

RÉUNION DES RESPONSABLES BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTS ET DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES DES PAYS DE L'OCDE

Les institutions législatives assurant une surveillance ex-post du budget :

Éléments d'information sur le système français

Le contrôle des finances publiques constitue un impératif démocratique. Notre déclaration des droits de l'homme du citoyen de 1789 dispose, en son article 14, que « les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement [et] d'en suivre l'emploi », tandis que l'article 15 énonce que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Cette exigence est aujourd'hui renforcée par l'ampleur des ressources prélevées par les administrations publiques sur le citoyen-contribuable ainsi que par la complexité d'une action publique aux acteurs très divers. On rappellera simplement, pour mesurer l'enjeu, qu'en France, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques était, en 2010, de 42,5 % du PIB. Le budget de l'État, pour sa part, s'établit pour 2011 à environ 290 milliards d'euros en dépenses, près de 200 milliards d'euros en recettes, soit un déficit de l'ordre de 90 milliards d'euros. Quant à la sécurité sociale, ses dépenses sont, pour 2011, de l'ordre de 440 milliards, ses recettes de 420 milliards, le déficit s'établissant à quelque 20 milliards d'euros.

La France dispose d'une tradition ancienne de contrôle qui consiste d'abord à prévenir d'éventuels détournements et à détecter les irrégularités de procédure. Ce type de contrôle débouche, le cas échéant, sur la saisine du juge compétent. En outre, s'est également développé un contrôle de la bonne gestion financière ou du bon emploi des crédits.

Les évolutions les plus récentes de ces contrôles s'inspirent d'abord du contrôle de gestion de type anglo-saxon avec notamment la loi organique relative aux lois de finances de 2001 qui tend à réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Elles s'inspirent également d'une généralisation des méthodes utilisées par les entreprises privées en ce qui concerne la comptabilité analytique et le contrôle des coûts. On passe ainsi d'un contrôle de régularité à une évaluation des politiques publiques qui tend à déterminer si les moyens, notamment financiers, mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus d'une politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Couronnant cette évolution, l'importante révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ainsi défini précisément les missions du Parlement, disposant qu'il vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et **évalue les politiques publiques**.

Cette évolution historique a conduit à la mise en place en France d'un système de contrôle assez spécifique, reposant sur **trois piliers** distincts : **les contrôles internes ; le contrôle externe par les juridictions financières ; le contrôle parlementaire**. Contrairement à la logique initiale du *Napoleonic system*, les interactions entre ces deux derniers types de contrôle, ou plus précisément entre les organes qui en ont la charge, ont eu tendance à se renforcer très sensiblement au cours de la période récente.

I.- LES CONTRÔLES INTERNES.

On ne s'attardera pas longuement sur cet aspect du contrôle qui n'entre pas tout à fait dans le cadre de notre thème de réflexion de notre groupe de travail, mais qu'il est cependant nécessaire d'évoquer pour donner une vision d'ensemble du système français de contrôle et d'évaluation des finances publiques.

Les contrôles internes se répartissent entre un contrôle préalable à l'exécution de la dépense, au moment de son engagement ou de son paiement, contrôle qui vise à « empêcher les gestionnaires de mal faire », et un contrôle *a posteriori* qui vise à vérifier la régularité des actes de gestion et, plus généralement, le bon fonctionnement de l'administration.

1.- Les contrôles lors de l'exécution de la dépense

Ces contrôles concernent la régularité des opérations et la soutenabilité des choix budgétaires.

L'engagement des dépenses publiques a longtemps été marqué par un formalisme important, désormais jugé facteur de lourdeur. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 a entraîné de profonds bouleversements marqués par la volonté de responsabiliser les gestionnaires en allégeant les contrôles internes.

Le système français est fondé sur le principe de la séparation absolue de l'ordonnateur et du comptable.

L'ordonnateur est seul habilité à engager une dépense au nom de l'État. Il engage la dépense, c'est-à-dire crée ou constate une obligation dont résultera une charge pour l'État ; puis il la liquide (vérification du service fait) ; ensuite il l'ordonnance, c'est-à-dire qu'il donne au comptable l'ordre de payer. Tout engagement doit, en principe, recevoir le visa du **contrôleur financier**, fonctionnaire du ministère des finances établi au sein de chaque ministère, qui veille au respect de l'autorisation parlementaire (contrôle de la bonne imputation de la dépense et du respect de son plafond).

Le comptable, pour sa part, est seul habilité à manier les deniers publics. Il n'est pas juge de l'opportunité de la dépense, mais il est tenu de contrôler préalablement la disponibilité des crédits, l'exacte imputation de la dépense, la validité de la créance et la qualité du créancier. Le comptable est soumis à un régime de responsabilité personnelle exigeant.

Un tel contrôle, qui ne portait ni sur la performance ni sur la pertinence des politiques publiques est devenu inadapté, particulièrement avec la mise en oeuvre de la

nouvelle loi organique, qui entend précisément placer la performance au cœur de la gestion publique.

Aussi, le rôle du contrôleur financier a été sensiblement modifié :

– il participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances et à la prévention des risques financiers ;

– il vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses présentées par les gestionnaires et leur compatibilité avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ;

– il s'assure la cohérence des engagements de l'ordonnateur au regard des objectifs qui lui sont fixés et des moyens qui lui ont été alloués.

Il est donc devenu pleinement un contrôleur budgétaire. En outre, l'exigence de visa est devenue plus sélective : elle s'applique aux dépenses les plus significatives par leur importance budgétaire ou par les risques qu'elles font courir à l'administration. Cette réforme a conduit à une baisse de près de 60 % du nombre des visas.

De même les fonctions du comptable ont évolué dans deux directions. D'abord, il est désormais chargé de donner des services dont il a la charge une triple image comptable : comptabilité budgétaire, comptabilité générale et aussi comptabilité analytique ; c'est une innovation importante car, en faisant apparaître les éléments de calcul du coût des services rendus, elle permet de contrôler le rendement du service public. Il est cependant à noter qu'il n'existe pas encore de système unifié de comptabilité analytique pour toutes les administrations. Ensuite, on tend à substituer aux contrôles exhaustifs sur chaque engagement un contrôle dit hiérarchisé. Il s'agit d'un contrôle sur échantillon aléatoire, qui permet de définir une politique sélective, concentrant les efforts des comptables sur les dépenses les plus importantes.

La conséquence de ces évolutions menées en parallèle a été le rapprochement du contrôleur financier et du comptable. En 2005-2006, a été désigné dans chaque ministère, un « contrôleur budgétaire et comptable ministériel » qui a autorité sur les fonctionnaires chargés du contrôle financier et ceux chargés de la comptabilité. Ce nouveau responsable, qui suit la dépense depuis l'origine, est devenu un conseiller précieux au sein du ministère et un contact utile pour le Parlement dans sa fonction de contrôle.

Malgré cette évolution importante, des progrès restent encore accomplir pour développer des fonctions de contrôle et d'audit interne dans les ministères, en liaison avec la mise en oeuvre depuis l'exercice 2006 de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes.

2.– Le contrôle ex-post par les inspections

Les inspections sont des structures administratives dont le but initial était d'effectuer un contrôle de régularité *a posteriori* sur l'action des services ministériels. Désormais leur champ s'étend à la quasi-totalité des administrations publiques et leur mission comprend également l'évaluation des politiques publiques.

La plupart des administrations de l'État disposent en France d'inspections ministérielles qui participent aux contrôles des services et de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Trois corps d'inspection ont cependant une vocation généraliste et disposent d'un domaine de compétence interministérielle : l'inspection générale des affaires sociales (une centaine de fonctionnaires) ; l'inspection générale de l'administration relevant du ministère de l'intérieur (une cinquantaine de fonctionnaires) et la prestigieuse inspection générale des finances qui relève du ministère de l'économie (environ 80 fonctionnaires). Ces trois corps ont une quintuple mission : contrôle, audit, études, conseil et évaluation. Ces inspections ne peuvent s'autosaisir ; mais elles peuvent néanmoins « attirer l'attention » de leur ministre de tutelle sur des problématiques relevant de leurs attributions. La diffusion de leurs rapports relève de leur ministre de tutelle. Ces rapports sont rarement publics, mais les commissions parlementaires ainsi que la Cour des comptes y ont, en principe, accès. Le Parlement est ainsi éclairé pour orienter ses propres travaux et, le cas échéant, veiller à la mise en oeuvre des préconisations de ces rapports.

Ces inspections occupent une place essentielle dans le processus de recherche de la performance des administrations, notamment dans le cadre de la politique de « révision générale des politiques publiques » mise en oeuvre depuis juillet 2007. De manière originale, ce processus associe aux inspections des cabinets de conseil du secteur privé, ce qui a permis une convergence inédite des méthodes publiques et privées de contrôle. En outre ces travaux se réfèrent fréquemment aux pratiques étrangères (*benchmarking*).

L'action des inspections a ainsi évolué, du contrôle de régularité, qui n'a pas cependant disparu, vers une évaluation de l'action et de la pertinence de l'organisation des services, assortie de préconisations opératoires concrètes.

Quelle que soit sa qualité, le contrôle interne ne saurait cependant suffire à donner aux citoyens toutes les garanties souhaitables en matière de bonne gestion des deniers publics. D'où la mise en place d'un contrôle externe assurant une prise de distance par rapport à l'objet des contrôles.

II.– LE CONTRÔLE EXTERNE PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Ce contrôle externe repose sur la Cour des comptes. Il est relayé, au niveau local par les chambres régionales des comptes. Une Cour de discipline budgétaire et financière, composée à parité de magistrats de la Cour et de représentants du Conseil d'État, est chargée de l'application d'éventuelles sanctions. En raison de leur caractère juridictionnel, ces organes spécialisés de contrôle bénéficient de toutes les garanties d'indépendance.

Si de nombreux pays ont vu une logique profonde à rattacher l'organe administratif de contrôle externe au Parlement (exemple du *National Audit Office* britannique), la tradition française est tout autre : la Cour des comptes se trouve à égale distance entre le Gouvernement et le Parlement. Cependant la loi organique de 2001 relative aux lois de finances et celle de 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont rendu possible une démarche partenariale entre le Parlement et la Cour. Cette logique a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2008.

Créée en 1807, la Cour des comptes a vu progressivement ses missions s'élargir avec l'extension des compétences de l'État et de la sphère publique.

1.– Le statut et l'organisation de la Cour

L'indépendance de la Cour s'est fondée historiquement sur le statut de magistrats de ses membres, qui sont inamovibles. Elle compte au total près de 230 magistrats, assistés de rapporteurs extérieurs, d'experts et d'assistants, au nombre de 200 environ. Quant aux chambres régionales des comptes, au nombre de 26, elles comptent environ 1 100 personnes, dont environ 300 magistrats.

Cette indépendance a été consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en 2001. Celui-ci a en effet jugé que l'obligation faite à la Cour par la loi organique de communiquer son projet de programme de contrôle aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale du Sénat ainsi que la possibilité offerte à ces derniers de présenter leur avis sur ce projet étaient de nature à porter atteinte à son indépendance.

Le Conseil constitutionnel a également consacré un principe d'équidistance de la Cour entre le Gouvernement et le Parlement. Se fondant sur la disposition constitutionnelle selon laquelle la Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques, le Conseil a jugé qu'il appartiendrait « aux autorités compétentes de la Cour de faire en sorte que l'équilibre voulu par le Constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ».

En pratique, la Cour dispose de toute liberté pour programmer ses travaux, pour choisir les organismes qu'elle va contrôler et pour déterminer les conditions dans lesquelles elle mène ses investigations. Sept chambres se répartissent les investigations dans les différents champs de l'action publique et mènent leurs travaux selon une procédure collégiale et contradictoire.

Le Premier président de la Cour, désigné par le Président de la République, est depuis une quinzaine d'années une personnalité politique de premier plan. L'actuel Premier président est un ancien parlementaire issu de l'opposition.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, la Cour a acquis plus grande autonomie de gestion. Auparavant les crédits des juridictions financières étaient inclus dans le budget du ministère de l'économie et des finances. Paradoxalement la gestion de ses crédits relevait d'un ministère dont dépendaient les comptes publics que la Cour des Comptes était précisément chargée de juger. Maintenant l'ensemble de ces crédits figure dans une « mission » rattachée au premier ministre, la mission « Conseil et contrôle de l'État » qui bénéficie de règles spécifiques en matière de régulation budgétaire. Les crédits sont gérés au sein d'un programme particulier dont le responsable est le Premier président de la Cour. En conséquence la Cour s'est dotée depuis 2006, d'une administration propre.

Le budget de la Cour et de l'ensemble des juridictions financières pour 2012 est de 214 millions d'euros.

2.– Les compétences de la Cour

Elles se sont sensiblement élargies au fil des années.

La Cour contrôle obligatoirement :

- l'État ;
- les établissements publics nationaux ;
- les entreprises publiques ;
- les institutions de la sécurité sociale.

Elle contrôle facultativement :

- les organismes de droit privé contrôlés par des organismes précités ;
- les organismes de droit privé (les associations, notamment) bénéficiaires de concours financiers publics ;
- les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique ;
- les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne ;
- les organismes habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires.

3.– Les missions de la Cour

3.1 Le contrôle de régularité : la Cour, juge des comptes des comptables publics de l'État

Les articles L. 111-1 et L. 111-3 du code des juridictions financières précisent que « *la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* » et qu'« *elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques* ».

La Cour est donc chargée de vérifier si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles comptables en vigueur. Elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentés et examine l'équilibre des comptes. Elle donne alors décharge au comptable si les comptes sont réguliers, ou elle le met en débet si des recettes n'ont pas été recouvrées ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. La responsabilité de l'agent comptable est donc à la fois personnelle et pécuniaire. Il s'agit là de l'attribution historique de la Cour. En 2011, la Cour a produit 222 arrêts de jugement des comptes et prononcé 61 arrêts de débet.

La Cour ne juge pas que les comptes des comptables publics ; elle juge également les comptes de toute personne qui est intervenue irrégulièrement dans le maniement des deniers publics : le comptable de fait, déclaré comme tel préalablement par elle, se trouve alors soumis aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités qu'un comptable public.

3.2 Le contrôle de la gestion : la Cour et le bon emploi des fonds publics

La Cour ne juge pas les ordonnateurs, mais vérifie le bon emploi des fonds publics (selon l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, elle « *s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État* »), soit à l'occasion du jugement des comptes des comptables de l'État et des établissements publics, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs. Les angles d'approche sont très divers : régularité

dans la gestion, efficience des services, efficacité des actions menées, analyse des objectifs et de la performance, gouvernance, stratégie...

Dans ce cadre, en 2011, 258 observations ont été communiquées par les présidents de chambres aux organismes contrôlés. Les contrôles ayant mis en lumière les faits les plus marquants et appelant des évolutions importantes ont fait l'objet de « référés » adressés par le premier président de la Cour aux ministres concernés (34 en 2011).

En cas d'irrégularités manifestes dans la gestion de l'ordonnateur d'un organisme contrôlé, la Cour peut saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, qui peut sanctionner par des amendes les fautes graves de gestion (une quinzaine d'affaires lui ont été transmises en 2011).

3.3 La certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale

La Cour doit certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État depuis l'exercice 2006. Elle peut exprimer quatre types d'opinion : la certification sans réserve, la certification avec réserve, l'impossibilité de certifier et, enfin, le refus de certifier qui signifierait que les désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'État.

Cette certification n'est pas une simple formalité. Ainsi, en mai 2011, la Cour a certifié les comptes de l'exercice 2010 sous sept réserves substantielles (qualité du système d'information financière et comptable, actifs du ministère de la défense, patrimoine immobilier de l'État, par exemple).

La Cour exerce les mêmes attributions s'agissant du régime général de la sécurité sociale et des comptes de chacune de ses branches. Au titre de 2007, la Cour avait, en particulier, refusé de certifier les comptes de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

3.4 Une nouvelle mission pour la Cour des Comptes : l'évaluation

L'article 47-2, introduit en 2008 dans la Constitution, dispose que la Cour « assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques ». De fait, si l'on définit l'évaluation d'une politique publique comme ayant pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en oeuvre, on peut considérer que certaines enquêtes de la Cour, conduites dans le cadre de l'examen de gestion, répondaient déjà largement à cette définition.

Cependant l'évaluation est sans doute une notion plus large et nécessite d'appréhender d'un point de vue extérieur les effets de l'action publique par une approche pluridisciplinaire faisant appel par exemple à des économistes ou à des sociologues. L'évaluation suppose aussi un mode de relation différent avec les organismes qui en font l'objet : la dimension de conseil et de collaboration peut devenir plus importante.

Dans ces conditions, la Cour des Comptes sera sans doute appelée dans un prochain avenir à modifier ses méthodes de travail et peut être son mode de recrutement, pour passer du contrôle à l'évaluation. Les premiers travaux d'évaluation ont été engagés en 2011, deux à la demande du président de l'Assemblée nationale, sur la médecine scolaire et la politique publique d'hébergement des personnes sans domicile. Quatre sont réalisés à l'initiative de la Cour elle-même, dont deux ont fait l'objet d'une récente publication, sur la politique d'aide aux biocarburants et sur la politique en faveur de l'assurance-vie.

4.– L'assistance au Parlement et au Gouvernement

Si la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement figure depuis longtemps dans les missions de la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances et, plus récemment, des lois de financement de la sécurité sociale, la révision constitutionnelle de 2008 a élargi sensiblement la collaboration entre la Cour et le Parlement. Le nouvel article 47-2 de la Constitution prévoit que la Cour des comptes :

- assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ;
- assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;
- contribue à l'information des citoyens par ses rapports publics.

L'assistance de la Cour au Parlement se traduit d'abord par la transmission de nombreux documents, dont certains seulement sont publics.

Le Parlement est évidemment destinataire des rapports publics de la Cour :

- le rapport public annuel adressé au Président de la République est « *présenté au Parlement* ». Cette présentation prend la forme d'un dépôt effectué de façon solennelle par le Premier président de la Cour dans l'hémicycle de chacune des assemblées. Ce rapport, qui a souvent un grand retentissement médiatique, peut faire l'objet d'un débat, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ;
- les rapports publics thématiques ou particuliers qui résultent d'enquêtes de la Cour parfois conjointes avec les chambres régionales des comptes.

Le Parlement est aussi destinataire de documents non publics : les rapports particuliers établis sur les comptes et la gestion d'entreprises publiques, les référés de la Cour (observations adressées à des ministres sous la signature du Premier président), etc.

Cette information du Parlement par la Cour a été renforcée en 2008 par une disposition prévoyant que son Premier président communique aux commissions des finances, aux commissions des affaires sociales et aux commissions d'enquête des assemblées, à leur demande, les constatations et observations définitives de la Cour qui ne font pas l'objet d'une transmission obligatoire.

Il est à noter qu'une loi récente (décembre 2011) permet désormais à la Cour de rendre publiques, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, les observations et recommandations contenues dans ses communications aux ministres, organismes, entreprises et autorités administratives.

La loi organique de 2001 relative aux lois de finances a modifié et précisé la **mission d'assistance de la Cour au Parlement en matière de contrôle des lois de finances** et plus généralement des finances publiques.

Il est ainsi précisé que la mission d'assistance confiée à la Cour comporte notamment le dépôt de plusieurs rapports :

- un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques que le

Gouvernement doit présenter au dernier trimestre de la session ordinaire en vue du débat d'orientation budgétaire ;

– un rapport sur l'exécution des lois de finances dont le contenu est élargi aux comptes associés et qui doit comporter une analyse par mission et par programme de l'exécution des crédits budgétaires ;

– un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative et dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances (il s'agit en pratique des décrets d'avances).

Elle doit également répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général des commissions des finances de chacune des assemblées dans le cadre de leur mission d'évaluation et de contrôle.

La Cour a ainsi l'obligation de répondre, dans un délai de huit mois, à toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle à la demande des commissions des finances. La publication de ces documents relève de la décision de la commission destinataire ; elle n'est pas automatique, mais assez courante. En pratique, la commission des finances de l'Assemblée nationale et celle du Sénat limitent chacune à une demi-douzaine par an le nombre des demandes d'enquête. À titre d'exemple, on citera parmi les récentes enquêtes : les dépenses de communication des ministères, les aides aux entreprises en matière d'innovation et de recherche, les systèmes d'information et de communication du ministère de la défense.

La Cour apporte une assistance comparable dans le domaine du contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Elle établit chaque année un rapport sur leur application qu'elle remet au Parlement. Elle peut être saisie par les commissions parlementaires compétentes de toute question relative à l'application des lois de financement et procéder à leur demande aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle (article 2 de la loi organique du 22 juillet 1996).

La Cour participe enfin aux auditions de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) créée en 1999 par la commission des finances de l'Assemblée nationale et aux travaux de la mission d'évaluation et de contrôle du financement de la sécurité sociale (MECSS) constituée en 2005. Dans ce cadre, les magistrats de la Cour, qui assistent aux réunions de la mission contribuent notamment à la préparation de questionnaires adressés aux administrations.

III.– LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle parlementaire est tout à fait spécifique par rapport aux autres modes de contrôle : il est réalisé **par des politiques et pour des politiques**. Le champ de ce contrôle est particulièrement étendu, car il s'exerce à la fois sur les finances de l'État mais aussi sur les établissements publics, les entreprises publiques ainsi que, de façon plus récente, sur les organismes de sécurité sociale.

Cette mission de contrôle, certes traditionnelle et exercée dès les origines de notre démocratie, vient d'être solennellement consacrée, puisqu'elle figure dans l'article 24 de la Constitution, tel que modifié en juillet 2008. La révision constitutionnelle a également consacré l'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

Avant d'aborder les moyens et les méthodes de ce contrôle, il convient de préciser qu'il s'exerce, depuis l'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, dans un contexte budgétaire profondément renouvelé.

1.– Un contexte budgétaire profondément renouvelé

La période récente a été marquée en France par la mise en œuvre d'une importante réforme de la procédure budgétaire. Les principes de cette procédure avaient été mis en place en 1959 par un texte édicté sous la seule responsabilité du Gouvernement : l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce texte a été remplacé par une loi organique du 1^{er} août 2001, texte résultant d'une initiative purement parlementaire et d'un consensus politique assez exceptionnel.

Ce texte est pleinement applicable depuis la préparation et le vote du projet de loi de finances pour 2006.

Cette réforme est marquée par deux préoccupations :

- rénover la présentation budgétaire et moderniser la gestion pour mieux piloter et contrôler les politiques publiques et rendre l'administration plus transparente ;
- permettre un meilleur exercice du pouvoir budgétaire par le Parlement.

Auparavant, le budget était structuré de façon rigide en fonction de la nature des dépenses. Désormais l'unité de vote est la mission (une cinquantaine de missions conçues en fonction des politiques publiques conduites par le Gouvernement), chaque mission étant composée de plusieurs programmes, qui sont les unités d'exécution du budget. Il en résulte de cette présentation centrée sur les politiques une meilleure lisibilité du budget pour les parlementaires.

Le projet de loi de finances présente pour chaque mission un **projet annuel de performance** associant aux crédits, des objectifs (environ 500) et des indicateurs chiffrés de performance (environ un millier). Annexés aux projets de loi du règlement, les **rapports annuels de performance** permettent aux parlementaires d'apprécier dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

L'information du Parlement est sensiblement enrichie (comptabilité analytique, contribution des « opérateurs de l'État », « dépenses fiscales »).

Au total, le projet de loi de finances pour 2012 avec toutes ses annexes représentait plus de 14 000 pages.

La gestion des crédits et des emplois est désormais placée sous le signe de la **souplesse** et de la **responsabilité**. Un responsable administratif nommé désigné assure la gestion de chaque programme ; les commissions des finances ont pu engager avec ces responsables un dialogue régulier. La répartition des crédits des programmes selon la nature de la dépense reste indicative : le gestionnaire peut arbitrer entre les dépenses en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs (« fongibilité » des crédits, avec une limitation concernant les crédits de personnel).

Une nouvelle **comptabilité publique** proche de la comptabilité des entreprises a été mise en œuvre. Une comptabilité d'exercice permet de mieux appréhender les droits et obligations de l'État. Le principe de **sincérité** budgétaire et comptable a été inscrit dans les textes constitutionnels.

2.- Les moyens et les méthodes du contrôle parlementaire en matière budgétaire

Par rapport au contrôle parlementaire général exercé par nos deux assemblées, le contrôle budgétaire se caractérise par de nombreuses spécificités.

Naturellement **les dispositifs généraux de contrôle** peuvent s'appliquer aux questions financières et budgétaires. Parmi ces moyens, on distingue les questions écrites (plus de 29 000 en 2011), les questions orales (12 séances en 2011 ; plus de 350 questions), les questions au Gouvernement (deux séances hebdomadaires d'une heure ; plus de 1 100 questions en 2011), les débats sur les déclarations du Gouvernement (7 en 2011), les auditions organisées par les commissions permanentes (75 auditions de membres du Gouvernement ; près de 300 auditions de personnalités diverses), les missions d'information des commissions permanentes (une cinquantaine de rapports déposés en 2011 sur les sujets les plus divers), enfin les commissions d'enquête.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, il est prévu qu'une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Dans ce cadre sont notamment organisés à l'Assemblée nationale des débats ciblés sur certaines politiques publiques (une vingtaine de débats en 2011).

Un nouvel organe a, en outre, été constitué en juillet 2009 : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, qui a des compétences transversales et peut faire appel à la Cour des comptes. Parmi ses récents travaux, on peut citer l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural, la politique d'hébergement d'urgence, l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés.

Mais le contrôle budgétaire présente de nombreuses spécificités.

Son objet est double : il s'agit de s'assurer du respect de l'autorisation parlementaire, c'est-à-dire de veiller à la régularité et à la sincérité de l'exécution ; il s'agit aussi d'examiner les performances des différentes politiques publiques et de veiller au bon usage des deniers publics.

Ce contrôle repose largement, à l'Assemblée comme au Sénat, sur la **commission des finances**, qui a compétence pour l'examen du budget et le contrôle budgétaire, mais les sept autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et les six autres commissions du Sénat jouent également leur rôle.

La commission des finances se distingue des autres commissions : son président, à l'Assemblée nationale est de droit un membre de l'opposition ; il appartient, au Sénat, à la minorité de cette assemblée ; elle désigne en son sein un rapporteur général chargé d'examiner et de présenter tous les projets de loi de finances ; la commission des finances de l'Assemblée désigne également parmi ses 73 membres une cinquantaine de rapporteurs spéciaux qui couvrent l'ensemble des crédits du budget de l'État, répartis entre une cinquantaine de missions.

Désignés chaque année au cours du premier trimestre, les rapporteurs spéciaux, dont les fonctions sont permanentes, sont souvent reconduits tout au long de la législature, cette permanence leur permettant d'acquérir une connaissance approfondie du secteur relevant de leur compétence.

Le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux disposent de pouvoirs étendus ; ils peuvent demander aux administrations tout document qu'ils jugent utile de consulter et ils disposent de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place. Par ailleurs la commission des finances peut convoquer toute personne dont elle juge l'audition utile, les personnes entendues étant déliées du secret professionnel. L'usage de ces pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, qui n'était pas très fréquent il y a une dizaine d'années, devient plus répandu.

Le Gouvernement est, en outre, tenu de transmettre à la commission des finances de nombreux documents budgétaires et comptables sur l'exécution du budget : consommation mensuelle des crédits, situation mensuelle des recettes encaissées, situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État, rapports d'audit du comité interministériel d'audit des programmes. Une abondante liste de rapports thématiques doivent également être présentés par le Gouvernement selon une périodicité variable.

Enfin, pratique ancienne, consacrée par l'article 49 de la LOLF, la procédure du questionnaire budgétaire donne lieu à des échanges nourris entre les rapporteurs et l'exécutif. Pour la seule commission des finances, c'est plus de 4 000 questions qui sont chaque année adressées début juillet au Gouvernement. Les réponses, qui doivent parvenir aux rapporteurs avant le 10 octobre, viennent compléter les informations, déjà fort détaillées depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, présentées dans les projets annuels de performances – les « bleus budgétaires » –, et les nombreuses annexes explicatives accompagnant le projet de loi de finances.

Les rencontres et auditions des diverses parties prenantes (ministres, membres des cabinets ministériels, gestionnaires de programmes, responsables d'organismes et entreprises recevant des fonds publics, syndicats, organismes socioprofessionnels, associations, experts...), ainsi que les contrôles « sur pièces et sur place » et les missions, en France, et parfois à l'étranger, permettent aux rapporteurs de dépasser la nécessaire, mais non suffisante, approche sur dossiers, pour appréhender les réalités de « terrain ».

Les autres commissions désignent pour leur part, en fonction de leur domaine de compétence, une soixantaine de rapporteurs pour avis qui examinent également les crédits pendant la discussion budgétaire.

Dans le cadre de la préparation de leurs rapports, les rapporteurs spéciaux et pour avis ont procédé à l'audition de plus de 1 900 personnalités diverses, acteurs ou parties prenantes des différentes politiques publiques.

Au total les 110 rapports spéciaux et pour avis (11 500 pages pour le projet de loi de finances pour 2011) contribuent à brosser un tableau critique exhaustif et détaillé du budget de l'État et des politiques menées par les départements ministériels.

Ces documents permettent d'alimenter la discussion budgétaire d'abord en commission ou en commission élargie (plus de 200 heures de réunion en 2011) et l'examen en séance publique (une soixantaine d'heures de débats sur les crédits).

Avant la réforme, l'initiative parlementaire en matière de dépenses se réduisait à la diminution de dépenses. Désormais les parlementaires peuvent **modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission.**

Si l'examen du projet de budget de l'exercice suivant à l'automne de chaque année constitue un temps fort du contrôle, avec un passage en revue de l'ensemble des politiques publiques, il trouve également d'autres occasions de s'exercer.

La loi organique a établi le principe de la tenue dans chaque assemblée, à la fin du printemps, d'un **débat d'orientation budgétaire**. Généralement non sanctionné par un vote, ce débat permet cependant aux parlementaires de faire part de leurs observations avant que le projet de loi de finances de l'exercice suivant ne soit arrêté par le conseil des ministres. Le Gouvernement est tenu de présenter à cette occasion la maquette du budget de l'exercice suivant.

Les auteurs de la loi organique se sont efforcés de mettre en place un dispositif permettant d'établir un lien entre la surveillance ex-post du budget et l'examen du budget de l'année ultérieure, ce que l'on nomme le « chaînage vertueux ». La loi organique prévoit ainsi le dépôt du projet de **loi de règlement des comptes** avant le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice clos (au lieu du 31 décembre précédemment). Il est prévu que l'examen du projet de loi de finances de l'année $n + 1$ ne peut intervenir avant la discussion du projet de loi de règlement afférent à l'année $n - 1$, de façon à **permettre au Parlement de tirer pour l'avenir les enseignements de l'exécution budgétaire passée**. Les assemblées se sont efforcées depuis la mise en œuvre de ces dispositions de revaloriser la discussion du projet de loi de règlement, qui s'analysait précédemment comme une simple formalité. En particulier, depuis maintenant deux ans, la commission des finances conclut son rapport sur le projet de loi de règlement par des observations et propositions (de l'ordre de 200) sur la présentation et la gestion des crédits, qu'elle transmet au Premier ministre et dont elle assure le suivi.

L'examen des lois de finances rectificatives, qui, en cours d'année, viennent modifier le budget initial, constitue une autre occasion d'exercice du contrôle parlementaire.

Par ailleurs, le **respect de l'autorisation parlementaire** est mieux assuré au cours de l'exécution du budget. La nouvelle loi organique encadre plus strictement les procédures dérogatoires permettant au Gouvernement d'exécuter le budget dans des conditions différentes de celles autorisées par le Parlement. Les décrets d'avance sont soumis à l'avis préalable des commissions des finances des assemblées. Toute mesure de régulation budgétaire (« gel » de crédits) doit leur être communiquée.

3.- Une structure originale : la mission d'évaluation et de contrôle

Inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a été mise en place au sein de la commission des finances de l'Assemblée en février 1999, à la suite des conclusions du groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique qui fut l'initiateur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Celui-ci préconisait, au terme de ses travaux, la création d'une structure chargée d'entendre les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles.

Les modalités de fonctionnement de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) marquent la volonté de dépasser les clivages politiques : elle est constituée non pas à la proportionnelle des groupes, mais selon une représentation plus égalitaire de ceux-ci, et elle est coprésidée par un député de la majorité et un de l'opposition ; de plus en plus, les rapports sont confiés à deux rapporteurs issus, l'un des rangs de la majorité, l'autre de ceux de l'opposition. La MEC cherche également à s'appuyer sur l'expertise de la Cour des

comptes, systématiquement représentée à chacune de ses réunions. Outre les co-présidents, le Président de la Commission des finances et le Rapporteur général, membres de droit, la conduite des travaux de la MEC repose, en fonction des thèmes choisis, sur les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, les rapporteurs ou les membres intéressés des commissions saisies pour avis des budgets concernés étant invités à participer à ces travaux.

Procédant à de nombreuses auditions (de trente à soixante-dix, selon les années), pour la plupart publiques, la MEC a présenté, depuis sa création une quarantaine de rapports qui couvrent les thèmes les plus divers. Parmi les plus récents, on peut citer le financement des projets d'équipements navals militaires, la gestion du patrimoine immobilier de l'État, la gestion du musée du Louvre, le coût des opérations militaires extérieures, le financement des services départementaux d'incendie et de secours, l'enseignement français à l'étranger, le crédit d'impôt recherche, l'évolution de la masse salariale de l'État...

Le choix des thèmes étudiés par la MEC relève du bureau de la commission des Finances, ce qui permet d'assurer la coordination avec l'ensemble des travaux de la commission.

La MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes qui est consultée préalablement au choix des thèmes retenus et dont des membres assistent à ses réunions. Un rapport demandé à la Cour constitue souvent le point de départ de ses travaux.

Ses rapports sont systématiquement confiés à deux, voire trois, députés, ce qui permet d'associer majorité et opposition ainsi que d'autres commissions permanentes, afin de dégager des conclusions consensuelles.

Ses méthodes de travail (essentiellement des auditions, mais aussi des déplacements sur le terrain et des questionnaires adressés aux acteurs concernés) sont celles de l'ensemble des missions d'information, les auditions étant ouvertes au public et à la presse, sauf exceptions, notamment lorsque sont abordées des questions touchant à la défense nationale.

La LOLF confère en outre à la MEC les pouvoirs étendus reconnus aux rapporteurs spéciaux pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents, sous la seule réserve des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical).

Les conclusions de la MEC (qui délibère à huis clos) sont soumises à la commission des Finances afin qu'elle puisse se prononcer sur la publication du rapport. Ses propositions, tournées vers des mesures concrètes d'amélioration des politiques publiques, font souvent l'objet d'un suivi après un an : rapport ou communication en commission.

Enfin, en application de l'article 60 de la LOLF, lorsque les travaux de la MEC donnent lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci est tenu d'y répondre, par écrit, dans un délai de deux mois.

Il est à noter que la commission des Affaires sociales a créé en son sein, depuis sept ans, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale qui fonctionne selon des modalités analogues.

*

* *

Après six exercices budgétaires exécutés dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001, il apparaît que ce texte a permis :

– une meilleure implication des parlementaires dans la préparation, l'examen et le suivi de l'exécution des lois de finances ;

– la diffusion au sein des assemblées d'une culture de l'évaluation, qui peut s'appuyer désormais sur des données objectives et associe majorité et opposition en vue de chercher à établir des constats et des propositions consensuelles.

Une autre innovation est à signaler : la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu une nouvelle catégorie de loi intéressant les questions budgétaires. L'article 34 de la Constitution prévoit que : « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Il s'agit de fixer par un vote du Parlement la stratégie nationale de finances publiques qui relevait auparavant du seul Gouvernement dans le cadre de la procédure des programmes de stabilité européens.

Une première **loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012** a été adoptée par le Parlement et publiée en février 2009. Elle a été utilisée comme élément de référence pour la préparation de la loi de finances pour 2010.