



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

**Discours de M. Jean-Louis BEAUD de BRIVE,
Président de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées
Prononcé lors de l'audience solennelle du vendredi 5 février 2010**

1

- :-

Après celles de mars 2006 et de septembre 2008, cette audience solennelle est la troisième que j'ai l'honneur de présider depuis mon arrivée à la tête de la chambre en août 2005.

Elle aurait pu se dérouler en présence du Premier président, Philippe Seguin. Le destin en a voulu autrement. Son décès soudain a rendu orphelines l'ensemble des juridictions financières. Le choc subi et le vide laissé par sa brutale disparition ont été à la hauteur de son immense présence et du monumental travail d'animation, d'impulsion et de mise en valeur de l'activité de la cour et du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes qu'il a accompli depuis sa nomination comme Premier président en octobre 2004 .

Monsieur le Procureur général, qui l'avez connu notamment lors de son arrivée à la Cour comme auditeur en 1970, vous lui avez rendu un vibrant hommage lors de l'émouvante cérémonie de recueillement à sa mémoire tenue au Palais Cambon quelques jours après ses obsèques aux Invalides. C'est au terme de mon allocution que j'essaierai d'apporter ma modeste réflexion à l'ensemble des nombreux hommages et témoignages rendus, en particulier, à son œuvre de premier magistrat des comptes et de réformateur pendant plus de 5 ans.

Avant de céder la parole à M. le Procureur financier pour la présentation de l'activité de la juridiction en 2009, je voudrais donner connaissance des mouvements de magistrats intervenus au sein de la chambre depuis la dernière audience solennelle de septembre 2008.

Au cours de cette séance la chambre avait procédé à l'installation de 4 magistrats. Depuis cette date elle a enregistré deux départs :

- d'abord celui de Michel Soulas, son procureur financier, qui l'a quittée après 5 ans d'un exercice solide et efficace du ministère public, pour occuper, en détachement, des fonctions de directeur général adjoint des services d'un département alpin ;
- ensuite, au début de cette année, celui de Jacques Louis, doyen des présidents de section, qui a été admis à faire valoir ses droits à la retraite après de nombreuses années d'une

intense activité non seulement de président de section mais aussi, chaque fois que nécessaire, en faisant profiter la chambre de ses remarquables qualités de rapporteur.

Trois arrivées ont permis à la chambre non seulement de compenser ces départs mais aussi de revenir pour le moment à une situation de plein effectif.

Michel Carles, Procureur financier en Franche Comté, est venu, il y a quelques semaines, combler la vacance ouverte par le départ de Michel Soulas. La chambre vous sait gé, monsieur le Procureur général, d'avoir organisé ce mouvement. Elle se réjouit d'accueillir un magistrat, diplômé de l'école supérieure de la fonction publique territoriale et doté d'une riche expérience et d'une profonde connaissance du secteur public local. Il saura, je n'en doute pas, en faire profiter la chambre dans sa mission de conseil et d'avis.

La chambre a eu aussi le plaisir de voir revenir à elle, M. Francis Cahuzac, un de ses anciens conseillers-rapporteurs et commissaires du gouvernement, ayant ensuite exercé des fonctions de président de section à Orléans puis de chef du ministère public à Marseille. M. Francis Cahuzac est agrégé de philosophie et ancien élève de l'ENA. Il a été nommé président de section assesseur au sein de la 1^{ère} section.

La juridiction se félicite enfin de l'arrivée toute récente de M. Pascal Cabon, qui, après deux ans d'activité comme conseiller de tribunal administratif, a vu exaucé son vœu de venir effectuer une mobilité au sein de notre compagnie. M. Pascal Cabon est diplômé d'HEC et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration. Il est affecté à la 2^{ème} section de la chambre.

A tous les trois je dis mon plaisir de les accueillir et je leur renouvelle mes vœux de réussite dans leurs nouvelles missions.

Je profite aussi de ce propos introductif pour, sans les citer tous, dire à tous les assistants de vérification arrivés au cours de ces dernières années combien la chambre est heureuse de les avoir recrutés et de les compter dans ses rangs : ils sont une source de vitalité, de renouvellement et d'espoir pour notre institution. Institution à laquelle, je sais, sont profondément attachés, tous les services : greffe, archives, documentation, secrétariats et tous les agents qui autour du secrétaire général se dévouent sans compter pour en donner la meilleure image. Ceux-là se connaissent et ont toute ma gratitude.

Monsieur le Procureur financier vous avez la parole pour votre intervention

Un quinquennat c'est une bonne période pour faire un bilan et en tirer quelques enseignements utiles pour l'avenir et tout d'abord pour ceux qui auront à prendre la relève à la tête de cette chambre d'ici quelques mois.

I Le Bilan

Toute bonne présentation de bilan débute par quelques chiffres.

Je commencerai donc par vous livrer quelques statistiques mais rassurez-vous je n'en abuserai pas.

En 5 ans de 2005 à 2009 la chambre a rendu 2687 décisions juridictionnelles, notifié 164 rapports d'observations définitives, émis 243 avis budgétaires.

La première partie de mon propos visera donc à passer en revue ces trois domaines d'intervention (juridictionnelle, contrôle de la gestion et avis budgétaire) correspondant aux trois missions historiques des chambres, celles nées avec les lois fondatrices de 1982 et 1983. J'observerai toutefois qu'elles sont maintenant au nombre de quatre, avec la montée en puissance d'une nouvelle activité de plus en plus prégnante : la participation aux enquêtes conjointes des juridictions financières. Dans ce domaine la chambre a apporté sa contribution à 10 rapports publics thématiques de la Cour des comptes au cours de ces 5 dernières années.

1/ Le jugement des comptes publics est une mission que je qualifierai à la fois *d'originelle* et *d'original*.

Mission originelle car elle sort du plus profond de l'histoire de nos finances publiques d'ancien régime, que celles-ci aient été royales, princières ou locales. Le colloque à caractère historique, organisé, en novembre 2007, par la chambre, à l'occasion de son 25^{ème} anniversaire, sur « *le contrôle des comptes en Midi-Pyrénées des origines médiévales à nos jours* » en a rappelé la genèse. Les très intéressantes communications, faites à cette occasion, l'ont très bien montré. Millau avec ses consuls boursiers ou Toulouse avec ses deux trésoriers « communiens » connaissent, dès le moyen âge, un système de reddition des comptes devant une instance collégiale spécialisée qui assure la vérification des comptes à la sortie de charge des trésoriers.

Je ne peux m'empêcher de citer ici les mots de Pierre Moinot, ancien procureur général de la Cour des comptes, votre illustre prédécesseur, Monsieur le Procureur général, qui résumait de fort belle manière l'obligation de rendre compte en énonçant : « *l'origine d'un juge des comptes est aussi confuse que sa nécessité est claire : tout pouvoir exige un trésor, tout trésor exige un compte, tout compte exige un juge désintéressé* ».

Mais c'est un dispositif qui paraît original aujourd'hui. Ainsi dans l'Europe des institutions régionales de contrôle des finances publiques locales, le modèle juridictionnel français, à côté des systèmes anglo-saxons et d'Europe du nord, fondés en grande partie sur la certification des comptes, apparaît relativement isolé. Certes dans les pays d'Europe du sud (Italie, Espagne, Portugal) les institutions nationales de contrôle ont un pouvoir juridictionnel mais celui-ci fonctionne sur un principe d'amendes ou de réparations sanctionnant, de façon quasi-pénale, tout agent public jugé responsable d'irrégularités et de préjudices subis par les organismes publics dans lesquelles ils exercent des responsabilités ou dont ils dépendent financièrement.

Je brosserai très sommairement les grands traits de notre dispositif pour les non initiés.

On peut les résumer en trois observations :

Un système juridictionnel d'apurement du compte à trois acteurs : le comptable public, son juge et son supérieur hiérarchique.

Un système dans lequel le comptable public, est à la fois contrôleur et de plus en plus partenaire de la collectivité dont il est aussi le trésorier et le teneur de compte.

Un système enfin où l'observateur étranger, un peu perspicace, pourrait s'étonner de la coexistence, et surtout du contraste, qui vient de s'accroître encore, entre un droit procédural qui, sous l'influence de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, a atteint, selon cette instance, le degré le plus élevé et le plus démocratique et transparent qui soit dans la protection des droits du justiciable, contraste grandissant avec un dispositif de remise gracieuse, dernier survivant de la justice retenue d'ancien régime, qui, in fine, aboutit à priver la décision juridictionnelle de la plupart de ses effets, laissant au ministre des finances la décision finale sur la véritable sanction.

A/ La politique juridictionnelle de la chambre depuis 2005

Dans ce contexte comment la chambre a-t-elle rempli sa mission et joué son rôle au cours de la période récente?

Il faut d'abord savoir que, compte tenu des règles et des seuils qui, depuis 2002, régissent la séparation des champs de compétence respectifs de la chambre et des comptables supérieurs du trésor dans l'apurement des comptes du secteur public local, un peu moins de 2200 comptes sont produits chaque année à la juridiction (2166 exactement en 2009) sur un ensemble d'environ 5 300 comptes (5 326 comptes) dressés et produits sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées. Ces comptes sont produits à la chambre par 189 chefs de postes comptables du trésor public et 163 agents comptables d'EPLF.

Ainsi dans l'apurement juridictionnel des comptes de sa compétence la chambre, vous l'aurez compris, est donc confrontée à une problématique de traitement de masse.

Cette problématique nécessite bien sûr une organisation particulière qui présente, mutatis mutandis, toutes les caractéristiques d'un travail à la chaîne. Cette chaîne s'étend de la réception du compte et de ses pièces justificatives jusqu'à l'émission, désormais, soit d'une ordonnance de décharge dans la quasi-totalité des cas où les vérifications effectuées sur le compte n'ont pas révélé d'irrégularités imputables au comptable, soit d'un réquisitoire du procureur financier ouvrant une seconde phase du jugement du compte selon une logique procédurale que le procureur financier a bien expliqué dans son discours.

Tout citoyen, expert en organisation ou décideur public est en droit, me semble-t-il, de s'interroger, en termes d'avantages et de coûts, sur le bien fondé d'un tel système. Soyons clair mon propos n'est pas ici d'en faire une analyse détaillée mais simplement de donner quelques pistes de réflexion tirées de ma propre expérience de ces 5 dernières années.

Tout d'abord je voudrais souligner que la chambre joue pleinement le jeu de ce système en utilisant au mieux ses ressources, en cherchant à les adapter aux enjeux, et en veillant à maintenir une stricte équité dans le traitement réservé aux comptables publics de son ressort.

Elle le fait d'abord au niveau de ce que l'on appelle la mise en état d'examen du compte : s'assurer que celui-ci est complet et qu'il est en état d'être jugé.

Elle remplit cette tâche avec diligence et efficacité n'hésitant pas, par l'intermédiaire de son service de réception des pièces et de son greffe, dont je veux saluer ici le sérieux et le dévouement, à effectuer rapidement les réclamations et relances nécessaires sous la surveillance du ministère public responsable de la production des comptes. Réclamations nécessaires lorsque les livraisons de comptes et de pièces ne répondent pas aux prescriptions réglementaires. La qualité et la rapidité de la réaction dans cette phase rejaillissent sur toutes les opérations suivantes qui y gagnent en efficacité.

Elle a ensuite modifié son système de programmation en allongeant de 4 à 6 ans la périodicité d'examen d'un compte sans pour autant porter atteinte au principe d'égalité entre tous les comptables et aussi tous les ordonnateurs parties à l'instance d'examen des comptes.

Elle intervient enfin pour la quasi-totalité des comptes par un système de vérifications adaptées s'assurant notamment que les diligences des comptables, principalement en matière de recettes, sont bien réelles et proportionnées aux enjeux financiers.

A cet égard la statistique du rapport d'activité de cette année qui retrace l'évolution du nombre de jugements de débits et des montants y afférents depuis 5 ans peut s'avérer trompeuse.

En effet les résultats, qui montrent une forte progression en 2008 et 2009, ne sont pas vraiment significatifs d'une détérioration de la qualité des comptes dans l'ensemble de la région.

Ils sont simplement la conséquence de deux situations.

La première, heureusement rare car difficile et coûteuse à gérer, résulte de la forte dégradation de la situation d'un poste comptable. A cet égard la chambre souligne l'intérêt qui s'attache, pour elle, comme pour l'autorité hiérarchique à prévenir et, au besoin, rétablir le plus rapidement possible une gestion progressivement défaillante. Deux situations de ce type ont mobilisé les ressources de la juridiction au cours de ces dernières années. La chambre, tout en contribuant à l'effort de remise en

ordre de ces postes, n'a pu faire autrement que mettre en jeu la responsabilité des comptables défaillants chaque fois que ces défaillances avaient porté atteinte à l'intégrité des finances des collectivités concernées. Ainsi s'expliquent 10 jugements de débet sur les 17 prononcés en 2009.

La seconde situation résulte de paiements irréguliers de subventions d'un montant supérieur à 23 000 € en l'absence de conventions. Dans ce domaine la chambre a appliqué la loi dans toute sa plénitude, même s'il s'agit, en première analyse, d'irrégularités sans préjudice pour la collectivité. Elle l'a fait puisque le conseil d'Etat a, récemment, estimé nécessaire le maintien de la règle de droit dans ce domaine. Elle l'a fait toutefois avec mesure en prononçant quelques jugements de débet qui peuvent certes paraître sévères pour ceux qui les ont reçus, mais dont elle a, toutefois, le sentiment qu'ils devraient conduire à renforcer la vigilance des comptables dans ce domaine essentiel pour la bonne gestion des fonds publics. Au-delà la chambre tient à rappeler toute l'importance qui s'attache à ces conventions qui doivent permettre à l'ordonnateur de fixer les règles de bon emploi des fonds publics alloués et les modalités de leur contrôle.

Ceci me conduit donc à :

2/ L'examen de la gestion (164 ROD)

Les travaux de la chambre dans ce domaine ont été conduits dans un contexte où la définition du contenu de l'exercice et des procédures, notamment contradictoires, sont restées quasiment stables depuis 2001.

Il n'en est pas allé de même en matière de programmation des travaux. La LOLF et les critères de performance qui lui sont attachées ont fait profondément sentir leurs effets à partir de 2006. Je reviens brièvement sur chacun de ces points

A/ Une définition de l'examen de gestion et des procédures stabilisée depuis 2001

Héritières de la Cour des comptes, les chambres, on le sait, ont entamé leurs contrôles sous l'empire de la très large définition donnée à ce type de contrôle par le texte qui régissait la mission de la haute juridiction depuis une loi de 1968 : « le contrôle du bon emploi des fonds publics ».

Au terme de divers épisodes législatifs, ayant émaillé les années 1980 et 1990, la représentation nationale a clairement fixé dans la loi du 21 décembre 2001 la nature et les limites de l'examen de gestion exercé sur une collectivité ou un organisme entrant dans le champ de compétence de la chambre. L'article L 211-8 du CJF précise : « *l'examen de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Parallèlement au resserrement du champ de l'examen de gestion, le législateur, tenant compte de la publicité donnée aux observations de la chambre par leur communication aux instances délibérantes en fin de contrôle, a renforcé les garanties procédurales offertes aux ordonnateurs. Au-delà des droits de contradiction et d'audition durant la phase d'examen du rapport d'observation

provisoire qui garde un caractère confidentiel et personnel, la loi a ouvert aux ordonnateurs un droit de réponse écrite aux observations définitives de la chambre.

Comment la chambre a-t-elle fait usage de ces dispositions durant ces cinq dernières années ?

Je soulignerai d'abord qu'elle a respecté scrupuleusement l'obligation de ne pas porter d'observations d'opportunité sur les objectifs.

Les observations sur la régularité restent, il faut bien le reconnaître, le domaine prioritaire de l'examen de gestion telle qu'il est pratiquée.

Situation financière, régularité des opérations comptables, investissements, risques liés aux satellites des collectivités, procédures d'achat et contrôle interne, gestion des ressources humaines, sont les thèmes qui reviennent le plus souvent dans les rapports de la chambre.

7

Ainsi l'examen de la gestion d'une collectivité est souvent l'occasion pour la chambre de s'assurer, d'une part, du respect des dispositions régissant l'information financière à donner aux citoyens, d'autre part, de la bonne application des instructions comptables relatives à l'enregistrement de certaines opérations. A cet égard la description précise et chiffrée de l'état du patrimoine de la collectivité par l'ordonnateur et son corollaire l'établissement de l'état de l'actif par le comptable constituent des domaines laissant apparaître de nombreuses faiblesses, qui appelleraient de sérieuses réserves en cas de certification des comptes.

Dans l'examen de la commande publique, champ traditionnel et privilégié d'investigations, la chambre a souvent souligné dans ses observations que l'organisation des commandes en procédure adaptée exigeait un meilleur recensement préalable des besoins, par catégorie de prestations homogènes.

Elle a aussi fréquemment relevé des irrégularités liées à l'insuffisance des mesures de publicité préalable, à l'absence d'une réelle mise en concurrence et au manque de rigueur dans l'application des critères de choix pourtant préalablement annoncés dans les règlements de consultation.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines trois observations sont désormais récurrentes dans pratiquement tous les rapports de la chambre depuis plusieurs années : la non application du décret du 12 juillet 2001 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, l'absentéisme pour maladie ordinaire qui tend à croître et l'effort de recrutement insuffisant en faveur des personnes handicapées.

Sur le premier point notamment la chambre constate fréquemment que l'octroi de congés supplémentaires liés à des avantages acquis aboutit à ce que les 1607 heures de travail légalement obligatoires sont très rarement effectuées. Sur les 22 collectivités et établissements contrôlés en 2008 et 2009 seuls 2 respectaient cette durée de travail. Elle invite donc systématiquement les collectivités concernées à faire une juste application des textes en vigueur.

Il est enfin, au cours de cette période, une opération très particulière qui, du fait de l'importance de son déficit et de son poids sur les finances de plusieurs petites collectivités, a mobilisé fortement les moyens de la chambre, tant en contrôle budgétaire qu'ensuite en examen de gestion.

Dans le projet de Cap découverte porté par deux syndicats : le SID regroupant 6 communes du Carmausin pour la gestion des équipements et le SMAD associant ces 6 communes au département du Tarn et à la région pour l'aménagement du site, la chambre a fait pleinement usage, dans ses investigations, puis dans ses observations et recommandations de toute la palette offerte par la définition de l'article L211-8 du CJF : examen de la régularité des marchés et des conventions de délégation, économie des moyens mis en œuvre et surtout écart particulièrement important entre les objectifs fixés et les résultats obtenus. Le sérieux et la gravité des constatations ont d'ailleurs justifié une insertion au rapport public de la Cour début 2007. Les recommandations ont notamment abouti à une simplification du dispositif par la fusion du SID et du SMAD et à une organisation dans laquelle, désormais, le département du Tarn et la région Midi-Pyrénées et leurs ressources sont totalement parties prenantes dans le fonctionnement du projet et donc dans une gestion la plus économe et la plus efficiente possible de ce site.

Il me paraît intéressant aussi de souligner l'approche programmatique et méthodologique retenue par la chambre en 2006 et 2007 qui lui a permis de contrôler en parallèle 4 des départements de la région en faisant porter en priorité ses investigations sur les charges d'action sociale qui avaient, déjà à l'époque, un fort impact sur les budgets de ces collectivités. Cette méthode comparative des différentes pratiques de gestion sur le même champ d'intervention a notamment présenté le mérite de montrer des voies d'amélioration possible dans la maîtrise de prestations comme l'APA ou l'amélioration de la qualité de l'aide. Elle a permis aussi de relever ici ou là des bonnes pratiques facilement transposables.

Je n'aurai garde enfin d'oublier les nombreux contrôles exercés sur la région depuis plusieurs années qui ont conduit la chambre à examiner successivement la gestion de la formation professionnelle et de l'apprentissage et plus récemment celle des transports express régionaux dans le cadre d'enquêtes communes à plusieurs chambres régionales et à la Cour, avant de clore cette phase notamment par un diagnostic sur sa situation financière.

Je suis loin d'avoir passé en revue tout le champ des thématiques traitées par la chambre dans ses vérifications. Il faudrait aussi citer les contrôles d'hôpitaux, de plus en plus abordés avec les problématiques résultant de la réforme de leurs modalités de financement et des méthodologies définies au niveau national en coordination avec la Cour qui conduisent à traiter de sujets comme l'organisation des soins ou la coopération hospitalière.

L'examen de la gestion des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur, dont les contrôles sont délégués par la Cour à la chambre, a donné lieu à de nombreuses observations. Il permet aussi de contribuer à des travaux communs à la Cour et à d'autres chambres régionales des comptes. L'enquête actuelle sur les coopérations et regroupements dans l'enseignement supérieur en fournit une illustration.

Stabilité de la règle du jeu et des procédures de contrôle. On ne peut en dire autant de l'exercice de programmation que la mise en œuvre de la LOLF avec sa batterie de critères et indicateurs de performance a commencé à faire évoluer.

B/ Un système de programmation en pleine évolution

Il était généralement admis depuis la création des chambres qu'elles devaient se livrer à des examens de gestion couplés avec le contrôle des comptes, en effectuant un retour régulier et périodique sur les principales collectivités de leur ressort, pendant qu'elles assuraient un apurement quadriennal des comptes des collectivités n'entrant pas dans le champ des examens de gestion du fait de leur taille de moindre importance et de l'absence apparente de difficultés de gestion. C'était le système qualifié de programmation au fil de l'eau au sein de la chambre.

9

Ce système, qui offrait l'avantage de la simplicité en matière de choix à effectuer et de construction du programme, présentait néanmoins deux inconvénients. L'absence de définition précise des collectivités ou des établissements justifiant un retour périodique du contrôle de leur gestion était une première difficulté, néanmoins traité avec pragmatisme et bon sens. Mais surtout au fil du temps la progression de tâches non programmables comme les saisines budgétaires, la place de plus en plus large tenue dans la programmation par les enquêtes nationales obligeant à des sélections d'organismes qui n'étaient pas nécessairement ceux prévus dans la programmation au fil de l'eau et enfin la plus ou moins grande disponibilité en ressources de rapporteur suivant les moments ont contribué à le perturber fortement, en allongeant progressivement les intervalles entre deux contrôles. Ces facteurs ont aussi introduit des différences entre collectivités s'agissant de la périodicité des contrôles.

La LOLF a permis de clarifier les concepts puisque désormais, sur les 2200 comptes de sa compétence, la chambre recense environ 220 grands comptes dits significatifs par les montants qu'ils représentent. C'est sur ce chiffre qu'est aujourd'hui fondé l'indicateur permettant de mesurer sa performance en matière d'examen de gestion.

Cette clarification ne résout pas pour autant la question que j'ai soulevée de la périodicité des contrôles. Dès lors sans abandonner ce paramètre, la chambre ne peut plus en faire le seul critère de sélection des collectivités à contrôler. Elle doit s'orienter désormais sur une programmation donnant de plus en plus de place aux analyses de risques à partir des éléments d'information, tant interne qu'externe qu'elle peut recueillir.

En conclusion, sans oublier les principes généraux qui s'attachent à l'examen régulier des gestions publiques locales, je dirai que l'exercice de programmation pour la chambre est aujourd'hui conduit en essayant de concilier trois critères : la taille ou l'enjeu financier que représentent l'organisme et plus particulièrement la thématique que l'on souhaite traiter, le caractère plus ou moins sensible d'une situation financière dégradée ou d'une opération mal gérée, la participation à une enquête et le temps écoulé depuis le dernier contrôle.

Au-delà de leur impact sur la programmation ces mêmes facteurs influent de plus en plus sur les méthodes de travail des rapporteurs. Le ciblage sur les enjeux essentiels d'une gestion se substitue peu à peu aux vastes travaux tous azimuts d'examen d'une gestion. Ainsi l'examen détaillé et approfondi de la situation d'endettement d'une collectivité ayant renégocié et restructuré plusieurs fois sa dette en quelques années en souscrivant à des emprunts dits structurés peut, comme c'est le cas dans un contrôle actuellement en cours, devenir le seul le thème d'investigation d'un examen de gestion.

De même la vaste enquête lancée par les juridictions financières sur « les budgets locaux face à la crise » amène la chambre à ouvrir toute une série d'examens de gestion qui porteront prioritairement voire exclusivement dans certains cas sur cette problématique.

3/ Le contrôle budgétaire (243 avis)

Il s'agit là d'une mission qui est tout à la fois non programmable à l'avance et enserrée dans des délais d'exécution extrêmement limités : un mois pour rendre un avis. Elle pèse donc fortement sur le rythme d'activité de la chambre notamment au cours du second trimestre et du début de l'été lorsque les services préfectoraux examinent les budgets des collectivités et de leurs groupements et que les préfets sont donc susceptibles de saisir la chambre du cas d'un budget non voté ou encore de budgets dont ils estiment qu'ils ne sont pas votés en équilibre réel ou enfin de budgets dont l'exécution fait apparaître un déficit supérieur à certains seuils.

Plus étalées tout au long de l'année sont les saisines effectuées non seulement par les préfets et comptables publics mais aussi par toute personne y ayant un intérêt qui demandent à faire inscrire au budget d'une collectivité les crédits nécessaires à l'acquittement d'une créance estimée obligatoire.

Au total la chambre a eu à traiter 243 saisines au cours de ces 5 dernières années. Elle se situe d'ailleurs, en métropole, depuis de nombreuses années parmi les juridictions financières ayant la plus forte activité dans ce domaine.

Toutefois ce chiffre global cache des fluctuations importantes d'une année sur l'autre et surtout recouvre des situations très disparates.

S'il fallait mettre brièvement l'accent sur les traits saillants de cette activité et de ce qu'elle révèle de certaines situations en Midi-Pyrénées sur la période écoulée je dirai qu'en dehors du cas, heureusement exceptionnel, de Cap découverte que je viens d'évoquer, certaines communes de montagne et les régies et syndicats gérant des domaines skiables ont particulièrement retenu l'attention de la chambre en 2008. Certaines stations ont été dans l'incapacité de faire face cette année-là au remboursement d'annuités d'emprunt reportant d'une année sur l'autre, parfois de deux ans, le remboursement du capital de leur dette. L'amélioration des conditions d'enneigement explique sans doute l'absence de saisine préfectorale en 2009 mais l'expérience du passé prouve que ces situations peuvent se retourner rapidement si les conditions touristiques redeviennent défavorables alors que les collectivités ont continué à investir et à s'endetter dans une logique concurrentielle parfois dangereuse.

4/ Les enquêtes (10 participations)

La chambre a, par ses travaux, apporté sa contribution à 10 rapports publics thématiques entre 2005 et 2009 que je ne citerai pas tous. Je voudrais, toutefois, en mettre trois en exergue. Pour deux raisons :

- l'importance des enjeux nationaux et locaux traités dans ces enquêtes et leur fort impact pour les contribuables et usagers locaux ;
- la richesse et la qualité des investigations menées par les rapporteurs de la chambre en étroite coordination avec les magistrats de la Cour des comptes et d'autres CRC

11

La *première* portait sur la gestion des aéroports au moment où deux lois importantes modifiaient profondément les règles de gestion de ces équipements. A cette occasion la chambre a, tout en contrôlant les CCI de Toulouse et de Tarbes, examiné l'organisation et le fonctionnement des aéroports de Toulouse-Blagnac et de Tarbes-Lourdes-Pyrénées : le premier dont la gestion a été transférée à une société de droit privé à capitaux publics, le second dont la propriété a été transférée à un syndicat mixte. Elle a aussi vérifié la gestion de l'aéroport de Rodez, fortement dépendant pour son activité d'une compagnie aérienne à bas coûts.

La *deuxième* l'a conduit à jouer un rôle important dans le pilotage d'une enquête sur le suivi des recommandations formulées dans le rapport public thématique de novembre 2005 sur les personnes âgées dépendantes. En contrôlant un département et toute une série d'établissements d'hébergement de personnes âgées elle a apporté une contribution substantielle sur ce sujet tout en développant pour elle même une réelle expertise dans ce domaine.

La *troisième* est plus récente et a porté sur le transfert aux régions des TER.

Les travaux, conduits, avec célérité et efficacité, par une équipe composée de deux rapporteurs et une assistante, en liaison étroite avec le comité de pilotage national, ont nourri le rapport public présenté en décembre dernier. Ils ont aussi mis en évidence de nombreux éléments physiques et financiers présentés dans le rapport d'observations définitives de la chambre. Celui-ci offre de nombreuses constatations et renseignements permettant aux citoyens, contribuables locaux et usagers de ce service public de mieux comprendre l'économie générale du dispositif et notamment comment se répartit l'effort financier qui a été rendu nécessaire pour accroître l'offre ferroviaire quantitativement et qualitativement dans la région.

II Les principaux enseignements tirés de ce bilan

A/ A chaque étape de mon propos j'ai fait ressortir la diversité pour ne pas dire l'hétérogénéité des situations à traiter par la chambre: tailles très différentes des organismes, variété des situations, diversité des problématiques qui obligent à des choix difficiles de programmation. Dès lors n'est-il pas légitime de poser la question suivante ?

Ne faut-il pas affirmer plus clairement que l'action des chambres dans le contrôle de la gestion doit être recentrée, d'une part, sur les seuls collectivités à plus gros enjeux financiers, d'autre part, sur des problématiques et des situations justifiées par des analyses de risques plus systématiques ? C'est je crois un axe fort de la réflexion ouverte à l'occasion du projet de réforme des juridictions financières soumis à l'examen de la représentation nationale.

B/ Je voudrais insister ensuite sur le caractère de plus en plus structurant et porteur des enquêtes et autres travaux communs qui ont beaucoup apporté aux chambres ces dernières années et continuent à leur apporter en termes de modernisation et de professionnalisation des méthodes de travail.

Mais je crois aussi légitime de souligner l'inconvénient d'avoir à conduire ce type de travaux, dont l'esprit est tourné davantage vers l'examen de l'efficacité et de la performance d'une politique ou de la gestion d'un service public pour en tirer des conclusions au plan national, en devant utiliser des procédures conçues pour répondre à des contrôles portant essentiellement sur la régularité et l'économie d'une gestion individualisée au niveau local.

C/ Ma troisième et dernière réflexion portera sur l'organisation du travail des équipes de contrôle de la chambre (magistrats et assistants) , dont je voudrais souligner le sérieux, la solidité et le dévouement au service public et à leur mission dont elles ont fait preuve tout au long de cette période où j'ai eu la chance et le privilège de les piloter et les animer.

Sans qu'on puisse pour le moment encore parler de spécialisation des magistrats (à l'exception du domaine hospitalier) on voit toutefois bien s'esquisser, sinon deux types de métier, au moins deux approches différentes et d'ailleurs complémentaires du contrôle, qu'il faut essayer de mieux séparer ou disjoindre tant dans l'intérêt de la clarté et de la lisibilité des travaux des chambres que dans celui de la professionnalisation des métiers.

Monsieur le Procureur général s'exprimera, je crois, dans instant sur ce dernier point : celui de l'évolution prévisible des métiers des magistrats des comptes et des questions de coexistence et de compatibilité que cette spécialisation posera.

En me limitant, en ce qui me concerne, au seul domaine de l'articulation des travaux de la chambre entre contrôle de la gestion d'une collectivité et contribution à une enquête d'évaluation d'une politique publique je distinguerai en effet, dans mon raisonnement, deux approches d'audit. Toutes deux peuvent être et sont, le cas échéant, employées et conjuguées dans l'examen de la gestion d'une collectivité.

- La première : c'est l'approche tournée vers l'examen de la régularité : que celle-ci soit budgétaire, comptable, juridique, procédurale. Là le travail de l'auditeur s'appuie essentiellement sur la connaissance de la norme et la vérification de son respect, ce qui n'empêche pas bien sûr de montrer comment le non-respect de la règle peut avoir des conséquences en termes de coûts. On peut penser ici, par exemple, à toutes les règles applicables à la commande publique ou aux dépenses de personnel des collectivités

- La seconde : c'est l'approche où l'on se penche sur la performance et l'efficacité et où la méthodologie des investigations repose principalement sur le ratio et les comparaisons par rapport à des références en termes de coûts et de résultats et qui peut aller, dans certains cas, jusqu'à introduire des investigations sur la satisfaction de l'utilisateur et sa perception de la qualité du service.

Les travaux d'évaluation ou à caractère évaluatif doivent davantage faire appel à cette seconde approche de la performance ou du « value for money » (en avoir pour son argent) comme le disent joliment les auditeurs publics britanniques.

L'expérience montre qu'en voulant englober dans une même vérification la démarche d'examen de la gestion d'un organisme donné et des travaux visant à contribuer à l'évaluation, au niveau national, d'une politique publique, on court le risque de mal répondre, ou, de ne pas répondre de façon optimale aux objectifs de ces deux missions des juridictions financières. Je rappelle d'ailleurs que l'évaluation des politiques publiques est devenue une mission constitutionnelle de la Cour depuis la loi du 23 juillet 2008.

Les approches, mais aussi les techniques de programmation des vérifications et les procédures contradictoires à appliquer me paraissent devoir être clairement distinguées à l'avenir.

A défaut pour le moment de disposer de textes permettant de séparer clairement les contrôles dans l'un ou l'autre cas, la chambre a pris la décision de s'organiser d'une façon qui lui permettra à partir de cette année de mieux répondre aux défis et aux enjeux respectifs de ces deux grandes catégories de travaux et de préparer efficacement l'avenir.

Sa première section se voit désormais confier toute la programmation et toute l'exécution des contrôles et examen de gestion sur l'ensemble de la région. La compétence de la seconde couvrira tous les contrôles programmés dans le cadre de la participation à une enquête commune avec la Cour ou d'autres CRC (par exemple en 2010 le lancement des enquêtes sur la politique de la ville dans l'agglomération toulousaine et les Services départementaux d'incendie et de secours, la poursuite des enquêtes sur la coopération hospitalière et l'achèvement de celle sur les regroupements et coopérations dans l'enseignement supérieur).

Je voudrais enfin préciser qu'une telle organisation vise à rendre encore plus performante et plus motivante l'action des équipes de contrôle en leur permettant d'alterner au cours du temps entre ses deux types de travaux. Elle offre aussi une réponse aux constatations tirées du solide travail de recherche conduit en 2007 par l'IEP de Toulouse sur l'image de la juridiction et sa place dans la gouvernance locale dont les enseignements ont profondément nourri notre réflexion depuis cette date.

En s'appuyant sur ses solides fondamentaux et tout ce qu'elle fait déjà très bien, la chambre, je n'en doute pas, a pris conscience de la nécessité d'une évolution inéluctable vers une stratégie de programmation mieux ciblée, une organisation plus efficiente et plus efficace et des méthodes de travail de ses équipes de contrôles encore plus collectives.

J'ai le sentiment qu'elle répond ainsi pleinement à l'esprit et l'ambition du projet de réforme porté avec détermination par Philippe Seguin. Réforme et ardente obligation, vouées, n'en doutons pas, à

élever les juridictions financières vers l'excellence et une qualité et une efficacité accrues au service de nos concitoyens, à la fois contribuables nationaux et contribuables locaux.

Car, soyons en bien convaincus, contrairement à ce qu'on voudrait parfois nous faire croire, il n'y a pas deux contribuables qui s'ignorerait : c'est bien de la seule et même poche que la contribution nationale et l'imposition locale sont extraites pour financer des services publics locaux mais aussi des politiques, publiques notamment dans le domaine social, dont la mise en œuvre est le plus souvent partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

C'est donc bien pour répondre à ce défi que Philippe Seguin voulait faire évoluer l'organisation et les méthodes de travail des juridictions financières dans notre pays. Cet enjeu et ces objectifs se retrouvent dans le projet de loi déposé le 28 octobre dernier sur le bureau de l'assemblée nationale par le gouvernement dont vous aurez à débattre Mesdames et Messieurs les parlementaires.

14

Et c'en en pensant à l'action de Philippe Seguin que je conclurai mon propos en citant un officier d'origine lorraine qui a fait beaucoup pour la grandeur de la France et surtout pour son influence profonde et durable dans une partie du monde chère à l'un comme l'autre.

Dans un article paru en 1891 dans la revue des deux mondes sous le titre « Du rôle social de l'officier dans le service universel » la capitaine Lyautey écrit :

« ...les hommes qui font partie d'une organisation ancienne, dont la transformation s'est accomplie pendant le cours de leur carrière, sont mal placés pour juger de la nature et de la portée de cette transformation. Parce qu'ils ont gardé le même habit, le même idiome, la même routine, il leur semble que rien n'ait changé : ils sont disposés à traiter de décadence ce qui est évolution, à comparer les choses qui ne sont pas comparables et à se placer pour juger d'un présent qui contient des germes inconnus, au point de vue d'un passé irrémédiablement mort.- Prendre son parti de l'abandon du « vieux bateau » sur lequel on a fait sa première traversée et dont on porte encore l'enseigne, pour se mettre énergiquement, à la construction du bâtiment, aux engins inconnus de votre jeunesse, qui portera les générations nouvelles, qu'y- a-t-il de plus rare et de plus difficile ? » Philippe Seguin avait choisi cette voie. Il nous appartient de lui rester fidèle.