

INSTITUT MONTAIGNE



RESUME UN CONTRÔLEUR GÉNÉRAL POUR LES FINANCES PUBLIQUES

A l'heure où la Cour des comptes rendait public son rapport annuel, l'Institut Montaigne a publié une étude portant sur le contrôle de la dépense publique en France. Dénonçant le peu de cas qui est fait chaque année des recommandations de la Cour des comptes, ce qui transforme son rapport annuel en un vain exercice de catharsis dépourvu de tout effet opérationnel, l'Institut Montaigne propose, pour remédier à cette impuissance, la création d'« Un Contrôleur général pour les Finances publiques ».

Il s'agit de doter la France d'un organe d'audit chargé, sous l'autorité du Parlement, d'optimiser la dépense publique. Le dispositif imaginé par l'Institut Montaigne, qui s'inspire d'exemples en vigueur à l'étranger, vise à faire en sorte que les recommandations formulées par le Contrôleur général, contrairement à celles de la Cour des comptes, ne restent pas lettre morte.

La procédure de nomination du Contrôleur général devrait renforcer son indépendance. Elle doit, pour cela, s'opérer au-delà des contingences politiques, à l'instar de ce que l'on peut observer au Royaume-Uni ou au Canada notamment. **Le Contrôleur général serait ainsi nommé sur proposition conjointe des présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.** Seraient éligibles à ce poste les membres du corps des Administrateurs des assemblées. Cela permettrait la nomination de personnalités aux compétences reconnues et à l'impartialité affirmée. Ces précautions sont nécessaires afin de crédibiliser la démarche d'audit des Finances publiques qui ne saurait souffrir d'une image d'instrument politique. Le Contrôleur général serait auditionné par la commission des Finances des deux assemblées pour mieux rendre compte de sa double compétence. Il serait ainsi secondé par une vice-présidence bicéphale, l'une logée au Sénat (en charge des Finances locales), tandis que l'autre serait hébergée par l'Assemblée (responsable des comptes de la Nation). Par ailleurs, afin de garantir l'indépendance du Contrôleur général lui-même, il est important de lui assurer un mandat long, ne coïncidant pas avec les échéances politiques. À cet égard, un mandat renouvelable de neuf ans semble approprié. Par ailleurs, aucune limite d'âge n'est envisagée. La tendance actuelle aux mandats courts, dans toutes les sphères d'activité – publique comme privée –, ne saurait ici être justifiée. En effet, **isoler le Contrôleur général des échéances électorales est le souci le plus important**, et la comparaison avec les exemples étrangers montre qu'un mandat de neuf ans ne constitue pas une durée particulièrement importante. Certains organes, à l'instar du *GAO* américain, proposent des mandats de 15 ans. D'autres, des nominations à vie.

MISSIONS

L'évaluation de l'efficacité de l'action de l'administration et de la performance des politiques publiques

Dans la perspective de la mise en oeuvre de la *LOLF*, des critères quantitatifs et qualitatifs doivent être édictés par le Parlement, sous la forme d'objectifs chiffrés, dans le but d'évaluer l'efficacité de l'action de l'administration. Un organisme d'audit des Finances publiques s'inscrirait ainsi dans le prolongement de la *LOLF*. Le Contrôleur général des Finances publiques donnerait l'exemple en se fixant lui-même des objectifs à atteindre. À l'instar du *National Audit Office* et surtout du *Public Accounts Committee*, ceux-ci s'exprimeraient principalement par le biais d'un ratio dit d'efficience. Le ratio d'efficience traduirait un objectif d'économies rapportées au coût des enquêtes. En l'occurrence, les économies obtenues devraient représenter au minimum 8 fois le coût des enquêtes du Contrôleur général.

L'évaluation de l'efficacité des politiques publiques requiert un travail de fond plus important de la part de l'organisme d'audit, dans la mesure où il ne se limite pas simplement à la confrontation des objectifs fixés et du résultat obtenu, mais bien des diverses possibilités dont dispose le législateur lors de la rédaction de la loi. Parmi les organes d'audit étrangers déjà évoqués, nombreux sont ceux qui le font avec succès. Un contexte politique particulier, plus éloigné de contingences purement partisans s'avère à cet égard essentiel : notons que les deux chambres parlementaires ont exprimé leur volonté de surveiller de près les comptes de la Nation et l'efficacité de la dépense publique et que la nouvelle Loi organique va dans ce sens bien précis.

Une mission de conseil

Dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité de l'administration, les recommandations du Contrôleur général des Finances publiques pourront avoir un effet d'injonction à l'égard de l'administration visée. Ce qui signifie qu'elles feraient l'objet d'un suivi pluriannuel, à la fois de la part du Contrôleur lui-même, le mieux à même d'évaluer la mise en place de ses propres recommandations, et du législateur, dans le cadre de missions d'évaluation ou dans celui de la commission parlementaire concernée. Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, il ne s'agit pas d'usurper le pouvoir de délibération du législateur. Purement prospectives, les propositions émises par le Contrôleur général devraient être accueillies avec attention par les parlementaires et tiendraient lieu de conseils éclairés.

Si cette évaluation des politiques publiques paraît peu admissible de prime abord du fait de la souveraineté du peuple, exprimée au travers de ses représentants, le conseil préalable à la proposition de loi est un trait caractéristique de l'architecture institutionnelle française. Le Conseil d'État, par exemple, remplit cette fonction dans le domaine juridique. Pourquoi ne pas envisager dès lors un contrôle préalable et suivi dans le domaine de l'efficacité de la dépense publique, contrôle qui donnerait lieu à une forme d'avis consultatif ? Les prérogatives ultimes du législateur – qui ne serait pas limité mais au contraire informé –, seraient ainsi pleinement respectées.

Une mission de communication

Dans les exemples étrangers étudiés précédemment, il apparaît clairement que la capacité à communiquer avec les médias et le public est un élément clé du succès des organes d'audit

en même temps qu'un gage de leur efficacité. Le Contrôleur général des Finances publiques doit s'en inspirer pour donner le plus large écho possible à ses rapports, même s'il est vrai que le contexte français est, de ce point de vue, sensiblement différent du contexte américain, britannique ou canadien. Toutefois, la publication des rapports d'audit, en particulier des rapports concernant les politiques publiques, offre souvent l'occasion d'engager de grands débats nationaux. Sensibiliser l'opinion à travers les médias reste en effet l'un des plus sûrs moyens de retenir l'attention du politique.

C'est pourquoi les rapports d'audit devraient être accessibles au public le plus large possible. À cet égard, les rapports du *National Audit Office* britannique sont exemplaires. Courts, ils donnent beaucoup d'informations quantitatives, ne négligent pas l'aspect qualitatif et énumèrent après un nombre de pages relativement limité des recommandations précises et brèves. Par ailleurs, le Contrôleur général des Finances publiques veillerait à entretenir un contact régulier avec les commissions des finances. La présentation officielle des rapports s'effectuerait à l'occasion de leurs séances publiques pour s'assurer de l'audience la plus large possible. Cette solution présente également l'avantage de revaloriser le rôle du Parlement dans ce domaine. Il va de soi que **cette institution, si sa création ne s'accompagne pas d'autres changements, sera conduite à empiéter peu ou prou sur des compétences qui sont aujourd'hui exercées par la Cour des comptes.** Cela n'a rien qui doive choquer : d'une part, il y a – hélas – bien assez de travail pour deux ; d'autre part, le Contrôleur général sera porté à travailler plus particulièrement sur l'évaluation des politiques publiques qui, à un titre ou à un autre, ont retenu l'attention du Parlement, laissant ainsi un champ très vaste ouvert aux travaux de la Cour ; enfin, **on ne peut exclure *a priori* ni que les deux institutions parviennent à se concerter et, partant, à coordonner leurs efforts, ni, à défaut, que leur concurrence éventuelle se traduise par une émulation finalement profitable aux Finances publiques.**

MOYENS ET MÉTHODES

Budget

Pour mener à bien l'ensemble de ses missions, le Contrôleur général n'a pas besoin d'un budget considérable. Il est des institutions qui tout en disposant d'effectifs somme toute assez modestes, font preuve d'une grande efficacité. Ainsi en est-il du Conseil constitutionnel et du Médiateur de la République. Les services du Médiateur se chiffrent à environ 90 personnes, du Médiateur lui-même au chauffeur, en passant par le cuisinier et les secrétaires. Son budget, en 2004, s'élevait à 8 500 000 €, pour 60 000 dossiers traités dans toute la France. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, comptait au 1er janvier 2005, 59 personnes (membres de droit inclus). Pour l'année 2005, les crédits inscrits au budget du Conseil constitutionnel s'élèvent :

- au titre des opérations courantes à 5,308 M€ ;
- au titre des opérations exceptionnelles à 1,284 M€.

Compte tenu de ce qui précède, la dotation initiale de l'institution n'a nul besoin d'être très élevée et **un budget situé entre 1 et 2 M€ devrait être suffisant pour démarrer**, à la seule condition qu'il soit assuré pendant au moins les deux ou trois premières années nécessaires à la mise en place du système et au constat de ses effets. Ce commencement prudent s'inscrit parfaitement dans la logique d'optimisation de l'utilisation des fonds publics qu'incarne et sert à la fois le Contrôleur général. C'est ensuite en faisant la preuve de son efficacité, donc de l'ampleur des économies qu'elle

permet de réaliser, que **l'institution pourrait voir son budget évoluer à la hausse si, et seulement si, ses résultats le justifient.** Il serait normal qu'après quatre ou cinq ans, et sous réserve d'une efficacité avérée, les moyens mobilisés soient triplés voire quintuplés. Ce budget devrait, en bonne logique, être inscrit dans celui de l'Assemblée nationale qui serait augmenté d'autant.

Effectifs

L'organisme d'audit proposé serait composé d'un groupe restreint de collaborateurs permanents réunis autour du Contrôleur général des Finances publiques. **Cette taille modeste l'autoriserait à faire appel à des compétences variées dans divers organismes déjà existants, mais aussi dans le secteur privé.** Les collaborateurs permanents auraient notamment pour mission de constituer et coordonner des équipes *ad hoc*, créées spécifiquement pour les besoins de l'audit en question. Ce personnel serait sous contrat de mission avec le Contrôleur général des Finances publiques. **Un « droit de tirage » sur les fonctionnaires compétents pourrait être également envisagé.** On pourrait ainsi imaginer une série de quotas. Le Contrôleur général aurait la possibilité de réquisitionner des collaborateurs, par exemple, au sein de la Cour des comptes ou des ministères, jusqu'à un certain plafond fixé annuellement. Au-delà de ce plafond, l'allocation de ressources ne serait plus obligatoire et l'organisme proposé devrait compter sur ses propres ressources budgétaires. L'organisme d'audit pourrait disposer de son budget en vue de **louer les services de spécialistes privés de l'audit et du conseil** : ceux-ci apporteraient leur expérience – différente – qui servirait de complément à la nécessaire connaissance de l'administration qui est celle des fonctionnaires.

Des méthodes proches des cabinets de conseil

La discussion entre le Contrôleur général des Finances publiques et l'administration est un élément essentiel pour s'assurer l'adhésion pleine et entière à la démarche d'audit. Celui-ci discuterait donc avec l'administration, de la même manière que les cabinets d'audit et de conseil discutent avec leurs clients. À l'image du *National Audit Office* et du *Public Accounts Committee* britanniques, on pourrait imaginer un processus d'information préalable à l'égard des commissions parlementaires et des collaborateurs administratifs concernés, s'agissant des pans de l'administration susceptibles d'être audités. Une fois l'audit réalisé, le but n'est pas de stigmatiser l'unité administrative contrôlée. Là aussi, afin de s'assurer la collaboration de l'administration dans la mise en oeuvre des recommandations édictées par le Contrôleur général, une négociation préalable à la publication du rapport s'avère nécessaire.

Cette méthode implique que certaines recommandations ne seraient pas rendues publiques ou alors seulement évoquées en interne au sein de l'administration. Elle permettrait néanmoins de s'assurer que les recommandations publiées sont pleinement acceptées par l'administration auditée, d'où une chance de suivi plus grande. **Cette démarche de publicité implique un travail important en vue d'assurer une meilleure crédibilité de l'administration et de son audit. Celui-ci a pu souffrir d'un manque de suivi par le passé, d'où une perte de crédibilité double : à l'image d'une administration parfois inefficace s'ajoute celle d'une administration incapable de se réformer.** C'est dans ce contexte particulier que l'importance de la négociation avec l'administration prend tout son sens.

POUVOIRS

L'auto-saisine

En vue de renforcer le contrôle du Parlement sur les finances publiques, le **premier mode de saisine du Contrôleur général serait la saisine parlementaire** par la commission des Finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Néanmoins, suivant l'exemple d'autres pays, le Contrôleur général aurait la **possibilité de s'auto-saisir**. Toutefois, que les recommandations formulées dans les rapports découlent d'une saisine parlementaire ou non, il reviendrait à la commission des Finances concernée d'assurer le contrôle de leur mise en oeuvre.

La coercition

L'accès plein et entier à l'information des collaborateurs de l'organisme d'audit des Finances publiques, *pendant la phase de contrôle*, est une nécessité. Par conséquent, hors les considérations les plus exceptionnelles liées à l'exercice de la souveraineté nationale, aucune limitation ne saurait être justifiée. Tous les collaborateurs de l'administration sont ainsi requis de participer activement à l'audit en cours, en assistant les commissions parlementaires par exemple, et en les informant régulièrement du suivi des recommandations des rapports d'audit.

Pour s'assurer cette participation effective, on pourrait envisager l'exercice, par les commissions parlementaires, d'un **pouvoir de coercition**. Si par exemple l'administration fait preuve de mauvaise volonté, la commission des Finances de l'Assemblée nationale, à la demande du Contrôleur général des Finances publiques, serait amenée à convoquer aux fins d'explication jusqu'au ministre de tutelle du service concerné.

La contrainte ne saurait toutefois être le mode de communication principal entre Parlement et administration. Elle ne devrait donc être prescrite que dans les rares cas présentant un aspect *«pathologique»*, pour reprendre la terminologie juridique. Comme nous l'avons signalé précédemment, une adhésion véritable de l'administration à la démarche d'audit est indispensable à son succès. Et ici, rien ne remplace la négociation.

La suggestion de réduction budgétaire

Le principal reproche que l'on puisse faire aux rapports de la Cour des comptes – parmi de nombreux autres – est qu'ils ne sont généralement pas suivis d'effets. Pour éviter que les recommandations du Contrôleur général des Finances publiques demeurent également lettre morte, il convient de prévoir une procédure spécifique. Ainsi, *à l'issue du contrôle*, l'application des recommandations inscrites dans les rapports devrait être scrupuleusement suivie par le rapporteur (membre de l'équipe du Contrôleur général des Finances publiques) qui pourrait émettre un *satisfecit* le cas échéant ou bien, au contraire, en informer le correspondant parlementaire (membre d'une commission des Finances).

En ce dernier cas, sur proposition du Contrôleur général des Finances publiques, le Parlement pourrait être amené à inscrire au projet de Loi de Finances de l'année suivante, une **réduction du budget alloué à une administration correspondant au montant qui pourrait être économisé si ses recommandations étaient prises en compte**.

Qu'une administration se soit montrée coopérative ou récalcitrante, ce mécanisme devrait être systématiquement appliqué dès que se présente une opportunité de réduction de la dépense publique.