



Entretien avec Jean-Luc Albert et Thierry Lambert Professeurs à l'Université d'Aix-Marseille

Dans l'ouvrage *La Cour des comptes, un pouvoir rédempteur*¹?, Jean-Luc Albert et Thierry Lambert considèrent que la Cour exerce un véritable contre-pouvoir et promeut une conception des finances publiques qui peut être qualifiée de « néo-libérale ». Le Premier président de la Cour des comptes, que nous avons sollicité, nous adressera une réponse formelle et complète que nous publierons dans un prochain numéro.

Mots-clés : finances publiques - Cour des comptes - Parlement - évaluation des politiques publiques - certification

Gestion et Finances Publiques (GFP). Pourquoi ce titre « le pouvoir rédempteur de la Cour des comptes » ?

Jean-Luc Albert et Thierry Lambert (J.-L. A. & T. L.).

Le titre est sans doute un peu provocateur et relève d'une connotation identifiable. En France, depuis 1958, seules quatre lois de finances ont été exécutées en équilibre, parfois avec un léger excédent de ressources. C'était en 1970, 1972, 1973 et 1974. À partir de 1975 toutes les lois de finances font apparaître un solde d'exécution négatif. Autrement dit les gouvernements successifs ont beaucoup fauté ! Nous avons pu considérer que la Cour des comptes, au vu de l'incapacité du politique à maîtriser les finances publiques au regard de nos engagements européens notamment, s'est auto-attribuée un rôle nouveau consistant à prendre à bras le corps l'ensemble des finances publiques et à rappeler la nécessité d'une réduction de la dépense publique tout en allant jusqu'à proposer un ensemble de mesures qui relèvent clairement parfois plus du politique que de son rôle historique.

GFP. Pouvoir ou contre-pouvoir ?

J.-L. A. & T. L. Selon nous, la Cour est devenue à la fois un « pouvoir » protégé juridiquement et

statutairement par des garanties d'indépendance « juridictionnelle » dans des domaines qui justement ne sont pas juridictionnels et un « contre-pouvoir » en développant des mécanismes de « pression » sur les ministères (recommandations, référés...) avec un discours et des propositions dépassant parfois le rôle qui lui est assigné y compris par le législateur, tout en utilisant les réseaux médiatiques les plus larges pour faire passer son message.

Le Haut conseil des finances publiques qualifié « d'institution associée » à la Cour, créé par la loi organique du 17 décembre 2012, rend des avis sur les estimations du PIB sur lesquelles reposent les lois de programmation des finances publiques mais aussi sur la cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels de finances publiques. Présidé par le Premier président de la Cour qui nomme quatre membres de celle-ci, les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat ainsi que les présidents des commissions des finances de chaque assemblée en désignent un, de même que le président du Conseil économique et social environnemental et le directeur général de l'INSEE. Il n'est pas certain que les avis rendus auraient la même tonalité si la composition

¹ Voir G&FP n° 6-2017, chronique bibliographique

du Haut conseil, qui serait tout aussi légitime, avait une représentation différente. L'indépendance affichée aujourd'hui par le Haut conseil pourrait fort bien être demain une indépendance organique.

La portée des avis dépasse la sphère du gouvernement et du Parlement. Ils sont très largement commentés par la presse et les acteurs de la vie publique. Le flou permet toutes les interprétations et tient lieu d'argument. Par exemple dans l'avis rendu le 24 septembre 2017, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018², le Haut conseil considère que la prévision de recettes tirées des prélèvements obligatoires est « prudente » et souligne que des « risques significatifs » existent sur les économies que doivent réaliser les administrations publiques.

Il ne nous semble pas être de la compétence du Premier président que de dénoncer la sincérité des projets de lois de finances, comme ce fut le cas récemment, alors que cette fonction ne relève pas de ses attributions mais finalement de celles éventuellement du Haut conseil des finances publiques et surtout de celles du Conseil constitutionnel.

GFP. La Cour des comptes aurait-elle pris la place normalement dévolue au Parlement ?

J.-L. A. & T. L. Effectivement, mais à qui la faute ? Le Parlement et en particulier l'Assemblée nationale a opté depuis longtemps pour l'abandon de toute expertise en propre en matière de finances publiques, et ce alors que de nombreux parlements étrangers comme au Canada créaient en leur sein des instances spécifiques d'expertise et d'étude. Le Parlement français est totalement dépendant des informations venant des ministères et il s'en remet aux expertises de la Cour. Ce choix n'est pas nouveau et remonte à la fin des années 1990.

Si l'article 47-2 de la Constitution prévoit que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement », tous les parlementaires ne s'en satisfont pas et ne réclament pas obligatoirement et exclusivement un rôle accru de la Cour.

À cet égard, Madame Amélie de Montchalin, députée de La République en Marche (LRM) et porte-parole de la majorité sur le budget, dans un entretien au journal *Le Monde*, après avoir souligné qu'elle avait quelques difficultés à obtenir des informations déclarait : « je milite, avec d'autres députés, pour la création, sur le modèle américain ou britannique, d'un office parlementaire de la responsabilité budgétaire qui pourrait travailler

à partir de données auxquelles on n'a pas accès aujourd'hui, par exemple pour chiffrer les réformes »³.

GFP. Comment distinguer dans le contrôle de l'action publique un niveau politique et un niveau administratif, ce dernier seul relevant de la Cour des comptes ?

J.-L. A. & T. L. Au vu du contenu de nombreux rapports de la Cour, celle-ci sous des apparences techniques et parfois de bon sens a développé des propositions qui empiètent sur le politique. C'est tout le problème des nombreuses attributions progressivement dévolues à la Cour et qui ne relèvent pas du juridictionnel.

La Cour se livre ainsi à l'énonciation chaque année d'un nombre considérable de recommandations dont elle assure le suivi en ayant introduit un relationnel informatisé avec les responsables administratifs des ministères. De la même façon, la technique du référé qui revêtait un caractère exceptionnel est devenue, à la demande la Cour, un instrument plus global de remise en cause de certains domaines relevant de la gestion publique.

La Cour tend ainsi à dénoncer (de façon répétitive) dans son rapport public annuel les cas de refus de suivi de ses préconisations qui sont autant de refus politiques de mise en œuvre des dites préconisations. La Cour insiste, alerte voire invite à reconsidérer des choix politiques qui ont pu donner lieu à des démarches contractuelles initiées par la majorité en place⁴.

En somme, dans nombre de ses rapports, la Cour ne se contente pas de mettre en avant des anomalies, erreurs de gestion ou autres mais propose souvent une reconfiguration voire une restructuration des politiques publiques, comme cela vient encore d'être le cas s'agissant de l'avenir de l'assurance maladie en France⁵.

GFP. Il semble que la composition de la Cour ou plutôt l'origine de ses membres vous pose un problème

J.-L. A. & T. L. Nous n'avons aucun problème avec l'origine des membres de la Cour. Mais nous observons que l'itinéraire de la grande majorité des magistrats de la Cour est bien identifié : école de commerce et/ou science po Paris puis ENA. Le « bagage » acquis est le même, pas nécessairement très juridique, plus gestionnaire, avec un contenu très similaire, même si ensuite l'on rentre à la Cour soit directement soit on y vient après un itinéraire professionnel en administration, entreprise publique... Si les nominations au tour extérieur enrichissent la Cour c'est aussi une solution

² Avis n° HCFP – 2017 -4 du 24 septembre 2017.

³ *Le Monde* 19-20 novembre 2017.

⁴ Cf. Le rapport public annuel 2017. Tome II L'organisation, les missions, le suivi des recommandations.

⁵ Cour des comptes, L'avenir de l'assurance maladie. Assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs, 2017.

permettant d'abriter des personnes que les tourments de la vie politique ou de la vie administrative n'ont pas épargnées et qui, souvent, attendent un retour de fortune.

GFP. La dispersion de la Cour en de multiples fonctions est-elle une source de difficultés ou d'enrichissement ?

J.-L. A. & T. L. Les effectifs de la Cour ne sont sans doute pas à la hauteur de ce qu'ils devraient être par rapport aux instances d'autres pays au rôle similaire ou relativement proche (exemple le Brésil). Or, les missions juridictionnelles et surtout administratives de la Cour se sont multipliées souvent à l'initiative de la Cour elle-même, le législateur venant régulièrement entériner ces extensions (ou revendications) de compétences. Pour autant, elle ne dispose pas encore de quelques compétences essentielles (jugement des ordonnateurs, contrôle de légalité, contrôle *a priori* de la sincérité des projets de lois de finances, ...) mais la tentation est forte (surtout médiatiquement) de revendiquer de telles extensions de compétences. À cet égard, il est bon de rappeler la nécessité de bien structurer et cloisonner les interventions de la Cour et de faire respecter ce que Luc Saïdj avait pu qualifier d'exigence de « disqualification structurelle ».

Cette dispersion ne devrait-elle pas conduire à une remise à plat du rôle de la Cour avec une distinction organique entre les fonctions juridictionnelles sur lesquelles repose la garantie d'indépendance de la Cour et les fonctions administratives qui pourraient être confiées à une autre institution qui ne relèverait en aucun cas de son contrôle et ne serait pas présidée par le Premier président de la Cour ?

GFP. Vous n'êtes pas convaincus de l'utilité de la certification

J.-L. A. & T. L. La certification des comptes apparaît de façon prédominante sous le contrôle de la Cour des comptes. Elle est sans doute un facteur de progrès dans certains domaines. On notera cependant la répétition des réserves substantielles de la part de la Cour en cette matière. On note aussi que la Cour a pu refuser de certifier les comptes de certains organismes nationaux de sécurité sociale ; et ensuite ? Quelles sont concrètement les conséquences d'une telle démarche ? Quelle responsabilité particulière pour la Cour lorsqu'on compare cela à un commissaire aux comptes et quelles conséquences réelles pour l'organisme dont la certification est refusée ?

GFP. Dans quelle mesure la Cour est-elle légitime dans la fonction d'évaluation des politiques publiques ?

J.-L. A. & T. L. Elle est dans son rôle désormais à dimension constitutionnelle au sens de l'article 47-2 de la Constitution de la V^e République. Ceci étant, le libellé de la Constitution ne lui confère pas l'exclusivité de la compétence ; et plus, la LOLF permet au Parlement d'assurer un tel rôle au travers des débats et travaux accompagnant le vote de la loi de règlement. En pratique, les rapports annuels de performance sur lesquels le Parlement pourrait s'appuyer ne servent guère à une telle démarche. Les lois de règlements sont votées à « l'ancienne » c'est-à-dire sans réel débat, le Parlement ne cherchant pas non plus à initier un travail de fond en propre sur les politiques publiques, si l'on excepte certains travaux de commissions (enquêtes...) qui relèvent plus du ponctuel que d'une démarche systématisée.

GFP. Vous prononcez le mot « d'idéologie » à propos de la conception des finances publiques qui anime la Cour. Pouvez-vous préciser ce concept et cette critique ?

J.-L. A. & T. L. Il n'est pas encore interdit, du moins le pensons-nous, de critiquer la Cour des comptes à l'égard de laquelle une sorte de révérence quasi religieuse et quasi générale paraît désormais devoir être pratiquée dans les médias et une bonne partie de la classe politique. Certes, ses recherches, travaux et analyses juridiques, financières et comptables qu'elle est amenée à réaliser, ne manquent pas d'intérêt. En revanche, sa lecture des finances publiques s'inscrit inévitablement dans une logique bien identifiée, qualifiable de « néo-libérale », qui prédomine aujourd'hui dans les écoles de commerce, les grandes écoles (et les milieux médiatiques) d'où sont issus la très grande majorité des membres de la Cour et de l'ENA espace transitaire pour les futurs hauts cadres de l'État. Elle véhicule un discours facilement présenté comme s'inscrivant dans une démarche dite relevant de la « nouvelle administration publique », ou encore « de la nouvelle gestion publique » dont les « recettes » transparaissent avec évidence dans les différentes analyses de la Cour.

En ce sens, le rapport de 2015 de la Cour consacré à l'autonomie financière des universités⁶ illustre parfaitement une certaine conception gestionnaire de ces institutions qui sont et demeurent des opérateurs de l'État.

En préconisant la poursuite de la réforme des universités, la Cour adopte une position discutable et discutée car ne tenant pas compte de la réalité

⁶ Cour des comptes, *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, juin 2015.

de la situation juridique et financière de ces établissements publics nationaux. La Cour confond ainsi autonomie et transfert de charges de l'État vers les universités, transfert qui s'accompagne inévitablement d'un processus de maîtrise de la dépense universitaire et non d'une lecture dynamique de croissance et de développement des universités.

Ainsi, la Cour énonce tout un ensemble de mesures et orientations qui s'inscrivent parfaitement dans un menu gestionnaire imposé dans le cadre de la « nouvelle gestion publique ».

La Cour prône le développement des référentiels d'activités, des dispositifs d'intéressement, conteste implicitement le rôle du Conseil national des universités par rapport à la liberté de recrutement des établissements que suppose l'autonomie au regard des besoins de chaque établissement. Elle paraît militer pour le développement des recrutements contractuels propres aux établissements tout en suggérant le transfert à la charge des universités d'une partie du GVT. Elle met en avant le fait que le regroupement des universités serait ou pourrait être une réponse adaptée « aux difficultés liées à la taille des effectifs gérés », ce qui n'apparaît pas aller de soi... tout en soulignant la nécessité d'une contractualisation pluriannuelle des moyens alloués aux universités avec la fixation d'objectifs, d'indicateurs de performance, la mise en place d'une dotation globalisée... bref, autant de recettes déjà bien identifiées.

GFP. Quels remèdes à la perte de contrôle démocratique que vous dénoncez ?

J.-L. A. & T. L. Il y en a plusieurs : sans doute diversifier les origines des membres de la Cour, revoir aussi le « curseur » pédagogique qui accompagne la formation des hauts cadres de l'État, diversifier les sources d'expertises en particulier au niveau parlementaire, rendre publics obligatoirement tous les rapports et études en matière de finances publiques assurés par différents organismes

comme par exemple de l'Inspection générale des finances, renforcer les obligations de transparence administrative, associer aux travaux et réflexions les administrés eux-mêmes par une large démarche de consultation thématique pour éviter un discours entre purs « techniciens », rappeler aussi que si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen confère à la société « le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15), cette fonction ne se limite pas à la Cour qui n'incarne pas la société.

Actuellement l'examen de la loi de règlement se fait dans l'indifférence la plus totale y compris au Parlement. Nous devons réenchanter le Parlement avec l'examen de la loi de règlement. Il pourrait être envisagé de consacrer moins de temps à l'examen des lois de finances et un peu plus à celui de la loi de règlement. On pourrait pratiquer un système de décharge du gouvernement à valeur législative avec une déclaration formelle de quitus comme en Allemagne ou en Espagne. Mais on pourrait aussi, comme dans les pays anglo-saxons, retenir une procédure informelle de clôture des comptes peu encadrée par le droit. Les comptes dans ces pays sont réputés approuvés dès lors qu'ils sont présentés au Parlement, lequel est assisté par un organisme de contrôle, ils font l'objet d'un audit de la part de celui-ci. Nous pourrions reprendre une proposition déjà formulée : « vos rapporteurs suggèrent, en effet, que chaque année, au moment du débat de la loi de finances initiale, la commission des finances choisisse deux à trois dépenses ponctuelles soumises à une analyse précise d'efficacité, d'effectivité et de pertinence, à charge pour le ministre concerné, l'année suivante, de présenter les résultats de l'examen auquel il aura fait procéder et les économies possibles en résultant »⁷.

N'est-il pas temps de passer en France à une autre forme d'organisation du contrôle des finances publiques plutôt que de rester sur un schéma construit au début du 19^e siècle ? ■

⁷ Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez, Rapport d'information n° 765 Assemblée nationale, Contrôle des dépenses publiques et amélioration des performances de l'Etat, avril 2003.