

VERS UN MODÈLE FRANÇAIS DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ?

Le contrôle de la gestion des deniers publics par le parlement est directement issu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, et en particulier de son article 14 qui dispose que « les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ». Parce qu'il repose, encore davantage que dans les autres domaines, sur des chiffres vérifiés, certifiés, et des faits précis, le contrôle budgétaire peut être présenté comme un modèle de rigueur et d'objectivité. Les chiffres et les faits sont en effet bien têtus ! Le contrôle des finances de l'État, de la Sécurité sociale, des collectivités territoriales est donc au cœur de l'exigence démocratique, transpartisane, de vérité et d'éclairage du débat public.

47

Pourtant, au parlement, le contrôle budgétaire a longtemps été marginal, d'aucuns pourraient dire inexistant, du moins en ce qui concerne la publication de rapports estampillés « de contrôle ». Si, dans d'autres domaines, le parlement a, par des commissions d'enquête souvent remarquées, par ses travaux en commission, ses questions au gouvernement, toujours eu le souci de marquer ses prérogatives de contrôle, son action a été timide en matière de contrôle budgétaire, laissant le monopole de ce travail essentiel à la Cour des comptes. Retenue des parlementaires due non aux textes eux-mêmes, retenue sans doute issue du caractère particulier de l'équilibre des pouvoirs sous la V^e République, mais retenue surtout liée à une absence de conviction, au sentiment, dans ce domaine perçu injustement comme ingrat et austère, que le contrôle « ne payait pas ».

Depuis la LOLF, à compter de 2001, on peut noter un renouveau, encore fragile, du contrôle budgétaire au parlement. Ce renouveau s'appuie sur

deux éléments qui pourraient fonder un « modèle français » de contrôle budgétaire :

- une coopération nouvelle avec la Cour des comptes, distincte des exemples américain et britannique, faite de relations de travail « dans l'indépendance des magistrats financiers » ;

- l'apparition de « parlementaires-contrôleurs », qui réalisent eux-mêmes le contrôle budgétaire, avec l'appui de leurs équipes administratives, et peuvent en tirer les conséquences dans le vote de la loi.

AVANT LA LOLF,
DES POUVOIRS DE CONTRÔLE AFFIRMÉS
PAR LES TEXTES, MAIS NIÉS DANS LA PRATIQUE

48

L'étude des textes organiques en matière budgétaire montre, s'il en était besoin, que le contrôle budgétaire par le parlement n'a évidemment pas été inventé par la LOLF. Les pouvoirs des parlementaires existaient bien dans les textes. Ainsi, l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 prévoyait déjà des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place pour « les membres du parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel ». Son champ a été élargi, *ratione materiae*, aux « recettes publiques affectées » et, *ratione personae*, aux présidents et aux rapporteurs généraux des « commissions en charge des affaires budgétaires » par les articles 29 et 30 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000. Des pouvoirs de contrôle étaient attribués à des « membres du parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte ».

La pratique du contrôle parlementaire en matière budgétaire était malheureusement entravée par l'administration. Alliée à des défaillances réelles dans le système de production et de restitution des données financières, la situation se caractérisait par une forte réticence des administrations à pratiquer la transparence et à délivrer des informations effectivement contrôlables. Cette réticence s'est souvent manifestée par une série d'arguties juridiques. Elle s'est d'autant mieux exprimée que les pouvoirs donnés aux parlementaires étaient des pouvoirs sans sanction ou, ce qui revient au même, assortis de sanctions excessives et probablement inutilisables. Les atteintes à l'information du parlement étaient ainsi devenues une culture administrative, un élément incontournable du travail gouvernemental. Le constat imparable de cette culture

a notamment été établi par un rapport d'information de l'année 2000 publié par la commission des finances du Sénat érigée en commission d'enquête : « La sincérité des données à partir desquelles sont élaborés les projets de lois de finances n'apparaît pas comme l'une des premières préoccupations du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, que ce soit des services mais également des ministres. » Et le rapport portait un titre frappant, résumant la situation : « En finir avec le mensonge budgétaire ».

Comment, dans ces conditions, ne pas comprendre, sans pour autant l'accepter, un découragement réel des parlementaires ? Dans le domaine des finances publiques, le parlement avait perdu le goût du contrôle. Un indicateur robuste du nombre de rapports réalisés au titre du contrôle budgétaire avant et après la LOLF montre que ce nombre, de l'ordre de cinq par an avant 2001, a quadruplé depuis au sein des commissions des finances des deux assemblées ; encore convient-il de prendre en compte les rapports de contrôle des commissions des affaires sociales dont le nombre s'est également sensiblement accru depuis le vote de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS) qui, en 2005, a doté les parlementaires de ces commissions de pouvoirs analogues à ceux prévus par la LOLF.

49

LA LOLF :

UNE RÉVOLUTION PLUS CULTURELLE QUE JURIDIQUE

La LOLF est bien davantage qu'une révolution juridique. Elle est une révolution culturelle dans le domaine du contrôle, pour le parlement, mais aussi pour les administrations et la Cour des comptes.

L'accès à l'information, élément indissociable du contrôle parlementaire

Souvent négligé dans les analyses relatives au contrôle, l'accès à l'information constitue une des marques de la LOLF et de sa sœur cadette, la LOLFSS, dans le domaine de la Sécurité sociale. L'information du parlement, condition du contrôle, s'est enrichie dans des proportions inédites. C'est d'ailleurs à l'initiative du parlement qu'avait été inséré dans la LOLF en 2001 un chapitre intitulé « De l'information et du contrôle », soulignant le lien indissociable entre information et contrôle.

Parmi les informations nouvelles mises à disposition du parlement pour le budget de l'État, il convient de faire un sort particulier aux projets annuels de performance, annexés au projet de loi de finances initiale

de l'année, et aux rapports annuels de performance, annexés au projet de loi de règlement des comptes et portant rapport de gestion. Ces rapports sont à la fois synthétiques et riches, malgré les imperfections liées à leur caractère encore relativement nouveau : leur première version date de 2006. La présentation d'objectifs et d'indicateurs de performance comme la justification des crédits « au premier euro » ont donné aux parlementaires une vision nouvelle de l'action publique et de la gestion des administrations. Leur examen est une source inépuisable de pistes de contrôle pour le parlement.

50 En outre, la publication dans le compte général de l'État des « engagements hors bilan », qui échappaient auparavant pour l'essentiel à l'approbation du parlement et même à son information, conduit les parlementaires à se poser davantage de questions quant au soutien à apporter, à moyen et long terme, aux choix faits par l'État en ce qui concerne les garanties – on peut ici citer le suivi minutieux réalisé dans le cadre du plan de soutien au secteur bancaire à l'automne 2008 – ou les retraites des agents publics.

Enfin, la démarche de certification des comptes par la Cour des comptes permet aux parlementaires de disposer d'une information financière et comptable vérifiée : la qualité de l'information comptable constitue la condition même d'un contrôle parlementaire de qualité.

*Le contrôle parlementaire :
une pratique définie précisément*

L'article 57 de la LOLF dispose que 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. Aux termes de l'article LO 119 du code de la Sécurité sociale introduit par la LOLFSS, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la Sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la Sécurité sociale.

L'article 57 de la LOLF répartit aussi les prérogatives de contrôle des commissions des finances des assemblées entre leur président, rapporteur général, et leurs rapporteurs spéciaux, chargés du suivi des crédits d'une mission particulière de l'État. Son article 60 prévoit les suites données au contrôle, avec l'obligation pour le gouvernement de répondre aux observations qui lui sont notifiées dans un délai de deux mois.

Ce contrôle peut se dérouler sur pièces et sur place, comprendre toute

audition jugée utile par le contrôleur, les personnes concernées ayant l'obligation de s'y soumettre, et conduire à requérir la communication de tout document d'ordre financier et administratif. L'accès aux documents est le plus large possible : il inclut notamment tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical.

La LOLF prévoit des sanctions dans son article 59 lorsque la communication des renseignements demandés n'a pas été obtenue au terme d'un délai raisonnable : la juridiction compétente, statuant en référé, peut ainsi faire cesser l'entrave sans astreinte. On peut légitimement se demander si le dispositif, encore jamais utilisé, constitue avec le recul une approche réaliste des entraves au contrôle : peut-on imaginer le parlement, pouvoir public constitutionnel, s'en remettre pour ses prérogatives les plus éminentes à la justice ?

51

Dans la pratique, le pouvoir de contrôle budgétaire s'exerce différemment selon les commissions des deux assemblées. Au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale (mission d'évaluation et de contrôle, créée en 1999 avant la LOLF), comme au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées (mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale) ont été constitués des organes internes dédiés au contrôle dont font partie un nombre réduit de parlementaires « contrôleurs », qui se spécialisent ainsi dans le contrôle des finances publiques. À leur programme figurent de l'ordre de quatre à cinq enquêtes par an.

À l'inverse, la commission des finances du Sénat a retenu un autre modèle qui permet à chaque membre de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits d'une mission de l'État, d'effectuer des missions de contrôle.

Dans les deux cas, concentration des pouvoirs de contrôle au sein d'un comité spécialisé ou au contraire répartition de cette responsabilité sur l'ensemble des parlementaires, les commissions concernées ont veillé à permettre que le contrôle budgétaire soit exercé conjointement par la majorité et l'opposition. Il y a là un atout pour le contrôle qui a donné lieu à des résultats appréciables dans les domaines les plus divers : gestion de l'immobilier public, action extérieure de l'État, politique des prélèvements obligatoires...

Si le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009 sur le règlement de l'Assemblée nationale a explicitement

prévu que sont exclus du champ de compétence du nouveau comité d'évaluation et de contrôle (établi à l'issue de la révision constitutionnelle de juillet 2008) « 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 », consacrant ainsi l'exclusivité des commissions des affaires sociales et des finances dans le domaine du contrôle budgétaire, cette restriction de principe n'exclut pas des relations de travail avec les autres commissions autour de missions communes. Il en est ainsi du travail conjoint mené par les commissions des affaires étrangères et des finances du Sénat sur le financement de l'avion ravitailleur A400M. Le pire ennemi du contrôle budgétaire au parlement serait en effet de le réserver à quelques parlementaires spécialistes. L'essaimage en est *a contrario* son meilleur défenseur.

52

La mission constitutionnelle d'assistance de la Cour au parlement

Une mission d'assistance de la Cour des comptes au parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale était déjà inscrite à l'article 47 de la Constitution (depuis la nouvelle révision constitutionnelle de juillet 2008, un article spécifique relatif à la Cour des comptes, l'article 47-2, reprend et aménage les missions constitutionnelles de la Cour). Mais l'article 58 de la LOLF, tout comme ensuite la LOLFSS, a donné un contenu véritable à cette mission d'assistance. Celle-ci comprend six points au titre du budget de l'État, parmi lesquels la certification des rapports dans la perspective du débat d'orientation budgétaire et sur l'exécution des lois de finances dont l'examen est précieux pour le parlement. L'article 58 de la LOLF a surtout créé un pont entre le contrôle parlementaire et les enquêtes de la Cour des comptes. L'article 58-1 crée à la Cour des comptes l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation, par le biais de mise à disposition de magistrats. L'article 58-2 prévoit la réalisation d'enquêtes par la Cour à la demande du parlement.

Depuis lors, la coopération entre le parlement et la Cour des comptes, auparavant objectivement limitée, progresse. Cette coopération diffère nettement de celle qui existe dans d'autres pays démocratiques, dans lesquels l'équivalent de la Cour des comptes est sous l'autorité du parlement – le *gouvernement accountability office* est un organe du Congrès

américain – ou a une relation organique avec le parlement : la *national audit office* britannique, s'il définit seul sa programmation, sur laquelle le *public account committee* du parlement est néanmoins consulté, lui transmet ensuite ses travaux.

Le lien entre Cour des comptes et parlement aurait été mieux établi si le Conseil constitutionnel (DC du 25 juillet 2001) n'avait pas censuré une disposition majeure de la LOLF : « Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis. » Or il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution que sont garantis l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le parlement ni le gouvernement. Et la Cour des comptes est une juridiction administrative. La Constitution garantit donc son indépendance par rapport au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif. Il en est résulté le thème, âprement défendu par la Cour des comptes, de son « équidistance par rapport au gouvernement et au parlement ».

53

Faut-il se plaindre de cette coopération entre organes indépendants ? Sans doute pas. Au parlement comme à la Cour des comptes, la LOLF a permis de construire un nouveau mode de relation, goûté tant par les magistrats et rapporteurs de la Cour des comptes que par les parlementaires. Dans le cadre de quatre à cinq enquêtes par an pour chacune des commissions des affaires sociales et des finances des deux assemblées, la Cour des comptes produit des rapports pour le parlement, sur des sujets choisis par lui, ce qui constitue un travail très apprécié. Les parlementaires sont ensuite libres de s'approprier ces travaux, de les compléter par des investigations complémentaires, de les mettre en perspective par rapport à leurs analyses, de leur donner un fort écho médiatique et d'en développer les suites par des recommandations au gouvernement, voire par des initiatives législatives. Pour autant, la Cour des comptes n'a pas le monopole du contrôle budgétaire : elle constitue un levier parmi d'autres pour les parlementaires. Ils reçoivent de sa part d'ailleurs un grand nombre d'autres travaux, référés ou rapports d'observations définitives, dont ils peuvent faire le meilleur usage. Mais ils peuvent aussi contrôler tout aussi légitimement l'administration par eux-mêmes.

Sans doute cette coopération mérite-t-elle d'être mieux organisée, ne serait-ce que par respect pour les administrations qui peuvent voir arriver tour à tour la Cour des comptes ou le parlement pour des contrôles sur pièces et sur place. Le parlement programme ses travaux, tout comme la

Cour : les consultations réciproques ne sont pas de mise, mais des discussions informelles ne seraient pas toujours vaines. Au-delà des textes constitutionnels et organiques, en effet, une charte des relations entre parlement et Cour des comptes sera sans doute établie. Elle pourrait prévoir des passerelles de carrière fluides entre le parlement et la Cour pour les personnels des deux institutions, la définition des modes de consultation de la Cour ou de personnels de la Cour sur des sujets variés sur lesquels le parlement a besoin d'une expertise ponctuelle, les modalités de publication des travaux remis au parlement.

54

Car la réforme constitutionnelle de juillet 2008, et le nouvel article 47-2 de la Constitution, maintient une certaine ambiguïté. Elle rompt en partie avec le thème de l'équidistance de la Cour des comptes entre le parlement et le gouvernement, en prévoyant dans la première phrase de l'article 47-2 : « La Cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. » Elle crée ainsi un axe privilégié avec le parlement, qui n'a pas encore été défini à ce stade. Mais l'article 47-2 de la Constitution indique ainsi que, par ses rapports publics, la Cour contribue à l'information du citoyen. Pour la Cour des comptes, entre une communication directe vers la presse et le citoyen, ou un passage au préalable par la case du parlement, au risque de perdre son statut d'« auteur » de ses travaux, il y a un choix difficile.

LES QUESTIONS QUE NE RÉSOUT PAS LA LOLF

Le cadre constitutionnel, le caractère particulier de la coopération avec la Cour des comptes induisent pour les parlementaires des commissions des affaires sociales et des finances un rôle particulier, des prérogatives spécifiques : celles de devoir contrôler « en propre » les finances publiques.

Rappelons que la LOLF a produit une évolution du contrôle parlementaire, à cadre institutionnel constant : les rapports voulus par la Constitution entre gouvernement et parlement ne sont pas changés, le parlementarisme rationalisé est une donnée, tout comme le fait que la majorité parlementaire soutient le gouvernement.

Pour le parlement, il s'agit donc d'« oser le contrôle », il y a là une affaire de volonté. Les outils juridiques existent, il faut maintenant les utiliser de manière systématique. Or le contrôle parlementaire est fondamentalement un contrôle politique, il n'est donc pas indifférent aux questions mises à l'ordre du jour par le gouvernement, ni aux vicissitudes de la vie politique. Il se heurte parfois à une difficulté : la présence au sein d'organismes publics de parlementaires dans les conseils d'administration ;

ceci peut freiner l'ardeur des contrôleurs ! Il est tributaire de l'agenda des parlementaires et de leurs priorités. Contrôler par soi-même pose des problèmes d'agenda, mais ne pas contrôler soi-même conduirait les parlementaires à occuper une place trop passive face à l'évolution des finances publiques. Or le regard de l'élu, sa vision politique, son expérience de terrain constituent indéniablement un atout dans le cadre du contrôle.

Pour les partisans de la LOLF, il faudra juger le contrôle parlementaire à l'aune de ses résultats. La modernisation de l'État, les audits de performance sous la précédente législature et la revue générale des politiques publiques impliquent pour le contrôle parlementaire un dynamisme nouveau, faute de quoi il pourrait rester en « marge » du mouvement en cours. Le parlement a une obligation de résultat !

Pas de dénonciation sans proposition, pas de proposition sans analyse des suites données à ses propositions, pas de suivi sans initiative destinée à se rappeler au bon souvenir d'une administration qui serait restée sourde à ses recommandations, telle est la pratique souhaitable d'un contrôle parlementaire désormais astreint à un devoir de performance. Des succès sont au rendez-vous, comme en témoignent l'amélioration de la médiatisation des travaux de contrôle budgétaire, les amendements de crédits plus nombreux en lois de finances, qu'il s'agisse de « réductions de crédits ciblées » pour inciter les administrations à se réformer ou de rétablir la réalité de certaines dotations budgétaires.

55

Le contrôle budgétaire exercé par les parlementaires se heurte enfin à des difficultés spécifiques. Les parlementaires n'ont pas toujours le temps ou la compétence technique pour réaliser les contrôles qu'ils souhaiteraient. Ils doivent pouvoir définir une programmation de leurs travaux conforme aux meilleurs canons professionnels, en pondérant leurs investigations en fonction de l'importance des masses budgétaires concernées, et des enjeux. La question de la formation et de la méthodologie du contrôle peut aussi se poser. Dans ce cadre, l'appui des équipes administratives internes au parlement est indispensable. S'il ne s'agit pas de recréer une administration du contrôle propre au parlement, dans un doublon coûteux avec la Cour des comptes, il est néanmoins souhaitable de disposer au sein des commissions des affaires sociales et des finances d'équipes se consacrant plus particulièrement au contrôle, étoffées par rapport aux effectifs limités actuels. Au sein des administrateurs des assemblées, des redéploiements seront sans doute envisagés à l'avenir pour mieux doter encore le « cœur de métier » du travail parlementaire. Et une répartition des tâches entre parlementaires et équipes administratives, en

délégrant par mandat – limité dans son champ et dans le temps – certains pouvoirs des parlementaires qu’ils possèdent en propre, permettrait de mieux faire correspondre les contraintes d’agenda à la nécessité de la présence du parlementaire contrôleur au moment clé des contrôles sur pièces et sur place.

56 En conclusion : le contrôle parlementaire sur les finances publiques est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du parlement ne sauraient être réellement exercées. Le parlement ne peut pas nourrir l’illusion que son contrôle sur les finances publiques pourrait être remplacé par le développement d’autres formes de contrôle dans d’autres enceintes, si professionnelles soient-elles. Le contrôle parlementaire est, en effet, un contrôle singulier à bien des égards et, dès lors, irremplaçable. Singulier, il l’est avant tout parce que le parlement, dans nos institutions politiques, est l’élément primordial de l’expression de la volonté générale. À ce titre, le rôle de contrôle du parlement est premier. Il est aussi particulièrement exigeant car le parlement est le seul contrôleur auquel la Nation puisse demander compte de son contrôle. Le parlement et le gouvernement restent les seules institutions capables d’exercer pleinement un contrôle de l’opportunité qui, presque toujours, implique une décision politique à un stade donné. Tout est pour l’essentiel chez les parlementaires une question d’agenda, de priorité et de volonté : les parlementaires doivent être convaincus que, sur un plan politique, le contrôle paie. Et que c’est un devoir d’État de l’exercer.

R É S U M É

Depuis 2001, et l'entrée en vigueur de la LOLF, on peut noter un renouveau fragile du contrôle budgétaire au parlement, fondé sur une coopération nouvelle avec une Cour des comptes restée indépendante, et l'apparition de parlementaires-contrôleurs qui peuvent tirer les conséquences de leurs enquêtes en loi de finances. Plus qu'une révolution juridique, la LOLF apparaît comme une occasion majeure de redonner aux parlementaires le « goût du contrôle ». Les outils existent, il faut désormais « oser le contrôle ». Le contrôle sur les finances publiques est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du parlement ne sauraient être réellement exercées. Parce que ce contrôle constitue une exigence démocratique, le parlement ne doit pas nourrir l'illusion que son action pourrait être remplacée par le développement d'autres formes de contrôle dans d'autres enceintes, si professionnelles soient-elles.