

Les différentes formes de rapports annuels et leur publicité

Notre deuxième séance de travail a fait apparaître la grande diversité qui existe en matière de publication de rapports, et ce au sein même de notre activité commune de contrôle externe des finances publiques. Même si des parallèles évidents existent dans le traitement des rapports d'audit par les institutions de contrôle et les organes contrôlés en raison des analogies entre les schémas propres au contrôle, les processus de publication des rapports annuels diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. A cela plusieurs raisons:

- les différentes places occupées par les institutions régionales de contrôle au sein du système de contrôle externe des finances publiques de chaque État,
- la variété des compétences des différentes institutions,
- les dispositions légales relatives au suivi des constatations des contrôles.

Les critères susmentionnés influent non seulement sur la forme et le contenu des rapports annuels, mais également sur l'effet exercé par ces documents sur l'opinion publique. Indépendamment des directives légales sur la rédaction des rapports, l'analyse de l'influence de ces trois éléments pourrait fournir des informations sur les développements à venir.

En France, la présentation annuelle des chambres régionales des comptes est largement influencée par la Cour des comptes et sa primauté. Les principaux résultats des audits ne sont pas communiqués par les chambres elles-mêmes, mais sont intégrés dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Il appartient aussi à cette dernière de décider des éventuelles données neutralisées qui seront reprises à partir des rapports des chambres régionales. En revanche, les rapports annuels des chambres régionales, qui peuvent être consultés par le public, contiennent pour l'essentiel un descriptif des compétences ainsi que des rapports d'activité portant sur l'exercice écoulé. Aucun compte rendu n'est établi sur les résultats des contrôles, les objections formulées à l'issue de ceux-ci et les demandes de remédier aux déficiences et manquements constatés. Les chambres pourraient détailler chaque résultat, mais renoncent généralement à le faire. De fait, le public ne se passionne

guère pour ces descriptifs de tâches à caractère plutôt statistique. Les présidents des chambres régionales des comptes ont toutefois la possibilité de s'exprimer de façon générale et abstraite sur certaines constatations de contrôle à l'occasion de la séance annuelle solennelle de rentrée. Toutefois, les résultats des contrôles ne doivent pas être évoqués sur le fond même, afin de ne pas ouvrir droit à une requête de nouvelle procédure contradictoire.

Notons néanmoins que tout citoyen intéressé peut prendre connaissance des observations formulées par les chambres régionales des comptes et des jugements prononcés dans le cadre de leur fonction judiciaire au terme de l'audition de l'instance contrôlée.

Il semble donc que les possibilités de présentation publique décrites peuvent et doivent être élargies, en particulier en matière d'exploitation des résultats du travail. Si l'on parvenait à renforcer l'intérêt du public pour les constatations particulières, je pense que le rapport annuel des chambres évoluerait vers une information générale plus poussée en matière de résultats des contrôles effectués. Il incomberait dès lors à chaque chambre de définir le degré de priorité des informations publiées sur ses activités.

Il en va différemment des rapports annuels des chambres espagnoles; ceux-ci sont complétés par des rapports sur des contrôles transversaux relatifs à des thèmes particuliers et des cours de comptes allemandes. Cette distinction procède de la nature même des rapports, instruments indispensables à la procédure de décharge des gouvernements des régions autonomes d'Espagne et des gouvernements des états fédérés allemands dans le cadre du contrôle budgétaire par le parlement. Si les différentes constatations faites lors des contrôles sont généralement traités sous le sceau de la confidentialité et qu'ils ne peuvent, sauf autre disposition légale contraire, faire l'objet d'aucune publication, les rapports annuels des deux pays considérés servent de base à la procédure de décharge parlementaire au niveau régional. Et ils sont publiés.

Les divergences de contenus procèdent notamment des directives légales sur les compétences de contrôle. En Espagne, les audits visent essentiellement la régularité de la gestion budgétaire sur la base des comptes et données mais aussi la conformité de la procédure d'adjudication des marchés publics. Pour ce, les rapports annuels contiennent toutes les informations pouvant être utilisés dans la discussion ultérieure au sein des

commissions parlementaires et du parlement régional. Cette démarche doit aboutir à la publication au journal officiel d'une documentation élaborée par le parlement.

En règle générale, les rapports annuels des cours des comptes allemandes sont plus complets. Dans le cadre de la procédure de décharge parlementaire, un rapport doit aborder l'ensemble des faits nécessaires à la décharge du gouvernement régional. Les rapports annuels présentent donc des informations relatives non seulement à la situation financière du Land et à sa gestion budgétaire, mais également à tous les résultats du contrôle revêtant une quelconque importance pour la décharge du gouvernement régional. Les cours des comptes allemandes sont appelées à contrôler la légalité et l'économicité de l'action des autorités et autres établissements du Land ainsi que le bon emploi des subventions publiques. Elles exécutent ces tâches dans le cadre de nombreux contrôles pouvant avoir pour objet le respect de la mission, l'utilisation des ressources humaines nécessaires et l'efficacité de l'organisation de l'organe administratif compétent. C'est la raison pour laquelle le résultat des audits, tout comme les exigences qui en découlent pour le gouvernement régional, sont consignés dans un rapport. L'élaboration d'un tel document et son traitement dans la procédure parlementaire dans le cadre du rapport annuel ont été illustré par l'exemple allemand.

Après avoir été transmis au parlement et au gouvernement régional, le rapport annuel est présenté par le président de la cour des comptes compétente à l'occasion d'une conférence de presse. Il est ensuite publié par le parlement régional sous forme papier, puis placé sur Internet par la cour des comptes. Ce rapport est débattu au sein de commissions parlementaires auxquelles participent des représentants de la cour des comptes et du gouvernement régional. Outre la décision sur la décharge du gouvernement régional, le parlement émet certaines exigences concrètes à l'égard du gouvernement impliqué. Ce dernier devra ultérieurement rendre compte des mesures adoptées. Le respect des exigences par le gouvernement et les autorités qui en dépendent peuvent faire l'objet d'un contrôle ultérieur par la cour des comptes. Les cours allemandes font de plus en plus usage de cette possibilité.

En règle générale, la présentation du rapport annuel par le président trouve un large écho – quoique limité dans le temps – au sein de la population et donne lieu à une discussion des

observations faites en matière d'efficience et d'économie. Si l'opinion publique fait preuve d'un réel intérêt pour les rapports publiés par les cours des comptes, il n'en va pas de même pour les exigences ultérieures du parlement et, moins encore, pour les conclusions du gouvernement. Il convient toutefois de noter que cette discussion ne tient pas systématiquement compte des priorités définies par la cour des comptes et qu'elle est fréquemment influencée par les intérêts locaux.

Les conclusions des audits effectués au sein des communes et associations de communes – dans la mesure où la compétence des cours des comptes est effective – n'apparaissent généralement pas dans le rapport annuel étant donné qu'elles n'ont aucune pertinence pour la décharge du gouvernement de l'état fédéré. Toutefois, pour pouvoir utilement exploiter les informations les plus importantes recueillies lors des contrôles, de plus en plus de cours des comptes allemandes présentent, parallèlement au rapport annuel, un rapport communal contenant un compte rendu sur la situation financière des communes ainsi que des recommandations sur la conduite économique ou certaines questions d'organisation. Ces rapports sont eux aussi présentés au public et fréquemment publiés comme document parlementaire.

En Grande-Bretagne, la situation est encore différente. Si j'ai bien compris, les rapports soumis chaque année au Parlement présentent les résultats des audits portant sur l'efficacité, l'efficience, et l'économie de l'action de chaque organe administratif ou le respect effectif de certaines missions. Ces résultats sont associés à un catalogue de recommandations dont le volume varie selon le cas. Il appartient dès lors à chaque organisme compétent, gouvernement, ministère, service administratif, etc., de décider du traitement de ces recommandations et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

Les rapports étant accessibles à tous, la discussion de leur contenu est fonction de l'intérêt public qu'il recueille. J'imagine que cette discussion est particulièrement animée puisque les thèmes abordés dans les contrôles revêtent habituellement un intérêt suprarégional et que les audits sont axés sur les attentes des citoyens en matière d'efficacité du service public sur des questions telles que l'offre de logements, les soins de santé ou le régime pénitentiaire. En outre, l'attention du public est attirée par des méthodes comme la comparaison des performances (« benchmarking ») et la recherche de « bonnes pratiques » qui permettent

d'établir un palmarès des services administratifs et processus en fonction de leur économicité.

La synthèse que je vous présente aujourd'hui ne prétend pas à l'exhaustivité et je ne doute pas qu'elle puisse être complétée dans bien des domaines. Une comparaison approfondie pourrait être réalisée sur la base de l'évaluation de l'enquête effectuée par le secrétariat général auprès de l'ensemble des membres d'EURORAI. Je suis ravi d'avoir pu disposer de cette étude et en recommande vivement la lecture.

Malgré la diversité des approches en matière de présentation de rapports, il est certains domaines dans lesquels nous pouvons apprendre des uns et des autres la façon de concrétiser plus aisément notre objectif commun : une information complète sur notre activité dans l'intérêt d'une bonne administration, efficiente et économe.

Dans des rapports indépendants de chacun de nos institutions de contrôle, nous devons nous employer non seulement à souligner la méticulosité de nos investigations mais aussi à mettre en lumière les résultats les plus significatifs que nous avons obtenus. Si j'ai correctement suivi la discussion, et que les impressions recueillies à la lecture de nombreux rapports d'autres organismes de contrôle ne me trompent pas, ce point de vue est encore quelque peu négligé. Pour aller de l'avant, il nous faudra vraisemblablement modifier notre activité de contrôle et renforcer le rôle du suivi.

Aussi exigeante que puisse-t-être notre mission, nous devons relever un double défi. D'une part, l'on attend de nous des rapports « à sensations » sur certains errements ou certains gaspillages d'argent public et, d'autre part, l'on nous perçoit – tout du moins en Allemagne – comme un tigre de papier et un organe bureaucratique agissant lorsqu'il est trop tard. Je me demande donc si nous ne devrions pas réorganiser entièrement le travail de nos instances en matière de relations publiques et revoir notre concept de rapport annuel. Par ailleurs, la lecture de nombreux rapports annuels révèle que nous avons encore beaucoup à apprendre de nos différentes pratiques et que la langue des textes administratifs pourrait être adaptée encore davantage aux impératifs médiatiques modernes.