

Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N° 17

Le 14 février 2007

Le contrôle parlementaire de la dépense publique

Résumé

Y a-t-il un pilote dans l'avion budgétaire français? En tout cas, le poste de pilotage ne se situe pas dans les locaux de l'Assemblée nationale. En théorie, et si l'on se réfère à la lettre et à l'esprit des articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les élus de la nation devraient bénéficier d'un droit de contrôle sur les dépenses de l'État, financées par les impôts que paient leurs électeurs. En réalité, il n'en est rien. Pour remédier à cette situation, Michel Fourgous, député des Yvelines, a déposé une proposition de loi visant à créer un Office d'audit parlementaire, inspiré de ce qui se fait à l'étranger, notamment du NAO britannique. Il en a expliqué le principe au cours d'un Rendez-vous Parlementaire organisé par Contribuables Associés le 14 février. Après lui, ont pris la parole, sur le même thème, Bernard Zimmern, président de l'iFRAP, Jean-Philippe Feldman, professeur de droit, et Alain Mathieu, président de Contribuables Associés.

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

42, rue des Jeûneurs, 75077 Paris Cedex 02
Tél.: 01 42 21 16 24 - Fax: 01 42 33 29 35 - www.contribuables.org

**Les Rendez-vous
Parlementaires
du Contribuable**

**N° 17
le 14 février
2007**

**LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE
DE LA DÉPENSE
PUBLIQUE**

Députés participants

ANCIAUX Jean-Paul
BAGUET Pierre-Christophe
BERTHOL André
BESSE Véronique
BLANC Étienne
BONNOT Marcel
BRIAND Philippe
CHASSAIN Roland
CHOSSY Jean-François
COCHET Philippe
COLOMBIER Georges
COSYNS Louis
COURTIAL Édouard
COUSIN Alain
COUSIN Jean-Yves
CUGNENC Paul-Henri
DECOOL Jean-Pierre
DEGAUCHY Lucien
DELNATTE Patrick
DENIAUD Yves
DIARD Éric
DOOR Jean-Pierre
FOURGOUS Jean-Michel
GATIGNOL Claude
GILLES Bruno
GIRO Maurice
GUILLOTEAU Christophe
HERBILLON Michel
HILLMEYER Francis
JACQUAT Denis
JOISSAINS-MASINI Maryse
LASBORDES Pierre
LECOU Robert
LEFRANC Jean-Marc
LE FUR Marc
LE NAY Jacques
LETT Céleste
LUCA Lionnel

MARIANI Thierry
MARITON Hervé
MARTIN-LALANDE Patrice
MÉHAIGNERIE Pierre
MEYER Gilbert
MOYNE-BRESSAND Alain
NUDANT Jean-Marc
PAILLÉ Dominique
PERRUT Bernard
QUENTIN Didier
RÉGÈRE Jean-François
REMILLER Jacques
ROUBAUD Jean-Marc
ROUMEGOUX Michel
SALLES Rudy
SARLOT Joël
SUGUENOT Alain
TERROT Michel
TIAN Dominique
VANNESTE Christian
VITEL Philippe

Députés représentés

AUBERGER Philippe
BINETRUY Jean-Marie
BLANC Christian
BLESSIG Émile
BRANGET Françoise
BRAY Ghislain
CAILLAUD Dominique
DEPREZ Léonce
DIEFENBACHER Michel
FAGNIEZ Pierre-Louis
FOLLIOU Philippe
FRANCINA Marc
GARRAUD Jean-Paul
GISCARD d'ESTAING Louis
GONNOT François-Michel

GORGES Jean-Pierre	MENUUEL Gérard	ROQUES Serge
GRAND Jean-Pierre	MERLY Alain	SANTINI André
GUIBAL Jean-Claude	MERVILLE Denis	SAUVADET François
HERTH Antoine	NICOLAS Jean-Pierre	SPAGNOU Daniel
HUNAUT Michel	NICOLIN Yves	TEISSIER Guy
LE RIDANT Jean-Pierre	NOVELLI Hervé	THARIN Irène
MACH Daniel	OLLIER Patrick	TIBERI Jean
MALLIÉ Richard	PIRON Michel	TRON Georges
MARTINEZ Henriette	RAISON Michel	

Sommaire :

Préambule

par Benoîte Taffin, porte-parole de Contribuables Associés Page 4

Introduction

*par Jean-Michel Fourgous
député des Yvelines, maire d'Élancourt, coanimateur de Génération Entreprise Page 6*

Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel

*par Jean-Philippe Feldman,
professeur agrégé des facultés de droit, avocat à la Cour de Paris Page 9*

L'exemple du NAO britannique

par Alain Mathieu, président de Contribuables Associés Page 14

Donnons au Parlement les moyens de contrôler le budget

par Bernard Zimmern, président de l'iFRAP Page 18

Préambule

*par Benoîte Taffin,
porte-parole de Contribuables Associés*

Il est à peine besoin de présenter les Rendez-vous des Contribuables, puisque voilà trois ans que nous tenons ces réunions de travail, sans public et sans média parce que nous voulons pouvoir nous exprimer très librement sur des sujets chers aux contribuables. En revanche, nous nous entourons toujours d'experts, qui peuvent nous apporter un point de vue et nourrir notre réflexion.

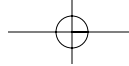
Ces réunions débouchent la plupart du temps sur des actions concrètes qui peuvent prendre la forme d'une proposition de loi, comme ça a été le cas quand nous avons discuté des droits de succession ou du statut de la fonction publique, par exemple.

Parfois, à l'inverse, nous savons qu'un certain nombre de gens ont travaillé sur un sujet qui nous intéresse et c'est nous qui proposons alors un élu, comme Jean-Michel Fourgous aujourd'hui, de travailler avec lui pour populariser le sujet et le faire connaître, non seulement à l'ensemble de ses collègues députés, mais aussi à l'extérieur du Parlement.

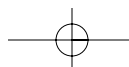
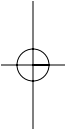
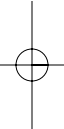
Il est l'auteur d'une proposition de loi qui a été déposée voilà un certain temps et que de nombreux parlementaires ont cosignée. Nous avons, quant à nous, adressé aux députés une lettre les invitant à le faire et ceux d'entre eux qui ont accepté auront un point dans l'argus des parlementaires, que vous connaissez. Il nous permet de noter nos élus, d'une façon assez manichéenne que vous n'appréciez pas toujours, Messieurs les Députés, mais c'est un moyen facile d'indiquer à nos membres si leur représentant est proche, ou pas, des positions que nous défendons.

Bernard Zimmern, président de l'iFRAP, travaille sur ce sujet depuis des années, en liaison avec Jean-Michel Fourgous, et nous essayons d'avancer en conjuguant nos forces.

***« Les Rendez-vous
Parlementaires
débouchent
la plupart
du temps sur
des actions
concrètes qui
peuvent prendre
la forme d'une
proposition
de loi. »***



Je vais maintenant passer la parole à Jean-Michel Fourgous. Après lui, nous écouterons Jean-Philippe Feldman, professeur de droit à l'université de Bretagne Sud et avocat à la cour, puis Alain Mathieu, président de Contribuables Associés.



**« L'Office
d'audit
parlementaire
est un outil
indispensable
pour que le
Parlement puisse
mieux contrôler
nos finances
publiques. »**

Introduction

*par Jean-Michel Fourgous
député des Yvelines, maire d'Élancourt,
coanimateur de Génération Entreprise*

Mes chers collègues,

Comme vous le savez, nous avons déposé, Pierre-Christophe Baguet, Louis Giscard d'Estaing et moi-même, une proposition de loi, signée par plus d'une centaine de députés, visant à créer un Office d'audit parlementaire.

Il s'agit d'un outil indispensable pour que le Parlement puisse mieux contrôler nos finances publiques. En effet, pour exercer convenablement ses missions d'évaluation et de contrôle, le Parlement ne doit pas se laisser alimenter passivement par les informations que les administrations veulent bien lui fournir, mais disposer de moyens d'enquête indépendants. Pour cela, il peut, certes, demander le concours de la Cour des comptes. Mais ce concours est et demeurera insuffisant, car la Cour, maîtresse de son programme, n'est tenue de répondre aux demandes parlementaires que dans la mesure où cela reste compatible avec ses autres missions. Or elle a bien d'autres tâches à remplir et ses moyens sont limités.

Il est donc nécessaire que le Parlement se dote de moyens nouveaux, propres à lui permettre de suivre, contrôler et évaluer, de façon autonome, les finances de l'État et les politiques publiques. Cette nécessité devient d'autant plus urgente que la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conduit les députés et les sénateurs à être beaucoup plus exigeants sur la justification des dépenses et des actions de l'État : renforcer les moyens d'audit du Parlement est l'une des conditions du succès de cette réforme.

Au cours des dix dernières années, plusieurs initiatives ont cherché à combler ce manque, sans toutefois donner des résultats à la hauteur des enjeux et des besoins. C'est ainsi que fut créé, par la loi du 14 juin 1996, un Office d'évaluation des politiques publiques. L'échec de cet organisme conduisit à sa suppression en 2001. Cet échec n'est pas lié à la nature même du projet, mais aux conditions de sa mise en œuvre, en particulier à la lourdeur et à l'instabilité du fonctionnement de l'office ; à son positionnement ambigu et à son absence d'autonomie par rapport aux assemblées ; à l'absence de définition légale de sa mission ; et à la limitation de

son objet à l'évaluation des politiques publiques, alors que l'évaluation, pour être pertinente, doit s'appuyer sur l'audit des dépenses et de la gestion.

La proposition de loi que nous avons déposée tire les enseignements de ces expériences. Elle crée un organe d'audit et d'évaluation des finances publiques, rattaché au Parlement, mais doté d'une certaine indépendance. Un tel organisme existe dans plusieurs pays membres de l'Union européenne, et aussi aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande : en le mettant en place, le Parlement français ne ferait que transposer un dispositif maintes fois expérimenté ailleurs.

Le schéma proposé concilie le principe du rattachement de l'office d'audit au Parlement avec sa nécessaire indépendance. Le rattachement de l'office se concrétise en effet par la procédure de nomination de son directeur, par l'inscription de son budget dans les budgets de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par les procédures d'approbation du règlement intérieur et du programme annuel. Son autonomie résulte du statut de son directeur : celui-ci est nommé pour un mandat de cinq ans renouvelable ; l'exigence d'une majorité qualifiée signifie que sa désignation doit normalement résulter d'un accord entre la majorité et l'opposition ; il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'à une majorité qualifiée plus importante que celle requise pour sa nomination ; pleine autorité lui est donnée sur l'organisation et sur le personnel de l'office ; enfin, il jouit d'une grande liberté de proposition en ce qui concerne le budget et le programme annuels.

Le texte de loi proposé évite que l'office soit composé uniquement de fonctionnaires ; sur le modèle des offices étrangers, les embauches doivent être faites sur contrats de droit privé, avec l'idée que la plupart des collaborateurs retourneront dans le secteur privé après un passage de quelques années dans l'office. Une exception est toutefois faite pour des administrateurs de l'Assemblée et du Sénat dont les compétences peuvent être extrêmement utiles au bon fonctionnement de l'office. Il est également prévu que l'office puisse faire appel à des organismes extérieurs mais cet apport doit être limité si l'on veut que la doctrine de contrôle de l'office ne soit pas la juxtaposition de multiples doctrines de contrôle externes.

La proposition prévoit enfin que l'office puisse intervenir de trois façons :

> En premier lieu, il fournit au Parlement une assistance au cours de la procédure législative, en évaluant les effets, sur les dépenses et les

**« Le schéma
proposé concilie
le principe du
rattachement de
l'office d'audit
au Parlement
avec sa
nécessaire
indépendance. »**

« L'office devra mettre en œuvre des méthodes de prévision et d'évaluation fiables et rigoureuses garantissant la haute qualité de ses travaux. »

recettes publiques, des projets ou propositions de lois ainsi que des modifications proposées à ces textes. Cette assistance prend la forme d'avis qui ne sont pas automatiquement donnés sur tout ou partie de ces textes, mais seulement lorsqu'ils sont demandés. Elle sera limitée aux aspects techniques de l'évaluation des charges et des ressources, à l'exclusion de toute prise de position sur l'opportunité des mesures proposées, sur leur régularité juridique ou sur tout autre aspect n'ayant pas d'incidence sur ces charges et ressources. À cette fin, l'office devra mettre en œuvre des méthodes de prévision et d'évaluation fiables et rigoureuses garantissant la haute qualité de ses travaux. Il pourra ne pas émettre d'avis lorsque ces conditions ne seront pas réunies, compte tenu des délais fixés pour répondre.

Sans préjuger des éventuelles décisions du Conseil constitutionnel, les avis de l'Office d'audit devraient notamment permettre de fournir une expertise indépendante, en cas de doute sur le caractère recevable d'une proposition ou d'un amendement au regard de l'article 40 de la Constitution.

> En deuxième lieu, il aide les présidents, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances à remplir leurs missions de contrôle, de suivi et d'évaluation définies par la loi (articles 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et 164.IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959). Dans ce cadre, l'office met à leur disposition des moyens d'audit pour les assister dans leurs contrôles. Les personnes chargées de cette assistance pourront notamment effectuer des contrôles sur place sous l'autorité des parlementaires, sans que ces derniers doivent nécessairement être présents.

> En troisième lieu, l'office effectue lui-même les travaux d'audit et d'évaluation inscrits à son programme. Ces travaux donnent lieu à des rapports transmis simultanément aux deux assemblées. Il conviendra, en complément des présentes propositions, d'adapter les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat à cette nouvelle procédure pour organiser l'examen des rapports de l'Office d'audit et prévoir les suites pouvant leur être données.

Le contrôle parlementaire de la dépense publique et le droit constitutionnel

*par Jean-Philippe FELDMAN,
professeur agrégé des facultés de droit,
avocat à la Cour de Paris (cabinet Feldman)*

C'est un poncif que de dire que la principale fonction des assemblées était de donner le consentement à l'impôt. En effet, la décision de lever l'impôt est au cœur même du pouvoir politique. Historiquement, la lutte pour le pouvoir financier se confond avec la lutte pour le pouvoir politique. C'est le souci de prélever l'impôt qui est à la base du parlementarisme anglais, comme des États généraux en France. En Angleterre, il existait depuis le Moyen Âge une coutume selon laquelle le suzerain ne pouvait exiger d'impôts sans le consentement de ses sujets ou de leurs représentants. Dès la Grande Charte de 1215-1225 octroyée à ses barons, Jean Sans-Terre avait été contraint d'admettre que le consentement du Parlement était nécessaire pour toute levée extraordinaire. La Pétition du droit de 1628 rappelle à Charles I^{er} que nul ne peut être contraint de payer une taxe ou un impôt hors le consentement donné par la loi du Parlement. La Déclaration des droits de 1689 affirme encore que le fait de prélever de l'argent pour la Couronne sans autorisation du Parlement est illégal. En effet, celui-ci n'accorde son autorisation pour instituer une nouvelle taxe que si le roi ou la reine indique à l'avance les dépenses qu'elle servira à financer. La conquête du pouvoir financier par la Chambre des communes va conduire à l'élaboration d'un budget et va lui permettre de s'attribuer un pouvoir législatif. Ce principe, qui joue un rôle si essentiel dans le développement des institutions britanniques, sera contesté un siècle plus tard par le Parlement de Westminster dès lors qu'il ne jouera plus à son profit. En effet, lors du conflit qui l'opposa à ses colonies américaines, le Parlement anglais ne comprenait pas de représentants des colons. Ces derniers invoquèrent le principe du consentement à l'impôt et ils soutinrent que l'autorisation devait être donnée par les assemblées représentatives locales des colonies anglaises d'Amérique. La Déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776, dont le brouillon fut rédigé par Thomas Jefferson, consacra le célèbre principe « pas de taxation sans représentation ».

Tandis qu'en Angleterre, le Parlement réussit dès le XVII^e siècle à limiter le pouvoir royal, en France, les États généraux furent contraints jusqu'en 1789 de s'incliner devant la volonté du roi. Ils furent réunis pour la dernière fois en 1614, lors de la minorité du roi Louis XIII, et ils furent congédiés l'année suivante sans aucune réforme. On le sait, ce n'est qu'en 1789 qu'ils furent de nouveau appelés,

***« Historiquement,
la lutte pour
le pouvoir
financier
se confond
avec la lutte
pour le pouvoir
politique. »***

**« Le constat
est clair :
le Parlement
ne contrôle pas
la dépense
publique. »**

et ce pour la dernière fois. Dès lors que les États généraux n'étaient plus réunis, le pouvoir financier se trouvera entièrement concentré entre les mains du roi et sa toute-puissance va aboutir à un grand désordre financier. Tandis qu'en Angleterre, le contrôle du Parlement obligeait l'administration à établir une prévision des ressources et des dépenses, il n'existait en France aucune comptabilité prévisionnelle. Lorsque les caisses étaient vides, le roi empruntait ou instituait de nouveaux impôts. À la mort du roi Louis XV en 1774, la charge de la dette représentait 30 % des dépenses. En 1788, du fait des dépenses occasionnées par la guerre d'Amérique, elle se monta à plus de 50 % des dépenses totales. Le contrôle de l'impôt fut consacré sous la Révolution française.

L'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que tous les citoyens ont le droit de suivre l'emploi de la contribution publique. L'article 15, quant à lui, précise que la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Il appartient donc aux citoyens, soit directement par le biais d'un référendum, soit par leurs représentants, de contrôler l'impôt qui a été librement consenti. Tout fonctionnaire ou homme politique qui serait responsable de fautes ou de malversations devrait être poursuivi.

Pour l'essentiel, les principes révolutionnaires sont restés à l'état de vœu pieux. Le constat est clair : le Parlement ne contrôle pas la dépense publique. Les causes peuvent en être assez aisément trouvées et les remèdes ne sont pas hors de portée des réformateurs.

D'abord, le constat. Il est accablant. Le Parlement n'exerce pas de contrôle de la dépense publique. C'est une véritable démission que l'on peut observer. Quant aux réformes mises en place, elles se sont traduites au mieux par des réussites très limitées, au pis par des échecs.

Que le Parlement ne contrôle pas la dépense publique ne saurait être considéré comme une surprise. Le libellé est exact : ce n'est pas qu'il ne la contrôle plus, il ne la contrôle pas car il ne l'a jamais véritablement contrôlée. La situation sous l'Ancien Régime a été rappelée. Les expériences républicaines se sont inscrites, sur ce point, dans la continuité de la tradition monarchique. Le contrôle du budget a toujours été une opération secondaire. En effet, pour être efficace, le contrôle budgétaire devait être exercé avant le vote des autorisations de crédit. C'était le cas sous les III^e et IV^e Républiques : l'importance du pouvoir budgétaire que détenait le Parlement lui permettait de dominer l'élaboration du budget et de faire passer l'exécutif sous ses fourches caudines. Dès lors, le contrôle de l'exécution du budget devenait effectivement une opération secondaire. Pour prendre quelques exemples édifiants, les projets de lois de règlement afférant aux exercices de 1920-1927 et 1928 furent adoptés

sans débats! Déjà, en 1887, le Parlement eut à régler simultanément treize budgets! Le Parlement régla en 1911 le budget de 1901, en 1928 celui de 1907, en 1929 celui de 1914, en 1939 celui de 1953, enfin en 1947 celui de 1954!

La situation s'est aggravée sous la V^e République. En effet, à partir du moment où la maîtrise de l'opération budgétaire échappait au Parlement, et ce en vertu tant de la Constitution que de l'Ordonnance de 1959, dite « Constitution budgétaire », il eût été logique que le Parlement contrôlât de manière approfondie la gestion des crédits budgétaires. Force est de constater que ce contrôle n'a pas été sérieusement exercé et que la dépense est restée le domaine réservé de l'exécutif.

Ce constat souligne l'échec ou les limites des réformes entreprises. Des organismes ont été créés sous la V^e République pour tenter de remédier aux difficultés du contrôle parlementaire de la dépense publique. C'est ainsi qu'a été mis en place un Office d'évaluation des politiques publiques en 1996. L'échec de cette création mena à la suppression de cet organisme. Surtout, on a pu dire que l'absence de contrôle de la dépense publique par le Parlement tendait à substituer à un Etat de droit un état de fait accompli. Ce n'est qu'après trente-six tentatives de réformes de l'ordonnance de 1959 qu'une loi organique relative aux lois de finances a été adoptée en 2001! Cette adoption faisait suite à un rapport d'un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire intitulé de manière révélatrice « *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins* ». Cette réforme a fait naître de nombreux espoirs. Elle a été adoptée par consensus. Toutefois, ses principaux concepteurs ont rappelé à l'envi que le nouveau texte dit « LOLF » n'était qu'un outil neutre, qui n'était porteur d'aucun déterminisme quant au niveau de la dépense ou de l'emploi public et qu'elle n'avait aucun impact a priori sur le niveau et le périmètre de l'État. Ses concepteurs socialistes n'ont pas manqué de souligner que le nouveau texte n'était pas un vecteur de réduction de la dépense publique.

Il convient d'ajouter que le Parlement ne dispose toujours d'aucun moyen d'évaluation propre et qu'il dépend ainsi totalement de l'administration pour son information. Les causes de cette absence de contrôle parlementaire de la dépense publique sont à la fois spécifiques à la V^e République et générales.

Les premières tiennent à l'enserrement du législatif sous la V^e République, en réaction contre les pratiques des deux Républiques précédentes. Depuis 1875, le gouvernement se trouvait ligoté par l'autorisation parlementaire. En 1958, il s'est agi de retourner le balancier et d'enserrer le Parlement dans un corset orthopédique, selon une célèbre expression. En matière budgétaire, cela s'est traduit par l'édiction d'un article 40 de la Constitution selon lequel les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque

« Le Parlement ne dispose d'aucun moyen d'évaluation propre et dépend totalement de l'administration pour son information. »

« Un homme politique n'a aucun intérêt personnel à contrôler la dépense publique. »

leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. L'ordonnance budgétaire de 1959 a limité drastiquement les pouvoirs du Parlement.

Surtout, si le Parlement ne contrôle pas la dépense publique, il faut y voir le fonctionnement normal, et non pas dégénéré, d'un régime parlementaire. En effet, selon l'expression du doyen Vedel, le régime parlementaire, c'est le gouvernement de la majorité sous le contrôle de l'opposition et l'arbitrage des électeurs. Lorsqu'il existe effectivement une majorité parlementaire, ce qui est le cas depuis le début de la V^e République, et tout particulièrement lorsqu'il existe une majorité parlementaire homogène, ce qui est le cas depuis 1962 quasiment sans interruption, le Parlement n'a pas logiquement à s'opposer au gouvernement. La majorité parlementaire et le gouvernement étant de la même couleur politique, il est normal que la majorité parlementaire fasse une confiance largement aveugle au gouvernement. Ainsi, en France comme au Royaume-Uni, la chambre élue au suffrage universel direct ne contrôle pas l'action exécutive d'un gouvernement qu'elle a l'intention de maintenir au pouvoir.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'un régime présidentiel soit la panacée. En effet, aux États-Unis, ce sont les quelque deux cents sous-commissions des commissions de répartition de crédits qui sont les véritables organes de la décision budgétaire, et qui font la pluie et le beau temps au profit de leur clientèle.

D'autres causes tiennent au « marché politique »

Il y a bien longtemps que la description des hommes politiques comme étant « désintéressés » et obnubilés par l'« intérêt public », n'est plus sérieusement soutenue. Il existe ce qui a pu être appelé un « marché politique », expression qui n'est pas totalement exacte puisque la sphère politique ne correspond évidemment pas au fonctionnement d'un marché. En clair, un homme politique n'a aucun intérêt personnel à contrôler la dépense publique. Un parlementaire ne bénéficie en effet normalement pas d'une quelconque considération de la part de ses électeurs pour avoir limité telle ou telle dépense ou pour avoir contrôlé les pratiques gouvernementales. Les minorités constituant ses électeurs lui sauront bien plus gré de leur allouer diverses subventions ou de leur attribuer des passe-droits. Ainsi qu'on a pu le dire avec humour, il faut être héroïque pour contrôler la dépense publique.

Examinons maintenant les remèdes

L'intérêt de la proposition de loi n° 3599 visant à créer un office d'audit parlementaire, développée à l'initiative de M. Jean-Michel Fourgous, est qu'elle entend porter remède à l'absence de contrôle parlementaire de la dépense publique. Pour ce faire, il convient non seulement de contrôler la

dépense publique, en cours d'exécution et après exécution, mais encore d'évaluer tant les prévisions que les résultats.

En effet, ainsi que le dit M. Jean-Michel Fourgous, il n'y a pas de progrès sans évaluation. Actuellement, le Parlement est sous la dépendance totale de l'administration tant pour évaluer les prévisions que les résultats. Autrement dit, les deux chambres dépendent de l'exécutif pour évaluer l'exécutif!

Quant au contrôle en cours d'exercice et en cours d'exécution, M. Jean-Michel Fourgous rappelle à juste titre qu'il est indispensable dans les entreprises privées et qu'aucun conseil d'administration d'entreprise n'accepterait une situation semblable ou similaire à celle du Parlement. Le contrôle de la dépense publique doit donc pouvoir s'effectuer en cours d'exécution et après exécution, c'est-à-dire par la loi de règlement.

La création d'un office d'audit parlementaire semble une mesure adaptée pour tenter de donner enfin au Parlement une fonction effective de contrôle de la dépense publique. Il est permis de penser toutefois que d'autres remèdes, pour certains très ambitieux, existent.

En conclusion, l'absence de contrôle de la dépense publique fait partie des vices originels de la V^e République. On l'a rappelé, les constituants en 1958 ont entendu réagir contre les pratiques des deux Républiques précédentes. Cette réaction était compréhensible, mais excessive. Les vices originels du texte ont été malheureusement accusés par la pratique. Il est permis de penser que la Constitution de 1958 doit être réformée de manière substantielle. La loi organique relative aux lois de finances est neutre, dit-on. C'est peut-être le problème.

Quoi qu'on en dise, une constitution n'est jamais neutre: elle est porteuse d'une certaine idéologie. C'est le droit constitutionnel qui détermine et qui doit déterminer le droit budgétaire. Il conviendrait d'interdire constitutionnellement tout déficit budgétaire et d'obliger ainsi les lois de finances à être en équilibre. Il faudrait également porter une limite, basse, à l'impôt. Il conviendrait encore d'interdire l'existence, institutionnalisée sous la V^e République, des parlementaires fonctionnaires. Benjamin Constant écrivait déjà au début du XIX^e siècle qu'il ne fallait pas charger ceux qui étaient payés par le produit de l'impôt de diminuer la masse des impôts... Il conviendrait encore de supprimer le préambule de la Constitution de 1946 à laquelle la Constitution renvoie et d'adopter une véritable déclaration des droits qui protège notamment de manière puissante le droit de propriété. Enfin, quoi que l'on pense de cette expression discutée, un véritable statut de l'opposition devrait être mis en place, car c'est bien plus de l'opposition que de la majorité parlementaire que peut venir le nécessaire contrôle de la dépense publique, en régime parlementaire.

En réalité, la question n'est pas seulement de contrôler la dépense publique, mais de la limiter dans certains cas et de l'interdire dans tous les autres!

***« Il conviendrait
d'interdire
constitution-
nellement
tout déficit
budgétaire et
d'obliger ainsi
les lois de
finances à être
en équilibre. »***

**« À l'inverse
du NAO
britannique,
la Cour des
comptes est
une juridiction
financière
indépendante
du Parlement. »**

L'exemple du NAO britannique

*par Alain Mathieu,
président de Contribuables Associés*

Il n'est pas impossible que la proposition de loi de Jean-Michel Fourgous sur la création en France d'un Office français d'évaluation et de contrôle (OFEC) dépendant du Parlement, proposition incluse dans le programme de l'UMP, et inspirée par l'exemple du NAO britannique, soit discutée et votée par la prochaine législature. Les remarques qui vont suivre ont pour but d'alimenter cette éventuelle discussion.

Elles porteront sur les différences entre la Cour des comptes française et le NAO, d'une part, et celles entre l'OFEC et le NAO, d'autre part. Entre la Cour des comptes et le NAO, d'abord. Les ressemblances entre les deux cours sont importantes, car elles pratiquent à la fois le contrôle de régularité des comptes publics (les règles doivent être respectées, pour éviter les détournements de fonds publics), et l'audit d'efficacité des dépenses publiques. Mais les différences sont considérables.

> Premièrement, le NAO dépend du Parlement. Et plus exactement, de la PAC (Public Account Committee) qui est une commission de 15 membres de la Chambre des communes, présidée par un membre de l'opposition. Le directeur du NAO (CAG : Comptroller and Auditor General) est donc nommé avec l'accord du président de la PAC, le programme de travail annuel du NAO est discuté à une séance spéciale de la PAC, les missions d'audit sont suivies en permanence par un membre de la PAC, les rapports du NAO sont discutés en séance publique de la PAC, avec participation des rapporteurs du NAO et du responsable de l'administration auditée, l'application des décisions prises lors de cette réunion est suivie par la PAC...

À l'inverse, la Cour des comptes est une juridiction financière indépendante du Parlement. Du fait de la séparation des pouvoirs, l'article 58 de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), qui prévoyait que le Parlement pourrait demander des enquêtes à la Cour des comptes avec obligation pour elle de répondre sous huit mois, a été invalidé en juillet 2001 par le Conseil constitutionnel. La Cour des comptes a participé à certains travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale (MEC), mais a refusé en 2005 de participer à l'étude de la MEC sur le suivi des recommandations de la Cour des comptes. Elle ne communique pas au Parlement son programme de travail. Son rapport annuel n'est pas discuté par le Parlement.

> Deuxièmement, leurs méthodes de travail sont différentes. Les magistrats de la Cour des comptes ont l'habitude de juger des comptes. Ils sont moins expérimentés que les auditeurs du NAO en audits d'efficacité. Car les auditeurs du NAO sont issus du secteur privé, embauchés sur contrats de droit privé, pour une durée limitée, et leurs spécialités sont variées, adaptées aux besoins des audits: informaticiens, économistes, statisticiens, spécialistes de l'organisation et des méthodes, des études de marché, etc. Les magistrats de la Cour des comptes sont peu au courant de ces techniques. Ils peuvent se faire aider par des fonctionnaires qui les connaîtraient, mais ceux-ci sont peu nombreux. C'est ainsi que l'équipe de la Cour des comptes qui a fait une étude très complète de la Banque de France ne comprenait aucun informaticien. Or c'est un des points où la gestion de la Banque de France est particulièrement déficiente. Les chronométrages de tâches, les panels de consommateurs sont ignorés de la Cour des comptes.

Les comparaisons internationales y sont pratiquement inconnues. À l'inverse, parmi les derniers rapports publiés par le NAO, on peut citer: le contrôle des fraudes et erreurs sur les versements sociaux dans huit pays (dont la France); la comparaison du fonctionnement des Jobs Centers en Europe; l'enquête à Bruxelles sur les raisons de la non-certification des onze derniers budgets de l'Union européenne.

Le NAO vend ses services à de nombreux clients. Ces ventes représentent 20% de son budget. Les sujets concernent le ministère britannique du Travail (avis sur 893 interventions des services sociaux enquêtant sur des comportements antisociaux); la culture (comparaison des coûts d'achat horaires de la BBC et de télévisions privées); l'environnement (chiffrage des dépenses publiques britanniques pour l'environnement); la vérification du chiffrage de leurs économies par différents ministères; etc.

> Troisièmement, leurs objectifs diffèrent. La Cour des comptes publie un rapport public annuel sur l'ensemble de ses activités. Ce rapport est fortement médiatisé. Les gaspillages d'argent public les plus spectaculaires y sont mis en exergue, afin que, par l'exemplarité du scandale public, les autres administrations s'efforcent de moins gaspiller.

Le NAO publie une cinquantaine de rapports d'audit d'efficacité par an, échelonnés tout au long de l'année. Ces rapports sont destinés à promouvoir des changements d'organisation à l'intérieur des administrations auditées. Ils sont cosignés par ces administrations. Il est exceptionnel qu'une administration y manifeste son désaccord sur les constatations du NAO. (À l'inverse, les rapports de la Cour des comptes laissent une place importante aux désaccords des administrations contrôlées, et à leurs tutelles). Les auditeurs

« Les auditeurs du NAO sont issus du secteur privé, embauchés sur contrats de droit privé et leurs spécialités sont variées. »

« La concurrence entre l'office d'audit et la Cour des comptes peut être excellente, en les poussant à être plus efficaces. »

du NAO s'efforcent d'obtenir l'accord des administrations sur les recommandations qu'ils proposent. Ce qui peut les amener, pour obtenir cet accord, à édulcorer le ton et le fond de leurs constatations, l'essentiel étant que leur étude produise immédiatement des changements d'organisation, pour accroître l'efficacité de l'administration audité. Le rapport négocié, l'audience publique face aux parlementaires et à la presse, la notice du NAO à la presse sur les conclusions, le suivi ultérieur par la PAC, sont autant de moyens très motivants pour pousser les responsables des administrations à réaliser ces changements. Ainsi des moyens différents sont-ils mis à la disposition d'objectifs différents.

Venons-en aux différences entre l'OFEC et le NAO.

L'OFEC proposé par Jean-Michel Fourgous est fortement inspiré de l'expérience du NAO et des organismes comparables (GAO aux États-Unis; NAO au Canada, en Suède, en Australie, en Nouvelle-Zélande, CNAO en Chine, etc.). On y retrouve un directeur nommé avec l'accord du Parlement, un budget financé par le Parlement, des auditeurs venant du privé (sauf 10% d'administrateurs des assemblées) embauchés pour une durée limitée, la possibilité de sous-traiter une partie des travaux, le rôle des rapporteurs spéciaux des commissions des finances des assemblées dans le suivi des travaux.

Les différences sont cependant importantes :

Elles tiennent, d'abord, à la dualité entre l'OFEC et la Cour des comptes. Les audits d'efficacité des administrations seront faits par les deux organismes. Cette concurrence peut être excellente, en les poussant à être plus efficaces, comme l'avait indiqué Daniel Bouton, président de la Société générale et ex-directeur du Budget, à un groupe de travail de députés réunis en 1998 par Laurent Fabius pour améliorer le contrôle parlementaire de la dépense publique. Il faudra cependant éviter que les deux organismes se retrouvent ensemble, au même moment, dans la même administration, ce qui devrait pouvoir être obtenu si l'OFEC publiait son programme annuel de travail.

Ensuite, l'OFEC dépend des deux chambres, alors que le NAO ne dépend que de la Chambre des communes. Cette situation renforcera l'indépendance du directeur de l'OFEC vis-à-vis du Parlement, et lui fournira un plus grand nombre de parlementaires prêts à suivre ses travaux, mais alourdira son fonctionnement. *Quid* si les deux commissions des finances, auxquelles l'OFEC doit remettre ses rapports, ont un avis différent sur l'opportunité de leur publication? Y aura-t-il bien des séances publiques d'examen des rapports? Où? Avec quels participants? Dirigées par qui? Qui s'occupera du suivi? Des relations avec la presse? Quel sera le rôle de la MEC?

Enfin, l'OFEC doit répondre à des demandes d'évaluations financières sur des projets ou propositions de lois, y compris la loi de finances. C'est une tâche supplémentaire par rapport au NAO, qui risque d'être absorbante. Comme il s'agit généralement de prévisions, forcément plus subjectives et aléatoires que des constatations d'audit, sa réputation d'objectivité pourrait en souffrir. Aux États-Unis, c'est un organisme différent qui répond à ce genre d'interrogations.

Bref, il restera des questions à examiner lors de la discussion éventuelle de la proposition Fourgous.

Ils en ont dit :

Pierre Méhaignerie,

député d'Ille-et-Vilaine,
président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale

« Oui au NAO, mais rien ne changera si l'absence de volonté des députés perdure. (...) Si on ne trouve pas cinquante députés motivés et trois mois de libre, rien ne bougera. Je suis favorable à ce qu'on ne légifère plus durant trois mois. »

« Je crains que l'on ne soit déçu, car tout dépend de l'exécutif. Il faut changer la culture dépensière des ministres. (...) Il faut employer les corps d'inspection sous-utilisés. »

Christian Vanneste,

député du Nord

« Mieux vaut supprimer la Cour des comptes que de créer un nouveau machin (...). Mais il faut surtout rendre constitutionnel l'interdiction du vote d'un budget en déficit. »

Lionnel Luca,

député des Alpes-Maritimes

« Pourquoi l'État obligerait-il les collectivités locales à un équilibre budgétaire qu'il ne respecte pas lui-même ? »

Jean-Michel Fourgous,

député des Yvelines

« La volonté viendra lorsque les députés auront les outils à leur disposition. »

***« Oui au NAO,
mais rien
ne changera
si l'absence
de volonté
des députés
perdure. »***

***Pierre
Méhaignerie***

**« La
représentation
de la nation
a disparu de
l'élaboration
des politiques
publiques. »**

Donnons au Parlement les moyens de contrôler le budget

*par Bernard Zimmern,
président de l'iFRAP*

Redonner sa place légitime au Parlement devrait être l'un des plus importants combats des élections de 2007. En l'état actuel, notre République est dirigée non plus par des représentants censés exprimer les besoins et les aspirations du peuple, mais par une haute administration qui, à travers ses relais, chez les ministres, à Bercy, et bien entendu à l'Élysée, impose ses orientations et s'assure que le pays est dirigé vers les solutions que, dans sa grande sagesse, cette haute administration a décidées pour le pays. Cette monopolisation du pouvoir au sein de l'exécutif par un groupe serait sans conséquence si, simultanément, son contrepoids naturel, le Parlement, n'avait pas été dépossédé de ses pouvoirs.

Il faut assister à une session de l'Assemblée ou du Sénat et voir le représentant de Bercy littéralement dicter au ministre du Budget ses réponses par des petites notes écrites, en sachant qu'aucun parlementaire, même pas le président de la commission des Finances, ne pourra s'y opposer, grâce aux articles 40 et 44 de la Constitution, pour mesurer combien la représentation de la nation a disparu de l'élaboration des politiques publiques et n'est plus qu'une chambre d'enregistrement des volontés de la haute administration.

C'est de cela que notre République souffre.

Les prochaines élections peuvent être l'occasion de faire enfin la réforme de l'État, ce serpent de mer dont parle chaque gouvernement. Mais comment infléchir les politiques publiques si le Parlement n'a pas ses propres moyens de se faire un jugement et dépend, pour ses votes, de l'information de ceux qui préparent les lois qu'ils veulent lui faire voter ? Comment, tout simplement, redonner au vote du budget par la commission des Finances puis l'Assemblée, une réelle signification ? Ne plus les voir seulement capables de supprimer 80 millions de crédits sur 250 milliards, soit seulement un dix millième du budget ? Ou changer les recettes du budget de moins de 0,1 % comme cela se produit à chaque débat budgétaire ?

Tant que le Parlement continuera de voter sur les textes qu'il n'a pas le pouvoir de modifier mais, surtout, pour lesquels il ne peut faire appel à l'opinion publique parce qu'il n'a pas les informations minima, la réforme de l'État restera l'Arlésienne.

La France est, avec la Suède, le pays occidental où les dépenses publiques rapportées au PIB atteignent le niveau le plus élevé sans pour autant que la qualité des services offerts soit équivalente à celle de la Suède. À la source de cette dérive, se situe un véritable dysfonctionnement du contrôle de la dépense publique que l'on ne retrouve pas dans les pays nordiques ou anglo-saxons.

En effet, le contrôle de la dépense publique est un domaine en pleine évolution. Il a d'abord été conçu pour déceler et sanctionner des détournements de fonds publics et dans de nombreuses démocraties dont la France, a été très naturellement confié à des juges, des magistrats assermentés, réunis au sein d'une cour. Au nom du principe de la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu, celle-ci est constitutionnellement indépendante du Parlement.

C'est beaucoup plus récemment, avec la montée rapide des dépenses publiques au cours du XX^e siècle, que les démocraties ont commencé à se préoccuper non seulement de contrôler la légalité de la dépense mais aussi de s'assurer que le pouvoir exécutif donnait à l'argent public le maximum d'efficacité et de donner aux parlements qui votent la dépense les moyens d'en contrôler la bonne utilisation par l'exécutif.

Dès 1921, les énormes dépenses et la dette accumulée au cours de la Première Guerre mondiale ont poussé le Congrès américain à créer le General Accounting Office (ou GAO), qui est rattaché au Congrès mais jouit d'une grande indépendance, grâce, notamment, au mode de sélection du contrôleur général, désigné par le président après confirmation par le Sénat, et à la durée de son mandat (quinze ans).

Les Britanniques ont, quant à eux, modifié en 1983 un dispositif de contrôle établi sous Gladstone en 1866 et créé un National Audit Office, un organisme de contrôle sous les ordres du contrôleur général, indépendant mais rattaché au Parlement. À la différence de notre Cour des comptes, le NAO n'a aucun pouvoir juridictionnel et son efficacité dépend de son étroite coopération avec la Chambre des communes et une sous-commission de la commission des Finances, le Public Account Committee ou PAC ; mais il ne reçoit de ces derniers aucune instruction.

En raison de sa très grande efficacité, le modèle anglais a été copié par presque tous les pays du Commonwealth et plus récemment par le Danemark et la Suède. La force de ce système repose sur trois piliers : premièrement, des auditions des responsables des administrations contrôlées en présence des médias devant la PAC. Deuxièmement, des audits de ces administrations se concluant par l'acceptation par l'administration contrôlée

« En raison de sa très grande efficacité, le modèle anglais a été copié par presque tous les pays du Commonwealth. »

« La vraie réforme de l'État est celle qui permettrait aux parlementaires de vraiment faire contrôler les administrations et les budgets dont ils sont nominalement responsables. »

des faits et propositions du NAO, les points de désaccord étant discutés en séance publique; ce dispositif assure que plus de 95 % des propositions sont acceptées avant même cette séance. Troisièmement, une cinquantaine d'auditions par an, assurant que tout responsable d'administration a une chance raisonnable d'être contrôlée et en tient compte dans sa gestion.

En France, ces contrôles restent l'apanage de la Cour des comptes et des rapporteurs spéciaux des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Mais, si la Cour des comptes dispose de larges moyens d'enquête – environ 600 personnes –, elle n'a de pouvoir de sanction que pour redresser des irrégularités. Lorsque la dépense est régulière mais inefficace, la cour ne peut se borner qu'à le constater. À l'inverse, le Parlement, à travers ses rapporteurs spéciaux, a le pouvoir de sanction car il vote le budget mais ses rapporteurs ne disposent que de moyens d'enquête dérisoires.

La vraie réforme de l'État est celle qui permettrait aux parlementaires, grâce à un organisme d'audit rattaché au Parlement, sur le modèle du National Audit Office (NAO) anglais, un « Office français d'évaluation et de contrôle » (OFEC), d'avoir leur propre source d'information et de vraiment faire contrôler les administrations et les budgets dont ils sont nominalement responsables mais pour lesquels ils sont conduits, faute de moyens propres, à valider et cautionner des rapports produits en fait par les administrations contrôlées.

Mais il faudra éviter qu'un OFEC ne devienne à son tour une énième administration inefficace. L'une des conditions de son succès est donc que son directeur comme ses enquêteurs soit issus du secteur privé, embauchés sous contrats privés et retournent au secteur privé après quelques années comme c'est le cas dans les NAO anglais, australiens ou suédois. Seulement une petite partie des effectifs, moins de 10 %, pourrait être détachée de la fonction publique, par exemple du corps des administrateurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour donner à l'OFEC les contacts et la connaissance des administrations nécessaires à ses débuts.