

---

**Audience solennelle de la  
chambre régionale des comptes d'Aquitaine  
Bordeaux 26 janvier 2007**

**ALLOCUTION DE M. Francois BENARD  
Procureur Général, Cour des Comptes**

Monsieur le Président,

Je souhaite en premier lieu joindre mes remerciements à ceux que vous avez adressés à toutes les hautes personnalités qui participent à cette séance solennelle. Votre présence, Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs les élus, Mesdames et Messieurs, témoigne de la considération dans laquelle vous tenez les juridictions financières dans leur ensemble, et la chambre régionale d'Aquitaine en particulier. Elle montre aussi combien celle-ci est aujourd'hui intégrée dans l'environnement politique et administratif régional.

Cette séance solennelle nous fournit l'occasion de réfléchir aux évolutions en cours des finances publiques, et aux conséquences qu'elles peuvent avoir sur les juridictions financières. Comme chacun sait, les finances publiques se sont organisées en France autour de la conception politique qu'exprime la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Celle-ci énonce le principe du consentement à l'impôt et l'obligation, pour chaque agent public, de rendre compte de son administration. Ces principes visent à assurer la protection des deniers publics contre leur mauvais emploi et à garantir le respect des autorisations budgétaires.

Ces principes n'ont rien perdu de leur valeur. Mais ils doivent être complétés aujourd'hui ; car d'autres besoins sont apparus : en particulier l'information financière et

le pilotage de la gestion. A cet égard, il est frappant de constater le travail considérable auquel se livre actuellement la Direction générale de la comptabilité publique pour dresser le bilan d'ouverture de l'Etat, qui doit être établi en application de la LOLF. Ces difficultés ne résultent pas de négligences ou d'erreurs, mais du fait que le système budgétaire et comptable existant, fondé sur les flux d'encaissements et de décaissements, ne faisait pas de la connaissance du patrimoine public une préoccupation majeure.

Une autre particularité imputable au poids de l'histoire caractérise le régime des collectivités locales : la distinction matérielle entre les documents budgétaires - budgets et comptes administratifs - et les états comptables organisés autour du compte de gestion. Cette distinction est justifiée sur le plan juridique, mais force est de reconnaître que les actes budgétaires privilégient eux aussi les flux financiers au détriment de la connaissance de l'état des droits et obligations de chaque collectivité.

Ainsi apparaît une différence entre les comptes publics et les comptes privés : dans le secteur commercial ou associatif, les comptes sociaux sont publiés, car ils sont destinés à informer un large public interne (actionnaires, dirigeants) et externe (partenaires économiques et sociaux, établissements financiers, etc....); dans le secteur public, la reddition des comptes des comptables publics est un acte dépourvu de publicité. Il s'agit seulement de produire les comptes à un contrôleur - comptable supérieur ou juge des comptes - qui est chargé de vérifier que le comptable a lui-même effectué les contrôles qui lui incombent. C'est pourquoi, même si les comptes de gestion des comptables publics locaux sont, sur le plan de l'information financière, les plus complets, ils ne constituent pas les instruments de pilotage de la gestion et de l'information des

administrés dont on souhaite aujourd'hui disposer.

Néanmoins, dans la période récente, de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer la situation.

Les états comptaibles se sont rapprochés de la comptabilité générale avec la mise en place de l'instruction comptable M.14 et des instructions relatives aux services publics industriels et commerciaux (la M.4 et ses dérivés), suivies des instructions M52 pour les départements et M71 pour les régions. Ont ainsi été introduites dans les comptabilités locales de nouvelles règles donnant une image plus complète de la situation patrimoniale, grâce notamment à la comptabilisation des amortissements, à la constitution de provisions ou au rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La comptabilité de l'Etat est elle-même engagée dans un mouvement ambitieux sous l'impulsion de la LOLF, qui pose le principe de la tenue d'une comptabilité générale de l'Etat en droits constatés. La LOLF affirme ainsi en son article 27, « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » et en son article 30, « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.* ».

La direction générale de la comptabilité publique a bien compris les enjeux de cette évolution en faisant de la garantie de la qualité des comptes publics une des priorités de son contrat pluriannuel de performance 2006 / 2008. Dans ce contexte, elle développe de nouveaux instruments informatiques pour l'Etat (le projet Chorus) comme pour les collectivités locales (l'application Hélios). Pour respecter l'obligation de sincérité et de

fiabilité des comptes de l'Etat, la DGCP décline le "recueil des normes comptables de l'État" et elle développe un plan de contrôle interne qui se traduit, entre autres mesures, par la mise en place dans chaque trésorerie générale d'une cellule de qualité comptable.

Ces dispositions contribueront à améliorer l'information des gestionnaires publics. Mais elles ne dispensent pas d'envisager des mesures plus globales. Ce pas supplémentaire est franchi par le rapport sur la maîtrise des finances locales remis au Gouvernement en décembre dernier par M. Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia. Ce rapport préconise notamment d'expérimenter la certification des comptes locaux et d'étudier la mise en place d'un compte financier unique qui se substituerait à la dualité compte administratif / compte de gestion.

Conjugué avec la certification, l'établissement d'un compte unique serait bien plus qu'une réforme technique : une telle démarche changerait la signification de la reddition des comptes qui deviendrait ainsi une "publication", à l'instar de la pratique en vigueur dans les entreprises.

Prudemment, le rapport ne tranche pas la question du choix du certificateur entre instances privées : commissaires aux comptes et cabinets d'audits, ou publiques : comptaibles supérieurs du Trésor et chambres régionales des comptes. En tout état de cause, les chambres régionales ne seront pas absentes de ce débat. Dans cette ligne, depuis 3 ans les chambres s'attachent à définir des méthodes de travail et à élaborer des instruments de contrôle destinés à vérifier la fiabilité des comptes locaux. Les derniers rapports publics de la Cour et des CRC ont rendu compte des résultats de ces premières expérimentations. Les travaux se sont poursuivis depuis lors, tant sur les comptes des collectivités que ceux des établissements publics de santé. Aujourd'hui les

chambres régionales disposent d'outils méthodologiques de qualité pour systématiser leurs interventions s'il y a lieu.

Faut-il aller au-delà et se préparer à certifier les comptes locaux ? Sans doute un tel dispositif se mettra-t-il un jour en place, mais il existe de fortes raisons pour prendre le temps de la réflexion.

- Rien ne peut se faire sans les élus, dont beaucoup sont circonspects à ce sujet.
- Les comptes de l'Etat et de la Sécurité Sociale seront certifiés cette année pour la première fois. Il conviendra de tirer parti des leçons de l'expérience.

Des expérimentations sont, en tout état de cause, nécessaires, car la certification des comptes locaux ne pourrait être ni la pure transposition aux collectivités locales du dispositif mis en place pour les comptes de l'Etat, ni le simple placage des normes et procédés appliqués aux entreprises par les commissaires aux comptes.

Les collectivités locales présentent en effet des spécificités dont il sera nécessaire de tenir compte. Ainsi, l'Etat tient sa propre comptabilité et celle-ci est une agrégation complexe d'opérations réalisées par de multiples comptables principaux et secondaires. Les collectivités locales bénéficient, quant à elles, des services de comptables principaux. Ces comptables ne leur sont pas organiquement subordonnés, ils disposent de prérogatives et de pouvoirs propres, ils appliquent des règles homogènes sur l'ensemble du territoire, et ils sont eux-mêmes soumis au contrôle d'une entité indépendante de nature juridictionnelle : les chambres régionales et territoriales des comptes. Ce dispositif donne dès à présent certaines des assurances qu'on attend d'une démarche de certification.

De plus, la petite taille de nombreuses collectivités et établissements publics de coopération ne peut raisonnablement appeler une "certification" des comptes annuelle et exhaustive. Les moyens nécessaires seraient totalement disproportionnés aux enjeux.

Quant au choix des certificateurs, plusieurs pistes sont à explorer. Le réseau des comptables publics est déjà en mesure de répondre à certaines des exigences inhérentes à la certification. Les efforts qu'il déploie actuellement, notamment en matière d'expertise des risques financiers et de gestion, accroîtront ses capacités en la matière. Il n'est pas inenvisageable, par ailleurs, que des activités de nature industrielles et commerciales, souvent déléguées ou isolées au sein d'entités juridiques distinctes des collectivités territoriales, fassent l'objet d'une certification par des opérateurs privés.

Vous le voyez, les options sont multiples et ce pourrait être une erreur de viser un système uniforme et rigide. En tout état de cause, il serait logique que les juridictions financières restent responsables en dernier ressort de la cohérence dans l'appréciation de la qualité des comptes et dans l'appréhension de la situation patrimoniale des collectivités locales.

Parce qu'elles apprécient la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, les juridictions financières possèdent l'indépendance propre à toute juridiction. Elles mettent en œuvre des procédures de contrôle contradictoires et des règles de décision collégiales qui garantissent l'impartialité et l'objectivité de leurs appréciations. Ce sont autant d'atouts pour la mise en œuvre d'une démarche de certification.

Au total, les juridictions financières s'attachent dès à présent à améliorer la fiabilité des

comptes qui leur sont soumis. Elles contribuent ainsi à satisfaire les besoins d'informations financières et d'outils de gestion qui se font de plus en plus pressants. En outre, elles se préparent à aller plus loin, si nécessaire, en développant la formation et en définissant des méthodes d'investigation plus réactives et plus efficaces.

Il appartiendra aux autorités politiques de décider de la mise en place d'un compte financier unique et de l'éventuelle certification des comptes locaux. Quelles que soient leurs décisions, les juridictions financières seront prêtes à assumer leurs responsabilités.

Nous célébrerons cette année le premier quart de siècle des chambres régionales des comptes. Ce sera l'occasion de manifester leur ouverture aux évolutions futures, comme elles ont démontré leur capacité d'adaptation dans le passé.

Je vous remercie de votre attention.