

Chambre régionale  
des comptes  
Île-de-France



Chambre territoriale  
des comptes  
Saint-Pierre-et-Miquelon

Ministère public

AUDIENCE SOLENNELLE

du 8 mars 2018

---

Discours prononcé par

Monsieur Luc HÉRITIER

Procureur financier

près la Chambre régionale des comptes

d'Île-de-France

Merci Monsieur le Président,

Le ministère public s'associe aux paroles de bienvenue que vous venez de formuler à l'égard des hautes personnalités qui nous font l'honneur de leur présence à cette audience solennelle.

Monsieur le Procureur général,

Monsieur le président de la mission d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes,

Madame la secrétaire générale adjointe de la Cour des comptes,

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités,

Chers collègues,

Monsieur le Procureur général, votre présence à l'audience solennelle de la chambre constitue une marque d'attention à laquelle nous sommes sensibles, comme nous le sommes au soutien constant que vous apportez à son ministère public. Elle témoigne aussi de l'importance que vous avez toujours accordée aux chambres régionales et territoriales des comptes, dans toutes les dimensions de leurs missions. Et plus encore lorsque les évolutions qui les concernent requièrent, du parquet général comme d'ailleurs de chacun d'entre nous, imagination et aptitude à se projeter dans l'avenir.

En dressant le bilan de l'activité de la chambre en 2017, un terme me vient à l'esprit : l'efficacité. Qu'est-ce qu'être efficace pour un magistrat, et plus généralement un fonctionnaire ? Meilleur en performance : sans doute, mais utile en premier lieu. Victor Hugo, qui n'était pas prude, le relevait : « *Le propre de la prudence, c'est de mettre d'autant plus de fonctionnaires que la forteresse est moins menacée* ». Telle n'est pas la ligne suivie par les juridictions financières, dont l'évolution des compétences s'accompagne de la recherche permanente d'une meilleure mobilisation de leurs moyens pour des résultats plus utiles.

Trois conditions peuvent retenir notre attention :

- L'efficacité repose sur des outils performants et rénovés ;
- L'efficacité se mesure aux effets concrets des travaux de la chambre sur la gestion publique locale ;
- L'efficacité, enfin, suppose la possibilité de sanctions adaptées à la gravité des manquements.

### **1 – En premier lieu l'efficacité repose sur des outils performants et rénovés**

La chambre d'Ile-de-France et de Saint-Pierre-et-Miquelon se doit d'ajuster les moyens alloués aux enjeux du contrôle des deniers publics sur un territoire de 12 millions d'habitants et représentant 31 % du PIB national, avec presque 2 000 comptes à contrôler et une masse financière de 71 Md€. Pour assumer ces contrôles, mis en œuvre par 51 magistrats et 47 vérificateurs, ainsi que les services administratifs, la chambre élabore une programmation annuelle et pluri-annuelle sélective, et détermine des zones de risques et des enjeux de gestion publique significatifs.

Mais c'est aussi l'adéquation aux besoins des moyens, notamment ceux de la dématérialisation, qui contribue à la portée de nos travaux.

Les plus jeunes de nos collègues s'étonneront sans doute de m'entendre plusieurs fois prononcer les termes « dématérialisation » ou « dématérialisé » comme le signe d'une ardente obligation, puisqu'il n'est certes pas utile de préciser que l'on respire pour vivre. Mais je les sais indulgents.

Nous sommes passés d'un taux de comptes dématérialisés produits à la chambre de 64 % en 2012 à 97 % en 2017. Au-delà de cet indice révélateur d'une production presque intégrale de comptes dématérialisés, se posent des questions plus complexes, concernant notamment l'accès aux pièces justificatives et l'exploitation possible de ces données. Pour des organismes de la taille de l'AP-HP, un chantier aussi lourd a justifié une démarche partenariale permettant de garantir d'ici 2020 une dématérialisation sans rupture de la chaîne comptable du récepteur initial de la facture jusqu'à sa mise à disposition de la CRC : la signature à la chambre de la convention le 15 mars 2017 fixe la méthodologie, sur plusieurs années, de la dématérialisation des pièces constituant les comptes financiers.

Ce sont aussi les méthodes de travail des équipes de contrôle qui se trouvent améliorées par l'application ORC, outil de recherche et de consultation, permettant la consultation des pièces comptables et justificatives dématérialisées stockées dans le serveur d'archivage ATLAS de la DGFIP, à l'aide de critères de recherche multiples et transverses. J'ajoute, comme cela s'est vérifié au cours de l'année 2017, que cet outil nous permet aussi de répondre plus facilement à des sollicitations des parquets judiciaires dans le cadre de procédures en cours, tant les pièces justificatives détenues par la chambre sont constituées de documents aussi divers que des factures, des bulletins de salaire, des notes de frais ou encore des marchés publics.

Autre illustration d'une transformation en profondeur pour plus d'efficacité à l'aide de ces nouveaux outils, en 2017 l'ensemble des contrôles de gestion, puis des conclusions du ministère public et enfin des délibérés se sont effectués sur la base de dossiers entièrement dématérialisés, ce que l'on désigne par le terme, qui évoque assez peu la poésie hugolienne, de « DLR-é.2.0 » : pour une institution pour laquelle la pièce à l'appui de chaque observation est un élément essentiel de la sécurité du contrôle, cette démarche est fondamentale. Progressivement les contrôles juridictionnels, eux aussi, évoluent vers de telles méthodes de travail, qui nous mènent notamment vers des réquisitoires dématérialisés.

Je citerai enfin la notification dématérialisée des jugements et des rapports d'observations définitives dans laquelle le greffe d'Ile-de-France s'est tout particulièrement engagé.

## **2 – Deuxièmement, l'efficacité se mesure aux effets concrets de nos travaux sur la gestion publique locale**

Performante pour être utile, la chambre n'est pas non plus une forteresse par sa contribution pratique à l'amélioration de la gestion publique : les CRTC conçoivent leur mission comme une aide à une meilleure gestion des deniers publics. Les 61 rapports provisoires et 57 rapports définitifs notifiés, soit un nombre supérieur à 2016 (52 ROP et 53 ROD) sont associés à une action de recommandation aux entités contrôlées dont l'impact est ressenti de manière toujours plus positive. En 2017, pour la première fois a été mis en œuvre l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015. Il demande aux exécutifs locaux de présenter les actions entreprises pour le suivi des recommandations, et aux chambres d'en produire une synthèse annuelle présentée par le président devant la conférence territoriale de l'action publique.

La synthèse, publiée en septembre 2017, montre que 20 rapports de suivi ont été transmis, 7 organismes n'ayant en revanche pas satisfait à l'obligation légale. Si 45 % des recommandations de la chambre ont été totalement ou étaient en cours de mise en œuvre, et que certaines améliorations de gestion ont été rapidement réalisées, il est apparu aussi que des progrès sont encore à venir : la part des recommandations restant à mettre en œuvre est notable en matière de gestion des ressources humaines, de comptabilité et d'achats. Il est significatif que les recommandations de performance, qui impliquent souvent des améliorations en profondeur et à plus long terme, nécessitant parfois une mobilisation de tout l'organisme concerné, soient mises en œuvre moins rapidement, avec un taux de 49 % au bout d'un an, tandis que les recommandations de régularité affichent un taux de 61 %.

Au-delà de cette obligation légale, la chambre assure lors de chaque instruction un suivi systématique des recommandations du précédent contrôle. Cet exercice de suivi, mentionné publiquement dans chacun des ROD, constitue un excellent observatoire des domaines de perfectionnement de la gestion publique locale. Il n'y a pas de contrôle de la gestion d'une collectivité territoriale effectif, notamment du point de vue de l'analyse de sa situation financière, sans que, au préalable, la chambre n'ait pu s'assurer que ses comptes sont fiables.

Sur 254 recommandations formulées l'an dernier, 70, soit plus du quart, ont concerné des domaines qui se rattachent à la fiabilité des comptes, en particulier la tenue de la comptabilité, la situation patrimoniale et l'information budgétaire. Elles témoignent de l'attention portée par notre institution à la nécessité de produire des comptes sincères et fiables, à travers des préconisations récurrentes : renseigner de manière exhaustive les annexes budgétaires, établir un inventaire physique des biens, provisionner de façon réaliste les créances non recouvrées, améliorer l'efficacité de la procédure d'encaissement des recettes, prévoir des durées d'amortissement conformes aux préconisations réglementaires, revoir les procédures de rattachement des produits et des charges à l'exercice, consentir des efforts de réduction du délai global de paiement, mettre en place une comptabilité analytique, instaurer une politique de provisionnement des risques : voilà quelques exemples de ces recommandations qui amènent, bien souvent, la chambre à considérer que de tels infléchissements dans la qualité - la vérité - des comptes constituent le préalable incontournable à toute amélioration dans la gouvernance d'un organisme public.

Ce sont bien souvent les mêmes constats et des préconisations comparables qui ont pu être formulés dans le cadre de la participation de la chambre, pour trois collectivités d'Ile-de-France dont Paris, à l'expérimentation de la certification des comptes locaux, animée par la Cour des comptes, en application de la loi NOTRÉ. Les conséquences à tirer de ce premier exercice contribuent déjà à examiner les conditions préalables à une certification des comptes du secteur public local sur un dispositif de huit années entre 2015 et 2023.

Soulignons également que les contrôles des comptes et de la gestion ont aussi trouvé leur prolongement dans deux insertions au rapport public annuel de la Cour des comptes et deux référés du Premier président.

L'activité de contrôle budgétaire a été moins soutenue que les années précédentes, la chambre ayant rendu 28 avis contre 40 en 2016. Pour deux collectivités, Deuil-la-Barre et Grigny, la chambre a été amenée à ajuster ses propositions aux particularités de communes en situation financière difficile. Elle s'est également prononcée sur le caractère obligatoire d'une dépense liée à des emprunts structurés.

### **3 – Enfin, l'efficacité suppose la possibilité de sanctions adaptées à la gravité des manquements**

Par ses contrôles organiques, la chambre ne se contente pas d'émettre des observations sur la gestion des entités contrôlées et de formuler des recommandations tant de performance que de respect du droit : elle décide aussi, lorsqu'elle l'estime suffisamment justifié, de retenir des suites pouvant conduire à des sanctions en matière d'atteinte à la probité.

Le ministère public a adressé l'an dernier 8 communications aux procureurs de la République, pour certaines transférées au parquet national financier. Ces transmissions pénales, portant parfois sur des préjudices substantiels pour les collectivités ou organismes concernés, relèvent d'un nombre varié de situations : rémunérations indues de dirigeants de services publics locaux dans trois cas ; recrutements irréguliers de dirigeants pour deux communes ; recrutements d'agents via des associations subventionnées dans un cas ; irrégularités dans l'attribution de marchés publics dans trois cas ; emplois fictifs en grand nombre dans un cas ; achats irréguliers de produits divers au bénéfice personnel de certains agents communaux dans un cas.

Ces différents constats pourraient recevoir des qualifications pénales de détournement de fonds publics, concussion, favoritisme, prise illégale d'intérêt ou encore trafic d'influence.

Les signalements judiciaires de la chambre doivent tout à la qualité des investigations rigoureuses des équipes de contrôle, qu'il faut ici souligner. Ils sont également approfondis en amont, et le cas échéant en aval lorsque des procédures sont engagées par les parquets, par nos échanges avec les autorités judiciaires. Nous veillons à réfléchir en permanence aux responsabilités à identifier, à l'impact des irrégularités, à l'évolution des jurisprudences et aux zones de risque : c'est ce qu'illustre d'ailleurs la présence actuelle à nos côtés d'un stagiaire auditeur de l'ENM, comme c'était déjà le cas en 2015 et 2016, et dont le regard sur nos travaux est intellectuellement stimulant.

Nous nous appliquons également à proportionner les signalements aux manquements constatés, notamment dans le domaine des atteintes au droit de la concurrence, question que nous avons pu approfondir en particulier lors de la journée d'échanges avec des représentants de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF en octobre dernier.

C'est en qualité de juridictions que les CRC peuvent infliger des sanctions dans le cadre de la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics.

L'activité juridictionnelle a connu un tassement en 2017 : 32 jugements contre 41 en 2016 et 38 en 2015 ; 38 réquisitoires contre 39 en 2016 et 40 en 2015. Cette situation s'explique par le nouveau dispositif adopté en 2017 qui consiste à mieux coordonner, pour une même entité, les examens de la gestion et le contrôle juridictionnel, afin de gagner en efficience, mais qui a pour effet, surtout la première année, de devoir articuler les calendriers des deux catégories de contrôle de manière plus complexe. Les méthodes de contrôle retenues, notamment par l'exploitation des données dématérialisées, ont permis de poursuivre l'amélioration du taux de contrôles juridictionnels donnant lieu à un réquisitoire, passant de 85 % à 87 %. De même, le nombre de débits notifiés confirme sa progression, passant entre 2015 et 2017, de 63 à 66 puis à 76, soit une hausse de 20 % en deux ans. Le montant cumulé des débits, qui sont moins concentrés que les années précédentes sur un nombre limité de charges très élevées concernant des organismes importants, s'établit à 690 000 €, contre 1 M€ et 3,9 M€ les deux années précédentes.

Trois appels ont été interjetés, deux par des comptables, un par le ministère public. Gageons que le recours du parquet général contribuera à préciser le contour du préjudice financier dans le cas où une délibération de l'assemblée locale est intervenue *postérieurement* à un paiement aux fins de justifier ce dernier.

Au plan de la jurisprudence, plusieurs évolutions peuvent être observées, qui sont prises en compte dans les décisions de la chambre. La principale a pour origine les positions prises en février 2017 par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Grand Port maritime de Rouen* : dans le domaine des recettes, le juge des comptes ne peut écarter par principe un certain nombre d'éléments de preuves, tels que des certificats d'irrecouvrabilité ; dans le domaine des dépenses, en matière de marchés publics il revient au juge d'examiner la volonté des parties de poursuivre les relations contractuelles, pour, le cas échéant, considérer que le manquement ne cause pas un préjudice. Toutefois, ni le siège ni le ministère public de la juridiction ne considèrent qu'une telle interprétation puisse s'étendre à d'autres champs qu'à celui des contrats.

Enfin, sur recours du ministère public d'Ile-de-France, les chambres réunies de la Cour des comptes ont considéré, dans l'affaire de la *gestion de fait des deniers de la Ville de Paris/Association « la Ruche du 4 »*, qu'un non-lieu à gestion de fait ne pouvait être retenu dès lors que les conditions du défaut d'intérêt pratique de la procédure n'étaient pas réunies.

Noisiel est aussi le siège de la chambre des comptes de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ses comptes publics n'ont pas fait l'objet de contrôles en 2017, mais l'arrêt de la CDBF du 22 février dernier a, à la suite du contrôle et du déferé de la chambre, condamné le dirigeant de la société d'investissement de la filière pêche de l'archipel, la SIFPA, ainsi que deux anciens préfets, à des amendes dans un contexte de défaillances graves affectant la chaîne de la dépense de la société et les contrôles dont elle relève. Ainsi la collectivité et sa gestion publique ne sont pas délaissées par la chambre.

\* \* \*

Avec des outils à perfectionner en permanence, en veillant aux effets utiles de ses travaux, et en s'assurant du caractère adapté des sanctions, la chambre s'emploie ainsi, avec son ministère public, à contribuer à mettre en œuvre l'article 15 de la déclaration des droits de 1789.

\* \* \*

Je terminerai justement en évoquant le ministère public, dont l'activité ne s'est pas relâchée en 2017, notamment par ses 156 conclusions d'examen de gestion et de contrôle budgétaire et 111 conclusions juridictionnelles ; en mentionnant également les 8 communications du ministère public sur demande de la chambre et les 26 avis sur la compétence et la programmation.

Surtout, je souhaite remercier mes collègues, procureurs financiers, vérificatrice et secrétaires, et saluer tout particulièrement Madame Catherine Charrier, vérificatrice exemplaire en fonction au ministère public depuis dix ans, qui partira en retraite dans quelques jours. Ses grandes qualités professionnelles et humaines nous manqueront, mais nous sommes heureux de savoir que, en se livrant à de plus agréables, et je l'espère futiles, occupations, elle n'aura plus *a priori* à se demander chaque jour si la sanction d'un manquement est rémissible.

Je vous remercie de votre attention.