EUROPEAN
ORGANIZATION
OF REGIONAL
AUDIT INSTITUTIONS

JOURNEE D'ETUDES EURORAI

Toulouse, 24 octobre 2003

La communication et la publicité des institutions régionales de contrôle : approche comparée des pratiques dans quatre pays – Allemagne, Espagne, France et Royaume-Uni

---

Documents de travail pour la 2ème session
« Les différentes formes de rapports annuels des institutions régionales de contrôle et leur répercussion publique »

L'exemple des chambres régionales des comptes en France

Conférenciers :
Alain PICHON, Président de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Guy PIOLE, Président de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

26/06/2003

EURORAI

JOURNEE D'ETUDES
SUR LA COMMUNICATION ET LA PUBLICITE
DES INSTITUTIONS REGIONALES DE CONTROLE

TOULOUSE 24 OCTOBRE 2003

—

LES DIFFERENTES FORMES DE RAPPORTS ANNUELS D'ACTIVITE DES IRC ET LEUR REPERCUSSION PUBLIQUE

—

L'exemple des CRC en France

Introduction

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789, dispose

« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

En qualité d'institutions juridictionnelles régaliennes, chargées par la loi de contrôler le secteur public local, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRC) ont donc l'obligation, morale sinon légale, de rendre compte publiquement de leur activité.

Ce principe posé, son application pratique est rendue complexe et subtile, en raison de deux ordres de considération :

- Les CRC appartiennent à un ensemble plus vaste des juridictions financières, dont la Cour des comptes nationale qui a l'obligation légale de publier un rapport annuel, comprenant une partie consacrée à l'activité des CRC prises dans leur ensemble. En revanche, la Loi ne fait pas obligation à chaque CRC de rendre compte annuellement de son activité ; mais une telle faculté ne leur est pas interdite sous réserve de quelques précautions de forme, de contenu et de procédure (I et III)

- Les CRC rendent des jugements, des avis et des rapports qui, selon des modalités diverses, obéissent au principe de publicité ou de communicabilité au citoyen. Le produit de leur activité est donc, de façon permanente et échelonnée, porté à la connaissance du public (II).

En conséquence les CRC ont établi progressivement la coutume de rendre annuellement compte, selon des formes libres, de leur activité, au-delà même de la publication de leurs travaux. Les rapports d'activité (ou comptes-rendus d'activité) sont en général préparés et diffusés dans le public à l'occasion de l'audience solennelle dite « de rentrée ». La répercussion publique de ce rapport reste encore faible (III).

I. Le rapport public annuel de la Cour des comptes et sa partie consacrée à l'activité des CRC

L'article L. 136-3 du Code des juridictions financières (CJF) dispose : *« la partie du rapport public établie notamment sur la base des observations des chambres régionales et consacrée aux collectivités territoriales est précédée d'observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes ».*

Cet article du code prévoit donc que la Cour des comptes intègre dans son propre rapport, dont elle a la maîtrise complète, d'une part des observations, les plus significatives ou les plus dignes d'intérêt au niveau national, résultant des contrôles réalisés par les CRC, d'autre part des observations relatives à l'activité des chambres. L'emploi du pluriel –il n'est pas dit à l'activité de chaque chambre- lui laisse néanmoins une marge d'appréciation dans la façon dont il est rendu compte :

- du fonctionnement
- de l'activité
- des moyens
- des résultats du contrôle, des institutions régionales de contrôle, les CRC

Ainsi depuis le rapport 2001, une analyse plus détaillée des statistiques et des résultats par chambre est présentée. Par ailleurs s'est développée l'idée, qu'au-delà de la simple présentation de l'évolution statistique de l'activité, des moyens et de résultats, il était intéressant de consacrer des développements à des sujets d'intérêt professionnel général. Ainsi, en 2002, ont été traitées les techniques et les méthodes de contrôle, les effets concrets et positifs des observations et des jugements des CRC, les communications et transmissions aux parquets judiciaires.

Toutefois à la différence de la partie du rapport public consacrée aux observations sur les collectivités territoriales qui comprennent des exemples et des citations précises, ouvrant donc à un droit de réponse publié dans le rapport, la partie « activité » reste très générale et ne comporte ni exemple ni mention nominative. Toutefois cette pratique est susceptible de connaître une évolution prochainement.

On trouvera en annexe le sommaire du rapport public 2002 –Rapport d'activité des juridictions financières- tel qu'il a été publié en janvier 2003. Il faut admettre que le succès et l'intérêt médiatique du rapport d'activité (Cour et CRC) restent faibles en raison de sa publication simultanée avec le rapport public proprement dit qui dénonce des cas de mauvaise gestion, de dysfonctionnement, voire de gaspillage, dont la presse et l'opinion publique sont plus friandes. Le rapport public –dans sa partie activité- répond à une obligation légale de rendre compte chaque année. Il peut intéresser les chercheurs et les universitaires, et renseigner le Parlement, au premier chef, sur l'activité d'une institution régalienne financée par l'impôt, sur ses résultats par rapport à ses objectifs.

II. La publication ou la communicabilité des travaux des CRTC

C'est une des contraintes et des spécificités des CRTC que la loi leur a progressivement attribué : la communicabilité au public de tous leurs travaux, quelle que soit leur nature :

- les jugements définitifs sur les comptes des comptables publics, rendus au nom du peuple français, sont bien sûr notifiés aux intéressés, aux gestionnaires-ordonnateurs, et communicables à quiconque en fait la demande (art. R 247-1 du CJF).

- les avis rendus sur les actes budgétaires, sont eux aussi transmis aux gestionnaires, aux autorités qui ont saisi la chambre (en général le représentant de l'Etat), communiquées à l'assemblée délibérante de l'organisme concerné et communicables à quiconque en fait la demande (art. R 1612-9 du CGCT et R 242-3 du CJF).

- les rapports d'observations définitives sur la gestion des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, des société d'économie mixte locales ou des associations subventionnées, auxquels sont désormais adjointes les réponses des différents ordonnateurs en fonction pendant la période contrôlée, sont communiqués aux assemblées ou organes délibérants de ces organismes, et sont ensuite communicables à quiconque en fait la demande à la Chambre (art. L 241-11 et R 241-17 du CJF).

Certes le fait de rendre publics les documents définitifs résultant des différents types de contrôles opérés par les chambres régionales sur les organismes relevant de sa compétence, ni n'obère ni n'interdit de rendre compte en outre et en plus de son activité, mais cela réduit et limite le contenu, la portée et les effets d'un rapport annuel d'activité ainsi que ses répercussions publiques.

III. Les rapports d'activité des CRC : un concept coutumier en évolution constante

Il est rappelé

- que ce type de rapport ou de compte-rendu annuel n'est nullement prévu par la loi (cf. 1ère partie) et qu'en conséquence ce sont la coutume et le besoin naturel de mieux se faire connaître, qui ont progressivement amené chaque CRC à élaborer à son initiative et à sa convenance, ces documents écrits.

- en règle générale c'est à l'occasion de la séance solennelle, dite de rentrée, que le rapport d'activité est établi et diffusé. Là encore, le concept d'audience solennelle de rentrée n'est pas inscrit dans la loi régissant les CRC alors qu'il est prévu par le Code des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et pratiqué tout au long du mois de janvier. Par imitation avec les juridictions judiciaires, s'est progressivement établie la coutume de tenir, en général chaque année mais à des dates variables, une audience solennelle à laquelle sont invitées toutes les hautes personnalités politiques et administratives de la Région, ainsi que les médias.

  C'est l'occasion pour le Président de la chambre et pour le Commissaire du Gouvernement (ministère public) de prononcer des discours, dont ils ont la liberté du contenu. En général, le commissaire dresse l'analyse statistique de l'activité de la chambre, la commente et peut intégrer à son propos des considérations sur la jurisprudence, la procédure ou l'évolution de la réglementation.

Le président, pour sa part, peut revenir sur les points saillants de l'activité de la chambre, sur des questions d'actualité législative ou réglementaire et tirer les enseignements et la portée des contrôles. Il ne peut toutefois illustrer son discours d'exemples précis, ni revenir sur des cas ayant donné lieu à publication, car son discours n'appelle pas l'exercice d'un droit de réponse, alors qu'une nouvelle mise en cause, en audience solennelle publique, le justifierait.

Ces discours sont en général communiqués à la presse, écrite ou audiovisuelle, qui en rend compte de façon plus ou moins abondante, selon l'intérêt qu'elle y trouve et le caractère plus ou moins spectaculaire, novateur, des informations ou des idées qu'ils contiennent. En outre le président peut recevoir les journalistes et procéder à des interviews, en répondant à des questions préalablement préparées.

En général l'audience solennelle est aussi l'occasion d'établir et de diffuser, auprès des personnalités invitées, et de la presse, un rapport d'activité qui détaille ce que la chambre a fait pendant l'année écoulée –on y trouve en général :

- le rappel du champ de compétence
- les statistiques d'activité
  . nombre de jugements
  . nombre d'avis
  . nombre de rapports
  . montant des reversements ou des redressements obtenus
  . communications à l'autorité judiciaire
  . autres saisines
- la liste des principaux rapports communicables et consultables, désormais sur internet,
- les moyens humains, financiers et informatiques de la chambre
- l'organigramme des services

En outre, il est possible d'y adjoindre les discours cités plus haut, ainsi qu'un éditorial du président, et le cas échéant, mais c'est plus rare selon les chambres, des considérations ou des réflexions sur la portée de certains contrôles ou de certains thèmes de vérification.

On trouvera ainsi en annexe, à titre d'exemple, la page de garde et le sommaire des comptes-rendus d'activités établis pour l'année 2002, respectivement par la CRC d'Ile de France et la CRC de Midi-Pyrénées. Ces deux cas illustrent bien la pratique qui désormais se développe dans les chambres de rendre compte de leur activité.

***

Quelques questions en guise de conclusion ?

Ce système, assez complexe, est-il satisfaisant ?

Le public, à travers les médias, a-t-il une information claire, pertinente et accessible sur l'activité de la chambre. Il faut relativiser les choses.

D'abord, il reçoit déjà une information directe par la façon dont la presse exploite les rapports d'observations, en soulignant parfois avec excès, les aspects les plus sensationnels » ou « critiques ». Et c'est cela qui intéresse le citoyens plus qu'un rapport d'activité dont le caractère technique et anonymisé s'adressera davantage à l'intérêt du chercheur, de l'universitaire, voire de l'élu, parlementaire national.

Comment améliorer la répercussion publique de ce compte-rendu ?

Le rendre attractif en revenant sur les cas les plus critiques ou les plus significatifs de la gestion publique ? Certes mais ce serait instaurer « de facto » une sorte de rapport public bis, à la manière de la Cour des comptes, ce que le législateur a bien spécifiquement exclu.

Le diffuser plus largement sur Internet et améliorer la présentation, la mise en page, l'iconographie. Sans doute faudrait-il alors recourir à des professionnels de la communication pour améliorer la perception que le public (au sens large) pourrait avoir des travaux des chambres et de leur finalité.

Enfin, sans aller jusqu'à homogénéiser leur présentation et leur contenu, faudrait-il sans doute envisager d'harmoniser les pratiques des CRC quant au contenu et à la date de publication de leur rapport d'activité.

C'est le moindre du respect que l'on doit au citoyen qui aurait le souci légitime de savoir et de mieux comprendre ce que fait l'institution régionale de contrôle de l'emploi de l'argent public.