

Chambre régionale  
des comptes  
Île-de-France



Chambre territoriale  
des comptes  
Saint-Pierre-et-Miquelon

**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE**

**DU 22 FEVRIER 2019**

\*\*\*\*\*

**Discours prononcé par**

**Madame Cécile DAUSSIN CHARPANTIER**

**Procureur financier**

**près la Chambre régionale des comptes Île-de-France**

Merci, Monsieur le Président.

Permettez-moi, tout d'abord, de m'associer aux propos de bienvenue que vous venez d'adresser aux hautes personnalités qui nous font l'honneur de participer à notre séance solennelle et qui, par leur présence, témoignent de l'intérêt qu'elles portent à notre juridiction et à ses travaux.

Monsieur le Premier président, votre présence constitue une marque d'attention à laquelle nous sommes sensibles et témoigne des liens particuliers qui unissent nos juridictions. Monsieur le Substitut général représentant le procureur général près la Cour des comptes, votre présence souligne l'unité de notre réseau et le soutien constant que le Procureur général apporte aux ministères publics des chambres des comptes.

Je formule des remerciements particuliers aux chefs de Cours, chefs de juridictions et à leurs représentants qui ont bien voulu manifester, par leur présence, ce resserrement des liens auxquels nous travaillons, conscients que nous cherchons tous à lutter contre les atteintes à la probité et que nous avons parfois à connaître des mêmes affaires, sous des prismes différents.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion, le 20 mars prochain de confronter nos pratiques et d'enrichir les modalités de nos échanges à l'occasion d'un retour d'expérience sur des dossiers précis concernant les ressorts des cours d'appel de Paris et de Versailles.

Bien que cela ne soit pas une exigence du code des juridictions financières, il est d'usage que le ministère public présente l'activité de la chambre à l'occasion des audiences solennelles. L'exercice est pour moi, cette année, particulier puisque j'ai été installée dans ces nouvelles fonctions le 5 février dernier.

C'est donc avec un regard neuf que je me propose de partager avec vous cette rétrospective de l'année 2018, laquelle sera nécessairement un peu factuelle, ma connaissance des travaux menés par la chambre n'étant pas encore suffisante pour pouvoir l'assortir d'une mise en perspective parfaite.

Mais avant d'entrer dans quelques chiffres, peut-être êtes-vous curieux, comme je l'ai été, d'en savoir un peu plus sur le ressort de cette chambre au double visage, régionale pour l'Île-de-France et territoriale pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

Situé à une vingtaine de kilomètres des côtes canadiennes de l'Île de Terre-Neuve, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité à statut unique, *sui generis*, définie par l'article 74 de notre Constitution. L'archipel ne compte que deux communes : Saint-Pierre (5 500 h) et Miquelon-Langlade (640 h), auxquelles il convient d'ajouter 2 CCAS, un établissement public regroupant les 3 chambres consulaires et un centre hospitalier.

Comme vous pouvez le constater le portefeuille ultra marin de la chambre est limité et aucun contrôle n'a concerné ce territoire l'an passé ; mais il devrait en être autrement en 2019 et je ne peux que vous inviter à revenir l'an prochain si vous souhaitez découvrir davantage les spécificités de la gestion de ce territoire.

Cette brève présentation étant faite je peux maintenant centrer la suite de mon propos sur l'Île-de-France dont les enjeux en termes de masses financières gérées, de démographie, d'aménagement du territoire, d'organisation territoriale et administrative, méritent toute notre attention.

J'évoquerai de façon classique et fort peu originale le bilan de l'activité sous l'angle de chacune des trois grandes missions des chambres des comptes, après avoir seulement mentionné que s'y ajoutent désormais la participation à l'expérimentation de certification des comptes locaux et la présidence des CLERCT dans le cadre des transferts de compétences entre collectivités.

La chambre régionale exerce sa compétence sur les 4 630 collectivités ou organismes publics d'Île-de-France, mais son cœur de cible est constitué des 40 % les plus importants en termes de population et de masse financière, lesquels représentent 73 milliards d'euros de budgets de fonctionnement cumulés. En effet, la chambre n'intervient que ponctuellement sur les organismes de taille plus modeste, essentiellement dans deux hypothèses : lorsqu'elle est saisie d'une présomption de charges à l'encontre d'un comptable public, que lui adresse le pôle national d'apurement administratif, service de la DGFIP chargé d'apurer les comptes de ces collectivités et établissements publics et (2<sup>ème</sup> hypothèse) lorsqu'elle est saisie par les préfets de budgets non votés, déséquilibrés, insincères ou exécutés en déficit.

Dans ce dernier cadre, la chambre a rendu, en 2018, 30 avis budgétaires, en légère augmentation par rapport à 2017, dont 8 sur le caractère obligatoire ou non de certaines dépenses et qui constituent un préalable à l'inscription de ces dépenses au budget des collectivités concernées et éventuellement au mandatement d'office par les préfets. La chambre a également été saisie à 17 reprises pour des budgets non votés ou présentant un défaut d'équilibre réel, et à 5 reprises pour des comptes administratifs non adoptés ou exécutés en fort déficit.

Cette mission budgétaire présente la caractéristique d'être la seule de ses activités pour laquelle la chambre est saisie par un tiers et doit répondre à une demande extérieure dans un délai contraint, fixé par le CGCT, à savoir un mois.

La deuxième mission de contrôle des comptes et de la gestion consiste à examiner la gestion des collectivités et organismes publics au regard tant de la régularité des actes de gestion que de l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs que les assemblées délibérantes se sont fixés ; dans ce cadre, la chambre a notifié 53 rapports d'observations provisoires et 56 rapports d'observations définitives, comportant notamment 397 recommandations (dont 132 rappels à la loi).

Le délai moyen de production des rapports a été inférieur à 16 mois ce qui constitue une légère amélioration par rapport à 2017 : en moyenne 10 à 11 mois ont été consacrés à l'instruction et 5 mois à la phase de contradiction et de rédaction.

A l'occasion de ces contrôles de gestion, la chambre a procédé à 51 renvois à la Cour des comptes pour contribuer à des enquêtes nationales, lesquelles font l'objet de publications spécifiques (il s'agit principalement d'enquêtes sur la restauration collective, les compétences scolaires et périscolaires, la gestion des opérations funéraires, ou encore les personnels infirmiers à l'hôpital). La chambre a également mené une enquête régionale sur l'alimentation en eau potable de la métropole du grand Paris, et ses travaux sur les piscines et centres aquatiques ont donné lieu à l'insertion d'un chapitre au rapport public annuel de la Cour des comptes.

Ces insertions permettent de participer pleinement à l'évaluation des politiques publiques et de prolonger la publicité de nos rapports au-delà de l'écho qu'ils trouvent au moment de leur présentation aux assemblées délibérantes.

Nos travaux donnent également lieu à des échanges avec nos partenaires institutionnels afin que les constats que nous effectuons trouvent un prolongement voire un aboutissement au-delà du champ de compétence de la chambre. Ainsi, la chambre a procédé à 4 déférés à la Cour de discipline budgétaire et financière et à 6 transmissions aux procureurs de la république du ressort pour des faits constatés lors de ses contrôles et susceptibles de connaître un développement pénal ; elle a également adressé 16 communications administratives à des comptables publics ou à des administrations, et organismes centraux de l'Etat. Enfin, les contrôles effectués en 2018 ont mis à jour une situation de gestion de fait qui a donné lieu à un réquisitoire, ce qui porte à 4 le nombre de gestion de fait actuellement en cours d'instruction.

Les suites et prolongements nombreux et diversifiés auxquelles les travaux de la chambre ont donné lieu, et que je viens d'évoquer, attestent de la qualité des investigations menées.

Cette qualité peut désormais être également appréhendée à travers le suivi des recommandations formulées par nos rapports, puisque la loi NOTRe a prévu que les collectivités locales et leurs établissements rendent compte au terme d'une année, de la mise en œuvre des recommandations formulées par les chambres des comptes. Le bilan 2018 de ce suivi a montré que 63 % des recommandations formulées par cette chambre, avaient été totalement mises en œuvre ou étaient en cours de mise en œuvre au bout d'un an, ce qui constitue une amélioration au regard de la synthèse faite en 2017, qui avait constaté un taux de mise en œuvre de 45 %.

Ces résultats ne peuvent qu'encourager la chambre à poursuivre les réflexions d'ores et déjà menées en amont de l'ouverture des contrôles (que ce soient les plans de contrôle ou les notes de faisabilité) qui permettent, d'une part, de s'assurer de la pertinence des choix de programmation et, d'autre part, d'adapter la rareté des moyens aux enjeux financiers et aux risques d'atteinte à la probité les plus élevés.

J'en viens maintenant au contrôle juridictionnel, troisième et dernière mission des chambres des comptes, mais non la moindre, puisqu'elle fonde leur existence et leur statut de juridiction : il s'agit du jugement des comptes des comptables publics, lesquels sont, est-il nécessaire de le rappeler, les seuls fonctionnaires qui sont responsables sur leurs deniers propres des manquements qu'ils commettent dans le cadre de leurs fonctions. La chambre a jugé en 2018 les comptes de 87 entités, en rendant 36 jugements et 51 ordonnances. Elle a ainsi prononcé 139 débets pour un montant total de plus de 5,3 millions d'euros ainsi que 8 sommes non rémissibles d'un montant moyen de 227 euros, sanctionnant des manquements n'ayant pas causé de préjudice aux collectivités concernées.

3 jugements prononcés en 2018 ont fait l'objet d'un appel par les comptables concernés, sans évolution notable par rapport aux années antérieures.

Si le nombre de comptes jugés a progressé en 2018, il demeure encore modeste au regard du portefeuille de la chambre. Dans le même temps, le quasi doublement du nombre de débets prononcés en 2018 par rapport à 2017 traduit un accroissement du même ordre du nombre de charges par jugement.

Par ailleurs, le délai moyen de jugement, c'est-à-dire le délai entre la notification du réquisitoire et la lecture du jugement a excédé 14 mois, auquel s'ajoute encore la phase d'instruction préalable au réquisitoire.

Ces différents constats plaident probablement pour l'engagement d'une réflexion sur l'équilibre à définir entre « intensité du contrôle » et « taux de couverture ». Des contrôles recentrés sur des thématiques présentant des enjeux particuliers, permettraient de libérer des ressources pour améliorer la fréquence et le nombre de contrôles, comme leur articulation avec les examens de gestion.

A travers les plans de contrôle hiérarchisés de la dépense les comptables publics mettent déjà en œuvre ce principe de sélectivité ; il s'agit pour les comptables d'identifier parmi les dépenses engagées par la collectivité ou l'organisme dont ils assurent la tenue des comptes, celles qui présentent des risques ou enjeux nécessitant leurs contrôles. Ces nouvelles modalités de contrôle résultent du constat que les moyens désormais alloués aux comptables publics rendent difficile un contrôle de toutes les dépenses. Pourtant, force est de constater que leurs obligations légales sont restées inchangées et qu'aux termes des dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 leur contrôle reste théoriquement exhaustif sur chaque euro dépensé et qu'il s'en suit que le contrôle du juge des comptes porte également sur chaque euro dépensé.

Certes il est plus que vraisemblable que les contrôles juridictionnels vont être amenés à évoluer. Des réflexions sur l'avenir de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, sur la pertinence de la séparation ordonnateur comptable, au regard notamment d'expérimentations telles que la mise en place de services facturiers, sont menées au sein de notre institution comme chez nos partenaires.

La dernière audience solennelle de la Cour des comptes a été l'occasion pour Vous-même, Monsieur le Premier président, de vous exprimer sur les risques de la disparition pure et simple de la séparation ordonnateurs comptables, et pour le Procureur général de donner sa vision de ce que pourrait être, à l'avenir, le positionnement du comptable et de son juge.

Ces réflexions devront nécessairement intégrer l'obligation de rendre compte de l'utilisation de l'argent public, qui fonde notre contrat social et l'acceptation de l'impôt. Supprimer la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables ne peut être envisagée que dans le cadre d'une refonte générale des responsabilités de tous les acteurs de la dépense publique afin de garantir l'usage régulier des deniers publics. Sans doute faudra-t-il aussi s'interroger sur ce qui ne relève ni de la fraude, ni de l'irrégularité, mais simplement de la mauvaise gestion ?... Mais tel n'est pas mon propos aujourd'hui, même s'il paraît difficile de l'exclure du périmètre de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Sans attendre ces éventuelles réformes, et face à ce décalage entre obligations légales et modalités de contrôle, il ne nous est pas interdit d'être pragmatiques et d'adapter nos contrôles au contexte institutionnel. Il ne s'agit bien-sûr pas d'exonérer certains champs de la dépense publique de tout contrôle. Mais il pourrait être pédagogique, voire efficient, de faire porter notre propre contrôle sur les dépenses identifiées par les comptables comme nécessitant une attention particulière, au besoin après s'être assuré de la cohérence de leurs choix.

Voilà Monsieur le président, quelle a été l'activité de la chambre en 2018 et quelques premières réactions qu'elle m'inspire. Le tableau ne serait pas complet sans indiquer que les résultats que je viens de présenter ont été obtenus avec un effectif qui peut sembler modeste au regard de l'importance des budgets publics locaux contrôlés : cet effectif a été en 2018 de 122 ETP dont 48 ETP de magistrats, 45 ETP de vérificateurs et 29 de personnels administratifs d'appui et de soutien au contrôle.

Pour sa part, le ministère public de cette chambre, service théoriquement doté de 3 procureurs financiers, d'une vérificatrice et 2 agents administratifs, a contribué à l'activité de la chambre à travers notamment 273 conclusions, 100 réquisitoires, dont la moitié en juridictionnel, 97 communications et 11 avis de compétence.

La diversité des missions à la fois juridictionnelles et administratives des chambres des comptes, explique la variété de l'action du ministère public, lequel exerce un rôle traditionnel d'engagement de l'action publique et de partie au procès mais aussi, à travers les conclusions qu'il rend sur les différents rapports, un rôle de contrôle interne qualité, de respect des procédures, et d'harmonisation des positions prises par la chambre dans ses différentes publications.

Les juridictions financières sont les seules juridictions qui s'autosaisissent, à l'exception, comme je l'ai expliqué, des demandes d'avis budgétaires ; cette liberté se devait donc d'être encadrée par un corpus de règles :

- Programmation annuelle des contrôles après avis du ministère public et consultation de l'assemblée des magistrats,
- Avis de compétence du ministère public,
- Conclusions du ministère public sur les différents rapports portant notamment sur le respect des procédures,
- et enfin contradiction organisée de façon classique pour le contrôle juridictionnel mais de façon spéciale pour les examens de gestion de façon à tenir compte des spécificités de ce type de contrôle : en effet, si la contradiction est menée par la chambre avec chacune des parties à savoir les différents ordonnateurs en fonction au cours de la période contrôlée et les éventuels tiers mis en cause, la chambre n'organise pas la contradiction entre les parties. Ces procédures, parfois mal comprises, s'expliquent par la nécessité de préserver les secrets auxquels les rapporteurs peuvent avoir accès au cours de l'instruction du fait de pouvoirs de communication particuliers que la loi leur confère.

Ce rapide rappel m'a permis de présenter, à ceux d'entre vous qui n'en seraient peut-être pas familiers, le rôle des procureurs financiers près les chambres des comptes, et me donne l'occasion de remercier publiquement mes collègues du ministère public pour le travail accompli avec mon prédécesseur ainsi que pour leur engagement exceptionnel et leur accueil qui a grandement favorisé ma prise de fonction.

Je vous remercie.

(Seul le prononcé fait foi)