

**ALLOCUTION PRONONCEE PAR M. BEAUD DE BRIVE  
PRESIDENT DE LA CHAMBRE REGIONALE  
DES COMPTES DE MIDI-PYRENEES**

Notre séance solennelle intervient au moment où l'entrée en vigueur de la LOLF crée un profond changement dans l'organisation budgétaire et comptable de l'Etat et son mode de fonctionnement administratif et financier. L'effort de modernisation et de renforcement de l'efficacité administrative, qui sous-tend la réforme, serait, dit-on, d'inspiration anglo-saxonne. L'approche par la performance, qui accompagne la nouvelle procédure budgétaire est fondée sur l'affichage d'objectifs et la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer les résultats. Elle a été notamment mise en œuvre à partir du milieu des années 1990 au Royaume Uni, tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales. Elle s'applique désormais aux juridictions financières françaises comme aux autres administrations de l'Etat.

Ayant relevé cette influence, réelle ou supposée, du système britannique sur le nouveau modèle français de gestion publique j' introduirai mon propos en évoquant le discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, le 3 novembre 1865, par votre prédécesseur de l'époque, Monsieur le procureur général. En s'adressant à la haute juridiction le Procureur Général impérial de Casabianca entamait son allocution en ces termes :

« Messieurs. L'année dernière, à pareille époque, en vous présentant l'exposé de vos travaux, nous rappelions l'origine de notre institution, ainsi que les perfectionnements successifs introduits par le système de la comptabilité publique et dus en grande partie à votre concours souvent même à votre initiative. Nous démontrions ainsi que vous aviez réalisé complètement la pensée de Napoléon I, votre immortel fondateur, par un contrôle sévère embrassant dans leur ensemble et leurs innombrables détails, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, des communes, des établissements de bienfaisance, et laissant néanmoins à l'action administrative une entière liberté.

Nous nous proposons aujourd'hui - ajoutait le procureur général impérial- pour faire ressortir de plus en plus l'importance de vos attributions et de vos actes, de les comparer à ceux de la Cour des comptes du Royaume Uni de la Grande Bretagne, qui, le premier, a donné à l'Europe l'exemple de l'ordre et du respect religieux de tous les engagements dans la gestion des finances, principaux éléments de sa prospérité et de sa grandeur. »

Rassurez-vous ! Je n'aurai pas ici la prétention du Procureur Général de Casabianca et ne chercherai pas me prononcer sur l'efficacité et les mérites respectifs des institutions de contrôle des comptes des collectivités territoriales en France et au Royaume Uni. Quand bien même, d'ailleurs, aurais-je cette tentation que l'exercice serait vain tant les environnements institutionnels et politiques et les contextes administratifs sont différents. Toutefois essayer de regarder nos missions, nos modes d'action et nos activités au miroir de ceux d'un homologue étranger, notamment lorsque celui-ci s'inscrit dans une tradition démocratique de contrôle aussi forte que la nôtre, peut s'avérer un exercice stimulant.

J'esquisserai simplement quelques rapprochements et quelques comparaisons, utiles, je l'espère, à une réflexion sur les marges de progrès et d'évolution de notre système. Cet exercice me permettra, chemin faisant, de mettre en évidence la nature et la qualité des différents travaux de la chambre en 2005, dont M. le commissaire du gouvernement vient déjà de broser un tableau.

**Je voudrais d'abord souligner que les paysages institutionnels locaux, d'une part, l'organisation financière et comptable des collectivités publiques, d'autre part, présentent des différences importantes entre la France et le Royaume Uni qui ne sont pas sans conséquence sur la nature et l'organisation des travaux de leurs institutions de contrôle respectives .**

### ***! Les paysages institutionnels sont très différents***

Pour évoquer ces différences il suffit de se référer au substantiel travail sur l'intercommunalité en France auquel cette chambre et son précédent président ont beaucoup contribué. Ils y ont apporté leur engagement non seulement par le nombre de contrôles effectués sur des EPCI dans la région (je rappelle que 5 communautés d'agglomération et 7 communautés de communes de la Région figurent dans l'échantillon national) mais aussi par toute la préparation méthodologique et l'organisation rigoureuse qu'exige ce type de démarche évaluative.

Le rapport publié en novembre dernier met notamment en évidence quelques chiffres frappants. Outre le nombre bien connu des 36 000 communes françaises il faut désormais avoir présent à l'esprit celui des 2 500 EPCI à fiscalité propre s'ajoutant aux quelques 16 500 syndicats intercommunaux également recensés en 2005. Face à cette complexité de notre paysage institutionnel local et ses quatre niveaux d'administration, qui n'a pas d'équivalent en Europe, la carte des collectivités territoriales britanniques apparaît d'une redoutable simplicité et le fruit d'une construction rationnelle qui peut paraître inquiétante venant d'un monde et d'esprits souvent qualifiés de pragmatiques.

Il faut dire qu'en Grande Bretagne la question du regroupement des collectivités a été réglée radicalement et depuis longtemps. La paroisse, institution historiquement équivalente de notre commune, n'est plus qu'une organisation de quartier ou de voisinage depuis plus d'un siècle. Une loi votée en 1972 a considérablement réduit le nombre de conseils élus le ramenant à 46 comtés et 296 districts en Angleterre. Vingt ans plus tard, en 1992, une autre loi a poursuivi l'œuvre réformatrice en supprimant le double niveau de collectivités et d'assemblées élues dans toutes les grandes aires urbaines, à l'exception de Londres. Dans toutes les grandes agglomérations la loi a établi des conseils élus uniques qui exercent l'ensemble des compétences qui, dans les zones rurales, restent partagées entre les deux échelons traditionnels (le comté et le district).

On ne trouverait rien d'original dans l'énumération des compétences confiées aux autorités locales en Grande Bretagne. Ce sont bien les mêmes missions que celles qui sont dévolues à l'ensemble des diverses collectivités territoriales françaises. Mais là où les responsabilités sont, en Grande Bretagne, regroupées dans une seule entité ou clairement séparées entre les deux niveaux d'administration territoriale, le système français, nous le savons, multiplie les compétences partagées, les financements entrecroisés et les partenariats obligés entre les différents niveaux de collectivités dans presque tous les domaines.

Pour illustrer mon propos je prendrai l'exemple de deux provinces aussi qualifiées de nations, qui sont sensiblement comparables par leur taille et leur population avec la région Midi-Pyrénées. Avec une population et une superficie équivalentes à celle de la région Midi-Pyrénées, le Pays de Galles est découpé en seulement 22 collectivités avec conseils élus. L'Ecosse avec 5 millions d'habitants compte également, au terme de sa dernière réforme intervenue en 1996, un seul niveau de collectivités, composé de 32 comtés.

La région Midi Pyrénées et ses huit départements regroupent, 3020 communes et près de 1500 EPCI. Il est évident que cette situation a d'abord des répercussions sur l'efficacité de la gestion locale. Comme le souligne la Cour en conclusion de son rapport sur l'intercommunalité : « la gestion locale ne sera gagnante en termes d'économie et d'efficacité que si les communautés ont réellement les moyens d'agir pour mettre en œuvre les grands projets d'aménagement ou d'équipement et pour rationaliser les services à la population ».

Ces situations contrastées emportent aussi des conséquences sur la programmation et l'organisation des travaux des institutions de contrôle. Un champ homogène avec des entités proches par la taille financière, les moyens employés et les missions exercées rend plus facile des démarches de contrôles elles-mêmes homogènes. Il permet également la mise en œuvre de méthodologies et d'approches comparatives dans les investigations. Celles-ci prennent tout leur sens notamment lorsque, allant au-delà de contrôles sur la régularité et l'économie d'emploi des fonds publics, on cherche à mesurer les services rendus aux citoyens de ces collectivités et aux usagers des services publics qu'elles gèrent.

Toute autre est la situation d'une chambre régionale des comptes qui, comme celle de Midi-Pyrénées, doit exercer sa compétence sur 1440 comptes (ceux de la région, de ses 8 départements, de 537 communes de plus de 3500 habitants et de 894 EPCI) en s'en tenant aux seuls collectivités territoriales et EPCI. Elle n'a pas d'autre solution, au regard de ses moyens limités, que de moduler la périodicité et l'intensité de ses contrôles pour tenir compte de situations et d'enjeux financiers extrêmement divers. Toutefois il est bien clair que le critère financier ne saurait à lui seul servir de guide à la programmation de nos travaux. L'effort de modernisation de la chambre doit aussi passer par le développement d'indicateurs de risques, raisonnés, objectifs et explicites.

## ***II Les principes d'organisations comptables et budgétaires des personnes morales de droit public obéissent à deux logiques différentes***

Depuis qu'elle a été soigneusement construite au 19<sup>ème</sup> siècle la séparation ordonnateur comptable est devenue non seulement un principe de bonne gestion mais un dogme sur lequel repose toute l'architecture comptable et financière des finances publiques françaises. Il en découle notamment des régimes de responsabilité différents dont celui du comptable public constitue une spécificité française. Ce régime, bien que mis en œuvre dans une procédure juridictionnelle, reste fortement marqué par la théorie et la pratique du ministre juge même si les dernières interventions des chefs de la Cour laissent prévoir des évolutions dans ce domaine.

Au Royaume Uni, tout aussi fort et solennel le principe de l' « accountability », autrement dit de l'obligation pour tout responsable public de rendre compte de sa gestion repose sur le dogme de l'unité ou plutôt de l'unicité de responsabilité. Tout responsable installé dans des fonctions de gestionnaire de fonds publics, que ce soit au niveau de l'Etat ou dans une collectivité territoriale se voit conférer la responsabilité d' « Accounting Officer », autrement dit de celui qui est appelé à rendre des comptes à l'autorité budgétaire qui a alloué les fonds. Certes la séparation des fonctions de prescripteur pour l'engagement des fonds et de payeur reste, comme dans le monde de l'entreprise, un principe de sécurité et de bonne gestion dont l'auditeur anglo-saxon ne manquera pas de relever les faiblesses si ce principe n'est pas correctement appliqué dans l'organisation interne de l'entité dont il certifie les comptes.

Cette différence d'approche a une première conséquence. L'unité de responsabilité conduit à l'unicité du compte ou des états financiers retraçant les opérations de la collectivité dans le système public britannique comme dans une entreprise ; la dualité de responsabilité du système français entraîne, sauf exceptions, l'établissement de deux comptes, celui du comptable et celui de l'ordonnateur, dans des logiques qu'il n'est pas toujours aisé d'expliquer et que le juge des comptes français doit souvent s'efforcer de réconcilier dans ses vérifications et ses analyses financières.

**Je voudrais maintenant montrer qu'à partir d'un point de départ commun, la vérification des comptes, l'organisation et les missions des institutions de contrôles des deux pays ont connu des évolutions divergentes qui n'excluent pas des rapprochements et des possibilités d'enrichissement mutuel.**

### ***I A l'unité du contrôle des comptes et de la gestion en France correspond la séparation des opérations de contrôle au Royaume Uni***

A l'origine (tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle et de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle) le contrôle d'un organisme public national ou local, que ce soit en France ou en Grande Bretagne est un contrôle de la seule régularité de ses comptes et des transactions qui y sont décrites. Qu'il s'exerce sous la forme juridictionnelle du jugement du compte comme en France ou sous forme de certification des états financiers comme au Royaume Uni il a une portée annuelle.

Le développement de l'examen de la gestion à travers la notion de bon emploi des deniers publics en France et parallèlement celui des enquêtes dite de « Value For Money » évoquant, sous une seule expression imagée, les concepts d'économie, d'efficience et d'efficacité de la gestion au Royaume Uni a introduit progressivement une différence d'approche et d'organisation entre les deux systèmes.

Le juge des comptes français a développé son examen de la gestion à partir de sa compétence juridictionnelle. Les textes ont entériné cette évolution. Même s'ils distinguent clairement les deux missions et les procédures qui les régissent et si juridiquement rien ne s'oppose à ce qu'elles soient mises en œuvre distinctement, l'habitude s'est prise, à la Cour des comptes puis dans les chambres régionales des comptes, à quelques exceptions près, de ne pas séparer les deux examens.

Cette pratique a notamment deux conséquences. En premier lieu la périodicité des opérations de jugement des comptes s'aligne sur celle des examens de la gestion : le contrôle conjoint des comptes et de la gestion englobe toujours plusieurs exercices. En second lieu l'auditeur français se doit d'être polyvalent : il effectue dans un même mouvement le contrôle des comptes et l'examen de la gestion lorsque ce dernier est jugé nécessaire.

Le contrôle du bon emploi des fonds publics au Royaume Uni a connu un développement distinct avec la séparation des opérations de certification, qui restent annuelles, et le développement progressif d'enquête dite de « Value for Money » ou de « Best Value » qui obéissent à des règles de sélection et de programmation indépendantes de celles de l'examen annuel du compte et de la régularité des opérations. Cette séparation aboutit à une spécialisation et à des métiers différents.

La certification est accomplie par des auditeurs qui ont tous une formation d'experts comptables. Ils agissent sous l'autorité d'une institution collégiale formée de personnalités indépendantes : l'« Audit Commission » en Angleterre, l'« Accounts Commission » en Ecosse. Cette autorité indépendante choisit les auditeurs et oriente leurs travaux.

Le contrôle du bon emploi (Best value ou VFM) est exercé par des spécialistes avec des profils et des formations variés (juristes, économistes, statisticiens, informaticiens..) dans des approches et des méthodes d'investigation qui appellent souvent la pluridisciplinarité des compétences.

Si elle n'interdit pas la réalisation de contrôles d'organismes ou de projets publics, l'enquête dite de VFM a le plus souvent une dimension thématique qui conduit les auditeurs à travailler sur un échantillon d'organismes publics qui peuvent être approchés indépendamment du contrôle organique de leurs comptes et de leur gestion ce qui n'est pas le cas en France, au moins au niveau local.

***Il La certification et le jugement des comptes ne peuvent être comparés raisonnablement que si l'on examine l'ensemble du processus d'établissement et de contrôle du compte***

On a pu en effet vouloir à certains moments montrer la supériorité du système de certification annuel sur celui du contrôle juridictionnel des comptes. La comparaison est fallacieuse. La logique n'est pas la même.

La certification annuelle telle qu'elle est mise en oeuvre au Royaume Uni, ressortit à une approche essentiellement comptable de la régularité et de la sincérité du compte dans un environnement où l'auditeur public joue un rôle de contrôle et d'assistance dès la phase d'établissement des états financiers.

Le jugement obéit à une logique de la vérification de la régularité des opérations sous-jacentes au compte dans un contexte où le compte est produit à l'auditeur externe par ces spécialistes de la comptabilité publique que sont, en France, les comptables du Trésor.

Juger un compte ne signifie pas qu'un jugement est émis sur la qualité d'un compte. Juger un compte consiste pour les chambres régionales des comptes comme pour la Cour à s'assurer que les opérations décrites dans le compte public ont été correctement contrôlées par le comptable avant d'être effectuées et à mettre en jeu sa responsabilité si ce n'est pas le cas. Les 550 jugements rendus par la chambre en 2005 sur les comptes qui lui ont été produits ne peuvent donc être transcrits comme autant d'opinions sur la fiabilité de ces comptes, autrement dit sur leur régularité et leur sincérité.

Mais il faut noter ici deux différences fondamentales. En premier lieu le système de tenue des comptes publics français est beaucoup plus normatif et réglementé à l'opposé du système britannique moins contraignant qui repose sur le principe des normes communément admises. En second lieu le rôle du comptable public dans l'établissement du compte de gestion est fondamental et exclusif de toute autre intervention.

Dès lors quand on veut comparer les moyens mis en oeuvre par le juge financier français dans son activité juridictionnelle et ceux des équipes de certifications des comptes publics en Grande Bretagne, il faut prendre en compte le fait que l'équipe de certification intervient dans le processus d'élaboration du compte définitif par des vérifications conduites sur les états provisoires.

Même si le contexte juridique est différent, c'est aussi le moment d'évoquer le rôle joué par la chambre régionale des comptes lorsqu'elle est saisie de demandes d'avis en matière budgétaire. Il s'agit bien, là aussi, d'une fonction d'expertise et d'assistance apportée au représentant de l'Etat et à une collectivité, notamment dans des situations de vide ou d'insincérité budgétaires ou des situations nécessitant des redressements budgétaires du fait de déficit important. A la différence de l'expertise apportée par son homologue britannique celle de la chambre ne s'exerce pas au niveau du compte mais plus en amont au stade de l'élaboration des documents budgétaires et uniquement dans des cas où l'élaboration de ceux-ci rencontrent des difficultés et nécessitent son intervention. La chambre régionale des comptes de Midi Pyrénées intervient en moyenne sur une cinquantaine de cas par an au titre de cette action.

Ces différences ne doivent pas masquer une certaine évolution du rôle du juge financier dans le domaine de l'examen des comptes.

La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées n'échappe pas à ce mouvement qui s'attache de plus en plus à apprécier la fiabilité des comptes. Il faut toutefois noter que cet effort porte notamment sur les comptes administratifs ceux que la chambre ne juge pas et qui ont à donner une image fiable des opérations exécutées par la collectivité au cours d'un exercice donné. Elle le fait en formulant des observations dans les rapports transmis aux ordonnateurs. C'est une évolution récente mais appelée à prendre de plus en plus d'ampleur. Nous en rendons compte dans notre rapport d'activité.

### ***III L'examen de la gestion et l'examen des « 3 E » et du « VFM » constituent deux approches qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais plutôt complémentaires.***

Les textes britanniques emploient les termes bien connus d'économie, d'efficacité et d'efficacités en décrivant ce pan de l'activité des auditeurs qui ne ressortit pas à la certification annuelle. Les institutions d'audit ont résumé cette partie de leur activité avec les expressions déjà citées « Value for money » ou « Best Value » et y incluent aussi le contrôle de la régularité et de la probité.

Pour les chambres régionales des comptes l'examen de la gestion, depuis la définition donnée en 2001 par le législateur, porte sur « la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ».

L'action du législateur britannique a eu, de son côté, un impact important sur l'évolution de l'audit de la gestion en imposant une culture de la performance et de la mesure du service rendu par les collectivités territoriales. La loi de 1992 sur les collectivités territoriales au Royaume Uni leur fait une obligation de publier régulièrement des informations sur leurs performances avec le double objectif de mesurer les évolutions sur plusieurs années au sein d'une même collectivité, d'une part, de pouvoir procéder à des comparaisons entre collectivités, d'autre part. Le même texte donne à l'autorité collégiale indépendante qui dirige les travaux d'audit sur les collectivités territoriales (« Audit Commission » en Angleterre, « Accounts Commission » en Ecosse) le pouvoir de fixer les indicateurs de performance devant être publiés par les collectivités.

Un telle mesure a, bien sûr, eu une profonde répercussion sur la nature des travaux conduits tant par les équipes de certification que par celles examinant la performance et la qualité de la gestion. Elle a abouti, et c'est une évolution récente, à créer ou resserrer des liens entre ces deux types de travaux jusque là souvent disjoints comme je l'ai exposé précédemment.

Le programme d'audit annuel d'une collectivité que doit établir chaque équipe de certification doit donc intégrer les orientations et les investigations destinées à nourrir les rapports de performance thématique programmés par la commission d'audit. Ce sont dans ses rapports thématiques ou sectoriels que sont publiés régulièrement des comparaisons entre collectivités à travers les indicateurs de performance qui leur sont communs.

Pour compléter ma présentation j'indiquerai qu'en Ecosse la Commission des comptes a récemment décidé que chacun des 32 comtés ferait l'objet tous les trois ans d'un contrôle approfondi qualifié d'audit de « Best value ». Celui-ci vise principalement à dresser un état de la stratégie, de l'organisation, de la gouvernance et de la performance de la collectivité dans l'exercice de ses différentes missions. Dans l'hypothèse où ce contrôle révèle des défaillances importantes la Commission peut faire procéder à un contrôle de suivi 6 mois après permettant de mesurer les progrès accomplis par rapport à ses recommandations.

Plus traditionnels et toujours conduits, on l'a vu, dans une approche unique et organique, les sujets abordés par les chambres régionales des comptes dans leurs rapports d'observations comportent un certain nombre de thèmes récurrents. En dehors de l'analyse de la situation financière de la collectivité quasi systématique, l'examen de la gestion des ressources humaines, l'examen des marchés publics et des délégations de service public, les aides aux associations et les opérations d'investissement importantes figurent au nombre des sujets qui reviennent le plus souvent dans la quarantaine de rapports d'observations de la chambre publiée en 2005 (Je renvoie ici à notre rapport d'activité).

J'ajouterai enfin que tout en restant essentiellement centrés sur des problématiques financières, des analyses de régularité ou d'économie de moyens, les travaux des chambres régionales des comptes dans le domaine de l'examen de la gestion n'en ont pas moins connu deux notables évolutions au cours de ces dernières années.

En premier lieu la mise au point d'outils méthodologiques par des instances et groupes de travail communs aux juridictions financières ou par la chambre elle-même a permis tout à la fois de professionnaliser les méthodes d'analyse et d'appliquer des traitements homogènes dans de nombreux domaines d'investigations.

En second lieu il convient de mettre à l'actif du système français l'existence du réseau des juridictions financières composé de la Cour avec sa compétence nationale et les chambres intervenant dans leur ressort territorial. Cette organisation, qui n'a pas d'équivalent en Angleterre, permet en effet de mener à bien de grandes enquêtes évaluatives sur la mise en œuvre de politiques publiques. Outre l'enquête sur l'intercommunalité déjà citée, la chambre a aussi apporté son concours à l'enquête sur les personnes âgées dépendantes en 2004 et 2005. Elle participe actuellement à une enquête sur les outils de pilotage de la dépense hospitalière dans le cadre de la réforme du financement et de la mise en œuvre de la tarification à l'activité et à une autre sur la gestion des aéroports. Ce type de travail s'est donc imposé en quelques années comme un produit riche résultant d'une association fructueuse entre la Cour et les chambres régionales des comptes.

Cette double évolution enrichit incontestablement les travaux des chambres. Elle les professionnalise et crée des conditions propices au travail en équipe. Associée à une programmation favorisant les comparaisons et les échanges elle peut ouvrir des perspectives et des voies déjà empruntées par nos homologues britanniques.

Même si l'établissement d'indicateurs de performances n'a ni base légale ni support méthodologique dans le secteur public local en France, il ne paraît pas irréaliste de penser que par l'intelligence des programmations, la synergie et la mise en commun de travaux menés en parallèle sur des collectivités de même nature et une philosophie visant à faire connaître les bonnes pratiques, les chambres régionales puissent contribuer, à leur niveau et dans leur champ de compétence, au développement d'une culture de la performance au niveau local. Après tout elle est dans l'intérêt du contribuable et du citoyen et plus généralement du bien public dont les chambres sont de fidèles serviteurs.

Le Procureur Général impérial concluait son intervention en 1865 en déclarant que le système de comptabilité et l'organisation de la Cour n'avait à redouter aucune comparaison avec les institutions similaires de la Grande Bretagne. Comme je l'ai dit en introduction je ne me risquerai pas sur ce terrain.

Je soulignerai simplement que l'effort de modernisation et de renforcement de l'efficacité de nos missions, auquel la LOLF nous invite aujourd'hui, ouvre un vaste champ à l'action et aux initiatives. Forte de la richesse et de la diversité des compétences des magistrats et fonctionnaires qui la composent, de leur dévouement au service public, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées entend jouer pleinement le jeu de cette modernisation. Nul doute que le maintien de contacts et d'échanges réguliers avec des institutions homologues étrangères peut lui donner des idées stimulantes et l'aider à mieux répondre encore à cette ardente obligation démocratique et républicaine.