

# COLLOQUE : La performance des contrôles de l'Etat sur les collectivités locales

25 – 26 juin 2009

Université de Nantes, Faculté de droit et de sciences politiques

---

## L'ambition des contrôles vue par l'Etat

Table ronde sur les regards croisés des représentants de l'Etat ; intervention de Catherine de Kersauson, présidente de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.



Vous me demandez de vous présenter en quelques mots quelle est l'ambition des contrôles des juridictions financières, Cour des comptes et chambres régionales des comptes sur les collectivités locales. En d'autres termes, quels sont les objectifs de nos contrôles sur les collectivités locales. Je répondrai évidemment à votre question mais en la mettant en perspective avec le projet de réforme en préparation.

Ce projet de réforme des juridictions financières éclaire en effet la question posée sous un angle tout à fait nouveau aujourd'hui. C'est cette nouveauté que je souhaite aussi aborder à l'occasion de notre table ronde, nouveauté sur laquelle le professeur Henry-Michel Crucis et mon collègue Michel Rasera reviendront demain dans leurs interventions.

J'introduirai mon propos par un bref rappel historique de l'évolution des missions des CRC.

En 1982, le législateur a confié 3 missions aux chambres régionales des comptes, qui se sont substituées à la Cour des comptes pour le contrôle des collectivités territoriales. Ces missions, codifiées au livre II du code des juridictions financières consistent dans le contrôle des comptes des collectivités locales, l'examen de leur gestion et, sur saisine du préfet, dans le contrôle de leur budget. Ce faisant, le législateur a entendu que le contrôle financier soit exercé a posteriori, par des juridictions indépendantes, qui sont des institutions de l'Etat dans les régions étroitement liées à la Cour des comptes.

Depuis l'installation des CRC en 1983, l'exercice de ces missions a évolué.

Jusqu'à la fin des années 80, l'accent a été mis sur le contrôle juridictionnel des comptes et sur le contrôle budgétaire. Ensuite, notamment avec l'adoption de la loi du 15 janvier 1990 qui instaure la transmission des observations des CRC à l'assemblée délibérante, l'examen de la gestion a pris le pas sur ces deux missions.

Les contrôles des CRC ont d'abord été essentiellement tournés vers la régularité des actes de gestion. Puis ils ont évolué vers l'examen de l'efficience et de l'efficacité de la gestion locale.

Mais les CRC ne sont pas seulement des entités régionales. Elles font partie avec la Cour des comptes et l'ensemble des CRC d'un réseau qui a vocation à évaluer les politiques publiques nationales. Au cours des dix dernières années, la part des évaluations de politiques publiques partagées entre l'Etat et les collectivités locales n'a cessé de s'accroître et les travaux conjoints entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes se sont considérablement développés.

Ainsi, la même mission d'examen de la gestion intervient dans la poursuite de deux objectifs distincts : la contribution à l'amélioration de la gestion publique locale et la contribution à la performance des politiques publiques.

Je vais essayer de montrer que si cette mission et les procédures qui l'accompagnent sont bien adaptées à la réalisation du premier objectif, elles le sont moins à la réalisation du second.

### **1. L'examen de la gestion et la contribution à l'amélioration des gestions publiques locales**

L'examen de la gestion est défini par l'article L 211-8 du code des juridictions financières et débouche, au terme d'une procédure collégiale, au sein de la CRC, et contradictoire, avec l'ordonnateur de l'organisme contrôlé, sur un rapport d'observations définitives qui est rendu public, accompagné des réponses qui y ont été apportées. La publicité qui est donnée à nos observations est essentielle à l'exercice de cette mission et confère aux CRC un rôle de régulation de la démocratie locale.

Depuis la mise en place de la loi organique sur les lois de finances, qui s'applique aux juridictions financières comme à l'ensemble des administrations de l'Etat, le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » définit les objectifs et les indicateurs associés à nos missions. Ces objectifs, s'agissant de l'examen de la gestion, touchent à deux volets de nos contrôles, la régularité et l'évaluation. Ainsi l'objectif 1 est de contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics et l'objectif 2 est de contribuer à la performance de la gestion publique. Deux indicateurs permettent de mesurer, assez grossièrement il est vrai, la réalisation de ces objectifs. Il s'agit de la masse financière jugée ou fiabilisée dans l'année et de la part des comptes significatifs contrôlés dans l'année.

Ces objectifs et indicateurs qui encadrent notre programmation nous ont permis de cibler davantage nos contrôles. Ainsi, à la CRC des Pays de la Loire, dans un cadre pluriannuel (sur 5 ans), nous cherchons à contrôler parmi les 2 500 organismes de notre compétence les organismes qui présentent les enjeux financiers principaux à l'échelle de la Région mais aussi ceux, plus modestes, qui représentent des risques. C'est le cas notamment des organismes qui ne comportent pas de comptable public comme les associations sur lesquelles les collectivités locales qui les financent exercent parfois un contrôle assez lointain.

Au-delà de la programmation, nous cherchons à contribuer à l'amélioration de la gestion publique locale par le contenu même de nos observations, qu'il s'agisse des thèmes de contrôle, de l'appréciation des suites qui sont données par les collectivités aux précédentes observations et de leur lisibilité.

Les magistrats et assistants ne peuvent évidemment pas aborder l'ensemble de la gestion d'une collectivité locale et nous privilégions quelques thèmes majeurs : la situation financière avec des éclairages sur la dette, la gestion du personnel qui représente le principal poste de dépense et quelques grosses opérations d'investissement ainsi que la manière dont les marchés correspondant sont passés. Le rapport d'activité 2007-2008 de la CRC, en ligne sur le site internet détaille nos observations sur ces sujets et quelques autres.

Nous nous préoccupons aussi de plus en plus, à l'instar de ce que fait la Cour pour ses rapports publics, des suites qui sont données par les collectivités locales à nos observations. Ainsi nous revenons systématiquement sur les observations formulées lors du précédent contrôle en vérifiant que les engagements pris dans les réponses ont été tenus et que nos recommandations ont été prises en compte.

C'est là une dimension essentielle de notre travail qui fait une part plus grande à la pédagogie qu'à la sanction. Et c'est au fond par la mesure des résultats de nos contrôles que l'on pourrait le mieux apprécier la performance de notre mission d'examen de la gestion.

Nous nous attachons enfin à la lisibilité de nos rapports, essentielle à leur contribution au débat public. Afin d'en faciliter la lecture, parfois un peu longue et technique, ils débutent par un résumé des principales observations qui tient généralement en une page.

Dans le même ordre d'idée, nous nous efforçons de raccourcir les délais des communications de la chambre. Pour que ses observations soient utiles, il faut qu'elles n'interviennent pas trop tardivement. C'est pourquoi nous avons mis en place un indicateur de délai de notre procédure d'examen de la gestion qui mesure le délai moyen de l'ouverture du contrôle à la publication du ROD2. Ce délai, qui s'améliore, reste long – un peu moins de 17 mois en 2008 – mais il doit être apprécié à l'aune des règles de la procédure collégiale et contradictoire qui sont autant de garanties pour la collectivité contrôlée.

Nous veillons aussi à réduire les délais de mise en ligne de nos rapports qui sont communicables après la première réunion de l'assemblée délibérante de l'organisme contrôlé. Cette veille leur assure une meilleure diffusion dans les médias locaux.

Si la performance des contrôles des CRC peut certainement être encore améliorée, la place qu'elles occupent et l'écho qu'elles rencontrent dans le paysage local témoigne, après plus de 25 ans, de l'utilité de la mission qu'elles exercent à titre principal. Elle devra sans doute s'adapter dans les années à venir aux attentes et aux besoins des collectivités territoriales dont la gestion s'est professionnalisée avec le développement d'outils de contrôle de gestion et de contrôle interne.

## **2. L'examen de la gestion et la contribution à la performance des politiques publiques**

Comme je l'indiquais en introduction, les CRC participent également par des travaux communs avec la Cour des comptes à des évaluations de politiques publiques. La CRC des Pays de la Loire est très impliquée dans ces enquêtes. Dans la période récente, elle a contribué à l'élaboration des rapports publics sur l'intercommunalité, sur la formation professionnelle, sur les communes et l'école de la République ainsi qu'à de nombreuses enquêtes hospitalières.

Le support de ces travaux est toujours l'examen de la gestion d'organismes régionaux, ce que nous appelons le contrôle organique. Les rapports publics d'évaluation sont donc le produit de la synthèse de l'ensemble des contrôles organiques menés par la Cour pour ce qui est de l'Etat et par les CRC pour ce qui est de la mise en œuvre locale des politiques examinées.

La conduite des évaluations de politiques publiques est de ce fait particulièrement lourde. Elle passe d'abord par une phase de définition et de programmation commune à 27 entités indépendantes. Ensuite un comité de pilotage est constitué pour définir les pistes et les méthodes de contrôle. Chacun des rapports d'observations des CRC concourant à l'enquête doit suivre la procédure d'examen de la gestion avant d'être renvoyé au comité de pilotage. Enfin la synthèse est délibérée par une formation interjuridictions regroupant des représentants de la Cour et des CRC avant d'être définitivement arrêtée par les instances compétentes en matière de rapport public (le CRPP et la chambre du conseil).

Il en résulte une situation doublement insatisfaisante. D'une part les délais de ces évaluations sont longs, 2 à 3 ans au moins. D'autre part, ces enquêtes conduisent à beaucoup alourdir les rapports d'observations des CRC par des développements souvent descriptifs qui sont plus utiles à l'élaboration de la synthèse qu'à l'amélioration de la gestion locale et à l'information du citoyen.

Force est de constater que l'examen de la gestion et les procédures qui l'accompagnent ne sont pas adaptées à l'évaluation des politiques publiques.

Mais au-delà de ces difficultés, il convient de souligner que notre schéma d'organisation (répartition des compétences entre la Cour et les CRC de manière étanche) n'est plus adapté à ce qu'est devenue la décentralisation.

Il était adapté à une décentralisation par blocs de compétences, initialement voulue par le législateur. Or l'évolution a été différente et les compétences de l'Etat et des collectivités locales sont demeurées enchevêtrées. La réforme de 2003-2004 a d'ailleurs consacré cet enchevêtrement. Ainsi la répartition des compétences entre la Cour et les CRC ne nous permet pas d'évaluer correctement et dans des délais raisonnables des politiques en tout ou partie décentralisées.

Enfin, la réforme constitutionnelle de juillet dernier a confié à la Cour un rôle en matière d'évaluation des politiques publiques auquel elle ne peut répondre, dans le cadre législatif actuel.

Ces raisons expliquent l'engagement d'un processus de réforme profonde des juridictions financières, annoncé en novembre 2007 par le Président de la République à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes. Ce processus pourrait déboucher sur un projet de loi présenté en conseil des ministres dans les semaines à venir.

**En conclusion je me limiterai à l'énoncé des 3 volets principaux de ce projet de réforme :**

- Le 1<sup>er</sup> volet de la réforme concerne la réorganisation des juridictions financières afin qu'elles puissent assumer plus efficacement l'ensemble de leurs missions, les missions traditionnelles (examen de la gestion,

contrôle budgétaire et jugement des comptes) comme les nouvelles (l'évaluation des politiques publiques notamment).

- Le 2<sup>ème</sup> volet porte sur l'expérimentation d'un dispositif de contrôle de la qualité des comptes des collectivités locales qui s'inscrirait dans le droit fil de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que « les comptes publics sont réguliers et sincères ».
- Le 3<sup>ème</sup> volet de la réforme concerne le régime de responsabilité des gestionnaires publics. Aujourd'hui ce régime est inéquitable et inefficace. Il fait peser théoriquement une responsabilité lourde sur les comptables publics alors que les ordonnateurs échappent à la juridiction de la Cour et des CRC. C'est pourquoi il est envisagé d'étendre le champ des justiciables de la Cour, de rénover les infractions condamnables et d'intégrer la CDBF dans la Cour des comptes.

Cette réforme ambitieuse qui passe par l'unité organique entre la Cour des comptes et les CRC ne vise pas à supprimer le contrôle organique des collectivités territoriales. Elle vise à constituer une institution véritablement unifiée capable de faire à la fois du contrôle organique et de l'évaluation de politiques publiques. Les chambres en région continueront de contrôler telle ou telle collectivité et de rendre compte publiquement des résultats de leurs investigations qu'elles concernent la régularité ou l'efficacité de leur gestion.

