

**INTERVENTION DU CONSEILLER-MAITRE DE LA CHAMBRE
DES COMPTES D'ANDALOUSIE À L'OCCASION DES
JOURNEES SUR LA COMMUNICATION ET LA PUBLICATION
DES TRAVAUX DE CONTRÔLE**

Toulouse, le 24 octobre 2003

**RAPPORT DE COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE LA JUNTE
D'ANDALOUSIE: TRAITEMENT ET PUBLICATION PAR LA
CHAMBRE DES COMPTES D'ANDALOUSIE**

La Chambre des Comptes d'Andalousie (CCA) est définie par sa loi régulatrice (Loi 1/1998) comme un organe **technique dépendant** du Parlement d'Andalousie. Il est indéniable que l'interprétation de chacun de ces termes et leur mise en relation ont un profond impact sur le type de rapport annuel que nous rendons et la répercussion publique qu'il peut avoir.

A mon sens, ces formulations juridiques permettent de déduire que la Chambre fonctionne comme un organe technique dont la dépendance vis-à-vis du Parlement d'Andalousie constitue précisément la **garantie de son indépendance fonctionnelle**, protégée par la même loi grâce à l'attribution d'une grande autonomie dans la programmation de ses activités, son organisation interne, l'élaboration de son budget et sa gestion patrimoniale.

Cette orientation engage à son tour toute une série de décisions relatives à la programmation des activités, aux formes de publication des audits et aux informations qu'elles fournissent à différents niveaux.

De fait, avec la même législation, **deux modèles distincts** ont été créés au sein de la CCA. Le premier a été appliqué dans les premières années d'existence de cette institution, le second à partir de 1997, suite à la hausse du nombre des conseillers de la séance plénière de cinq à sept et à la modification de structure de cette séance, avec la nomination de cinq nouveaux conseillers. Il faut signaler ici que ces changements ont provoqué les critiques d'un seul organe de la presse régionale pendant près d'un an et demi. Assez représentatif, ce dernier a mis en cause l'indépendance de l'institution ainsi créée.

Le **modèle antérieur à 1997** prévoyait d'attribuer un rôle central au rapport sur la comptabilité générale de la Junte d'Andalousie. Ce compte rendu annuel doit être établi en vertu de dispositions légales sur l'exécution du budget de l'année précédente. Les autres rapports rendus par la Chambre tout au long de l'exercice ont été présentés en annexe du rapport de comptabilité générale, ce qui a donné naissance à un document unique et exhaustif, dont la consultation s'est avérée tout aussi complexe que la lecture.

A partir de 1997, il a été clairement décidé que la Chambre était tenue d'élaborer un **plus grand nombre de rapports** et que ces derniers devaient avoir trait à des aspects concrets de **l'ensemble du secteur public d'Andalousie**: administration régionale et locale, organismes et entreprises dépendant de ces deux administrations, universités publiques

et chambres de commerce. Ces changements ont provoqué d'autres modifications implicites qui ont eu une incidence sur l'organisation interne, la composition et l'affectation du personnel, la réglementation du fonctionnement et la présentation formelle des rapports, sensés être plus courts et plus accessibles.

Le rapport de comptabilité générale a été dissocié des autres rapports que la Chambre effectue au cours de chaque exercice (environ 25) et qui sont traités puis publiés à mesure qu'ils sont achevés. Il a également été limité à l'analyse de la présentation des comptes à laquelle s'est ajoutée une série de paragraphes supplémentaires conformément au **schéma** suivant:

1. Introduction mettant en exergue les objectifs, la portée et les éventuelles restrictions liées aux documents présentés.
2. Conclusions et recommandations générales destinées à l'administration générale, aux organismes régionaux et aux entreprises publiques. Il convient de souligner qu'il s'agit du seul rapport dont les conclusions sont présentées dès le début afin d'en faciliter la lecture.
3. Partie relative au résultat de l'exercice et à l'analyse du résultat budgétaire (état des résultats, excédent et état de la trésorerie, variation des actifs et passifs financiers et comptes annuels).

4. Parties consacrées à l'analyse de la liquidation du budget et à l'étude des modifications budgétaires et de l'exécution des dépenses et recettes.
5. Deux autres parties comprenant une analyse de la gestion de la trésorerie et des opérations budgétaires.
6. Analyse de l'endettement et des garanties octroyées par l'administration.
7. Deux parties consacrées au contrôle des résolutions approuvées par le Parlement et des recommandations émises par la CCA dans des rapports antérieurs.
8. Analyse de l'exécution par les organismes régionaux et les entreprises publiques.
9. Il existe aussi une partie relative à la conclusion de marchés.
10. Enfin, une analyse de l'application du Fonds de Compensation Interterritorial, qui constitue un fonds de solidarité national dont l'Andalousie est le bénéficiaire principal.

La comptabilité générale est présentée par la Junte d'Andalousie en respectant une série de délais légaux et avant le **30 septembre** de l'année suivant l'exécution du budget. La Chambre est tenue de soumettre son rapport prévisionnel avant le **31 décembre** de sorte que l'Administration puisse faire état de ses observations au cours du mois de janvier. Ces dernières sont traitées en **février**. Par un acte formel devant le Président du Parlement, la Chambre des comptes présente au Parlement d'Andalousie un rapport définitif à la fin du mois de février mentionnant également les observations de l'Administration qui ont été rejetées. Après sa publication dans les bulletins du Parlement et de la Junte, le rapport est présenté par le Conseiller-maître au Comité économique, financier et budgétaire du Parlement d'Andalousie par **comparution** spéciale au cours de laquelle le rapport annuel de la Chambre des comptes et la liquidation de son budget annuel sont aussi présentés. Après l'intervention du Conseiller-maître sur le rapport définitif, les groupes parlementaires interviennent par la présentation de répliques et de dupliques. Au terme du débat, les groupes présentent leurs **propositions de résolution**, qui sont débattues et votées au sein du Comité. Les propositions sont ensuite présentées au plénum du Parlement, qui transmet les résolutions aux organismes concernés ainsi qu'à la CCA.

Indépendamment des questions de détails, les **principales conclusions** de la Chambre soulignent depuis plusieurs années les points suivants:

1. La nécessité d'améliorer l'établissement du budget tant d'un point de vue quantitatif, ce qui est le cas avec certaines dépenses dont le montant est connu grâce à l'exécution du budget antérieur (PERSONNEL), que d'un point de vue qualitatif, avec une meilleure définition des programmes budgétaires permettant un véritable contrôle d'efficacité.
2. La nécessité d'une plus grande précision dans l'élaboration de divers documents présentés avec le rapport sur la comptabilité générale, notamment du compte rendu qui accompagne les comptes annuels élaborés sur la base de critères économiques, et du compte rendu sur la réalisation des objectifs contenus dans les programmes budgétaires.
3. L'attestation d'un faible niveau d'exécution des crédits pour les opérations de capital (investissements réels et reportés).
4. Il est recommandé de réduire les opérations avec justificatif différé.
5. On observe des écarts entre les prévisions initiales de certaines recettes et leur exécution ultérieure.
6. Des améliorations dans la mise en place de la gestion informatisée des ressources ont été constatées.

7. Ont également été constatées des améliorations dans le secteur de l'endettement en termes de coûts et d'efficacité.

8. La mise en évidence de dérives des coûts au sein de l'organisme régional des services sanitaires et la prolifération des entreprises publiques dont l'efficacité économique n'est pas toujours avérée.

Conjointement à cette démarche, dont les étapes sont définies par le règlement, une autre série d'activités orientée vers les **médias** se développe en parallèle.

Lors de la remise au Président de la Junte d'Andalousie du **rapport prévisionnel**, on assiste à un entretien entre le Président et le plénum de la Chambre, puis à une conférence de presse improvisée au siège même de la présidence avec des journalistes présents sur place. Il est alors souligné qu'il ne s'agit encore que d'un rapport prévisionnel et qu'il est encore trop tôt pour avancer des informations plus précises. On ne peut toutefois éviter certains commentaires sur le caractère approximatif de l'exécution du budget.

Lors de la présentation du **rapport définitif** fin février ou début mars devant le Parlement d'Andalousie, et après l'entretien avec le Président, les médias attendent la tenue d'une **conférence de presse** sur le contenu du rapport. Cette conférence commence par l'exposé du

Conseiller-maître sur les parties les plus importantes, puis se poursuit par des questions visant à éclaircir certains aspects concrets du rapport. En règle générale, ces dernières visent plus particulièrement le niveau d'exécution du budget, l'importance des modifications budgétaires, la situation des entreprises publiques (détail des pertes et de l'endettement), sans oublier l'exécution du budget au sein de l'organisme régional des services de santé andalous. Pour conclure, chaque journaliste reçoit un **résumé du rapport** rédigé par l'équipe d'auditeurs qui a établi le rapport en accord avec le chargé de presse de la Chambre. Ce résumé sert de base principale à la première présentation du contenu du rapport qu'effectue le Conseiller-maître lors de sa **comparution** ultérieure devant le Parlement. Dans le même temps, le rapport définitif et le résumé sont diffusés sur le **site Internet** de l'institution.

Ce concept, pratiqué depuis quelques années, a permis de résoudre la quasi-totalité des **problèmes de communication** de la Chambre des comptes. Toutefois, il est évident que **certains désaccords et autres sources de tension** subsistent, qui doivent également faire l'objet de toute notre attention.

Afin de trouver un début de solution, la politique de communication doit tout d'abord être **dissociée** de la planification des travaux et de la définition des objectifs d'audit, respecter le besoin permanent de communication avec le citoyen et maintenir le plus grand

intérêt possible pour le rapport. Dans notre cas, la planification et la programmation des rapports sont confiées au plénum de l'institution, lui-même conseillé par la Commission technique, tandis que la politique de communication est développée par le Conseiller-maître et son cabinet. Quoiqu'il en soit, il est évident que le fait d'avoir limité le rapport de comptabilité générale à son objectif spécifique et multiplié le nombre de rapports que nous rédigeons a entraîné une intensification de nos relations avec les médias, contribuant ainsi à nous rapprocher de l'opinion publique.

Il faut noter à ce sujet que l'élaboration d'environ **25 rapports** par exercice permet d'inclure le contrôle de services et d'organismes proches des citoyens et que, grâce à ce que nous appelons des **audits horizontaux**, c'est-à-dire des audits portant sur un ensemble d'entités homogènes (**urbanisme, embauche de main d'oeuvre, services municipaux de transport urbain, coût de la police locale, services généraux des hôpitaux du secteur public, contrats scientifiques des universités, coût et qualité de l'eau**), les comparaisons pouvant être réalisées entre lesdites entités donnent aux médias la possibilité d'optimiser la présentation de leurs conclusions. Ces 25 rapports ne sont évidemment pas rédigés en vue de satisfaire les médias. Il s'agit plutôt d'étendre le contrôle de la Chambre à l'ensemble du secteur public d'Andalousie, fort d'environ 2000 entités. Un nombre élevé d'audits

stimule toutefois la communication au niveau local, provincial et régional.

L'information est canalisée par le chargé de presse de la Chambre, également chef de cabinet du Conseiller-maître. Comme nous l'avons vu précédemment, son activité est limitée à la **phase suivant l'adoption du rapport définitif**, et revêt généralement deux formes distinctes: un contrôle de la publication du rapport sur le **site Internet** de la Chambre et une participation à **la rédaction du résumé du rapport** en collaboration avec le département qui l'a élaboré. Ce résumé est lui aussi publié sur Internet et communiqué aux médias, ce qui permet de recueillir l'opinion d'un professionnel de l'information sur le travail de communication de la Chambre. Cette publication a lieu deux ou trois jours après la communication du rapport à l'organisme intéressé et aux autres destinataires (Parlement, Cour des comptes de l'Etat, etc.). Ce résumé sert également de base à toutes les références qui seront faites ultérieurement au rapport publié et lors d'éventuelles comparutions du Conseiller-maître devant le Parlement d'Andalousie. En effet, seule est obligatoire la référence au rapport de comptabilité générale déjà mentionnée.

L'expérience acquise montre que cette pratique permet d'atteindre deux objectifs principaux. D'une part, la **concrétisation des messages** découlant du rapport, par une simplicité et, éventuellement, une

intelligibilité accrues. Cette simplification ne constitue toutefois pas un inconvénient car il faut tenir compte de l'élimination des tergiversations ou des interprétations partiales du contenu de l'audit. D'autre part, l'institution peut désormais parler **d'une seule voix** et diffuser les mêmes messages pour les mêmes rapports, facteur non négligeable pour un organe collégial comme la Chambre. Ceci s'explique par le fait que c'est précisément le Conseiller-maître qui comparaît devant le Parlement dans le cadre du rapport de comptabilité générale mais aussi dans le cadre d'autres rapports puisque les conseillers lui ont accordé leur confiance. Il est inutile de mentionner que cette offre d'information n'induit **aucune discrimination** et qu'elle s'adresse généralement à tous les médias.

A mon humble avis, ceci nous a permis d'atteindre progressivement des **objectifs plus ambitieux**. En toute logique, le premier d'entre eux était de **faire connaître la Chambre des Comptes d'Andalousie** au sein de son domaine de compétence puisqu'elle n'existe que depuis quatorze ans, mais aussi de la présenter à travers sa réalité institutionnelle et son objectif principal, à savoir la garantie d'un usage correct des fonds publics. Mais toute médaille à son revers, et la Chambre **n'est pas** et ne peut être ni un organe de jugement ni un organe exécutif. Le second objectif visait à faire de la Chambre un **organe de référence** dont les rapports et conclusions retiennent l'attention des citoyens et des organismes contrôlés. Enfin, la Chambre doit aujourd'hui être perçue comme une **source fiable d'informations**,

lui permettant ainsi de conserver un certain prestige. Ses travaux doivent être connus et compris et elle doit constituer un instrument lisible au service de la transparence du secteur public.

Les efforts entrepris ont permis d'obtenir des **résultats concrets**. Au cours de l'exercice 2002, 836 occurrences de la Chambre ont été répertoriées dans la presse écrite, dont 600 émanaient directement de cette institution. Les informations les plus fréquentes concernaient le rapport de comptabilité générale (plus de 100 articles) et la commune de Marbella (circonstances particulières). Toujours en 2002, 10 interviews ont été menées et 6 tribunes rédigées. Le site Internet de la Chambre a été consulté par 148 000 visiteurs en quête de rapports mais aussi de règlements tel que notre manuel de procédures, téléchargé à près de 4000 reprises.

En grande partie, ces résultats sont aussi le fruit d'une série de mesures développées au sein de la Chambre, notamment dans le domaine de **la normalisation et de l'informatisation des procédures**, audit inclus. La Chambre fonctionne actuellement comme un réseau informatique dont le cœur est le réseau interne d'où émane une partie des publications du site susmentionné. Au sein de ce réseau, chaque fonctionnaire dispose de son propre domaine de travail et de responsabilité vis-à-vis de l'institution. Il est donc possible d'identifier les différentes étapes du déroulement de la procédure et de connaître le

responsable de l'intégration. A ce titre, il convient également de mentionner la publication d'un bulletin interne qui traite des activités en cours et de questions pouvant intéresser le personnel.

Mais, comme indiqué précédemment, cette orientation exige certaines contreparties, et en premier lieu une **augmentation** non négligeable **du volume de travail**. Il faut élaborer les résumés, les composer, encadrer les médias, rédiger des contributions visant à définir certaines orientations, et surtout, disposer d'effectifs spécialisés capables de créer les conditions nécessaires à la réalisation progressive des objectifs. Toute personne titulaire de cette charge doit donc présenter un profil très spécifique. En effet, professionnalisme et appréciation des moyen et long termes sont indispensables pour éviter toute tension inutile et ne pas perdre courage au moindre échec.

Il ne faut toutefois pas négliger les inconvénients pouvant émaner de **l'environnement institutionnel**, interne et surtout externe. L'expérience nous a permis de constater que la plus grande difficulté provient de la position du Parlement, vis-à-vis duquel nous entretenons une dépendance organique, essentiellement parce que la Chambre des comptes transmet des informations rendues publiques avant même que les parlementaires aient l'occasion d'en prendre connaissance. La démarche que nous suivons actuellement révèle une tolérance relative mais aussi quelques réticences qui se sont manifestées à l'occasion de

certaines de mes comparutions. Ces réticences sont sans doute justifiées puisque l'environnement dans lequel se développent ces relations vient confirmer l'idée selon laquelle la Chambre des comptes est un organe auxiliaire du Parlement. Cette situation appelle l'implantation très progressive d'un modèle différent de celui qui est accepté par la majorité des parlementaires et leurs fractions, et qui figure sous différentes formes dans les règlements des parlements.

D'autre part, la nouvelle législation des organes régionaux espagnols tend vers un renforcement de la dépendance des organes de contrôle vis-à-vis des parlements respectifs, suivant le modèle de la Cours des comptes de l'Etat.

Il me paraît cependant utile de défendre une orientation distincte puisque notre statut **d'agent de la transparence** suppose la possibilité de diffuser directement nos activités sans nécessairement dépendre des bulletins officiels ou autres instruments conventionnels. De plus, la transparence de nos institutions exige une communication directe avec ceux qui la perçoivent, en l'occurrence les citoyens. Enfin, l'évolution du contenu de nos rapports indique que le Parlement, fort de ses compétences législatives et de contrôle, ne constitue pas la seule institution et qu'il n'est pas toujours et exclusivement le mieux adapté à recevoir ce type de rapport.

Je ne suis pas sans ignorer la nécessité de réformer certaines lois et certains règlements dans le cadre de l'implantation graduelle dont je suis le pourfendeur, mais au vu des difficultés récurrentes, il me semble judicieux d'initier certains usages qui sont peut-être plus faciles à contourner que les lois, mais qui disposent néanmoins d'une force indiscutable.