
LA COUR DES COMPTES, ENTRE ASSISTANCE ET CONSEIL

FANNY GRABLAS
DOCTORANT CONTRACTUEL
IRENEE- NANCY UNIVERSITE

Moderniser les institutions de la Ve République : tel était l'objectif poursuivi par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. C'est dans ce cadre qu'a été inséré dans le texte de la Constitution un nouvel article 47-2 consacré à la Cour des comptes et qui dispose :

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

La lecture de cette nouvelle disposition révèle la consécration, au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes, de missions non-juridictionnelles confiées à la Cour par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Elle sonne surtout comme un écho donné à l'article 24 de la Constitution qui prévoit que le Parlement « contrôle l'action du gouvernement » et qu'il « évalue les politiques publiques ». Ce « renvoi implicite », qui résonne dans tous les esprits, a conduit certains auteurs à relancer un débat né avec la LOLF et que l'on avait cru en partie achevé à la suite de la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 par laquelle le Conseil constitutionnel est venu garantir l'indépendance de la juridiction et consacré son « équidistance » entre le Parlement et le gouvernement : celui du positionnement institutionnel de la Cour compte tenu de son apparent rapprochement du Parlement. La scène doctrinale doit pourtant dépasser ces débats peu productifs : l'institution de contrôle française est à cet égard singulière et se distingue des modèles étrangers. Elle n'est ni l'auxiliaire du Parlement, ni celui du gouvernement. Il conviendrait plutôt de parler « d'auxiliaire de la démocratie »¹. En tout état de cause, ce n'est pas à une réflexion sur le positionnement institutionnel de la Cour que doit appeler la révision de 2008, mais à une réflexion d'ensemble basée sur les missions qu'elle exerce tant à l'égard du gouvernement que du Parlement. La norme suprême de l'ordre juridique français prévoit en effet que la Cour « assiste » les pouvoirs publics. Mais elle constitutionnalise également l'importance de l'institution à l'égard des citoyens par la mise en exergue de la dimension informative de ses rapports publics. Elle semble également élargir le champ matériel des

¹ M. PRAT et C. JANVIER, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie »

compétences de l'institution en prévoyant désormais sa contribution à l'évaluation des politiques publiques.

L'ensemble de ces considérations invite à s'interroger sur l'évolution des fonctions non-juridictionnelles de la Cour, notamment au vu de l'importance considérable qu'a pris l'institution depuis la fin des années 1990 du fait d'une crise des finances publiques qui va en s'empirant et que les politiques n'arrivent pas à résorber. Ainsi le rôle de la Cour au sein des institutions n'est-il plus le même aujourd'hui qu'il ne l'était en 1958. En effet, depuis la LOLF, ses missions d'assistance s'inscrivent dans une dynamique d'ensemble tournée vers la performance et l'optimisation de l'utilisation des crédits budgétaires consentis en lois de finances. Mais surtout, sa démarche est, au travers des recommandations qu'elle formule, davantage prospective.

Reflet de cette évolution, le nouvel article 47-2 de la Constitution nous invite à nous interroger sur les fonctions de la Cour vis-à-vis des deux pouvoirs publics en allant au-delà des termes utilisés : la question qui se pose ainsi est celle de savoir si, dans son « assistance », la Cour n'est pas amenée à apporter ses conseils aux pouvoirs publics ? Ou pour le dire autrement, peut-on regrouper les missions d'assistance de la Cour des comptes à l'égard des pouvoirs publics dans une fonction plus générale de conseil ?

La réforme de 2008 peut apparaître à certains égards comme reconnaissant au niveau constitutionnel la fonction de conseil de la Cour des comptes, au travers de ses missions d'assistance (II). Mais cette fonction n'est pas nouvelle : elle avait en effet déjà pris forme depuis le début des années 1990 (I).

I. L'émergence d'une fonction de conseil

S'accentuant surtout au cours des deux dernières décennies, l'émergence d'une fonction de conseil au sein de la haute juridiction financière n'est pas le fait d'une reconnaissance juridique explicite, même limitée. Elle est le résultat d'une pratique de la Cour, de la manière dont elle remplit ses différentes missions. Si cette pratique a pu se développer notamment grâce à la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (A), elle est également le résultat d'initiatives de la Cour (B).

A/ Une pratique impulsée par la loi organique relative aux lois de finances

Longtemps attendue², la réforme de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances s'articule autour de deux axes : la modernisation de la gestion publique et le renforcement du pouvoir budgétaire du Parlement³. Elle n'en a pas moins renforcé le rôle de la Cour des comptes à l'égard des pouvoirs budgétaires, notamment par un élargissement de ses missions et par la transformation de la logique du contrôle financier, désormais orienté vers la performance de l'action publique⁴.

1. Le renforcement institutionnel des fonctions de la Cour

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 s'est traduite « *par une modification des rôles des institutions, faisant appel à la collaboration non seulement entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi à d'autres institutions* »⁵. A cet égard, le renforcement des pouvoirs du Parlement, un des objectifs de la réforme, ne pouvait se faire sans recourir à la Cour, dont l'indépendance et l'expertise garantissent une information financière et comptable vérifiée. Et « *dans ce cadre où l'information s'avère par conséquent fondamentale pour les besoins de la bonne gestion, les contrôles deviennent par là même des instruments stratégiques d'aide à la décision* »⁶, ou plus largement des instruments de conseil. L'ancien article 47 de la Constitution prévoyait déjà que « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le*

² Voir en ce sens L. TALLINEAU, « Quarante ans de propositions de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 », RFFP n° 73, 2001, p. 19 et s.

³ D. MIGAUD, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », RFFP n° 73, 2001, p. 37 et s.

⁴ M.-Ch. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », RFFP n° 101, 2008, p. 35 : « *La transformation des procédures y compris des institutions de contrôle est inévitable, dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement* ».

⁵ K. BLAIRON, « L'évolution des rapports entre les pouvoirs budgétaires », Politéia, n° 15-2009, p. 407 et s.; J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP n° 97, 2007, p. 17 et s.

⁶ M.-Ch. ESCLASSAN, *art. préc.*, p. 34.

gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » et, depuis 1996, dans le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale⁷, mais la loi organique est venue donner un véritable contenu à cette obligation d'assistance en ce qui concerne le Parlement. La Cour est en effet tenue au titre de l'article 58 de la LOLF de réaliser les enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle⁸. Surtout, il lui incombe de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président ou le rapporteur général des commissions des finances dans le cadre de leur mission d'évaluation et de contrôle de l'exécution des lois de finances et de toute question relative aux finances publiques⁹. Cette mission nouvelle contribue à modifier sensiblement la fonction de la Cour à l'égard du Parlement. S'il est vrai qu'il est le seul à disposer de la « *légitimité [...] pour constater la nécessité de la contribution publique et demander compte à tout agent public de son administration* »¹⁰, l'expertise de la Cour et le champ d'application étendu du contrôle des finances publiques¹¹ induisent nécessairement un changement d'approche dans les rapports remis au Parlement¹². Le renforcement de l'assistance de la Cour à l'égard de ce dernier a ainsi contribué à intensifier leurs relations, tant d'un point de vue formel qu'informel¹³, sans pour autant porter atteinte à l'indépendance de la juridiction¹⁴. Ce renforcement des rapports entre les deux institutions a donné lieu à des débats peu productifs sur le positionnement institutionnel de la juridiction financière¹⁵, à partir du moment où « *les commissions des finances et la Cour des comptes, chacune à leur place et dans des rôles différents, (partagent) la même mission hautement démocratique de suivi et de contrôle des finances de l'Etat* »¹⁶. Confrontés aux mêmes difficultés mais ne disposant pas des mêmes moyens¹⁷, il appartient au Parlement de contrôler et de décider, et à la Cour d'être « *le bras séculier pour récolter,*

⁷ Loi constitutionnelle du 22 février 1996 et LO du 22 juillet 1996.

⁸ Article 58, 2° de la LOLF. Les commissions statuent sur la publication des conclusions de la Cour.

⁹ Article 57 de la LOLF qui ne fait qu'entériner une pratique déjà en place depuis 1999 dans les relations entre la Cour et la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, et par là même de l'étendre au Sénat.

¹⁰ D. MIGAUD, *art. préc.*

¹¹ Dès lors qu'il dépasse le simple contrôle budgétaire et s'oriente de plus en plus vers une contribution à l'évaluation des politiques publiques. Voir en ce sens D. MIGAUD, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », RFFP n° 100, p. 289 et s.

¹² Voir *infra*.

¹³ Intensification prônée par G. Carcassonne et C. Poncelet. Voir également J. ARTHUIS, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : le point de vue du Président de la commission des finances du Sénat », RFFP n° 99, 2007, p. 59 et s.

¹⁴ Reconnue par la décision n° 2001-448 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001

¹⁵ Voir en ce sens J.-R. ALVENTOSA, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle renforcée », LPA 2008, n° 254, p. 82 et s.

¹⁶ D. MIGAUD, « Les commissions des finances et la Cour des comptes », RFFP n° 113, 2011, p. 23.

¹⁷ Pour une étude complète, voir Ph. DAUTRY et Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », RFFP n° 80, 2002, p. 119 et s.

analyser (...) et communiquer l'information nécessaire »¹⁸ au Parlement. Ainsi, sans pour autant indiquer au Parlement les choix qu'il devrait faire, les rapports établis rue Cambon servent de base au travail des parlementaires, à leurs débats, à des auditions de responsables administratifs et certaines recommandations de la Cour inspirent directement des amendements législatifs ou des propositions de lois¹⁹. La mise en exergue d'irrégularités ou d'insuffisances conduit nécessairement à orienter le débat politique. Cette participation indirecte et relative de la Cour aux choix politiques a été également impulsée par l'article 58-2° de la LOLF qui institutionnalise la Mission d'Evaluation et de Contrôle, laquelle comprend des magistrats de la Cour²⁰.

L'impulsion de cette fonction de conseil par la LOLF, plus facilement visible à l'égard du Parlement, ne laisse pas pour autant de côté le gouvernement, principal destinataire des recommandations de la Cour²¹. Cette assistance, prévue également dès la Constitution de 1958, ne suscite que très peu l'intérêt de la doctrine, ce qui peut s'expliquer par son caractère singulier puisqu'elle n'est que la face cachée de la mission de contrôle incombant à la Cour. Toujours est-il que la LOLF a également contribué à l'évolution des missions de cette dernière en substituant à l'ancienne déclaration générale de conformité la certification des comptes de l'Etat. Ouvrant « *un champ sans précédent d'information du citoyen* »²², la certification permet « *à la Cour de ne plus se contenter à critiquer et épinglez les administrations, mais de les accompagner dans l'exécution des lois de finances* »²³ et des lois de financement de la sécurité sociale auxquelles la certification a été étendue en 2005. « *En un mot, il s'agit de conseiller* »²⁴

C'est dans ce cadre législatif nouveau, permettant une réforme en profondeur des mécanismes de contrôle budgétaire, que la Cour a pu développer sa fonction de conseil des pouvoirs publics. Mais plus encore, c'est le changement de perspective du contrôle qui, en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, aura permis cet état de fait.

2. *L'établissement d'une logique de performance*

S'inscrivant dans un phénomène international d'ampleur, la LOLF a pour principal objectif « *l'instauration d'une bonne gouvernance financière (...) avec, partout, l'introduction (...) d'une démarche de*

¹⁸ C. BAZY-MALAUURIE, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », RFFP n° 99, 2007, p. 55.

¹⁹ Voir *infra*.

²⁰ La MEC exerce un véritable contrôle politique et bénéficie à cette fin de l'assistance de la Cour des comptes.

²¹ Voir *infra*.

²² Ph. SEGUIN, « La LOLF et la Cour des comptes », RFFP n° 97, 2007, p. 41 et s.

²³ K. BLAIRON, *art. préc.*

²⁴ J.R. ALVENTOSA, « L'évolution de la nature des contrôles » in M. BOUVIER (sous la dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006, p. 139 et s.

performance et de résultats dans les processus budgétaires et la gestion publique »²⁵. Ce nouveau mode de gouvernance financière a contribué à la modification des missions traditionnelles de contrôle. C'est ainsi que, d'une part, l'on a assisté à un déclin du contrôle juridictionnel au profit de la montée du contrôle de gestion et, d'autre part, à une mutation du contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat en contrôle des résultats et de la performance.

S'il est vrai que ce nouveau type de contrôle « *se situe dans la continuité de l'appréciation que l'Institution a de tout temps portée sur le bon emploi des ressources publiques* »²⁶, le changement n'en n'est pas moins remarquable, compte tenu des modifications qu'il implique dans les méthodes et approches de la juridiction financière française. En effet, « *il ne s'agit pas de dénoncer au ministre ou au Président de la République tel ou tel errement, mais de vérifier la pertinence des hypothèses de travail définies ou des résultats présentés pour garantir la réalisation des performances* »²⁷. Dès lors, sans aller jusqu'à se prononcer sur l'opportunité politique de telle ou telle décision, l'évaluation impliquée par le contrôle de performance sur l'efficacité et l'efficacités des entités et des politiques relevant de la compétence de la Cour la conduit nécessairement à orienter les choix des pouvoirs publics, tant il est vrai que la recherche de l'efficacité est devenue l'élément incontournable de l'action publique. Dans ce cadre renouvelé, l'institution de contrôle voit progressivement sa mission d'« assistance » modifiée. Cela se manifeste par les documents qu'elle adresse à l'administration à la suite de ses contrôles et par les rapports obligatoires qu'elle doit remettre au Parlement en vertu de l'article 58 de la LOLF. S'agissant du gouvernement, les communications qui lui sont adressées par la Cour²⁸ dans le cadre du contrôle de gestion contiennent les observations de l'institution et des propositions d'améliorations ou de réformes afin de supprimer les irrégularités relevées²⁹. S'agissant du Parlement, ce sont désormais quatre rapports qui doivent lui être remis dans le cadre de l'assistance de la Cour prévue par l'article 58 de la LOLF. Outre le « rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'Etat » qui doit se prononcer désormais sur les objectifs, indicateurs et sur leur adéquation avec les moyens mis en œuvre, c'est le nouveau « rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », préliminaire au débat d'orientation budgétaire (DOB), qui manifeste le plus le changement latent des missions de la juridiction : la

²⁵ M.-Ch. ESCLASSAN, « Un phénomène international d'ampleur : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », RFFP n° 101, 2008, p. 29 et s.

²⁶ B. CIEUTAT, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », RFFP n° 100, 2007, p. 230

²⁷ J.-R. ALVENTOSA, *art. préc.* ; voir en sens contraire Ph. DAUTRY et Ph. LAMY, « Contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », RFFP n° 80, 2002, p. 119 et s.

²⁸ Cf. article R. 135-1 CJF : lettres adressées par les présidents de chambre aux autorités compétentes, notes au Parquet et référés adressés aux ministres concernés

²⁹ Article R. 135-2 CJF.

Cour intervient désormais dans une phase consacrée à la détermination des orientations et des choix, et non plus seulement dans un processus d'aide à la décision.

Finalement, la manière dont la Cour remplit ses missions d'assistance ne consiste plus uniquement à mettre en exergue les irrégularités, à informer le Parlement et prévenir le gouvernement, mais aussi à orienter ces derniers dans la logique de la réforme de l'Etat et de la modernisation de la gestion publique³⁰. Le conseil n'est qu'indirect, implicite mais l'on en décèle d'ores et déjà les prémisses.

A cet égard, bien que constituant un cadre juridique important et nécessaire, la LOLF a surtout contribué à impulser, amplifier une pratique de conseil qui existait déjà et que la Cour s'est attachée à développer.

B/ Une pratique développée par la Cour

C'est là l'élément le plus remarquable de prime abord : le développement de la fonction de conseil qui nous paraît impartir aujourd'hui à la Cour des comptes n'est pas le fruit d'une évolution juridique précise, mais bien d'un rôle qu'elle a su prendre et se donner au gré des changements affectant la gestion budgétaire. Cette fonction se manifeste dans la participation de la Cour à certains changements la concernant, mais surtout dans les résultats de ses contrôles et plus particulièrement leur contenu.

1. La participation à l'extension de ses fonctions

Il s'agit ici de démontrer, au travers de quelques exemples, que la fonction de conseil à laquelle nous paraît tenue la Cour n'est pas uniquement le fruit d'un contexte juridique ayant ouvert une nouvelle voie à l'institution, mais également le résultat d'initiatives de sa part, entendues ou acceptées pas les pouvoirs publics. En effet, « *la Cour n'a pas seulement tiré les conséquences, sur son propre fonctionnement, des transformations politiques, économiques et sociales qui se sont produites pendant cette période ; elle a aussi participé à des changements institutionnels d'importance* »³¹. Elle a ainsi contribué elle-même à l'évolution de son rôle non seulement au sein du processus budgétaire, mais également de façon plus générale au sein des institutions.

Relativement au processus de décision budgétaire, après avoir été à l'origine de la création du rapport sur l'exécution de la loi de finances officialisé par le décret de 1956, la Cour a pris l'initiative en 1996 d'apporter sa contribution en vue du DOB par le biais d'un rapport dit

³⁰ Et ce d'autant plus que le contrôle de la performance va indirectement conduire à une systématisation et un suivi des recommandations de la Cour. Voir en ce sens : J.R ALVENTOSA, *art. préc.*

³¹ B. CIEUTAT, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », RFFP n° 100, 2007, p. 229.

préliminaire. Allant « *au-delà de la filiation pure et simple avec (ses) travaux habituels* »³², la Cour se place dans une « *phase nouvelle tout à fait différente, consacrée à la détermination préalable des orientations et des choix* »³³ où elle « *apparaît finalement comme un organe d'évaluation et d'expertise pour l'ensemble de la réflexion budgétaire, une fonction qui dépasse très largement sa fonction traditionnelle de gardien des règles budgétaires* »³⁴. Cette contribution spontanée révèle la vision assez large qu'a la juridiction financière quant à sa mission d'assistance à l'égard du gouvernement et du Parlement : faisant montre de qualités d'expertise reconnues de tous et se prévalant de son indépendance, elle devient indirectement un acteur du débat public en orientant les discussions politiques et en incitant par là même au changement. Encore une fois, il ne s'agit pas là de décider à la place du gouvernement et du Parlement, mais de les conseiller en vue d'améliorer la gestion budgétaire. Cette démarche a été approuvée et reconnue juridiquement par la LOLF qui institutionnalise le DOB³⁵ et la participation de la Cour à ce dernier par la transmission obligatoire d'un rapport intitulé « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ». La Cour n'y est sans doute pas pour rien : parmi les changements institutionnels d'importance auxquels elle a participé figure l'élaboration de la LOLF. Au travers de contributions écrites ou de réponses à des questions de l'Assemblée nationale et notamment du groupe de travail institué par le Président de l'Assemblée nationale « sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », l'institution de contrôle a en effet été amenée à donner son avis et à émettre des propositions³⁶ sur les modifications nécessaires pour une meilleure gestion budgétaire. S'il est difficile de mesurer exactement quelles ont été les propositions retenues, compte tenu du consensus sur la nécessité de réformer la gestion publique, il n'en demeure pas moins que sa participation à une loi aussi importante témoigne, s'il en était besoin, de la valorisation de son expertise par le Parlement lui-même : ce n'est pas d'une participation spontanée dont il s'agit là, à l'instar de sa contribution au DOB, mais d'une participation sollicitée. La volonté de la Cour de revêtir un rôle de conseiller est de fait relayée par le désir, ou dirons-nous le besoin, du pouvoir législatif. Elle a su saisir cette opportunité, allant même jusqu'à proposer qu'elle soit consultée sur les projets de lois de finances afin de donner son avis, et non plus seulement sur les projets exécutés. Cette proposition n'a pas été retenue, mais démontre l'ambition de la juridiction de devenir un conseiller à part entière. Le

³² M.-Ch. ESCLASSAN, « Les évolutions de la place de la Cour des comptes dans le processus de décision budgétaire », RFFP n° 59, 1997, p. 35.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Article 48 de la LOLF, qui ne le rend cependant pas obligatoire.

³⁶ Voir, pour une étude plus complète, B. CIEUTAT, « La Cour des comptes et la réforme », RFFP n° 86, 2004, et M. CONAN, « La prise en compte des rapports de la Cour des comptes dans l'élaboration de la loi organique du 1^{er} août 2001 », RFFP n° 86, 2004.

mouvement se poursuit actuellement avec la réforme des juridictions financières à laquelle la Cour participe activement³⁷.

De façon plus générale, la juridiction financière a contribué à modifier sa place au sein des institutions en prenant l'initiative de publier bon nombre de ses travaux. Cela n'en fait pas directement un conseil, mais la démarche a contribué à toute une évolution d'ensemble, notamment quant au contenu et au nombre des rapports. C'est ainsi qu'alors que la loi de 1967 sur la Cour des comptes ne prévoyait que le rapport annuel (publié depuis 1938 mais dans les faits, compte tenu de la seconde guerre mondiale, depuis 1942), la Cour a pris l'initiative, en 1991, de publier des rapports consacrés à des thèmes particuliers, principe qui a été accepté par le gouvernement³⁸. Depuis, la Cour publie en moyenne cinq à six rapports thématiques par an. Elle a également pris l'initiative, dès 1996, de publier elle-même le rapport sur l'exécution des lois de finances (qui ne l'était jusque là que par les assemblées parlementaires). Font également l'objet d'une publication le rapport sur la Sécurité sociale, le rapport préliminaire au DOB depuis 2006 ainsi que les rapports sur les organismes bénéficiaires de la générosité publique.

L'accroissement du nombre de publications a contribué à faire de la Cour des comptes un organe indispensable pour les pouvoirs budgétaires qui, d'un point de vue démocratique, ne peuvent pas ne pas tenir compte des observations qu'elle fait au travers de ses différents rapports et dont le citoyen a désormais parfaitement connaissance. « *Au total, la diversification des publications (...) lui a permis d'enrichir ses analyses et de passer d'un regard longtemps cantonné au contrôle de régularité à une optique tendant à accompagner les réformes* ». ³⁹

L'institution de contrôle française prend donc une place croissante au sein du système politico-financier. Sa fonction de conseil apparaît finalement comme étant le corollaire de ses qualités d'expert. Sans que cela soit très manifeste, elle se dessine comme le résultat de ses missions traditionnelles qui ont évolué avec la société. Ce n'est pourtant là qu'une tendance, assez diffuse et finalement relativement limitée si l'on devait s'en tenir à ces quelques exemples. Or, l'émergence d'une fonction de conseil à laquelle semble totalement vouée la juridiction financière trouve son expression la plus manifeste dans les recommandations que contiennent ses travaux.

2. La systématisation et le suivi de ses recommandations

Parallèlement à la publication croissante de ses travaux, la Cour s'est attachée à en modifier quelque peu le contenu par l'insertion de recommandations à la suite des constats opérés. Ces

³⁷ Voir *infra*, II.

³⁸ B. CIEUTAT, *art. préc.*

³⁹ Ph. SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », RFFP n° 100, 2007, p. 227.

recommandations sont principalement destinées au gouvernement⁴⁰ mais elles constituent un matériau de travail précieux pour les parlementaires qui ont « à cœur de s'appuyer sur des analyses externes objectives et exhaustives »⁴¹. Il lui incombe en effet « de contrôler et de formuler des recommandations, pour que les contrôles qu'elle mène puissent nourrir la réflexion et le travail de l'exécutif et du législatif »⁴². Cette pratique est pourtant récente et nous semble s'inscrire dans la logique du contrôle de performance et aujourd'hui de l'évaluation des politiques publiques. En effet, au début des années 1990, « la Cour hésitait à présenter des propositions explicites en conclusion de ses communications. Elle estimait qu'en empruntant cette voie, elle risquait d'empiéter sur des prérogatives qui n'étaient pas les siennes »⁴³. Et pourtant, s'éloignant de plus en plus de cette frilosité, l'institution de contrôle française a commencé à développer sa pratique des recommandations dès 1995 notamment dans ses rapports sur la Sécurité sociale. Mais c'est principalement par le biais de ses rapports publics (thématiques et annuels) qu'elle est devenue une véritable « force de proposition ». Cette évolution manifeste clairement le changement opéré dans l'esprit de la juridiction, ne se cantonnant plus seulement à dénoncer, « épingle » les administrations comme les médias aiment à le dire⁴⁴. Mais surtout, elle « répondait aussi aux attentes des contrôlés et des parlementaires »⁴⁵. Ceci a bien entendu contribué à renforcer sa place au sein des institutions puisque la portée de son travail était augmentée. Dès lors, les commissions des finances se sont de plus en plus attachées à organiser un suivi des conclusions de la Cour (notamment au Sénat), dans le cadre d'auditions des services contrôlés et en présence des membres concernés de la juridiction. Sa « position de conseil » se heurtait toutefois à une critique légitime de la part des observateurs patentés de la vie publique : l'absence de prise en compte de ses recommandations par les pouvoirs exécutif et législatif une fois dissipé le bruit médiatique entourant notamment la publication du rapport annuel. Sans véritable moyen coercitif⁴⁶, la Cour s'est donc tournée vers les citoyens par le biais du rapport dont ils ont le plus connaissance : le rapport public annuel. Dès la fin des années 1990, la Cour a commencé à consacrer quelques développements de ce dernier aux résultats

⁴⁰ Cette possibilité, systématiquement utilisée, est reconnue par l'article L. 135-1 du code des juridictions financières qui prévoit expressément que les communications de la Cour peuvent contenir des « suggestions d'amélioration ou de réforme »

⁴¹ M.-P. PRAT et C. JANVIER, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Revue Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 99.

⁴² *Ibid.*

⁴³ B. CIEUTAT, *art. préc.*, p. 230.

⁴⁴ En effet, « le rôle de la Cour des comptes n'est pas seulement de stigmatiser les dérives ; il consiste aussi et surtout à proposer des mesures correctrices » : Ph. SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP* n° 100, 2007, p. 225.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Voir en ce sens Ph. DAUTRY et Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité », *RFFP* n° 80, 2002 p. 145 : « La caractéristique principale de la Cour des comptes (...) réside dans son absence de tout pouvoir de sanction. Qu'il s'agisse des lettres des présidents, des notes du Parquet, des rapports particuliers sur les entreprises publiques et des avis sur leurs comptes et leur gestion, des référés du Premier président ou encore des rapports publics, aucune de ces « suites » n'a d'effet véritablement coercitif ».

obtenus à la suite de ses contrôles, tout en faisant un effort de pédagogie considérable. Mais c'est surtout depuis 2006 que le suivi des recommandations est devenu systématique. La structure du rapport public annuel, composé de deux parties, est à cet égard très révélatrice : une première partie est consacrée aux observations et recommandations des juridictions financières, et une deuxième partie est consacrée au suivi des observations. Le tome 2 du rapport public annuel de 2011 s'attache à témoigner de la ténacité de la Cour à cet égard, soucieuse de veiller à la mise en œuvre des recommandations qu'elle formule : il introduit en effet une échelle de mesure à trois niveaux (« la Cour constate, la Cour insiste, la Cour alerte »). Un rapport parlementaire de 2005 démontre également l'importance que le Parlement attache aux recommandations de l'institution de contrôle qui, bien que dépourvues de caractère obligatoire, représentent cependant la voie à suivre par les pouvoirs budgétaires⁴⁷.

La systématisation des recommandations et de leur suivi par la juridiction financière constitue ainsi la manifestation la plus ostensible de la fonction de conseil que s'est progressivement attribuée la Cour. Elle est une logique inhérente à sa fonction de contrôle, dès lors qu'un contrôle sans suivi se révèle en réalité inefficace. Elle a pour objectif de responsabiliser les pouvoirs budgétaires en prenant à témoin, par voie de publication, les citoyens⁴⁸. La Cour a en effet été créée à l'origine pour servir le roi. Elle sert aujourd'hui le nouveau souverain, qui est le peuple français. Cette évolution a été consacrée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République insérant notamment un nouvel article 47-2 consacré à la Cour des comptes et qui dispose, à la fin de son premier alinéa : « *Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* ».

Si cela a sans doute été favorisé par un contexte économique inquiétant, l'on distingue finalement l'émergence pratique d'une fonction de conseil au sein de la juridiction financière qui s'est développée dans le cadre de ses missions de contrôle et d'assistance des pouvoirs publics. Mais elle s'inscrit dans une matière, les finances publiques, en perpétuelle évolution compte tenu de la crise financière qui touche le pays et qui ne cesse de s'aggraver. La révision constitutionnelle de 2008 devait dès lors venir conforter la place de la Cour au sein des institutions en consacrant juridiquement cette évolution, faisant de cette dernière un conseil particulier.

⁴⁷ Rapport d'information de MM. Y. JEGO et J.-L. DUMONT sur « le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle », mai 2005.

⁴⁸ Voir en ce sens, Ph. SEGUIN, *art. préc.*, p. 223 : « *Lors de la publication de ses divers rapports, elle le prend à témoin et recherche son appui afin que les préconisations formulées soient suivies d'effet* ».

II. La reconnaissance d'une fonction de conseil

Issue des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, en consacrant au plus haut niveau de l'ordre juridique français les missions de la Cour des comptes, a implicitement reconnu l'importance de l'institution de contrôle française et, partant, sa fonction de conseil des pouvoirs publics (A). Pour autant, cette reconnaissance n'est qu'implicite et reste donc, d'un point de vue juridique, quelque peu limitée (B).

A/ Une fonction implicitement reconnue

Point d'orgue de l'évolution qui affecte la gestion publique depuis le début des années 1990, la révision de 2008 ne s'est pas seulement contentée de reconnaître au niveau constitutionnel ce qui existait déjà en pratique : elle élargit le champ d'intervention de la Cour dans le cadre de nouvelles missions, que l'on peut rattacher directement à un élargissement de sa fonction de conseil. Pour autant, bien que se situant dans le prolongement des anciennes missions de la Cour, elles nécessitent certaines précisions quant à leur mise en œuvre, notamment quant à leur articulation avec les missions traditionnelles de l'institution.

1. L'élargissement constitutionnel des missions de la Cour

Visant à revaloriser le rôle du Parlement au sein des institutions, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 répond à une critique vive du comité Balladur concernant l'efficacité du contrôle parlementaire, lequel constatait que « *la singularité française tient à ce que, là où les parlements étrangers se sont dotés d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de l'action du gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations (...)* »⁴⁹. Or, parmi ces moyens figure la Cour des comptes. C'est donc sans étonnement que l'on retrouve au sein du texte constitutionnel un nouvel article 47-2 de la Constitution consacré à la juridiction financière et qui dispose dans son premier alinéa :

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à

⁴⁹ *Une V^e République plus démocratique*, Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve Républiques, Fayard-La Documentation Française, 2008, p. 103.

l'information des citoyens ». Cet article se fait l'écho du nouvel article 24 de la Constitution consacré au rôle du Parlement⁵⁰. Certains y ont vu l'occasion de relancer le débat sur le positionnement institutionnel de la Cour, considérant que ces nouvelles missions, notamment l'assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, rompaient l'équidistance consacrée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. Certains sont même allés jusqu'à relever « *un risque potentiel de politisation des fonctions non-judicictionnelles de la Cour des comptes* »⁵¹ au profit du Parlement. Sans vouloir remettre totalement en question ces discussions doctrinales, il nous semble que celles-ci procèdent d'une analyse quelque peu erronée de la vie juridique : l'article 47-2 de la Constitution ne fait que consacrer juridiquement un contrôle qui existait déjà en pratique. Assister le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, même si cela ne semble plus cantonné à la matière financière⁵², ne revient pas à modifier le positionnement de la Cour : cela s'inscrit dans la logique de la répartition des pouvoirs sous la Constitution de 1958 et nous paraît seulement mettre en exergue l'importance de l'institution française pour le Parlement, d'autant que les deux institutions partagent la même mission, même si leurs rôles respectifs diffèrent. En tout état de cause, l'« innovation » constitutionnelle, grand sujet de la gestion publique contemporaine, se situe davantage dans l'assistance de la Cour dans l'évaluation des politiques publiques, tant à l'égard du gouvernement que du Parlement. Aboutissement logique de toute une évolution, prolongeant les changements institués par la LOLF en vue de l'établissement d'une nouvelle gouvernance financière, l'évaluation n'est pas totalement une nouveauté pour la Cour : n'est-elle pas en effet « *l'apanage de la juridiction financière, méthode à peine cachée de l'examen de la gestion ? (...) la méthode évaluative consiste en effet à analyser l'économie, l'efficacité, l'efficience de la gestion des organismes publics et des politiques publiques* »⁵³. L'article 47-2 de la Constitution élève donc au niveau constitutionnel des attributions en matière d'évaluation reconnues, en des termes différents, par les articles 57 et 58 de la LOLF⁵⁴. Mais les exerçant déjà en partie⁵⁵, la Cour doit maintenant les conforter. Et il s'agit là d'un « *immense chantier* »⁵⁶, qui appelle certaines modifications tant dans l'approche de la Cour⁵⁷ que dans son

⁵⁰ « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

⁵¹ A. DUFFY-MEUNIER, « La Cour des comptes : une institution sous double influence », RFFP n° 109, 2010, p. 125 et s.

⁵² L'article L. 111-3 du code des juridictions financières prévoit en effet que la Cour des comptes « *s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public* ».

⁵³ H.-M. CRUCIS, « L'article 47-2 de la Constitution, la réforme de la Cour des comptes et la responsabilité des gestionnaires de fonds publics », AJDA 2009, p. 1408.

⁵⁴ Voir *supra*.

⁵⁵ Les fonctions d'évaluation et de contrôle semblent bien complémentaires pour parfois même se confondre, puisque c'est dans le cadre du contrôle de l'action du gouvernement que le Parlement a été amené ces dernières années à procéder à des évaluations.

⁵⁶ H.-M. CRUCIS, *art. préc.*, p. 1407.

organisation. Or, la notion d'« évaluation » tout comme celle de « politiques publiques » n'a pas été définie par le constituant. Même si certains auteurs peuvent le regretter⁵⁸, cela peut se comprendre, le terme « évaluation » étant « *l'un de ceux dont le contenu est le plus difficile à définir* »⁵⁹, conduisant au mieux à un consensus, au pire à la confusion. Toujours est-il que l'évaluation des politiques publiques diffère de l'audit des performances : « *De nos jours, l'audit de performance est cantonné à l'analyse de l'action publique en cause, et l'évaluation se caractérise nettement par la dimension sociétale et les enjeux majeurs de la politique concernée* »⁶⁰. Les deux techniques n'ont donc pas le même objet, le même champ, la même méthodologie, le même rythme, et ne requièrent pas les mêmes compétences. L'évaluation a pour particularité notamment de nécessiter pour chaque cas une méthodologie spécifique, impliquant le recours à des compétences multiples, diverses et variées. Mais plus généralement ou pour simplifier, « *l'évaluation porte en principe une possibilité de remise en cause en profondeur de la politique publique en cause, alors que l'audit de performance conduit plutôt à réexaminer seulement les moyens qui lui sont alloués* »⁶¹. En outre, le changement constitutionnel porte également sur l'élargissement du champ d'application *rationae materiae* de la mission jusque là dévolue à la Cour des comptes⁶² qui concernait principalement les finances publiques, même si l'on doit s'accorder sur le fait que l'étendue de la matière⁶³ faisait de la Cour non seulement un « gardien de la bonne finance », mais aussi un « aiguillon de la bonne politique »⁶⁴.

En lien avec ce que nous avons dit précédemment, la reconnaissance et l'élargissement constitutionnel des missions de la Cour, au travers notamment de l'évaluation des politiques publiques, nous conduit à y voir une reconnaissance implicite de la fonction de conseil de l'institution : le constituant confie à la Cour une mission nouvelle qui aura, selon nous, tendance à

⁵⁷ Voir en ce sens J.-R. ALVENTOSA, « L'évaluation des politiques publiques a-t-elle un avenir ? », RFFP n° 106, 2009, p. 305, qui souligne à propos des juridictions financières qu'elles « *ne procèdent qu'à des évaluations partielles, dans le champ de contrôles organiques, réalisés de manière aléatoire. Or, les politiques publiques sont par définition vastes, et excèdent systématiquement le champ de ces analyses* ».

⁵⁸ Voir, pour exemple, A. BAUDU, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP n° 133, 2011, p. 131 et s.

⁵⁹ J.-R. ALVENTOSA, *art. préc.*, p. 308.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ J.-R. ALVENTOSA, *art. préc.*, p. 315.

⁶² La notion de « politiques publiques » est en effet très large. La doctrine l'entend comme des « *actions concrètes coordonnées par les pouvoirs publics ayant pour objectif ou pour finalité de modifier ou de faire évoluer une situation donnée, un problème de société* » : voir F. COLLY in F. LUCHAIRE, G. CONNAC, X. PRETOT, *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, p. 680.

⁶³ Voir en ce sens D. MIGAUD, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », RFFP n° 100, 2007, p. 293 : « (...) le contrôle des finances publiques (...) dépasse le simple contrôle budgétaire et s'oriente de plus en plus vers une contribution à l'évaluation des politiques publiques (...) ».

⁶⁴ Ph. SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », RFFP n° 100, 2007, p. 223 et s.

développer les recommandations et leur suivi, et surtout dans un domaine qui concerne désormais l'ensemble de la sphère publique⁶⁵.

Cependant, si le rôle de la Cour des comptes au sein des institutions nous paraît valorisé, l'évaluation des politiques publiques, indéfinie juridiquement, doit être précisée afin que l'institution de contrôle y procède avec tout le professionnalisme qu'on lui connaît, et surtout qu'elle ne déborde pas son rôle. Au-delà, l'approche de la Cour étant désormais partiellement différente, sa réorganisation apparaît nécessaire.

2. *La nécessité de préciser leur mise en œuvre*

Sujet central de la gestion publique contemporaine, l'évaluation des politiques publiques n'en suscite pas moins quelques interrogations quant aux procédures et moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Les difficultés ne sont pas moindres : outre les problèmes liés à la complexité de l'évaluation et à la manière de l'appréhender, se pose la question des modalités de sa mise en œuvre, et ce d'autant plus que la Cour n'a pas de monopole dans l'évaluation des politiques publiques mais « assiste le Parlement et le gouvernement ». Dès l'adoption de la loi du 23 juillet 2008, il pouvait être souligné que « *pour progresser sur le chemin de l'évaluation, de nombreuses réformes devront être mises en œuvre pour dépasser les limites d'un exercice difficile et poser les conditions de la réussite* »⁶⁶. Dès lors, et en l'état actuel des choses, les réformes qui ont été engagées jusqu'à aujourd'hui concernent d'une part l'organisation des juridictions financières, d'autre part les conditions et modalités selon lesquelles le Parlement peut demander l'assistance de la Cour.

En ce qui concerne les juridictions financières, l'un des risques dans l'échec de l'évaluation était notamment de ne pas avoir la « bonne » organisation. En effet, cette nouvelle mission de la Cour nécessite des approches transversales, impliquant une collaboration étroite entre Cour des comptes et chambres régionales des comptes. Or, avant même l'adoption de la réforme constitutionnelle, le Président de la République, dans son discours à l'occasion du bicentenaire de la Cour le 5 novembre 2007, avait demandé à cette dernière de se réformer en vue de devenir le « grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques » dont la France a besoin. L'ancien premier Président de l'institution, Philippe Seguin, avait alors transmis des propositions au premier ministre tendant à réformer l'organisation territoriale des juridictions financières afin que la programmation de leurs travaux permette des enquêtes globales. Un projet de loi a été adopté et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009. Parmi les

⁶⁵ Voir en ce sens J.-R. ALVENTOSA, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle confortée », LPA 2008, n° 254, p. 82 et s. qui précise à propos de l'évaluation que « *la Cour, qui devient un interlocuteur obligé du Parlement, va devoir préciser la démarche, pour répondre aux consultations et apporter ses conseils, puisqu'à cette occasion, elle ne sera pas loin de pratiquer du conseil* ».

⁶⁶ *Ibid.*

nombreuses modifications législatives soulevées en vue de permettre à la Cour d'exercer ses nouvelles missions figurait la mise en place d'une unité organique des juridictions financières, les chambres régionales des comptes étant « supprimées » pour être intégrées à la Cour en tant que chambres de celle-ci. Le projet, qui a créé la polémique et suscité la réticence partielle du syndicat des juridictions financières, n'a de ce fait pas été adopté. Le Parlement a accordé un délai supplémentaire à la Cour et aux CRC afin qu'un consensus puisse être trouvé. Après l'audition de l'actuel premier Président de la Cour par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, le 7 juillet 2010, un projet remanié a été examiné par cette commission le 15 septembre 2010. Mais le texte, qui continue de diviser, n'a toujours pas été adopté, conduisant au « regret » du premier Président. Cela aboutit à accentuer les incertitudes entourant l'évaluation des politiques publiques, mais ne conduit pour autant nullement à la résignation ou à l'immobilisme, la Cour des comptes s'étant d'ores et déjà orientée en 2010, au travers de certains rapports publics, vers l'évaluation des politiques publiques⁶⁷. Elle s'est également prêtée au jeu de l'évaluation en soumettant son système d'information à une analyse critique menée par le Contrôle fédéral des finances de Suisse. Cette « revue par les pairs » doit se poursuivre en 2011. Mais finalement, si l'on peut regretter qu'après trois ans la réforme des juridictions financières ne soit pas adoptée, il convient de nuancer ce regret au regard de la précision législative des modalités d'assistance de la Cour aux pouvoirs publics, ou plus précisément au Parlement.

Ces modalités furent d'abord précisées par une résolution du 27 mai 2009 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale et notamment à instituer un « Comité d'évaluation et de contrôle », chargé de coordonner les demandes qui seront formulées par les différents organes internes de l'Assemblée nationale à la Cour des comptes. Mais le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 est venu censurer une partie du dispositif au motif qu' « il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance ». Le Parlement a donc adopté le 3 février 2011 la loi n° 2011-140 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Elle insère dans le code des juridictions financières un nouvel article L. 132-5 qui, tout en réservant l'exclusivité des commissions des finances dans leur domaine de compétence, prévoit que « la Cour peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par l'un des présidents de chacune des assemblées, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée (...) pour procéder à l'évaluation des politiques publiques dont le champ de compétence dépasse le domaine de compétence d'une

⁶⁷ L'on peut citer à cet égard les rapports publics sur « l'éducation face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », sur « le service public pénitentiaire » ou encore sur « les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France ».

seule commission permanente (...) ». Le rapport communiqué à l'issue de cette demande l'est dans un délai qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour. L'adoption de ce texte a permis à la Cour des comptes d'inscrire à son programme de 2011 sept missions d'évaluation de politique publique, dont deux à la demande expresse de l'Assemblée.

L'ensemble de ces observations nous conduit ainsi à un constat mitigé : la réforme des juridictions financières et notamment de leur organisation n'étant toujours pas adoptée, il demeure de nombreuses incertitudes sur la mise en œuvre par la Cour de cette nouvelle mission, au-delà de sa volonté et de sa détermination⁶⁸. Enfin, la loi du 3 février 2011 laisse certaines questions en suspens : outre qu'elle concerne exclusivement les modalités d'assistance de la Cour au Parlement, laissant de côté le gouvernement, le délai maximum de 12 mois imposé constitue une limite concernant la capacité de réponse de la Cour face aux demandes d'assistance du Parlement, qui risquent d'être croissantes dans les années à venir.

Elargissant les missions de la Cour aux politiques publiques, la loi du 23 juillet 2008 reconnaît ainsi implicitement la fonction de conseil vers laquelle elle s'était progressivement engagée ces dernières années. Cet élargissement aura en effet pour corollaire un élargissement du champ des recommandations de la Cour, confinant à faire d'elle non plus seulement un « conseiller financier » mais un « conseiller politique », dans la limite des rôles attribués à chacun des pouvoirs publics et de son indépendance. La réforme est cependant récente, le mécanisme n'est pas encore très bien précisé juridiquement. Mais plus encore, au-delà de ces considérations, il faut bien reconnaître que juridiquement, la consécration de cette fonction générale est limitée.

B/ Une consécration juridiquement limitée

Implicitement reconnue par la révision constitutionnelle de 2008, la fonction de conseil n'est pourtant pas juridiquement consacrée. Les limites à cette consécration se révèlent dans le partage des fonctions d'évaluation avec les pouvoirs publics, mais également dans l'analyse de la fonction de conseil telle qu'on la rencontre ailleurs, qui tendrait à faire de la Cour un conseiller singulier.

⁶⁸ Le projet de réforme présenté en 2009 prévoyait notamment la mise en place d'un « comité consultatif pour l'évaluation des politiques publiques, placé auprès du premier Président. Ce comité aurait vocation à répondre à l'exigence d'une approche pluridisciplinaire en matière d'évaluation. Il serait pour ce faire composé d'un collège d'élus nationaux et locaux, d'un collège de personnalités qualifiées, d'un collège de représentants de l'Etat et d'un collège d'organisations syndicales représentatives. (...) L'objectif est de mettre la Cour des comptes en mesure de conduire efficacement les travaux d'évaluation qu'elle mettra à son programme et surtout ceux que le Parlement lui demandera d'effectuer » (extrait de l'étude d'impact du projet de loi de 2009).

1. *Les limites inhérentes à l'évaluation*

Il ne s'agit pas là de souligner davantage encore les difficultés inhérentes à l'évaluation des politiques publiques compte tenu de son absence de définition juridique, mais de mettre en exergue l'idée que, par le partage de l'évaluation entre différents acteurs, la consécration du rôle de conseil de la Cour est inévitablement réduite. La Constitution n'évoque en effet nullement les recommandations qui émergent à l'issue des contrôles de la Cour. Plus encore, elle précise que l'institution ne fait qu'« assister » le Parlement et le gouvernement, conduisant à la reléguer dans un rôle subalterne⁶⁹. S'il faut bien reconnaître que cela n'a nullement empêché la Cour d'appréhender ses missions dans le cadre d'une fonction bien plus générale conduisant à la placer dans un rôle de conseiller, le développement de ce dernier dans le cadre de l'évaluation s'avère plus délicat. En effet, l'évaluation n'est pas une nouveauté : pratiquée par le gouvernement depuis la promotion de la Rationalisation des choix budgétaires, elle a connu « un second souffle » ces dernières années par la mise en place, en 2007, de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pilotée directement depuis l'Élysée⁷⁰. De son côté, le Parlement semblait bien en retrait, les nombreuses tentatives de mise en place de structures évaluatives s'étant pour la plupart révélées un échec, la MEC constituée au sein de la Commission des finances apparaissant à cet égard comme une exception notable. La réforme de 2008 a vocation à mettre fin à ce déséquilibre, en prévoyant à l'article 24 de la Constitution que « le Parlement (...) évalue les politiques publiques ». Alors même que l'article 47-2 de la Constitution prévoit que la Cour « assiste le gouvernement et le Parlement (...) dans l'évaluation des politiques publiques », il y a fort à parier que cette assistance ne jouera principalement que pour le Parlement⁷¹. A cet égard, si la loi du 3 février 2011 a précisé les modalités de l'assistance de la Cour au Parlement, et quand bien même la demande d'évaluation est importante de nos jours, il n'est pas certain que les demandes faites à la Cour seront des plus nombreuses : cette dernière exerçant d'autres missions juridictionnelles et non juridictionnelles, elle ne pourra matériellement que contribuer à un nombre limité d'évaluations. Mais au-delà de cette limite technique, c'est à une limite « politique » que se heurte l'institution de la rue Cambon dans sa fonction de conseil : le Parlement reste légitimement jaloux de ses prérogatives, et le fait majoritaire auquel la réforme de 2008 ne semble

⁶⁹ La Cour n'apparaissant à cet égard que comme un « levier parmi d'autres » pour le Parlement.

⁷⁰ Visant à la réorganisation des services de l'Etat, la simplification et la modernisation des procédures ou encore l'amélioration de la gestion dans l'administration, la RGPP s'est entourée de 26 équipes d'audits mixtes, composées d'auditeurs issus des inspections générales interministérielles et ministérielles et du secteur privé pour passer en revue l'ensemble des missions de l'Etat. A l'issue d'une analyse approfondie, des scénarios de réforme sont élaborés pour chaque secteur et soumis au Comité de suivi de la RGPP. Ce comité formule ensuite des propositions au Conseil de modernisation des politiques publiques, organe interministériel présidé par le Chef de l'Etat.

⁷¹ Il est en effet déjà rare que le gouvernement, qui dispose déjà de ses propres organes de contrôle, passe commande de travaux supplémentaires auprès de la Cour.

pas avoir réellement remédié risque d'avoir un effet ralentisseur dans les propositions d'évaluation transmises au CEC. Or, pour que le conseil de la Cour se développe proportionnellement à l'ampleur de sa nouvelle mission, il lui faudrait être à l'abri des conflits politiques qui peuvent exister au sein des Assemblées entre majorité-opposition, mais également entre commissions : la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 2009 sur le règlement de l'Assemblée nationale consacre en effet l'exclusivité des commissions des affaires sociales et des finances dans le domaine du contrôle budgétaire⁷². Compréhensible, cette réserve, combinée à l'ensemble des considérations précitées, risque de conduire à une dilution de l'évaluation et à un manque de visibilité, source d'incompréhensions pour le citoyen. Cette critique afférente au nombre de composantes en charge de l'évaluation, qu'elle soit ou non parlementaire, n'est du reste pas absente en doctrine⁷³. Dès lors, l'on peut s'interroger sur la pertinence de la consécration constitutionnelle de cette nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques pour le Parlement et la Cour des comptes. Si elle s'inscrit dans une logique d'ensemble et est devenue une nécessité de premier ordre pour l'amélioration de la gestion publique, n'aurait-on pas du au préalable déterminer les conditions optimales pour une évaluation efficace, ou pour éviter de raisonner non plus en terme de concurrence mais de complémentarité⁷⁴ ? La réforme n'est elle pas allée trop loin et surtout n'est-elle pas arrivée trop tôt⁷⁵ ? Car la volonté louable dont fait déjà preuve la Cour des comptes au regard de son investissement dans sa nouvelle mission n'en réduit pas pour autant les risques liés au partage de l'évaluation et aux incertitudes nombreuses sur la capacité du Parlement à prendre une place plus importante au sein des institutions. La dilution de l'évaluation n'aurait, à notre sens, aucune influence négative sur le nombre et le contenu des recommandations issues des rapports de la Cour. Mais elle peut avoir des conséquences sur l'accroissement de sa fonction de conseil, que l'on pouvait de prime abord déceler à la lecture de l'article 47-2 de la Constitution.

L'intégration de l'évaluation dans le système juridique français laisse donc planer de nombreuses incertitudes qui n'épargnent pas, de ce fait, l'institution de contrôle française et auxquelles la

⁷² Cf. Considérant 59 : « (...) sont exclus du champ de compétence du comité le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale, ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques et aux finances de la sécurité sociale »

⁷³ Voir en ce sens J. CAHUZAC, « Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité », RFFP n° 113, 2011, p. 3 et s. et A. BAUDU, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP n° 113, 2011, p. 131 et s.

⁷⁴ La doctrine s'était déjà en effet intéressée à cette question : voir en ce sens Ph. DAUTRY et Ph. LAMY, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », RFFP n° 80, 2002, p. 119 et s.

⁷⁵ C'est ainsi que lors de la discussion sur le projet de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, un député soulignait : « *L'évaluation n'est pas dans la tradition administrative française. La LOLF, il faut le reconnaître, n'y a pas changé grand chose jusqu'à présent. Des réformes interviennent avant même que la précédente ait pu être menée à son terme et en tout cas avant que ses conséquences aient pu être évaluées sérieusement* », Compte rendu de la deuxième séance de travaux de l'assemblée nationale du 26 janvier 2010.

pratique apportera des réponses, nous le souhaitons, positives. Cela ne vient pas remettre véritablement en cause le rôle de conseiller que s'est attribué progressivement la Cour des comptes, mais en limite peut-être la portée compte tenu de ce que la lettre de la Constitution pouvait laisser entendre. Surtout, ce rôle se complexifie : lié aux missions singulières de cette dernière, il n'entre de ce fait pas dans la définition du conseil traditionnel, tel qu'il est entendu notamment pour le Conseil d'Etat.

2. Les limites inhérentes à l'institution

Allant au-delà des limites potentielles posées par le partage de l'évaluation des politiques publiques avec le gouvernement et le Parlement, la question qui se pose au vu de l'évolution générale de l'institution et de la manière dont elle s'acquitte de ses missions est la suivante : peut-on considérer qu'elle est un conseiller des pouvoirs publics ?

Des éléments de réponse nous paraissent pouvoir être trouvés dans une comparaison avec les fonctions du Conseil d'Etat, ce dernier exerçant, à l'instar de la Cour des comptes, des missions juridictionnelles et non juridictionnelles. Au titre de ces dernières, le Conseil d'Etat est considéré comme le conseiller du gouvernement voire, depuis la réforme de 2008 qui prévoit la possibilité pour les parlementaires de lui soumettre pour avis une proposition de loi, conseiller de l'Etat. Il ne s'agit pas là de procéder à une comparaison exhaustive des missions non juridictionnelles de la Cour et de la Haute juridiction administrative, mais de démontrer que la fonction de conseil de la Cour, si tant est qu'on puisse la considérer comme existant juridiquement, revêt une forme différente.

Représentant pas loin de la moitié de la charge de travail du Conseil d'Etat, les attributions consultatives de ce dernier révèlent trois aspects principaux : il examine les textes, répond à des demandes d'avis formulées par le gouvernement et entreprend des études de caractère général. Les examens de texte auxquels il procède sont soit facultatifs, soit obligatoires⁷⁶. Dans ce dernier cas, le Conseil d'Etat est considéré par de nombreux auteurs comme coauteur de la décision. De prime abord, l'on distingue déjà là des points de divergence avec la juridiction financière, qui n'est pas appelée à donner son avis sur un texte, même en matière de loi de finances. L'idée avait été évoquée lors de l'élaboration de la LOLF relativement aux projets de lois de finance, mais elle n'a pas été retenue, sans doute parce que les commissions des finances notamment tenaient à conserver leur monopole, mais aussi pour éviter un doublon avec la Haute juridiction administrative. Cette différence est importante, car elle paraît instaurer un « degré » nécessaire de précision pour que l'on puisse parler effectivement de « conseil » : le Conseil d'Etat donne son

⁷⁶ La consultation obligatoire du Conseil est prévue par la Constitution ou en vertu de textes législatifs ou réglementaires.

avis sur un texte déterminé. « *Sans connaître de frontière précise, son avis porte en particulier sur la forme, le droit et l'opportunité* »⁷⁷, mais l'opportunité entendue d'un point de vue administratif et non politique. Le « conseil » donné par la juridiction administrative suprême consiste à « éclairer » le pouvoir de décision « de façon à le rendre plus efficace »⁷⁸. Il porte ainsi sur des éléments précis, alors que l'approche de la Cour des comptes, dans ses différentes missions non-juridictionnelles, est nécessairement plus large : les recommandations qui en découlent sont donc inévitablement partielles, en ce sens où la Cour ne peut malheureusement émettre des recommandations pour tous les problèmes qu'elle constate, mais également générales, et de ce fait parfois imprécises pour leur destinataire. Or, il semblerait que la « *fonction de pur conseil* »⁷⁹ recouvre les avis « *par lesquels un organe répondant à une question exprime une position qui éclaire le destinataire sans le lier* ». Dans le cadre de ses missions, la Cour ne répond pas à une question donnée, même si par ses rapports, elle peut être considérée comme éclairant le Parlement et le gouvernement. Une autre différence pratique entre les deux juridictions peut être relevée en ce qui concerne les « suites » données aux recommandations de la Cour et aux avis du Conseil d'Etat : alors que dans la plupart des cas, le gouvernement n'est pas tenu juridiquement de suivre les avis du Conseil⁸⁰, ces derniers sont le plus souvent écoutés mais également suivis⁸¹. Il n'en va pas de même pour les recommandations émises par la Cour des comptes, même s'il faut relever une amélioration ces dernières années et espérer que l'importance que l'institution attache désormais au suivi contribue à améliorer leur prise en compte⁸². Si cette différence peut être considérée comme une des conséquences de la généralité et de l'imprécision qui s'attachent parfois aux recommandations de la Cour, elle trouve également une explication dans la différence d'analyse à laquelle doivent procéder les deux juridictions administratives : le Conseil d'Etat se prononce sur des questions juridiques, sur des questions de droit, alors que la Cour se prononce sur des « questions » en matière principalement financière. Or, il serait illogique que le gouvernement ne suive pas les avis du Conseil d'Etat sur un projet de texte qui serait par la suite susceptible d'une censure juridictionnelle. En matière d'évaluation des politiques publiques, le Conseil constitutionnel a confirmé l'absence de portée contraignante des recommandations issues du CEC⁸³, qui correspondront à notre avis en grande

⁷⁷ M. LONG, « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision », RFDA 1992, p. 787 et s.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ H. HOEPFFNER, « Les avis du Conseil d'Etat. Essai de synthèse », AJDA 2009, p. 895 et s.

⁸⁰ Les hypothèses d'avis conforme étant rares.

⁸¹ C'est en fait sur les appréciations d'opportunité que les avis du Conseil d'Etat peuvent ne pas être suivis par le gouvernement.

⁸² Ainsi en 2011, la Cour relevait-elle que sur 825 recommandations, 583 ont donné lieu à une réforme totale, partielle ou en cours, ce qui correspond à un taux de réalisation de 71%.

⁸³ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 : « (...) les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement ». Voir également J.-P

majorité aux recommandations faites par la Cour des comptes. Certes conseiller n'est pas décider, et l'absence de prise en considération des avis ou recommandations formulés par leur destinataire n'a aucune influence sur l'appréhension de la fonction de conseil. Cette différence n'en démontre pas moins pour autant le caractère relatif ou inachevé du rôle de conseiller que s'est attribué la Cour des comptes. Le seul point commun entre les deux juridictions administratives dans leur fonction de conseil semble finalement ressortir de la comparaison entre les rapports de la Cour, thématiques et annuels, et les études de caractère général de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat par lesquelles le Conseil, « *de sa propre initiative, appelle l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* »⁸⁴. Mais ces rapports et études « *ne débouchent que rarement sur une proposition de texte précis* »⁸⁵, à l'instar des recommandations de la Cour issues de ses rapports.

L'ensemble de ces constatations nous conduit donc à considérer que la fonction de conseil de la Cour des comptes, si elle existe, est une fonction juridiquement limitée, parce que non reconnue explicitement, et de ce fait assez diffuse dans l'ensemble des missions non-juridictionnelles remplies par l'institution. La Cour des comptes est devenue une force de proposition. Mais sa singularité s'explique par ce qu'elle représente au sein de la société: il s'agit d'une institution de contrôle, dont les rapports n'ont pas comme destinataires uniquement les pouvoirs publics mais bien à premier titre, et la réforme constitutionnelle est venue consacrer son importance, le citoyen.

Contrôler, orienter, conseiller, informer: autant de termes qui résument de façon générale la mission de la Cour des comptes au sein des institutions. Et dans ce cadre renouvelé, la Dame de la rue Cambon a encore beaucoup de choses à nous dire.

CAMBY, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », RFFP n° 113, 2011, p. 45 et s. : « (...) on peut souligner que l'évaluation est (...) souvent confrontée à des obstacles dans sa réception par le gouvernement, et souvent par une faible attention des médias, plus préoccupés d'évènementiel que d'un travail parlementaire de long terme. La réticence du gouvernement peut ainsi porter sur les suites qu'il entend donner aux travaux de contrôle achevés (...) »

⁸⁴ H. HOEPFFNER, *art. préc.*

⁸⁵ *Ibid.*