

INSTITUT
MONTAIGNE



Un Contrôleur général pour les Finances publiques

RAPPORT FÉVRIER 2005

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Un Contrôleur général pour les Finances publiques

FÉVRIER 2005

SOMMAIRE

Préface	7
Propositions	9
I ÉTAT DES LIEUX	13
1.1. La Cour des Comptes : des prérogatives étendues, des moyens limités, des résultats insuffisants	13
1.1.1. <i>La Cour des comptes :</i> <i>un précieux auxiliaire du Parlement</i>	15
1.1.2. <i>La Cour des comptes :</i> <i>un juge des comptes des comptables publics</i> <i>dont les recommandations sont peu suivies d'effets</i>	17
1.2. Des tentatives heureuses mais inachevées ; L'histoire heurtée de la réforme de l'audit des finances publiques	18
1.2.1. <i>L'état de la dépense publique en 2005</i>	18
1.2.2. <i>Histoire d'une réforme</i>	24
II LUMIÈRES EXTÉRIEURES	45
2.1. Le système britannique	45
2.1.1. <i>Public Accounts Committee – NAO :</i> <i>une coopération exemplaire</i>	46
2.1.2. <i>Des moyens importants au service</i> <i>d'une expertise reconnue</i>	48
2.1.3. <i>L'évaluation prospective</i>	50
2.2. Autres démarches, autres succès.....	53
2.2.1. <i>Le Bureau du Vérificateur Général (Canada)</i>	53
2.2.2. <i>Le GAO et le CBO (États-Unis)</i>	57

III UN CONTRÔLEUR GÉNÉRAL POUR LES FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE	63
3.1. Un organisme indépendant.....	63
3.1.1. <i>Une indépendance financière</i>	63
3.1.2. <i>Un statut protecteur</i>	63
3.2. Missions.....	65
3.2.1. <i>L'évaluation de l'efficacité de l'action de l'administration et de la performance des politiques publiques</i>	65
3.2.2. <i>Une mission de conseil</i>	66
3.2.3. <i>Une mission de communication</i>	67
3.3. Moyens et méthodes	69
3.3.1. <i>Budget</i>	69
3.3.2. <i>Effectifs</i>	70
3.3.3. <i>Des méthodes proches des cabinets de conseil</i>	71
3.4. Pouvoirs	72
3.4.1. <i>L'auto-saisine</i>	72
3.4.2. <i>La coercition</i>	73
3.4.3. <i>La suggestion de réduction budgétaire</i>	74
 CONCLUSION	 77

PRÉFACE

« 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... »

Ainsi s'exprimaient Mirabeau, Mounier et l'abbé Sieyès dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789.

La « *nécessité* » est plus postulée que démontrée, le « *consentement* » plus facilement donné que refusé, « *l'emploi* » paresseusement suivi. Si, pour répondre aux exigences de vérification et de mise en légalité des comptes de la nation, des organismes idoines, à l'instar de la Cour des comptes, peuvent se prévaloir d'une longue histoire, nous ne disposons en revanche toujours pas de l'outil adéquat pour aider à mesurer la « *nécessité de la contribution publique* ». L'audit de performance de la dépense publique est des plus frustes.

Au premier abord, cet aveu peut sembler insolite lorsque l'on sait à quel point le sujet peut passionner, inquiéter. Nous sommes obnubilés par le niveau des dépenses publiques et son corollaire inévitable, les prélèvements. Il ne s'agit pas ici de se préoccuper d'un supposé niveau optimal¹.

Certes l'État consent annuellement plus de 250 milliards d'euros de crédits ; faut-il s'en émouvoir ? Ce qui importe manifestement est le bon emploi des fonds publics que nous voulons considérer comme des investissements productifs. L'anglo-

⁽¹⁾ *Si toutefois cela devait exister: La Suède et ses voisins scandinaves démentent par leur vigueur économique et leur modèle sociétal les tenants du réductionnisme budgétaire.*

saxon a une expression pour désigner cette démarche qu'il pratique avec succès ; *value-for-money*. Quel est donc le retour sur investissement ? Le citoyen doit être assuré que l'argent de la Nation est dépensé à bon escient.

Aussi, voulons-nous, à l'heure de la revalorisation du rôle du Parlement, au moment de l'ambitieuse *LOLF*² et dans le sillage de la *MEC*³, instaurer un contrôle d'efficacité, un audit de performance, une évaluation des politiques et des dépenses publiques.

L'entreprise est louable et le principe salutaire. Nous souhaitons concrétiser cette ambition et davantage cette obligation. Pour ce faire, nous envisagerons, après l'analyse d'initiatives inachevées en France et de succès confirmés chez nos propres voisins, de démontrer la pertinence d'un Contrôleur général des Finances publiques indépendant, appelé à jouer un rôle déterminant auprès et pour le compte du Parlement, garant en dernier ressort du respect de l'article 14 de notre Déclaration.

Le groupe Audit des Finances publiques

⁽²⁾ *Loi organique relative aux Lois de Finances.*

⁽³⁾ *Mission d'évaluation et de contrôle.*

PROPOSITIONS

■ **Création d'un poste de Contrôleur général des Finances publiques**

Indépendant de l'exécutif, il est rattaché au Parlement. Il a vocation à se substituer, avec une compétence plus large, à la Mission d'évaluation et de contrôle créée au sein de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Sont éligibles au poste de Contrôleur général des Finances publiques les membres du corps des Administrateurs des assemblées.

MISSIONS PRINCIPALES

■ **Évaluation de l'efficacité de l'action de l'administration**

■ **Évaluation de la performance des politiques publiques**

Le Contrôleur général est compétent pour connaître les Finances de l'État (domaine de l'Assemblée nationale) et les Finances locales (apanage du Sénat).

MOYENS

Dotation initiale : 1 à 2 millions d'euros.

Son budget pourrait par la suite connaître une croissance rapide et proportionnelle aux économies réalisées grâce à la prise en compte de ses recommandations par l'administration.

EFFECTIFS

Possibilité pour le Contrôleur général de faire appel à des fonctionnaires compétents (Cour des comptes, ministères, etc.) jusqu'à un certain plafond fixé annuellement.

Possibilité également de faire appel aux services de spécialistes privés de l'audit et du conseil.

POUVOIRS

Avant la phase de contrôle, pour pouvoir pleinement jouer son rôle : existence d'un pouvoir d'auto-saisine.

La commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat dispose également de la faculté de saisine du Contrôleur général.

Pendant la phase de contrôle, pour s'assurer la nécessaire collaboration de l'administration : existence d'un pouvoir de coercition.

Sur la suggestion du Contrôleur général, le ministre de tutelle de l'administration concernée pourrait être tenu de s'expliquer devant la commission des Finances de l'Assemblée nationale (s'agissant des Finances de l'État) ou du Sénat (au cas des Finances locales).

Après la phase de contrôle, pour s'assurer du suivi effectif des recommandations : existence d'un pouvoir de proposition de réduction budgétaire.

Sur la suggestion du Contrôleur général, 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 récalcitante, ce mécanisme devrait être systématiquement appliqué dès que se présente une opportunité de réduction de la dépense publique.

ÉTAT DES LIEUX

1.1. LA COUR DES COMPTES : DES PRÉROGATIVES ÉTENDUES, DES MOYENS LIMITÉS, DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

La Cour des comptes : des prérogatives étendues depuis sa création mais des recommandations peu suivies d'effets.

Quelles sont les origines des principes généraux de la comptabilité publique et de la compétence de la Cour des comptes ? Vraisemblablement, ce sont les abus devenus monnaie courante sous l'Ancien Régime ainsi que l'usage excessif du secret. Une préoccupation d'envergure domine, en effet, l'ensemble des règles concernant l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses de l'État : la méfiance. Cette méfiance qui inspire la structure de notre organisation financière publique apparaît dans les différentes phases du fonctionnement de l'État.

L'acte par lequel l'État est rendu débiteur est bien plus important que le paiement effectif. Ainsi, les ministères considérés comme étant les plus dépensiers ont été flanqués de corps de contrôles propres chargés de vérifier le bon fonctionnement de l'administration et partant, de contrôler aussi les opérations financières. Or, ces contrôles n'ont pas suffi à assurer le respect de la réglementation et à donner tous apaisements au Parlement et aux citoyens. La raison en est simple. Ces corps de contrôle sont tous placés sous l'autorité de l'Exécutif.

C'est pour cela que la France a maintenu une institution vieille de plusieurs siècles : la Cour des comptes⁴. Le but étant de compléter le dispositif de contrôle par un organe indépendant. En règle générale, c'est un contrôle *a posteriori* qu'exerce la Cour, en ce sens qu'il s'exécute après le paiement définitif des dépenses. Il ne peut donc ni modifier une opération en cours, ni revenir à une situation antérieure. Il existe toutefois une clause générale de contrôle du « *bon emploi* » des fonds qui permet de faire valoir des observations sur la période en cours⁵. La Cour ne contrôle cependant pas seulement les comptes, mais aussi la gestion : entreprises publiques, Sécurité sociale, organismes subventionnés, établissements publics nationaux...

Le fait que la Cour elle-même éprouve le besoin fréquent de revenir, dans ses rapports, sur des dysfonctionnements dont elle a déjà analysé et souligné l'existence suffit à attester que ses recommandations ne sont pas toujours aussi suivies d'effets qu'elles devraient l'être.

⁴ Présenté devant le Corps Législatif par le conseiller d'État Defermon, défendu par la suite par Gillet-La-Jacqueminière, au nom du Tribunat, le projet de loi sur l'organisation de la Cour des comptes fut adopté, sans débat, le 16 septembre 1807. Le décret d'application fut rendu le 28 septembre. La Cour se trouva ainsi installée le 5 novembre 1807 par Lebrun, archi-trésorier de l'Empire. L'article 2 de la loi du 16 septembre 1807 prévoyait que la Cour fût composée « *d'un premier président, de trois présidents, de dix-huit maîtres des comptes, de référendaires au nombre qui sera déterminé par le Gouvernement, d'un procureur général et d'un greffier en chef* ».

⁵ Article L111-3 du Code des juridictions financières.

1.1.1. **La Cour des comptes : un précieux auxiliaire du Parlement**

Sous la Monarchie absolue – comme sous l’Empire – la Chambre devenue Cour des comptes a sans cesse été considérée comme un outil au service du roi ou de l’empereur, et lui permettant de mieux contrôler la marche de l’administration et de ses services. Il n’en va pas de même dans les périodes de régime d’assemblée ou de régime parlementaire.

La France a connu deux périodes de régime d’assemblée : celle de la Constituante et de la Convention d’une part, celle de la II^e République d’autre part. Dans le premier cas, l’Assemblée a déclaré qu’elle était la seule compétente pour régler les comptes de l’État et juger les comptables. En pareilles circonstances, la Cour n’est qu’un modeste auxiliaire de cette activité. C’est pourquoi il fut donné naissance au Bureau de Comptabilité ou à la Commission de la Comptabilité. Sous la II^e République, une tendance semblable s’est fait jour bien qu’elle n’ait pas eu le temps de se réaliser.

En régime parlementaire, en revanche, les Assemblées sont essentiellement préoccupées par le contrôle politique qu’elles doivent exercer sur le gouvernement. Si ce contrôle est extrêmement serré, au point de faire pencher la balance de l’équilibre des pouvoirs en faveur du Parlement comme ce fut le cas sous la IV^e République, la Cour est largement interrogée afin de mieux contrôler les comptes de l’État.

En revanche, lorsque l’équilibre des pouvoirs penche en faveur de l’Exécutif et que les capacités de contrôle politique

du Gouvernement par le Parlement sont limitées, comme ce fut le cas dans les débuts de la V^e République, les rapports du Parlement avec la Cour sont réduits. Ils s'accroissent lorsque le Parlement affirme son pouvoir de contrôle. Alors, la Cour devient un auxiliaire précieux du Parlement qui cherche à étendre les attributions de cette juridiction, afin de pouvoir bénéficier des résultats de ses recherches.

C'est précisément pour éviter que la fonction de contrôle que doit exercer le Parlement ne soit soumise aux aléas de précaires équilibres politiques que l'Institut Montaigne propose que soit créé le poste de Contrôleur général des Finances publiques. Il jouirait d'un statut d'Autorité administrative indépendante.

Aujourd'hui, la collaboration de la Cour des comptes avec le Parlement peut être examinée dans quatre domaines :

- l'élaboration des budgets des Assemblées ;
- l'élaboration et le contrôle de l'exécution des Lois de Finances⁶ ;
- le contrôle sur les entreprises publiques ;
- le contrôle du budget de la Sécurité sociale⁷.

⁶⁾ Les trois mouvements qu'il importe de retenir étant les rapports avec les commissions parlementaires, la communication du rapport public et le contrôle *a posteriori* du budget par la loi de règlement.

⁷⁾ La loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la Sécurité sociale spécifie que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

1.1.2. **La Cour des comptes : un juge des comptes des comptables publics dont les recommandations sont peu suivies d'effets**

« *La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics*⁸ ». Un adage assez répandu résume en ces termes la compétence de la Cour : « *La Cour juge les comptes et non les comptables* ». Même si, de fait, il est entendu que le comptable est responsable, la Cour ne juge pas son comportement ou même sa compétence. Soit les comptes sont bons et les diligences ont été faites, faute de quoi, la Cour intervient et sévit. **La Cour n'est, par conséquent, aucunement libre de prononcer un débet à la charge du comptable : c'est du droit, et c'est une obligation pour les juges si l'irrégularité des comptes est constatée.**

Revenons très brièvement au rôle de juge des comptes des comptables publics. Elle « (...) *vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et, sous réserve des dispositions de l'article 131-3 ci-après, par les autres personnes morales du droit public*⁹ ». La Cour s'assure que les recettes ont été recouvrées et que les dépenses ont été payées conformément à l'usage prévu dans le document budgétaire et à la réglementation en vigueur.

⁸) Article L 111-1 du Code des juridictions financières.

⁹) Id.

Quant à l'administration, la Cour ne la juge pas. Cela signifie qu'elle ne doit juger ni les élus ou membres de conseils d'administration délibérant sur les budgets, ni les élus et fonctionnaires chargés de les exécuter.

Pour ce qui est des élus, il va de soi qu'il n'est pas question pour la Cour de se prononcer sur le comportement des Parlementaires. De la même manière, les Chambres régionales des comptes n'ont pas à apprécier le comportement des conseillers généraux ou municipaux. Par ailleurs, la Cour ne juge pas le comportement d'un fonctionnaire, même si ce dernier a invité le comptable à recouvrer des sommes indues ou à payer des dépenses dont la personne publique n'était pas débitrice.

1.2. DES TENTATIVES HEUREUSES MAIS INACHEVÉES ; L'HISTOIRE HEURTÉE DE LA RÉFORME DE L'AUDIT DES FINANCES PUBLIQUES

L'état de la dépense publique, en 2004 et en 2005, place la France dans la liste des mauvais élèves européens.

1.2.1. L'état de la dépense publique en 2005

Parmi les orientations de finances publiques pour la période 2005 - 2007, nous en retenons surtout une : la maîtrise durable des finances publiques.

La stratégie budgétaire de la France repose, depuis plusieurs années, sur la fixation d'une norme de croissance des dépenses publiques. L'objectif est de réduire structurellement la part des dépenses publiques dans le PIB, par le moyen d'une progression de celles-ci inférieure à la croissance potentielle (1,1 % en volume par an en moyenne, pour une croissance potentielle estimée à 2,25 % dans le dernier programme de stabilité).

Pour être pleinement efficace, cette stratégie suppose que l'ensemble des gestionnaires publics, notamment les administrations de Sécurité sociale et les collectivités locales, soient davantage associés à la fixation et au respect des objectifs de progression des dépenses.

Il nous semble que la stabilisation des dépenses de l'État répond à une logique simple : l'État doit être chaque année plus efficace et plus performant, à l'image de n'importe quel agent économique. **Comment demander aux citoyens et aux entreprises de relever le défi quotidien de la productivité si l'État ne donne pas lui-même l'exemple ?** En d'autres termes, **il faut que l'État soit en mesure d'offrir, d'année en année, un service de qualité grandissante pour un coût moindre ou, en tous les cas, globalement stabilisé.**

La Loi de Finances pour 2004 prévoyait 283,8 milliards d'euros de dépenses pour le budget général contre 273,8 milliards l'année précédente, soit une hausse de l'ordre de 3,65 %. Il faut également compter, dans les dépenses publiques, celles du secteur public local¹⁰ - autour de 165 milliards d'euros -

⁽¹⁰⁾ Les collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics locaux.

sans oublier celles des organismes de Sécurité sociale, d'un montant de 345 milliards d'euros.

La France parmi les mauvais élèves de la classe européenne

Si nous procédons à une addition de ces trois postes, les dépenses publiques avoisinaient, en 2004, les 793,8 milliards d'euros. Afin de situer la performance de la France par rapport à quelques-uns de ses voisins, rappelons que seuls quatre pays en Europe – dont la France – affichent un ratio de la dépense rapporté au PIB supérieur à 50 %. Ainsi nous obtenons, par ordre décroissant, la Suède (55,5 %), le Danemark (54,9 %), la France (53,9 %) et l'Autriche (52,4 %). **Le budget général, en 2007, sera de l'ordre de 296,648 milliards d'euros, soit une nouvelle hausse de 4,53 % en à peine trois ans... Le contrôle de la dépense publique est une nécessité, chez nous, bien plus qu'ailleurs.**

Aujourd'hui, le paiement des intérêts de la dette constitue le troisième poste budgétaire de l'État (38,6 milliards d'euros en 2004), après l'Éducation nationale (55,5 milliards d'euros) et la Défense (41,6 milliards d'euros). Malheureusement, le fardeau ne s'arrête pas là... Le service de la dette est aussi un poste extrêmement dynamique. Alors qu'il représentait 6 % du budget de l'État en 1985, il frôle aujourd'hui les 14 %. Autre rapprochement : si les dépenses de l'État en 1981 au titre des intérêts de la dette représentaient à peine 20 % du produit de l'impôt sur le revenu, ces mêmes intérêts se montent à près de 80 % des recettes d'impôt sur le revenu en 2004.

En M d'euros	LFI 2004	2007	Variation annuelle moyenne (en %) en volume ¹¹
Dette	38 588	46 641	4,9
Personnels de l'État	122 480	129 327	0,3
Fonctionnement	15 810	15 553	- 1,9
Interventions	56 864	54 765	- 2,6
Autres dépenses	49 948	50 362	- 1,2
Budget général	283 690	296 648	0,0

Il devient urgent de rééquilibrer un pouvoir du Gouvernement qui, en raison de l'effacement du Parlement, est devenu trop discrétionnaire en matière budgétaire.

⁽¹¹⁾ Hypothèse d'inflation de + 1,5 % par an de 2004 à 2007.

« *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique* »¹².

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »¹³.

En 1789, les promoteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen voulaient que cesse d'exister, notamment en matière de dépenses publiques, la règle du *Nec Pluribus Impar*¹⁴. Il s'agissait de faire disparaître tout pouvoir arbitraire et discrétionnaire qui procurait à la Maison Royale et à ses courtisans, une jouissance abusive des richesses de la Nation, et se traduisait inévitablement par une pression fiscale trop forte sur les Français.

Que reste-t-il, à présent, de cet idéal démocratique ? Sans doute nos institutions se sont-elles fourvoyées : à la fonction essentielle du contrôle, elles ont préféré celle de fixer la norme. En réalité, l'évolution de nos sociétés aurait dû les amener à privilégier la première. Dans un premier temps, né avec la Révolution, le Parlement est apparu comme protecteur contre la tentation de dilapidations dont l'Exécutif était toujours soupçonné. D'où le principe du consentement à l'impôt par lequel les représentants de la Nation étaient présumés protéger cette dernière contre une pression fiscale abusive. Mais ce schéma,

⁽¹²⁾ Article XVI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 26 août 1789.

⁽¹³⁾ Article XV de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 26 août 1789.

⁽¹⁴⁾ « Si Louvois explique ainsi cette devise du Roi Soleil : “*seul contre tous*”, Louis XIV dans ses mémoires lui donne un autre sens : *je suffirai à éclairer encore d'autres mondes*”. »

dans un deuxième temps, s'est inversé avec l'apparition du suffrage universel, les élus devenant alors demandeurs de dépenses, supposées complaire à leurs électeurs. De ce fait, c'est le pouvoir exécutif qui, par nécessité, a dû se montrer plus soucieux d'une gestion budgétaire rigoureuse. On en trouve la trace dans l'article 40 de la Constitution qui réserve au seul Gouvernement l'initiative de toute mesure coûteuse.

De fait, on est surpris de ce que pratiquement jamais, dans la période contemporaine, le Parlement n'a rechigné ni à créer de nouveaux impôts ni à augmenter ceux existant. Ses protestations ont été plus vives lorsqu'il s'est agi, au contraire, de les diminuer.

Dans ces conditions, il serait vain d'attendre des élus de la Nation qu'ils se donnent comme objectif la défense directe du contribuable, assimilée par eux à l'effacement de l'État ou à l'érosion des services publics. En revanche, rien ne paraît s'opposer, au contraire, à ce qu'ils fassent leur une culture du contrôle et de l'évaluation de sorte qu'il défende au moins indirectement le contribuable, en s'assurant que les sommes prélevées sur lui soient dépensées avec efficacité.

Afin de retrouver une légitimité aujourd'hui affaiblie, le Parlement doit participer activement à la mise en place d'une culture de contrôle et d'évaluation.

La démocratie majoritaire a fait perdre une partie de sa substance à la fonction de contrôle du Parlement. Sa fonction de législation s'est trouvée elle aussi amoindrie en raison du rôle sans cesse grandissant joué ici par l'Union européenne.

Face à une telle altération de ses deux fonctions principales, seule une participation active à la mise en place d'une culture de contrôle et d'évaluation, notamment dans le domaine financier, peut permettre au Parlement de se déployer dans une activité nouvelle, moderne et essentielle, tout en apportant à celle-ci l'irremplaçable légitimité qui est celle de la représentation nationale.

De quels moyens disposons-nous pour faire la « *chasse au gaspillage* » ? Face à la défaillance du contrôle parlementaire, s'est constitué un système de type administratif autour de certains Corps, parmi lesquels figurent la **Cour des comptes et l'Inspection générale des Finances**. **L'un et l'autre peuvent certes se prévaloir d'une efficacité reconnue en matière de contrôle de la régularité formelle de la dépense. Mais tout le problème est le suivant : ce contrôle de régularité ne peut se substituer à un contrôle d'opportunité et d'évaluation des résultats.**

1.2.2. Histoire d'une réforme

1.2.2.1. Du « *Club Cambon* » à la Mission d'évaluation et de contrôle

Un consensus bien français sur l'idée de réforme

Il existe en France un consensus implicite sur l'idée que ne peut être qualifié de réforme qu'un changement bien visible, âprement débattu, avalisé à une courte majorité par le Parlement après une rude bataille. C'est une définition très

restrictive. Il est périlleux d'écarter d'emblée tout changement qui ne passerait pas par la voie législative ou dont la mise en œuvre ne s'accompagnerait pas de grands affrontements. Comme si la réalité de la réforme ne se mesurait qu'à la visibilité des conflits qui l'entourent ! Deuxième remarque : l'action réformatrice en France a grandement besoin d'instruments d'observation plus performants. La notion de réforme implique un suivi durable. Trop souvent, on ne parle des réformes qu'au moment où l'on en vient à discuter les projets de loi dont ils sont à l'origine. Ensuite, hélas, plus un mot.

En France, plus qu'ailleurs, le développement de l'évaluation publique est indissociable de la politique de l'évaluation. Au cours des trente dernières années, celle-ci s'est déclinée en une série d'initiatives aux fortunes diverses.

L'évaluation en France : quelques points de repère

En 1983, à l'occasion d'un colloque à l'ENA, le thème de l'évaluation est abordé pour la première fois. Au sein de la Cour des comptes se développe progressivement une réflexion sur la nécessité de l'évaluation. Ainsi, entre 1984 et 1985, le « *Club Cambon* », puis l'association « *Service Public* », présidé par Patrick Viveret après 1986, deviennent des cénacles où l'on discute évaluation.

Lorsque Laurent Fabius devient Premier ministre, on publie chez Economica, sous la direction de J.-P. Nioche et de R. Poincard, « *L'évaluation des politiques publiques* ». Le mouvement se poursuit. Arrive 1986. Le rapport M. Deleau, J.-P. Nioche, P. Penz et R. Poincard, « *Évaluer les politiques*

publiques », est déposé au mois d'avril, mais l'alternance politique survenue à la faveur des élections de mars 1986 le condamne aux oubliettes.

Deux ans plus tard, avec le retour de la Gauche aux affaires, Michel Rocard devenu Premier ministre demande un rapport. Intitulé « *L'évaluation des politiques et des actions publiques* », il est rendu public en 1989 sous le nom de rapport Viveret.

Une année s'écoule. Dans le cadre d'une politique de modernisation administrative, Michel Rocard lance un dispositif d'évaluation interministériel par le décret du 22 janvier 1990, avec l'institution, notamment, d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE).

Vient l'année 1993. L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et l'Office parlementaire d'évaluation de la législation - tous les deux composés de parlementaires - sont créés (le premier a disparu en 2000).

Deux moments charnières dans le renforcement de l'évaluation en France

- Le premier, débuté du vivant du Président Pompidou, n'a pris fin qu'en 1984, sous le Gouvernement Fabius. Nous faisons allusion à la *Rationalisation des Choix Budgétaires (1970-1984)*. L'apport majeur de la RCB réside dans ce qu'elle se penchait, non sur l'évaluation *ex-post* mais sur les budgets de programme et l'évaluation *ex-ante*. Elle a eu le mérite d'avoir contribué à un développement appréciable des recherches et des études à caractère évaluatif au sein des administrations. À

titre d'information, 500 d'entre elles furent mises en chantier, dont 40 à caractère interministériel. **Malheureusement, tout cela n'a jamais été intégré dans le processus de décision et est devenu une pure production de papier, d'ailleurs abandonnée au bout de quelques années.**

- Le deuxième moment, survenu sous le Gouvernement Rocard, s'inscrit dans le contexte de la circulaire du 23 février 1989 relative au « *Renouveau du service public* ». Michel Rocard a cherché à agir plutôt sur la culture de gestion et les attitudes que sur les statuts et les règlements. Nous lui devons, notamment, la mise en place de la globalisation des crédits de fonctionnement, des centres de responsabilité, des projets de service, sans oublier la révision des grilles des rémunérations et de l'intéressement.

Cette politique dégagait quatre axes : « *une politique de relations du travail renouvelée* », « *une politique de développement des responsabilités* », « *un devoir d'évaluation des politiques publiques* » et pour finir, « *une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers* ». Le rapport demandé par le Premier ministre à Patrick Viveret n'a pas laissé indifférents ceux qui l'ont étudié : l'évaluation est ainsi devenue l'un des thèmes de prédilection des joutes oratoires et des colloques. Après le « *Comité national d'évaluation et de recherche* » (1989) et, entre autres, la « *commission nationale d'évaluation du RMI*¹⁵ » (1989-1992), c'est le dispositif interministériel d'évaluation « *CIME-CSE* » qui voit le jour, tel qu'il est défini par le décret

⁽¹⁵⁾ C'était la première fois qu'une réforme qui créait un dispositif nouveau mettait simultanément en place l'évaluation de celui-ci.

du 22 janvier 1990. Ce dernier prend fin par le décret du 18 novembre 1998 et qui crée, dans le même temps, le *Conseil national de l'évaluation*.

Une perspective de l'évaluation qui s'est progressivement précisée sous l'impulsion du Parlement : présidence Fabius (1997-2000)

En octobre 1998, Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, décide la constitution d'un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. Le rapport qui en sortira donne le ton dès l'exergue : « *Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins.* »

D'autres réformes, intervenues depuis le début des années 1990, ont également participé à cette démarche volontariste à l'endroit du contrôle. Nous en citerons deux : l'adoption, en 1992, de l'article 88-4 de la Constitution entrouvrant au regard du Parlement l'action du Gouvernement dans l'élaboration de la législation communautaire. Puis l'adoption, en 1996, de l'article 47-1 de la Constitution qui a donné au Parlement les moyens de se prononcer et d'exercer un contrôle en matière de financement de la Sécurité sociale.

Soucieux de suivre les conclusions de ce groupe de travail, Laurent Fabius a procédé à la création, au sein de la commission des Finances – alors présidée par Augustin Bonrepaux – d'une *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)*.

Celle-ci est une transposition, en France, du *Committee of Public Accounts* britannique. Le CPA met en pratique, dans le

cadre d'une étroite coopération avec le *National Audit Office* – homologue de la Cour des comptes –, des procédures d'évaluation aux résultats notables.

La *MEC* a été le fruit du constat unanime de l'incapacité du Parlement à optimiser la dépense publique. Autant dire qu'elle a occupé une place originale dans l'activité budgétaire du Parlement. Avant tout, elle s'est résolument démarquée par de nouvelles méthodes de travail en matière de contrôle budgétaire. Deux niveaux de propositions ont été formulés. En premier lieu, des réformes immédiatement opérationnelles pour une nouvelle orientation du rôle du Parlement. Ensuite, des réformes plus profondes touchant au fonctionnement de l'État.

La *MEC* se devait de donner le sentiment au contribuable français qu'il « *en avait pour son argent* » ; autrement dit, que le *ratio qualité des services publics/impôts acquittés* était le plus élevé possible.

La dépense publique est à la fois utile et indispensable. C'est pourquoi il faut pouvoir en mesurer l'efficacité en permanence, en raison de la compétition croissante entre Nations. Après avoir fait part de leur souhait de privilégier les dépenses qui produiraient des externalités positives, les membres de la *MEC* ont appelé de leurs vœux une programmation de la dépense sur plusieurs années. À cette recommandation est venue se greffer l'hypothèse d'une généralisation de l'évaluation des résultats.

L'absence du Parlement dans la procédure de contrôle budgétaire tient-elle à un manque de pouvoirs ou bien à une

absence de volonté de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ? Nous sommes portés à croire qu'il s'agit davantage d'un manque de volonté politique. Qu'en est-il, en effet, des prérogatives destinées à permettre le contrôle budgétaire ? Nous nous référons, en particulier, aux pouvoirs des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances. Tout semble indiquer qu'ils sont sous-utilisés.

Le Parlement doit garder à l'esprit que le but de l'évaluation est de mesurer les impacts positifs ou négatifs d'une politique. Il ne s'agit, en aucun cas, de mettre en difficulté sa majorité en tentant d'argumenter sur le bien fondé de telle ou telle politique. C'est sans doute ce qui a motivé la MEC à émettre de très fortes réserves sur le fonctionnement de l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*, créé en 1996 et supprimé en 2000.

La mise en place de la Mission d'évaluation et de contrôle

La MEC a été constituée en vertu de l'article 145, alinéa premier du Règlement de l'Assemblée nationale, sur proposition du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire près la commission des Finances. Cette *Mission d'évaluation et de contrôle* serait étendue, en fonction des sujets, aux rapporteurs pour avis d'autres commissions.

Tout au long du premier semestre de l'année 1999, la MEC a donc procédé, de manière hebdomadaire, à des auditions de personnalités reconnues pour leur compétence dans les

domaines politique, administratif, financier ou industriel. Des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques purent être menées.

La spécificité des auditions résidait dans le fait qu'elles étaient étroitement préparées avec la Cour des comptes. Autre particularité : c'est dans un esprit non partisan qu'ont été menées les investigations puisqu'il s'agissait davantage de contrôler l'administration que de surveiller le Gouvernement. C'est dans cette logique qu'une co-présidence, au demeurant assez inefficace, a été statutairement mise en place. Elle revenait au Président de la commission des Finances, en l'occurrence Augustin Bonrepaux - socialiste - et à un membre de l'opposition. Philippe Auberger, RPR, fut désigné. Ses travaux sont animés et coordonnés par le Rapporteur général de cette même commission. Didier Migaud occupait cette fonction. **Fait singulier qui doit être signalé : décision fut prise de ne pas appliquer la règle de la proportionnelle lors de la composition de la Mission. En effet, chaque groupe a été placé sur un pied d'égalité.**¹⁶

Une réelle volonté d'innovation

Les sujets retenus répondaient principalement à un critère : être au cœur du débat politique. Cela explique que des

¹⁶ Lors de la législature 1997-2002, six groupes existaient à l'Assemblée nationale. À ce titre, la Mission était composée, au-delà des membres de droit - le Président et le Rapporteur général de la Commission des Finances, coprésident d'opposition - de douze membres titulaires - deux par groupe - auxquels il faut ajouter six représentants suppléants, désignés par leurs groupes politiques respectifs parmi ceux qui siégeaient à la Commission des Finances.

thèmes tels que la police, les autoroutes, la formation professionnelle ou encore les aides à l'emploi et les aspects financiers et techniques aient fait l'objet d'une attention toute particulière de la *MEC*. Les propositions sectorielles faites lors de l'étude de ces quatre dossiers se voulaient, avant tout, opérationnelles. Au cas, par exemple, de la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, le constat a été fait qu'un nombre conséquent de policiers sont détournés de leur mission principale de surveillance et de protection, au profit de tâches de simple gestion.

L'objectif ici est clair : mettre sur la voie publique le maximum de policiers actifs. Comment y parvenir ? Entre autres, la *MEC* préconise l'externalisation de certaines tâches de gestion, un contrôle minutieux de la charge horaire des policiers et, le cas échéant, le remplacement en bonne et due forme des récupérations par la rémunération d'heures supplémentaires. Le régime indemnitaire, lui, devra être mieux ciblé.

Autre trait singulier de l'approche de la *Mission d'évaluation et de contrôle* : une vigueur inaccoutumée dans le questionnement des diverses personnalités auditionnées, et ce, toujours dans un souci de ne pas se laisser dévoyer par un esprit partisan.

Pour sa part, la Cour des comptes a été un partenaire précieux. Non seulement elle a fourni un support documentaire très appréciable à travers ses rapports, mais elle a donné corps au rôle d'assistance que lui confère la Constitution.

En somme, lors de ses investigations, la *MEC* soulevait les interrogations suivantes : « *Ce qui est fait atteint-il ses objec-*

tifs ? Quant aux coûts, sont-ils les moins élevés possibles ? ». Cette première expérience paraissait prometteuse dans son ensemble quoique des progrès restassent à accomplir.

En dépit d'une réelle volonté d'innovation, rien n'a servi à rien avant la *MEC*, qui seule a eu quelques résultats (politique autoroutière sous le gouvernement Jospin, rapport de 2000 sur la gestion de la police qui a un peu inspiré Nicolas Sarkozy). Malheureusement, en ce moment, la *MEC* est de fait complètement éteinte.

Si d'aventure la fonction de Contrôleur général des Finances publiques – dont nous proposons plus loin la création – était instaurée, il va de soi que la *MEC* serait supprimée.

1.2.2.2. De la proposition Migaud au rapport Lambert

Après un semestre d'existence, Didier Migaud a décidé de dresser une liste de propositions visant à remédier à certaines difficultés auxquelles la *MEC* a été confrontée. Il a suggéré, entre autres, de renforcer l'aspect évaluatif de ses travaux. En d'autres termes, la *MEC* devait devenir un commanditaire d'évaluation, sans pour autant se borner à passer des commandes à des organismes extérieurs.

Didier Migaud entendait qu'une coopération accrue fût effective avec la Cour des comptes. Établissant un parallèle avec la politique de communication très développée du *CPA* et du *NAO* britanniques, le Rapporteur général a évoqué la situation longtemps monopolistique de la Cour des comptes en

matière de contrôle et de communication, pour mieux montrer qu'elle est condamnée à évoluer.

Le rapport d'Alain Lambert, alors président de la commission des Finances du Sénat, paru en octobre 2000, a joué un rôle décisif dans l'évolution des mentalités. En se fixant notamment pour objectif de « *rééquilibrer les pouvoirs en matière de finances publiques* », le père – avec Didier Migaud – de la future *LOLF* a conforté dans leur sentiment ceux qui pensaient qu'un véritable organe parlementaire de contrôle de l'opportunité et de l'optimisation de la dépense publique faisait cruellement défaut en France. Ce dernier pourrait, en réalité, être le prolongement organique naturel de la *LOLF*.

1.2.2.3. Une nouvelle constitution financière : la *LOLF*

De l'ordonnance organique de 1959 à la Loi organique de 2001

La Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux Lois de Finances est à présent communément appelée la *LOLF*. Les parlementaires, les juristes, mais également un grand nombre de fonctionnaires affectés aux différentes administrations de l'État s'accordent à dire qu'elle constitue, à plusieurs égards, un texte fondamental.

Le rôle central du Parlement dans la conception et la rédaction de la *LOLF*

Premier point : désireux de réformer l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, le Parlement a pris l'initiative de la proposition d'où est issue la *LOLF*. Autres éléments significatifs : non

seulement elle a fait l'unanimité, ou presque, dans les deux Assemblées, mais les travaux qui ont précédé sa mise en place ont été marqués par une franche concertation entre la commission des Finances de l'Assemblée nationale, celle du Sénat et les services du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Enfin, le Gouvernement s'est gardé de s'immiscer dans la rédaction du texte, même s'il avait manifesté le souhait que ses points de vue fussent pris en compte. Aussi le texte a-t-il pu conserver une inspiration parlementaire à part entière.

Les modalités d'adoption de la LOLF : une preuve que le Parlement veut rendre les Finances publiques plus transparentes

La différence entre les modalités d'adoption de la *LOLF* et celles de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 est frappante. Contrairement à cette dernière, la *LOLF* a été élaborée et adoptée par les Assemblées puis contrôlée par le Conseil constitutionnel. Ce contraste remarquable atteste un vrai changement d'esprit. **Cette volonté communément affichée par l'Exécutif et le Législatif de revaloriser le rôle du Parlement, de rendre les Finances publiques plus transparentes et de donner à l'État des outils indispensables à sa réforme est salutaire.**

Les impératifs pour que la *LOLF* puisse être efficace

Ce sont, en premier lieu, des outils à donner au Parlement afin qu'il puisse au mieux exercer sa fonction de contrôle et enrichir son information. La création du poste de Contrôleur général des Finances publiques en est un. L'entrée en vigueur

définitive et complète de la *LOLF* intervenant au 1^{er} janvier 2006, le temps presse désormais.

Les parlementaires doivent prendre toute la mesure de la *LOLF* : cette réforme doit impliquer, dans leur esprit, une redéfinition de leurs rapports avec le Ministère de l'Économie. Bercy devra cesser d'être tenu pour responsable de tous les maux. Quant à l'administration, elle devra se faire à l'idée de rompre avec la culture du secret – pour ne pas dire de la défiance – qu'elle a entretenue avec le Parlement. L'heure est à la responsabilisation des acteurs qui bénéficieront d'une nouvelle autonomie de gestion.

L'intérêt de l'État doit primer sur toute considération partisane

La *LOLF* sera un support efficace pourvu que le Parlement la soutienne sans esprit partisan. Tant que les deux assemblées afficheront une volonté commune dans l'intérêt de l'État et des contribuables français, la *LOLF* deviendra, sans conteste, le levier de réformes structurelles, ainsi qu'un véritable outil de renforcement du Parlement. À la condition expresse, toutefois, que les indicateurs de performance retenus pour l'évaluation soient pertinents.

D'une administration de moyens à une administration de résultats

L'instauration d'objectifs et d'indicateurs de performance

L'une des innovations de poids de la *LOLF* est l'instauration d'objectifs et d'indicateurs de performance puisqu'elle contraint les administrations, après qu'elles se seront fixé des objectifs, de mesurer les résultats de leurs actions. Les défen-

seurs de cette innovation avancent que cette mesure conduira les ministères à s'interroger sur les finalités de leur action et la mesure de leur performance.

Les objectifs : définition

« Les objectifs doivent être mesurables, c'est-à-dire qu'à chaque objectif est associé une cible de résultat, à laquelle la réalisation en fin d'exercice pourra être comparée.

Ces objectifs de performance sont déclinés de manière équilibrée en fonction des axes qui seront retenus pour la définition de la performance, par exemple :

- *le résultat final de l'action de l'État (ou impact) ;*
- *la qualité du service rendu à l'utilisateur ;*
- *l'efficacité, c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les réalisations.*

À chaque objectif doit être associé un indicateur permettant de mesurer effectivement le niveau de performance atteint. »

Les indicateurs : définition

Un certain nombre des critères seront pris en compte. Ils doivent être :

- lisibles, compréhensibles, clairs et immédiatement interprétables ;
- pertinents ;
- disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ;

- fiables, précis, contrôlables ou « auditables » ;
- disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions ;
- synthétiques et sélectifs.

Ce n'est qu'après une réflexion approfondie sur les objectifs de l'action publique que chaque indicateur sera fixé. S'il n'est pas introduit dans un contexte donné, mis en perspective avec une stratégie et des priorités clairement établies, il n'a pas de sens en tant que tel.

Les adages du contrôle de gestion

Pour reprendre les propos de Patrick Gibert¹⁷ dans le document établi par la Délégation interministérielle à la réforme de l'État, portant sur « *le contrôle de gestion dans les administrations de l'État* » de juin 2002 au sujet du contrôle de gestion, « *le contrôle de gestion a ses adages(...).* »

- *le premier pose qu'on ne gère que ce que l'on mesure. Il invite à l'évidence, à l'effort d'objectivation des performances, à la qualification des objectifs, au développement des indicateurs, à la propagation dans l'administration de la culture des chiffres ;*
- *le second exprime que l'on obtient ce que l'on mesure. Il suggère que le caractère mobilisateur de l'objectif quantifié – ce qui en est d'ailleurs la raison d'être – s'accompagne d'un éventuel effet pervers si l'indicateur retenu n'est pas raisonnablement représentatif du phénomène qu'il représente. Or, le*

⁽¹⁷⁾ Professeur agrégé de Sciences de Gestion de l'Université de Paris II.

polymorphisme, la plasticité, la volatilité – parfois – des ambitions de l'action publique rendent éminemment délicate la mise sur pied d'indicateurs non biaisés et non réducteurs. »

Des écueils à contourner

Il faudra veiller à ce que le nombre d'objectifs et d'indicateurs retenus ne soit pas trop important. À défaut de respecter ce principe, la dimension stratégique de l'action menée devient illisible.

Il faudra s'abstenir de ne focaliser l'action des services que sur la réalisation des objectifs présentés au Parlement. Cela renferme le risque de noyer d'autres pans de l'action publique. Autrement dit, il reviendra au Parlement de s'assurer que les gestionnaires de programmes ne se contentent pas de « *faire du chiffre* ». Cette posture serait perçue comme une gestion à court terme contraire aux intentions du législateur organique.

Si bien que la mise en œuvre d'un contrôle de gestion se révélera essentielle afin de contribuer à l'articulation des différents services dans le cadre d'un programme, autour d'une stratégie cohérente.

Une meilleure information du Parlement

Les principales mesures déjà en vigueur...

Parmi les mesures énoncées dans la *LOLF*, figurent notamment :

- les rapports joints aux projets de Loi de Finances (article 50 et 53) assurant une meilleure information du Parlement grâce à la publication du programme pluriannuel des

finances publiques et à l'occasion du « *débat consolidé* » sur l'évolution des prélèvements obligatoires (article 52), depuis le 1^{er} janvier 2002 ;

- les délais des dépôts des « *jaunes* » (2^e alinéa de l'article 39) et des réponses aux questionnaires parlementaires (article 49), depuis le 1^{er} janvier 2002 ;
- les règles relatives au débat d'orientation budgétaire, en particulier, le contenu du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des Finances publiques que le Gouvernement présente au Parlement à la fin du mois de juin, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

... conservent d'importantes marges de progression

Le respect des délais de réponse aux questionnaires budgétaires et du contenu du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques. D'importantes marges de progression subsistent. Néanmoins, des progrès encourageants ont été constatés eu égard aux pratiques précédentes. Le fait de pouvoir bénéficier, par le biais du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, d'une analyse commune et actualisée sur les prélèvements qui pèsent sur les Français avant la discussion du projet de Loi de Finances initiale et du projet de Loi de Financement de la Sécurité sociale, représente un atout incontestable.

Les commissions chargées des finances : des prérogatives étendues

L'ensemble des mesures relatives aux pouvoirs de contrôle du Parlement sur l'exécution des Lois de Finances est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2002. La plupart des dispositions élar-

gissent les pouvoirs de contrôle des commissions chargées des Finances, à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elles figurent aux articles 57 à 60 de la *LOLF*.

Nous nous contenterons de ne citer que deux des règles entrées en vigueur :

- les règles relatives au principe de sincérité des Lois de Finances (article 32) ;
- les lois relatives à la procédure d'examen du projet de Loi de Finances et du projet de loi de règlement (article 41).

Ainsi, la *LOLF* a permis le renforcement et l'extension des pouvoirs des commissions des Finances en octroyant une valeur organique à une partie des dispositions existantes. Elle n'a pas manqué, par ailleurs, d'offrir de nouveaux moyens aux rapporteurs spéciaux, au rapporteur général, ainsi qu'aux présidents de ces commissions.

Le renforcement du Parlement se fonde aussi sur une redéfinition de l'assistance que lui prête la Cour des comptes

Les dispositions de l'article 58 de la *LOLF* définissent notamment les relations entre les commissions des Finances des deux Assemblées et la Cour des comptes. Depuis le 1^{er} janvier 2002 – date d'entrée en vigueur de l'article 58 – elles se sont clairement enrichies et se développent dans le sens d'une plus grande coopération.

Toute une série de communications a été échangée entre les commissions et la Cour des comptes durant le premier semestre 2003. Cette procédure présente l'intérêt de matérialiser

liser le souhait communément partagé de renforcer la collaboration entre les commissions et la Cour des comptes. L'avantage que tire la commission des Finances de l'utilisation des travaux de la Cour des comptes est la résonance qui, auparavant, faisait défaut.

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF⁷¹⁸

C'est une avancée notable. Dorénavant, les commissions chargées des finances des deux assemblées pourront solliciter des rapports de corps d'inspection, à l'exception de ceux touchant à des sujets d'ordre secret.

Autre changement d'envergure qui va dans le sens d'un renforcement du Parlement : obligation est faite au Gouvernement de répondre, par écrit, à une lettre d'observation d'un rapporteur spécial à l'issue d'une mission de contrôle et d'évaluation. Il s'agit, cette fois encore, d'accroître le caractère contradictoire du contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

Une responsabilité rehaussée

Bien entendu, la recherche d'une performance constitue un changement de mentalité que les politiques et l'administration devront intégrer. Elle sera suivie d'un changement ayant trait

⁽¹⁸⁾ « Tous les renseignements et documents d'ordre financier qu'ils (le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leur domaine d'attributions, les rapporteurs spéciaux des Commissions 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, doivent leur être fournis. »

aux structures mêmes de notre État : ainsi en est-il des modifications qui surviendront dans les relations entre les ministres et les administrations placées sous leur responsabilité.

La LOLF constitue, d'une certaine manière, un nouveau contrat : plus de liberté pour les gestionnaires contre plus de responsabilité. Il sera important de bien définir les limites de cette liberté et de cette responsabilité, tant le passage d'une responsabilité de conformité – le respect des règles de droit – à celle de performance comporte des différences non négligeables.

LUMIÈRES EXTÉRIEURES

2.1. LE SYSTÈME BRITANNIQUE : INDÉPENDANCE, LÉGITIMITÉ ET EFFICACITÉ ; UN VÉRITABLE IMPACT SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Un Gouvernement responsable et qui doit rendre des comptes. Telle doit être la marche des choses au Royaume-Uni. Au nom de principes d'efficacité et de clarté, l'activité publique s'y déroule en effet dans le respect d'un certain nombre de règles. Les Finances publiques en sont un bon exemple. L'argent public ne peut pas être dépensé inconsidérément, et ce parce qu'une institution veille à ce que les dépenses soient rationnelles : le *National Audit Office*.

Prolongeant une longue tradition de contrôle des Finances publiques, le *National Audit Office* existe sous sa forme actuelle depuis 1983. Fruit de la modernisation du contrôle de la dépense publique, il remplaça l'*Exchequer and Audit Department*, et acquit rapidement une place à part au sein des institutions anglaises, faisant figure d'organe indépendant et respecté parce que particulièrement à même d'analyser scrupuleusement l'utilisation de l'argent public. Et si son succès s'est révélé si vif, c'est en partie grâce aux relations de confiance et de coopération qu'il a su construire avec la Chambre des communes.

2.1.1. **Public Accounts Committee – NAO : une coopération exemplaire**

C'est en effet dans l'architecture institutionnelle qu'a résidé une part du succès de l'organisme anglais d'audit des Finances publiques. En développant spécifiquement ses relations avec la Chambre des Communes, et plus spécialement avec son *Public Accounts Committee*, le NAO a donné à son travail une fluidité et une flexibilité qui lui ont permis autant de disposer d'informations nombreuses et fiables que de voir son travail largement diffusé et par là même reconnu.

Le NAO est d'abord lié à la commission de la Chambre des Communes (*select committee*) par statut. Le *Comptroller and Auditor General*, personne qui dirige le NAO, est ainsi un *Officer of the House of Commons*. D'autre part, la plupart des rapports publiés par le NAO, tant ceux concernant les retours sur investissement que ceux appréciant le degré d'efficacité des établissements publics, sont méticuleusement étudiés par le *Public Accounts Committee*. De plus, les auditions de cette commission sont toujours suivies par le dirigeant du NAO ou l'un de ses représentants. Ensuite capable de rédiger son propre rapport, le *Public Accounts Committee* envoie son travail au Gouvernement, qui doit répondre aux problèmes posés dans les deux mois. Une fois le Gouvernement sensibilisé à ces questions, le *Comptroller and Auditor General* peut décider, avec la commission chargée des dépenses publiques, de continuer les investigations sur certains points. Ce faisant, il lance un mouvement qui est parfaitement à même de déceler les imperfections et de chercher les responsables d'une utilisation hasardeuse des fonds publics. S'est ainsi enclenché un

partenariat qui par sa dynamique, permet à lui seul de mener à plus de responsabilité et plus de circonspection dans l'usage de l'argent public. Formé de professionnels, le *NAO* est l'interlocuteur privilégié d'une commission parlementaire formée de *Members of Parliament*, qui disposent de pouvoirs d'investigation, mais qui manquent du savoir faire nécessaire à la compréhension de problèmes souvent complexes. Les membres du *NAO* sont des professionnels qui apportent leur compétence aux parlementaires ayant la légitimité (du fait de leur élection) de mener certaines enquêtes.

Il faut également noter cet **autre élément qui apporte une originalité supplémentaire au *Public Accounts Committee* : sa présidence est toujours confiée à un parlementaire de l'opposition**. C'est une tradition originale et bien plus efficace que la formule de co-présidence retenue pour la *MEC*, où les deux parties ont tendance à se neutraliser l'une l'autre.

Se forme ainsi une structure de contrôle qui, en évitant le morcellement des missions, assure très efficacement ses missions. Accordés dans la recherche d'une efficacité toujours accrue dans les dépenses publiques, chaque organe dispose de son domaine propre, et ne cherche pas à déborder sur celui de l'autre. La base du système de contrôle des finances publiques, c'est donc un pragmatisme particulièrement opérant, qui, en préconisant l'utilisation de plusieurs acteurs, parvient à une véritable unité dans le travail accompli. Appuyé sur une commission parlementaire qui a vraiment vocation à contrôler l'action du gouvernement, le *NAO* dispose des relais nécessaires à la diffusion de ses compétences, élément essentiel pour

amorcer un examen effectif de l'état des dépenses publiques. Fort bien inséré dans un système qui a fait ses preuves, le *NAO* dispose, en outre, de moyens très importants qui lui permettent de faire face à l'ampleur de sa tâche quotidienne.

2.1.2. Des moyens importants au service d'une expertise reconnue

Pour remplir ses différentes missions, le *NAO* dispose de moyens considérables. Son budget annuel est d'environ 45 millions de livres sterling. Les deux tiers de cette somme sont utilisés directement pour entretenir des effectifs compétents. Sept cent cinquante personnes environ sont employées par le *National Audit Office*, réparties entre des bureaux à Londres, Cardiff, Newcastle et Blackpool. D'autre part, quarante stagiaires sont embauchés tous les ans pour devenir de futurs auditeurs. Les individus employés ont fait leurs études dans des domaines très diversifiés tels que l'économie, les statistiques et les sciences sociales au sens large.

Recrutés chaque année après de brillantes études, les futurs auditeurs sont appelés à poursuivre leurs efforts académiques tout au long de leur carrière au *NAO*. Les jeunes embauchés sont ainsi rapidement aiguillés vers différents instituts qui délivrent les certificats d'auditeurs (l'équivalent de nos experts-comptables) : *the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, *the Association of Chartered Certified Accountants*, *the Association of Accounting Technicians* par exemple. L'accent est ainsi mis sur la formation continue, qui est un objectif prioritaire au sein de l'organe de contrôle. Les compétences en finance et en manage-

ment s'associent donc avec les premières qualifications des auditeurs pour former un ensemble très complet et font de ceux-ci des experts en leur domaine. L'incitation à ajouter à leur formation des *MBA* parachève le dispositif. En mettant l'accent sur la formation des auditeurs, s'assurant qu'elle est sans cesse améliorée et complétée, le *NAO* s'assure qu'il dispose d'un personnel des plus compétents. Ces efforts ne sont pas sans lien avec la recherche permanente de coûts moins élevés, grâce à une rationalisation toujours plus poussée des procédures : les différents départements sont régulièrement étudiés, pour déceler tout gaspillage dans le mode de fonctionnement. Une réelle compétition est mise en place avec les entreprises privées pour faire la preuve que le *NAO* est un organe vraiment efficace, et qu'il est toujours à la pointe de l'innovation en matière de management et d'utilisation efficiente des ressources.

D'autre part, les nouvelles technologies sont suivies et utilisées avec le plus de promptitude possible, dans le but de rendre le travail des auditeurs plus rapide et plus efficace encore. L'application des technologies mobiles permet ainsi aux effectifs de maximiser leur travail, en gagnant du temps. Le *NAO* applique le plus possible les préceptes de la gouvernance d'entreprise, en préconisant toujours plus de transparence et d'efficacité.

Sur le plan institutionnel, le *Comptroller and Auditor General* est **nommé par la Reine sur proposition du Premier ministre**, avec l'accord du président de la commission responsable des dépenses publiques (*Public Accounts Committee*) et l'approbation de la Chambre des Communes. **Les quelque**

huit cents collaborateurs ne sont pas des fonctionnaires anglais. Enfin, **son budget est voté par le Parlement**. Tous ces éléments font du *NAO* un organe qui ne dépend pas du Gouvernement. Il peut donc s'autoriser une large palette de critiques et de conseils.

Au regard des effets poursuivis et des moyens accordés au *NAO*, il devient presque logique d'en déduire que ses résultats sont éloquentes. En effet, chaque année, le *NAO* permet d'éviter de nombreux gaspillages, et pousse les gouvernants à privilégier une logique de responsabilité et de mesure dans leurs multiples initiatives.

Des résultats probants

Chaque livre dépensée pour financer le *NAO* permet d'économiser huit livres sur les dépenses faites par l'État. Pour parvenir à ces chiffres, plusieurs missions différentes sont remplies, au travers de différentes sortes d'évaluations. En accord avec le *Public Accounts Committee*, le *NAO* développe un système de contrôle efficace à plusieurs égards.

2.1.3. L'évaluation prospective

Dans le prolongement de l'action de la commission parlementaire, la Bibliothèque de la Chambre des Communes dispose d'une section de la politique économique et des statistiques qui réalise des études lorsque des élus le lui demandent. Elle peut également fournir les résultats de simulations économiques. Elle participe ainsi à la projection dans l'avenir de modèles de fonctionnement nouveaux et plus

rationnels. De son côté, le *NAO* fournit par son travail des indications précieuses sur ce que devrait être le service public à l'avenir en Angleterre. En indiquant les voies à suivre pour adopter de meilleurs moyens d'action pour le Gouvernement, il participe à une réflexion fructueuse sur la façon dont la dépense publique doit évoluer. Cependant, la face la plus visible de son action est révélée par une autre de ses missions, partagée avec le *Public Accounts Committee* : l'évaluation rétrospective des politiques menées.

Une évaluation rétrospective qui fait autorité

Par ses réalisations quotidiennes, le *NAO* fournit la base de ce qui va devenir un contrôle efficace. En développant deux types d'analyse de la dépense publique, il vérifie en profondeur la manière d'agir du Gouvernement.

Il procède tout d'abord à un audit financier de tous les secteurs de l'action publique. Tous les départements gouvernementaux, au même titre que les organisations ayant un lien plus ou moins lâche avec le Gouvernement peuvent être concernés. Les auditeurs peuvent ainsi faire toutes les remarques possibles sur d'éventuels gaspillages, qui sont ensuite soumises au Parlement sous forme de rapport. Par l'intermédiaire du *NAO* et du *Public Accounts Committee*, tous deux ayant des fonctions complémentaires, le Parlement est ainsi informé en permanence de la façon dont les fonds publics sont utilisés. Il participe ainsi d'un contrôle efficace de l'action du gouvernement, qui ne peut faire de dépenses inconsidérées sans que le pouvoir législatif n'en soit informé.

Ainsi, pendant l'année 2000-2001, environ 600 milliards de livres de dépenses ont été contrôlés, et le travail du *NAO* a conduit à des économies d'à peu près 213 millions de livres. Les organes audités ont de plus procédé à quelque 1 240 changements significatifs dans leur mode de gestion. Le système d'audit fonctionnant au Royaume-Uni conduit donc chaque année à de nombreuses économies, et ce grâce à une parfaite complémentarité entre deux organes capables d'organiser un cycle de contrôle très fluide.

Complétant cet audit financier, le système anglais de contrôle des dépenses publiques met également l'accent sur le retour sur investissement. Tous les ans, ce sont ainsi 50 rapports qui sont publiés par le *National Audit Office* pour essayer d'améliorer les procédures au sein de l'action gouvernementale. Selon des principes clairement définis, le *NAO* s'attache à la question de la qualité de la dépense. Régulièrement, l'organisme d'audit des Finances publiques essaie ainsi de découvrir des méthodes pour dépenser moins, pour dépenser bien, et pour dépenser de manière rationnelle. Il examine ainsi un très large panel de questions, pouvant aller du fonctionnement du système judiciaire anglais à la question plus spécifique de la gestion du personnel dans les prisons. Grâce à cette notion de retour sur investissement, le système anglais évite les écueils de l'action publique discrétionnaire qui, au contraire de la sphère privée, ne cherche pas toujours à faire un usage rationnel des ressources. C'est donc en insérant dans la conception de l'action gouvernementale la notion de gouvernance que le système anglais déclenche des comportements plus responsables. Par l'intermédiaire de cette action,

le *NAO* a par exemple permis en 2000 de faire des économies d'environ 400 millions de livres.

C'est donc en essayant de faire émerger une véritable éthique de responsabilité que le système anglais de contrôle des dépenses publiques permet une recherche toujours accrue de l'efficacité. Solidement implantés dans les institutions anglaises, les organes chargés de ce contrôle ont su faire preuve de compétence et de pragmatisme. Se complétant parfaitement, ils donnent au Gouvernement anglais une image de sérieux qui fait parfois défaut dans d'autres pays.

2.2. AUTRES DÉMARCHES, AUTRES SUCCÈS

Curieux mélange d'indépendance, de pragmatisme et d'efficacité, le système anglais de contrôle de l'action publique n'est cependant qu'un des modèles permettant un usage rationnel des ressources. D'autres conceptions existent, avec des résultats tout aussi parlants. Le Canada par exemple, et son *Bureau du Vérificateur Général (BVG)* fournissent un exemple assez remarquable de ce que peut être un système vraiment souple et néanmoins opérant.

2.2.1. Le Bureau du Vérificateur Général (Canada)

Fruit d'une tradition de contrôle qui s'est affirmée avec force depuis la fin du XIX^e siècle, l'organe canadien de contrôle des

dépenses publiques a vu ses missions évoluer au cours des cinquante dernières années. Pour pouvoir disposer d'un gouvernement vraiment responsable, le *BVG* a ainsi vu son champ d'action progressivement élargi.

La responsabilisation du gouvernement

En ce qui concerne l'évolution des dépenses publiques, le fil directeur de la « *pensée* » canadienne réside dans l'objectif toujours réaffirmé de responsabilisation. Si le gouvernement en place doit demander l'autorisation du Parlement avant de percevoir ou de dépenser de l'argent, il doit également rendre compte de l'utilisation faite de ces fonds publics. Il a « *l'obligation de rendre compte* ». C'est ce qui fait le fondement du contrôle canadien des dépenses. Et c'est parce que cette obligation existe, parce qu'elle apparaît fondamentale aux yeux de tous, qu'un minutieux processus est mis en place pour que le Parlement contrôle l'usage des fonds publics. S'intégrant à part entière dans cette démarche, le *BVG* a pour mission de fournir une évaluation objective de l'usage de l'argent public, ce que la représentation nationale n'est pas forcément capable de faire seule.

Dans le contexte d'une sollicitation toujours plus poussée du gouvernement en termes de responsabilité, le *Bureau du Vérificateur Général* a vu ses missions évoluer.

Trouvant son origine dans la création d'un poste de vérificateur général indépendant en 1878, le *BVG* a pris sa forme actuelle dans les années 1950, quand le vérificateur général a commencé à signaler les paiements improductifs de l'État. Une loi de 1977 a ensuite élargi les responsabilités du vérifi-

cateur général, qui devait dorénavant, en plus de vérifier l'exactitude des états financiers, examiner la façon dont le Gouvernement gérait ses affaires. La loi précisait également que le poste ainsi organisé ne devait pas être un poste politique, mais seulement se borner à commenter l'application des politiques mises en place. Une nouvelle loi a été adoptée en juin 1994, permettant la publication de trois rapports par an en plus du rapport annuel. Un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a enfin été créé en 1995 au sein du *BVG*, incluant au sein des obligations du Gouvernement celle de ne pas nuire à l'environnement par des politiques uniquement conçues dans le court terme.

Le *BVG* est ainsi chargé de l'étude de l'information fournie par le gouvernement au Parlement sur sa façon de gérer les fonds publics. Il doit ainsi rendre cette masse d'informations intelligible et utilisable. Pour ce faire, il dispose d'atouts certains.

Moyens et résultats

Le *BVG* est tout d'abord un organe disposant d'une certaine indépendance vis-à-vis du Gouvernement. Indépendance et influence effective ne font pas toujours bon ménage. Il n'en reste pas moins que le *BVG* dispose d'un fonctionnement qui mérite d'être étudié. Haut fonctionnaire du Parlement, le vérificateur général lui-même est nommé pour dix ans. Il est libre de recruter son personnel et d'établir les conditions d'emploi de celui-ci. Il peut, en outre, demander au gouvernement toute information dont il aurait besoin pour remplir sa tâche. Le gouvernement ne peut donc en aucun cas lui imposer ses vues. Le *BVG* observe et contrôle de manière totalement impartiale.

Par ailleurs, il emploie environ six cent personnes, réparties entre son bureau central d'Ottawa et ses bureaux régionaux à Vancouver, Edmonton, Montréal et Halifax. Les employés du Bureau viennent d'horizons très différents ; le personnel est ainsi formé d'ingénieurs, d'avocats, d'économistes et d'historiens. L'accent est également mis sur la formation continue, par le biais de l'aide fournie aux stagiaires voulant décrocher un diplôme de comptable. Grâce à ce personnel diversifié et compétent, le *BVG* fait un travail sérieux qui est indispensable aux membres du Parlement pour comprendre des problèmes souvent complexes.

C'est d'ailleurs dans la collaboration étroite avec le Parlement que réside une part du succès du *BVG*. Les Canadiens sont très attachés au fait que le public puisse faire confiance au gouvernement pour la façon dont l'argent public est dépensé. Or, l'organe de contrôle canadien est un maillon essentiel dans la chaîne qui permet d'appréhender le circuit des fonds publics. Son travail est très utilisé par le Parlement. En effet, 54% des parlementaires sont au courant des recommandations faites par le *BVG*. Ensuite, les comités parlementaires ont étudié 41% des vérifications de l'optimisation des ressources 2002-2003. Les travaux du Bureau influent directement sur les questions étudiées par le Comité des comptes publics.

Au travers de plusieurs types d'évaluation (la vérification d'attestation, la vérification de gestion et la vérification intégrée), le *BVG*, non content de fournir des informations très pertinentes et très utilisées, oriente directement le travail de contrôle du Parlement en lui indiquant dans quelle direction il doit diriger ses efforts. Grâce au Bureau, le Parlement sait quels domaines de l'action gouvernementale il doit examiner en priorité.

Disposant d'un rôle un peu plus neutre que le *NAO*, dans la mesure où son rôle principal est de donner des informations, le *BVG* n'en influe pas moins directement sur le contrôle des dépenses publiques au Canada. S'appuyant sur une conscience publique très développée en la matière, **il effectue un travail discret qui, s'il ne pèse pas trop lourdement sur le travail du Parlement, lui insuffle la compétence nécessaire pour traiter d'égal à égal avec le Gouvernement.**

À la différence du Canada, les États-Unis font reposer leur contrôle de l'action publique sur deux organes distincts, le *General Accounting Office (GAO)* et le *Congressional Budget Office (CBO)*.

2.2.2. Le *GAO* et le *CBO* (États-Unis)

Dans le système américain, le contrôle des dépenses publiques est intimement lié à l'élaboration du budget, en considération du rôle primordial du Congrès dans celle-ci. C'est ainsi que la vérification des comptes publics dépend de deux agences du Congrès, le *GAO* et le *CBO*, qui disposent tous deux d'attributions propres.

Rôles et missions

Le *Congressional Budget Office*, créé par le *Congressional and Impoundment Control Act* de 1974, a pour mission de fournir au Congrès les informations objectives, pertinentes et non partisans qui lui permettront de prendre les décisions qui s'imposent en matière budgétaire. Plus largement, le *CBO* doit

aider le Congrès à établir un projet de budget réaliste, et l'aider à réfléchir sur les questions concernant la politique économique en général.

Dans son activité quotidienne, le *CBO* est chargé de faciliter le travail de commissions budgétaires du Sénat et de la Chambre des représentants. C'est ainsi qu'il prépare de nombreuses analyses, et notamment en ce qui concerne les coûts qu'engendrerait l'adoption d'amendements de parlementaires. Il est par ailleurs en charge d'études prospectives sur l'évolution des dépenses publiques. Cette agence du Congrès doit donc faire profiter de sa compétence technique les commissions formées de parlementaires et leur indiquer la marche à suivre pour arriver à une conception rationnelle du budget.

Pour sa part, le *General Accounting Office (GAO)*, créé en 1921, est chargé du contrôle plus strict de l'usage fait de l'argent public. Agence travaillant pour le Congrès, il est chargé de rassembler les informations qui permettront de déterminer si le pouvoir exécutif utilise sagement et efficacement les ressources qui lui sont allouées. Il doit ainsi évaluer la manière dont les politiques gouvernementales sont appliquées, mais aussi contrôler les activités des agences gouvernementales pour savoir si les fonds publics sont bien utilisés. Il est également chargé de mener à bien des enquêtes lorsque des activités inutilement dépensières sont repérées. Son rôle d'investigation est particulièrement important, au point qu'il est souvent vu comme le « *chien de garde du Congrès* » (« *congressional watchdog* »). Il est ainsi investi d'une double mission dans la mesure où son travail d'enquête et de surveillance est doublé d'un travail de conseil. C'est lui qui doit indiquer au

Congrès et aux dirigeants des agences gouvernementales comment rendre le gouvernement plus efficace et responsable.

Pour mener à bien ces multiples missions, les deux agences du Congrès disposent de moyens conséquents.

Moyens et résultats

Le *Congressional Budget Office* est présidé par un directeur nommé pour quatre ans conjointement par les présidents des deux assemblées sur proposition des présidents des commissions du budget des deux assemblées. Son personnel, recruté librement par le directeur, a le même statut que les employés de la Chambre des représentants. Le *CBO* emploie actuellement plus de deux cents personnes.

Dans le cadre des missions de l'Office, le directeur peut s'assurer les services d'experts ou de consultants pour une durée maximale d'un an et requérir tous documents des différents ministères, agences ou établissements gouvernementaux ou d'autres agences du Congrès, et notamment du *General Accounting Office*.

Le *GAO*, lui, est un organe indépendant, dirigé par le « *contrôleur général* » (« *Comptroller General* ») des États-Unis qui est nommé pour quinze ans par le Président des États-Unis. La liste des candidats au poste est établie par le Congrès et le Sénat doit confirmer la nomination. Le personnel du *General Accounting Office* est recruté uniquement sur la base de ses compétences professionnelles. Sa gestion est assurée par le *GAO* lui-même, indépendamment de l'Exécutif. Il dispose

d'un personnel nombreux et qualifié : environ 5 000 personnes spécialisées dans différents domaines (comptabilité, droit, économie, gestion, informatique) et peut également faire appel à des experts extérieurs en cas de besoin.

Les deux tiers du personnel du *General Accounting Office* travaillent à Washington et les autres sur tout le territoire des États-Unis, dans des bureaux régionaux et dans des bureaux installés dans certaines administrations, ainsi qu'à l'étranger. Le *GAO* est organisé en secteurs de recherche (*issue areas*), au nombre d'une trentaine, spécialisés par thème (transports, éducation, santé publique...). Chaque secteur établit un plan de travail annuel qui est régulièrement mis à jour en fonction des besoins du Congrès.

Grâce à ces nombreuses possibilités, les deux agences du Congrès chargées du contrôle des dépenses publiques parviennent à de très bons résultats. En diffusant largement une information de qualité, le *CBO* parvient à rendre les problèmes budgétaires plus accessibles, et dans la mesure où son rôle a dévié vers la surveillance des Finances publiques, il y apporte également sa compétence.

Pour sa part, le *GAO* participe activement à la prise de décisions indispensables au bon fonctionnement des différents secteurs du Gouvernement. C'est ainsi qu'il a orienté les crédits accordés à la défense nationale vers plus d'efficacité en 2003. D'autre part, il a permis d'identifier clairement les réformes à faire dans les départements de la Défense et de la Sécurité intérieure, ainsi que dans de multiples autres agences fédérales gouvernementales. Il sert en outre de modèle à l'en-

semble des organes gouvernementaux, en modernisant sans cesse son approche du management.

Afin de compenser certaines lacunes du dispositif de contrôle des Finances publiques tel qu'il existe aujourd'hui, il convient à présent d'envisager la création d'un organisme similaire, en France, au Public Accounts Committee anglais.

UN CONTRÔLEUR GÉNÉRAL POUR LES FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE

3.1. UN ORGANISME INDÉPENDANT

3.1.1. Une indépendance financière

Afin de lui assurer une *indépendance financière* la plus grande possible, **le Contrôleur général des Finances publiques verrait son budget arrêté par le Parlement**. La garantie de moyens budgétaires suffisants est en effet un gage d'autonomie important. Comme nous le verrons plus loin, ils lui permettront de s'attacher les services de collaborateurs, qu'ils soient issus de l'administration ou du secteur privé.

3.1.2. Un statut protecteur

L'indépendance institutionnelle est également indispensable. **Pour cette raison, le Contrôleur général se verrait doté du statut d'Autorité parlementaire indépendante**. L'octroi de ce nouveau statut, inspiré de celui d'Autorité administrative indépendante, convient tout particulièrement aux domaines techniques dont relève l'audit des Finances publiques.

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 à la fois 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.

3.2. MISSIONS

3.2.1. 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 œuvre 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.

3.2.2. 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.

3.2.3. 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* britanniques 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.***

3.3. MOYENS ET MÉTHODES

3.3.1. 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 1^{er} janvier 2005, 59 personnes (membre 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.

3.3.2. 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 collabora-

teurs, 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.

3.3.3. 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 collabo-

ration de l'administration dans la mise en œuvre 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.

3.4. POUVOIRS

3.4.1. 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 commis-

sion 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 œuvre.

3.4.2. 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.

3.4.3. 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 lettres mortes, 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 cor-**

respondant 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.

CONCLUSION

De la Commission européenne à l'Eurogroupe, on s'accorde aujourd'hui largement à dire que certains pays – dont la France – dépensent trop, qu'ils vivent largement au-dessus de leurs moyens.

Mais les campagnes électorales ont ceci de terrible : elles incitent les partis politiques de tous bords à une surenchère de promesses pour séduire le plus grand nombre d'électeurs. Or, une fois le Gouvernement constitué, il est vite confronté à une dure réalité : comment tenir ses engagements avec des moyens limités ?

Trois possibilités se présentent alors :

- une aggravation du déficit budgétaire ;
- une augmentation des ressources de la Nation, notamment par une hausse des impôts et des taxes ;
- une meilleure utilisation du budget de l'État, fondée sur le principe de la chasse au gaspillage et sur la correction des erreurs constatées (politiques publiques inefficaces ou obsolètes, effets pervers, surconsommation infondée de crédits publics...).

Nul besoin de rappeler les inconvénients et les dangers des deux premières propositions. En revanche, le groupe de travail « *Audit des Finances publiques* » de l'Institut Montaigne a jugé utile de souligner tout l'intérêt d'une meilleure utilisation du budget de l'État. Le cas de la France est, à cet égard, paradoxalement exemplaire : tout en étant abonné aux premières places des États les plus dispendieux, notre pays figure parmi

ceux qui cherchent le moins à optimiser l'utilisation de leurs ressources. La chasse au gaspillage, le redressement des politiques qui ont dévié de leur but sont totalement absents des habitudes de l'administration et ne disposent d'aucun ancrage institutionnel. Pire : lorsque les organes officiellement compétents rendent publics des rapports sur la dépense publique identifiant irrégularités et dysfonctionnements graves, ni l'exécutif ni le Parlement ne semblent en tirer toutes les conclusions et agir en conséquence. Le rapport annuel de la Cour des comptes ressemble ainsi à un vain exercice de catharsis collective malheureusement dénué d'effets opérationnels.

Dans d'autres pays, il est fait un tout autre cas de l'utilisation de l'argent du contribuable. En Grande-Bretagne, par exemple, toute recommandation faite par le *National Audit Office* ou le *Public Accounts Committee* – organes chargés de veiller au bon emploi des deniers publics – est accueillie et analysée avec une grande attention par le Parlement. Et le Gouvernement qui s'aviserait de la prendre à la légère peut être assuré de s'exposer aux foudres des médias et de l'opinion publique !

Il est intolérable que notre système politique s'accommode de « combines », d'« arrangements » ou même, simplement, de folies dépensières injustifiées qui, chez la plupart de nos voisins, passeraient pour des anomalies graves, voire délicieuses. Pas seulement parce que la situation de nos finances publiques nous interdit de jeter l'argent par les fenêtres, mais aussi et surtout parce que l'honneur d'une démocratie est de combattre l'arbitraire et de contraindre les gouvernants à

rendre des comptes aux gouvernés – ce que nous rappelent d'ailleurs en termes impératifs nos textes les plus sacrés.

La création du poste de **Contrôleur général des Finances publiques**, prescrite par ce rapport du groupe Audit des Finances publiques de l'Institut Montaigne, répond précisément à ce problème.

Modeste, **cette nouvelle autorité donnera l'exemple d'une frugalité qui fait partout défaut dans notre dispositif public** en ne s'autorisant à consommer plus de moyens que si elle obtient plus de résultats.

Ambitieuse, cependant, dans ses fins, **notre proposition vise tout simplement à ce que les politiques publiques soient enfin évaluées et leurs égarements effectivement redressés**. En France, cet objectif, raisonnable, est proprement révolutionnaire. Il est temps, pourtant, que les contribuables sachent s'ils en ont pour leur argent et, surtout, qu'ils aient la garantie que, là où ce n'est pas le cas, il y sera remédié.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution :

Guy Carcassonne, président du groupe de travail ;

Manuel Alvaro Poncioni Mérian,
co-rapporteur du groupe de travail ;

Hugo B. Qermane, co-rapporteur du groupe de travail ;

Benjamin Bazire ;

Stéphane Charvériat ;

Clément Hervé ;

Armand Laferrère ;

Antonio Poncioni Mérian.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
Comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : L'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivent
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)

- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : février 2005
ISBN : en cours
Achévé d'imprimer en février 2005

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Un Contrôleur général pour les Finances publiques

« *C'est une belle harmonie, écrivait Montaigne, quand le dire et le faire vont ensemble* ». Hélas, le contrôle de la dépense publique en France ne procure pas cette satisfaction ! Le peu de cas qui est fait des recommandations de la Cour des comptes transforme ainsi son rapport annuel en un vain exercice de catharsis. Parce que le niveau de la dépense publique est trop élevé, mais aussi et surtout parce qu'une démocratie authentique ne peut s'accommoder de discrétionnaire, le pouvoir de dépenser de l'Exécutif doit être contrebalancé. Il faut pour cela rétablir le Parlement dans son rôle de contrôle.

C'est pourquoi ce rapport du groupe « *Audit des Finances Publiques* » de l'Institut Montaigne propose l'instauration d'un Contrôleur général des Finances publiques avec l'ambition, raisonnable mais révolutionnaire... que ses recommandations soient suivies d'effets.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org

10 €
ISBN en cours
Février 2005