du conseil régional,

Monsieur le Président du conseil général,

Mesdames et Messieurs les chefs de Cour et magistrats de l'ordre judiciaire et administratif,

Mesdames et Messieurs les hauts fonctionnaires civils et militaires de l'Etat dans le département et la Région,

Mes chers collègues, magistrats de la cour des comptes et présidents des chambres régionales des comptes voisines,

Mesdames et Messieurs les élus,

Mesdames et Messieurs les universitaires,

Mesdames et Messieurs les fonctionnaires territoriaux et représentants des professions du chiffre et du droit,

Mesdames et Messieurs,

Je tiens à vous souhaiter la bienvenue et à vous remercier d'assister à notre séance malgré les intempéries. Celles-ci expliquent en effet quelques défections de dernière minute. Permettez-moi enfin de saluer les élèves de l'ENA en stage dans les préfetures et collectivités locales de la Région que nous accueillons pour la journée à la chambre.



Le procureur financier - c'est ainsi que l'on appelle l'ex. commissaire du gouvernement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2008 sur les nouvelles procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes- vient de vous présenter les chiffres clés de notre activité. Il a insisté en particulier sur les jugements et les avis que nous avons rendus en application de nos missions juridictionnelles et de contrôle budgétaire.

Je n'y reviendrai pas pour me concentrer sur les principaux enseignements tirés de nos travaux d'examen de la gestion en m'appuyant sur le rapport d'activité pour les années 2007 et 2008 que nous publions aujourd'hui.

Plus de la moitié du rapport d'activité de la chambre est consacrée à la synthèse de constatations émanant d'une centaine de rapports d'observations définitives.

Il s'agit d'une démarche assez novatrice ici, à la CRC des Pays de la Loire, que nous avons amorcée en 2007. Elle s'inscrit dans le droit fil de la rénovation de notre programmation. Comme nos programmes annuels sont bâtis autour de thèmes de contrôles ou de catégories d'organismes examinés selon une même grille d'analyse (en 2007, les chambres des métiers et de l'artisanat, en 2008, les établissements médico-sociaux pour ne citer que 2 exemples), il est naturel que nous cherchions à présenter des synthèses régionales de nos travaux. Elles me semblent utiles car elles fournissent des éléments de comparaison aux organismes contrôlés.

Avant d'aborder quelques unes de ces synthèses, je souhaite faire un rappel de méthode. Les rapports sur lesquels elles sont fondées portent sur des gestions terminées en 2006 ou 2007 car nos contrôles interviennent a posteriori, après contradiction avec les organismes concernés et délibération collégiale de la chambre. Ces caractéristiques induisent des délais incompressibles qui tiennent aux textes qui régissent la procédure d'examen de la gestion. Nous nous efforçons par nos diligences internes de réduire ce délai et, entre 2007 et 2008, le délai moyen entre l'ouverture d'un contrôle et la publication de nos observations est passé de 17 mois et 3 semaines à 16 mois et demi.

Je laisserai votre patience si je tentais de vous présenter, même de façon résumée, toutes les observations de notre rapport d'activité. J'ai donc choisi de mettre en exergue quatre enseignements.

1 – Le premier de ces enseignements, sans doute le plus important à mes yeux, c'est que nos rapports sont suivis d'effets. Dans ce rapport d'activité, nous avons cherché à mettre en évidence les résultats de nos contrôles à l'instar de ce que fait la Cour des comptes, de manière beaucoup plus aboutie, dans la deuxième partie du rapport public annuel.

Tous nos rapports commencent par une revue des suites apportées aux précédentes observations de la chambre et nous constatons que les ordonnateurs procèdent, dans une très large majorité, aux régularisations demandées.

Je n'en citerais que quelques exemples. Ici, il a été mis fin à l'attribution d'avantages en nature irréguliers (qui concernaient des véhicules et des logements de fonction). Là, la pratique de reports de charges abusifs d'un exercice budgétaire à l'autre a été abandonnée ; ailleurs, la tenue des annexes budgétaires a été améliorée, assurant une meilleure information au conseil municipal.

On relève également l'exemple d'une SEM dont la chambre avait souligné la sous-capitalisation par rapport à l'endettement et que ses actionnaires publics ont décidé de recapitaliser en 2009.

Le rapport d'activité fournit d'autres illustrations des suites données à nos observations et nous avons l'ambition d'étoffer à l'avenir notre communication sur les résultats de nos contrôles, ce qui implique que nous fassions plus systématiquement des recommandations explicites.

2 - Le deuxième enseignement, c'est que la situation financière des collectivités locales de la région est plutôt bonne mais que la fiabilité de leurs comptes peut encore être améliorée.

La bonne situation financière des collectivités publiques de la région observée sur la période 2003-2007 souffre néanmoins de quelques exceptions. Un petit nombre de communes ont vu leur endettement s'accroître beaucoup et rapidement du fait d'un développement mal maîtrisé et plusieurs hôpitaux de la région connaissent des déficits importants. Dans le contexte de la grave crise économique que nous traversons et qui affecte les ressources des collectivités locales, nous portons depuis 2008 une attention particulière à la dette et aux caractéristiques des emprunts contractés par les collectivités contrôlées.

L'examen de la situation financière des collectivités est indissociable de l'examen de la fiabilité des comptes. Il s'agit de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière et que, pour ce faire, ils satisfont aux obligations de régularité, de sincérité et de prudence.

A cet égard, le tableau est plus mitigé même si les observations faites sur la fiabilité ne remettent pas en cause la situation financière des collectivités. La juridiction relève souvent des irrégularités comptables. Il peut s'agir d'erreurs d'imputation, de la non-application des règles d'amortissement ou de provisionnement, de l'absence de comptabilité d'engagement ou de l'insuffisante maîtrise des règles applicables aux restes à réaliser. Nous avons également constaté certaines anomalies susceptibles de fausser l'appréciation des résultats ou d'altérer le bilan des organismes contrôlés. On peut notamment citer l'exemple de la mauvaise application de l'obligation de rattachement des charges et des produits qui s'impose aux communes de 3 500 habitants et plus. On peut également évoquer des anomalies en matière de suivi de la dette et du patrimoine. Ici, la dette contractée par une commune auprès d'une SEM n'était pas comptabilisée ; là, l'inventaire des immobilisations n'était pas tenu.

Si les irrégularités ou anomalies comptables sont fréquentes, c'est aussi dans ce domaine que la chambre enregistre le plus de régularisations, ce qui atteste des vertus de sa pédagogie.

3 - J'observe en troisième lieu que c'est dans les organismes qui ne sont pas dotés d'un comptable public que la chambre a fait le plus d'observations critiques.

Il s'agit des sociétés d'économie mixte, des associations et des chambres consulaires. Dans notre précédent rapport d'activité nous avons évoqué les défaillances de la gouvernance des chambres de commerce et d'industrie et dans celui ci nous faisons le même type de remarques en ce qui concerne les chambres des métiers et de l'artisanat. Comment expliquer ce constat et quelles conséquences devons nous en tirer ?

Les SEM et les associations n'entrent pas dans le champ de compétences obligatoires de la chambre et de ce fait nos contrôles y sont plus espacés que ceux que nous pratiquons sur les collectivités locales. Les chambres consulaires sont des établissements publics de l'Etat, de la compétence de la Cour des comptes. Elle nous en a délégué la compétence en 2003, n'ayant pas les moyens d'en assurer un contrôle systématique et régulier. Depuis 2005, nous avons pris le parti de les contrôler toutes sur une ou deux années. En ce qui les concerne, le suivi des observations que nous avons formulées sera très intéressant lors de notre prochain cycle de contrôle. Je dois dire que nos critiques en forme de recommandations sont généralement bien accueillies.

Je déduis de ce constat qu'il y a là un besoin de contrôle par un contrôleur externe et indépendant qui doit établir son programme en fonction des zones de risque. C'est ce que nous nous efforçons de faire. Ainsi, en 2009, nous avons prévu de contrôler 9 SEM et associations sur les organismes inscrits au programme d'examen de gestion de la chambre

4- Je dirais enfin qu'une part croissante de nos travaux prend place dans le cadre d'enquêtes nationales communes à la Cour et aux CRC.

En 2007 et 2008, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a apporté une contribution importante aux enquêtes sur l'achat de médicaments et sur les systèmes d'information à l'hôpital qui ont débouché sur des insertions au rapport public « Sécurité sociale ». Elle a aussi participé aux enquêtes relatives à la formation professionnelle ou aux relations entre les communes et l'école de la République qui ont donné lieu à des rapports thématiques publiés au dernier trimestre 2008

La chambre a également contrôlé une vingtaine d'établissements publics à fiscalité propre dans le cadre du suivi du rapport public thématique sur l'intercommunalité de novembre 2005. J'ai plaisir à rendre compte de ce travail devant Jean Philippe Vachia, aujourd'hui président de la mission d'inspection de la Cour et des CRC qui fut le maître d'œuvre du rapport initial des juridictions financières, alors qu'il présidait la CRC de Midi-Pyrénées.

Dans la région des Pays de la Loire, nous avons fait 3 séries d'observations.

En premier lieu, la carte régionale des EPCI reste complexe.

Malgré la dissolution de syndicats intercommunaux, un certain nombre de communes continuent d'adhérer à plus d'une dizaine de SIVU ou SIVOM. Certaines communautés de communes ne correspondent pas à un bassin de vie qui permette l'émergence d'un projet communautaire et les projets de fusion entre communautés ont du mal à voir le jour.

On observe en deuxième lieu une forme de retenue dans les compétences confiées à l'EPCI.

Cela tient aux modalités de la définition de l'intérêt communautaire, à la définition restrictive de certaines compétences transférées, au décalage entre les attributions prévues au statut et celles réellement exercées ou enfin, à l'absence de transfert effectif des moyens nécessaires.

Enfin, les cas de stratégie financière et fiscale coordonnée entre les communes et l'EPCI sont rares et les expériences de mutualisation des moyens entre communautés et communes sont peu nombreuses ou limitées alors qu'elles pourraient conduire à des économies d'échelle.

Au total, les contrôles effectués dans la région soulignent le caractère toujours inachevé du processus de regroupement intercommunal et de progrès somme toute modestes depuis notre précédent rapport.



La contribution de la chambre, à l'évaluation des politiques publiques comme ses travaux consacrés à la fiabilité des comptes la préparent à l'exercice de nouvelles missions.

Par ailleurs, la chambre régionale des Pays de la Loire a démontré, en mettant en œuvre depuis plus de deux ans maintenant les objectifs d'un projet de chambre arrêté en commun, sa capacité à se mobiliser, à se renouveler, à accueillir et à partager son expertise avec d'autres. Pour ne citer que quelques uns des partenariats dans lesquels nous sommes engagés, j'évoquerai le jumelage avec la chambre des comptes d'Annaba en Algérie, la coopération avec la CRC de Bretagne, et les liens étroits noués avec les universités de Nantes et d'Angers.

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire dispose là d'atouts qui tiennent à la qualité et à la cohésion de ses personnels. Ces atouts sont essentiels alors que l'année 2009 s'ouvre sur des évolutions majeures pour les juridictions financières.

Les grandes lignes de la réforme des procédures juridictionnelles viennent d'être esquissées. Cette réforme de grande ampleur implique des efforts d'adaptation de la part de l'ensemble des magistrats, des assistants et du greffe. Elle doit nous permettre de mieux exercer notre mission juridictionnelle, de la revivifier et, nous veillerons pour notre part à la réussite de sa mise en œuvre à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.

Mais, vous le savez, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sont également engagées dans un autre projet de réforme plus ambitieux encore. Celui-ci s'inscrit dans le droit fil de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 et dans le contexte de la réforme de l'Etat et de la fonction publique.

Ce projet a été initié après l'intervention du Président de la République à la Cour des comptes à l'occasion de la célébration de son bicentenaire, le 5 novembre 2007. A l'initiative du Premier président, Philippe Séguin, une concertation interne aux juridictions financières a eu lieu au printemps dernier. Depuis le mois de décembre dernier, à la demande du Premier ministre, le projet est entré dans une phase d'élaboration interministérielle.

Ce projet touche aux missions ainsi qu'à l'organisation des juridictions financières. Aux côtés des missions actuelles, elles développeront de nouvelles missions : l'évaluation des politiques publiques et l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales. En outre, les conditions de la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics seraient renouvelées.

L'exercice de ces nouvelles missions, l'évaluation des politiques publiques notamment, implique une programmation mieux coordonnée, des méthodes de contrôle plus homogènes et des délais plus ramassés qui conduisent à repenser l'organisation et les procédures des juridictions financières dans un cadre unifié, avec en région, des chambres territoriales de la Cour des comptes à ressort interrégional. Ces chambres pourront comporter des antennes régionales.

Pour autant, l'exercice de notre compétence d'examen des gestions locales, dont la nécessité et l'utilité me semblent avérées ne sera pas remise en cause. Mais il nous appartiendra, comme nous avons commencé de le faire, de programmer ces contrôles de manière plus ciblée sur les principaux enjeux et risques.

Les orientations de la réforme représentent des changements très importants. Les magistrats et les personnels des chambres régionales des comptes y sont très attentifs car ils toucheront à leurs métiers, à leur positionnement et à leur statut. Je crois néanmoins avoir montré que la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire est prête à relever les défis ouverts par cette perspective de réforme.

Je vous remercie de votre attention. Je lève à présent la séance et vous prie de bien vouloir demeurer à votre place afin d'écouter l'allocution prononcée par M. Jean-François BENARD, procureur général près la Cour des comptes.

