

Chapitre I

Observations générales

Les effets des interventions de la Cour

En publiant depuis plusieurs années dans un tome séparé des observations relatives aux suites données à ses communications antérieures, la Cour répond à une attente légitime du citoyen : faire connaître les décisions qui sont prises par les pouvoirs publics et les organismes qu'elle contrôle à la suite de ses observations.

Les juridictions financières disposent de par la loi de la faculté de mettre en jeu la responsabilité des comptables publics et des ordonnateurs pour les irrégularités ou infractions qu'ils sont susceptibles de commettre. Toutefois, pour l'essentiel, elles contribuent à l'amélioration de la gestion des collectivités, services et organismes qu'elles contrôlent en relevant les dysfonctionnements ou insuffisances éventuels et en formulant des propositions et des recommandations de nature à assurer une meilleure utilisation des deniers publics et une efficacité accrue.

De ce point de vue, les décisions prises par les responsables en réponse aux observations permettent de mesurer les progrès réalisés ou le chemin qui reste à parcourir sur la voie de l'amélioration recherchée. Ces décisions attestent de la pertinence des contrôles de la Cour des comptes. C'est la raison pour laquelle le public qui a été alerté par les publications de la Cour doit être avisé de manière régulière des suites qui ont été réservées à ses interventions. Il y a là un rendez-vous indispensable, conforme au nouvel article 47-2 de la Constitution, aux termes duquel la Cour contribue à l'information des citoyens.

Au regard de cette préoccupation, il convient de souligner que la Cour intervient dans deux champs distincts. D'une part, celui de la gestion, qui relève de règles ou de pratiques dont la Cour vérifie le respect et qui appelle, lorsque des critiques sont émises, des mesures de

redressement dont elle vérifie la mise en œuvre. D'autre part, celui des choix et des modalités de mise en œuvre de politiques publiques qui relèvent du législateur ou du gouvernement auxquels il appartient de tirer les conséquences des travaux de la Cour. Tout examen des suites données aux observations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes doit tenir compte de cette distinction.

Ce travail de suivi est désormais effectué dans les chambres de manière systématique. La diversité et le nombre de recommandations émises dans les quelque 300 rapports que la Cour produit par an ne permettent toutefois pas de présenter dans une publication annuelle un bilan exhaustif et détaillé de toutes les réponses et de toutes les réformes entreprises ou non après que la Cour a fait connaître ses observations recommandations ou préconisations aux ministres, aux dirigeants d'organismes ou d'entreprises relevant de sa compétence, ou aux élus locaux relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes.

Toutefois, comme elle l'a annoncé dans le précédent rapport public annuel, la Cour élabore désormais un indicateur statistique relatif aux recommandations émises dans ses publications ainsi que dans les référés adressés aux ministres et communiqués au Parlement¹.

Cet indicateur porte sur une période de trois ans, qui correspond à la durée nécessaire à la mise en œuvre de mesures correctrices et de réformes.

Ainsi, la Cour a recensé, dans les communications visées ci-dessus datant des années 2006, 2007 et 2008, 688 recommandations dont elle a vérifié les suites en 2009. Il ressort de cet examen que :

- 475 ont reçu lors des échanges initiaux un accueil favorable, l'accord étant total ou parfois nuancé ; seules 56 d'entre elles ont fait l'objet d'objections fortes ; les autres n'ont pas reçu de réponse ;

- 502 ont donné lieu, trois ans après leur énoncé, à des réformes, parfois partielles, ou encore en cours, sachant que seulement 93 d'entre elles n'ont conduit à aucune action, soit que le refus initial ait perduré, soit que rien ne se soit passé.

1) Il faut noter cependant que les contrôles réalisés à la demande du Parlement ne donnent pas lieu à la formulation de recommandations : c'est au Parlement qu'il appartient de définir les suites à donner à ces travaux, dans le cadre de son travail de législateur.

Ces chiffres peuvent être considérés comme un indicateur global (parmi d'autres) de la « performance » de la Cour. Ils rendent compte en effet, d'une certaine manière, de sa contribution à l'amélioration de la gestion publique et de la pertinence de ses recommandations. Et ce même si la Cour ne peut en aucun cas revendiquer d'être le seul moteur des mesures prises.

Le fait qu'un nombre significatif de recommandations ait donné lieu à des refus ou à une autre réforme ne remet pas en cause l'appréciation des travaux, tant qu'ils n'invalident pas les constats qui fondaient la recommandation.

De nombreuses institutions supérieures de contrôle, homologues de la Cour des comptes, mettent en œuvre, parmi d'autres méthodes d'évaluation de la performance (enquêtes d'opinion, reprises dans les médias, par exemple), des mesures de ce type. Des comparaisons de résultat ne sont guère significatives, compte tenu des particularités des missions, d'une part, de ces institutions et des systèmes politiques dans lesquels elles œuvrent, d'autre part. En revanche, pour chacune des institutions, un examen des recommandations faites et des suites qu'elles ont reçues donne une information précieuse sur l'orientation des travaux qu'elle mène.

Pendant une approche statistique, si elle est nécessaire, comporte ses propres limites. Elle reste abstraite et ne remplit pas pleinement la fonction d'information du public. Elle agrège des suites de nature et de portée très diverse, conséquence de la grande variété des recommandations qui sont formulées.

Ce deuxième volume du rapport annuel est l'occasion de donner une illustration des recommandations et des suites qui leur ont été réservées. Ainsi, il rend compte des nombreuses dispositions introduites dans la dernière loi de règlement des comptes et le rapport de gestion de l'Etat et dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale qui répondent à des préconisations de la Cour, mais aussi de quelques-unes des absences de réponse constatées par rapport à des observations antérieures. En outre, sont présentés dix sept exemples des effets des rapports antérieurs, portant sur des organismes ou des dispositifs administratifs, constatés par les chambres au terme de l'examen auquel elles ont procédé au cours de l'année 2009.