



## AUDIENCE SOLENNELLE DU 19 OCTOBRE 2018

### DISCOURS DE DENIS LARRIBAU, PROCUREUR FINANCIER

Il est d'usage que le ministère public rende compte de l'activité de la chambre durant le dernier exercice écoulé. Cette année, la réforme en cours de l'action publique m'incite à me livrer à cet exercice au travers du système de comptabilité publique.

La comptabilité publique a pour objectifs l'adoption du budget et le contrôle de l'exécution du budget passé par les assemblées élues ainsi que l'information du citoyen de l'usage qui est fait des fonds publics. Contrairement à la comptabilité privée, elle n'est pas orientée vers les investisseurs, car les financements publics proviennent principalement de l'impôt et les défauts de paiement sont rarissimes, ni vers les services fiscaux, car une collectivité publique ne pratique pas l'optimisation fiscale, et elle est peu orientée vers la gestion financière, car une collectivité n'a pas pour objet de générer un profil financier. Elle est, en revanche, orientée vers les utilisateurs des services publics, qui ne sont que très partiellement des clients.

Si la comptabilité publique et la comptabilité privées ne poursuivent pas les mêmes objectifs, elles n'en partagent pas moins les principes essentiels. Ainsi, la Constitution (art.47-2) impose, dans une terminologie issue du code de commerce (art. L.123-14), que les comptes des administrations publiques soient réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière. La loi dit que les juridictions financières vérifient la régularité des recettes et des dépenses et s'assurent de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs (art.L.111-1 et L.211-3 CJF). Elle ajoute que la Cour des comptes certifie les comptes des administrations publiques ou rend compte au Parlement de la qualité des comptes dont elle n'assure pas la certification (art.L.111-14).

La comptabilité se situe au cœur des trois missions imparties aux chambres régionales et territoriales des comptes. Ces missions interagissent et forment un tout cohérent.

Commençons par le contrôle des comptes et de la gestion, qui a donné lieu en 2017 pour notre chambre à 73 rapports définitifs. Ce contrôle porte sur les actes de l'ordonnateur ou du responsable légal pour une société ou une association.

En matière comptable, les principales insuffisances portent sur la connaissance du patrimoine, les dotations aux amortissements, le provisionnement des risques, l'enregistrement des dépréciations, le maintien en comptabilité de créances irrécouvrables ainsi que sur l'information budgétaire et comptable donnée aux élus. Ces constats, sauf le dernier car ce n'est pas leur mission, sont également relevés par les commissaires aux comptes chargés de certifier les comptes des universités et des principaux hôpitaux.

Ces insuffisances sont difficiles à surmonter dans les collectivités et les établissements publics de petite taille qui disposent de services peu étoffés, mais les organismes plus importants ont les moyens d'y remédier plus aisément. Ainsi, les deux tiers des 126 établissements hospitaliers qui font partie des deux premières vagues de certification ont vu leurs comptes certifiés sans réserves dès le deuxième exercice.

Au demeurant, les enjeux de la tenue de la comptabilité ne sont pas les mêmes pour une collectivité publique que pour une société. Prenons quelques exemples :

- la connaissance précise du patrimoine d'une collectivité est bien évidemment une condition de bonne gestion, mais sans conséquence sur le territoire d'implantation de la collectivité qui ne déménagera pas ;
- le financement des travaux est déterminé par le budget annuel et non par les dotations aux amortissements ;
- l'accès aux marchés financiers ne constitue pas une difficulté majeure et les prêteurs savent bien que le risque de défaut de paiement est nul ;
- le montant des recettes publiques non encaissées est faible, y compris dans les domaines de la santé, du logement social ou de l'eau et de l'assainissement ;
- le délai de paiement légal d'un mois est rarement dépassé ;
- en termes de fiscalité, l'enjeu se limite à la compensation de la TVA qui est généralement bien maîtrisée.

En matière de gestion, les principaux risques économiques et juridiques pour l'argent public relevés par les contrôles portent sur la gestion des concessions et sur les sociétés et les associations parapubliques.

Les contrôles sur les concessions montrent que la détermination des biens qui au terme du contrat d'exploitation font retour gratuitement à la collectivité est trop souvent effectuée au profit du délégataire et au détriment de la collectivité et que la durée de la concession est presque toujours déconnectée du retour sur investissement, là encore au profit du délégataire et au préjudice de la collectivité.

Dans les organismes parapublics que sont les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales ou certaines autres sociétés et associations, dont plus de 70 ont été contrôlés au cours des cinq dernières années, la chambre a relevé plusieurs défauts de paiement dus à des difficultés structurelles sans que le certificateur ait formulé de réserve ou mis en place une procédure d'alerte. Les zones de risques portent sur des conflits d'intérêts entre des administrateurs et des fournisseurs, des conseils d'administration non informés de certains avantages tarifaires consentis aux clients ou non amenés à se prononcer sur la rémunération du directeur général.

On le voit, les risques majeurs de gestion ne sont finalement pas comptables.

J'en viens maintenant à la mission de contrôle des actes budgétaires, qui a donné lieu en 2017 à 54 avis de la chambre. Ces avis portent sur la non adoption du budget prévisionnel ou du budget exécuté, sur l'inscription de crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire ou sur un déséquilibre budgétaire, situation sur laquelle quelques explications sont nécessaires.

Les collectivités locales et leurs établissements sont soumis à des obligations légales spécifiques d'équilibre de leurs budgets prévisionnel et réalisé. Le contrôle de ces règles d'équilibre est effectué par les préfetures avec l'appui des directions départementales des finances publiques. La chambre a été saisie à 10 reprises en 2017 de situations de déséquilibre ou de déficit et a proposé ou poursuivi 6 plans de redressement. Ces chiffres sont stables dans la durée. Aucun de ces six organismes publics ne s'est trouvé en situation de ne plus payer ses factures ou de ne plus fournir les services publics dont il a la charge et encore moins de ne pas verser les salaires. Le contrôle budgétaire fonctionne bien.

Au demeurant, les difficultés financières rencontrées par ces organismes ne proviennent pas de carences de leur système d'information comptable mais de décisions de gestions inappropriées effectuées en connaissance de cause. Nous sommes ici ramenés à ce dont nous parlions tout à l'heure : la prédominance du budget, outil démocratique, dans la prise de décision. En d'autres termes, la comptabilité constate les conséquences financières de décisions de gestion, qui sont premières. Les initiés comprendront mieux si j'ajoute que la comptabilité publique en Allemagne, dont les budgets sont exécutés en équilibre et dont

l'emploi des deniers publics est estimé efficace, est une comptabilité de caisse, c'est-à-dire d'une nature arriérée dans l'histoire de la comptabilité, alors que la comptabilité publique grecque est en partie double et donc beaucoup plus moderne.

Troisième mission exercée par les chambres des comptes, le contrôle juridictionnel sur les comptes du comptable public, qui est le payeur et l'encaisseur pour une collectivité ou un établissement public. En 2017, la chambre a sanctionné 101 irrégularités à la réglementation comptable concernant 60 organismes.

Dans l'ensemble, le contrôle exercé par le comptable sur l'ordonnateur, dont il est indépendant, reste efficace en raison tant de l'effectivité des contrôles auxquels il donne lieu que de l'effet bien connu de la peur du gendarme qui est le juge des comptes.

J'émettrais, toutefois, quelques réserves. Les jugements montrent que certains comptables ne s'opposent pas au versement d'indemnités qui n'ont pas été décidées par les assemblées délibérantes ou bien n'exigent pas les pièces nécessaires pour contrôler la liquidation de la somme à payer et s'assurer que la collectivité ne paie pas davantage qu'elle ne devrait.

Il doit, cependant, être relevé que le comptable est rarement le seul ni même bien souvent le principal responsable des atteintes aux règles de la comptabilité publique. Ces atteintes sont souvent presque toujours la conséquence du non-respect par l'ordonnateur de règles qui s'imposent à lui mais que la loi ne permet pas de sanctionner puisque les élus locaux ne peuvent pas être attirés devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Les collectivités et les établissements publics tiennent une comptabilité que la chambre contrôle dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes et de la gestion de l'ordonnateur. Pour autant, le comptable public demeure le payeur et l'encaisseur. Il tient la comptabilité juridiquement opposable de ces organismes. La fusion envisagée des deux comptabilités et la tenue des comptes sous la responsabilité des collectivités et des établissements publics de leurs comptes peut permettre de simplifier la tenue des comptes et de diminuer les effectifs que l'Etat y consacre.

Elle n'en rendrait que plus indispensable encore la mise en place d'une responsabilité effective des décideurs publics dont l'absence constitue une carence identifiée de longue date.

A défaut, une autre forme de responsabilité est appelée à combler le vide, seulement en partie d'ailleurs et, à mon sens, de manière inadaptée. Les atteintes à la probité que détecte la chambre sont signalées par le ministère public à l'autorité judiciaire. De 2014 à ce jour, sur 257 contrôles menés à terme sur des collectivités et des établissements publics seulement 16, soit 4,5 % ont donné lieu à un signalement à l'autorité judiciaire. Sur les 43 sociétés, associations ou organismes consulaires contrôlés sur la même période, ce sont 15 organismes, soit un tiers, qui ont donné lieu à un ou plusieurs signalements. Comment expliquer un tel niveau de risque dans ces organismes ? Par trois éléments : l'absence de décisions transparentes et démocratiques, un conseil d'administration est nécessairement plus discret qu'un conseil municipal, la présence d'un comptable qui est hiérarchiquement et matériellement indépendant et la quasi absence d'un contrôle public sur ces organismes.

Au vu de ces éléments, la question que je livre à votre réflexion est de savoir si la responsabilité des gestionnaires publics doit être exclusivement de nature pénale ou s'il existe une place, pour les irrégularités les moins graves, qui n'ont pas entraîné de fraude avérée, pour une responsabilité complémentaire à celle supportée aujourd'hui par le seul comptable public.

En conclusion, le principal point faible du système qui régit les recettes et les dépenses publiques n'est pas tant la comptabilité que la quasi absence de responsabilité des décideurs, autre que pénale.

*Seul le prononcé fait foi*