
MICHEL-PIERRE PRAT
CYRIL JANVIER

LA COUR DES COMPTES, AUXILIAIRE DE LA DÉMOCRATIE

Le contrôle des politiques publiques est effectué par différentes entités *ad hoc*, qui peuvent être spécialisées par thème ou par type de structure. Ainsi, les inspections générales ou les services du contrôle interne appréhendent-ils la gestion des administrations qui les portent, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales.

97

Des commissions spécifiques peuvent également être créées, par l'Assemblée nationale ou le Sénat, par exemple, pour analyser la mise en œuvre d'une politique particulière. Des entités pérennes existent également, comme la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale.

Mais c'est à la Cour des comptes qu'échoit la mission générale et permanente de s'assurer du « bon emploi des fonds publics », en tant qu'institution supérieure de contrôle. Reconstituée par Napoléon, organisée par la loi du 16 septembre 1807, cette juridiction bicentenaire, dont les attributions étaient initialement limitées à un audit de conformité comptable, a vu ses fonctions considérablement élargies au cours des cinquante dernières années. Disposant de larges moyens d'instruction et de procédures collégiales et contradictoires qui assurent la qualité de sa production, la Cour a développé une expertise reconnue d'analyse des politiques publiques, et formule des recommandations visant à en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Mais il ne s'agit pas tant pour elle de contrôler « mieux » que toute autre structure de contrôle, car il n'est pas de concurrence en la matière, les champs d'intervention institutionnelle étant bien délimités :

– c'est au gouvernement de mettre en place les dispositifs de contrôle interne au sein de l'administration ;

– c’est au parlement qu’il revient, dans le cadre de la procédure budgétaire, de voter les fonds nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques qui lui sont présentées ;

– c’est à la Cour qu’il échoit de contrôler et de formuler des recommandations, pour que les contrôles qu’elle mène puissent nourrir la réflexion et le travail de l’exécutif et du législatif.

Deux leviers sont utiles à cette fin : les rapports publics, dont sont destinataires le gouvernement, le parlement et les citoyens, ainsi que la mission d’assistance au parlement que la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 ont confiée à la Cour.

LES TRAVAUX DE CONTRÔLE DE LA COUR

98 VIENNENT NOURRIR LE DÉBAT DÉMOCRATIQUE

La Cour des comptes, ainsi que les chambres régionales et territoriales des comptes sont des juridictions indépendantes. Elles définissent elles-mêmes, en toute autonomie, le programme de contrôles qu’elles mettront en œuvre. C’est cette liberté dans le choix de ses sujets et thèmes de contrôle qui garantit l’indépendance de l’institution.

La Cour des comptes « contribue » aujourd’hui, « par ses rapports publics, à l’information des citoyens », pour reprendre les termes de l’article 47-2 de la Constitution. Progressivement, avec l’élargissement de ses travaux et leur plus vaste communication, la Cour des comptes a pu se poser en auxiliaire de la démocratie.

Des travaux de plus en plus variés ; une diffusion de plus en plus large

Alors que son rapport annuel n’était à l’origine destiné, en toute confidentialité, qu’au seul empereur, il est désormais largement diffusé, commenté et repris dans la presse. Les citoyens, ou leurs représentants, sont progressivement devenus les destinataires ultimes, sinon uniques, du rapport annuel de la Cour des comptes à partir de 1936, date à laquelle celle-ci a eu l’obligation de le publier.

La mission de la Cour s’inscrit dès lors pleinement dans le prolongement et en réponse à l’article 15 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ».

Les productions de la Cour sont devenues plus accessibles. Un véritable effort pédagogique a été mené, qui situe les travaux actuels de la Cour loin

du caractère hermétique des premières productions publiques, et participe d'une amélioration de la gestion publique, en s'assurant que les observations et recommandations sont parfaitement compréhensibles¹.

Le travail de la Cour s'est également élargi à d'autres thèmes. Outre le traditionnel rapport public annuel, qui réalise la synthèse des travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, en mettant en lumière certains exemples représentatifs, la Cour publie aujourd'hui de nombreux rapports publics thématiques, centrés sur l'analyse d'une politique particulière, dont notamment le contrôle de l'Association de recherche contre le cancer (ARC) ou du Crédit Lyonnais, ou plus récemment les relations entre les clubs sportifs professionnels et les collectivités territoriales, ou le transfert aux régions du transport express régional.

99

La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie

Ces différents rapports, s'ils sont par définition destinés aux citoyens, constituent un matériau de travail précieux pour les parlementaires.

Représentants élus, dont le vote est requis pour des décisions qui engagent l'avenir du pays tout entier, les parlementaires ne sauraient se contenter d'une information qui ne leur serait transmise que par le seul gouvernement, à l'origine des projets de loi. De même, quand il rédige des propositions de lois, le parlement a à cœur de s'appuyer sur des analyses externes objectives et exhaustives. Ainsi est-il destinataire de productions diverses et spécifiques.

Le rapport public annuel adressé au président de la République est, en application de l'article L. 136-1 du code des juridictions financières, « présenté au parlement ». Cette présentation prend la forme d'un dépôt effectué de façon solennelle par le Premier président de la Cour dans l'hémicycle de chacune des assemblées. La loi du 12 juillet 2005 prévoit que ce rapport peut faire l'objet d'un débat, tant à l'Assemblée nationale

1. La méthodologie du contrôle de la Cour des comptes ne sera pas abordée dans cet article ; le lecteur pourra se référer à l'article « Vers un système financier plus intégré ? Quelles voies, quelles perspectives ? La modernisation des méthodes de contrôle » (Michel-Pierre Prat et Sylvie Chaigneau-Peyroux, *Revue française de finances publiques* – RFFP – n° 87, 2000) ; la modernisation des méthodes de travail fait l'objet de deux autres articles de cette même revue : « La dématérialisation des données et l'évolution des relations entre ordonnateurs, comptables et juridictions financières » (Michel-Pierre Prat, Sylvie Chaigneau-Peyroux et Cyril Janvier, *RFFP*, n° 94, 2006) et « La dématérialisation : l'enjeu des données de la paye pour les juridictions financières » (Michel-Pierre Prat, Sylvie Chaigneau-Peyroux et Cyril Janvier, *RFFP*, n° 100, 2008).

qu'au Sénat (art. 11 modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances).

Le rapport public annuel de la Cour des comptes a largement évolué au cours de la dernière décennie, pour acquérir un caractère plus didactique. Ainsi, le style s'en est largement allégé, et les concepts et définitions sont désormais systématiquement précisés. Cette plus grande facilité de lecture s'ajoute à l'insertion de synthèses, qui reprennent en une ou deux pages l'essentiel des observations et recommandations développées dans le corps du texte.

Parallèlement, le service de la communication de la Cour des comptes rédige et diffuse des communiqués de presse, pour attirer l'attention des journalistes sur les grands thèmes abordés dans le rapport public annuel, et participer ainsi à la médiatisation de celui-ci.

100 Enfin, pour assurer un travail en profondeur sur plusieurs années, les juridictions financières ont désormais à cœur d'examiner les suites données par l'administration aux observations qui lui avaient été faites quelques années auparavant, à l'occasion d'un précédent contrôle. Cette partie du rapport vient témoigner des améliorations mises en œuvre depuis lors, ou constater que la situation n'a pas évolué.

Le rapport public annuel, qui est à la fois plus vaste, plus fouillé et plus accessible, constitue une analyse du fonctionnement des services publics, d'autant plus objective qu'elle est assurée par une institution indépendante. À ce titre, le rapport public annuel participe à une pleine information des citoyens et de leurs représentants.

Les rapports publics thématiques (anciennement rapports publics particuliers) qui résultent d'enquêtes de la Cour souvent conjointes avec les chambres régionales des comptes.

Ces rapports publics thématiques sont une création relativement récente puisque c'est depuis 1991 seulement que la Cour publie, sous une forme distincte de son rapport public annuel, des travaux portant sur des sujets importants auxquels elle veut donner un relief particulier. Il a fallu attendre l'ordonnance du 6 juin 2005 pour que le code des juridictions financières soit modifié et précise que la Cour présente « un rapport public annuel et des rapports publics thématiques », donnant ainsi une assise juridique à ce qui s'assimilait auparavant à des annexes aux différents rapports publics, publiées à des dates différentes de celui-ci.

Les rapports publics thématiques participent d'une diversification de la contribution des juridictions financières aux réformes de l'action publique. Leur formule permet d'examiner un thème de manière globale,

en coordonnant plusieurs contrôles. Les travaux sont menés souvent sur un grand nombre d'organismes, associant la Cour des comptes aux chambres régionales et territoriales. Les thèmes peuvent être techniques, complexes, voire sensibles. C'est cette approche très large du contrôle qui donne aux rapports publics thématiques un grand pouvoir informatif, qui participe de l'évaluation des politiques publiques et offre donc un matériau de réflexion et de travail solide aux parlementaires.

Quelques rapports publics thématiques récents :

- *en 2009* : les effectifs de l'État 1980-2008 ; les relations entre les collectivités territoriales et clubs sportifs professionnels ; le transfert aux régions du transport express régional (TER) ; la conduite par l'État de la décentralisation ; France Télévisions et la nouvelle télévision publique ; la protection de l'enfance ; la gestion 2008 des services de la présidence de la République ; les concours publics aux établissements de crédit ;

101

- *en 2008* : les communes et l'école de la République ; la formation professionnelle tout au long de la vie ; les aéroports français face aux mutations du transport aérien ; la mise en œuvre du « plan cancer » ; le réseau ferroviaire ;

- *en 2007* : les grands chantiers culturels ; les aides des collectivités territoriales au développement ; les institutions sociales des industries électriques et gazières ; la gestion de la recherche publique en sciences du vivant ; les personnes sans domicile.

Le parlement est également destinataire de *documents non publics* : les rapports particuliers établis sur les comptes et la gestion d'entreprises publiques, mais surtout les *référés de la Cour*.

Les référés de la Cour des comptes sont des observations adressées à des ministres sous la signature du Premier président. Avant 1995, leur transmission aux commissions des finances et aux commissions d'enquête du parlement n'était que facultative. Au terme de renforcements intervenus en 1996 et 2001, la procédure prévoit désormais une transmission obligatoire des référés et des réponses qui leur sont apportées. Les rapporteurs des commissions parlementaires utilisent les référés de la Cour, sans que cette procédure soit systématique d'ailleurs, pour établir les questionnaires budgétaires qu'ils adressent aux administrations ou pour formuler et étayer les observations critiques de leurs rapports. Les membres de la commission des finances du Sénat, par exemple, sont pour leur part informés de l'ensemble des référés reçus et un débat est organisé sur la suite à leur donner : questions aux ministres ou même organisation d'une audition.

Les référés ne sont cependant que des communications succinctes, sur des sujets précis ne concernant que le seul ministre auquel ils sont adressés. Leur portée s'en trouve limitée, et leur communication aux parlementaires ne s'inscrit plus désormais qu'en complément des enquêtes réalisées par la Cour à leur demande.

UNE MISSION NOUVELLE : L'ASSISTANCE AU PARLEMENT

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a prolongé le rôle informatif de la Cour des comptes en lui confiant la production de rapports spécifiques, constitutifs du débat parlementaire. Elle a par ailleurs prévu que la Cour puisse apporter son assistance au parlement, et même qu'elle rédige des enquêtes à sa demande.

102

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré cette évolution, en intégrant dans la Constitution un article 47-2 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.

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. »

Les principes

L'article 58 de la LOLF a modifié et précisé la mission d'assistance de la Cour au parlement en matière de contrôle des lois de finances et plus généralement des finances publiques. Celle-ci se traduit par le dépôt de plusieurs rapports :

– *Un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport du gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* que le gouvernement doit présenter au dernier trimestre de la session ordinaire en vue du débat d'orientation budgétaire (art. 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001).

Ce rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques offre aux parlementaires une analyse externe objective sur le contexte économique et financier dans lequel s'inscrit nécessairement la gestion publique. Dès lors, les parlementaires peuvent

mieux appréhender les contraintes et buts des politiques publiques que le gouvernement leur soumet dans le processus d'élaboration du projet de loi de finances. Le rapport publié à ce titre en juin 2009 décrit en première partie « la situation inquiétante des finances publiques » et envisageait en seconde partie les voies d'un « ajustement inéluctable ». Le travail parlementaire de vote du budget est d'autant plus efficace qu'il peut prendre en compte ces éléments de situation.

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

Établissant en première partie une analyse comptable de l'exécution de la loi de finances dont le projet de règlement est parallèlement soumis au vote des parlementaires, ce rapport de la Cour présente, en seconde partie, les difficultés et limites auxquelles se heurte la gestion financière de l'État. Ainsi, en juin 2009, s'agissant des comptes 2008, la Cour attirait-elle l'attention des parlementaires sur la sous-évaluation de certains crédits au budget initial, sur des reports de charges récurrents ou encore sur des compensations de recettes et de dépenses ou des imputations de dotations inappropriées.

103

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

Par ailleurs, la Cour doit certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Dans un cadre comptable rénové par la LOLF, la certification des comptes de l'État vise à apporter à l'utilisateur une garantie quant à la fiabilité des informations qu'il reçoit. Évolution de la déclaration générale de conformité que la Cour émettait sur les comptes de l'État jusqu'en 2005, la certification consiste, sur le modèle de ce qui est imposé aux entreprises privées, à donner une assurance raisonnable que les états financiers de l'État sont exempts d'anomalies significatives : erreur ou omission qui remettrait en cause la régularité, la sincérité ou la fidélité des comptes. Est considérée comme significative une anomalie qui serait susceptible de modifier les décisions prises par les utilisateurs des comptes, dont naturellement les parlementaires.

C'est la synthèse des anomalies détectées et non corrigées par l'administration qui détermine l'opinion de la Cour sur les comptes. Les comptes de l'État sont certifiés avec réserves depuis la première mission, qui s'est déroulée en 2007 sur les comptes 2006. Ainsi, la Cour avait émis

sur les comptes 2008 de l'État douze réserves, dont neuf substantielles qui concernaient les systèmes d'information financière et comptable de l'État, les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne, les opérateurs des politiques de l'État, les actifs du ministère de la Défense, les produits régaliens, les passifs d'intervention, le patrimoine immobilier, les autres inventaires d'actifs et de passifs, et la caisse d'amortissement de la dette sociale.

Les parlementaires peuvent se reposer sur le travail effectué par la Cour en matière de sincérité, fiabilité et fidélité des comptes de l'État. Les documents comptables n'appelant que des réserves identifiées et détaillées, ils peuvent se concentrer sur l'examen des politiques publiques.

104 L'article 58-2 précise que la mission d'assistance au parlement comporte également « la réalisation de 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 ».

La Cour est soumise à des échéances puisque « les conclusions de ces contrôles sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

Les commissions des finances ont largement fait appel à ces dispositions depuis 2002, et sollicité la Cour pour de nombreuses enquêtes. Une dizaine de ces travaux spécifiques sont demandés chaque année, également repartis entre Assemblée nationale et Sénat. La publication de ces rapports, appelés communications au parlement, est décidée et réalisée par les commissions concernées.

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

La mise en œuvre des communications au parlement

Les rapports que la Cour des comptes réalise dans le cadre de son rôle d'assistance au parlement, à la demande des commissions chargées des finances et des affaires sociales des deux assemblées, sont divers. Ainsi, sur la période récente, elle a rendu des travaux relatifs aux sujets suivants :

– *en 2010*: les dépenses d'intervention en faveur du spectacle vivant (à la demande de l'Assemblée nationale);

– *en 2009*: les crédits de la présidence française de l'Union européenne (Sénat); la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale (Assemblée nationale); la gestion des centres de rétention administrative (Sénat); les engagements du CNES dans les programmes de l'agence spatiale européenne (Sénat); les systèmes d'information de l'État (Assemblée nationale);

– *en 2008*: les procédures publiques gérées par la COFACE (Sénat); le refus d'apurement communautaire dans le domaine agricole (Sénat); les caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) (Sénat); le droit individuel à la formation (DIF); l'audiovisuel extérieur (rapports particuliers); l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations sur les bas salaires et sur les heures supplémentaires (Assemblée nationale); les exonérations de cotisations sociales (Assemblée nationale); l'immobilier de l'État (Assemblée nationale); le transfert des charges entre régimes obligatoires et complémentaires (Sénat); la fiscalité du médicament (Assemblée nationale); la prescription et la consommation médicamenteuses (Assemblée nationale); l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation (Sénat); le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle (Assemblée nationale).

105

L'application de l'article 58-2 et la montée en charge consécutive des enquêtes ont exigé de la Cour et du parlement qu'ils apprennent à travailler ensemble, en ajustant leurs procédures et règles de décision respectives.

Les thèmes des enquêtes sont librement choisis par les commissions parlementaires. Il convient toutefois que la Cour puisse y répondre de manière pertinente, dans des délais contenus. Dès lors, des échanges sont organisés, pour s'assurer de l'efficacité du dispositif. Ainsi, le bureau de la commission et les autorités de la Cour examinent ensemble les thèmes d'enquête souhaités par la commission, qu'ils mettent en regard de la programmation de la Cour. Des réunions ultérieures permettent aux membres de la commission de préciser aux magistrats de la Cour les objectifs et le périmètre envisagés.

Dès 2006, ce travail en bonne intelligence a conduit à ce que les commissions des deux assemblées envoient à la Cour fin octobre leurs demandes officielles d'enquêtes pour l'année suivante, ce qui a permis à la Cour d'en tenir compte dans l'établissement de son programme de travail.

« Donner aux citoyens et à leurs représentants l'information à laquelle ils ont droit – une information vérifiée sur pièces et sur place, une information contredite et donc incontestable, une information validée parce que délibérée de manière collégiale et donc impartiale, tel est bien le rôle fondamental de la Cour et des juridictions financières au service d'une démocratie exemplaire : permettre aux citoyens et à leurs élus d'effectuer, en toute connaissance de cause, les choix qui reviennent au peuple souverain. »

C'est en ces termes que Didier Migaud, ancien président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, envisageait la mission de l'institution dans l'allocution prononcée à l'occasion de son installation en tant que Premier président de la Cour des comptes, le 11 mars 2010.

106 Élargissant le champ des rapports de la Cour des comptes, son Premier président souhaite inscrire davantage encore l'action de la juridiction dans une perspective d'évaluation des politiques publiques, en pleine synergie avec les comités d'évaluation parlementaires.

Il est ainsi en prolongement du projet de réforme de la Cour des comptes, présenté en 2009 en Conseil des ministres, non encore voté, qui prévoit notamment la mise en place d'un « comité consultatif pour l'évaluation des politiques publiques, placé auprès du Premier président. Ce comité aurait vocation à répondre à l'exigence d'une approche pluridisciplinaire en matière d'évaluation. Il serait pour ce faire composé d'un collège d'élus nationaux et locaux, d'un collège de personnalités qualifiées, d'un collège de représentants de l'État et d'un collège d'organisations syndicales représentatives. [...] L'objectif est de mettre la Cour des comptes en mesure de conduire efficacement les travaux d'évaluation qu'elle mettra à son programme et surtout ceux que le parlement lui demandera d'effectuer » (extrait de l'étude d'impact du projet de loi de 2009).

L'exercice de ces missions élargies nécessiterait une nouvelle organisation des juridictions financières et une rénovation de leurs procédures. C'est tout l'objet du projet de loi de 2009 portant réforme des juridictions financières. Il appartient désormais au parlement d'examiner ce texte, et éventuellement de l'amender pour que les deux parties puissent jouer la partition la plus juste possible en matière d'évaluation des politiques publiques, au plus grand bénéfice du citoyen, de l'usager et du contribuable.

R É S U M É

La Cour des comptes est une juridiction indépendante, dont les travaux apportent un éclairage objectif et fouillé sur la gestion des politiques publiques. Les rapports qu'elle publie, qu'il s'agisse du rapport public annuel ou des travaux thématiques, sont des sources d'information précieuses pour le citoyen et a fortiori pour ses représentants à l'Assemblée nationale et au Sénat. Les parlementaires peuvent en outre, dans le cadre de la Constitution et depuis la LOLF, bénéficier de l'« assistance » de la Cour, qui vient compléter les travaux spécifiques à leur attention. Le travail parlementaire s'en trouve éclairé, notamment pour ce qui a trait à la procédure budgétaire. Les évolutions envisageables des missions et de l'organisation des juridictions financières viendront améliorer encore son rôle d'évaluation des politiques publiques aux côtés du parlement.