



**DOCUMENTS :**

- L. LEVOYER, « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement », *RFDA* n°3, 2003 p579-589
- J.-P. CAMBY, « La Commission des Finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP* n°113, 2011, p.45
- D.MIGAUD, « Les commissions des finances et la Cour des Comptes », *RFFP* n°113, 2011, p.23
- M.LASCOMVE, X. VANDENDRIESSCHE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financière », *RFDA* 2009, p813
- M. CONAN, « L'article 47-2 de la Constitution, un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? », *RFFP* nov. 2018, n° 144, p. 165
- M. BOUVIER, « L'article 47-2 de la Constitution, un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? », *RFFP* nov. 2018, n° 144, p. 139
- X. CABANNES, « L'assistance de la Cour des comptes dans l'évaluation des politiques fiscales », *RFFP* mai 2017, n° 138, p. 125

**CONSEILS DE LECTURE :**

- Fiche d'Orientation DALLOZ – COUR DES COMPTES
- H.-M. CRUCIS, « L'article 47-2 de la Constitution, la réforme de la Cour des comptes et la responsabilité du gestionnaire de fonds publics », *AJDA* 2009. 1407
- M.-C. ESCLASSAN, « La Cour des Comptes informateur des citoyens : une fonction en pleine évolution », *RFFP* 1/09/2016 p.135 p 49

**DIRECTIONS D'ETUDE :**

- Quel rôle joue la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution
- Quelles sont les missions du Parlement dans le cadre de ce contrôle ?
- Pensez-vous que l'évaluation des politiques publiques est suffisamment valorisée ?

**DISSERTATION :**

« La Cour des comptes et le contrôle de l'exécution de la loi de finances »

**Equipe pédagogique :**

Madame le Professeur Laurence WEIL

Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

**RFDA 2003 p.579****La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement**

Loïc Levoyer, Maître de conférences à l'Université de Poitiers (IREDE-CEFIP - CNRS-UMR n° 5081)

**L'essentiel**

Si la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances contribue à accroître sensiblement le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement, celui-ci demeure pour autant encore insuffisamment renforcé. En plaçant au premier plan la recherche de l'efficacité et de la rationalisation de la dépense publique, la nouvelle loi organique rend nécessaire en effet le renforcement de la capacité parlementaire d'évaluation budgétaire.

Alors que l'autorisation budgétaire du Parlement trouve sa source dans l'article XIII de la Déclaration de 1789 (« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »), le contrôle parlementaire, lui, puise sa légitimité dans l'article XIV de la Déclaration de 1789 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». En réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, députés et sénateurs ont cherché à revenir à l'esprit originel de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en améliorant le rôle budgétaire du Parlement français sans pour autant nier ni l'esprit des institutions de 1958, ni celui du parlementarisme rationalisé (1).

La loi organique, du 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances (LOLF), participe donc à un renouveau de l'autorisation budgétaire du Parlement, là où le texte de 1959 allait sans doute au-delà du nécessaire dans l'affaiblissement des pouvoirs budgétaires et financiers des assemblées parlementaires (2).

Souhaitant voir le Parlement ne plus raisonner en termes de « crédits » mais « d'objectifs », en ne se demandant plus « combien ? » mais « pour quoi faire ? », la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 supprime le cadre formel de la discussion et du vote de la loi de finances par ministère. Elle le remplace par une discussion et un vote par mission, qui à travers les programmes qui la composent, doivent constituer le nouveau cœur d'une autorisation budgétaire centrée sur l'efficacité de la dépense publique (3).

Ainsi, les débats portant hier sur les crédits devront désormais porter sur les buts de l'action publique. A terme, l'idéal consistera à passer d'une situation où le « bon budget » est celui qui augmente à une situation où le « bon budget » sera celui dont les objectifs, clairement identifiés, garantissent la meilleure efficacité de l'action publique. L'autorisation budgétaire du Parlement perdra, dès lors, son caractère détaillé pour permettre plus de souplesse de gestion. En contrepartie, la loi organique en garantit le strict respect au cours de l'exécution budgétaire, souhaitant ainsi rompre avec les pratiques d'hier et d'aujourd'hui. Le sens même de l'autorisation en matière de dépenses devrait ainsi être profondément modifié.

Or, parallèlement aux crédits, l'autorisation parlementaire évoluera en matière d'emplois. Le Parlement autorisera désormais des plafonds d'emplois qui couvriront l'ensemble des personnes « rémunérées par l'Etat ». La situation actuelle où personne ne peut donner le nombre d'agents publics dans notre pays, sans parler du nombre de personnes employées, directement ou indirectement, sur crédits budgétaires devrait donc petit à petit cesser. Dans le même temps, en matière de recettes, le Parlement verra son champ d'intervention embrasser désormais l'ensemble des impositions de toute nature, ce qui correspond à sa légitimité et sera éclairé par l'institution d'un débat en ouverture de la session budgétaire sur les prélèvements obligatoires, ceux de l'Etat comme ceux des autres administrations publiques.

La nouvelle loi organique relative aux lois de finances doit aussi rétablir l'universalité de l'autorisation budgétaire du Parlement, en abordant notamment les opérations de trésorerie, la variation du capital de la dette, les fonds de concours, les prélèvements sur recettes, et, par le biais de la comptabilité, des champs aujourd'hui inexplorés et pourtant lourds pour l'avenir des finances publiques, comme les charges de pension, ou le patrimoine de l'Etat.



Ce sont donc des avancées importantes que consacre la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Si les premiers bénéficiaires seront les citoyens qui gagneront une plus grande efficacité de la dépense publique, l'exécutif gagnera non seulement une autorisation parlementaire plus globale, moins détaillée, lui laissant toute marge de manœuvre pour sa gestion, mais encore une légitimité plus forte de l'autorisation exprimant mieux et de manière plus satisfaisante qu'aujourd'hui la volonté de la représentation nationale. Le pouvoir législatif, quant à lui, bénéficiera de débats mieux éclairés, plus sincères, centrés autour des finalités de l'action publique et non autour des variations marginales de crédits. Surtout, il y trouvera la reconnaissance d'un rôle plus affirmé en matière de contrôle des finances publiques. Car si « la loi organique ne bouleverse pas la structure du processus de décision budgétaire au stade de l'élaboration et de l'exécution de la loi de finances par le gouvernement (...) elle se montre cependant, à l'évidence préoccupée de normaliser le dispositif et de renforcer le contrôle du Parlement » (4).

C'est « sans doute l'élément le plus novateur de la réforme » (5). En introduisant une logique de contrôle de gestion au sein des institutions publiques, la loi organique contribue en effet à rénover en profondeur le pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement français.

Cela étant, en plaçant au premier plan l'efficacité et la rationalisation de la gestion publique, auxquelles s'ajoute un souci de transparence, de lisibilité et de sincérité des comptes publics, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 impose également aux assemblées parlementaires une performance accrue dans l'exercice de leur contrôle budgétaire. Or, à cet égard, le Parlement dispose-t-il réellement des moyens adaptés à la réalisation d'un contrôle budgétaire performant en adéquation avec les nouveaux impératifs posés par la loi organique ?

### Un pouvoir de contrôle budgétaire renouvelé

Si la nouvelle loi organique relative aux lois de finances maintient la répartition fondamentale des rôles entre le gouvernement et le Parlement, elle contribue toutefois à accroître sensiblement le pouvoir de contrôle budgétaire des assemblées parlementaires. Si la nouvelle « Constitution financière » de l'Etat réhabilite la loi de règlement en cherchant à orienter un contrôle de l'exécution budgétaire centré sur la performance et les résultats (6), la loi organique enrichit également, de manière conséquente, l'information budgétaire mise à la disposition des parlementaires tout en redéfinissant les liens entre le Parlement et la Cour des comptes.

### Un enrichissement substantiel de l'information budgétaire

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit un renforcement de l'information des parlementaires au stade de la préparation et de l'exécution de la loi de finances (7). A cet égard, l'article 48 de la LOLF consacre une pratique budgétaire engagée préalablement dans un contexte de programmation triennale des finances publiques. Appelé de ses vœux, en juin 2000, par les auteurs du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire (8), le débat d'orientation budgétaire, tenu pour la première fois en avril 1990 à l'initiative du président Laurent Fabius, renouvelé en mai 1996, puis régulièrement depuis juin 1998, devient désormais une possibilité offerte par la loi organique (9).

En 1996, le débat d'orientation budgétaire avait, pour la première fois, réussi à s'appuyer sur une série de documents permettant de dépasser le simple stade des généralités. A cet égard, la « contribution en vue du débat d'orientation budgétaire » apportée par la Cour des comptes, ainsi que les « rapports d'information préalable au débat d'orientation budgétaire » des commissions des finances, et le rapport spécifique du gouvernement complétant celui traditionnel sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques, avaient déjà largement contribué en 1996 à la revalorisation du rôle du Parlement, comme l'avait souhaité le Président de la République dans un message aux assemblées (10). L'article 48 s'inspire de cette démarche pour renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur les finances publiques. En « vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant » différents documents (11).

Cependant, si la nouvelle loi organique offre au Parlement la perspective d'un nouveau temps fort budgétaire (12) grâce au rapport d'orientation budgétaire, elle ne le garantit pas pour autant. Le débat d'orientation budgétaire n'est, en effet, qu'une perspective offerte aux parlementaires sans aucune garantie. Le dernier alinéa de l'article 48 de la LOLF précise seulement que « ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Or, chacun sait que le gouvernement maîtrise l'ordre du jour des assemblées parlementaires (13). Certes, si depuis la loi constitutionnelle du 4 août 1999, « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée », dans la pratique ces séances, réparties entre les groupes parlementaires en fonction de leur importance numérique, sont le plus souvent utilisées pour débattre de propositions législatives (14). Dans ces conditions, peut-on attendre des parlementaires qu'ils « sacrifient » leur « fenêtre législative » à un débat d'orientation budgétaire, alors même qu'ils seraient par hypothèse en possession d'un rapport



d'orientation à propos duquel le gouvernement ne souhaiterait pas débattre ? Il semble qu'il aurait donc été préférable de garantir aux parlementaires la tenue de ce débat en en faisant une obligation et non une simple possibilité.

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, cette réserve peut sans doute apparaître théorique, tant le large consensus dégagé sur la réforme de l'ordonnance de 1959 semble préserver le Parlement d'une telle situation. Cette hypothèse apparaît d'ailleurs d'autant plus improbable que le rapport d'orientation budgétaire doit être accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure comme le précise l'article 58 de la loi organique <sup>(15)</sup>. Dès lors, la logique de la LOLF conduit à créer un nouveau temps parlementaire qui avant d'être une anticipation sur la loi de finances à venir doit être le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. Il faut dire que l'organisation « d'un tel débat n'est pas exempte de préoccupations politiques : associer le Parlement aux choix qui sont faits, c'est aussi d'une certaine façon tenter de prévenir ou de désamorcer à l'avance une contestation qui pourrait se manifester lors de la discussion » <sup>(16)</sup> de lois de finances entrant dans la programmation pluriannuelle des finances publiques. Cela étant, c'est implicitement reconnaître un poids budgétaire au Parlement que quarante années de pratique constitutionnelle ne laissent pas forcément soupçonner. En définitive, cette évolution place le Parlement français, notamment en période de majorité relative ou de coalition, en situation « de peser sur les arbitrages gouvernementaux, plus efficacement [qu'il] ne peut le faire au moment du vote du budget » <sup>(17)</sup>. Le débat d'orientation budgétaire tout en garantissant aux parlementaires une information plus large est, en effet, l'occasion de donner une dimension globale et stratégique aux discussions sur les lois de finances.

Afin de compléter également l'information budgétaire du Parlement, l'article 51 de la LOLF impose au gouvernement de transmettre, lors du dépôt du projet de loi de finances, une présentation à structure constante du projet de loi de finances, une présentation en deux sections fonctionnement/investissement des dépenses et des recettes de l'Etat, de même qu'une annexe comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat. Enfin, toujours en vertu de l'article 51, l'exécutif doit fournir au Parlement une évaluation chiffrée de l'incidence de chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat, ainsi que différentes annexes explicatives <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup>.

La présentation, à titre subsidiaire, du budget de l'Etat en deux catégories d'opérations - les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement - devrait permettre de faciliter la vérification de la soutenabilité de la politique budgétaire au regard des critères posés par le droit de l'Union économique et monétaire. L'organisation de la loi de finances à partir de la distinction « dépenses de fonctionnement/dépenses d'investissement » conduit, en effet, à poser différemment le problème macro-économique du déficit budgétaire. Alors que dans une entreprise il peut sembler légitime de financer l'investissement par l'emprunt (dans la mesure où l'investissement rapporte l'argent nécessaire pour rembourser l'emprunt), s'agissant des investissements de l'Etat ils génèrent, dans la plus grande majorité des cas, plus de dépenses que de recettes alors même que leurs effets économiques généraux peuvent être favorables. Par conséquent, dans certains cas, les dépenses d'investissement peuvent être plus négatives pour l'équilibre budgétaire que les dépenses de fonctionnement, dans la mesure où elles génèrent des charges de façon durable. L'intérêt de traiter différemment les dépenses d'investissement de celles de fonctionnement n'apparaît donc pas évident. D'ailleurs, sur un plan strictement économique certaines dépenses, finançant des biens durables, apparaissent comme peu productives ne permettant pas réellement à l'Etat de hausser le niveau de ses capacités de production. En revanche, certaines dépenses récurrentes peuvent, quant à elles, satisfaire à ce dernier critère.

Dès lors, une approche du budget de l'Etat en dépenses de fonctionnement/dépenses d'investissement pourrait théoriquement conduire à justifier le financement de dépenses répétitives par l'emprunt au prétexte que la rentabilité de ces dépenses serait élevée. Ce raisonnement reviendrait ainsi à invoquer une donnée difficilement quantifiable, la rentabilité desdites dépenses, et à éluder la question des contraintes financières dans lesquelles s'inscrit la gestion publique.

Affecter des emprunts au financement de dépenses répétitives constitue donc un appel à la répétition de ces emprunts au risque, finalement, d'enclencher un mécanisme d'inflation de la dette et d'éviction des dépenses de biens durables. Dans ces conditions, une présentation en deux sections fonctionnement/investissement des dépenses de l'Etat, à l'instar des règles applicables aux collectivités territoriales, est loin d'apparaître, de prime abord, des plus pertinentes. Pourtant, dès lors qu'elle reste subsidiaire et ne conditionne en rien le régime des dépenses de l'Etat une telle présentation garde tout son intérêt. Elle permet, en effet, d'avoir une vision plus claire de l'investissement de l'Etat, en appréhendant notamment le rapport entre emprunt/investissement.

Or, sans être une règle formelle, ce rapport est l'un des critères d'appréciation de la politique budgétaire dans le cadre de la surveillance multilatérale de l'Union économique et monétaire <sup>(20)</sup>. L'importance de la présentation du budget de l'Etat en dépense de fonctionnement/dépense d'investissement se situe essentiellement à ce niveau.



A cet égard, il est possible de regretter que la loi organique n'ait pas posé une nouvelle règle limitant le montant des emprunts aux dépenses d'investissement. Une telle règle existe dans plusieurs pays où elle est appliquée à l'Etat. L'article 115 de la loi fondamentale allemande prévoit un tel principe. De la même manière, au Royaume-Uni, le gouvernement est tenu de limiter l'emprunt au montant des investissements sur la durée d'un cycle économique. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où conformément à l'esprit du Système européen de comptes (SEC 95) la nouvelle loi organique relative aux lois de finances précise dans son article 27 (suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat <sup>(21)</sup>) que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière », la présentation de la loi de finances en une section de fonctionnement et une section d'investissement devrait permettre de connaître les dépenses contribuant à accroître le patrimoine de l'Etat. Une telle présentation apparaît donc grandement utile pour les parlementaires.

Une meilleure connaissance de la situation financière et patrimoniale de l'Etat devrait également être pour les parlementaires l'une des conséquences tangibles de la nouvelle loi organique. A cet égard, l'article 46 de la LOLF dispose que le projet de loi de règlement, qui doit être distribué avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, doit s'accompagner, entre autre, du compte général de l'Etat, accompagné d'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. L'examen du projet de loi de règlement ne peut acquiescer, dans ces conditions, qu'un intérêt renouvelé pour les parlementaires, car les enseignements tirés lors de sa discussion pourront directement être mis à profit pour le vote du projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant.

L'interaction entre la loi exécutée et celle en préparation est évidemment propre à enrichir la fonction de contrôle du Parlement et ne peut que faciliter l'analyse de la politique budgétaire suivie. D'autant qu'à ces documents, seront joints des « rapports annuels de performance » <sup>(22)</sup>, véritable innovation de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui traduit bien l'esprit de la réforme budgétaire basée sur la recherche du résultat et de sa connaissance <sup>(23)</sup>. Des annexes explicatives viendront également développer, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées <sup>(24)</sup>. Ainsi, le volume des documents joints au projet de loi de règlement devrait être à l'image de l'importance que la nouvelle loi organique entend donner à l'examen des comptes publics.

Il faut dire que la future budgétisation fondée sur une logique d'objectifs et de résultats imposait sans doute la valorisation de la discussion du projet de loi de règlement afin de prendre toute la mesure de la réalité de l'exécution de la loi de finances en offrant aux parlementaires un point de repère clair pour la discussion du projet de loi de finances suivant <sup>(25)</sup>. La fourniture de ces documents apparaît, dès lors, de la plus haute importance car elle devrait permettre de placer l'Assemblée nationale et le Sénat en situation de porter un jugement politique sur la réalité de la dépense publique globale au regard des objectifs et des engagements budgétaires pluriannuels <sup>(26)</sup>. Discuté avant la loi de finances, l'examen du projet de loi de règlement sera l'occasion de tirer un bilan politique et économique - et non seulement comptable comme c'est le cas aujourd'hui - de l'action gouvernementale, et d'en apprécier les réussites et les échecs dans chacun de ses domaines <sup>(27)</sup>. C'est une évolution considérable, qui devrait permettre de lier intimement la discussion du projet politique - dont la loi de finances n'est que la traduction - et l'évaluation des performances et des résultats de l'action gouvernementale. Dans le même temps, cette évolution pousse les parlementaires à faire preuve d'une grande maturité politique, car dorénavant, ils disposeront de toutes les données nécessaires à l'exercice d'un contrôle budgétaire critique et constructif. Il va de soi que la reconnaissance d'un pouvoir de contrôle renforcé du Parlement en matière budgétaire impose la présence de parlementaires décidés à utiliser pleinement les outils mis à leur disposition. Alors que le Parlement a démontré sa capacité d'initiative, en contribuant, avec un sens de l'intérêt général et des responsabilités poussées, à dessiner une nouvelle architecture financière pour l'Etat, une volonté politique forte est désormais indispensable pour que le contrôle devienne la « seconde nature » du Parlement.

En étant mieux informé et plus étroitement associé à l'exécution budgétaire *via* des procédures d'information ou d'avis, le Parlement devrait, là encore, être davantage en mesure de contrôler l'ensemble de la situation budgétaire de l'Etat <sup>(28)</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que l'information fournie par le gouvernement est complétée par celle apportée par la Cour des comptes, qui doit non seulement joindre un rapport préliminaire sur l'exécution à l'occasion du dépôt du rapport d'orientation budgétaire (art. 58, 3<sup>o</sup>, LOLF), mais encore un rapport sur l'exécution de la loi de finances passée joint au projet de loi de règlement (art. 58, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, LOLF) <sup>(29)</sup>.

Par ailleurs, un rapport sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans le projet de loi de finances (art. 58, 3<sup>o</sup>, LOLF) doit être également transmis par la Cour des comptes lors du dépôt de tout projet de loi de finances. Cette information abondante, et sans doute davantage pertinente que par le passé, devrait permettre, un renforcement de la capacité de contrôle budgétaire du Parlement. Toutefois, la fourniture d'une masse de documents à l'appui du projet de loi de finances n'est pas, par elle-même, garante de l'exercice d'un contrôle, car l'essentiel n'est pas



ce qui se dit ou s'écrit, mais ce que l'on fait des observations. Quoi qu'il en soit, cette information plus large est également à la base de relations nouvelles entre le Parlement et la Cour des comptes.

### Une redéfinition favorable des liens entre le Parlement et la Cour des comptes

La loi organique tente de renforcer les liens entre le Parlement et la Cour des comptes qui, en vertu de l'article 47 de la Constitution, est chargée d'assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans celui de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (30). L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'avait guère développé ce que pourrait représenter cette mission d'assistance. Elle s'était bornée à prévoir, en son article 36, que le projet de loi de règlement serait accompagné « d'un rapport de la Cour des comptes », sans autre précision, et de la « déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres ». C'est donc en marge de la loi organique, sur la base de la coutume ou sur celle de lois ordinaires, que se sont développées les relations entre la Cour des comptes et le Parlement.

A l'heure actuelle, le premier président de la Cour peut, tout d'abord, communiquer aux commissions des finances des deux assemblées et aux commissions d'enquête parlementaires les constatations et observations faites par la Cour dans le cadre de son activité de contrôle de gestion. Depuis 2001, il doit, de plus, communiquer aux commissions des finances ses observations aux ministres, après le délai de trois mois qui leur est laissé pour répondre. Par ailleurs, les commissions des finances ou d'enquête peuvent demander à la Cour de procéder à des enquêtes particulières sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Le rapport public annuel, de même que les rapports publics particuliers consacrés à un thème unique et publiés depuis 1991, sont de plus déposés chaque année au Parlement et remis au Président de la République. Enfin, la Cour établit, chaque année, pour les assemblées parlementaires, un rapport sur l'exécution des lois de finances de l'année précédente, qui est transmis au Parlement au mois de juillet.

L'article 58 de la nouvelle loi organique consacre et redéfinit les obligations que comporte la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes (31). Outre la production de nouveaux rapports relatifs aux lois de finances et aux lois de règlement, la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat (32), la Cour des comptes devra répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général des commissions des finances. Les enquêtes demandées par les commissions des finances devront être rendues dans les huit mois qui suivent la formulation de la demande (33). A cet égard, la mention d'un délai impératif pour la réalisation des enquêtes demandées par le Parlement à la Cour des comptes pouvait risquer de mettre indirectement le programme de contrôle de la Cour sous la tutelle du Parlement, notamment si ce dernier multiplie le nombre des demandes d'enquêtes.

C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel a tenu à préciser dans sa décision du 25 juillet 2001 (34) qu'il « appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment [du Parlement ou du gouvernement] ; qu'il en sera ainsi en particulier du délai [de huit mois qui suit la formulation de la demande pour rendre les enquêtes demandées par les commissions des finances] ».


Cela étant, compte tenu des effectifs fluctuants de la Cour des comptes qui chaque année, comme les autres grands corps de l'Etat, alimente les ministères, les administrations et les entreprises publiques, cette institution aura-t-elle les moyens de répondre parfaitement aux nouvelles sollicitations du Parlement ? Que ce soit pour la certification des comptes ou pour répondre à des demandes supplémentaires du Parlement, la question des moyens de la Cour des comptes, et plus généralement de ceux affectés au contrôle de l'ensemble des finances publiques ne saurait désormais être écartée.


Quoi qu'il en soit, la portée de l'article 58 de la nouvelle loi organique a été considérablement diminuée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001. En effet, le Conseil a d'abord émis une réserve d'interprétation sur la portée des nouvelles obligations imposées à la Cour à l'égard du Parlement. Il a estimé qu'elles devaient être interprétées à la lumière du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution qui prévoit que la Cour assiste également le gouvernement. Il doit donc appartenir à 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.


Or, cette latitude donnée à la Cour des comptes s'exercera, en particulier, sur la tenue du délai de huit mois pour rendre une enquête. En outre, le Conseil a censuré la disposition soumettant, pour avis aux commissions des finances du Parlement, le programme des contrôles de la Cour, au motif qu'elle portait atteinte à l'indépendance de cette juridiction administrative (35).


Malgré cette censure, il semble souhaitable que pour une bonne efficacité du contrôle de la dépense publique, le programme de contrôle de la Cour tienne davantage compte, à l'avenir, des intérêts manifestés par les représentants de la nation. Sur ce point, en dehors des situations particulières d'urgence, une bonne coordination entre les deux institutions apparaît souhaitable (36). Cela étant, cette censure du Conseil constitutionnel souligne d'autant mieux l'importance et l'indépendance du




programme de contrôle des commissions parlementaires des finances  (37).


Pour ce faire, la nouvelle loi organique dote les commissions des finances de prérogatives étendues en matière de contrôle. L'article 49 fixe des délais impératifs en matière de questionnaires parlementaires : ceux-ci doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année, et les réponses doivent parvenir huit jours après le 1<sup>er</sup> mardi d'octobre. Par ailleurs, « lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois »  (38). De plus dans la mesure où les dispositions de la loi organique accorderont une liberté importante aux gestionnaires, en établissant un régime de confiance *a priori*, le caractère contradictoire du contrôle doit être développé.

Dans cet esprit, en s'inspirant directement des prérogatives des commissions permanentes du Congrès américain qui peuvent assigner des témoins à comparaître et les obliger à déposer sous serment, y compris si ces témoins sont des fonctionnaires  (39), l'article 57 alinéa 3 de la LOLF dispose que « les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel [réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical] ».

Enfin, si dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte  (40). Le pouvoir de saisir le juge administratif en référé sera donc de nature à limiter les freins que l'administration pose parfois à l'exercice des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Dans ces conditions, le rôle des commissions des finances de chaque assemblée se trouve largement affirmé, puisque la loi organique précise que ce sont elles qui suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux lois de finances  (41). Plus particulièrement, la responsabilité des présidents et rapporteurs généraux ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, celles des rapporteurs spéciaux est directement affirmée par la loi organique. Ce sont eux qui, en effet, procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Toutefois, si la loi organique renforce le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'administration, il est possible de regretter que les pouvoirs consentis aux membres de la commission des finances, président, rapporteur général et rapporteurs spéciaux, n'aient pas été étendus aux présidents et rapporteurs pour avis des autres commissions ou que ceux-ci n'y aient pas été associés.

A cet égard, il faut rappeler que le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, dont M. Laurent Fabius était président et M. Didier Migaud rapporteur, avait critiqué la lecture restrictive faite des dispositions de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374, du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959, conduisant à priver les rapporteurs pour avis d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place  (42). Ainsi ce groupe suggérait de modifier à l'occasion de la prochaine loi de finances, l'ordonnance du 30 décembre 1958, afin d'étendre les pouvoirs des rapporteurs spéciaux aux rapporteurs pour avis budgétaires des autres commissions permanentes : « rapporteur spécial et rapporteur pour avis pourraient travailler conjointement sur chaque opération de contrôle. L'isolement serait rompu par le caractère collectif de la démarche et la motivation renforcée surtout si dans une perspective de renforcement de la transparence et de la démocratie, il était possible d'associer un rapporteur spécial appartenant à la majorité et un rapporteur pour avis membre de l'opposition ou l'inverse ».

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances n'est pas allée si loin. C'est sans doute dommage car tout contrôle ne vaut que par la pratique qui l'accompagne. Si la volonté nouvelle de la réforme budgétaire est de placer les gestionnaires publics en situation de justifier de l'existence et de l'efficacité de leurs administrations, tout en garantissant la conformité des politiques publiques dont ils ont la charge avec l'autorisation législative, il convient également que les parlementaires puissent formuler des recommandations directement opérationnelles pour les gestionnaires et en suivre étroitement la mise en oeuvre. Les manques de continuité, d'unité et de cohérence du Parlement lui permettront-ils de surmonter l'inertie de l'administration ? La dynamique de contrôle qui semble aujourd'hui animer certains parlementaires sera-t-elle suffisante pour entraîner l'ensemble du Parlement dans cette démarche ? Une plus large implication par la loi organique de l'ensemble des parlementaires au processus de contrôle budgétaire - les présidents et rapporteurs pour avis des commissions autres que celles des finances par exemple - aurait sans doute utilement contribué à favoriser davantage la nouvelle dynamique de contrôle.

Quoi qu'il en soit, en introduisant une logique de contrôle de gestion au sein des institutions publiques la nouvelle loi organique relative aux lois de finances impose également au Parlement une performance



accrue dans l'exercice de son contrôle budgétaire. Dans ces conditions, le Parlement disposera-t-il à terme des moyens suffisants à l'exercice d'un contrôle budgétaire adapté à l'évaluation de l'efficacité de la dépense publique ?

### Un pouvoir de contrôle budgétaire insuffisamment renforcé

À la suite du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, qui avait constaté l'insuffisance des moyens dont souffrait le Parlement et regretté le caractère embryonnaire des relations qu'il entretenait avec la Cour des comptes, l'Assemblée nationale a créé, le 3 février 1999, une mission d'évaluation et de contrôle au sein de la Commission des finances (43). Coprésidée par un membre de la majorité et de l'opposition et composée de membres de la Commission des finances désignés par les différents groupes politiques, la mission d'évaluation et de contrôle est reconstituée à chaque début de session parlementaire. Elle a incontestablement fourni un travail de qualité avec l'aide de la Cour des comptes qui, sans intervenir dans le déroulement de ses auditions, aide à les préparer et les commente *a posteriori*.

Cependant, la mission d'évaluation et de contrôle ne dispose pas des moyens humains et budgétaires suffisants pour assurer une évaluation de l'ensemble des politiques publiques. Elle s'appuie sur les administrateurs de la Commission des finances et, si elle peut théoriquement recourir à des professionnels de l'évaluation par l'intermédiaire de la commission des finances, elle n'a pas encore usé de cette possibilité, qui de toute façon ne peut être qu'exceptionnelle. Par ailleurs, bien que les rapporteurs pour avis des commissions permanentes ont pu participer aux travaux de mission et si rien n'interdit qu'ils puissent éventuellement être désignés rapporteurs sur les sujets qui les concernent, la mission d'évaluation et de contrôle reste, en pratique, l'organe de la commission des finances. D'autres voies doivent donc être envisagées pour permettre au Parlement de disposer d'une véritable capacité d'évaluation des politiques publiques en vue d'un contrôle efficace de la dépense publique.

Le renforcement des liens institutionnels entre le Parlement et la Cour des comptes pourrait être une première solution s'inspirant du modèle anglais ; la création d'un véritable organe d'évaluation au sein du Parlement, sur le modèle américain, constituerait également une autre possibilité.

Cela étant, il est bien évident que l'accentuation du pouvoir de contrôle budgétaire du Parlement français, dépend, avant toute chose, d'une volonté politique forte des parlementaires. Si la spécificité du Parlement est de pouvoir utiliser l'arme politique, c'est aussi sa faiblesse car précisément c'est celle qu'il ne peut ou ne veut employer. Pourtant, le Parlement ne doit pas oublier qu'il est concurrencé dans ses fonctions de contrôle par des organes qui ont une plus grande crédibilité technique et une plus grande capacité de critique en étant nettement plus indépendants du gouvernement (44).

### L'accentuation souhaitable des liens entre le Parlement et la Cour des comptes

En matière de contrôle de l'efficacité de la dépense publique, l'exemple du Royaume-Uni est particulièrement intéressant. Depuis un certain nombre d'années, une pression constante en faveur de l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique s'est exercée en Grande-Bretagne. L'évaluation des politiques publiques est assurée à la Chambre des communes par une Commission parlementaire de contrôle des comptes publics, qui fait partie des commissions chargées du contrôle du gouvernement et qui travaille en étroite symbiose avec le *National Audit Office*.

Le *National Audit Office* a été créé en 1983 par le *National Audit Act* en vue de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. Cet organe est indépendant des départements ministériels et des organismes publics qu'il doit évaluer sous l'angle de l'économie et de l'efficacité (45). Trois types de rapports sont transmis au Parlement : les *audits de performance*, qui allient contrôle du respect de la légalité et contrôle de la bonne gestion des organismes publics, les *examens spéciaux*, qui sont des études plus courtes destinées à analyser un dysfonctionnement particulier dans un système, et les *évaluations de programmes*, qui cherchent à apprécier dans quelle mesure une organisation ou un programme a atteint ses objectifs, qu'elles ont au préalable aidé à clarifier (46).

Le *National Audit Office* travaille en étroite relation avec le *Committee of public accounts*, Commission des comptes publics, qui fait partie des *Select committees* de la Chambre des communes, lesquels ont pour objet de contrôler l'action du gouvernement et de l'administration ainsi que de gérer l'organisation interne du Parlement (47). Des auditions publiques des responsables du ministère ou de l'organisme contrôlé se déroulent devant la Commission des comptes publics en présence de l'équipe du *National Audit Office* qui a rédigé le rapport (48). À l'issue de ces auditions, un rapport est publié par la Commission des comptes publics composée uniquement de parlementaires. Ce rapport public contient des recommandations de réformes auxquelles le gouvernement a l'obligation de répondre (49). L'intervention préalable du *National Audit Office* permet davantage de faire la distinction entre les objectifs d'une politique qui relève exclusivement du pouvoir politique et du contrôle de l'efficacité des moyens choisis pour les atteindre.

Si la Cour des comptes est, certes, une juridiction financière qui consacre une grande partie de son activité au contrôle de la régularité des opérations écrites dans les comptabilités publiques, elle pratique



sur les collectivités publiques de son ressort des investigations qui s'assimilent à de véritables audits de performance. Sur le modèle britannique, ne serait-il pas envisageable d'accroître son rôle d'évaluation des politiques publiques en la rattachant au Parlement ou plus facilement en mettant davantage ses compétences au service du Parlement par une révision constitutionnelle ?

L'idée est sans doute audacieuse et peu conforme à nos traditions constitutionnelles. Cela étant, en substituant à une logique de moyen une logique de résultat, la nouvelle loi organique marque à l'évidence une étape importante dans la voie de la modernisation des structures politiques et administratives de l'Etat. Or, elle impose désormais au Parlement d'effectuer chaque année ce que les anglo-saxons nomment un *reporting*, c'est-à-dire une réflexion stratégique, par grande fonction, permettant d'examiner les résultats des objectifs assignés l'année précédente aux politiques publiques, les nouveaux objectifs fixés et les moyens requis pour les atteindre.

Si le Parlement a su faire preuve, ces dernières années, d'une réelle volonté en matière de contrôle, dispose-t-il pour autant des moyens nécessaires pour relever ce nouveau défi ? Il ne s'agit plus, en effet, de contrôler pour avoir ensuite la satisfaction d'avoir rempli son devoir. Compte tenu des ambitions affichées par la réforme budgétaire d'août 2001, le contrôle doit devenir un aiguillon de la réforme de l'Etat. Il appelle donc une réponse politique de la part du gouvernement, et en amont un contrôle pertinent du Parlement. Les capacités d'évaluation des politiques publiques du Parlement doivent par conséquent être considérablement renforcées. La loi organique s'y efforce en rétablissant la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour. Elle pourrait encore être accentuée en s'inspirant du modèle britannique.

Il ne faut pas oublier, en effet, que même après la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 la Cour des comptes reste une institution au service de l'exécutif, d'ailleurs rattachée au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, dont dépendait jusqu'en l'an 2000 l'ensemble de ses moyens de fonctionnement. Certes, comme le souligne le rapport public de la Cour pour l'an 2000, elle s'est davantage tournée vers le Parlement au cours de ces dernières années. Cependant, nombre de ses travaux ne sont ni publics, ni transmis au Parlement. En outre, encore récemment elle ne publiait pas son programme de travail qui est largement contraint par ses fonctions juridictionnelles et par l'obligation qui lui est faite de juger annuellement près d'un millier de comptes publics.

Dans ces conditions, l'idée de renforcer les moyens de la Cour des comptes en matière d'évaluation et d'audit budgétaire pour mettre directement à la disposition du Parlement une partie de sa capacité d'expertise pourrait constituer une solution originale permettant aux assemblées parlementaires de relever le défi d'un contrôle budgétaire centré désormais sur l'efficacité de la dépense publique.

Pour ce faire, il conviendrait, bien évidemment, de définir les modalités selon lesquelles la Cour remplirait une mission d'évaluation pour le compte du Parlement et, en particulier, comment serait opéré le partage de son programme de travail entre les deux chambres. Si l'organisation interne de chaque assemblée restait inchangée, il faudrait éviter que seules les commissions des finances puissent lui commander des travaux. Alors que la loi organique relative aux lois de finances accorde une place privilégiée aux commissions des finances des deux assemblées, la Cour devrait pouvoir répondre également à des demandes de concours des rapporteurs pour avis ou plus simplement d'autres parlementaires. Il est évident que pour qu'un tel système fonctionne correctement l'opposition de chaque assemblée devrait également avoir son mot à dire sur le programme de travail de la Cour. A cet égard, il est possible de regretter que la loi organique relative aux lois de finances n'accorde pas une place spécifique à l'opposition en matière de contrôle budgétaire. Les parlementaires seraient-ils parvenus à une maturité suffisante pour qu'un tel « statut » de l'opposition ne soit plus nécessaire... ?

Quoi qu'il en soit, il est bien évident qu'à l'image du fonctionnement de la démocratie britannique, les parlementaires de la majorité et de l'opposition doivent comprendre une fois pour toutes que le contrôle budgétaire ne peut servir à des fins partisans. Comme le souligne le professeur Carcassonne, « dans un parlementarisme moderne, la majorité fera toujours rempart contre ce qui, de la part de l'opposition, pourrait être une espèce de manœuvre pour essayer de mettre le gouvernement en difficulté. A partir du moment où l'on a renoncé à vouloir faire une utilisation partisane des pouvoirs de contrôle, on est en présence de parlementaires qui, comptables politiquement de l'utilisation des fonds publics (suivre l'emploi de la contribution publique », comme dit la Déclaration de 1789), vont essayer non pas de mettre le gouvernement en difficulté, mais de traquer la dépense inutile, la mauvaise gestion ». Si le Parlement français n'est pas familier de ce type de fonctionnement, s'agissant notamment de la qualité de la relation entre la majorité et l'opposition (50), il correspond pourtant à ce que doit être un contrôle budgétaire moderne.

Dans la perspective d'une mise à disposition permanente de la capacité d'évaluation de la Cour au profit des deux chambres, les demandes des parlementaires pourraient être arbitrées par la conférence des présidents de chaque assemblée. Le succès du système britannique repose, en effet, sur sa tradition de bipartisme qui empêche que l'organe de contrôle soit instrumentalisé.

Mais pour permettre au Parlement de renforcer sa capacité d'évaluation des nouvelles missions et



programmes budgétaires, il pourrait être envisagé de doter ou de rattacher au Parlement un organe d'évaluation très puissant sur le modèle du *General Accounting Office* (GAO) américain.

### L'apport incontestable d'un organe parlementaire d'évaluation budgétaire

Le *General Accounting Office* américain fut créé dans un contexte de désorganisation des finances publiques américaines consécutive à la Première Guerre mondiale (51). Dans le cadre d'un ensemble de réformes visant à améliorer la « gouvernance publique », le Congrès adopta en 1921 le *Budget and Accounting Act* déléguant au Président des Etats-Unis la responsabilité de préparer une proposition de budget annuel à partir de laquelle devait s'engager le débat parlementaire. En contrepartie, ce texte transférait la responsabilité du contrôle comptable des dépenses publiques du Département du Trésor à une nouvelle agence rattachée au pouvoir législatif, le *General Accounting Office*.

De réformes en transformations internes multiples, le *General Accounting Office* est devenu au cours de ses quatre-vingts années d'histoire le « chien de garde du Congrès » (52). A grands traits, « les missions du *General Accounting Office* pourraient correspondre à celles qui sont exercées en France non seulement par la Cour des comptes, mais aussi, pour partie, par les corps d'inspection de l'Etat (notamment l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales), par le service du contrôle d'Etat, par les conseillers juridiques des ministères, voire par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, et par le Commissariat général du Plan, entre autres » (53). Inutile de dire que la création d'une telle structure n'est ni envisageable ni forcément souhaitable en France. Cela étant, l'une des missions essentielles du *General Accounting Office* est de favoriser l'*accountability* de l'administration fédérale. Or, c'est sans doute sur ce terrain que l'expérience du *General Accounting Office* pourrait profiter au Parlement français.

Concept essentiel dans la culture anglo-saxonne (54), largement étranger à la culture latine et à notre vision de l'Etat, le concept d'*accountability* trouve pourtant un écho en France dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » de même que dans l'article 15 qui dispose que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Sans véritable équivalent français, la notion d'*accountability* renvoie donc à un principe positif selon lequel l'Etat, et plus généralement les responsables publics, doivent être entièrement et directement au service du public. De ce point de vue, l'apport pratique de la notion d'*accountability* n'apparaît pas immédiatement. Seulement, en conséquence de ce principe les administrations publiques anglo-saxonnes doivent continuellement rendre compte de manière détaillée de leur gestion, afin que les citoyens puissent les contrôler et avoir confiance en elles. La notion d'*accountability* mêle ainsi étroitement les idées de transparence et de responsabilité des décideurs, notions qui sont indissociablement liées tant la mise en jeu de la responsabilité suppose nécessairement une parfaite transparence. Surtout, la notion d'*accountability* implique une logique coût/efficacité de la dépense publique. L'évaluation des politiques publiques devient dès lors un enjeu stratégique pour piloter efficacement la dépense publique. C'est la raison pour laquelle, le *General Accounting Office* consacre, à la demande du Congrès, une partie de ses activités à l'élaboration de rapports d'évaluation extrêmement variés tant par les méthodes employées (évaluations *ex ante* de programmes proposés ou adoptés par le Congrès, évaluations de politiques publiques en cours, évaluations de politiques publiques *ex post*, voire évaluations des évaluations conduites par les départements ministériels) que par les sujets traités (programmes d'armement, politique de lutte contre la drogue, prestations sociales en faveur de telles ou telles catégories sociales...) (55). En soulignant les effets des politiques publiques, en effectuant des recommandations et en proposant des solutions alternatives, ces rapports d'évaluation ont conduit à des inflexions majeures s'agissant par exemple du développement des programmes d'aide aux jeunes sans domicile fixe ou de l'arrêt de certains programmes militaires trop coûteux.


En tant que premier contrôleur de la dépense publique et compte tenu de la logique de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le Parlement aurait sans doute tout intérêt à disposer d'une structure solide et spécialisée capable de l'épauler dans ce qui va désormais constituer sa tâche essentielle - le contrôle budgétaire - à propos de laquelle il sera particulièrement attendu.


Certes l'expérience de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (56) a malheureusement démontré l'impossibilité d'assurer le fonctionnement d'un organe commun aux deux chambres du Parlement (57). Il est vrai que comme l'affirme M. Dominati, député, Président de la mission d'information commune sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale (58), « l'Office aurait pu fonctionner si ceux qui en avaient la responsabilité (...) avaient voulu le faire fonctionner. Ceux qui exerçaient la responsabilité la plus éminente ne le souhaitaient pas pour des raisons politiques ». A cet égard, l'une des raisons évidentes de l'échec de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques réside dans son manque d'indépendance vis-à-vis des groupes politiques du Parlement. Etait-il possible, par ailleurs, de créer une institution spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques, qui puisse réellement fournir des données pertinentes en matière budgétaire, sans la doter d'un recrutement diversifié de haut niveau, d'un accès



quasi illimité à l'information détenue par les administrations publiques, d'une transparence méthodologique et d'un formalisme des protocoles de saisine et de diffusion qui préservent notamment les droits de l'opposition ? C'est pourtant à ce prix qu'une institution dédiée à l'évaluation des politiques publiques peut acquérir la crédibilité nécessaire à l'efficacité de ses évaluations. Cela étant, compte tenu notamment de l'expérience passée de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques la création, sur le modèle américain, d'un véritable organe d'évaluation budgétaire, bien souhaitable, n'apparaît pas actuellement des plus probable.

Il peut même être soutenu qu'il n'entre pas dans le rôle du Parlement de concurrencer l'action des corps d'inspection ou de la Cour des comptes, car la nature de son contrôle est par essence politique. Par ailleurs, avec le renforcement du rôle des commissions des finances, la création de la Mission d'évaluation et de contrôle et la redéfinition des liens entre le Parlement et la Cour des comptes, la capacité d'analyse budgétaire du Parlement peut sembler déjà largement suffisante. Il n'en demeure pas moins qu'à l'avenir pour affirmer le rôle du Parlement en matière financière, la création d'un nouvel organe d'évaluation budgétaire pourrait constituer un atout indispensable.



Quoi qu'il en soit, avec ou sans structure nouvelle, pour utiliser efficacement l'avalanche d'informations budgétaires que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 a accentuée, le Parlement français devra professionnaliser son activité de contrôle, voire probablement recruter, à l'image de ses homologues occidentaux, du personnel spécialisé dans les technologies de l'information. Sur ce point, l'étude du fonctionnement des Parlements occidentaux démontre une tendance marquée à l'accroissement des effectifs des agents qui travaillent pour les commissions permanentes, afin d'analyser le grand volume d'informations communiquées et d'aider les parlementaires à examiner les propositions de l'exécutif. L'évaluation des politiques menées nécessite également l'emploi d'un personnel conséquent. Or, si l'accroissement des effectifs employés par les Parlements n'est pas limité aux activités budgétaires, c'est pourtant dans ce domaine que les changements les plus spectaculaires se produisent. Un nombre croissant de Parlements en viennent, en effet, à considérer qu'ils ne peuvent donner un avis indépendant sur le budget s'ils ne disposent pas de personnel spécialisé pour les aider dans cette tâche. Or, la question pour ces Parlements n'est pas tant de savoir s'il faut créer un poste ici ou là, mais bien davantage de mettre en place un organisme budgétaire parlementaire distinct. Force est de constater que sur ce point, le Congrès des Etats-Unis avec non seulement le *General Accounting Office*, mais encore le *Congressional Budget Office* (CBO)  (59) est souvent pris pour modèle.

Il va de soi que c'est désormais aux parlementaires de faire preuve de maturité dans l'exercice de leur mission de contrôle et de s'affranchir de leurs réflexes systématiquement partisans. Le fait majoritaire « n'est pas propre à la France. Il fonctionne souvent avec au moins autant de rigueur en Grande-Bretagne ou en Espagne, et il existe également en Allemagne, même si le cas est un peu différent, compte tenu de la tradition consensuelle. (...) Simplement, il y a un moment où l'on change de registre, ou l'on s'adresse à un autre type d'exercice et où, naturellement, la manière dont on le conduit va varier ». Or, « la classe politique française [n'a] pas réussi à trouver jusqu'ici un juste équilibre entre les exigences raisonnables de discipline majoritaire et la nécessité impérieuse pour le Parlement de remplir son rôle, d'assumer les pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus, et de les assumer d'ailleurs dans l'intérêt même du gouvernement »  (60).

#### Mots clés :

**FINANCE ET FISCALITE** \* Finances publiques \* LOLF

**POUVOIRS PUBLICS** \* Parlement \* Pouvoir du Parlement

(1) Sur la genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (JO 2 août, p. 12480), V. R. Hertzog, Une grande première : la réforme du droit budgétaire de l'Etat par le Parlement, RF fin. publ., n° 73, 2001, p. 7 ; D. Hochedez, La genèse de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : un processus parlementaire exemplaire, RF fin. publ., n° 76, 2001, p. 51 ; L. Tallineau, Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, RFFP, n° 73, 2001, p. 19. Sur la loi organique, elle-même, V. l'ensemble du n° 76 de la *Revue française de finances publiques* consacré à La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, nov. 2001 ; M. Bouvier, La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, AJDA 2001, p. 876  ; L. Tallineau, La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, RFDA 2001, p. 1205 .

(2) A l'image de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, dessine sans doute « l'horizon du nouveau droit budgétaire national pour longtemps, parce qu'on n'imagine pas que la conjoncture politique miraculeuse, qui a permis son adoption puisse se reproduire dans un avenir proche » (R. Hertzog, Les pouvoirs financiers du Parlement, RD publ., n° spécial 1/2, 2002, p. 299). Toutefois, il faut convenir avec le professeur Hertzog, qu'un « tabou est tombé, celui de l'incapacité du Parlement à réformer le droit budgétaire » (*op. cit.* p. 300). Dans ces conditions et compte tenu des nécessaires



## La commission des finances : du contrôle à l'évaluation

Jean-Pierre CAMBY

Conseiller des services de l'Assemblée nationale

### RÉSUMÉ

La révision de la Constitution en 2008, et la loi organique de 2009, dans la continuation de la LOLF, assignent au contrôle budgétaire un plein rôle d'évaluation. Les commissions des finances de chaque assemblée sont les principaux vecteurs de cette évolution, qui requiert un contrôle plus suivi et des méthodes renouvelées, mais aussi une meilleure répercussion de ces travaux.

*According to the french Constitution, modified in 2008, and the organic law about the vote of budget of 2009, the parliamentary control of budget must become a full evaluation, more complete, involving new methods. The finance committees in each assembly, and a new organisation in the national Assembly ("CEC"), are mainly implicated in this evolution.*

Si les changements d'appellation ont une portée concrète, au-delà de la recherche de modernité, quelle est celle de la mention faite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'article 24 de la Constitution, selon laquelle le Parlement « évalue les politiques publiques » ? Cette nouveauté s'est d'ailleurs accompagnée, l'année suivante, d'un changement de la dénomination de la commission des finances de l'Assemblée, qui a « perdu » le plan mais a « gagné » le contrôle budgétaire (Règlement de l'Assemblée nationale, article 36). La LOLF en introduisant les notions de « performance », mesurée au moyen d'indicateurs, ciblée par des objectifs, et d'« évaluation » à l'article 57 avait fait entrer ces notions non seulement dans la vie parlementaire mais aussi dans la gestion publique : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ». La loi organique du 15 avril 2009 reprend cette notion en détaillant le contenu des études d'impact applicable aux lois ordinaires. Ces études comportent « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue » et « l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ». Cette fréquence dans la répétition du terme ne peut être le fruit du hasard. La mention des commissions des finances dans le texte organique affirme qu'elles jouent un rôle central en matière d'évaluation.

Évaluer n'est donc pas seulement contrôler au sens strict du terme. Le contrôle parlementaire des dépenses publiques est aujourd'hui constitué de trois strates : vérification de la légalité de la dépense, c'est-à-dire de sa conformité à l'autorisation budgétaire votée, appréciation de l'opportunité de la dépense ou de la dépense fiscale, évaluation de l'adéquation des crédits à une politique publique identifiée et à ses résultats. On passe ainsi d'un simple contrôle de régularité juridique à un contrôle d'opportunité, et, enfin, à une évaluation exhaustive des politiques publiques.

Ainsi présentée, l'évaluation est une notion en apparence simple : elle consiste à porter un jugement, global mais précis, sur l'efficacité des moyens publics mis en œuvre au regard des objectifs poursuivis : efficacité, efficience, opportunité peuvent en théorie être distinguées, mais sont en pratique mêlées dans une appréciation d'ensemble, impliquant d'identifier des dysfonctionnements et, donc, de pouvoir les corriger. Mais, au-delà, le passage du contrôle à l'évaluation pose deux problèmes. Le premier est théorique, mais il est tout l'enjeu de la LOLF : peut-on quantifier des éléments autres que le coût d'un service ? Les notions de profit, de valeur ajoutée, de bénéfice, ne sont pas transposables à l'action publique, d'où le débat sur les indicateurs de performance : si ceux-ci peuvent appréhender des notions quantifiées : le temps – délais de jugement, durée des embouteillages – la dépense, le fonctionnement matériel d'un bien à disposition du public, les conditions d'accueil des administrés, etc. il est parfois plus difficile de mettre en corrélation de tels éléments avec les résultats atteints : pour un magistrat la durée d'une instance n'est jamais une durée moyenne ; l'évolution du nombre d'interpellations, la proportion de contrôles d'alcoolémie positifs ou le nombre de gardes à vue peuvent être interprétés dans deux sens totalement différents. Le succès d'une autorité administrative ne se mesure pas aux sanctions qu'elle édicte, mais à la régulation d'ensemble qu'elle assure, etc. Ce débat a naturellement conduit à éliminer les seuls indicateurs de coût pour établir une corrélation entre une dépense et un résultat. La LOLF a ainsi permis d'inscrire la performance comme finalité de l'action publique. Les objectifs sont



l'un des éléments essentiels d'appréciation de celle-ci. La logique de la loi de finances est ainsi inversée, et se trouve modifiée: il ne s'agit pas seulement d'autoriser la dépense, et donc de la contrôler, il s'agit de définir les moyens mis en regard des priorités de l'action publique, donc d'évaluer celle-ci. On a beaucoup parlé de révolution « culturelle », voire « copernicienne » des finances publiques. C'est bien à un changement profond que l'évaluation budgétaire appelle: la loi de finances devient le cadre privilégié de détermination de l'action publique.

Le second débat porte sur les procédures et les moyens du contrôle: la démarche d'évaluation est distincte d'un contrôle juridictionnel ou financier, et le Parlement est sans doute mieux placé que d'autres administrations, institutions ou juridictions pour procéder à une telle démarche, parce qu'il ne connaît que des citoyens et non des requérants, des usagers ou des administrés. Or, le constat généralement dressé en matière de contrôle parlementaire est volontiers critique et affiche le sentiment d'une imperfection, que l'on attribue souvent à un manque de moyens. Un témoignage de ce jugement se trouve par exemple dans le rapport de la commission Balladur en 2007: « La singularité française tient à ce que, là où les parlements étrangers se sont dotés d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de l'action du Gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations. Fort de ce constat, unanimement partagé par les personnalités qu'il a auditionnées, le Comité s'est attaché à définir les voies et moyens d'un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne » (1). Ce type d'appréciation est fréquent: plus encore que les imperfections – réelles ou supposées – qui s'attachent au vote de la loi, le contrôle parlementaire serait inadapté ou de trop faible portée. Comment, dès lors, permettre le développement d'une véritable évaluation parlementaire ?

Ce sont, dans les deux assemblées, les commissions des finances qui sont les premières structures appelées à évaluer les politiques publiques. Dénoncées sous la Troisième République comme « Chambre dans la Chambre... énorme supériorité d'une quasi-permanence... organe des intérêts menacés par certaines mesures... » (2), les commissions des finances sont souvent perçues comme des entités structurées, puissantes et dont l'activité de contrôle est permanente et s'étend à toutes les sphères de l'activité gouvernementale. Au contraire, leurs membres se plaignent souvent des risques de chevauchement de compétences que font peser les textes autres que les lois de finances sur les pouvoirs de la commission, d'où un débat récurrent sur l'exclusivité de la compétence fiscale, dont la matière pourrait être réservée à ces lois.

Dès l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place étaient attribués aux rapporteurs spéciaux. Le texte de 1958 a été étendu, par l'article 119 de la loi de finances pour 2006, au président et au rapporteur général. Depuis 2007, la présidence de la commission des finances à l'Assemblée est confiée, à un membre de l'opposition, qui dispose donc de ces pouvoirs; cette évolution est inscrite dans le Règlement en 2009, confirmant que l'évaluation ne saurait être un monopole de la majorité. La LOLF réaffirme par ailleurs la compétence de la commission en matière de contrôle budgétaire, mais aussi, par exemple, l'existence des questionnaires budgétaires. Cette spécificité des commissions des finances répond aux besoins du contrôle « classique »: légalité et opportunité de la dépense, renforcé par la LOLF qui affirme aussi les pouvoirs d'audition et l'apport, fondamental, de la Cour des comptes. Tout est donc fait pour que les rapporteurs spéciaux disposent des moyens d'exercer ce contrôle.

Au-delà du principe budgétaire de spécialité des crédits, qui trouve sa traduction dans les rapporteurs spéciaux, 49 à l'Assemblée, tous les commissaires aux finances au Sénat, le contrôle des finances publiques s'est en outre organisé autour de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) mise en place à l'Assemblée, dont l'existence, empirique, a été confirmée par l'article 57 de la LOLF, de rapports spéciaux plus ponctuels, la loi organique ayant été modifiée à cet effet en 2005, ou de simples rapports d'information. Sous la rubrique générale des rapports des commissions des finances – entendue comme tout ce qui n'est pas directement lié à l'activité législative – sont traités des sujets très différents les uns des autres. Entre le 11 juillet 2007 et le 10 juin 2010, la commission de l'Assemblée a ainsi publié plus de cinquante rapports sur les thèmes les plus divers: réforme du ministère des affaires étrangères, gestion du Louvre, efficacité de la politique de sécurité routière, etc. Si la liste d'ensemble paraît hétérogène, on peut cependant relever cinq données:

- la constance des thèmes: le crédit d'impôt recherche, les moyens des universités, les niches fiscales, la gestion immobilière de l'État, sont des sujets récurrents,
- l'actualisation due à la crise économique: paradis fiscaux, régulation financière internationale,
- la continuité de l'activité de la MEC, qui produit trois ou quatre rapports par an,
- la recherche de consensualisme: lorsqu'ils n'ont pas pour auteur le Président, le rapporteur général ou un rapporteur spécial, ces rapports sont souvent cosignés par deux parlementaires de tendance politique opposée, cette configuration étant par exemple systématique à la MEC,



- la volonté d'assurer un suivi des travaux selon une périodicité distincte du rythme des lois de finances, sur des thèmes qui d'ailleurs ne recoupent pas nécessairement le débat budgétaire proprement dit: politique du spectacle vivant, droit individuel à la formation ou tarifs de la SNCF n'ont qu'un faible impact budgétaire, voire aucune connotation budgétaire, mais elles intéressent les finances publiques au sens large et marquent bien une volonté d'évaluation.

Et pourtant, ni le pouvoir classique des rapporteurs, ni celui des missions ne paraissent pleinement répondre au souci d'évaluer. Sans doute est-ce lié au sentiment d'une trop forte dilution du contrôle, qui passe ainsi souvent inaperçu. La création du comité d'évaluation et de contrôle (CEC) à l'Assemblée marque donc la volonté de répondre à l'affirmation constitutionnelle de 2008. Pour autant, si cet organisme coordonne les initiatives désormais inscrites dans la semaine de contrôle, il conduit aussi lui-même des travaux d'évaluation. Sur ce point, sa compétence a été précisée par le Conseil constitutionnel, lequel a évité qu'elle porte atteinte à celle des commissions des finances. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, dans la décision du 25 juin 2009 en s'appuyant sur les dispositions organiques pertinentes (article 57 de la LOLF et article LO 111-9 du Code de la sécurité sociale): « sont exclus du champ de compétence du comité le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques et aux finances de la sécurité sociale », ce qui conduit le CEC à traiter de sujets dits « transversaux », sans empiéter sur la compétence de ces commissions permanentes. Cette décision, pour strictement respecter la hiérarchie des normes, aboutit à garantir les champs respectifs de compétences du CEC - l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée vise donc des « politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente » - et ceux des commissions permanentes traitant spécifiquement des finances et des affaires sociales, dont les pouvoirs sont définis dans la hiérarchie des normes au niveau organique depuis 2001, même si la compétence de la loi de finances, de financement de la sécurité sociale ou ordinaire subsiste en la matière.

Si les moyens, donc, ne manquent pas, on peut s'interroger sur les résultats du contrôle parlementaire. Deux difficultés sont donc souvent citées.

La première tient à la complexité de l'évaluation. Pour s'en tenir à la seule loi de finances, on compte, outre la mission « pouvoirs publics », 31 missions à programmes dans le budget général, 2 budgets annexes, 15 comptes spéciaux. Ces unités de vote représentent, pour le budget général, 124 programmes, 419 objectifs, 891 indicateurs. Les indicateurs d'efficacité représentent 48 % du total, ceux qui appréhendent la qualité du service public 19 %, et les indicateurs d'efficience - destinés au contribuable - 33 %. Comment parvenir à une évaluation dans un ensemble aussi diversifié? Les documents présentés à l'appui des votes, principalement les PAP et les RAP font une présentation dynamique des dépenses et des indicateurs. Mais il reste que l'évaluation nécessite sans doute plus de technicité que l'ancienne structure en chapitres. L'évaluation pose donc un problème récurrent: celui du recours à des expertises spécialisées. Le Parlement doit compter sur ses propres forces: ses experts, affirme le Conseil constitutionnel, ne peuvent dépendre de l'exécutif, séparation des pouvoirs oblige (n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, c. 61). Outre l'apport de plus en plus manifeste de la Cour des comptes, existe la possibilité de mobiliser des expertises indépendantes, possibilité utilisée par le CEC. Mais les dépenses publiques entrent malaisément dans le cadre d'audits comme ceux d'une entreprise que ces experts sont habitués à conduire: derrière la dépense, il y a naturellement un service public, et des priorités politiques. Alors qu'une entreprise ne poursuit qu'un seul but, la croissance ou au moins la pérennité de ses activités, l'État, même dans ses missions régaliennes, en poursuit nécessairement plusieurs, même s'ils concourent au même intérêt général.

La seconde difficulté tient aux suites des évaluations. Il est, certes, des cas, emblématiques, dans lesquels le contrôle est un aiguillon. En 2009, les travaux du Sénat sur l'Office national des forêts ou l'Agence française de l'adoption sont de bons exemples. Comment ne pas citer également la MEC sur les implantations immobilières de l'État (3) qui a donné lieu à une réorganisation de France domaines ou imposé l'existence de loyers budgétaires, donc une analyse du coût réel de ces implantations, dont le Conseil constitutionnel a ensuite pu rappeler que l'inscription budgétaire était satisfaisante au regard de l'exigence de sincérité (n° 2009-685 DC du 6 août 2009, loi de règlement 2008)? Ces cas demeurent rares: ils nécessitent un véritable suivi de la part du ou des parlementaires qui s'y attachent.

Mais d'une manière générale, on peut souligner que l'évaluation est en outre souvent confrontée à des obstacles dans sa réception par le gouvernement, et souvent par une faible attention des médias, plus préoccupés d'événementiel que d'un travail parlementaire de long terme.

La réticence du gouvernement peut ainsi porter sur les suites qu'il entend donner aux travaux de contrôle achevés: la question qui se pose très fréquemment aux missions d'information, à la MEC, à la MECSS, et qui se posera au CEC, sera de savoir comment le gouvernement entend répercuter les conclusions du contrôle. Notons que cette question n'est pas propre au Parlement et se pose aussi bien pour d'autres institutions ou organismes, par exemple au sujet du rapport annuel de la Cour des comptes, des rapports du Conseil économique social et environnemental, du Conseil



décision du 25 juin 2009 au sujet du CEC: « les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement ». C'est bien là un des problèmes fondamentaux: les résultats du contrôle parlementaire n'ont pas de portée impérative. Si les lois organiques financières ont pu prévoir une notification d'observations assorties d'un délai de réponse, ce n'est qu'en vertu d'une interprétation large de l'habilitation conférée par la Constitution à ces lois, et suscitant d'ailleurs une pratique très limitée, voire inexistante. D'une manière générale, on est loin de la situation britannique, dans laquelle le gouvernement doit répondre aux observations du Public Accounts Committee (4).

La révision de 2008 a donné une impulsion supplémentaire aux commissions parlementaires, et affirme le rôle de l'opposition, laquelle a obtenu, outre la présidence de la commission des finances, un droit de tirage quant aux thèmes du comité d'évaluation et de contrôle, dans le respect de son champ de compétences, et dispose d'un nombre important de rapports spéciaux. Les moyens d'action, et l'information, déjà très importants avant 2008, ont été renforcés. Reste que l'évaluation suppose du temps immédiat – qui manque souvent à l'exercice des mandats politiques, et du temps différé – par rapport au vote de la loi – donc une action à long terme, à l'opposé de la rapidité que requiert l'action politique. Et pourtant, le mandat parlementaire a ceci de particulier qu'il permet, parce qu'il confronte en permanence l'élu aux citoyens, de mesurer concrètement l'efficacité des politiques publiques. Les commissions des finances, par nature, permettent cette évaluation au plan budgétaire. Elle est appelée à sortir du cadre de la confrontation, qui est souvent la seule image que les citoyens retiennent du Parlement, pour entrer dans celui du moyen ou du long terme. Reste au Parlement à en faire sa méthode de travail courante. Reste à l'exécutif, et surtout à l'administration, à en accepter le développement, pour que le contrôle des commissions des finances n'apparaisse ni intrus, ni extraordinaire, mais nécessaire, et que l'évaluation entre dans les mœurs. L'enjeu de la LOLF n'était-il pas, aussi, de changer les mentalités? L'enjeu de l'évaluation n'est-il pas de fournir au Parlement, donc au citoyen, les voies et moyens pour mesurer ce changement?

1 (1) *Comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*, La Documentation française, 29 octobre 2007, p. 51.

2 (2) J. BARTHELEMY, « Le procès de la commission des finances », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933.

3 (3) 4 juin 2008.

4 (4) V. par exemple Ph. SÉGUIN: *Le Monde*, 27 mai 2008.



## Finances publiques - Les commissions des finances

### Les commissions des finances et la Cour des comptes

**Didier MIGAUD**

Premier Président de la Cour des comptes

#### RÉSUMÉ

Le profond changement du paysage des finances publiques depuis une dizaine d'années a considérablement renforcé la collaboration entre la Cour des comptes et les commissions des finances. Ce partenariat, nourri des nombreux rapports que la Cour remet à ces commissions chaque année, constitue aujourd'hui le cœur du modèle français de contrôle des finances de l'État.

*The profound alteration of the structure of public finance in the course of the past decade has considerably reinforced the collaboration between the Court of Accountants and the Finance Commissions. Nourished by the numerous studies and reports that the Court transmits to these commissions every year, this partnership now constitutes the heart of the French model in the field of state finance control.*

Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont aujourd'hui les partenaires privilégiés de la Cour des comptes dans l'exercice de ses missions constitutionnelles d'assistance du Parlement pour le contrôle et le suivi de l'exécution des lois de finances et pour l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. La Cour des comptes est, dans le cadre formel des rapports obligatoires, des auditions et des communications autant que dans un cadre informel, en relation permanente avec ces deux commissions. Ce n'était pas le cas il y a vingt ans. Il était alors peu fréquent qu'un magistrat de la Cour des comptes se déplace dans les assemblées parlementaires, hormis lors de la remise du Rapport public annuel, tandis qu'aujourd'hui, le contact est permanent. Il s'agit d'un progrès indéniable, qui est lié au profond changement du paysage des finances publiques en France depuis le tournant du siècle.

Il est à ce titre instructif de comparer le nombre de documents et rapports transmis par la Cour aux commissions des finances entre le milieu des années 1990 et aujourd'hui.

En 2010, la Cour a réalisé treize rapports à la demande des commissions des finances, possibilité ouverte par l'article 58-2 de la LOLF, en plus des quatre rapports rendus obligatoires par cette même loi organique qui portent sur la situation et les perspectives des finances publiques, sur l'exécution du budget de l'État,



sur la certification des comptes de l'État ainsi que sur les décrets d'avance. Les sujets, variés, vont de « la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française » au « Centre des monuments nationaux » en passant par « la soutenabilité de la dette de la RATP ». Chaque fois, ces rapports, réalisés dans un délai de huit mois, sont remis et présentés devant la commission des finances, soit par le Premier président, soit par le président de la chambre qui a produit le rapport, naturellement entouré de l'équipe du rapport.

S'ajoutent à ces rapports les référés, obligatoirement transmis aux commissions des finances, que la Cour adresse aux ministres, d'ordinaire entre 30 et 40 par an, ainsi que les réponses aux questionnaires que ces mêmes commissions envoient à la Cour sur le projet de loi de règlement, sans oublier l'autre forme d'assistance que prévoit l'article 58-1 de la LOLF, rarement utilisée. Au total, ce sont donc une soixantaine de documents que la Cour transmet chaque année aux commissions des finances, témoignage fiable de l'intensité de nos relations de travail. La Cour estime que ces dernières années, entre 35 % et 45 % de son activité est consacrée à l'information des commissions des finances.

Si l'on inclut aussi les travaux destinés aux commissions des affaires sociales, qui comprennent le rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, le rapport de certification des comptes du régime général et les rapports au titre de l'article L. 132-3-1 du Code des juridictions financières (quatre en 2010), la contribution totale à l'information du Parlement constitue entre 50 et 60 % de l'activité de la Cour.

Pour comparaison, en 1995, la transmission des référés était facultative, tandis que l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoyait simplement la transmission du rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et celle d'une déclaration générale de conformité. Enfin, il faut signaler que la Cour, à son initiative tout d'abord puis conformément à la LOLF, remet depuis 1996 au Parlement et au gouvernement un rapport dit préliminaire sur la situation des finances publiques.

Ces chiffres permettent de mesurer, ne serait-ce que quantitativement, le chemin parcouru, qui est considérable. Les commissions des finances et la Cour des comptes forment aujourd'hui un partenariat qui est au cœur du contrôle des finances et des dépenses de l'État tel que redéfini par la LOLF.

Mon parcours personnel est intimement mêlé à cette évolution, puisqu'en 1997 je devenais rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, que j'ai présidée par la suite de 2007 à 2010. Les liens personnels ne sont pas rares entre le Parlement et la Cour. Deux de mes prédécesseurs, François Barbé-Marbois, le premier des Premiers présidents (1807-1824), et Philippe Séguin, mon prédécesseur, avaient présidé une assemblée parlementaire avant de devenir premiers présidents de la Cour des comptes. La Cour, en plus de deux cents ans d'histoire, a été souvent présidée par un parlementaire<sup>(1)</sup>, et continué d'en accueillir, le plus récent étant Alain Lambert, ancien président de la commission des finances du Sénat. Je suis cependant le premier à prendre la tête de la Cour après avoir présidé une commission des finances.



Pendant ces années, j'ai eu la chance d'être au cœur de ce processus de restructuration des finances publiques autour des principes de transparence, de contrôle et de responsabilité. Si bien qu'aujourd'hui, je peux porter sur la question des relations entre les commissions des finances et la Cour des comptes un double regard d'acteur, toujours sensible à la transparence et au contrôle de la dépense publique. Ma conviction profonde a toujours été que les commissions des finances et la Cour des comptes, chacune à leur place et dans des rôles différents, partageaient la même mission hautement démocratique de suivi et de contrôle des finances de l'État.

Historiquement, le modèle français repose sur l'existence d'un organe de contrôle externe indépendant, sous la forme d'une juridiction. Son indépendance associée aux procédures internes propre à cette juridiction financière renforce son impartialité : ce qui fait la force et l'utilité de la Cour des comptes, c'est de se situer à équidistance de l'exécutif et du législatif, et d'être composée de magistrats indépendants qui pratiquent la collégialité et la contradiction. C'est d'ailleurs l'intérêt du Parlement que de pouvoir compter sur la production impartiale d'une institution indépendante dans l'exercice de ses propres pouvoirs de contrôle.

La tendance des années récentes a été de tisser des relations étroites et permanentes entre les deux, afin de mieux utiliser l'expertise de la Cour au service du contrôle démocratique des finances de l'État exercé par les commissions des finances. Les relations de confiance actuelles me paraissent constitutives d'un modèle institutionnel qui est propre à notre pays, qui porte ses fruits et démontre sa vigueur, rapport après rapport, loi de finances après loi de finances. Renforcer le lien entre les commissions des finances et la Cour des comptes participe du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, qui était l'un des objectifs principaux de la LOLF. Au fond, c'est le modèle français de contrôle financier et budgétaire de l'exécutif qui a été consolidé depuis la fin des années 1990, et qui continuera je le souhaite de se renforcer, par exemple avec les nouvelles missions d'évaluation de la Cour.

L'affirmation progressive de ce modèle s'est avant tout appuyée sur les nouvelles règles issues de la LOLF, pour aboutir à une forme de coopération de plus en plus efficace entre la Cour et les commissions de finance.

\* \* \*

L'un de mes premiers souvenirs marquants dans mes fonctions de rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée Nationale est ma rencontre avec Pierre Joxe, alors Premier Président de la Cour des comptes, en 1997. Avec la force habituelle de ses convictions, il tenait à ce que les commissions des finances utilisent davantage les travaux de la Cour et travaillent davantage en synergie. Sa non moins inhabituelle impatience s'accommodait mal du faible avancement des travaux en ce sens. Malgré plusieurs tentatives précédentes, il n'était pas parvenu à persuader les acteurs parlementaires de s'engager dans cette voie. Aussi me proposa-t-il un déplacement au Royaume-Uni afin de faire mieux connaître aux représentants des commissions des finances ce que l'on appelle le « modèle de Westminster », c'est-à-dire



l'organisation du **contrôle des finances** Outre-manche. Ce modèle, reposant sur un « National Audit Office » (NAO) attaché à la Chambre des communes, est certes différent du nôtre mais sa découverte avait essentiellement pour objectif de nous faire prendre conscience de l'intérêt de consacrer davantage de temps au **contrôle**, de prévoir des modalités de mise en œuvre dépassant les clivages politiques et de s'appuyer sur les travaux d'une institution supérieure de **contrôle**.

Cette première étape a précédé la constitution en 1998 d'un groupe de travail sur le **contrôle** parlementaire et l'efficacité de la dépense publique présidé par le président de l'Assemblée nationale d'alors, M. Laurent Fabius, et dont j'étais le rapporteur. Ses conclusions ont été à l'origine directe de la LOLF. Suivant les recommandations de ce groupe de travail, la commission des **finances** de l'Assemblée nationale a mis en place en février 1999, sur le modèle du Public Accounts Committee de la Chambre des communes, la Mission d'évaluation et de **contrôle** (MEC). Sa collaboration avec la Cour des comptes marque le véritable début du nouvel âge des relations entre la Cour et les commissions des **finances**. En consultant au préalable la Cour des comptes, la MEC, dont le choix des thèmes étudiés relève du bureau de la commission des **finances**, assure une bonne complémentarité des **contrôles** envisagés par la Cour et par la commission des **finances**.

Vint ensuite la LOLF, déjà largement décrite et commentée, qui fut l'élément décisif. Son adoption, selon le mot de Pierre Joxe dans cette même revue, tient sans doute à une certaine « conjonction astrale »<sup>(2)</sup>. Au sein d'un chapitre consacré spécifiquement au **contrôle**, elle encadre, par les procédures de l'article 58, la collaboration de la Cour et des commissions des **finances**. Les sénateurs avaient même prévu de soumettre pour avis le programme de **contrôle** de la Cour des comptes aux commissions des **finances** du Parlement. Cette disposition a été jugée contraire au principe d'indépendance de la Cour des comptes par le Conseil constitutionnel dans son avis du 25 juillet 2001. C'est dans ce célèbre avis que le Conseil constitutionnel consacre la position de la Cour des comptes comme étant équidistante du Parlement et du Gouvernement. Ce principe, reflet de la particularité institutionnelle française, n'empêche en aucun cas les commissions des **finances** et la Cour de collaborer de manière fructueuse, notamment dans le cadre actuel de l'article 58 de la LOLF.

L'obligation de certification des comptes de l'État créée par la LOLF a été étendue en 2005 aux comptes du régime général de la sécurité sociale par la loi organique sur les lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS). La mission de certification s'ajoute ainsi à celle de **contrôle** et de suivi de l'**exécution des lois de financement de la sécurité sociale**, qui donne lieu depuis 1995 à la remise aux commissions des affaires sociales d'un rapport annuel.

La dernière évolution, qui n'est pas encore achevée, date de l'été 2008. Le rôle institutionnel de la Cour des comptes est précisé et consacré à l'article 47-2 de la Constitution : « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le **contrôle** de l'action du Gouvernement. Elle 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. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

Tout au long de la longue transformation des finances publiques de notre pays, de la fin des années 1990 à nos jours, les commissions des finances et la Cour des comptes ont, en s'appuyant sur la nouvelle constitution financière de l'État, jeté les bases d'un partenariat efficace et précieux pour la démocratie. Ce dernier a vocation à être encore renforcé et approfondi.

\* \* \*

Dans ce partenariat privilégié, l'élément le plus nouveau et le plus original est, aux termes de l'article 58-2 de la LOLF, l'obligation incombant à la Cour de réaliser, dans un délai de huit mois, « toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle ».

Dans les faits, les sujets d'enquête confiés aux services de la Cour sont choisis au cours du dernier trimestre de l'année au terme d'un dialogue entre les bureaux des commissions des finances et le Premier président secondé par le rapporteur général de la Cour, en tenant compte de la programmation des contrôles de l'année suivante, de l'urgence des sujets et des rapporteurs disponibles.

Pour la Cour, satisfaire à ces demandes d'enquête des commissions des finances est un prolongement naturel de la mission constitutionnelle d'information des citoyens, par le truchement de leurs représentants. Ces demandes d'enquête se situent à un niveau relativement constant (entre quatre et six demandes par commission et par an), et représentent environ 5 % de l'activité de la Cour des comptes en 2010.

Une fois le rapport prêt à être remis, les commissions des finances organisent une audition, qui se tient parfois en présence de l'organisme audité, au cours de laquelle la Cour présente les conclusions du rapport. Il appartient à la commission de décider de la publication du rapport. La pratique habituelle est de publier, sur le site Internet de l'assemblée concernée, le rapport dans la version remise par la Cour, soit en tant qu'annexe aux travaux de la commission, soit comme communication à part entière. Ainsi, sur les treize rapports remis par la Cour aux commissions des finances au second semestre 2010, neuf ont à ce jour été publiés. Il est très vraisemblable qu'à court terme, ils le seront tous.

Pour la Cour, la multiplication des occasions de venir s'exprimer devant les élus nationaux, parfois lors d'auditions publiques, offre la possibilité de toujours mieux mettre en valeur ses travaux et ses conclusions, au-delà du seul rapport public annuel et des rapports obligatoires.

Les liens entre les commissions des finances et la Cour se sont resserrés depuis la mise en œuvre de la LOLF, qui fixe un cadre de coopération à la fois complet et souple pour permettre sur certains sujets une stratégie partagée de contrôle. La voix de la Cour, par l'intermédiaire des rapports obligatoires annexés



aux lois de finances et des enquêtes « 58-2 », en est aujourd'hui plus forte et mieux entendue, comme l'a montré la réception du rapport sur l'évaluation du plan de relance de l'économie. Il faut enfin souligner que depuis 2007, les commissions des finances peuvent désormais obtenir les rapports d'observations définitives de tous les contrôles de la Cour, ce qui donne à ces commissions un accès quasi-total aux productions de la Cour.

Les évolutions qui se dessinent doivent à mon sens encore renforcer ce partenariat avec les nouvelles missions d'évaluation de la Cour que plusieurs dispositions législatives viendront bientôt préciser.

\* \* \*

Sans remettre en cause ce partenariat privilégié avec les commissions des finances et des affaires sociales pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et les questions relatives aux finances publiques, la Cour pourra et devra répondre à des demandes d'évaluation d'une politique publique émanant du Parlement à travers les présidents des Assemblées. Le pouvoir exécutif aura également la faculté de saisir la Cour.

Cette nouvelle évolution confirme la place prise aujourd'hui par la Cour des comptes dans les débats sur les finances publiques, tant par ses missions traditionnelles que par ses missions nouvelles. Par là, elle « contribue à l'information des citoyens », selon les termes de l'article 47-2 de la Constitution, tout en oeuvrant au respect de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui fonde son action : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».



## **Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières**

RFDA 2009 p. 813

Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche

### *L'essentiel*

*C'est sous la pression de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le législateur s'est (enfin) résolu à modifier en profondeur la procédure applicable devant les juridictions financières. C'est ainsi à une « banalisation » du procès financier que l'on assiste : saisine de la juridiction exclusivement par le ministère public, respect scrupuleux du contradictoire, tant durant l'instruction (avec le rôle du magistrat rapporteur) que pendant la phase de jugement (audience publique, non-participation du rapporteur au délibéré, droit pour le comptable de s'exprimer en dernier) et, pour parer au grief de violation du droit au délai raisonnable de l'instance, suppression de la règle du double arrêt. Mais cette réforme en appelle une autre, plus profonde, touchant au concept même de responsabilité financière des gestionnaires publics ; elle devrait prochainement voir le jour.*

Depuis 1807 - et donc pendant plus de deux siècles - la règle du double arrêt, imposant qu'un arrêt « définitif » soit obligatoirement précédé d'un arrêt « provisoire », a été la particularité des juridictions financières mais aussi l'expression des garanties les plus essentielles qu'un justiciable était en droit d'attendre de son juge. Celui-ci ne pouvait définitivement se prononcer sur les comptes du comptable patent ou sur une gestion de fait qu'après avoir permis au comptable ou présumé tel de répondre aux arguments présentés par le juge. Celui-ci rendait donc un arrêt provisoire, ouvrant le contradictoire et, après avoir examiné les arguments des justiciables en réponse à ce jugement provisoire, le juge se prononçait définitivement.

En matière de comptabilité patente, il pouvait, dans ce nouveau jugement sur la même affaire, retenir les explications présentées par les comptables et rendre alors un arrêt de décharge ou de quitus. En revanche, si les arguments présentés en réponse ne lui semblaient pas pertinents, il prononçait le débet.

En matière de gestion de fait, la règle du double arrêt supposait en principe que sept arrêts soient nécessaires pour la régler si elle était constituée. Une déclaration provisoire déclenchait la procédure. Elle était suivie, selon le cas, d'un non-lieu rendant la suite de la procédure inutile ou d'une déclaration définitive ouvrant sur le jugement du compte de la gestion de fait. Alors, la ligne de compte était arrêtée provisoirement puis définitivement. Enfin, une amende provisoire pouvait être décidée avant qu'elle le soit définitivement. Une fois toutes ces étapes franchies et les décisions juridictionnelles exécutées, le quitus intervenait enfin. Chaque fois, entre la décision provisoire et la décision définitive, le comptable de fait, présumé d'abord, constitué ensuite, présentait ses explications au juge comme justification ou comme défense.

Cette règle s'appliquait aussi aux amendes que le juge infligeait au comptable patent ou de fait pour ne pas avoir répondu, dans le délai fixé, aux injonctions contenues dans les décisions provisoires ainsi qu'aux amendes pour retard dans le dépôt des comptes. Enfin, par mimétisme, et compte tenu des garanties qu'il offrait, ce principe de l'intervention d'abord provisoire puis définitive, avait été étendu, par-delà l'office juridictionnel, à une grande partie de l'activité non juridictionnelle des juridictions financières.

« *O tempora, O mores* » s'exclamait Cicéron. Quelle plus belle illustration que celle qui, au nom des mêmes principes (la protection des droits de la défense), brûle aujourd'hui ce qui était adoré hier. En matière juridictionnelle (2), il faut parler de la règle du double arrêt (ou jugement) au passé. Mais ce n'est là en fait que la réforme la plus visible qui a affecté en octobre dernier la procédure financière. En fait, celle-ci est entièrement repensée à la fois par la loi (3) n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (4) et par les décrets du 19 décembre 2008 portant réforme des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie (5).

En fait, ces textes ne sont que le coup de grâce donné à une procédure qui avait vécu avec la décision de la CEDH du 13 janvier 2004 (6). Connue surtout pour avoir réaffirmé que feu le commissaire du gouvernement ne pouvait ni participer ni même simplement assister au délibéré, cette décision avait surtout pour conséquence de sonner le glas de la procédure juridictionnelle financière appliquée depuis 1807 en matière de gestion patente. La gestion de fait avait, elle, succombé dès la décision *Richard-Dubarry* (7) rendue en 2003 par la même Cour européenne (8). Devant l'urgence, et en attendant l'intervention du législateur, le Premier président de la Cour des comptes avait procédé au toilettage indispensable de ces procédures pour les rendre compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH). Il fallait parer au plus pressé : l'instruction fit disparaître les violations les plus criantes. Mais si elle pouvait faire en sorte que l'on n'applique plus certaines dispositions contraires à nos engagements internationaux, elle ne pouvait pas créer d'elle-même une procédure de substitution et en particulier supprimer la règle du double arrêt.



On aurait pu tenter un « replâtrage » de la procédure napoléonienne ; la CEDH, dans ces décisions, n'imposait pas toutes les réformes qui ont été réalisées. Heureusement, cette idée fut laissée de côté par le législateur comme elle l'avait été par le Premier président dans la phase transitoire <sup>[9]</sup>. C'est une procédure entièrement nouvelle tant en matière de gestion patente que de gestion de fait qui est appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 par les juridictions financières <sup>[10]</sup>. En fait, pour résumer et de manière très grossière, il est possible de dire que les grandes lignes de la procédure en vigueur jusqu'alors devant la seule Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ont été étendues à la Cour des comptes et aux Chambres régionales et territoriales. Dans le détail, les choses sont plus nuancées. Nous allons tenter ici de décrire comment, désormais, se déroule le jugement des comptes patents, des comptabilités de fait et la procédure d'appel et les autres voies de recours.

### **La procédure de jugement des comptes patents**

Pour bien comprendre l'importance de la réforme, il faut rappeler brièvement les principales caractéristiques de la procédure classique de jugement des comptes patents avant de présenter la nouvelle procédure.

#### **Les principales caractéristiques de la procédure classique de jugement des comptes patents**

La procédure classique, telle qu'elle était en vigueur jusqu'à l'intervention de l'instruction du Premier président Séguin <sup>[11]</sup> présentait cinq caractéristiques essentielles.

Tout d'abord, l'office du juge des comptes est d'ordre public. Il n'y a pas de litige devant le juge financier. Celui-ci juge en principe tous les comptes et rend, dans toutes les hypothèses, une décision juridictionnelle. Les comptables patents ont donc l'obligation de produire leur compte au juge pour que celui-ci les juge. La remise des comptes doit avoir lieu dans les délais fixés par les textes. Du reste, tout retard dans la production des comptes peut être sanctionné par une amende (art. L. 131-6 CJF). Les comptes ainsi remis doivent être en état d'examen pour permettre au juge de statuer, l'absence des pièces justificatives indispensables étant parfois assimilée à l'absence même du compte <sup>[12]</sup>.

Si les comptes sont jugés réguliers, le juge rend un arrêt de décharge (ou de *quitus* dans le cas où le comptable cesse ses activités) dit, dans le jargon financier « arrêt blanc » ; si les comptes paraissent irréguliers, s'enclenche la procédure juridictionnelle originale du « règle du double arrêt » (ou « du double jugement » devant les Chambres régionales ou territoriales des comptes) que nous avons évoquée dans l'introduction. Ainsi, l'office du juge des comptes s'exerçait dans tous les cas réalisant en fait un apurement juridictionnel <sup>[13]</sup> de ceux-ci.

De ces règles on déduisait le caractère objectif de l'office du juge des comptes. En effet, selon un adage plus qu'une règle <sup>[14]</sup> : « le juge des comptes juge les comptes et non les comptables ». Le juge n'avait donc pas à connaître du comportement du comptable. Seul le compte était examiné et dès lors qu'il était irrégulier, quelle qu'en soit la cause, le juge prononçait le débet.

De ces prémices découlait le caractère nécessairement inquisitoire de la procédure. Dans un premier arrêt, le juge faisait connaître au comptable les reproches qu'il adressait au compte et lui enjoignait d'y répondre. Mais ces injonctions n'étaient que provisoires. C'est en examinant les réponses que le comptable avait faites à ces différentes critiques (réponses qui peuvent être des acquiescements aussi bien que des tentatives de justifications appuyées par des pièces) que le juge se prononcera définitivement (arrêt ou jugement définitif). Satisfait par les explications du comptable et les pièces nouvelles produites, le juge peut prononcer la décharge (ou le *quitus*) ; non satisfait, il prononcera le « débet » qui obligera le comptable à combler le manquant constaté par le juge dans la caisse de la personne publique dont les comptes sont jugés. C'est la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable (RPP).

Simplement, il faut encore préciser que le juge pouvait, compte tenu des éléments fournis par le comptable, prendre une nouvelle décision provisoire pour éclaircir de nouveaux éléments, allongeant d'autant la procédure. La « règle du double arrêt » permettait donc bien d'assurer le contradictoire entre le comptable et son juge et constituait donc une garantie essentielle de la procédure financière.

En fait, la contestation, au sens juridictionnel du terme, c'est-à-dire le débat contradictoire entre le comptable et son juge n'était pas de rigueur. Si le juge rendait un arrêt « blanc », il n'y avait pas lieu à contradiction et donc à débat. On déduisait de cette particularité que c'était l'arrêt ou le jugement provisoire qui, délimitant l'étendue des reproches faits aux comptes et qui ouvrant le contradictoire, constituait l'acte ouvrant la contestation juridictionnelle. C'était donc le juge lui-même qui se saisissait de la contestation, mettant en place l'une des rares procédures d'autosaisine connues dans le système juridictionnel français <sup>[15]</sup>. Le comptable découvrait en effet les reproches faits à sa gestion comptable par l'arrêt provisoire, qui selon les conclusions mêmes d'un commissaire du gouvernement, avait « toutes les apparences d'un acte d'accusation ». Le comptable n'intervenait dans la procédure juridictionnelle qu'à partir de la notification de cet arrêt ou jugement provisoire, répondant aux reproches qui y étaient développés.



Mais, tant que le juge n'avait pas tranché définitivement, il pouvait s'autosaisir plus largement. En effet, si le juge ne peut retenir à charge que des éléments mentionnés dans sa décision provisoire, il peut aussi par un nouvel arrêt ou jugement provisoire, révéler de nouvelles charges à l'encontre du comptable, qui pourra encore s'en expliquer. L'arrêt provisoire est donc tout à la fois l'acte d'autosaisine (16) et le moyen d'assurer le caractère contradictoire de la procédure.

Les règles en usage devant les juridictions financières conservaient par ailleurs les caractères essentiels de la procédure administrative. Ainsi, toutes les relations entre le comptable et la juridiction se font par écrit. À aucun moment il n'est prévu que le rapporteur menant l'étude du compte ou le juge ne doive entendre le comptable. Ce sont donc des échanges de pièces et de mémoires qui ponctuent la procédure durant laquelle aucune phase n'était orale. Les réponses des comptables aux injonctions contenues dans les arrêts provisoires étaient donc soumises par écrit à la juridiction.

Dès lors que ces réponses étaient nécessaires à assurer le contradictoire et la qualité de l'office du juge, il était possible que celui-ci infligeât au comptable qui négligeait de répondre aux injonctions de la décision provisoire, des « amendes pour retard dans la réponse aux injonctions ».

Mais la particularité la plus étonnante, et qui devait être la cause initiale de la contestation, était évidemment son caractère secret. La phase d'instruction (étude du compte par le rapporteur) comme la phase de jugement (conduisant soit à l'arrêt blanc soit à l'arrêt de débet dans le cadre de l'arrêt définitif) se déroulaient hors la présence du comptable. Celui n'était pas informé que son compte était en instruction ni, plus tard, de la tenue des différentes audiences. Il découvrait l'arrêt ou le jugement blanc et l'arrêt ou le jugement définitif de débet une fois celui-ci rendu.

De même, une fois le comptable informé des éléments contenus dans l'arrêt ou le jugement provisoire, la juridiction ne l'entendait pas avant de rendre son arrêt définitif. Qui plus est, le comptable n'avait connaissance ni du rapport du rapporteur ni des conclusions du ministère public. Les audiences n'étant pas publiques, ces éléments de la procédure restaient, pour le premier parfaitement inconnu, pour le second connu uniquement si, après le jugement, le comptable le demandait (17). De plus, le parquet disposait du rapport avant d'établir ses conclusions. Dès lors, non seulement le contradictoire n'était pas assuré mais l'égalité des armes était également mise à mal.

Jugés hors de la présence du comptable, les comptes l'étaient aussi évidemment hors de la présence de tout public extérieur. Lui aussi ne découvrait (18) la décision qu'une fois rendue (et notifiée au comptable, aux ministres concernés et à l'ordonnateur).

L'application à la procédure financière des dispositions de la Conv. EDH et en particulier de celle de l'article 6 § 1 supposait que nombre des règles décrites ci-dessus fussent changées. Comme nous l'avons dit, c'est par la contestation du caractère secret de la procédure que la brèche fut ouverte. Mais les prescriptions de l'article 6 § 1 sont plus larges : impartialité de la juridiction et délai raisonnable de la procédure sont également des obligations conventionnelles. Qui plus est, elles ont évolué avec la jurisprudence développée par la CEDH depuis un demi-siècle. Ainsi, l'impartialité de la juridiction doit-elle désormais se lire à travers la « théorie des apparences ».

C'est pour tenter de répondre à toutes ces prescriptions que le législateur a très largement refondu la procédure de jugement des comptes patents.

### ***Les principales caractéristiques de la nouvelle procédure de jugement des comptes patents***

Il n'était pas possible de se contenter d'une réforme à minima. Même si la jurisprudence de la CEDH rendait possible le maintien de la procédure du double arrêt, cette « ouverture » ne pouvait être raisonnablement mise à profit. D'une part, sans être par elle-même contraire à la Conv. EDH, elle allongeait la procédure au point de rendre souvent impossible le respect du délai raisonnable. D'autre part, l'auto saisine semblait largement incompatible avec le principe d'impartialité de la juridiction. Comment justifier que le juge se saisisse s'il n'avait pas en fait, dans l'idée, qu'une irrégularité avait été commise. La règle du double arrêt étant condamnée à terme, il fallait la supprimer. Or elle était la base même de la procédure financière qu'il fallait donc repenser entièrement. C'est l'objet du nouvel article L. 142-1 du code des juridictions financières.

En fait, si le législateur a bien compris cette nécessité, il a pourtant souhaité conserver certains aspects procéduraires classiques même si ces maintiens ne sont que provisoires.

On l'a dit, l'inconventionnalité la plus flagrante était liée au caractère secret de la procédure. Elle était facile à régler. On se souvient en effet que, avant même que le Conseil d'État (19) impose les audiences publiques à la



CDBF, celle-ci, estimant la règle du secret non écrite, avait jugé publiquement ¶(20). L'instruction du Premier président ¶(21) aménageait donc la procédure, prévoyant que, dès lors que le rapport du rapporteur et la décision provisoire décelaient une irrégularité susceptible de conduire au prononcé d'un débet, une audience publique devait être organisée pour la phase définitive. Elle prévoyait encore que le rapport et les conclusions étaient alors communiqués au comptable, autorisé, en outre, à prendre la parole en dernier avant que le juge se retire pour délibérer hors la présence du rapporteur et du ministère public. Elle prévoyait enfin que ni le rapporteur ni le parquet n'assistaient au délibéré.

En revanche, l'instruction du Premier président restait nécessairement figée dans les règles de base de la procédure financière : règle du double arrêt et autosaisine que seul le législateur pouvait amender.

La procédure organisée par la nouvelle loi est désormais la suivante. Une fois les comptes en état d'être jugés, ils sont confiés à un rapporteur ¶(22) chargé de la phase d'instruction. Il est désormais possible d'utiliser cette appellation, tant les fonctions du rapporteur s'apparentent à celles d'un magistrat instructeur. A cet égard, l'article R. 141-11 (et R. 241-33 pour les chambres régionales) indique que le magistrat rapporteur instruit à charge et à décharge les comptes dont il est saisi. Il peut mener un dialogue écrit avec les comptables, les ordonnateurs et les autres personnes mises en cause, qui sont tenus de déférer aux demandes d'explication ou de production de pièces formulées dans un délai fixé par le rapporteur et qui ne peut être inférieur à quinze jours suivant la réception de cette demande. Gage du respect du contradictoire au stade de l'instruction, les personnes mises en cause ont accès au dossier, peuvent demander au greffe copie de pièces du dossier et adresser au magistrat chargé de l'instruction leurs observations écrites, dont la production est notifiée à chaque partie. Ces observations sont versées au dossier (art. R. 141-13 et R. 241-35). Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement sont communiqués au représentant du ministère public ¶(23) près la Cour des comptes.

Si le parquet relève, dans le rapport ou au vu d'autres informations dont il dispose, qu'un élément est susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il saisit la formation de jugement. Comme l'indique clairement l'art. R. 112-8, le procureur général « met en mouvement l'action publique ». S'ouvre alors seulement ¶(24) la procédure contradictoire. Le comptable, de même que l'ordonnateur, ont alors accès au dossier. Ils peuvent dès lors prendre connaissance du rapport et des conclusions. Les débats devant la formation de jugement collégiale se déroulent en audience publique. Celle-ci délibère secrètement hors la présence du rapporteur et du représentant du parquet avant de rendre publiquement sa décision.

Si, au contraire, le parquet ne relève aucun élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement (ou à son délégué). Celui-ci dispose alors d'un choix.

Ou bien il estime en effet qu'aucune charge n'existe à l'égard du comptable et il rend une ordonnance de décharge (ou de quitus si le comptable a cessé ses fonctions). Celle-ci est notifiée à chacun des comptables et des ordonnateurs concernés et, s'agissant des comptables de l'État, au ministre chargé du budget ¶(25).

Ou bien, il estime que des lacunes ou des contradictions dans le dossier d'instruction, ou encore d'autres éléments comptables troublants qui n'auraient pas été relevés dans le dossier d'instruction, conduisent à faire naître un doute sur l'inexistence de charge à l'égard du comptable. Il peut alors demander un rapport complémentaire dans un délai d'un mois à compter de la réception des conclusions du parquet. Ce rapport sera à nouveau transmis au ministère public. Si ce « supplément d'instruction » conduit le parquet à déceler effectivement une charge, la procédure décrite préalablement s'enclenche ; sinon, le président de la formation de jugement doit rendre une ordonnance de décharge (ou de quitus) notifiée dans les mêmes conditions que ci-dessus. En effet, si le parquet confirme qu'aucune charge ne peut être relevée à l'encontre du comptable, le président de la formation de jugement rendra nécessairement une ordonnance de décharge.

En réalité, comme on le constate, le mécanisme prévu par l'article R. 141-11 (et R. 241-33 pour les chambres régionales) fait du parquet le seul maître de « l'opportunité des poursuites », si l'on s'autorise cette analogie avec la procédure pénale. En effet, si le ministère public estime qu'aucune charge ne peut être retenue (soit à la suite du rapport initial soit à l'issue du rapport complémentaire), l'ordonnance de décharge interviendra nécessairement. Il y a une certaine curiosité à lier ainsi l'office du juge à la position du parquet. Comment en effet admettre que des magistrats indépendants soient ainsi tenus par la position du ministère public ? Certes, il y a la possibilité de « remontrances » mais en revanche les itératives remontrances sont impossibles. Il est vrai qu'il était difficile de concilier l'obligation pour le juge de juger (pour apurer les comptes) et le fait que l'opportunité de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable soit laissée au seul parquet. Le projet de loi semblait de ce point de vue plus respectueux des principes. Il laissait la possibilité à l'ordonnateur de s'opposer à l'ordonnance du juge. Craignant sans doute d'ouvrir la porte à un nouvel



allongement excessif de la procédure, cette idée fut abandonnée en première lecture. Il fut aussi envisagé de laisser jouer la prescription ; en cas de doute des magistrats du siège confrontés à des conclusions du parquet ne relevant pas d'irrégularité, les juges auraient pu ne pas prendre d'ordonnance mais se contenter d'attendre que les dispositions de l'article 60-III de la loi du 23 février 1963 jouent. La solution était tout aussi inélégante. Elle obligeait aussi les comptables à être particulièrement patients, en particulier s'ils attendaient le quitus. Même si le texte sauve les apparences en permettant la demande d'un supplément d'instruction, il laisse sur ce point comme sur d'autres un goût d'inachevé.

Pour le reste, le législateur procède, compte tenu de la procédure ci-dessus décrite, à toutes les adaptations utiles. Les dispositions relatives aux arrêts et jugements provisoires sont supprimées, de même que tous les éléments relatifs aux amendes qu'encourageaient les comptables qui ne répondaient pas aux injonctions de ces arrêts provisoires dans les délais. De même, est prévu, lorsque le ministère public près le juge des comptes requiert l'instruction d'une charge à son égard, la possibilité pour le comptable de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale soit au montant de la perte de recette subie ou de la dépense irrégulièrement payée (art. 60-VI L. 63-156 du 23 févr. 1963), comme il pouvait le faire s'il acquiesçait aux injonctions du jugement provisoire.

On le voit, la solution retenue par le législateur abandonne les critères qui faisaient la caractéristique essentielle de la procédure financière. Pourtant, le législateur ne va pas au bout de la réforme. Le caractère d'ordre public du jugement des comptes demeure dès lors que le juge intervient dans toutes les hypothèses, qu'il y ait ou non des charges. Tout se passe comme si le juge restait le juge des seuls comptes et non des comptables. L'obligation de reddition des comptes subsiste et le législateur a d'ailleurs prévu des amendes alourdies en cas de retard dans la production des comptes  $\square$ (26), même si c'est le parquet, et lui seul, qui requiert l'application de l'amende pour retard.

Il résulte de là en premier lieu que le juge des comptes semble encore limité à la sanction des seules irrégularités des comptes sans pouvoir apprécier l'attitude des comptables. Ceux-ci ne peuvent présenter de justifications permettant d'atténuer leur responsabilité que devant le ministre du Budget, qui peut seul leur accorder remise gracieuse  $\square$ (27). En quelque sorte, le juge juge les comptes et le ministre juge les comptables. Certes, tout projet de remise gracieuse dont le montant au principal excède 10 000 € (arrêté du 5 mars 2008) est soumis à l'avis de la Cour des comptes  $\square$ (28), mais il n'en reste pas moins que l'on se trouve encore ici dans la justice retenue. Or le ministre, c'est le moins que l'on puisse dire, n'est pas « un tribunal établi par la loi » au sens des dispositions de l'art. 6 § 1 Conv. EDH. Maintenir la remise est donc de ce point de vue un risque. Du reste le rapporteur de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat l'indique  $\square$ (29) : « Le pouvoir de remise gracieuse actuellement dévolu au ministre chargé du budget en matière de débits suscite de légitimes interrogations au regard des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, sa suppression au profit d'une extension des prérogatives des juridictions financières ne saurait être envisagée sans revoir les règles qui président à la mise en jeu de cette responsabilité : notamment, le juge des comptes devrait pouvoir prendre en considération les circonstances dans lesquelles l'irrégularité s'est produite, le comportement du comptable, ainsi que l'existence ou non d'un préjudice pour les finances publiques. » On voit donc bien qu'il est nécessaire que le législateur envisage d'aller plus loin et de faire du juge des comptes le juge des comptables. Du reste, il l'est déjà largement au moins dans deux hypothèses.

En matière de recouvrement des recettes d'une part. Le Conseil d'État a en effet considéré qu'en recherchant, au vu de son compte et des pièces qui y sont relatives, si le comptable a exercé des « diligences adéquates, complètes et rapides » pour le recouvrement des sommes dues, la Cour des comptes fait une exacte application des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et n'empiète pas sur ceux dévolus au ministre de l'Économie et des finances  $\square$ (30). On doit en déduire que la Cour recherche bien dans ce cadre le respect par le comptable d'une obligation de moyen et non d'une obligation de résultat. Il s'agit donc bien pour la Cour de tenir compte de l'attitude du comptable et de sanctionner uniquement les hypothèses dans lesquelles il n'a pas utilisé toute la panoplie des moyens utiles au recouvrement. Dans le cas où les diligences suffisantes ont été faites, la responsabilité du comptable ne peut être engagée  $\square$ (31). Mieux, il n'est pas nécessaire que les diligences entreprises soient couronnées de succès pour qu'elles soient jugées suffisantes. Ainsi, dès lors que tout a été entrepris et que le dossier a été suivi de manière satisfaisante, le comptable peut voir sa responsabilité dérogée  $\square$ (32).

Dans le cadre des régies d'autre part. En effet, il est clairement précisé désormais que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ne peut être engagée pour un manquant constaté dans une régie dont il serait le comptable assignataire que dans la mesure où le débet est lié à une faute ou une négligence caractérisée commise par lui (art. III de la loi du 23 févr. 1963).

Il résulte de là en second lieu que le juge des comptes doit encore sanctionner les débits sans préjudice. La



notion de manquant sanctionné par le juge des comptes est en effet purement mécanique et distincte de celle de préjudice. Dans l'état actuel des textes et même si la question est actuellement débattue, un comptable ne peut s'exonérer de sa responsabilité en excipant de l'absence de préjudice financier pour la collectivité publique. En effet, l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable n'a pas pour objet de réparer le dommage subi par la collectivité mais de sanctionner l'inobservation des contrôles qui s'imposent à lui et qui se traduisent par la constatation d'un manquant. L'existence d'un manquant sans préjudice est suffisante à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public qui doit alors reverser ¶(33), sur ses deniers propres, le manquant dans la caisse de l'organisme dont les comptes ont certes été irrégulièrement tenus mais sans qu'il soit lésé ¶(34). Ce raisonnement permet même d'admettre qu'il puisse en résulter pour la collectivité publique un éventuel enrichissement sans cause ¶(35) ce qui, au regard de la Conv. EDH, là encore, ne manquerait pas de constituer une violation mais cette fois des dispositions de l'art. 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1.

De ces points de vue donc, la réforme procédurale reste insuffisante et l'on ne peut qu'espérer que les prochains textes portant sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions financières règlent ces questions.

Pour le reste, le caractère inquisitorial n'est pas non plus totalement abandonné, mais c'est aussi l'une des caractéristiques de l'office du juge administratif en général. Le classicisme l'emporte donc même si, compte tenu de l'existence d'un parquet près les juridictions financières, la nouvelle procédure reste différente de celle en vigueur devant le juge administratif.

Les modifications qui affectent ou qui, au contraire, n'affectent pas la procédure de jugement des comptes patents se retrouvent en matière de gestion de fait.

#### **LA PROCEDURE DE JUGEMENT DES COMPTABILITES DE FAIT**

La loi aligne autant qu'il est possible la procédure de gestion de fait sur la procédure patente. C'est là aussi un de ses mérites. Elle maintient pourtant une particularité potentiellement dangereuse.

#### ***Les principales caractéristiques de la nouvelle procédure de jugement des comptabilités de fait***

On sait qu'il était nécessaire de simplifier la procédure de gestion de fait. Longue (trop longue), elle était plus encore que la procédure patente l'objet de critiques la part des justiciables. C'est du reste, dans un premier temps, le seul pan de la procédure financière qui connut des modifications sensibles. Mais c'est encore la loi du 28 octobre 2008 qui devait refondre totalement la procédure.

Avant même que le juge de Strasbourg proclame l'applicabilité de la Conv. EDH à la procédure de gestion de fait, les premières brèches avaient été ouvertes par l'opiniâtreté des justiciables de la procédure de gestion de fait. Ils avaient obligé le juge interne et le législateur à adapter la procédure lorsqu'il apparaissait de manière trop évidente que celle-ci était contraire aux engagements internationaux. Pourtant, une fois l'applicabilité de la Conv. EDH à la procédure de gestion de fait admise, l'évolution ne devait plus être que le fruit des juridictions de première instance avant que l'instruction du Premier président la consacre.

La question de la participation du rapporteur au délibéré avait été réglée antérieurement à toute pression du juge de Strasbourg. Le juge de cassation, sans admettre l'applicabilité de la Conv. EDH mais en s'appuyant sur des principes généraux de droit interne qui curieusement aboutissaient aux mêmes résultats que ceux qui eussent découlés de l'application du texte international, avait développé une jurisprudence subtile. Le principe d'impartialité de la juridiction imposait que le rapporteur ne participe pas au jugement de comptes dont il avait eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion ¶(36). À l'inverse, dès lors que le rapporteur n'avait pas connu de cette procédure, sa participation était possible ¶(37). Dès lors, si le rapporteur n'avait aucun pouvoir réel d'investigation, il pouvait participer au délibéré quelque connaissance du dossier que son activité implique ¶(38). Le législateur ¶(39) devait simplifier les choses en interdisant toute participation du rapporteur au délibéré en matière de gestion de fait.

Par le même texte, la procédure de gestion de fait devenait publique. Là encore, comme en matière patente, l'essentiel était fait mais il restait à traiter la question de l'autosaisine et de la communication du rapport et des conclusions du parquet.

S'agissant du rapport, le Conseil d'État campait sur ses positions. Il estimait que, ne constituant pas une pièce de la procédure d'instruction mais participant à la fonction de juger dévolue à la formation collégiale dont ce magistrat est membre, le rapport ne devait pas faire l'objet d'une communication préalable au jugement de l'affaire ¶(40). Il maintenait curieusement sa jurisprudence alors même que le rapporteur ne participait plus au délibéré ¶(41). Les CRC développaient au contraire une jurisprudence estimant que le rapport devait être communiqué dès lors qu'une des parties en faisait la demande ¶(42).



S'agissant des conclusions, le Conseil d'État estimait traditionnellement qu'aucune disposition n'oblige à communiquer aux parties avant le délibéré de la juridiction les conclusions par lesquelles le ministère public fait connaître son opinion ¶(43). Là encore, les CRC innovaient soit en communiquant les conclusions dans les mêmes conditions que le rapport ¶(44), soit en permettant aux parties d'y répliquer à l'audience ¶(45).

Il fallut donc attendre l'instruction du Premier président pour régler ces questions. Tirant enfin et de manière générale les conséquences de la publicité des audiences et de la non-participation du rapporteur au délibéré, elle organisait la communication du rapport et des conclusions, y compris dans le cadre de la procédure de gestion de fait. Pourtant, comme dans le cadre de la gestion patente, l'instruction ne pouvait pas aller au-delà.

En matière de gestion de fait plus encore qu'en gestion patente, la disparition de la règle du double arrêt était une nécessité. Comme on l'a dit dans l'introduction, cette règle conduisait à une multiplication des décisions dans une procédure déjà complexe. Reste que, si le législateur a précisément décrit la nouvelle procédure de gestion patente comme nous venons de le montrer, il n'a pas été aussi prolix pour la procédure nouvelle de gestion de fait sauf pour ce qui concerne la saisine de la juridiction.

S'agissant du déclenchement de la procédure, le législateur a évidemment supprimé l'autosaisine. Seul le parquet peut mettre en mouvement la procédure de gestion de fait. Il est vrai que lorsque le juge, statuant sur des comptes patents, décelait une gestion de fait et s'en saisissait, on ne pouvait que penser qu'il en avait préjugé. L'article L. 142-1 C.J.F. qui traite ensemble les deux procédures, dispose en effet que les rapports présumptifs de gestion de fait sont communiqués au représentant du ministère public qui, s'il y relève un élément présumptif de gestion de fait, saisit la formation de jugement. Il la saisit également si cette présomption lui vient au vu des autres informations dont il dispose. Il agit à son initiative ou à la demande du ministre chargé du budget, des ministres intéressés, des représentants de l'État dans les régions, la collectivité territoriale de Corse, les départements ou les collectivités d'outre-mer, des procureurs de la République, des trésoriers-payeurs généraux et des autres comptables principaux, ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la Cour des comptes ¶(46).

C'est donc un réquisitoire du parquet qui saisit le juge de la gestion de fait, celui-ci disposant d'un monopole pour ce faire. Il faut en déduire que la procédure de gestion de fait est bouleversée sur un point qui faisait jusqu'alors sa spécificité. Lorsqu'il advenait que, pour justifier son attitude, le présumé comptable de fait impliquât une autre personne, il convenait que le juge se prononçât par une nouvelle décision provisoire, étendant par là, selon la belle expression retenue, le « périmètre de la gestion de fait ». En effet, seuls pouvaient être déclarés gestionnaires de fait à titre définitif ceux qui l'avaient été provisoirement, là encore pour leur assurer la possibilité de présenter au juge leurs observations. Si cette possibilité d'étendre le périmètre par une succession d'arrêts provisoires pouvait allonger démesurément la procédure, elle présentait l'avantage de pouvoir cerner la totalité d'une gestion de fait dont on avait pu, dans un premier temps, ne déceler que la partie émergée.

Dans cette situation, il conviendra désormais, compte tenu du monopole du parquet dans le déclenchement des poursuites, que le juge surseoit à statuer et demande au parquet un réquisitoire supplétif. Comme un juge ne peut plus se saisir lui-même, c'est par cet acte de procédure que le ministère public étend sa saisine initiale. On le constate, la procédure de gestion de fait se rapproche sur ce point de plus en plus de la procédure pénale.

Le monopole du parquet dans le déclenchement des poursuites a également une conséquence sur une autre particularité de la procédure ancienne de gestion de fait. Il était admis que la procédure puisse être déclenchée par le comptable de fait lui-même lorsque celui-ci présentait spontanément ses comptes à la juridiction financière ¶(47). On doit logiquement conclure qu'une telle procédure n'est plus possible. Le juge devra attendre pour statuer que le parquet le saisisse, après que le rapporteur lui a transmis son rapport sauf à admettre qu'il puisse prendre un réquisitoire de régularisation.

Pour le reste, la procédure de gestion de fait n'est pas décrite plus avant par le législateur. Il convient donc d'imaginer comment elle peut se dérouler. En fait, les choses sont considérablement simplifiées. Il serait possible que la procédure se déroule désormais en deux étapes : déclaration de gestion de fait d'abord ; jugement du compte et prononcé éventuel de l'amende ensuite.

Certes l'amende pour gestion de fait n'est pas liée à l'état du compte. Autrement dit, même si le juge constate que le compte est en balance et ne prononce pas le débet, il peut prononcer une amende ¶(48), puisque celle-ci sanctionne seulement l'immixtion dans les fonctions de comptable ¶(49). Du reste le législateur a clairement précisé que si le montant de l'amende tient compte comme auparavant de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, il résulte aussi désormais des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite (art. L. 131-11 al. 2 C.J.F) ¶(50). Nonobstant, tous ces éléments étant connus dès le jugement du compte, il est possible de déterminer à ce stade s'il y a lieu à amende



et dans ce cas son quantum.

Il faut néanmoins que le juge ait été saisi de réquisitions en ce sens. En effet, comme pour toutes les procédures, l'art. R. 112-8 III CJF dispose en effet que le parquet requiert en cas de besoin l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public. Le juge ne peut donc là non plus agir d'office. En revanche, il conserve la possibilité de prononcer le non-lieu même contre les réquisitions du Parquet (51). Il en résulte que, si le parquet n'a pas pris de réquisitions relatives à l'application de l'amende, le juge ne pourra statuer par une seule décision sur le compte et sur l'amende. Cela n'aura pourtant pas comme signification qu'aucune amende ne sera prononcée. Une troisième décision, consécutive aux réquisitions du parquet est toujours possible.

En revanche, la situation est moins claire s'agissant de la constitution en gestion de fait. Il appartient toujours au juge d'ordonner au comptable de fait de présenter ses comptes au juge et de fixer le délai dans lequel il devra s'acquitter de cette obligation. Le non-respect de ce délai permet au parquet de requérir à l'encontre du comptable de fait une amende pour retard dans la production des comptes (art. L. 131-6 CJF). En se plaçant dans la situation la plus favorable (remise du compte accompagné de toutes les pièces nécessaires), l'instruction du compte va alors pouvoir commencer. Le magistrat instructeur va mener l'instruction en réalisant les échanges de mémoires et de pièces comme pour les comptes patents. Puis, une fois l'instruction close par la remise du rapport, il faut attendre les conclusions du parquet sur le compte ainsi présenté avant que puisse se dérouler l'audience publique.

On doit en revanche s'interroger sur la possibilité pour le juge de prononcer, comme il l'avait parfois fait par le passé (52), une « injonction de se vider les mains » c'est-à-dire, pour la personne visée, obligation de cesser les opérations irrégulières et de remettre au comptable patent compétent le reliquat des sommes pouvant encore rester en sa possession (53). Enfin, comment la juridiction va-t-elle procéder pour demander au comptable de fait de lui fournir la déclaration de l'utilité publique des dépenses, élément difficilement compatible avec la procédure nouvelle ?

#### **Le maintien de la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense**

Hélas, le législateur devait revenir sur l'une des avancées majeures du texte tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale. Le Sénat (puis la commission mixte paritaire) rétablissait la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses dans le cadre de la gestion de fait concernant les collectivités territoriales malgré les défauts et l'inutilité avérée de cette procédure.

La reconnaissance de l'utilité publique de la dépense est une étape de la procédure de gestion de fait qu'il est difficile d'appréhender et qui complique inutilement une procédure déjà particulièrement complexe.

Si la procédure de gestion de fait permet de rétablir la légalité comptable, ce rétablissement se fait au prix d'une violation de la légalité budgétaire. En effet, les dépenses ne peuvent être payées par un comptable public que si l'ordonnateur qui lui donne l'ordre de payer a lui-même été autorisé à engager la dépense par l'autorité budgétaire. Les dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de fait ne peuvent donc, en toute logique, être admises que si l'autorité budgétaire consent, rétroactivement, à les autoriser. Avant de pouvoir fixer la ligne de compte définitive, le juge des comptes, dans l'ancienne procédure, exigeait donc que le comptable de fait obtienne de l'autorité budgétaire une reconnaissance de l'utilité publique des dépenses payées par le gestionnaire de fait. La reconnaissance d'utilité publique permet à l'autorité budgétaire d'opérer une ouverture *a posteriori* des crédits à titre de régularisation et de ratifier ainsi les dépenses qui n'ont pas été imputées sur des crédits budgétaires préalables, en ouvrant ceux-ci rétroactivement (54).

Sur un plan de purement juridique, il y a là une logique implacable tout à l'honneur du juge des comptes. Sur le plan pratique les défauts de cette procédure sont légion. On en aura une illustration dans l'exemple reproduit ci-dessous, dans notre chronique (55) ; le conseil d'administration de l'EPL concerné est revenu sur une première déclaration retardant la décision juridictionnelle et conduisant le juge à entreprendre des calculs que le gestionnaire de fait ne pouvait pas vraiment comprendre. Outre le retard qu'elle conduit à prendre dans l'avancement de la procédure de gestion de fait et dont nous reparlerons, elle autorise toutes les vengeances qu'une majorité politique nouvelle peut faire subir à sa devancière. Il suffit par exemple d'imaginer que le comptable de fait soit le maire battu de la commune pour comprendre que jamais la nouvelle municipalité ne lui accordera la reconnaissance (56). Mais le pire est évidemment la paralysie possible de l'action du juge. Tant que l'autorité budgétaire ne statue pas, il lui est théoriquement impossible de poursuivre la procédure de jugement du compte de fait. Comme on ne saurait admettre qu'il puisse dépendre de l'autorité budgétaire de tutelle d'arrêter le cours de l'action en reddition de compte pour un temps indéterminé, le législateur a imposé (art. L. 1612-19-1 CGCT) aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales de devoir « se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses au cours de la plus proche séance suivant la transmission de la demande adressée par la chambre régionale des comptes au comptable de fait et à l'ordonnateur de la



collectivité territoriale concernée » et prévu que « passé ce délai, la chambre régionale des comptes statue sur les dépenses de la gestion de fait dont elle apprécie les justifications présentées ». Hélas cette disposition ne vaut pas pour les établissements publics locaux et, dans leur cas, le juge doit encore considérer, en application de la loi du 12 avr. 2000, que le silence de l'établissement vaut rejet et oblige donc le juge à estimer que l'utilité publique des dépenses a été rejetée.

Tout plaidait donc pour que la procédure de reconnaissance fût abandonnée. Deux arguments furent avancés pour son maintien. On estimait que la disparition de la reconnaissance transférerait « au juge financier une compétence actuellement dévolue aux assemblées délibérantes locales, alors que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales pourrait y faire obstacle » (57). On pensait « que le pouvoir du Parlement à l'égard des gestions de fait concernant les deniers de l'État, qui s'exerce dans le cadre de la loi de règlement (n'était) pas remis en cause » (58).

Sans discuter le premier argument qu'il reviendrait au Conseil constitutionnel de trancher, on notera cependant que la possibilité de statuer aux lieu et place de l'assemblée délibérante est déjà prévue en cas de carence de celle-ci sans que le principe de la libre administration semble avoir été violé. Quant au second argument, il n'est pas défendable. Certes, le texte soumis au Parlement ne prévoyait pas que la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense fut supprimée s'agissant des deniers de l'État. Mais il ne pouvait en être autrement dès lors qu'aucun texte ne le prévoit ; c'est une pure construction jurisprudentielle comme cela fut le cas pendant longtemps aussi pour les derniers locaux. On doit donc espérer que la Cour, dans l'avenir, ne demande plus cette reconnaissance pour l'État et montre ainsi qu'il s'agit bien de supprimer toutes les reconnaissances, quels que soient les deniers considérés.

C'est qu'il y va du succès de la réforme procédurale adoptée en octobre 2008.

D'une part, la volonté du législateur d'accélérer la procédure est battue en brèche par le maintien de la reconnaissance. Or c'est précisément parce que la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense tardait trop que la France a été condamnée par la CEDH pour non-respect du délai raisonnable (59). Malgré les dispositions de l'art. L. 1612-19-1 CGCT, il n'est pas certain que le juge puisse rapidement se prononcer sur les comptes. En effet, si le législateur a bien prévu de sanctionner l'inertie de l'autorité budgétaire des collectivités territoriales, le juge reste paralysé néanmoins si, celle-ci ayant statué, la délibération est contestée devant le juge administratif par la voie de l'excès de pouvoir (60). L'intervention du juge administratif dans la procédure oblige le juge des comptes à surseoir tant que la question de la légalité de la déclaration n'est pas définitivement tranchée. En effet, il devra nécessairement tirer les conséquences sur les dépenses à allouer (61). On imagine sans peine l'allongement du délai si la décision de première instance du juge administratif est frappée d'appel et qu'un pourvoi en cassation est ensuite entrepris.

D'autre part, on voit mal comment la reconnaissance peut s'insérer désormais dans la procédure nouvelle de gestion de fait. En effet, s'il était assez simple que l'autorité budgétaire se prononce dès lors que le juge avait déjà largement débroussaillé le terrain en fixant la ligne de compte provisoire, elle ne dispose plus désormais de ce guide pour pouvoir statuer. En particulier elle ne connaît pas le montant des recettes de la gestion de fait. Or il n'est en aucun cas possible d'allouer plus de dépenses que de recettes. Il faudrait donc qu'elle puisse disposer du compte de la gestion de fait et que l'autorité budgétaire parvienne à déterminer le montant de recettes que le juge estimera avoir été irrégulièrement encaissé par le gestionnaire de fait ou irrégulièrement sortie de la caisse du comptable sous forme de subvention. Il est regrettable que cette incertitude vienne jeter le trouble sur une procédure par ailleurs simplifiée, surtout à un moment où la gestion de fait est le seul mécanisme véritablement efficace qui puisse être mis en oeuvre à l'égard de tous les ordonnateurs y compris les ministres et les élus locaux (62).

Le législateur n'a pas définitivement fermé la porte à toute suppression de la reconnaissance. Comme pour la remise gracieuse, il estime que la question devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics. On ne peut cependant que regretter ce report d'autant qu'on mesure encore mal quels seront précisément les contours du prochain texte.

## L'APPEL ET LES AUTRES VOIES DE RECOURS

### L'appel

L'examen de l'appel est ici différencié pour des raisons didactiques. En fait, il n'y a, d'une part, que peu de différence entre la procédure décrite pour la première instance que ce soit en matière de gestion de fait ou de gestion patente et, d'autre part, les grandes règles fixées par le passé restent valables aujourd'hui s'agissant des décisions susceptibles de faire l'objet d'un appel et les délais dans lesquels l'appel peut être interjeté. Tout au plus peut-on signaler que les ordonnances peuvent faire l'objet d'un appel ce qui, dès lors qu'une procédure de



première instance existe, réduit d'autant les critiques que nous avons émises sur cette procédure.

Parmi les nouveautés, on notera d'abord que c'est au greffe et non plus au représentant du ministère public près les CRC qu'il appartient de communiquer les requêtes, les mémoires et les pièces. Mais la nouveauté principale s'agissant de l'appel est la reconnaissance du caractère suspensif de l'appel interjeté contre certains jugements ou ordonnances, à l'inverse du principe en vigueur jusqu'alors. En effet, l'appel a un effet suspensif (R. 131-41 I C.J.F) s'il est formé contre un jugement de débet ou prononçant une amende. En revanche, l'appel contre une ordonnance ou un jugement de décharge ou de quitus n'est pas suspensif. Cependant, la Cour des comptes peut ordonner, à la requête motivée d'un appelant, le sursis à exécution de la décision attaquée. La requête à fin de sursis est déposée dans les mêmes conditions que l'appel. Elle expose les raisons pour lesquelles l'exécution du jugement ou de l'ordonnance impliquerait pour le requérant un préjudice grave et difficilement réparable. Le président de la formation de jugement, ou le magistrat qu'il délègue à cet effet, statue par ordonnance sur cette requête (63). L'appel des jugements de déclaration de gestion de fait n'est pas suspensif non plus. De plus, il semble qu'on puisse s'interroger ici sur la possibilité de demander le sursis à exécution d'un jugement de déclaration de gestion de fait dès lors que celui-ci ne peut faire l'objet à ce stade d'une exécution forcée (64), et ce alors même que les articles R. 141-19 et R. 241-41 du code des juridictions financières prévoient sans distinction que les jugements et arrêts sont revêtus de la formule exécutoire.

#### **Les autres voies de recours connaissent elles aussi de modifications mineures**

S'agissant de la cassation, on indiquera qu'elle est ouverte contre les ordonnances de décharge ou de quitus (art. R. 143-3 C.J.F). S'agissant de la révision (art. R. 143-1 C.J.F), en revanche, la procédure jusqu'alors en vigueur a été modifiée plus sensiblement, du moins en apparence.

Le recours peut être introduit par le comptable concerné par l'arrêt entrepris (art. R. 143-1 I C.J.F) (mais non par son successeur (65)), le commis d'office (66) ou par ses héritiers (67). Le recours peut également être introduit d'office par la Cour elle-même ou sur réquisition du procureur général, agissant de lui-même ou à la demande du ministre des Finances, du ministre intéressé ou des représentants des collectivités ou établissements concernés (art. R. 1431 II al. 1 C.J.F). Ces dispositions ne semblent plus faire de différence quant aux décisions juridictionnelles qui peuvent faire l'objet de ces demandes de révision dès lors que l'indication selon laquelle le comptable ne pouvait demander la révision que des « arrêts rendus sur les comptes » a été supprimée. Nonobstant, compte tenu des termes de l'art. R. 143-1 I al. 1, on peut raisonnablement se demander si les comptables peuvent demander la révision de tous les arrêts. En effet le fondement de la requête en révision à la demande du comptable n'a pas été modifié et reste limité à la production de « justifications recouvrées » depuis la décision entreprise. On peut douter qu'un tel fondement puisse justifier une demande de révision d'un prononcé d'amende pour retard, qu'il s'agisse d'un comptable patent ou d'un comptable de fait ou surtout d'une amende pour gestion de fait (68). De même, il est encore possible de se demander, pour les mêmes raisons, si le recours en révision est ouvert contre les arrêts de déclaration de gestion de fait. Les anciennes jurisprudences interdisant ce type de recours [amende pour retard (69) ; déclaration de gestion de fait (70) ; amende pour gestion de fait (71)] trouveraient donc toujours à s'appliquer mais cette fois sur le fondement de la révision et non de la recevabilité. Seule une interprétation des nouvelles dispositions par le juge permettra de trancher mais il est possible de croire que, si un comptable (patent ou de fait) est condamné à tort à l'amende, la Cour, sinon le procureur général voire le ministre (garant de l'ordre public), agirait immédiatement. Est-il satisfaisant néanmoins de s'en remettre à une simple probabilité ?

#### **VERS UNE REFORME EN PROFONDEUR DE LA JURIDICTION FINANCIERE**

Voilà donc l'essentiel de la réforme procédurale en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 devant les juridictions financières. On peut espérer que les nouvelles procédures soient compatibles avec les engagements internationaux de la France même si l'on peut encore en douter pour le maintien de la remise gracieuse et le débet sans préjudice. De même peut-on craindre que, sans être contraire aux stipulations conventionnelles, le maintien de la reconnaissance de l'utilité publique de la dépense ne conduise à la violation du délai raisonnable dans lequel l'art. 6 § 1 Conv. EDH enferme les procédures juridictionnelles.

La question cependant reste entière de savoir quand naît, devant le juge financier, la « contestation » au sens de l'article 6 Conv. EDH (72). Le législateur a fait le pari qu'elle naît seulement si le procureur général relève « un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ou présumé de gestion de fait » ou encore lorsqu'il requiert une amende. C'est à partir de cet instant que le contradictoire est ouvert. En revanche, si le procureur ne relève aucun de ces éléments, le juge rend une ordonnance sans ouverture du contradictoire. *A priori*, compte tenu du caractère d'ordre public du jugement des comptes, la solution retenue ne semble pas poser de problème. Si le parquet n'a pas relevé de « charges », il n'y a pas de « contestation » et l'ordonnance n'est en fait qu'un apurement juridictionnel et donc « objectif » des comptes. Mais, hélas, on a vu que, conscient du fait que cette procédure avait l'inconvénient de permettre au parquet d'imposer sa volonté au siège, le législateur permet au président de la formation de jugement ou à son délégué de demander un rapport complémentaire. Si le nouveau rapport et les nouvelles conclusions du parquet



vont dans le même sens que précédemment et ne révèlent pas de « charge », tout est pour le mieux. Si en revanche, le nouveau rapport conduit le parquet à prendre des réquisitions, c'est là qu'apparaît sans doute une difficulté. Ne peut-on pas estimer que dans ce cas, le président de la formation de jugement ou son délégué avait, en demandant le nouveau rapport, préjugé l'affaire ? Pourquoi aurait-il demandé un nouveau rapport s'il n'était convaincu de l'existence d'un « élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ou présomptif de gestion de fait » ? La question de la partialité du magistrat ayant ainsi demandé le nouveau rapport se pose d'évidence. On ne peut dès lors qu'espérer d'abord que ces hypothèses soient rares. Nous avons dit que nous pensions qu'en cas de doute, même léger, le parquet prendrait sans doute des réquisitions, ouvrant le contradictoire, quitte à faire part de ses doutes à l'audience. Mais si cette prudence nécessaire ne parvenait pas à éviter une demande de nouveau rapport, il conviendrait selon nous que le magistrat l'ayant demandé se déporte si la formation de jugement devait être saisie de réquisitions. L'impartialité des juges et de la juridiction sont en effet des garanties fondamentales qui doivent toujours être respectées.

Faudra-t-il donc une autre réforme ? On a vu que les parlementaires y renvoyaient. Elle est en cours. En effet, lors des cérémonies du bicentenaire de la Cour le 5 novembre 2007 <sup>(73)</sup>, le Président de la République a demandé au Premier président Philippe Séguin de lui faire une proposition sur une réforme d'ensemble des juridictions financières elles-mêmes. Ce travail est d'ores et déjà fort avancé et un projet devrait voir le jour prochainement. Mais ce projet tient compte aussi des nécessaires réformes qu'impliquent non seulement la mise en œuvre de la LOLF (2001) et la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La prochaine réforme devrait donc tout à la fois se pencher sur l'organisation des juridictions financières (y compris la CDBF) elles-mêmes et sur les activités non juridictionnelles qu'elles sont de plus en plus amenées à remplir.

S'agissant de la procédure, question qui nous occupe seule ici, il est possible de dire que le Premier président souhaite renforcer les mécanismes permettant de responsabiliser les gestionnaires *a posteriori*. « Il importe de mettre en place un système plus équilibré et effectif de responsabilité des gestionnaires publics, devant la Cour des comptes et les chambres régionales en premier ressort, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) devenant l'instance d'appel ». Cette réforme pourrait en outre s'accompagner « d'une modernisation des infractions et des sanctions, ainsi que d'un élargissement des justiciables » <sup>(74)</sup>, en tenant compte du fait que « actuellement, les principaux gestionnaires échappent à la juridiction de la CDBF, qu'il s'agisse des ministres ou des élus locaux ». Cette réforme sera-t-elle aussi l'occasion de corriger les quelques imperfections du texte que nous venons de commenter ? C'est l'espoir que nous formulons.



## Evolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

AJDA 2012 p. 536

J.-L. Girardi, L. Renouard

### L'essentiel

L'article 90 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 modifie en profondeur le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public telle qu'elle est mise en oeuvre jusqu'à présent par le juge des comptes. Pour résumer l'économie de la réforme, on peut considérer que celui-ci devra dans l'exercice de sa mission résoudre dans l'ordre les trois questions suivantes, alors que, auparavant, il ne devait répondre qu'à la première : 1° Existe-t-il un manquement du comptable à ses obligations ? 2° Ce manquement a-t-il entraîné un préjudice pour l'organisme public dont les comptes sont tenus par le comptable ? 3° Quel est le montant de la sanction pécuniaire qui doit être prononcée sachant qu'elle ne pourra plus donner lieu, à la même échelle que précédemment, aux mesures de remise gracieuse par le ministre ?

De toutes les modifications qui ont affecté cet article depuis 2001, celle-ci est certainement l'une des plus importantes, car elle ouvre la voie vers le règlement de deux questions qui opposent depuis longtemps - sous les yeux attentifs de la doctrine et du Conseil d'Etat - le juge des comptes (Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes) et l'administration chargée de la comptabilité publique (anciennement, la direction de la comptabilité publique, actuellement la direction générale des finances publiques). Ces deux questions, que nous situons ci-après dans les enjeux généraux de la responsabilité des comptables publics, sont, d'une part, celle du débet dit « sans préjudice », inhérent au fait que le juge des comptes est censé s'en tenir aux éléments « objectifs » des comptes, d'autre part, l'intervention du « ministre-juge », présentée comme étant indispensable à la gestion du réseau des comptables, mais qui a pour effet de laisser le ministre anéantir les décisions prises par le juge.

Lors du débat parlementaire sur la loi de finances initiale pour 2012, ces deux questions ont fait l'objet d'un projet d'amendement présenté par Michel Bouvard et Charles de Courson et approuvé à l'unanimité de la commission des finances. Celui-ci tendait à introduire une distinction entre débet avec et sans préjudice, à plafonner le débet à un montant proportionnel à la rémunération du comptable et à supprimer la possibilité de remise gracieuse pour la plupart des débet.

La ministre du budget s'étant engagée devant l'Assemblée nationale à prendre les dispositions

qui ont donné lieu à l'article 90 de la loi de finances rectificative et dont le contenu était très proche du projet d'amendement, ce dernier n'a pas été soumis au vote de l'Assemblée.

Pour éclairer encore le contexte de cette réforme, il convient de relever que le projet d'amendement ci-dessus reprenait une partie du contenu du projet de loi portant réforme des juridictions financières tel que modifié par la commission des lois. Ce projet de loi, initié par Philippe Séguin, n'a pas pu aboutir et a fait l'objet d'un découpage en plusieurs textes (M.-C. de Montecler, Après la loi patchwork, la réforme saucissonnée, AJDA 2011. 1585 ; S. Damarey, L'acte [II] manqué de la réforme des juridictions financières, AJDA 2012. 317).

Pour saisir les enjeux de cette réforme, il faut s'arrêter au texte de l'article 60, tel qu'il existait avant celle-ci. Pour en tracer les perspectives, on suivra au plus près les nouvelles dispositions. Au plan pratique, l'entrée en vigueur de ces dispositions laisse aux acteurs un délai pour s'y préparer.

I/ Les enjeux : l'article 60 à la veille de la réforme  
L'article 60 de loi n° 63-156 du 23 février 1963 a pour objet la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Il traite également du cas des personnes dont les agissements en font des comptables de fait et renvoie à un décret d'application pour ce qui concerne la responsabilité des régisseurs. La présente réforme ne porte que sur la responsabilité des comptables publics sensu stricto. De celle-ci, on rappellera brièvement les traits principaux, l'accent étant mis ensuite sur les enjeux auxquels va répondre la réforme du 28 décembre 2011 et qui concerne la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public par le juge des comptes.

A/ La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

Dans le cadre de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, les missions et contrôles fixés aux articles 11 à 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Les missions ou opérations confiées par l'article 11 aux seuls comptables publics se rapportent au recouvrement des recettes, au paiement des dépenses, à la conservation des fonds et valeurs, au maniement des fonds et disponibilités. L'article 12 A prévoit divers contrôles en matière de recettes. L'article 12 B, complété par



l'article 13, définit un ensemble de contrôles très étroits sur les divers aspects des dépenses, allant de la disponibilité des crédits jusqu'au caractère libératoire des paiements.

L'article 19 du même décret établit le lien entre les missions et la responsabilité des comptables : il indique, en effet, que « dans les conditions fixées par les lois de finances », les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations fixées à l'article 11 ci-dessus ainsi que des contrôles prévus aux articles 12 et 13. Un nouveau texte va se substituer à celui de 1962 : il devrait, notamment, préciser et moderniser l'énoncé des missions des comptables, mais sans en changer en profondeur la nature.

Le champ de la responsabilité personnelle et pécuniaire qui figure au § 1er de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 est ainsi calqué sur les opérations et les contrôles mentionnés au décret de 1962. Les conditions dans lesquelles cette responsabilité est mise en jeu font l'objet de plusieurs dispositions que l'on peut résumer comme suit.

En premier lieu, la loi énonce les faits générateurs de cette responsabilité : l'existence d'un déficit ou d'un manquant en monnaie ou en valeurs, une recette non recouvrée, une dépense payée irrégulièrement, l'indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers du fait du comptable, la rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes. L'économie générale de ce dispositif a pu être ainsi résumée : « Le principe est simple : toutes les fois qu'un comptable effectue une opération irrégulière, soit qu'elle lui soit ordonnée par une autre personne, soit qu'il l'exécute de sa propre initiative, il doit rembourser le montant de la somme que la collectivité publique a perdue du fait de cette irrégularité » (G. Devaux, *La comptabilité publique*, PUF, 1957, cité par M. Prada et A. Sonrier in *La comptabilité publique*, Berger-Levrault, 1978, p. 121).

En deuxième lieu, la responsabilité du comptable se rapporte aux opérations effectuées depuis son installation dans le poste comptable jusqu'à la cessation de ses fonctions, s'étendant aux opérations des comptables et régisseurs placés sous son autorité.

Vient ensuite, en troisième lieu, le fait que la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut avoir pour auteur, soit le juge des comptes (Cour des comptes ou chambres régionales ou territoriales des comptes), soit le ministre, plus précisément le ministre dont relève le comptable ou le ministre

chargé du budget. Les enjeux de la présente réforme ne concernent que la mise en oeuvre de la responsabilité par le juge des comptes. Aussi, l'engagement de la responsabilité par un ministre ne sera-t-il évoqué qu'incidemment.

61 La mise en jeu de cette responsabilité par le juge des comptes

Pour appréhender la portée des modifications que l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 va apporter à l'article 60, il convient de retracer le cadre dans lequel s'inscrit la mission du juge des comptes. On peut y distinguer trois éléments qui, eux-mêmes, ont connu des évolutions plus ou moins importantes ces dernières années : la procédure juridictionnelle, les règles de fond issues de la jurisprudence du Conseil d'Etat et les pouvoirs donnés par la loi au ministre du budget en matière d'exécution des décisions du juge des comptes.

Pour mémoire, la procédure juridictionnelle

La procédure juridictionnelle, qui figure dans le code des juridictions financières, a été modifiée par la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Ce texte a achevé la mise en conformité des procédures suivies par le juge des comptes avec les principes du procès équitable par le biais, notamment, de la fin de l'autosaisine du juge et de celle de la règle du « double arrêt » (M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Réforme des juridictions financières* : acte I, AJDA 2008. 2273 ; *Chronique de jurisprudence financière*, Rev. Trésor 2008. 966). Il n'y a pas lieu de revenir aujourd'hui sur ce volet qui, par le passé, était au tout premier plan des préoccupations. On peut, par ailleurs, y rattacher la règle de procédure fixée au § 4 de l'article 60 de la loi de 1963 selon laquelle le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité du comptable ne peut intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle il a produit ses comptes au juge des comptes.

Conception « objective » de la mission du juge des comptes

La jurisprudence du Conseil d'Etat donne une approche restrictive des compétences du juge des comptes. En effet, si les articles L. 111-1 et L. 211-1 du code des juridictions financières, respectivement pour la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, se bornent à indiquer que le juge des comptes « juge les comptes des comptables publics », ils ont été généralement interprétés dans le sens selon lequel le juge des comptes ne juge que les comptes et non les comptables et doit, dès lors, ne fonder ses décisions « que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à



l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés » (CE ass. 12 juill. 1907, Nicolle, GAJFin., 5e éd., 2007, n° 27 ; CE ass. 20 nov. 1981, Ministre du budget c/ Rispaill, req. n° 18402, LebonDocument InterRevue ; Rev. adm. 1981, n° 208 ; dans le même sens, CE 23 juin 1989, Vèque et autres receveurs de la commune de Romainville, req. n° 67442, LebonDocument InterRevue ; RFDA 1990, 100, concl. P. FrydmanDocument InterRevue, 110, point de vue F. J. FabreDocument InterRevue et 119, point de vue J. Rougié et G. MellerayDocument InterRevue ; C. comptes 28 sept. 2010, Payeur général du Trésor, Rec. C. comptes 83).

Le Conseil d'Etat a cependant tempéré son point de vue en matière de recettes (CE ass. 27 oct. 2000, Mme Desvignes, req. n° 196046, LebonDocument InterRevue ; D. 2000, 298Document InterRevue ; GAJFin., 5e éd., 2007, n° 28 ; RFDA 2001, 737, concl. A. SebanDocument InterRevue), domaine dans lequel le juge des comptes se livre depuis longtemps à l'appréciation du caractère « adéquat, complet et rapide » des diligences effectuées en vue de leur recouvrement (C. comptes 27 févr. et 19 mars 1964, Dupis, receveur de la commune d'Igny-le-Jard, Rec. C. comptes 91). En revanche, s'agissant des dépenses, le juge des comptes ne peut faire reposer ses décisions sur aucun élément d'appréciation : il ne lui est pas possible, en particulier, de fonder une décision de décharge au motif que l'irrégularité constatée n'aurait entraîné aucun manquant dans la caisse publique (notion de « débet sans préjudice »). En tout état de cause, il rejette les arguments du comptable reposant sur ce raisonnement (CRC Nord-Pas-de-Calais 9 nov. 2007, Caisse de crédit municipal de Lille, Rev. Trésor 2008, 484 ; C. comptes 19 juill. 2010, Direction des services fiscaux des Hauts-de-Seine-Nord - Service des impôts des entreprises de Neuilly-Nord, Rec. C. comptes 64 ; C. comptes 19 juill. 2010, Direction des services fiscaux des Yvelines - Service des impôts des entreprises de Saint-Quentin-en-Yvelines, Rec. C. comptes 77 ; C. comptes 6 oct. 2010, Trésorier-payeur général des Hautes-Alpes, Rec. C. comptes 85).

Cette limitation jurisprudentielle a suscité, ces dernières années, des interrogations répétées de la doctrine, le plus souvent en lien avec le thème qui suit.

c) Pouvoirs des ministres sur l'exécution des décisions du juge  
L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 donnait jusqu'à présent au ministre du budget un pouvoir important sur l'exécution des

décisions du juge. Il faut, pour apprécier les actuels changements, revenir plusieurs années en arrière.

La situation initiale, en vigueur jusqu'au 30 juin 2007, se caractérisait par un double pouvoir du ministre. Les comptables publics dont la responsabilité avait été engagée, notamment par le juge des comptes, pouvaient obtenir du ministre, d'une part, en cas de force majeure, la décharge totale ou partielle de leur responsabilité, d'autre part, en dehors de cette circonstance, la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge (les modalités d'application de ces dispositions étaient fixées par le décret n° 64-1022 du 29 sept. 1964). Cette dernière possibilité était utilisée à une très large échelle. Elle n'est pas sans lien avec la limitation de la mission du juge des comptes : à ce dernier, le jugement du compte sur les seuls éléments objectifs comme rappelé ci-dessus, au ministre l'appréciation du comportement du comptable et des circonstances dans lesquelles celui-ci a commis les irrégularités. Beaucoup résumant ce pouvoir en se référant à la notion du XIXe siècle de « ministre-juge ». Cette forme de justice retenue a été combattue par la doctrine qui s'est vivement exprimée sur le sujet notamment lors du colloque organisé par Philippe Séguin peu de temps après son arrivée à la première présidence de la Cour des comptes sur le thème « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme » (v., not., la table ronde sur « La rénovation du régime de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics », RFFP 2005, n° 92, p. 141 ; v. aussi le dossier intitulé « Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics », AJDA n° 13 de 2005). Dans son intervention introductive, le professeur Michel Lascombe dénonçait un « système » qui « s'il était connu, serait rapidement considéré comme un nouveau scandale permettant aux fonctionnaires d'échapper à leurs responsabilités ».

La première évolution de ce dispositif est venue de l'article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (E. Thévenon, La loi de finances rectificative pour 2006 et la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, BJCL 2007, n° 1 ; M. Lascombe et X. Vandendriessche, préc.). Celle-ci a donné compétence au juge des comptes pour constater l'existence de circonstances constitutives de la force majeure (C. comptes 25 mai 2008, SIAEP de Guerbigny, Gestion et finances publiques 2009, n° 10, p. 783 ; C. comptes, ch. réunies, 15 juill. 2009, Communes et établissements de la Réunion de Bourg-Madame, Gestion et finances publiques 2010, n°



8-9, p. 671 ; CRC Auvergne 1er juill. 2010, Commune de Chantelle, Gestion et finances publiques 2010, n° 10, p. 746 ; CRC Alsace 2 juill. 2010, INSA de Strasbourg, Gestion et finances publiques 2011, n° 11, p. 867). En cas de force majeure, le juge ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable. Le ministre dont relève le comptable et le ministre du budget, qui conservent la même compétence vis-à-vis des comptables qui dépendent d'eux, ne peuvent plus, en revanche, la constater comme auparavant à la suite d'un débet prononcé par le juge.

La deuxième évolution se rapporte à la remise gracieuse. Elle a pris place non dans la loi elle-même, mais dans l'un de ses décrets d'application, le décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés. L'article 9 de ce texte prévoit que tout projet de remise gracieuse dont le montant excède une limite est soumis à l'avis de la Cour des comptes, alors qu'auparavant l'avis émanait du Conseil d'Etat. La limite a été fixée à 10 000 € par un arrêté du même jour. Ce même décret a, par ailleurs, donné compétence aux chambres réunies de la Cour des comptes pour formuler cet avis (art. R. 112-18 CJF).

La troisième évolution est la suppression de la remise gracieuse des amendes. Le juge des comptes peut prononcer une amende en cas de retard dans la production des comptes ou pour sanctionner les auteurs d'une gestion de fait. La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a modifié l'article L. 131-12 du code des juridictions financières. Alors que ce dernier prévoyait que les amendes étaient assimilées aux débits des comptables publics « en ce qui concerne les modes de recouvrement, de poursuites et de remises », le texte modifié exclut les remises de cette assimilation. Pour ne pas surestimer la portée de cette réforme, il faut considérer que les montants des amendes sont très largement inférieurs à ceux des débits.

A l'issue de ces diverses modifications, restaient, outre la conception objective du rôle du juge des comptes, les remises gracieuses des débits.

II/ Les perspectives : l'article 60 modifié par la loi de finances rectificative pour 2011  
L'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 n'a pas modifié les bases de la responsabilité personnelle et pécuniaire, notamment ses faits générateurs. En revanche, il fait évoluer les deux volets vus ci-dessus de l'action du juge des comptes. En premier lieu, l'approche dite « objective » du compte est

écartée : le juge des comptes appréciera si les manquements du comptable à ses obligations ont causé ou non un préjudice financier à l'organisme public concerné. En second lieu, le rôle du « ministre-juge » recule : en effet, en fonction de la réponse à la première question, le juge déterminera la sanction - car il faut bien désormais employer ce terme -, celle-ci ne pouvant plus faire l'objet d'une remise gracieuse dans les conditions aussi larges qu'antérieurement. Note de bas de page(1).

A/ Distinction entre manquement ayant causé un préjudice et manquement n'en ayant pas causé  
C'est l'aspect de la réforme qui suscitera vraisemblablement le plus de difficultés d'interprétation.

Lorsque le juge des comptes établira qu'il existe un manquement du comptable à ses obligations, il lui faudra dorénavant déterminer s'il y a ou non préjudice pour la collectivité, plus précisément s'il y a ou non un préjudice financier.

Deux sortes de situations sont à distinguer.

En premier lieu, il y a préjudice lorsque « par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes » (art. 60, § 6, al. 3). En effet, il existe alors un lien direct entre le non-respect d'une obligation par le comptable et un dommage subi par la collectivité.

En second lieu, il y aura à déterminer si les manquements aux obligations énumérées au § 1er de l'article 60 sont à l'origine d'un préjudice qu'il convient de réparer. Examinons, dans un esprit de pure recherche, quelles pourront être les « lignes directrices » successivement en matière de recettes, de déficit ou de manquant en monnaie ou en valeurs et de paiement irrégulier de dépenses.

#### A. Recettes

Comme il a été indiqué supra, le juge des comptes, contredisant la théorie de l'objectivité, ne met depuis longtemps en jeu la responsabilité du comptable que si l'absence de recouvrement s'accompagne d'une faute commise par celui-ci, caractérisée par l'absence ou l'insuffisance des diligences accomplies pour parvenir au recouvrement. Il y a donc tout lieu de supposer que le juge reconnaîtra, le plus souvent, un préjudice en cas de non-recouvrement d'une recette. Cependant, ce raisonnement peut se heurter au fait qu'il est impossible de démontrer qu'une poursuite qui n'a pas été effectuée aurait pu permettre le recouvrement. Il sera donc, par



exemple, intéressant de voir comment le juge répondra au comptable qui, n'ayant pas produit en temps utile la créance d'une entreprise entrée en procédure collective, cherchera à établir que la créance chirographaire n'aurait, en tout état de cause, pas été honorée.

Si la responsabilité du comptable est seulement recherchée pour absence de mise en recouvrement d'une créance (sur le fondement de l'art. 12 A du décret du 29 déc. 1962), la question se posera de savoir si le préjudice subi par la collectivité (puisqu'il y a bien absence de recouvrement d'une recette) devra être réparé par lui, alors même que la responsabilité de mettre en recouvrement les recettes appartient à l'ordonnateur. Il s'agit sans doute d'un cas où sera discutée la nécessité d'un lien direct entre manquement et préjudice.

## 2. Déficit ou manquant

L'existence d'un déficit ou d'un manquant en monnaie ou en valeurs ne devrait pas poser de graves difficultés d'interprétation.

Lorsque le déficit ou le manquant est directement le fait du comptable ou de l'un de ses préposés, il n'y a pas de doute que le préjudice subi par la collectivité doit être réparé par lui. Tel est le sens des dispositions inchangées du § 3 de l'article 60 selon lesquelles la responsabilité pécuniaire des comptables publics « s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions ».

Lorsque le déficit ou le manquant est le fait d'un tiers, comme en cas de vol ou de détournement de fonds, il est plus difficile de déterminer si le préjudice - qui est certain - doit ou non être réparé par le comptable. Mais, c'est aussi le principal cas où peut jouer la décharge de responsabilité pour circonstances de force majeure (v. supra). A contrario, dans tous les cas où la force majeure ne sera pas reconnue, on ne pourra donc vraisemblablement que conclure à l'existence d'un préjudice à réparer par le comptable.

## 3. Dépenses

C'est, bien entendu, en matière de dépenses qu'il sera le plus difficile de déterminer si le manquement du comptable a causé ou non un préjudice. On sait en effet que beaucoup de débits en la matière résultent avant tout d'une défaillance de l'ordonnateur qui intervient bien en amont du comptable dans les opérations qui conduisent au paiement d'une dépense. C'est essentiellement cette situation apparemment injuste que la modification apportée entend

certainement réparer au moins partiellement. D'autres cas de mise en jeu de la responsabilité du comptable ne concernent que ce dernier : il en est ainsi lorsqu'il effectue un paiement non libératoire. Dans ce cas, il y a tout lieu de supposer qu'on est en présence d'un préjudice.

Restent les cas, beaucoup plus nombreux, dans lesquels la défaillance du comptable prend naissance dans son rôle de contrôleur vis-à-vis de l'ordonnateur. Ici, encore, on peut distinguer plusieurs situations.

On pourra sans doute écarter le plus souvent l'existence d'un préjudice si la responsabilité du comptable n'a été engagée que pour défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'imputation budgétaire et du visa du contrôleur financier.

A l'inverse, l'existence d'un préjudice ne semble pas faire de doute en cas de défaut de contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation, la responsabilité du comptable n'étant engagée que lorsque l'erreur de liquidation non détectée par lui a entraîné un trop payé.

Les autres cas mériteront un examen attentif, car il est à craindre qu'il sera très difficile de déterminer si la dépense était ou non indue et a ainsi pu causer un préjudice à la collectivité. Par exemple, le défaut, non détecté par le comptable, de l'intervention préalable des contrôles réglementaires n'est susceptible de causer un préjudice que s'il a effectivement permis un paiement indu. Il en va de même pour le défaut de contrôle du service fait : il n'y aura préjudice que s'il est établi que le service n'a pas été fait. Il appartiendrait donc désormais au juge des comptes de déterminer la réalité du service fait. Le défaut de production des justifications, qui est le cas le plus courant de mise en jeu de la responsabilité des comptables en dépenses, constituera une autre situation difficile à trancher. En effet, le juge des comptes est dépourvu de moyens pour établir si une pièce non produite existe ou non. Or, certaines pièces permettent seules d'établir l'existence d'une dette de la collectivité, condition pour que le paiement ne constitue pas une libéralité, mesure interdite en l'absence d'une décision de l'assemblée délibérante, et, par conséquent, un préjudice.

Dans ces cas, on peut seulement concevoir, mais sans aucune certitude, que le doute bénéficiera au comptable, en ce sens que la sanction sera nettement moins importante si l'existence d'un préjudice n'est pas établie.



## R La sanction et ses suites

Jusqu'à présent, la sanction pécuniaire associée à la mise en jeu de la responsabilité du comptable a été un débet. Celui-ci consiste, dans le cas de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, à le déclarer débiteur envers l'organisme public concerné. Le montant du débet prononcé par le juge des comptes, voire le Conseil d'Etat en sa qualité de juge de cassation, est fixé au montant de l'irrégularité commise, l'objectif étant de « rétablir le compte ».

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 innove en instituant une sanction forfaitaire pour les manquements n'ayant pas entraîné de préjudice. Cette sanction ne pourra faire l'objet d'une remise gracieuse. Le principe du débet demeure pour les autres manquements. Ceux-ci pourront encore donner lieu à remise gracieuse sous réserve d'un laisser à charge d'au moins le double du forfait pour les manquements « sans préjudice ».

### A. Sanction en cas de manquement n'ayant pas causé de préjudice

Le débet tel que rappelé ci-dessus présente l'inconvénient de permettre un éventuel enrichissement sans cause de la collectivité dans les cas où l'irrégularité ainsi réparée ne lui avait, en réalité, causé aucun préjudice. Tel est jusqu'ici le cas, évoqué précédemment, du paiement d'une dépense irrégulière, mais non indue.

Pour écarter cet inconvénient, il a été souvent envisagé de remplacer le débet par une amende. Sans employer ce terme, qui pourrait avoir un caractère infamant, le nouveau § 6 de l'article 60 prévoit que lorsque le manquement du comptable à ses obligations n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter « d'une somme » dont il est indiqué qu'elle est arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce : le juge des comptes pourra donc la moduler. Il sera seulement tenu de ne pas dépasser, pour un exercice donné, un montant maximal. Celui-ci sera fixé par décret en Conseil d'Etat et sera fonction du niveau des garanties que le comptable public, avant son installation, doit constituer en vertu du § 2 de l'article 60, ces garanties étant elles-mêmes proportionnelles à l'importance du poste comptable dont il a la charge. Elles sont constituées par un cautionnement proportionné à la taille du poste confié au comptable, laquelle dépend elle-même du nombre de collectivités et de la taille desdites collectivités.

Outre son caractère forfaitaire, la sanction de ces manquements se caractérise par le fait qu'elle ne

peut faire l'objet d'une remise gracieuse. Cette disposition, qui figure au premier alinéa du nouveau § 9 de l'article 60, réduit d'autant le champ d'intervention du « ministre-juge ». On peut relever, par ailleurs, au 4e alinéa du § 6, que le comptable faisant l'objet d'une sanction forfaitaire ne pourra pas obtenir le sursis de versement, jusqu'ici accordé systématiquement dès lors que le comptable demandait une remise gracieuse.

### 2. Débet pour les manquements ayant occasionné un préjudice

Le § 6 de l'article 60 indique que le comptable est mis en débet lorsque le manquement à ses obligations a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, comme vu ci-dessus, par le fait du comptable public, l'organisme a dû verser une indemnisation ou a dû rétribuer un comptable commis d'office.

Outre le fait qu'il peut obtenir le sursis de versement de la somme en cause, le comptable conserve, dans ce cas, la possibilité d'en demander la remise gracieuse au ministre du budget. Toutefois, celle-ci est à présent fortement encadrée. Sauf les exceptions présentées ci-après, le ministre chargé du budget sera dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de celle qui constitue le maximum de la sanction forfaitaire des manquements sans préjudice. En revanche, la remise pourra être totale en cas de décès du comptable « ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses ».

S'agissant du décès du comptable, on constate qu'est ainsi maintenu le principe selon lequel cet événement n'empêche pas le prononcé d'un débet.

Hormis cette circonstance, le seul cas dans lequel le comptable pourra échapper totalement à sa responsabilité sera celui où le juge des comptes aura estimé qu'une dépense a été irrégulièrement payée en raison du contrôle dit « sélectif ». Cette dernière notion fait clairement référence à deux modalités de contrôle non exhaustif des dépenses : le contrôle dit « hiérarchisé de la dépense » (CHD) et le contrôle dit « partenarial ». Le CHD permet au comptable de moduler ses contrôles en fonction des risques et des enjeux. Cette modulation porte sur le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles). Le contrôle partenarial de la dépense consiste, quant à lui, en ce que le comptable et



l'ordonnateur conviennent de mettre en place un dispositif de contrôle allégé. Dans ce cas, le comptable peut même, le cas échéant, dispenser l'ordonnateur de produire certaines pièces justificatives.

Dans le secteur local, ces modalités de contrôle sont déjà encadrées. Elles avaient été avalisées par le préambule de la nomenclature des pièces justificatives de 2007 (annexe I au CGCT, issu du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007), alors qu'elles n'étaient utilisées, jusque-là, qu'à titre expérimental. Un arrêté du 11 mai 2011 (NOR : BCRE1113038A, pris en application du préambule de l'annexe I du CGCT portant fixation des modalités de justification des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé) est venu préciser que le contrôle partenarial nécessite au préalable la réalisation d'un audit portant sur la fiabilité des procédures d'engagement, de liquidation, de mandatement et de paiement, ainsi que, sur la base du rapport d'audit, la signature d'une convention entre l'ordonnateur et le comptable instaurant le contrôle allégé en partenariat des dépenses dont les procédures ont été auditées, lorsqu'ils constatent conjointement que les mesures qu'ils ont prises assurent une maîtrise satisfaisante et durable des risques. Cette convention doit notamment préciser le montant unitaire des mandats en dessous duquel l'ordonnateur est dispensé de produire au comptable les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante. Ce montant ne peut pas dépasser 400 € TTC. L'ordonnateur doit s'engager à ne pas fractionner le paiement des dépenses dans le seul but d'émettre des mandats dont le montant unitaire serait inférieur à ce montant et à transmettre au comptable, gratuitement et dans un délai maximal de vingt jours à compter de la demande de ce dernier, une ou plusieurs pièces justificatives d'une ou plusieurs dépenses dont le montant unitaire est inférieur au seuil. Le comptable a la faculté de résilier unilatéralement et immédiatement la convention si ses contrôles des dépenses, dont le montant unitaire est inférieur au seuil, démontrent une perte de maîtrise satisfaisante et durable des risques. Une copie de la convention doit être jointe aux pièces générales du compte de gestion du premier exercice auquel elle s'applique. L'article 6 de l'arrêté rappelle cependant que le comptable public engage sa responsabilité sur les opérations couvertes par la convention dans les conditions définies par l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Le CHD est à peine évoqué au 5 du préambule de la nomenclature des pièces justificatives et ses modalités d'utilisation n'ont pas à faire l'objet d'un arrêté comme cela était

prévu pour le contrôle partenarial. Cependant, une instruction du 8 février 2012 relative aux comptes de gestion et financiers (n° 12-006-MO) vient de prévoir que « à compter des comptes sur pièces de l'exercice 2012, une copie du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense est aussi jointe aux pièces générales du compte de gestion de cet exercice ».

Désormais, il semble possible que le comptable qui s'est engagé dans le contrôle sélectif des dépenses, avec l'accord (et, le plus souvent, la forte incitation) de sa hiérarchie, puisse officiellement bénéficier d'une remise gracieuse de la part de son ministre, alors qu'antérieurement cela n'était qu'implicite. Pour ce faire, il faudra, néanmoins, que : 1° le paiement irrégulier ait entraîné un préjudice ; 2° le juge des comptes se soit prononcé sur le fait qu'il s'agissait bien d'une dépense régulièrement exclue du plan de contrôle.

La première condition semble paradoxale : s'il n'y a pas préjudice, le comptable ne pourra pas échapper à une sanction, certes forfaitaire, alors qu'il le pourra s'il y en a un. La seconde crée une incertitude sur le juge des comptes (juge de première instance ou Cour des comptes) et sur la manière dont il donnera son aval (dès le jugement, ou au moment de l'avis sur la remise gracieuse).

**III** L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions  
Aux termes du II de l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011, les déficits ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public ou d'un régisseur avant le 1er juillet 2012 demeurent régis par les dispositions antérieures. La terminologie ainsi utilisée pour fixer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions est donc la même que celle employée au § 4 de l'article 60 pour définir la prescription de jugement du compte, ou au § 8 pour fixer le point de départ des intérêts générés par les débits.

En pratique, cela veut dire que la réforme ne s'appliquera avec certitude qu'aux procédures engagées après le 1er juillet 2012, par réquisitoire du ministère public, conformément aux articles L. 242-1 et R. 241-34 du code des juridictions financières, ou par ordre de versement émis par le ministre dont relève le comptable ou le ministre chargé du budget ou l'ordonnateur pour les régisseurs. Tel est, en effet, le sens donné par la jurisprudence aux termes « premier acte de mise en jeu de la responsabilité ».



Comme pour la prescription de jugement du compte ou le point de départ des intérêts des débits, une incertitude existera sur le sort à réserver aux réquisitoires ou aux ordres de versement émis avant le 1er juillet 2012, mais qui n'auront été reçus par leurs destinataires qu'après cette date. Dans la mesure où il n'est pas dit « premier acte notifié avant le 1er juillet 2012 », on peut penser qu'il suffira que cet acte ait été pris avant cette date. Telle n'est pourtant pas l'interprétation majoritaire actuelle s'agissant de la prescription de jugement du compte dans le cas des comptables patents : la date le plus souvent retenue est, en effet, celle de réception du réquisitoire par le comptable concerné par la présomption de charge.

La réforme initiée par la dernière loi de finances rectificative pour 2011 devrait entraîner un renouveau de la jurisprudence financière. Le juge des comptes devra, en effet, aborder des questions qu'il méconnaissait jusque-là, comme celle de l'existence d'un préjudice pour la collectivité ou celle du respect des règles de contrôle sélectif de la dépense. Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des juridictions financières, la réforme ne pourra donc que raviver l'intérêt pour leur activité juridictionnelle.

Comme souhaité par la doctrine, le rôle attribué aux ministres dans la régulation du dispositif est fortement réduit. En tout cas, si la possibilité de transformer un débet en sanction financière forfaitaire n'est pas un pouvoir négligeable, une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée ne pourra plus être privée d'effet que dans de rares cas. Le nouveau dispositif garantit d'ailleurs l'effectivité de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable et, par conséquent, l'effectivité des contrôles qu'on lui demande d'assurer, sans toutefois en interdire la rénovation.

Cependant, la portée générale de la réforme dépendra beaucoup du montant maximal de la sanction forfaitaire qui doit faire l'objet d'un décret d'application. Pour les comptables, pour leur organisme de cautionnement mutuel et pour leurs assureurs, l'enjeu est important.



## L'article 47-2 de la Constitution, un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?

Issu de Revue française de finances publiques - n°144 - page 165

Date de parution : 01/11/2018

Id : RFFP2018-144-022

Réf : RFFP nov. 2018, n° 144, p. 165

Auteur :

- Par Matthieu Conan

## RÉSUMÉ

Le cadre rédactionnel de l'article 47-2 de la Constitution, insuffisant, doit être aujourd'hui réévalué, à considérer le bilan réalisé à dix ans par la Cour des comptes en termes d'évaluation des politiques publiques et de certification des comptes publics. Cette exigence s'avère d'autant plus nécessaire que les députés la requièrent dans le cadre du processus de réformation de l'Assemblée nationale qu'ils ont entrepris.

*The insufficient framework of Article 47-2 of the French Constitution must now be reassessed today, considering the 10-year record of the Cour des comptes in terms of evaluation of public policies and certification of public accounts. This requirement is necessary as the deputies require it as part of the process of reforming the National Assembly that they have undertaken.*

*« Monsieur le Président, Monsieur le Président de la Commission des finances, Monsieur le Rapporteur général, Mesdames et Messieurs les Députés, en m'invitant à présenter les conclusions du rapport sur le budget de l'État, l'Assemblée nationale fait assurément un grand honneur à la Cour des comptes.*

*Par ce geste, par votre volonté d'exploiter davantage nos travaux, en particulier à l'occasion du "printemps de l'évaluation" inauguré cette année, vous faites vivre l'article 47-2 de notre Constitution, aux termes duquel la Cour assiste l'ensemble des pouvoirs publics, Gouvernement et Parlement, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et le seul Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement »<sup>1</sup>.*

C'est par ces mots que le Premier président de la Cour des comptes, Monsieur Didier Migaud, devait commencer son intervention devant l'hémicycle de l'Assemblée nationale le 18 juin 2018, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'exécution du budget de l'État 2017 accompagnant le dépôt du projet de loi portant règlement de ce budget et approbation des comptes de l'exercice écoulé, conformément aux termes de l'article 58 de la LOLF. Cet article est précisément toujours là pour nous rappeler qu'un changement important est intervenu en 2008 dans l'organisation des missions de la Cour des comptes et plus spécifiquement dans cette mission d'assistance qu'elle doit au Parlement. Faute d'avoir modifié la LOLF avec la révision de 2008, l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 se réfère aujourd'hui encore au dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution qui se contentait originellement en 1958 d'indiquer que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République a entendu consacrer un article 47-2 en propre à la Cour des comptes et à sa mission d'assistance au travers d'un premier alinéa ainsi rédigé : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle 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. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens » ; a entendu aussi aller plus loin et dépasser ce seul cadre en disposant, en général, et indépendamment des missions conduites par la Cour, dans un second alinéa, que : « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Ce nouvel article 47-2 a indéniablement constitué une avancée considérable dans la reconnaissance de l'importance de la place et du rôle de la Cour des comptes dans nos institutions, en en précisant et en en élargissant dans la Constitution par conséquent les termes de ses missions. Pour autant, il est permis de s'interroger, dix années après l'adoption de cet article 47-2, quant à la pertinence de sa rédaction, alors même que se profile une nouvelle révision du texte constitutionnel. Différents points méritent ici d'être effectivement relevés :

• 1° Au regard de la rédaction antérieure de l'alinéa qui lui était consacrée au sein de l'article 47, la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement s'est considérablement élargie s'ordonnant autour de trois directions quand elle s'organisait jusqu'alors autour du seul contrôle de l'exécution des lois de finances : le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale et l'évaluation des politiques publiques viennent donc le compléter.

• 2° Cette mission d'assistance semble très clairement dorénavant pencher du côté du Parlement plutôt que du côté du Gouvernement, dès lors que préalablement à ces logiques communes précédemment évoquées, figure le fait que la Cour doit assistance au Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Une telle rédaction marque clairement une rupture par rapport à « la doctrine de l'équidistance » pourtant ardemment revendiquée par la Cour elle-même, selon laquelle elle ne se voudrait pas en termes d'équilibre des pouvoirs et d'indépendance plus ou moins proche du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif – et *vice et versa* – qu'à égale distance des deux.

• 3° Le Constituant a entendu structurer l'article 47-2 en deux alinéas, deux alinéas pour les deux logiques nouvelles propres à la Cour des comptes que sont : l'évaluation des politiques publiques expressément identifiée par le texte d'une part ; la certification des comptes publics d'autre part, qui n'est cependant qu'indirectement désignée au travers de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle qui la définissent et sans qu'une intervention de la Cour ne soit ici particulièrement requise à cet effet. Ces deux nouvelles missions lui ont été antérieurement conférées par la LOLF du moins pour ce qui concerne l'État, rejoignant ainsi ses deux missions traditionnelles bien connues que constituent le jugement des comptes des comptables publics en premier lieu et le contrôle de la gestion publique en second lieu. Le Premier président Philippe Séguin avant sa disparition, aimait caractériser dorénavant le rôle de la Cour par ces quatre verbes que sont « *juger, contrôler, évaluer et certifier* ».

• 4° De ce quarteron de verbes précisément, la mission de juger de la Cour est très clairement absente de la rédaction de l'article 47-2, celle de contrôler très partiellement évoquée au travers l'allusion aux rapports publics contribuant ainsi à l'information des citoyens, celle de certifier ne se veut donc pas pour sa part nommément opérée et s'organise par ailleurs hors référence à la juridiction : seule en définitive, sa mission d'évaluer se veut être ici pleinement considérée.

• 5° Y avait-il un besoin de constitutionnaliser ainsi les missions de la Cour ? Se doit-on auquel cas de ne pas constitutionnaliser toutes les missions de la Cour ? Y aurait-il dès lors des missions constitutionnalisées qui emporteraient dès lors un statut spécifique, supérieur à celles qui ne le seraient pas ou encore une obligation de faire, une priorisation par rapport à celles-ci ? Se devrait-on par conséquent de hiérarchiser ces missions les unes par rapport aux autres en fonction du degré de précision dans la rédaction de l'article 47-2 de la Constitution ? Que penser par exemple de l'opération de



certification des comptes de l'État prévue par l'article 58-5° de la LOLF au titre précisément de « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes* », indirectement suggérée ici au détour de l'alinéa second de cet article 47-2 ?

• 6° En tout état de cause, la mission d'évaluation des politiques publiques se trouve placée dans une situation très particulière et privilégiée par rapport aux autres, nous obligeant ici à une réflexion spécifique à son égard au regard de son intégration dans la norme suprême en 2008.

L'évaluation des politiques publiques appartient en propre au Parlement aux termes de l'article 24 de la Constitution selon lesquels il « *vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Les missions elles-mêmes du Parlement à compter de la révision constitutionnelle de 2008 se déclinent dorénavant selon ces trois logiques, deux très classiques et une nouvelle résidant précisément dans cette évaluation des politiques publiques qui fait donc l'objet d'une double insertion dans la Constitution ; un rapprochement doit nécessairement s'opérer avec l'alinéa premier de l'article 47-2 et deux remarques au moins conduisant à des questionnements méritent auquel cas d'être formulées :

• 1° Le Parlement ne fait que déléguer sa mission d'évaluation des politiques publiques au profit de la Cour des comptes au titre de l'assistance que lui doit cette dernière. Ce faisant, la rédaction des deux articles est de nature à révéler une certaine forme de contradiction puisque la Cour assiste ici le Parlement ET le gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. L'idée d'un monopole parlementaire en la matière que semblait pouvoir revendiquer le Parlement n'existe manifestement pas : que dire et penser dès lors d'un quelconque monopole qui serait réservé à la Cour dans l'exercice d'évaluation des politiques publiques ?

• 2° Concrètement dans la pratique, l'évaluation des politiques publiques implique l'intervention de la Cour des comptes mais tout autant dans la pratique, celles des chambres régionales et territoriales des comptes susceptibles localement de servir de relais dans l'exercice et dont il n'est aucunement question en termes constitutionnels ; plus généralement, comment doit se définir et se concrétiser cette mission d'évaluation des politiques publiques ? comment en particulier la différencier de la mission classique de contrôle de la gestion publique de la Cour avec laquelle elle est susceptible d'être trop facilement confondues et assimilée tout autant d'ailleurs sur le plan local ?

Autant de remarques et de questionnements de nature à signifier que cet article 47-2 est criant au final d'insuffisances dans sa rédaction et que, dix années après sa mise en œuvre, il serait utile de la reconsidérer et plus certainement encore de s'intéresser à son épicerie que constitue cette évaluation des politiques publiques qui devait être précisément la source même revigorante d'un Parlement présenté comme moribond : force est pourtant de constater que la situation en termes institutionnels n'a pas forcément beaucoup évolué et que cette tentative de rééquilibrage des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif voulu en 2008 au profit du premier, porté dans l'intitulé même de la loi constitutionnelle, ne s'est guère concrétisée, ni matérialisée.

Il faut voir dans cet article 47-2 la consécration constitutionnelle, directement pour la première, implicitement pour la seconde, des deux nouvelles missions « évaluer / certifier » qui prennent rang depuis la LOLF auprès des deux missions traditionnelles de la Cour des comptes que sont les missions de « juger / contrôler » et par ailleurs (presque) oubliées.

La réponse à la question posée aux termes de laquelle « l'article 47-2 de la Constitution, est-il un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? » tiendra en deux temps constitutifs des deux développements qui suivront :

- Le cadre de l'article 47-2 de la Constitution ne peut, en premier lieu, qu'être considéré comme **insuffisant** quand est réalisé le **bilan des dix années de l'évaluation des politiques publiques** qui aurait pourtant dû être appréhendée comme « la grande affaire » confiée à la Cour par le Parlement aux termes de son alinéa premier, mais qui, pour le moins, ne s'est pas vraiment concrétisée dans les faits. Il est nécessaire de faire évoluer la rédaction du texte constitutionnel en allant au terme de la logique définie par son article 24 en ce qui concerne le Parlement et en tirant toutes les conséquences à l'égard de la Cour dans le cadre de l'article 47-2 en matière d'assistance. Une révision de la loi organique de 2001 – qui s'impose par ailleurs –, serait nécessaire pour déterminer ce en quoi doit consister cette évaluation des politiques publiques et l'organiser par rapport aux notions clés de « mission » et de « programme » qui structurent la démarche dite de performance initiée en 2001<sup>2</sup>. Cette évolution rédactionnelle est à l'évidence nécessaire pour le premier alinéa de l'article 47-2, elle l'est d'autant plus pour le second : si le premier alinéa évoque directement l'évaluation des politiques publiques, peut-être conviendrait-il aussi d'en faire de même pour la **certification des comptes publics**. La mission remplie en la matière par la Cour des comptes est tout à fait impressionnante en ce qui concerne tout particulièrement les comptes de l'État : pour autant, la manière dont est perçu l'exercice par la représentation nationale et l'exploitation dérisoire qu'elle réalise dans son contrôle de l'exécutif des informations capitales fournies en comptabilité générale ainsi certifiées, ne cesse d'interroger et vient singulièrement noircir un **bilan** qui peut être effectué en la matière.

- Le cadre de l'article 47-2 de la Constitution est jugé, en second lieu, tout autant **insuffisant** par les parlementaires eux-mêmes et plus particulièrement par les députés quand ils proposent d'en modifier la rédaction par l'intermédiaire d'un double canal s'exprimant dans le cadre du processus réformateur voulu par l'ancien président de l'Assemblée nationale. Monsieur François de Rugis a présenté le 20 septembre 2017 un dispositif destiné à réformer en profondeur les modes de travail de la chambre en réinterrogeant de manière systématique et ordonnée l'ensemble de ses procédures : le but est de construire « **une nouvelle Assemblée nationale** » à l'échéance de l'année 2022, terme de la 15<sup>e</sup> et présente législature. Pour ce faire, le bureau de l'Assemblée pilote et coordonne les travaux de sept groupes de travail. Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques de l'Assemblée. De façon à assurer un certain pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité. Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an renouvelable. Deux de ces groupes ont pu tout simplement proposer de modifier l'article 47-2 de la Constitution considérant qu'il ne rendait pas suffisamment compte des réalités qu'il portait. Le **groupe de travail Les moyens de contrôle et d'évaluation** a ainsi formulé une modification de l'alinéa premier ainsi que l'intégration d'un alinéa complémentaire au texte de l'article 47-2 ; le **groupe de travail Procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition** a pour sa part suggéré d'intégrer deux nouveaux alinéas avant son alinéa premier. Il s'agit là de positions parfaitement convergentes, qui vont pour autant devoir être appréciées au regard du **projet de loi constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »** présenté dernièrement par les instances gouvernementales au Parlement<sup>3</sup> : tous les articles placés autour de l'article 47-2 (les articles 47, 47-1 et 48) font eux l'objet de modifications dans le projet gouvernemental, quand l'article considéré ne devrait *a priori* pas subir la moindre retouche et rester par conséquent inchangé, et ce, alors même que les évolutions envisagées par les parlementaires sont de nature à parfois impacter directement la perception habituelle que l'on peut avoir de la Cour ainsi que la teneur de certaines missions qu'elle réalise au profit du Parlement.

## I. – UN CADRE INSUFFISANT AU REGARD DU BILAN RÉALISÉ À DIX ANS EN TERMES D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE CERTIFICATION DES COMPTES PUBLICS

La LOLF a vraisemblablement aujourd'hui besoin de connaître un second souffle au regard de la difficulté récurrente que rencontrent nos gouvernants à améliorer la gestion publique : le discours propre à la recherche de performance se doit de trouver des terrains d'expression permettant d'inscrire dans le concret la démarche. L'évaluation des politiques publiques et la certification des comptes publics en constituent assurément les manifestations évidentes que l'article 47-2 de la Constitution entendait en 2008 mettre en avant : à l'évidence de manière plus prononcée et en lien étroit avec la Cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques que pour la certification des comptes par conséquent. Il serait essentiel aujourd'hui de pouvoir réaffirmer, préciser et amplifier leur importance respective d'un point de vue constitutionnel, à considérer l'état des lieux en demi-teinte susceptible d'être effectué au terme de ces dix années, tant pour l'une que pour l'autre.



## A. L'état des lieux de l'évaluation des politiques publiques

Aux termes de l'article L. 111-13 du Code des juridictions financières « la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques ». Il est convenu par l'article L. 132-6 du même code, que la Cour puisse faire l'objet d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat et cela, au titre de l'assistance au Parlement « prévue par l'article 47-2 de la Constitution ». Force cependant ici de constater que le Parlement fait un usage pour le moins mesuré de ce dispositif depuis son instauration par la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques<sup>4</sup>. En l'espace de huit années, l'Assemblée nationale n'a pu formuler que quatorze demandes en ce sens<sup>5</sup>, moins de deux par an par conséquent, quand le Sénat n'a, pour sa part, jamais eu encore l'occasion de le faire sur toute la période ! Comment expliquer ce recours modéré à l'assistance de la Cour, si ce n'est par la difficulté rencontrée par cette dernière dans la définition des contours de cette nouvelle mission confiée par le constituant depuis 2008 seulement. La difficulté principale a résulté ici dans la distinction à devoir opérer entre, d'une part, les audits de performance se rattachant aux logiques habituellement mises en jeu dans le cadre du contrôle de la bonne gestion et, d'autre part, l'évaluation des politiques publiques mettant en jeu « la discussion des objectifs et la dimension sociétale ». La lecture du rapport public annuel 2018 de la Cour nous montre l'important travail préliminaire qu'elle a dû accomplir en termes méthodologiques tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif reposant sur la forte implication des différentes parties prenantes à devoir identifier préalablement. L'évaluation pose des questions méthodologiques exigeantes, s'appuyant sur des méthodes propres aux sciences sociales et requérant des moyens d'expertises pluridisciplinaires souvent externes à la Cour. En termes de définition, « l'évaluation des politiques publiques permet de comparer l'impact des instruments de politiques publiques et les objectifs variés que les pouvoirs publics poursuivent. Le but final de l'évaluation est d'éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi de faciliter les choix démocratiques. En cela, elle se différencie et complète les contrôles de la Cour qui examine principalement la régularité, l'efficacité et l'efficience d'une entité administrative ou d'un programme. L'évaluation d'une politique publique par la Cour des comptes a pour objet d'en apprécier les résultats et les impacts ainsi que les liens de causalité les expliquant. L'appréciation porte sur la cohérence, l'efficience, la pertinence et l'utilité de la politique publique »<sup>6</sup>.

Après une phase expérimentale conduite dans le cadre des premières évaluations demandées par l'Assemblée nationale ou réalisées sur auto-saisine, cette approche s'est globalement matérialisée dans le cadre de la publication des normes professionnelles applicables aux évaluations en décembre 2014 : les évaluations conduites depuis 2015 répondent donc dorénavant à un cahier des charges bien précis en la matière<sup>7</sup>, permettant au Premier président d'indiquer lors de son intervention devant l'Assemblée nationale le 18 juin 2018, que « la Cour se met actuellement en ordre de bataille pour faire monter en puissance son activité d'évaluation des politiques publiques, dans les limites nécessaires à l'équilibre entre ses différentes missions constitutionnelles et législatives »...

## B. L'état des lieux de la certification des comptes publics

Aujourd'hui, l'État bien sûr, mais aussi la sécurité sociale, les universités, les hôpitaux voient leurs comptes être certifiés par la Cour des comptes ou par des commissaires aux comptes comme ils le font vis-à-vis des entreprises, tandis que les collectivités territoriales font l'objet d'une expérimentation pilotée par la Cour pour apprécier, à échéance de cinq ans, les conditions préalables et nécessaires à un passage à la certification des comptes du secteur public local<sup>8</sup>. Difficile dans ces conditions de considérer la certification des comptes publics comme non effective au sens où précisément l'entendrait l'alinéa second de l'article 47-2 de la Constitution. Pour autant, le bilan ne peut être ici considéré comme complètement satisfaisant au regard de l'exploitation d'informations de première importance qui devrait être faite, dans le cadre d'une démarche tout simplement exemplaire mais trop ignorée faute d'un affichage et d'une reconnaissance à leur juste valeur.

La situation en ce qui concerne les comptes de l'État certifiés par la Cour des comptes est symptomatique de cet état de fait. L'avantage constitué par des comptes réputés sincères, réguliers et fidèles par conséquent, devrait se vouloir beaucoup plus décisif dans le contexte d'une gestion pour le moins dégradée nécessitant un redressement des comptes publics pourtant ardemment recherché. La démarche de certification implique ici la mobilisation de moyens considérables, à commencer par l'établissement aux termes de l'article 30 de la LOLF d'une comptabilité générale de type patrimonial venue renouvelée un système comptable largement obsolète, pour permettre une amélioration de la gestion publique. Ces constats sont ceux de la Cour des comptes elle-même dans son rapport public thématique qu'elle lui consacre en 2016 et, aux termes duquel, « la comptabilité générale est insuffisamment reconnue et peu utilisée au sein du système comptable de l'État... L'image de la situation financière de l'État qu'elle donne n'est ni valorisée par le Gouvernement, ni analysée par le Parlement, ni pleinement appréhendée par les créanciers de l'État ou par les agences de notation qui évaluent son risque de crédit »<sup>9</sup>. Cette image résulte précisément de l'acte de certification établi sur la base des seuls états financiers issus de la comptabilité générale et remis chaque année par la Cour des comptes au Parlement en annexe du projet de loi de règlement dont il va être maintenant amplement question dans la seconde Partie, *in fine*.

## II. - UN CADRE INSUFFISANT À CONSIDÉRER LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LES DÉPUTÉS ENGAGÉS DANS LE PROCESSUS RÉFORMATEUR POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

La situation, du moins pour ce qui concerne la problématique première de l'évaluation des politiques publiques, est apparue très rapidement comme insatisfaisante aux députés nouvellement élus à l'Assemblée nationale au printemps 2017, après l'arrivée à la présidence de la République de Monsieur Emmanuel Macron. La question des moyens consacrés au contrôle et à l'évaluation s'est effectivement posée, impliquant, entre autres, une proposition d'évolution rédactionnelle de l'article 47-2 de la Constitution. Plus généralement, ce sont le mode de fonctionnement des assemblées et l'appréhension du « temps législatif » qui ont suscité aussi une proposition de modification rédactionnelle le concernant. Ces deux suggestions complémentaires auraient pu être reprises au sein du projet de loi constitutionnelle « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » déposé par le Gouvernement le 23 mai 2018 auprès de l'Assemblée nationale : il n'en a pourtant rien été, le projet proposé n'emportant aucune modification de cet article 47-2. La différence d'appréciation est évidemment et naturellement très intéressante : il peut être utile de présenter ici dès lors les motivations qui animent les députés des deux groupes de travail à l'appui de leur proposition respective.

### A. Les modifications proposées par les députés du groupe de travail *Les moyens de contrôle et d'évaluation*

« Indépendamment de sa mission juridictionnelle, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, de l'exécution des lois de finances, de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

*Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.*»

Telle se veut la proposition de rédaction de l'alinéa premier de l'article 47-2 de la Constitution faite par les députés le 13 décembre 2017, assorti d'un nouvel alinéa venant s'insérer avant le second alinéa existant actuellement. Le processus réformateur initié par le président de l'Assemblée nationale à l'automne 2017 a suscité une première conférence de restitution des préconisations des différents groupes de travail qui est intervenue par conséquent en fin d'année et totalisait quatre-vingt-quinze propositions de réformes ; une seconde conférence s'est déroulée le 20 juin 2018 en en formulant cette fois-ci soixante-dix supplémentaires. Nous intéressons ici plus spécifiquement la proposition n° 6 « Renforcer l'assistance de la Cour des comptes »



présentée par le rapporteur Monsieur Jean-François Eliaou du groupe de travail « *Les moyens de contrôle et d'évaluation* » présidé par Monsieur Jean-Noël Barrot et amenant cette modification rédactionnelle de l'article 47-2 de la Constitution<sup>10</sup>.

La nouvelle rédaction de son alinéa premier ainsi proposée par les parlementaires, outre la référence à la mission originelle de juger de la Cour oubliée dans sa version actuelle, tend à récuser la fameuse équidistance à respecter dans son positionnement vis-à-vis tout autant du Parlement que du Gouvernement : il est clairement posé qu'un renforcement de l'assistance due au premier dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans l'évaluation des politiques publiques doit se traduire par la disparition de cette même assistance actuellement due au second. Les députés se défendent de vouloir « *placer la Cour des comptes sous la tutelle du Parlement comme cela se pratique au Royaume-Uni* » : il s'agit de renforcer encore une coopération déjà très fructueuse avec la Cour, en améliorant la fluidité des échanges dans le strict respect de son indépendance consacrée par ailleurs par le Conseil constitutionnel. C'est en référence à la décision *Loi organique relative aux lois de finances* du 25 juillet 2001 que le groupe de travail estime nécessaire de devoir modifier la Constitution, dans la mesure où le juge n'avait pu admettre la constitutionnalité de certaines règles relatives aux délais des rendus des travaux qu'en rappelant l'assistance due tant au Parlement qu'au Gouvernement ; en conséquence de quoi, il « *appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* », fondant ainsi la fameuse doctrine de l'équidistance<sup>11</sup>. Le groupe de travail estime ici « *prendre acte* » d'une « *situation de fait* » aux termes de laquelle le Gouvernement disposant de ses propres services n'a quasiment pas recours à l'assistance de la Cour des comptes : le Premier président lors de son audition n'a pu qu'entériner cette asymétrie en indiquant que « *la Cour concilie sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement et son indépendance grâce à une concertation étroite avec les représentants du Parlement et du Gouvernement, même si ce dernier fait beaucoup moins appel à la Cour* ». Le groupe de travail considère qu'une loi organique établie sur le fondement d'une « *règle d'assistance exclusive du Parlement* » serait par ailleurs de nature à permettre le traitement prioritaire des demandes d'enquêtes parlementaires dans le respect de la liberté de la Cour de traitement des sujets de son choix. Aux termes cette fois de sa proposition n° 7 « *Ouvrir la possibilité de mobiliser les moyens de l'exécutif* », un nouvel alinéa à l'article 24 de la Constitution interviendrait également précisant qu'« *une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Parlement sollicite l'administration pour exercer ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques* ».

Ces dernières considérations autour des moyens supplémentaires dont pourrait, souhaiterait disposer le Parlement dans ces missions de contrôle et d'évaluation, peut implicitement emporter une critique de la Cour des comptes dont il serait permis de penser qu'elle n'assisterait pas dès lors correctement le Parlement... Après que Monsieur François de Rugis lui-même ait pu envisager de demander le rattachement de *France Stratégie* au Parlement<sup>12</sup>, le groupe de travail a, en juin 2018 à l'occasion de la deuxième conférence de restitution, formulé une autre proposition visant cette fois à instituer une agence parlementaire d'évaluation, instance d'expertise propre au Parlement qui serait commune aux deux chambres. La création de ce nouvel organe *sui generis* fonde sa légitimité, selon le groupe de travail, dans des moyens d'expertise en termes d'évaluation structurellement concentrés au niveau de l'exécutif, situation n'ayant pas encore permis à une autorité indépendante de trouver la place qu'elle mérite dans notre pays : « *La Cour des comptes a également développé une activité d'évaluation des politiques publiques pour exercer la mission d'assistance au Parlement que lui confère, dans ce domaine, l'article 47-2 de la Constitution, mais en raison de sa procédure contradictoire et collégiale, les délais de réalisation de ses travaux sont souvent incompatibles avec le calendrier parlementaire* »<sup>13</sup>. Cette nouvelle proposition unique du groupe de travail définissant « *format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement* », intervient après que le projet gouvernemental de révision constitutionnelle a été connu de lui. Elle n'emporte en l'état cette fois aucune modification de l'article 47-2 de la Constitution et tend à s'insérer dès lors dans la perspective voulue par le Gouvernement. Il n'est d'ailleurs pas dit que ce ne soit pas précisément aussi le sort réservé « en termes d'équidistance » par les parlementaires à la Cour des comptes dans la première proposition du mois de décembre qui ne soit pas directement à l'origine d'une « omission » gouvernementale ici de nature à préserver les positions acquises en ce domaine ayant assurément les préférences des magistrats financiers.

## **B. Les modifications proposées par les députés du groupe de travail *Procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition***

« *Le Parlement vote les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.*

*La loi organique détermine les conditions de présentation et de discussion des projets de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle de l'exécution des lois de finances et à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement ».*

La proposition n° 16 « *Repenser la procédure d'examen des textes budgétaires* » qui consiste à intégrer ces deux nouveaux alinéas à l'article 47-2 – pour en devenir le premier et le deuxième –, émane par conséquent cette fois du groupe de travail *Procédure législative, organisation parlementaire et droits de l'opposition* dont le président est Monsieur Jean-Luc Warsmann et le rapporteur Monsieur Jean-Michel Clément. Elle était déjà formalisée dès la première conférence des réformes en date du 13 décembre 2017<sup>14</sup>, mais acquiert dans le cadre de la conférence du 20 juin 2018 une tournure particulière en réaction à la volonté gouvernementale de réduire les délais d'examen des textes financiers<sup>15</sup>. L'article 6 du projet de loi constitutionnelle dispose que, dorénavant, aux termes de l'article 47 de la Constitution, l'examen du projet de loi de finances annuelle par l'Assemblée nationale puisse s'opérer en vingt-cinq jours au lieu de quarante, ramenant sa durée totale d'examen par le Parlement de soixante-dix à cinquante jours.

L'exposé des motifs gouvernemental vient apporter les précisions suivantes : « *Cette réduction des délais d'examen des textes financiers n'a de sens que si, parallèlement, le contrôle de l'exécution des budgets et, plus généralement, des résultats de l'action gouvernementale, monte en puissance et qu'intervienne un véritable "printemps de l'évaluation" dont la conclusion sera l'examen du projet de loi de règlement. L'organisation de ces travaux de contrôle et d'évaluation relèvera de la loi organique relative aux lois de finances. Les commissions des finances pour la partie proprement budgétaire ou les autres commissions chargées de suivre, sur le fond, les politiques publiques, mettront en place les outils nécessaires pour rendre effectif ce contrôle. À cette fin, l'article 6 prévoit que les ministres viendront, à cette occasion, présenter devant les commissions l'exécution de leur budget* »<sup>16</sup>. S'il se félicite de l'inscription dans la Constitution de ce dernier principe à l'égard des ministres dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire, le groupe de travail considère ici, à juste titre, que le Gouvernement n'est pas allé au terme de la conclusion auquel il parvenait au terme de son premier rapport, à savoir, « *la consécration constitutionnelle de la loi de règlement* ». Le groupe de travail y préconisait un rééquilibrage des débats sur le budget bien trop axés sur la prévision et l'autorisation et n'accordant en revanche que bien peu de place au contrôle et à l'évaluation de son exécution. Était dès lors préconisée une nouvelle articulation entre la discussion des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale d'une part, et la discussion du projet de loi de règlement d'autre part. Le débat concernant ce dernier devait concrètement faire l'objet d'une revalorisation en prenant place, au printemps, dans une semaine ou quinzaine du contrôle et de l'évaluation, permettant aussi l'expression de l'ensemble des commissions permanentes. « *Le rapport du groupe de travail suggérerait également que ces mutations à droit constant reçoivent une consécration par la reconnaissance, dans notre norme suprême, de l'existence des lois de règlement et du rôle qu'elles doivent jouer en matière de contrôle de l'exécution budgétaire et d'évaluation des politiques publiques* ».

Le rapporteur pouvait, il est vrai, appuyer son propos du 20 juin 2018 en se référant directement à l'expérience alors en cours pour la première fois du « *printemps de l'évaluation* » auquel le Gouvernement lui-même, dans son exposé des motifs, pouvait se référer. La « *semaine de contrôle* » avait bel et bien lieu à l'Assemblée nationale depuis le 18 juin, débutant en particulier par l'intervention du Premier président de la Cour des comptes comme évoquée par ailleurs et lançant sur des bases inédites la discussion du projet de loi de règlement du budget 2017. Celle-ci avait été préparée dans le



cadre d'un travail approfondi conduit du 30 mai au 7 juin 2018 par la commission des finances en lien avec les autres commissions, période durant laquelle pas moins de dix-huit commissions des politiques publiques vont se tenir en présence du ministre en responsabilité de la mission : ces auditions se sont déroulées sur la base des rapports annuels de performance ministériels ainsi que des notes d'exécution budgétaire de la Cour, permettant aux rapporteurs spéciaux aidés des rapporteurs pour avis d'examiner au plus près l'exécution budgétaire et de procéder à certaines évaluations. L'ordre du jour de la semaine du 18 juin a été proposé par chacun des groupes politiques autour précisément de telles évaluations : y furent notamment discutées des propositions de résolutions déposées à titre personnel par les rapporteurs spéciaux et retenues par le bureau de la commission des finances à l'issue des réunions des commissions d'évaluation des politiques publiques<sup>17</sup>, avant que la semaine ne s'achève par le vote et l'adoption du projet de loi de règlement.

Les convergences de vues avec la Cour des comptes se veulent cette fois beaucoup plus évidentes en termes de rééquilibrage de la procédure budgétaire, ce que l'intervention du Premier président du 18 juin exprima sans réserve : « *l'ambition manifestée par l'Assemblée nationale de rehausser considérablement l'examen du projet de loi de règlement, afin d'en faire le rendez-vous annuel du contrôle des résultats de l'action publique, constitue une première étape vers un renversement de la logique de la dépense à double titre : un renversement car la mesure de l'efficacité des politiques financées deviendrait ainsi la condition sine qua non de l'autorisation des dépenses ; un renversement car l'attention portée aujourd'hui presque exclusivement aux moyens accordés à une politique serait ainsi reportée sur les résultats constatés au regard de ces moyens* ». Son propos avait débuté en ces termes : « *Par votre initiative de rééquilibrage de la procédure budgétaire au profit de l'appréciation des résultats de l'action publique, et en usant de vos pouvoirs de contrôle, vous marquez votre volonté de redonner vie à un objectif essentiel de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 - dite LOLF. Ces évolutions, la Cour les appelle depuis longtemps de ses vœux. Pour qu'elles tiennent toutes leurs promesses, notre institution se tient prête à vous assister de façon plus étroite encore* ».

La proposition gouvernementale qui tend simplement à intégrer au sein de l'article 47, un ultime alinéa disposant que « *la loi organique détermine les conditions dans lesquelles les commissions permanentes de chaque assemblée entendent les membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances* » ne peut suffire à répondre aux enjeux ainsi posés. L'évaluation des politiques publiques passe, à n'en pas douter, par la reconnaissance de son cadre privilégié constitué par la loi de règlement qui se doit, à l'évidence, de faire l'objet d'une inscription en propre dans la Constitution : **l'article 47-2 ne peut donc dès lors qu'être concerné a minima sur ce point par la révision prochaine**. Il ne s'agirait là au demeurant que de mettre en œuvre les propos du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, juste après son élection et celle de la nouvelle Assemblée nationale : « *Légiférer moins, c'est mieux allouer le temps parlementaire, c'est en particulier réserver de ce temps au contrôle et à l'évaluation. Je sais que nombre d'entre vous y ont déjà réfléchi et je ne mésestime pas les progrès faits durant ces dernières années en la matière. Mais nous devons aller plus loin encore car la loi ne saurait être le premier et le dernier geste du Parlement. Nos sociétés sont devenues trop complexes et trop rapides pour qu'un texte de loi produise ses pleins effets sans se heurter au principe de réalité* »<sup>18</sup>. L'occasion d'inscrire dans la Constitution ce texte majeur que constitue la loi de règlement est ici trop belle pour la laisser passer.

<sup>1-</sup> \* Professeur de Droit public à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *École de Droit de la Sorbonne (EDS)*, Co-directeur du département Sorbonne Fiscalité & Finances publiques, *Institut de Recherche juridique de la Sorbonne (IRJS)*.

<sup>2-</sup> 1. *JORF*, débats Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 18 juin 2018, compte rendu intégral.

<sup>3-</sup> 2. Aux termes de l'article 7-1 de la LOLF, « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » quand « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

<sup>4-</sup> 3. Assemblée nationale, document n° 911, 15<sup>e</sup> législature, 9 mai 2018.

<sup>5-</sup> 4. *JORF* du 4 février 2011, p. 2250.

<sup>6-</sup> 5. Les évaluations demandées portaient respectivement sur les politiques de médecine scolaire et de l'hébergement des personnes sans domicile (2011), les politiques de lutte contre le tabagisme et les dispositifs de soutien à la création d'entreprises (2012), l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger et la mise en œuvre en France du paquet « énergie-climat » (2013), le développement des services à la personne (2014), L'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics et les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air et l'impact des télé-procédures sur la modernisation de l'État, la régulation des jeux d'argent et de hasard et les aides de l'État à l'accession à la propriété (2016), la politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme et Organiser l'évaluation de l'Éducation nationale pour mesurer sa performance (2018).

<sup>7-</sup> 6. Rapport public annuel 2018, Tome III, *L'organisation et les missions*, Chapitre V, *L'évaluation des politiques publiques*, février 2018, p. 109-110.

<sup>8-</sup> 7. Se référer au *Recueil des normes professionnelles des juridictions financières 2017* et plus spécifiquement à son Titre III, *L'évaluation des politiques publiques* (A - *Le déroulement de l'évaluation*, p. 45 et s. ; B - *Les décisions collégiales*, p. 49 et s. ; C - *Le rapport d'évaluation et son suivi*, p. 52 et s.).

<sup>9-</sup> 8. Article 110 de la *loi n° 2015-991 du 7 août 2015* portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

<sup>10-</sup> 9. Rapport *La comptabilité générale de l'État, dix ans après - Une nouvelle étape à engager*, février 2016, p. 69.

<sup>11-</sup> 10. Document *Pour une nouvelle Assemblée nationale - Les rendez-vous des réformes 2017-2022*: Première conférence des réformes / Propositions des groupes de travail ; Assemblée nationale, décembre 2017, pp. 204-208.

<sup>12-</sup> 11. Décision n° 2001-448 DC, *JORF* du 2 août 2001, p. 12490, considérant n° 107.

<sup>13-</sup> 12. À l'occasion de la présentation des vœux du président de l'Assemblée nationale à la presse, le 11 janvier 2018 à l'Hôtel de Lassay.

<sup>14-</sup> 13. Document *Pour une nouvelle Assemblée nationale - Les rendez-vous des réformes 2017-2022*: Deuxième conférence des réformes / Propositions des groupes de travail ; Assemblée nationale, juin 2018, p. 195.

<sup>15-</sup> 14. *Op. cit.* p. 146.

<sup>16-</sup> 15. Désormais proposition n° 3 « *Réformer la procédure budgétaire au printemps comme à l'automne* » qui, outre les changements à apporter à la Constitution, insère cette fois un nouvel article au sein de la LOLF et modifie le règlement de l'Assemblée, *op. cit.* pp. 134-136.

<sup>17-</sup> 16. Document Assemblée nationale n° 911, *op. cit.* p. 8.

<sup>18-</sup> 17. Discussion le 18 juin de la proposition de résolution relative à la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État ; le 19 juin de celles visant à pérenniser les moyens nécessaires à la participation du ministère de la justice à l'effort national de lutte contre le terrorisme, relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux, et favorable à la lutte contre la pollution du transport maritime et à la promotion des carburants marins alternatifs ; le 20 juin de celles concernant le pilotage de la recherche publique, prônant une révision générale des taxes à faible rendement, et relative aux certificats d'économie d'énergie.

<sup>19-</sup> 18. *JORF*, Débats parlementaires, Congrès du Parlement, 4 juillet 2017, p. 6.



## L'article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?

Issu de Revue française de finances publiques - n°144 - page 139

Date de parution : 01/11/2018

Id : RFFP2018-144-020

Réf : RFFP nov. 2018, n° 144, p. 139

Auteur :

- Par Michel Bouvier

## RÉSUMÉ

Les fonctions traditionnelles de la Cour des comptes en tant qu'institution de contrôle sont déjà considérables (I) mais si l'on y ajoute l'assistance aux décideurs politiques qui a pris une ampleur nouvelle (II), la Cour force l'admiration. Autant de raisons d'être conduit à s'interroger sur l'avenir d'une institution dont la fonction se construit autour d'un renforcement de sa légitimité (III).

*The Court of Auditors in its role as a supervisory institution already has extensive traditional functions (I) but with the addition of providing assistance to political decision-makers which has taken on a new dimension (II), the Court commands admiration. All the more reason to consider the future of an institution whose function is built around strengthening its legitimacy (III).*

Les réformes budgétaires de ces dernières décennies ont été à l'origine de changements importants de la gestion financière publique. Des chantiers considérables ont été ouverts mettant à rude épreuve ceux qui en ont la responsabilité. Au total la mise en œuvre de la réforme budgétaire de l'État, depuis 2006, mais également celle des finances locales (depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980), ainsi que celle de la Sécurité sociale (depuis 1996 et 2005), a engendré des réformes de structures ainsi que des modes de fonctionnement qui concernent aussi bien les pouvoirs politiques ou les administrations que les juridictions financières. L'application des nouvelles normes budgétaires et comptables a eu en effet pour conséquence une transformation radicale du processus de décision, d'exécution et de contrôle qui n'est pas terminée et qui a demandé, et demande encore, un effort d'adaptation considérable pour les acteurs publics.

En ce qui concerne plus particulièrement la Cour des comptes, la diversification de ses missions est une caractéristique forte de ces évolutions.

On le sait, *en dehors de ses missions juridictionnelles*, la Cour assume depuis longtemps des *missions non juridictionnelles* avec en particulier un contrôle étendu *de nature administrative* sur la gestion des ordonnateurs et des administrateurs. Le périmètre de ce contrôle est large puisqu'il s'étend aux organismes privés bénéficiant de fonds publics.

Par ailleurs, la Constitution et la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 ont considérablement accru les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes en renforçant son rôle d'expert dans le cadre de l'assistance qu'elle apporte au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et en lui confiant des missions nouvelles consistant à évaluer les politiques publiques, à certifier chaque année les comptes de l'État et à informer les citoyens. Il nous faudra également les évoquer en soulignant qu'elles forment ensemble un système cohérent dans lequel s'enracinent les mesures prévues à l'article 47-2 de la Constitution ; elles en sont le socle.

On assiste ainsi depuis quelques décennies à une accumulation de fonctions auxquelles s'ajoutent celles que remplit la Cour dans le cadre d'organismes nationaux auxquels elle participe (CDBF, CPO, HCFP) ou dans les institutions internationales avec lesquelles elle coopère comme l'Intosai (organisation internationale des ISC des finances publiques), l'Eurosaï (organisation européenne des ISC des finances publiques), Eurorai (organisation européenne des institutions régionales de contrôle des finances publiques) ou encore l'IPSAS-Board.

Par ailleurs, la Cour procède à l'examen de la gestion de diverses organisations internationales à travers des audits de performance et de régularité (UNESCO, OCDE...). Tout cela, on s'en doute représente une masse colossale de travaux.

Alors que déjà ses fonctions traditionnelles en tant qu'institution de contrôle sont considérables (I), si l'on y ajoute la mission d'assistance aux décideurs politiques qui a pris une ampleur nouvelle, la Cour force l'admiration (II). Autant de raisons pour être conduit à s'interroger sur l'avenir d'une institution dont la fonction se construit autour d'un renforcement de sa légitimité (III).

## I. – LA COUR DES COMPTES : UNE INSTITUTION DE CONTRÔLE

Je rappellerai rapidement qu'à l'égard des services et organismes de l'État, la Cour est chargée par la loi de veiller d'une manière générale à l'observation des règles de comptabilité publique dont ils relèvent, en étant compétente aussi bien pour statuer sur les comptes rendus par les comptables de ces organismes que pour examiner la qualité de la gestion.

Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics constitue la *mission originelle* du juge des comptes. Ce contrôle concerne plus de 1 300 organismes. Et bien que depuis la création des chambres régionales des comptes, la Cour des comptes ne juge plus, on le sait, que les comptes des comptables publics de l'État et des établissements publics nationaux, elle demeure toutefois juge d'appel des jugements des chambres régionales des comptes en sa qualité de juridiction supérieure de contrôle des comptes publics.

Mais la Cour effectue également des contrôles non juridictionnels de la gestion des organismes publics et parapublics. Il s'agit d'un contrôle de nature administrative sur la gestion des ordonnateurs des organismes soumis à la comptabilité publique. Le périmètre de ce contrôle est large puisqu'il s'étend aux organismes privés bénéficiant de fonds publics. Il comprend en effet le contrôle des entreprises publiques, des organismes de Sécurité sociale et des organismes faisant appel à la générosité publique<sup>1</sup>.

C'est là encore une tâche qui représente une masse de travail importante car outre les opérations matérielles de contrôle, la Cour émet des *observations* assorties le cas échéant de recommandations ou rédige des *rapports* par lesquels elle informe les autorités compétentes des irrégularités éventuelles qu'elle a pu relever ou des fautes de gestion. Ces fautes de gestion ou ces irrégularités peuvent faire l'objet de *lettres des présidents de chambre* adressées aux autorités administratives concernées (chefs de service, directeurs de service), de *notes du Parquet* adressée par le Procureur général à l'administration intéressée ou bien de *référé*s adressés par le Premier président au ministre concerné en cas d'irrégularité ou de faute de gestion grave.

Autrement dit, les fonctions traditionnelles de la Cour supposent déjà de multiples opérations lesquelles s'inscrivent par ailleurs dans un cadre



juridique national et européen parfois complexe, supposant donc une parfaite maîtrise. Souvenons-nous de l'arrêt *Martinie* de la CEDH d'avril 2006 sur la question du procès équitable.

Mais ce n'est pas tout. La mission d'assistance de la Cour aux décideurs politiques, gouvernement et parlement, s'est beaucoup amplifiée en direction du Parlement et de l'information des citoyens. Par voie de conséquence la Cour s'inscrit plus encore que précédemment dans le processus démocratique.

## II. – LA COUR DES COMPTES : UNE INSTITUTION D'EXPERTISE AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

La place accrue de la Cour des comptes dans le processus démocratique a été officiellement consacrée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. C'est tout particulièrement sa mission constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics qui est concernée. Deux évolutions essentielles doivent être notées à cet égard.

En premier lieu cette mission a fait l'objet d'une reformulation importante avec la révision constitutionnelle de 2008. En effet, selon l'article 47-2 de la Constitution, la Cour est chargée d'assister le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, cette mission de portée générale occupant la première place dans le texte constitutionnel.

L'article 47-2 énonce ensuite l'assistance traditionnelle que la Cour apporte au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ainsi que plus récemment, depuis 1996, dans l'application des lois de financement de la sécurité sociale en y ajoutant toutefois un nouveau champ : l'évaluation des politiques publiques<sup>2</sup>.

En outre, en indiquant que « par ses rapports publics la Cour contribue à l'information des citoyens » le texte constitutionnel fait expressément de ces derniers les destinataires directs de l'assistance de la Cour qui n'est donc plus réservée au Parlement et au gouvernement.

Enfin et bien que la Cour n'y soit pas mentionnée, le dernier alinéa de l'article 47-2<sup>3</sup> qui a trait à la régularité et à la sincérité des comptes des administrations publiques vient implicitement conforter la mission de certification des comptes dont l'a chargée la loi organique de 2001.

En second lieu, la LOLF a conforté sensiblement la mission d'assistance de la Cour au Parlement en lui confiant des tâches nouvelles. Son article 58 qui en détermine le contenu rappelle l'obligation de répondre aux demandes d'assistance du président et du rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée. Il insiste aussi sur l'obligation pour la Cour de fournir un certain nombre de rapports qui viennent s'ajouter à ceux déjà produits.

En effet, avant la LOLF, la collaboration de la Cour au titre de sa mission d'assistance au Parlement et au gouvernement s'exprimait traditionnellement dans trois catégories de rapports : le *Rapport annuel sur l'exécution des lois de finances*, le *Rapport public annuel au Président de la République*, le *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

Il faut toutefois rappeler que depuis fort longtemps, la mission d'assistance de la Cour avait pris un tour accentué<sup>4</sup> : d'une part – à son initiative en 1991 – avec la production de *Rapports thématiques* destinés à mieux éclairer les pouvoirs publics sur l'activité et le fonctionnement d'un secteur précis, d'autre part avec la production depuis 1996 d'une *Contribution* de la Cour au débat d'orientation budgétaire expérimenté la même année au Parlement.

C'est ainsi qu'au final, la Cour produit aujourd'hui de très nombreux rapports, notamment :

Le *Rapport public annuel au Président de la République* qui est le plus connu des documents de la Cour. Il est publié au Journal Officiel, depuis un décret du 2 mai 1938, après avoir été remis personnellement chaque année par le Premier président de la Cour au Président de la République. Il a pour finalité de faire connaître les observations les plus exemplaires tirées par la Cour de ses contrôles et de ceux des chambres régionales des comptes, suivies des réponses des administrations aux observations de la Cour.

Le *Rapport sur la gestion et les résultats du budget* qui est réalisé dans le cadre de la mission qui incombe à la Cour d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Ce rapport analyse de manière approfondie les résultats de l'exercice et les caractéristiques de la gestion budgétaire écoutée. Celle-ci est examinée tant sous l'angle de la régularité que sous celui de la performance avec une analyse d'ensemble ainsi que par mission et par programme. Ce rapport a pris la suite du précédent Rapport annuel sur l'exécution des lois de finances qui était institué depuis 1956 et dans lequel la Cour commentait l'exécution de la loi de finances initiale et des lois de finances rectificatives essentiellement sous l'angle de la régularité. Il est annexé au Projet de Loi de Règlement.

Le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* présenté chaque année au Parlement pour le débat d'orientation des finances publiques.

Le *Rapport sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance*

Le *Rapport de certification des comptes de l'État* qui accompagne le projet de loi de règlement de l'exercice budgétaire précédent.

Le *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale*<sup>5</sup> prévu à l'article 12 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* qui résulte de la loi constitutionnelle du 22 février 1996 relative à la création de lois de financement de la sécurité sociale. Il s'est substitué au rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale qui avait été institué par une loi de 25 juillet 1994. Outre les observations de la Cour, le rapport présente une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes, et au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés.

Depuis 2013, la Cour produit également, à l'automne, un *Rapport public annuel sur les finances publiques locales*. Il est le fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Sont également publiés, on l'a dit, des *rapports thématiques* consacrés à un sujet donné de politique publique. Avec ce type de travaux la Cour développe son activité d'information sur des thèmes extrêmement variés sans être contrainte par la publication d'un rapport unique à date fixe (8 rapports thématiques ont été publiés en 2017)<sup>6</sup>.

Au total la masse de travaux que la Cour réalise pour l'information des pouvoirs publics – et par voie de conséquence pour celle des citoyens – est incontestablement d'ampleur<sup>7</sup>. Sachant que la Cour procède également à des évaluations des politiques publiques et des enquêtes.

Les *évaluations des politiques publiques* relèvent de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Comme l'a souligné la Cour dans son rapport public de 2016, l'évaluation « va au-delà des seuls aspects budgétaires et comptables d'un contrôle de gestion »<sup>8</sup>.

Elle peut être réalisée à la demande du Parlement (une loi du 3 février 2011 détermine les conditions de saisine de la Cour par le Parlement) ou à



l'initiative de la Cour. Celle-ci peut recourir à des experts désignés par son Premier président.

À titre d'exemple les évaluations demandées par l'Assemblée nationale ont concerné en 2018 la politique en direction des personnes présentant des troubles de l'autisme ou encore l'organisation de l'évaluation de l'Éducation nationale pour mesurer sa performance.

La Cour, doit par ailleurs, selon l'article 58-2 de la LOLF, réaliser toute *enquête* demandée par les commissions des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Elle dispose à cet égard d'un délai de huit mois pour communiquer les conclusions de ses travaux<sup>9</sup>. Leur publicité est soumise à la décision de la commission.

À titre d'exemple, les rapports d'enquête transmis en 2017 aux commissions des finances de l'Assemblée nationale ont porté sur la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, la police scientifique et technique ou encore la Société du Grand Paris ; ceux transmis au Sénat visaient les archives nationales et les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

Une autre nouvelle fonction incombe à la Cour, on y a déjà fait allusion, il s'agit de la *certification des comptes*.

En effet, depuis la LOLF, la Cour des comptes est appelée à se prononcer non plus seulement sur la régularité de la gestion de l'État mais *aussi sur ses résultats ainsi que sur la démarche de performance*. Ses compétences incluent dorénavant la *certification des comptes de l'État* ainsi d'ailleurs que ceux de la *sécurité sociale*. Il s'agit là d'une mission qui figure incontestablement parmi les innovations les plus fortes des dernières réformes budgétaires.

D'autre part, la loi NOTRe du 7 août 2015 (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) étend cette fonction aux collectivités territoriales. Selon l'article 110 de la loi, la Cour conduit en liaison avec les chambres régionales des comptes une expérimentation des dispositifs destinés à étendre aux collectivités territoriales la certification des comptes qui existe déjà pour ceux de l'État et du régime général de la Sécurité sociale<sup>10</sup>. Un arrêté du 10 novembre 2016 a fixé la liste des collectivités territoriales admises à intégrer le dispositif de certification et le processus est maintenant amorcé.

Ainsi, et comme le soulignait le Premier président Philippe Séguin lors du colloque sur le bicentenaire de la Cour, celle-ci, « dès ses premières années d'existence n'a cessé d'élargir le champ et la nature de ses interventions » tout en restant indépendante.

Une indépendance, il faut le souligner, garantie par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001 relative à la LOLF. Mais si cette indépendance suppose une place équilibrée de la Cour par rapport au Parlement et au Gouvernement, un point bien précisé par le Conseil, il n'en reste pas moins que la poussée gestionnaire qui irrigue les finances publiques depuis quelques années conduit à s'interroger sur la capacité d'expertise du Parlement. Ce qui conduit à se demander si les rapports entre la Cour et le Parlement ne devraient pas être reconsidérés. Sous cet angle il convient de s'interroger sur la forme que pourrait prendre une nouvelle alliance Cour des comptes / Parlement (III).

### III. – QUELLE ALLIANCE COUR DES COMPTES / PARLEMENT ?

L'expertise fournie par la Cour des comptes au Parlement a connu, on l'a dit, une progression importante dans le contexte contemporain sans pour autant se confondre avec le rôle tenu par le NAO britannique auprès de la Chambre des communes.

Ce besoin d'expertise fait néanmoins l'objet d'attentes nouvelles, notamment de la part de l'Assemblée Nationale qui, en vue de renforcer ses pouvoirs de contrôle et d'évaluation, s'est récemment exprimée en faveur d'une extension à d'autres institutions que la Cour<sup>11</sup> de la mission d'assistance en matière budgétaire. Le président et le rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale ont adressé une lettre en ce sens au Premier ministre le 21 mars 2018. Ils ont exprimé le souhait qu'à l'occasion de la révision constitutionnelle un nouvel article 47-3 soit créé confiant à l'Insee et à France Stratégie une mission d'assistance au Parlement.

Si une telle proposition était suivie, elle aurait pour conséquence de mettre un terme au positionnement exclusif qui, jusqu'à présent, est celui de la Cour. Quoi qu'il en soit, et bien qu'il n'a pas été donné de suite à ce souhait, la proposition est symptomatique de la progression du besoin d'expertise ressenti par les parlementaires qui s'est déjà exprimée par le passé.

De fait, face aux évolutions contemporaines, il est indéniable qu'un rapprochement entre élus et spécialistes des finances publiques est nécessaire. Ce rapprochement ne peut être que favorable à la configuration future de la démocratie parlementaire à condition bien entendu que les projets de société ne s'effacent pas derrière les techniques de gestion.

Évoquer ce sujet, c'est nécessairement aborder la question de la forme que doivent prendre les rapports entre l'expert et le politique dans le champ financier public. On est en effet en présence de deux institutions clefs de notre système démocratique, d'un côté le Parlement qui est un organe essentiel du pouvoir financier, de l'autre, la Cour des comptes qui est une institution d'expertise en matière de finances publiques aussi bien dans le domaine du contrôle qu'en matière d'études, de conseil, d'audit.

Le rôle de ces deux institutions, on l'a dit, a été notablement renforcé ces dernières années par les réformes budgétaires, qu'il s'agisse de celles qui ont concerné le budget de l'État ou encore de celles qui ont porté sur les finances sociales. Toutefois à la suite de ces réformes ce rôle connaît aussi un certain nombre de transformations dont certaines apparaissent d'évidence, tandis que d'autres sont beaucoup moins perceptibles alors même qu'elles affectent notablement leur organisation ou leurs fonctions.

La première remarque que je voudrais faire à cet égard concerne le Parlement.

Compte tenu des évolutions contemporaines des finances publiques, les parlementaires sont dorénavant confrontés en la matière à deux types de légitimité : une légitimité politique qui est la légitimité traditionnelle et qui concerne comme on sait la capacité politique ; une légitimité plus nouvelle qui est une légitimité de type gestionnaire et qui se situe sur le terrain de la compétence, de la performance en matière de contrôle financier public.

Le pouvoir financier du Parlement s'étant renforcé et les techniques gestionnaires étant plus sophistiquées, ce dernier par voie de conséquence est confronté à une attente de capacité d'expertise beaucoup plus importante, ce qui nécessite pour les parlementaires d'acquiescer, d'une manière ou d'une autre, un certain professionnalisme.

Ces évolutions sont à mon sens éminemment positives dès lors qu'elles conduisent à ce que la gestion publique fasse de plus en plus partie du champ politique, ce qui ne peut qu'accroître le pouvoir et la légitimité du Parlement. Toutefois, l'enjeu pour lui est alors de disposer de l'expertise nécessaire, soit que les parlementaires soient formés eux-mêmes à la gestion et au contrôle, soit qu'ils puissent bénéficier de l'assistance d'experts, publics ou privés.

C'est ce qui me conduit à une deuxième remarque qui porte sur la question de savoir si compte tenu du travail déjà considérable qu'elle assume, la Cour des comptes est en mesure d'aller plus avant dans l'expertise qu'elle fournit au Parlement, cela abstraction faite de la question de son indépendance précédemment évoquée, et si elle l'est de savoir quel type d'alliance elle doit passer avec celui-ci.

La réponse à la première interrogation peut être trouvée dans trois facteurs qui fondent la légitimité d'intervention de la Cour dans le domaine.



Cette légitimité s'enracine tout d'abord dans la durée. Comme Sébastien Kott l'avait fort bien montré lors du colloque du bicentenaire de la Cour, celle-ci est un acteur essentiel dans l'assistance au Parlement depuis le 19<sup>e</sup> siècle.

Par ailleurs, elle a pris une part très importante dans la conceptualisation et l'impulsion des réformes contemporaines tendant notamment vers la rénovation du pouvoir financier du Parlement. Il est tout à fait logique par conséquent qu'elle poursuive dans ce sens.

Mais il est une troisième raison qui milite en faveur de la légitimité de la mission d'expertise de la Cour auprès du Parlement. Elle tient au fait qu'elle se situe à l'intérieur d'un vaste système financier public dont elle constitue un lieu de régulation essentiel. Or dans la mesure où les réformes de ces dernières années ont accru la responsabilisation des gestionnaires à l'intérieur de ce système il est encore plus fondamental qu'hier pour le Parlement d'être assuré de savoir ce que sont devenues ses décisions en la matière et de disposer d'un « retour d'information ».

En systémique ce besoin est qualifié de « contrôle » mais dans le sens de « contrôle régulation » et par conséquent l'on est dans un autre cadre, tout à fait différent, du contrôle entendu comme vérification. Le Parlement a besoin autrement dit de disposer d'un organe d'information qui ait une capacité d'expertise reconnue dans le domaine, et d'un organe d'information qui soit indépendant.

Sur le terrain de son indépendance, reconnue, on l'a dit, par le Conseil constitutionnel, nous avons tous en mémoire la nouvelle identification budgétaire de la Cour, son intégration à la mission Conseil et contrôle de l'État, qui en est un signe fort et la volonté qu'elle a déployée elle-même dans la mise en œuvre de cette réforme.

En ce qui concerne sa capacité d'expertise, la Cour a certainement fait amplement les preuves de son aptitude à répondre aux besoins du Parlement dans le domaine.

Je me permettrai ici de citer une nouvelle fois le Premier président Philippe Séguin qui relevait dans un article publié à la *Revue française de finances publiques*<sup>12</sup> : « Nous sommes en quelque sorte à la disposition du Parlement. Le fait est très souvent ignoré mais il est peu de Parlements au monde qui reçoivent autant de substance de leur institution supérieure de contrôle que le Parlement français ».

Il reste que la Cour doit être mieux en mesure d'assurer sa fonction d'expertise pour le compte du Parlement et finalement pour celui du gouvernement et de l'ensemble des citoyens. À cet effet, il serait à notre sens fondé de donner une forme institutionnelle à cette fonction qui est diffusée dans toutes les autres en l'identifiant au sein d'une chambre nouvelle de la Cour, par exemple une chambre des études et du conseil. En dehors des missions énumérées précédemment, cette chambre pourrait être dotée d'une fonction nouvelle, une compétence d'avis sur les projets et propositions de lois intervenant en matière de finances publiques.

\*

\*\*

À un certain moment de leur Histoire, les sociétés passent un pic et reformulent leur structure en tout ou en partie mais le plus souvent en partie. Il est peut-être temps pour le législateur de reconsidérer l'organisation des fonctions de la Cour et d'y ajouter clairement, aux côtés de celles de juger, contrôler, certifier et évaluer, celle d'expertiser.

1- \* Professeur des universités, Président de FONDAFIP.

2- 1. V. sur ce sujet CAPDEBOSCQ G. et PRAT M., « Le contrôle du compte d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique », RFFP 1996, 56.

3- 2. On rappelle que selon l'article 47-2 la formulation est la suivante : « La Cour des comptes... 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 ».

4- 3. Art. 47-2 dernier alinéa : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

5- 4. V. notamment sur ce point : ESCLASSAN M.-C., « Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire », RFFP 1997, 59.

6- 5. En application des dispositions de l'article LO. 132-2-1 du Code des juridictions financières, la Cour rédige chaque année un rapport de *certification des comptes du régime général de sécurité sociale*.

7- 6. Liste des rapports thématiques publiés en 2017 : *Les réseaux fixes de haut et très haut débit, un premier bilan* (janvier 2017) ; *L'État actionnaire* (janvier 2017) ; *Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics* (septembre 2017) ; *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire* (octobre 2017) ; *Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer* (octobre 2017) ; *L'avenir de l'assurance maladie, assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs* (novembre 2017) ; *Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance* (décembre 2017) ; *La politique immobilière du ministère de la justice, mettre fin à la fuite en avant* (décembre 2017). Source : Cour des comptes, Rapport public 2018, tome III, p. 79.

8- 7. V. sur le sujet RFFP 2007, 99, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement », avec un Avant-propos de Ph. SÉGUIN.

9- 8. V. MONIER F., « Évaluation et responsabilité : le rôle spécial des Cours des comptes », RFFP 2016, 135, cit.

10- 9. Ainsi que l'observe Bernard CIEUTAT, « La Cour des comptes et la réforme », RFFP 2001, 75, la Cour procédait déjà aux enquêtes qui lui sont demandées par les instances parlementaires. En réalité, la seule nouveauté véritable est le délai de huit mois institué par la loi organique.

11- 10. Prévu par l'article 110 de la loi.

12- 11. V. la Lettre du président et du rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale au Premier ministre du 21 mars 2018 exprimant le souhait du groupe de travail constitué par la commission

13- 12. RFFP 2007, 99.



## L'assistance de la Cour des comptes dans l'évaluation des politiques fiscales

Issu de Revue française de finances publiques - n°138 - page 125

Date de parution : 01/05/2017

Id : RFFP2017-138-015

Réf : RFFP mai 2017, n° 138, p. 125

Auteur :

- Par Xavier Cabannes

## RÉSUMÉ

L'évaluation des politiques publiques est maintenant largement pratiquée en France et les politiques fiscales, qui sont des politiques publiques, ne doivent pas faire exception. La Cour des comptes a bien évidemment en ce domaine un grand rôle à jouer, à travers ses travaux.

*The valuation of public policies is now extent in France and tax policies, which are public policies, should not be an exception. Obviously, the Cour des comptes has a major role to play, via its publications and work.*

Avant toute autre chose, il paraît nécessaire de préciser ce que l'on va entendre ici par « politiques fiscales ». Pour le professeur Jean-Baptiste Geffroy, « la politique fiscale peut être définie comme la réunion des mesures par lesquelles les pouvoirs publics confient aux différentes composantes du système fiscal, outre la tâche de fournir aux collectivités publiques les ressources nécessaires à la couverture de leurs dépenses, celle de modifier à court et/ou à moyen terme la situation économique et sociale soit de l'ensemble soit d'une composante de la communauté nationale. Cette définition met en évidence l'existence de finalités, de perspectives et de moyens<sup>1</sup>.

Selon une présentation classique, la politique fiscale peut être perçue de deux façons. D'une part, la (on pourrait être tenté d'écrire l'article « la » avec un « l » majuscule) politique fiscale est constituée de l'ensemble des mesures fiscales qui concourent à organiser et à dessiner un système fiscal : décisions relatives à l'assiette, aux taux, aux techniques fiscales, à la répartition des prélèvements, à la pression fiscale... Cette acception de la politique fiscale implique d'avoir une vision d'ensemble et un projet cohérent de système fiscal global. D'autre part, la politique fiscale peut être définie comme l'utilisation faite de l'impôt pour mener à bien une politique : politique économique, politique sociale, politique environnementale, politique d'aménagement du territoire... C'est là un sens plus étroit où l'impôt est un instrument de politique et où il existe non pas « une » mais « des » politiques fiscales, que nous pourrions qualifier de « catégorielles » : politique fiscale en faveur de la famille, des entreprises (soit de manière globale, soit de manière sectorielle : entreprises agricoles, industries du cinéma, recherches, etc.)... Tout secteur économique et social peut faire l'objet d'une politique fiscale. Mais, malheureusement, il peut arriver que derrière ce paravent de politique fiscale se cachent en réalité des mesure(s) fiscale(s) sans finalité (autre qu'électorale ou politicienne) et sans perspective. Car les politiques fiscales, qui sont une forme de politique publique (soit autonome - la politique fiscale se suffisant à elle-même - soit de soutien - la politique fiscale suivie venant au soutien d'une politique publique), doivent, comme toutes politiques publiques, s'inscrire dans un ensemble coordonné d'actions à la différence des simples mesures, s'adresser à un public précis (plus ou moins large) et poursuivre des objectifs identifiés<sup>2</sup>.

À dire vrai, entre ces deux approches, nous serions bien en mal de choisir car les deux coexistent. Pour parler de politique fiscale (au singulier), il faut une vision d'ensemble de la matière fiscale, il faut la mise en œuvre d'une certaine logique, résultat d'une véritable réflexion. Force est d'admettre que cette dimension peut être, si ce n'est oubliée, complexe à mettre en œuvre. Trop souvent des mesures fiscales paraissent adoptées isolément sans réellement être réfléchies par rapport à l'ensemble que forme le système fiscal. Ces mesures ponctuelles ne sont que techniques (parfois basses techniques) et sont plus le fruit d'une réaction politique que d'une réflexion fiscale. Mais, à côté de cela, certaines mesures fiscales sont adoptées comme de réelles composantes d'une politique publique, c'est-à-dire d'un ensemble d'actions menées par l'État avec un support budgétaire. Ces mesures fiscales participent, ou sont censées participer, aux finalités d'une politique publique et en sont un élément et un moyen.

La Cour des comptes - à laquelle nous nous limiterons ici sans étudier le Conseil des prélèvements obligatoires -, selon l'article 47-2 de la Constitution française, « 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 ».

Bien évidemment, pour contribuer à cette mission d'assistance, la Cour des comptes transmet au Parlement ses rapports publics (rapport public annuel, rapports publics thématiques ou particuliers) ainsi que des documents non publics (dont les référés de la Cour ; art. L. 143-5 du CJF<sup>3</sup>). À titre d'exemple, le rapport annuel public est présenté au Parlement (art. L. 143-6 du CJF) et peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat (art. 58 de la LOLF, modifié par l'article 11 de la loi organique du 12 juillet 2005). Le Premier président de la Cour des comptes vient déposer et présenter ce rapport dans l'hémicycle des deux assemblées, pouvant alors en profiter pour rappeler certains fondamentaux de la matière fiscale : « Je veux rappeler en ce lieu l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, » - Vous-mêmes, Mesdames, Messieurs les Sénateurs - « la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...] ». Le consentement à l'impôt est le fondement de notre démocratie. C'est à vous, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, qu'il appartient de convaincre nos concitoyens de la nécessité de consentir à l'impôt »<sup>4</sup>.

À côté de ces transmissions automatiques de rapports et documents élaborés par la Cour des comptes dans le cadre de ses missions traditionnelles, l'article 58 de la LOLF prévoit des modalités spécifiques d'assistance du Parlement, dont entre autre, d'une part (58, 1°), la possibilité pour le président et le rapporteur général de chacune des commissions des finances de demander l'assistance de la Cour dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation et, d'autre part (58, 2°), la possibilité pour les commissions des finances de demander des enquêtes à la Cour (voir aussi les articles L. 132-4 du CJF pour les commissions d'enquêtes et LO 132-3-1 du CJF pour les commissions des affaires sociales). À titre d'exemple, il apparaît que le Sénat, au mois de mars 2016, avait demandé, depuis 2002, 77 enquêtes à la Cour des comptes en application des 1° et, surtout, 2° de l'article 58 de la LOLF. Mais bien peu de ces demandes portaient sur la politique fiscale ou même plus largement sur la matière fiscale<sup>5</sup>, même si ces questions peuvent être traitées dans des enquêtes ayant un objet plus large (on pense, par exemple, à la demande d'enquête en 2014 sur « Les soutiens à la filière forêt-bois »).

De même, l'article L. 132-5 du CJF (loi n° 2011-140 du 3 février 2011) dispose qu'« au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ». Or, des mesures fiscales pouvant être partie intégrante d'une politique publique, la Cour des comptes pourra venir ici les examiner. La liste des rapports rendus par la



Cour des comptes, à la demande de l'Assemblée nationale en application de cette disposition, entre septembre 2011 et février 2016<sup>6</sup>, montre cependant que si la question de la fiscalité et celle des politiques fiscales peuvent être abordées au travers de thèmes plus généraux, elles ne constituent jamais directement, jusqu'à présent, le sujet d'étude principal demandé à la Cour<sup>7</sup>.

La Cour des comptes devant aussi assister le Gouvernement, pour équilibrer les choses, face au silence sur ce point de la LOLF, l'article L. 132-5-1 du CJF prévoit que « *Le Premier ministre peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances, à l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que de toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes* ». Cette disposition assez récente (loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011) vient organiser l'assistance au Gouvernement puisqu'avant cela la Cour était, de fait, saisie par le Premier ministre ou par le Chef de l'État. Ainsi la Cour des comptes avait pu être saisie en août 2010 par le président de la République d'une demande d'état des lieux comparé des systèmes fiscaux français et allemand<sup>8</sup>.

Dans sa mission d'assistance, la Cour des comptes peut soit participer à une évaluation globale des politiques fiscales (I) soit à une évaluation de mesures fiscales spécifiques (II). Il n'est nullement envisageable ici d'entreprendre une conceptualisation de l'assistance de la Cour en matière d'évaluation des politiques fiscales. Aussi, autour des deux axes dégagés il convient, à travers différents exemples, de voir quels peuvent être les apports en la matière des travaux de la Cour des comptes.

## I. - L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES DANS L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE FISCALE GÉNÉRALE

Dans ses travaux, la Cour peut avoir une vision globale de la fiscalité française et/ou des orientations suivies, permettant ainsi de contribuer à l'évaluation des politiques fiscales voire de la politique fiscale générale. Nous pourrions, sans rechercher l'exhaustivité, en donner trois exemples.

• **Premier exemple** : la Cour des comptes à travers ses travaux peut contribuer à une évaluation de la politique fiscale globale suivie par le Gouvernement. Il ne s'agit pas ici de venir évaluer avec précision une mesure fiscale particulière ou une politique fiscale précise mais bien la politique fiscale générale. N'est-ce pas le cas lorsqu'au détour d'une page, s'interrogeant sur les raisons de la baisse des recettes fiscales, la Cour écrit que « *dans un contexte prolongé de faible croissance économique, la forte augmentation des prélèvements a pu induire des changements de comportement des agents économiques, influençant à la baisse la croissance spontanée des recettes fiscales* » (*Le budget de l'État en 2013. Résultats et gestion*, mai 2014, p. 78) et enfonce le clou en écrivant, un an plus tard, que « *l'importance des mesures nouvelles en matière de prélèvements intervenues au cours des dernières années peut aussi expliquer la faiblesse de la croissance spontanée : une mesure augmentant le rendement d'un impôt peut conduire les agents économiques à modifier les comportements et entraîner une réduction de l'assiette de l'impôt* » (*Le budget de l'État en 2014. Résultats et gestion*, mai 2015, p. 65) pour conclure que « *les premiers efforts accomplis (...) doivent être amplifiés et l'analyse des écarts de 2013 poursuivie afin d'apprécier dans quelle mesure l'alourdissement prolongé de la fiscalité a pu, dans un contexte de croissance faible, modifier le comportement des agents économiques* » (*ibid.*, p. 198) ?

• **Deuxième exemple** : le suivi des dépenses fiscales, qui est devenu une préoccupation récurrente. Les dépenses fiscales sont des pertes de recettes résultant de dispositions législatives fiscales dérogatoires par rapport à la norme fiscale de référence. Le coût de ces mesures (évalué à plus de 83 milliards pour 2016) a été longtemps négligé, et puis, logique de résultats aidant, la nécessité d'évaluer l'efficacité de ces mesures a été de plus en plus présente (on ne reviendra pas ici sur les divers rapports rendus sur ce sujet). Les lois de programmation des finances publiques prévoient d'ailleurs une évaluation des dépenses fiscales. L'article 23 de l'actuelle loi de programmation des finances publiques (2014-2019) dispose : « *Pour toute mesure, entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale (...) le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité (...)* ».

La Cour des comptes, dans le cadre soit de son rapport public annuel (en 2011, par exemple), soit de son rapport sur le budget de l'État (en 2013, par exemple), soit d'une note spécifique d'analyse de l'exécution budgétaire (2014, par exemple) vient étudier la mise en œuvre de l'évaluation des dépenses fiscales ; elle constate d'ailleurs que cette évaluation, qui est une obligation législative, n'est pas satisfaite par le Gouvernement. Elle constate aussi la difficulté d'assurer la cohérence des interventions budgétaires liées à une même politique publique, dès lors que l'articulation entre dépenses fiscales et politiques publiques est insuffisante ; ainsi la Cour constate que des « *dépenses fiscales ne répondent pas aux objectifs des programmes, voire sont en contradiction* » (2014, p. 26) ou encore que « *les 460 dépenses fiscales recensées en 2013 dans l'annexe « Voies et moyens » poursuivent 233 objectifs propres différents, et parfois contraires entre eux, qu'il conviendrait de rationaliser, à tout le moins au sein d'une même mission* » (2013, p. 102).

Posant ces constats, elle ne peut qu'inciter le Gouvernement à améliorer l'évaluation des dépenses fiscales qu'il doit présenter au Parlement. À cet effet, la Cour des comptes paraît poser des questions à la Direction de la législation fiscale sur l'avancée de ces évaluations (2014, p. 19). La Cour, en 2014, d'une part, regrette que les évaluations menées par l'administration ne soient pas publiées et constate qu'« *il est donc impossible de les apprécier* » et d'autre part, souligne la faiblesse des dépenses fiscales évaluées. La Cour joue donc ici, par ses constats, un rôle d'aiguillonneur à l'égard du Gouvernement dans l'évaluation des dépenses fiscales.

Dans sa volonté de contribuer à la rationalisation de ces dépenses (ce qui est en soit une politique fiscale et budgétaire), qui ont une incidence sur le niveau de recettes de l'État, la Cour peut, au-delà de ces constats généraux, en évaluer certaines, dans le cadre de travaux plus ciblés. Même si nous y reviendrons, nous pouvons signaler que sur exemple, pour la seule année 2014, la Cour des comptes a évalué les dépenses fiscales liées au handicap ou aux SAFER (*Rapport public annuel 2014*), liées au développement des services à la personne et au maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie (enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, juillet 2014 ; la Cour avait été saisie par le président de l'Assemblée nationale en application de l'article L. 132-5 du CJF) ou encore, liées aux organismes de gestion agréés (*Les organismes de gestion agréés, 40 ans après*, septembre 2014 ; la Cour avait été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58, 2°, de la LOLF). Plus récemment encore, on peut relever le référé (n° S 2015-1433) du 26 novembre 2015 portant sur la dépense fiscale ISF-PME par lequel le Premier président de la Cour des comptes attire l'attention du Gouvernement notamment sur la nécessité d'évaluer régulièrement ce dispositif et sur le caractère incertain de l'efficacité économique de cette mesure. La Cour a procédé à l'évaluation de cette mesure en comparant les performances des PME ayant bénéficié de la mesure avec celles des PME n'en ayant pas bénéficié, pour conclure que « *les difficultés méthodologiques relevées par la Cour resteront difficiles à surmonter, ce qui devrait conduire les pouvoirs publics à s'interroger sur le maintien dans la durée d'une mesure fiscale coûteuse, dont on ne peut mesurer avec certitude les effets économiques* ».

**Troisième exemple** : le rapport du mois de mars 2011 demandé par le président de la République sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne. Ce rapport ne vient pas analyser des mesures fiscales en particulier mais a pour volonté de comparer les grandes caractéristiques des systèmes fiscaux français et allemand. Se faisant la Cour des comptes, par ses constats, participe à l'évaluation des politiques fiscales suivies en France voire, plus globalement, du système fiscal français.



En menant cette comparaison, la Cour des comptes a pu notamment dégager les aspects sur lesquels les politiques fiscales françaises peuvent être améliorées et ainsi contribuer à leur évaluation. L'un des constats généraux posés par la Cour permet d'ailleurs de s'interroger sur nos politiques fiscales de manière générale : « *L'Allemagne a résolument et continûment donné la priorité à la restauration puis l'amélioration de la compétitivité de l'économie, à travers notamment l'allègement des cotisations sociales, l'alourdissement de la TVA et de la fiscalité environnementale, compensé partiellement par un allègement des cotisations sociales. Durant la même période, les priorités de la politique fiscale française ont été moins nettes et plus variables dans le temps* » (p. 230). Et la Cour des comptes de poursuivre qu'alors que dans les deux pays les systèmes de prélèvements s'appuient sur « *des dispositifs souvent proches* », il existe des différences « *dans les principes qui sous-tendent la politique fiscale* ». Aussi, pour la Cour, parmi ces différences, certaines « *appelleraient utilement examen et débat dans notre pays* ». Nous pouvons retenir deux aspects, parmi les questions traitées dans ce rapport.

Tout d'abord, la Cour constate qu'en Allemagne chaque grand prélèvement, ou chaque réforme de ces prélèvements, se voit assigner un objectif précis. Ainsi, la hausse de la TVA a été justifiée par la nécessité de redresser les comptes publics, « *faisant clairement apparaître l'idée selon laquelle cette imposition aurait un objectif essentiel de rendement* ». Par ailleurs, les réformes de l'impôt sur les sociétés ont visé un objectif général d'amélioration de la compétitivité des entreprises et d'attractivité du territoire allemand. La Cour constate qu'en comparaison le débat français sur la fiscalité, et nos politiques fiscales, sont moins clairement tranchés : les impôts ou réformes fiscales se voient assigner « *une multiplicité d'objectifs* ». Aussi, la pratique allemande permet d'afficher clairement les objectifs qui sous-tendent les réformes fiscales et donc les résultats peuvent plus facilement être évalués.

Ensuite, la Cour a constaté que, contrairement à la France, les politiques fiscales allemandes privilégient la neutralité économique. Il apparaît que la fiscalité française repose sur une dimension incitative de l'instrument fiscal, alors que la fiscalité allemande tend vers plus de neutralité économique. Mais en voulant utiliser la fiscalité pour orienter les choix des acteurs économiques, sociaux, environnementaux et autres, les politiques fiscales françaises favorisent les multiplications des dépenses fiscales et sociales.

La Cour termine, entre autre, par des orientations générales portant sur la politique fiscale dans son ensemble : nécessité de réexaminer systématiquement les impositions grevant les coûts de production des entreprises, d'amplifier la réduction des dépenses fiscales et d'élaborer une stratégie fiscale de moyen terme.

## II. – L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES DANS L'ÉVALUATION DES MESURES FISCALES CIBLÉES

La Cour des comptes peut venir analyser des mesures ou actions fiscales ciblées dans le cadre de ses missions traditionnelles mais aussi dans le cadre de travaux sollicités par le Parlement ou le Gouvernement. Lorsque la Cour vient évaluer de telles mesures fiscales, elle analyse leur efficacité mais aussi leur logique, leur structuration, leur lien avec la politique publique dont elles sont parties ou encore leur utilité même. Sans chercher ici non plus à être exhaustif, nous pourrions en donner trois exemples parmi les divers travaux de la Cour des comptes<sup>9</sup> : le premier tiré d'un rapport public annuel, le deuxième d'un rapport établi suite à une demande d'enquête par la commission des finances du Sénat et le dernier d'un référé.

• **Premier exemple** : le « rapport public annuel 2014 » du mois de février 2014 et son analyse de la fiscalité liée au handicap (tome I, vol. I-1, p. 291-335).

Au-delà des problèmes de recensement et de présentation budgétaires des mesures fiscales liées au handicap, qui rendent difficile le pilotage de la politique en faveur des personnes handicapées (Programme 157 « Handicap et dépendance » au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »), la Cour des comptes a, dans son rapport, analysé la pertinence et la cohérence des dispositifs fiscaux en place, passant essentiellement alors par presque trente dépenses fiscales.

En premier lieu, la Cour des comptes, sans réelle surprise, constate que l'ensemble du dispositif fiscal lié aux personnes handicapées est peu lisible car ces mesures concernent de manière indistincte les personnes handicapées et/ou (c'est selon) les personnes âgées. Partant de là, la Cour constate qu'il peut être complexe de déterminer l'efficacité des mesures fiscales liées au handicap et en conclut sans appel que « *les effets de la fiscalité liée au handicap ne sont pas appréhendés ; le coût réel des mesures fiscales n'est pas véritablement connu, pas plus que les conséquences sur l'accès aux prestations sociales, le nombre de bénéficiaires, l'incidence sur leur revenu ou le service réellement rendu en termes d'insertion, de mobilité, de maintien à domicile* ». En bref, voilà une politique fiscale dont on ne sait rien ou presque !

La Cour des comptes par son analyse vient montrer, en deuxième lieu, le caractère inégalitaire des mesures fiscales adoptées en faveur des personnes handicapées, puisque le dispositif peut créer ou aggraver des inégalités de revenu entre les personnes handicapées. Le mécanisme fiscal d'aide aux personnes handicapées, reposant sur des dépenses fiscales, vient amplifier, les effets du quotient familial, aussi l'aide accordée est d'autant plus importante que le revenu annuel imposable du foyer fiscal est élevé. Ainsi, en 2014, la Cour démontrait que du fait des avantages fiscaux (principalement demi-part supplémentaire) accordés aux personnes handicapées, un couple avec deux enfants mineurs à charge, dont un enfant handicapé, et ayant un revenu imposable représentant deux fois le SMIC annuel, aurait un gain fiscal de seulement 76 euros par rapport à un couple ayant le même profil fiscal, mais sans situation de handicap. Par contre un couple, dans la même situation, mais avec un revenu annuel imposable de 150 000 euros aurait un gain, par rapport au couple sans situation de handicap, de 2 997 euros.

Enfin, en troisième lieu, dans son rapport, la Cour des comptes insiste sur l'absence de liaison entre la politique fiscale et la politique publique en faveur du handicap. Alors que le législateur a fixé des objectifs clairs à cette politique publique, les objectifs des dépenses fiscales « *restent imprécis et peu explicites au regard de la politique publique dans laquelle ils s'inscrivent* ».

• **Deuxième exemple** : le rapport de la Cour des comptes du mois de novembre 2014 (rendu public en avril 2015) sur « Les soutiens à la filière forêt-bois », suite à la demande d'enquête de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58 de la LOLF. Dans ce rapport, la Cour des comptes analyse l'efficacité de la fiscalité forestière (p. 66-71).

Tout d'abord, la Cour des comptes souligne la difficulté d'évaluer la fiscalité forestière dès lors que la connaissance des objectifs et des conditions de mise en œuvre manque « *gravement* » pour ces mesures « *dont l'objectif général affiché, celui d'aider le secteur sylvicole, est peu explicite et ambigu* ». Aussi, le premier apport de la Cour est de documenter ces éléments (les annexes du rapport sont, à cet effet, importantes).

Ensuite, la Cour constate la complexité du système fiscal forestier, peu lisible dans son ensemble, qui est composé de mesures de faible envergure, de natures diverses, et poursuivant divers objectifs. Le deuxième apport de la Cour des comptes est de constater la dispersion de l'effort fiscal sur de nombreuses mesures, « *dont l'efficacité n'est souvent pas démontrée au regard des objectifs implicites qui sont visés* ».

Enfin, et c'est là le troisième apport, la Cour des comptes souligne que les mesures fiscales sont totalement déconnectées des objectifs de la politique forestière. La Cour des comptes analyse les deux mesures fiscales forestières les plus importantes : l'exonération de 75 % de la valeur de la forêt pour les droits de mutation à titre gratuit, depuis 1959, et pour l'impôt de solidarité sur la fortune, depuis 1988. Pour mener à bien son analyse, la Cour des comptes rassemble des données, par rapport à l'ISF, « *ce qui n'avait jamais été fait par l'administration* ». Ces exonérations ont été initialement justifiées, en partie, par la nécessité d'une gestion durable de la forêt en évitant les coupes destinées à payer les droits de succession ou l'ISF. Or, la législation forestière oblige désormais les propriétaires de forêts de plus de 25 hectares à présenter des plans de gestion comprenant un plan de coupes ou alors à se soumettre, faute de plan de gestion, à un régime d'autorisation administrative de coupes. Face à la faible mobilisation de la forêt privée, la réglementation pousse aux coupes de bois. Les mesures d'exonération sont déconnectées par rapport aux préoccupations de la politique forestière,



dont la faiblesse des investissements et la sous-exploitation de la forêt font partie. Les exonérations, mesures fiscales patrimoniales, poussent les propriétaires à reculer « *au maximum les coupes pour éviter de sortir leurs biens de cette fiscalité avantageuse* », alors que la politique forestière, au contraire, pousse à la dynamisation de l'exploitation et de la mobilisation du bois. Cette contradiction entre les mesures fiscales et la politique publique, dont elles devraient être une composante, est d'ailleurs visible à la lecture du budget de la mission (politique publique) « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Au sein de cette mission, existe un Programme « Forêt » dont deux des objectifs fixés sont l'augmentation de la récolte du bois et la dynamisation de la gestion des forêts privées...

On le voit par son travail la Cour des comptes est venue ici, en quelques pages, en rassemblant des données parfois inédites, clarifier les objectifs de la politique fiscale forestière, montrer son éclatement et son manque d'efficacité et enfin montrer l'opposition, dans les objectifs et les résultats, entre la politique fiscale forestière et la politique publique forestière.

• **Troisième exemple** : le référé (n° 65241) du 17 décembre 2012 sur les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie (pour faire simple la politique publique en matière d'énergie).

Dans ce référé, la Cour s'intéresse tout d'abord à la « détaxation du kérosène » et souligne qu'elle a un coût élevé (3,5 milliards en 2009) et qu'elle va « *à l'encontre des objectifs affirmés de développement durable dans le secteur des transports, puisqu'elle bénéficie au mode de transport le plus polluant par passager ou tonne transportée* ». Ensuite la Cour s'intéresse au fort différentiel de taxe entre le diesel et l'essence. Cette mesure fiscale explique l'engouement pour ce carburant et pour la « diésélisation » du parc automobile. Selon la Cour, en 2011, les mesures fiscales en faveur du diesel coûtaient 8 milliards d'euros. De plus, l'impact est négatif sur le plan environnemental, sanitaire mais aussi sur le plan industriel (l'industrie française du raffinage produit insuffisamment de diesel et trop d'essence, ce qui a aussi un impact sur la balance commerciale).

\*

\*\*

Les exemples pourraient être multipliés, qu'ils concernent l'évaluation de la politique fiscale en général ou de mesures fiscales particulières. On l'aura compris, la Cour des comptes à travers ses travaux, qu'ils soient spontanés ou sollicités, vient aider le Parlement et/ou le Gouvernement dans l'évaluation des politiques fiscales, soit en la menant à bien soit en incitant l'administration à le faire. Mais bien évidemment, l'impact de ces travaux dépendra des suites que voudra bien y donner le Parlement ou le Gouvernement. Ainsi, alors qu'en 2014 la Cour des comptes avait souligné le caractère contestable de l'évaluation de l'impact des crédits d'impôt en matière de production cinématographique quant à l'attractivité du territoire français et préconisé certaines réformes<sup>10</sup>, en 2016, elle n'a pu que constater que le Gouvernement n'avait non seulement pas suivi ses recommandations mais fait l'inverse<sup>11</sup>.

<sup>1</sup> - \* Professeur à l'Université Paris Descartes, Centre Maurice Hauriou.

<sup>2</sup> - 1. GEFROY J.-B., « Que deviennent les politiques fiscales ? Rapport introductif », RFFP, n° 126, 2014, p. 4.

<sup>3</sup> - 2. Voir en ce sens, par exemple, MULLER P., *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2009, p. 23.

<sup>4</sup> - 3. Pour les différentes dispositions du CJF citées dans cet article, nous renvoyons aux commentaires in CONAN M., DOYELLE A., POUJADE B., RENOARD L., VACHIA J.-Ph. et VALLERNAUD L., *Code des juridictions financières. Annotations. Commentaires. Jurisprudence*, éditions Le Moniteur, 3<sup>e</sup> éd., 2013.

<sup>5</sup> - 4. JO Sénat, séance du 12 février 2015 (compte-rendu intégral des débats), p. 1488.

<sup>6</sup> - 5. <[http://www.senat.fr/commission/fin/contrôle/enquetes\\_cc.html](http://www.senat.fr/commission/fin/contrôle/enquetes_cc.html)> (consulté le 14 mars 2016). Parmi ces demandes d'enquêtes seules quatre sont, de par leurs intitulés, rattachées directement à la matière fiscale, mais pas forcément à la politique fiscale : « Le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et condamnations judiciaires » (enquête demandée en 2006), « La gestion des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux et l'efficacité des principaux d'entre eux » (demandée en 2007), « La fusion de la DGI et de la DGCP » (demandée en 2011) et « L'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement durable » (demandée en 2016).

<sup>7</sup> - 6. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, tome 2, p. 111.

<sup>8</sup> - 7. Le rapport sur « L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics », de janvier 2015, est une exception puisque le sujet laisse deviner que la TVA y occupe une place importante.

<sup>9</sup> - 8. Cour des comptes, *Rapport public thématique, Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* mars 2011, 319 p.

<sup>10</sup> - 9. On peut encore, parmi des exemples un peu plus anciens, relever le rapport du 30 novembre 2010 sur « La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes » (la Cour des comptes avait été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF).

<sup>11</sup> - 10. *Rapport public thématique. Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*, avril 2014.

<sup>12</sup> - 11. *Rapport public annuel 2016* tome 2, p. 162.