##### C. La mission d’assistance de la Cour des comptes

###### 1. Les missions

Cette nouvelle mission assignée à la Cour des comptes est issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet **2008** qui, comme pour les commissions d’enquête, a eu pour objectif une **revalorisation du rôle du Parlement**. La Cour a une **mission d’assistance ou d’information auprès du Parlement ou du Gouvernement dans la mise en œuvre et dans le contrôle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**. Le 1er alinéa de l’article 47-2 de la Constitution consacre cette mission d’assistance dans ces différents aspects.

Premièrement, *« la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l’action du Gouvernement »* et, notamment, le contrôle de l’exécution des lois de finances. En effet, la même révision insère dans **l’article 24** de la Constitution la mission du Parlement de contrôler et d’évaluer les politiques publiques ; aujourd’hui, **en effet, la fonction principale du Parlement n’est pas tant de voter la loi, écrite par l’exécutif, que de contrôler son action**. Aussi cette première phrase de l’article 47-2 répond-elle à l’article 24, en faisant de la Cour des comptes un soutien du Parlement dans cette mission d’évaluation et de contrôle, notamment dans sa dimension financière. La Cour doit ainsi une assistance toute particulière aux commissions des finances, puisque **la Cour a l’obligation de répondre aux sollicitations des présidents et rapporteurs généraux de ces commissions** (article L.132-5 du Code des juridictions financières). Elle doit **également réaliser des enquêtes demandées par les commissions des finances ou les présidents des assemblées** ; l’article L.132-6 du Code des juridictions financières précise que, *« 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****. […] L’assistance de la Cour des comptes prend la forme d’un* ***rapport****»*.

La Constitution fait ainsi écho, en 2008, au déploiement des pouvoirs de la Cour des comptes déjà effectué en 2001 par la LOLF, dont **l’article 58** détaille le contenu de la mission d’assistance au Parlement qui incombe à la Cour. *« La mission d’assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l’article 47 de la Constitution comporte notamment : 1°* ***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 […] ; 2°* ***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. Les conclusions de ces enquêtes 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 ; 3° Le dépôt d’un* ***rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l’article 48 relatif aux résultats de l’exécution de l’exercice antérieur****; 4° Le dépôt d’un* ***rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l’exécution de l’exercice antérieur et aux comptes associés*** *[…] ; 5° La* ***certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l’État****. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ; 6° Le dépôt d’un* ***rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances****».*

Cette nouvelle disposition relative à l’étendue de la mission d’assistance de la Cour des comptes a suscité des interrogations, bien que les fondements mêmes de notre système institutionnel impliquent par principe des contrôles réciproques entre exécutif et Parlement. Certains ont pu y voir l’instauration, entre la Cour et le Parlement, de liens privilégiés potentiellement nuisibles à l’équilibre des pouvoirs ; alors que l’on insistait traditionnellement sur l’*équidistance* de la Cour des comptes par rapport au Gouvernement et au Parlement, **la révision de 2008 *« 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 »*[[1]](#footnote-1). Toutefois, ce même article 47-2 édicte une **obligation de sincérité, de régularité et de fidélité des comptes publics**, et c’est essentiellement au travers de son contrôle du respect de ces exigences que la Cour doit assister le Parlement dans son contrôle de l’action du Gouvernement.

Deuxièmement, elle **assiste *« 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 »*. La Cour des comptes apparaît ainsi comme un **conseiller financier du Gouvernement**.

Troisièmement, l’article 47-2 précise que, *«****par ses rapports publics, elle contribue à l’information des citoyens****».* Il consacre ainsi la publicité des rapports de la Cour pour l’information des citoyens. Il entend ainsi mettre en avant un **principe de transparence** des finances de l’État. Cette disposition peut être combinée avec **l’article 15 de la DDHC** de 1789, qui prévoit que *« la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »* et dont la Cour des comptes a fait sa devise, gravée au fronton de la Grande chambre de la Cour rue Cambon. Cette disposition constitutionnelle n’est **pas purement symbolique : dans le prolongement de l’article 15, elle établit expressément un lien entre le citoyen/contribuable et l’institution garante de la fiabilité des comptes publics**.

###### 2. Les moyens

La mission d’assistance s’exerce par le biais de rapports, à la suite des contrôles effectués. **Ces rapports sont destinés au chef de l’État, au Gvt et au Parlement, mais aussi à l’opinion publique**. La loi relative à la répartition des contentieux et à l’allègement de certaines procédures juridictionnelles du 13 décembre 2011 étend en effet le champ des travaux que la Cour peut rendre publics, « sous réserve du respect des secrets protégés par la loi » (nouvel article L.143-1 du Code des juridictions financières).

La Cour des comptes élabore **plusieurs types de rapports : les rapports thématiques, les rapports demandés par les pouvoirs publics et les rapports destinés aux citoyens**.

**En principe, un rapport se penche sur les défaillances financières dans un secteur précis**, le système financier de la sécurité sociale par exemple. Il **indique les suites à donner** aux affaires (campagnes d’information pour changer les comportements quant à la sécurité sociale par exemple). Enfin, **un nouveau rapport peut être rédigé pour faire le bilan des actions menées** et lorsque la situation s’est améliorée.

L’article 58 de la LOLF précise que la mission d’assistance comporte notamment **trois rapports obligatoires**.

On peut en premier lieu citer un « **rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques** » qui accompagne, conformément à l’article 58-3 de la LOLF, le « **rapport sur l’évolution de l’économie nationale et sur les orientations des finances publiques** » que le Gouvernement doit lui-même présenter au Parlement et qui peut donner lieu à un débat d’orientation des finances publiques (article 48 de la LOLF) ; ce rapport doit être présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire.

Deuxièmement, un « **rapport annuel sur l’exécution des lois de finances en vue du règlement du budget**» de l’exercice précédent (article 58-4 de la LOLF) doit être joint au projet de loi de règlement des comptes, qui doit être déposé avant le 1er juin de l’année suivant celle de l’exécution du budget concerné : il analyse, par missions et par programmes, l’exécution des crédits de l’année écoulée, et à ce titre, constitue l’outil privilégié de la mission d’assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l’exécution des lois de finances.

On notera donc la **quasi-simultanéité de ces deux rapports** **: le second analysant l’exécution du budget précédent, le premier examinant le contexte du budget suivant**, la permanence de la mission d’assistance de la Cour des comptes aux pouvoirs publics est indiscutable.

Troisièmement, le projet de loi de règlement doit aussi être accompagné du « **rapport sur la certification des comptes de l’État** », qui fait état des opinions de la Cour sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes (article 58-5 de la LOLF).

**Hormis ces trois rapports obligatoires, il faut aussi indiquer la spécificité du rapport public annuel : il comprend des observations sur l’exécution des lois de finances, sur les entreprises publiques, ainsi que not. sur les établissements publics. Le rapport public annuel de la Cour des comptes concerne aussi les finances locales et sociales**. Dans ce rapport, sont **aussi publiés les rapports des Chambres régionales et territoriales** des comptes. L’objectif de ce rapport annuel est de présenter un certain nombre d’observations que la Cour a elle-même décidé de rendre publiques : elle y analyse et commente ceux des contrôles les plus significatifs qu’elle a effectués au cours de l’année précédente. **Ces observations sont suivies des réponses des administrations et des organismes faisant l’objet d’un contrôle. Le rapport public annuel permet de dénoncer les irrégularités et les graves fautes de gestion et de provoquer une modification des comportements.**

Enfin, la Cour établit chaque année un certain nombre de **rapports particuliers consécutifs à des études qu’elle a effectuées soit de sa propre initiative soit à la demande de diverses instances**. Par exemple, dans une étude du 27 février 2020, la Cour des comptes a réalisé, à la demande du comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques de l’Assemblée nationale, un bilan de la réforme ParcourSup et sur la loi d’orientation et de réussite des étudiants qui l’a instaurée. Bon nombre de ces rapports thématiques sont publiés. Certains, le plus souvent ponctuels, sont en revanche directement adressés aux auteurs de la demande, au Premier ministre, aux ministres et aux organismes concernés, mais ils sont parfois publiés.

Quelle appréciation peut-on porter sur cette mission d’assistance de la Cour des comptes ? D’une part, cette assistance reste relativement peu exploitée par les parlementaires. *«****Si le Parlement dispose d’une information abondante et croissante fournie par la Cour des comptes, le constat est généralement dressé de l’utilisation limitée qu’il en fait, notamment à l’occasion du vote de la loi de règlement****»*[[2]](#footnote-2). **Cela tient au fait que le contrôle parlementaire est d’une nature différente : il n’est pas technique mais politique** ; cela montre qu’il est **difficile d’articuler l’action de deux autorités qui sont si dissemblables** par la fonction et par la légitimité. D’autre part, avec ce rôle d’assistance, on peut se demander si la Cour ne substitue pas son contrôle à celui du Parlement. En effet, *«****puisqu’elle est indépendante, la Cour définit l’étendue de sa saisine, sa méthode, et son agenda. Le Parlement est-il alors véritablement l’évaluateur ?*** *Il paraît plutôt lié par les contraintes de l’institution de la rue Cambon »*[[3]](#footnote-3)*.*

#### II. La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, vecteur de contrôle

##### A. Une nécessaire revalorisation de la loi de règlement par la loi organique

La **loi portant règlement général des comptes de l’État** a été créée par la loi du 15 mai **1818** : la loi de règlement est ainsi **apparue avec la parlementarisation du pays**. **Malgré son importance, le débat qui précède le vote de la loi suscite globalement peu d’engouement de la part des membres du Parlement, qui repousse parfois le vote de cette loi de règlement plusieurs années après l’exécution du budget**. Cette situation est **ancienne**, puisque **ce peu d’intérêt des parlementaires date du milieu du XIXe siècle**. En 1929 par exemple, la loi de règlement votée apure les comptes de l’année 1914. **Faible contenu décisionnel => procès fait à un mort**.

**L’ordonnance du 2 janvier 1959 n’a pas remis en question cette situation**. En outre, **de la loi de règlement pour 1966 à l’adoption de la loi organique du 1er août 2001, les délais d’adoption étaient de deux ans, voire de trois ans en 1979, 1983, 1984, 1995 et enfin 1998.**

Comme l’un des objectifs de la **loi organique du 1er août 2001** est de revaloriser le rôle du Parlement dans le processus budgétaire, il était nécessaire de réformer la loi de règlement. **Celle-ci est la seule loi de finances permettant de connaître la réalité de l’exécution des lois de finances**. C’est ainsi que, **selon l’article 41 de la LOLF, *« le projet de loi de finances de l’année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l’année qui précède*** *celle de la discussion dudit projet de loi de finances »*. **L’objectif est que la loi de règlement de l’année antérieure permette aux parlementaires d’être pleinement informés** de la situation financière de l’État avant de voter la loi de finances de l’année budgétaire suivante. La loi de règlement permet que ***« le passé porte sa lumière vers l’avenir »***, selon le député Augustin Perrier.

Cet article n’impose **aucun délai dans l’examen et l’adoption de la loi de règlement**. En effet, **il n’est exigé qu’une simple première lecture et le vote peut être négatif**.

##### B. Le vote du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année

**La date limite de dépôt du projet de loi de règlement est le 1er juin avant la LO 2021 et, désormais, c’est « avant le 1er mai »** (art. 46 LOLF).

**Cependant, cette date limite n’est pas absolue. En effet, même si le dépôt du projet de loi de règlement dépasse les délais impartis, cela n’empêche pas l’examen du projet de loi.** Ainsi, en **2007**, le dépôt du projet de loi ne fut effectif que **tardivement à cause des élections** législatives, puisqu’il eut lieu le **27 juin**. Cela n’a pas empêché son **adoption**.

**En principe, son examen n’intéresse que la Commission des finances mais, en 2007, cinq autres commissions s’étaient saisies**. Seule une d’entre elles avait publié son avis. Dans ce cadre, la Commission des finances **auditionne** le Gouvernement après sa délibération en Conseil des ministres, ainsi que le premier Président de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l’État et sur le rapport relatif à la gestion de l’exercice considéré. Ensuite, le projet de loi est examiné en Commission des finances à la lumière du **rapport général**. **Que ce soit en commission ou en hémicycle, la durée des débats est généralement brève** (1h30 est prévue pour la discussion générale dans le second cas).

Comme l’indique l’article **41** de la loi organique, **la loi de règlement doit être votée en première lecture par l’Assemblée nationale avant la discussion du projet de loi de finances**. C’est ce que l’on appelle le *«****chaînage vertueux****»* ou *« calendrier vertueux »*. Cela permet de **mettre en parallèle l’examen des projets annuels de performance pour l’année à venir et les rapports annuels de performance** **de l’année précédente.**

Il faut également noter que ce calendrier intègre une clôture des comptes plus tôt dans l’année, puisque la période complémentaire n’est plus que de vingt jours depuis 2006, contre environ neuf semaines auparavant. La reddition des comptes devant le Parlement est ainsi plus précoce. Ce « chaînage vertueux » peut être interprété comme une **rationalisation du processus budgétaire, dans une logique nouvelle de performance et de résultats**.

**Néanmoins, malgré les efforts mis en place avec la loi organique, la revalorisation de la loi de règlement n’a pas suscité un plus grand intérêt des parlementaires**. La **Cour des comptes** a ainsi pu déplorer en **2011** *« l’absence d’intérêt renouvelé pour le projet de loi de règlement »*. Ce désintérêt est **manifeste dans les journaux officiels** dans lesquels la transcription des débats du projet de loi de règlement ne représente que quelques colonnes contre des numéros complets pour le projet de loi de finances initiale.

#### IV. Les insuffisances du contrôle parlementaire

##### A. Des limites pratiques

* Débat sur l’opportunité des critères retenus : 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 prononce, mais à la régulation d'ensemble qu'elle assure, etc.
* 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 ?
* L'évaluation pose 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, cons. 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.
* La traduction des travaux de contrôle et d’évaluation en amendements aux lois de finances n’est pas automatique, tant s’en faut. De plus, faible attention du Gouvernement et des médias. Le Conseil constitutionnel pose en l'occurrence une limite forte au contrôle, dans la 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**.**
* Dispersion des dispositifs et des moyens : fondé après 2008, le CEC s’occupe aussi d’évaluation et de contrôle des politiques publiques sans empiéter sur les compétences des commissions des finances et des affaires sociales. Il y a également la MECSS (créée par la LO sur les LFSS de 2005).

##### B. Des limites structurelles

* Depuis 1959 et de jurisprudence constante, le CC limite le contrôle parlementaire à un pur rôle d’information des assemblées. Aucune « injonction » à l’endroit de l’exécutif n’est admissible. C’est différent du modèle britannique, selon lequel le Gouvernement doit venir répondre aux questions posées par le *Public Accounts Commitee*.
* Parlementarisme négatif, selon l’expression de Max Weber : le fait majoritaire et la discipline partisane qui s’ensuit ont tendance à neutraliser le rendement des dispositifs de contrôle et d’évaluation.
* Loi de règlement habituellement expédiée en qq heures.

*Conclusion*

* Les moyens d'action et l'information, déjà très importants avant 2008, ont été renforcés.
* Le contrôle parlementaire et, plus spécialement, celui des commissions des finances demeurent bien souvent trop « platoniques ». Certes, il n’est pas nécessaire qu’une sanction advienne pour que le contrôle soit effectif, mais les ambitions et moyens d’action des commissions des finances sont concrètement limités. Les suites données à leurs travaux sont hypothétiques.
1. Alain Lambert, « Vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 54. [↑](#footnote-ref-1)
2. Danièle Lamarque, « Article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ? », *RFFP*, n° 144, 2018, p. 151. [↑](#footnote-ref-2)
3. Marie-Odile Peyroux-Sissoko, « L’évaluation des politiques publiques de l’article 47-2 de la Constitution. L’échec de la revalorisation du rôle du Parlement », *RDP*, 2019, n° 5, p. 1239. [↑](#footnote-ref-3)