

1

Les recommandations et leurs suites

Chargée de s'assurer du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes examine les comptes, les gestions et les politiques publics, et se prononce sur leur conformité aux règles et normes applicables, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités des actions conduites.

Au-delà de ce qui constitue ainsi le cœur de sa mission, elle a été amenée, notamment depuis le début des années 2000, à répondre également à deux attentes complémentaires et récurrentes : d'une part, proposer des solutions aux insuffisances qu'elle identifie ; d'autre part, veiller aux suites que les décideurs publics donnent à ses interventions.

Progressivement, le législateur a érigé ces deux attentes en obligations que la Cour est désormais tenue de remplir.

Elle s'y attache en généralisant, dans ses travaux, la formulation de recommandations et en systématisant l'examen périodique des suites qui leur sont réservées. Les chambres régionales et territoriales des comptes se sont engagées dans la même voie en 2013.

I - Les observations de la Cour

Qu'il s'agisse du contrôle des comptes et de la gestion d'un organisme public ou de l'évaluation d'une politique publique, tous les travaux¹ de la Cour des comptes se concluent, en règle générale, par la présentation d'« observations définitives » portant sur la façon dont, dans le cas considéré, les deniers publics² ont été employés.

¹ La formulation d'observations définitives n'est pas exclusive d'autres débouchés, par exemple les jugements rendus sur les comptes des comptables publics, les opinions formulées au titre de la certification des comptes ou les saisines d'autorités administratives ou juridictionnelles.

² Par exception, la Cour peut être amenée à contrôler l'emploi de certains fonds privés, notamment les dons collectés par appels à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal.

Ces observations, qui sont la matière des rapports³ de la Cour, expriment l'opinion finale qu'elle s'est collégalement forgée au terme d'une procédure d'enquête systématiquement contradictoire. D'abord formulée à titre provisoire, l'observation ne devient « définitive » qu'après avoir été contredite, au moins par écrit et souvent aussi par des auditions, avec les responsables publics concernés et, le cas échéant, d'autres personnes physiques ou morales mises en cause ou simplement consultées.

Le code des juridictions financières, qui définit les missions et le cadre procédural de la Cour, prévoit différentes catégories de rapport (ou équivalents) et diverses modalités de transmission et de publication. Pour autant, un référé adressé à un ministre, un rapport sur l'exécution du budget de l'État destiné au Parlement et au Gouvernement ou un rapport public est toujours constitué d'un ensemble d'observations définitives.

Concrètement, une observation définitive de la Cour comprend, le plus souvent, deux éléments : un constat, portant sur des faits ou des données, et une appréciation, appuyée sur le constat et son analyse.

Un exemple d'observation définitive

Dans un rapport demandé par le Parlement sur l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages, rendu public en septembre 2012, la Cour a formulé l'observation définitive suivante :

« Le coût global des moyens humains et matériels mobilisés pour les interventions de secours en montagne peut être évalué de façon approximative à environ 60 M€ par an pour ce qui concerne les unités de la gendarmerie et des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

L'activité de sécurité civile des services d'incendie et de secours (SDIS) étant polyvalente, l'absence de comptabilité analytique empêche d'isoler, au sein de leurs budgets, celles de leurs dépenses qui sont relatives au secours en montagne. La Cour regrette que l'hétérogénéité des données collectées auprès des SDIS rende impossible l'évaluation du coût global de leurs interventions.

Compte tenu de l'extrême variété des plans de secours départementaux et du contexte de concurrence qui oppose parfois les services, l'organisation du secours en montagne engendre divers dysfonctionnements.

³ Le terme de « rapport » est entendu ici dans un sens générique, englobant les diverses productions (finales) de la Cour, dont les dénominations juridiques varient, notamment selon l'objet et les destinataires des productions.

Les redondances des moyens ou même des interventions des unités spécialisées sont fréquentes. En outre, les possibilités de mutualisation ne sont pas assez exploitées. Le traitement des alertes souffre de divers défauts selon les endroits : mauvaise identification des alertes, défaut d'interconnexion entre plateformes 15-18 (les deux numéros d'appel téléphonique pour les urgences, respectivement, pour les services d'aide médicale urgente et les pompiers), prise d'alerte directe par les services sans information du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). La dimension judiciaire des recherches interfère parfois avec la logique de secours. L'engagement des moyens aériens reste insuffisamment régulé par les CODIS, qui sont régulièrement contournés par les chefs d'opérations de secours (COS).

Il appartient aux préfets qui sont responsables de l'élaboration des plans de secours de prévenir de tels dysfonctionnements, notamment en contrôlant les conditions de mise en œuvre opérationnelle de ces plans. »

II - Les recommandations

Les observations les plus importantes, ou un ensemble d'entre elles, sont accompagnés de recommandations : au vu des constats effectués et des appréciations portées, la Cour y préconise des actions à mener pour mieux utiliser les deniers publics.

Si la Cour s'est toujours elle-même attachée à identifier les remèdes à apporter aux anomalies ou aux difficultés relevées lors de ses contrôles, sa pratique des recommandations répond aujourd'hui à une prescription du législateur.

De longue date, la loi (aujourd'hui l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, issu d'une rédaction remontant à la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes) a prévu que, dans ses rapports publics, la Cour, non seulement « expose ses observations », mais également y « dégage les enseignements qui peuvent en être tirés ».

Plus récemment, cette obligation législative a été élargie et précisée (article L. 143-1 du même code) : quel que soit le type de rapport (de « communication » selon la terminologie du code) destiné « aux ministres, organismes et entreprises ainsi qu'aux autorités administratives compétentes », la Cour doit y assortir ses observations de « recommandations d'amélioration ou de réforme ».

La Cour a donc organisé et systématisé en conséquence sa pratique des recommandations : désormais présentes dans la plupart des rapports, elles y sont formulées et présentées de façon normée, à l'appui des observations les plus importantes susceptibles de justifier une préconisation d'amélioration ou de réforme. Dans ce cadre, les recommandations sont également répertoriées dans une base de données.

Un exemple de recommandation

Dans son rapport de septembre 2013 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a consacré un chapitre à la chirurgie ambulatoire, qui concerne « des actes chirurgicaux [...] réalisés dans des conditions techniques nécessitant impérativement la sécurité d'un bloc opératoire [...] permettant sans risque majoré la sortie du patient le jour même de son intervention », tels que, pour les actes les plus courants, la chirurgie de la cataracte ou la libération du canal carpien, mais aussi des interventions plus complexes, de l'épaule par exemple.

Constatant que la politique volontariste de développement de la chirurgie ambulatoire menée par les pouvoirs publics restait limitée dans ses ambitions et que le potentiel d'économies très significatif qu'il recelait n'était encore que trop peu exploité, la Cour a formulé, à destination des responsables de l'État, « les recommandations suivantes :

- *aligner la tarification de la chirurgie en hospitalisation complète sur les coûts ambulatoires des établissements les plus efficaces, pour l'activité qui peut être réalisée en ambulatoire ;*
- *définir réglementairement des seuils d'activité minimale en chirurgie à temps complet et en ambulatoire ;*
- *fixer des objectifs d'économies associés au développement de la chirurgie ambulatoire selon une programmation pluriannuelle ;*
- *supprimer parallèlement les surcapacités en chirurgie conventionnelle pour amplifier la conversion à la pratique ambulatoire ».*

Depuis 2008, un guide pour la formulation des recommandations définit la façon dont elles doivent être élaborées et rédigées. La qualité des recommandations est en effet essentielle aussi bien pour leur appropriation et leur mise en œuvre par leurs destinataires que pour leur suivi. Parmi les critères de qualité des recommandations figurent

notamment leur pertinence et leur caractère réaliste, opérationnel et mesurable.

La formulation et le suivi des recommandations

selon la norme ISSAI 300

Le suivi des recommandations et la publication des travaux de la Cour des comptes répondent aux normes professionnelles et directives de bonne pratique pour les auditeurs du secteur public approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

À cet effet, la norme ISSAI 300 énonce pour les contrôles de performance des principes fondamentaux relatifs à la formulation et au suivi des recommandations.

Elle prévoit que « les auditeurs doivent veiller à formuler des recommandations constructives susceptibles de contribuer de façon significative à remédier aux faiblesses ou aux problèmes mis au jour lors de l'audit ». Des critères de qualité sont énoncés. En particulier, les recommandations doivent « traiter les causes des problèmes et/ou des faiblesses », elles doivent être formulées « de façon à éviter les truismes et ne pas se contenter de renverser les termes des conclusions d'audit ». Le destinataire de chaque recommandation, de même que la personne chargée de prendre toute initiative, doivent être identifiés et cités. Il convient de mentionner le sens et la pertinence des recommandations, en indiquant « comment ces dernières vont contribuer à améliorer la performance. »

III - Les critères d'appréciation

Si la Cour a pour mission générale de s'assurer du bon emploi des deniers publics, ses recommandations, comme ses observations, doivent échapper à toute subjectivité dans la conception de ce que doit être le bon usage des fonds publics, et, *a fortiori*, à toute considération d'opportunité, à tout parti pris idéologique ou à tout jugement arbitraire de quelque sorte que ce soit.

Cette exigence d'objectivité est un des principes fondateurs de l'organisation et de l'action de toute institution supérieure de contrôle, auxquels la Cour adhère en tant que membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Dans le cadre institutionnel français, tout comme

pour l'exigence d'impartialité, son respect est garanti, de façon générale, par l'indépendance de la Cour en tant que juridiction, par son fonctionnement collégial et par le caractère contradictoire de ses procédures.

S'y ajoute une garantie spécifique et non moins essentielle : l'obligation de toujours fonder les opinions émises sur des critères d'appréciation précis, définis en dehors de la Cour et clairement affichés.

Ces critères sont de deux types :

- soit la règle applicable, qui peut être une disposition législative ou réglementaire, ou encore une norme comptable ou une bonne pratique de gestion : il s'agit alors d'un contrôle de conformité, et l'observation comme la recommandation portent sur l'écart constaté avec la règle applicable, et sur la correction de cet écart ;
- soit la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre : il s'agit alors d'un contrôle de performance, et l'observation et la recommandation portent sur les écarts constatés d'efficacité (résultats obtenus *versus* moyens mis en œuvre) et d'efficacités (résultats obtenus *versus* objectifs visés).

Cette dualité de critères ne vaut pas que pour les contrôles *stricto sensu* :

- l'appréciation de la conformité par rapport à des règles et à des normes dûment établies fonde aussi les jugements rendus par la Cour sur les comptes des comptables publics, les opinions qu'elle émet au titre de la certification des comptes ou les divers avis qu'elle rend ;
- la confrontation entre objectifs poursuivis, résultats obtenus et moyens mis en œuvre fonde également les évaluations de politique publique.

Toutes les positions prises par la Cour doivent ainsi s'appuyer sur des références objectives, qui ont pour caractéristique commune d'être fixées en dehors d'elle. En matière de conformité, les référentiels sont d'une grande diversité : par exemple, les règles budgétaires de l'État et ou les normes comptables des établissements publics. En matière d'efficacité et d'efficacités, ils peuvent concerner des données comparatives : par exemple, les coûts ou les prix moyens observés pour une catégorie de prestations.

Le rôle de la Cour consiste à identifier, à mesurer et à expliquer les écarts constatés par rapport à ces référentiels.

Les analyses d'ensemble des finances publiques s'inscrivent dans cette même approche systématique.

Exemple de critère d'appréciation

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme dans le chapitre sur les finances publiques de son rapport public annuel, la Cour prend systématiquement comme références les objectifs et prévisions qui figurent dans les textes financiers présentés par le Gouvernement et votés par le Parlement : les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ; les programmes de stabilité transmis à la Commission européenne ; les lois de finances de l'État et les lois de financement de la sécurité sociale.

Elle examine les risques pesant sur ces objectifs et ces prévisions, ainsi que les conditions permettant de les respecter. En particulier, les pistes d'économies qu'elle présente, souvent sous la forme d'un éventail non exhaustif de mesures, visent à éclairer les décisions que le Gouvernement et le Parlement pourront prendre pour atteindre les objectifs d'évolution des dépenses publiques qu'ils se sont donnés dans ces textes financiers.

Pour les examens de performance, si les moyens utilisés sont, en général, facilement mesurables, les résultats le sont moins, et il n'est pas rare que les objectifs assignés par les pouvoirs publics à une politique publique ou par les administrations de tutelle et les dirigeants à un établissement public ou une entreprise publique ne soient pas systématiquement formalisés, ou bien, lorsqu'ils le sont, soient trop nombreux pour que les résultats de l'action publique puissent être attribués à l'un ou l'autre d'entre eux.

Ainsi que la Cour le relève fréquemment, en soulignant à cet égard les différences avec beaucoup d'autres pays comparables, les objectifs visés par l'action publique sont souvent non seulement peu explicités, mais aussi difficiles à déchiffrer, y compris dans l'exposé des motifs et les documents préparatoires des textes de loi. Il s'ensuit que beaucoup des travaux de la Cour commencent par un décryptage des objectifs implicites, soumis à contradiction et préalable aux étapes suivantes du contrôle ou de l'évaluation.

Cette reconstitution des objectifs recherchés est indispensable à la préservation de l'objectivité des analyses et des conclusions. L'établissement du lien à faire entre un objectif donné et les résultats constatés requiert également une attention particulière, notamment lorsque les objectifs affichés sont nombreux.

En application du code des juridictions financières, les méthodes de contrôle, de certification ou d'évaluation appliquées par la Cour

relèvent elles-mêmes de normes professionnelles correspondant, pour la plupart, aux standards internationaux de contrôle et d'audit.

IV - La publication

Les travaux de la Cour ont quatre destinataires :

- le responsable de l'organisme public concerné ;
- l'autorité dont relève cet organisme (par exemple, le ministre de tutelle, pour un établissement public ou une entreprise publique) ;
- le Parlement, utilisateur à la fois pour le contrôle de l'action du Gouvernement, pour l'examen et le vote des autorisations budgétaires (État et sécurité sociale), ainsi qu'en tant que législateur ;
- le citoyen, auquel la Cour, par ses publications, rend compte directement.

Initialement cantonné au rapport public annuel, le champ des publications a été progressivement étendu, notamment depuis que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a confié à la Cour la mission, nouvelle et spécifique, de « contribuer », « par ses rapports publics », « à l'information du citoyen ».

Une disposition législative du 29 juillet 2011 (article L. 143-1 du code des juridictions financières) lui permet désormais de rendre publiques toutes ses observations et recommandations, sous réserve des secrets protégés par la loi. Un décret du 29 mars 2013 en a précisé les modalités d'application (article R. 143-1 du même code).

Depuis 2011, les publications de la Cour sont ainsi passées d'une vingtaine à plus d'une soixantaine par an.

Cette augmentation ne tient pas à ce que le nombre des travaux effectués par la Cour s'est sensiblement accru, mais résulte d'une publication plus fréquente des travaux habituels. En particulier, la plupart des référés adressés au Premier ministre ou aux ministres sont désormais publiés (29 en 2013), et tous les travaux réalisés pour le Parlement et le Gouvernement le sont systématiquement.

Cette évolution s'inscrit dans la nouvelle mission constitutionnelle impartie à la Cour, telle que le législateur l'a déclinée, et qu'elle s'attache à progressivement mettre complètement en œuvre. D'autres types de

travaux sont encore susceptibles d'être rendus publics à l'avenir, par exemple les rapports sur les entreprises publiques.

Conformément à la prescription du législateur (article L. 143-1 précité du code des juridictions financières), les publications de la Cour sont effectuées dans le strict respect des secrets protégés par la loi : secret touchant à la défense nationale, mais aussi secrets commercial et des affaires ou secrets relatifs à la protection de la vie privée.

Les réponses des administrations, collectivités et autres personnes morales ou physiques concernées sont systématiquement publiées à l'appui des observations et recommandations rendues publiques.

La publication prend aujourd'hui avant tout la forme d'une mise en ligne sur le site internet de la Cour, avec, pour les rapports publics et les rapports annuels sur les finances publiques, une diffusion par la *Documentation française*. La publication porte sur le texte des observations et des recommandations tel que la Cour l'adresse aux pouvoirs, autorités et responsables publics, et il en va de même pour le texte des réponses de ces derniers.

De façon générale, la Cour s'efforce, malgré la technicité des sujets évoqués, de les rendre, ainsi que les opinions qu'elle exprime, aussi intelligibles que possible pour des lecteurs non spécialistes. La présentation des rapports est harmonisée, avec des encadrés explicitant les procédures et les méthodes suivies, un résumé, des « conclusions et recommandations » par chapitre et une récapitulation des recommandations. Les principaux rapports sont accompagnés d'une synthèse et d'un communiqué de presse, et certains donnent lieu à une présentation à la presse. La mise en ligne des autres travaux fait l'objet d'une information comportant quelques lignes explicatives sur la nature et le contenu des observations et recommandations publiées.

Si la publication a pour finalité première de fournir au citoyen des informations sur l'emploi des deniers publics tel qu'il est vu par l'institution publique chargée d'en assurer le contrôle, elle permet aussi, plus largement, à la Cour d'être mieux entendue. En renforçant leur audience et donc leur impact, ses travaux sont mieux valorisés.

V - Le suivi

L'examen par la Cour des suites données à ses interventions a longtemps reposé sur l'organisation suivante :

- au début de chaque contrôle, une analyse approfondie des suites auxquelles ont donné lieu les observations formulées à l'issue du contrôle précédent ;
- entre deux contrôles périodiques, si le besoin s'en fait sentir, la réalisation d'un contrôle dit de suite, circonscrit à l'examen des suites du contrôle précédent, ou l'anticipation du prochain contrôle approfondi.

Il pouvait s'ensuivre un long intervalle de temps entre le contrôle et l'analyse de ses suites.

S'agissant du rapport public annuel, un suivi spécifique incombait à l'administration, et non à la Cour. À partir de 1963, une succession de commissions administratives *ad hoc*, rendues permanentes en 1973, auxquelles la Cour elle-même ne participait pas, en a été chargée et s'en est acquittée selon une périodicité et avec une ténacité variables, avant de tomber en désuétude, le dernier rapport datant de 1985.

Afin de mieux valoriser ses travaux, la Cour a ainsi été amenée à mettre en place son propre suivi et, à partir de 1998, à y consacrer un chapitre de son rapport public annuel. Depuis 2007, un tome distinct y est réservé, dans lequel ont été introduits, en 2010, un indicateur statistique de suivi des recommandations et, en 2011, une échelle à trois degrés, selon que les suites constatées témoignent de progrès avérés, de résultats mélangés ou d'une inertie caractérisée.

Avec le nouvel article L. 143-10-1, introduit dans le code des juridictions financières par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, le législateur a institutionnalisé le suivi des interventions de la Cour, en lui fixant une configuration particulièrement ambitieuse et en posant des obligations à la fois pour les destinataires des observations et pour la Cour elle-même :

- les destinataires des observations définitives de la Cour sont tenus de lui fournir des comptes rendus des suites qu'ils leur ont données ;
- pour sa part, la Cour doit présenter ces suites dans son rapport public annuel, cette « présentation (étant) établie sur la base de(s) comptes rendus » fournis.

Si le texte de l'article ne mentionne que les « observations définitives », sans y associer formellement les recommandations, il ne fait cependant pas de doute que le suivi ainsi défini les englobe implicitement. L'article visant les observations des juridictions financières et l'obligation de suivi s'applique non seulement à la Cour

mais également aux observations définitives formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes.

À partir des comptes rendus transmis, la Cour apprécie le degré de mise en œuvre de chacune des recommandations suivies. La mise en œuvre peut être totale, partielle ou nulle. Une cotation « refus » peut également être utilisée, lorsque le destinataire a formellement déclaré qu'il ne mettrait pas la recommandation en œuvre. Les cotations décidées, assorties d'informations complémentaires, sont saisies dans la base de données à partir de laquelle est calculé l'indicateur synthétique de suivi des recommandations sur les trois dernières années.

Un rapport sur les résultats de la revue annuelle de suivi des recommandations est établi chaque année par les chambres de la Cour pour leurs domaines respectifs de compétences.

Dans un premier temps au moins, la Cour a pris le parti d'une mise en œuvre circonscrite :

- aux recommandations, et non aux couples observations et recommandations ;
- parmi les recommandations, seulement à celles formulées par la Cour et ayant fait l'objet d'une publication au cours des trois dernières années suivant celle de la publication.

Ce périmètre restreint recouvre près de 1.700 recommandations à suivre chaque année, selon une procédure de suivi groupé expérimentée pour la première fois en 2013 avec les administrations et organismes concernés.

Deux innovations doivent être soulignées. En premier lieu, les secrétaires généraux des ministères ont été désignés comme correspondants de la Cour pour le suivi de toutes les recommandations figurant dans les communications définitives adressées aux ministères de leur ressort⁴. En second lieu, la transmission et la collecte d'informations sur le suivi des recommandations s'appuient désormais sur des plateformes d'échanges dématérialisées reliant la Cour aux ministères.

⁴ Par exception, dans le cas du ministère de la défense, le chef du service du contrôle général des armées est le correspondant de la Cour pour les recommandations.

VI - Les effets

En systématisant la formulation de recommandations et l'examen périodique des suites qu'elles ont reçues, la Cour renforce l'efficacité des travaux qu'elle mène.

L'objectif recherché n'est pas que les recommandations de la Cour soient nécessairement et systématiquement retenues. D'autres voies de réformes peuvent être suivies par les pouvoirs publics pour remédier aux anomalies et difficultés relevées par la Cour. Au demeurant, comme il est normal dans une démocratie, le pouvoir de décision appartient au Parlement et au Gouvernement qui, par exemple pour des raisons d'opportunité, peuvent choisir de ne pas suivre une recommandation.

Le suivi des recommandations effectué par la Cour a un impact à plusieurs titres :

- il a un effet incitatif, tous les destinataires des observations définitives de la Cour étant tenus de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées ;
- il contribue au dialogue entre la Cour, les entités contrôlées, et le Parlement ;
- au sein même de la Cour, il permet de renforcer les exigences en matière de qualité des recommandations formulées. Chaque année, l'élaboration par les chambres du rapport de suivi annuel des recommandations donne, en effet, l'occasion de tirer des enseignements sur le contenu des recommandations précédemment formulées ainsi que sur les modalités de leur suivi.

Les principales difficultés de l'exercice de suivi des recommandations tiennent à la nature et à la portée très diverses des suites, conséquence du caractère hétérogène des recommandations qui sont formulées.

En particulier, l'une des limites rencontrées résulte de la variété des situations qu'est susceptible de recouvrir une mise en œuvre partielle : il peut s'agir soit d'une réforme décidée sur le principe, mais dont l'application effective demande des délais, la perspective étant alors celle d'une mise en œuvre totale, soit, au contraire, de la mise en place de quelques ajustements qui ne répondent que partiellement à la recommandation émise, sans que soit envisagée une complète mise en œuvre.

Dans ce contexte, les appréciations formulées à partir d'un indicateur synthétique doivent être considérées avec précaution, celui-ci ne pouvant pas, par nature, rendre compte de toute la complexité et de la diversité des situations qu'il vise à refléter.

En particulier, l'importance des recommandations, notamment sous l'angle de leur impact financier, varie fortement.

Enfin, si la Cour porte une attention renforcée à la qualité de ses recommandations et à leurs suites, l'efficacité du suivi dépend également, pour une grande part, de l'implication des administrations et organismes concernés.