

N° 85

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1991* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances)

---

ANNEXE N° 48

**OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES**  
**SUR LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES**

*Rapporteur spécial :* M. Michel MOREIGNE

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geuffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtchy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnaut, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, Andre Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 1593, 1627, 1635 et T A 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : TRENTE ANS D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	7
<b>I - LE CHAMP DE LA DISCUSSION BUDGETAIRE TEND A SE REDUIRE</b> .....	8
<i>a) Le consentement ambigu</i> .....	8
1. Une agrégation croissante des votes sur les fascicules budgétaires .....	10
2. L'accumulation de mesures fiscales diverses dans le projet de loi de finances .....	11
<i>b) L'absence de consentement</i> .....	12
1. La politique d'emprunt .....	12
2. Les fonds de concours .....	13
<b>II - LA PORTEE DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE EST INTERPRETEE DANS UN SENS TRES FAVORABLE A L'EXECUTIF</b> .....	14
<i>a) Le détournement du principe de limitation</i> .....	14
1. Un principe d'application souple .....	14
2. Un principe détourné .....	15
<i>b) Le détournement du principe de spécialité</i> .....	17
<i>c) Le détournement du principe de l'annualité</i> .....	18
<b>III - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR L'EXECUTION DU BUDGET POURRAIT ETRE PLUS EFFECTIF</b> .....	19

1	Le contrôle en cours d'exécution du budget : des pouvoirs mieux utilisés mais qui ne sont pas garantis par l'ordonnance organique	19
2	Le contrôle a posteriori de l'exécution du budget : il est restreint par la présentation, dans le projet de loi de règlement, de résultats altérés ou peu significatifs	20
	<b>Annexe : Les annexes fournies par le Gouvernement au Parlement lors de l'examen des lois de finances</b>	<b>21</b>
	<b>DEUXIEME PARTIE : LES RELATIONS ENTRE LES COMMISSIONS DES FINANCES DU PARLEMENT ET LA COUR DES COMPTES</b>	<b>25</b>
	<b>II - LA MISSION D'ASSISTANCE EXERCEE PAR LA COUR DES COMPTES AUPRES DU PARLEMENT</b>	<b>26</b>
	<i>a) Une coopération structurée par les textes et enrichie par la pratique</i>	<b>26</b>
	<i>b) Cependant, l'utilisation de ces procédures ne donne pas aujourd'hui toute satisfaction</i>	<b>30</b>
	<b>II - DES PROPOSITIONS VISANT A AMELIORER LE CONTENU DE LA COOPERATION ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT</b>	<b>34</b>
1.	L'examen des lois de règlement	34
2.	Les rapports particuliers sur les entreprises publiques	34
3.	Les demandes particulières d'enquête des Commissions des Finances	34
4.	Les relations courantes entre la Cour et la Commission	35
5.	Le rapport annuel de la Cour	35

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a procédé à l'examen des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1990, sur le rapport de M. Michel Moreigne, rapporteur spécial.

M. Christian Poncelet, président, a tout d'abord rappelé que le nombre des thèmes abordés serait, cette année, réduit à deux. En outre, les sujets ont été choisis de manière à permettre à la commission des finances du Sénat d'exprimer un point de vue original sur certains points majeurs touchant le domaine des finances publiques. Le président Poncelet s'est félicité de ces nouvelles orientations, décidées par le rapporteur spécial.

M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a indiqué que les deux thèmes retenus cette année concernaient, d'une part, le bilan de trente ans d'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et, d'autre part, l'étude des relations entre la Cour des comptes et les commissions des finances du Parlement et des améliorations qui peuvent leur être apportées.

Abordant le premier thème, il a tenu à souligner les dérives auxquelles donne lieu l'application de l'ordonnance organique. Il apparaît, en effet, que la portée de l'autorisation budgétaire est interprétée dans un sens trop souvent favorable à l'exécutif ; la multiplication des recours à la procédure, en principe exceptionnelle, des décrets d'avance et de leur corollaire, les arrêtés d'annulation, en témoigne.

Enfin, le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget pourrait être plus effectif, même si la commission des finances du Sénat s'est particulièrement distinguée, lors du premier semestre, par l'utilisation des instruments de contrôle qui lui sont dévolus par l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative aux pouvoirs financiers du Parlement.

S'agissant des relations du Parlement avec la Cour des comptes, le rapporteur spécial a fait un rappel synthétique des limites que rencontrent les commissaires dans l'utilisation des documents transmis par la Cour.

Il a conclu son intervention par la présentation de certaines améliorations de procédure intervenues ou susceptibles d'intervenir. Il a, en particulier, signalé la difficulté qui s'attachait à la publication, sous le timbre des commissions des finances du Parlement, d'études réalisées par la Cour des comptes.

M. Christian Poncelet, président, s'est lui aussi interrogé sur cette dernière proposition de la Cour des comptes.

M. Jacques Oudin s'est interrogé sur les modalités d'une association plus efficace entre la Cour et la commission des finances. Il serait particulièrement souhaitable que certains problèmes, celui des sureffectifs dans la fonction publique par exemple, fassent l'objet d'un examen coordonné par les deux institutions.

M. Jean Clouet s'est ensuite inquiété d'une certaine dérive dans l'accomplissement de sa mission de contrôle par la Cour des comptes. Il apparaît en effet qu'elle juge de plus en plus souvent l'opportunité des dépenses décidées par des instances élues.

Répondant aux intervenants, M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, a notamment souligné la nécessité de prévenir les situations irrégulières au regard du droit dans lesquelles se trouvent nombre d'élus de bonne foi, qui leur font courir le risque d'inéligibilité.

La commission a alors, à l'unanimité, donné acte à M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, de son rapport.

## **PREMIERE PARTIE**

### **TRENTE ANS D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959 PORTANT LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

La Cour des Comptes a ouvert son rapport public en dressant un bilan détaillé des conditions d'application de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. En effet, le budget de 1988 était le trentième exécuté sous l'empire de ce texte fondamental du droit financier. Une mise en perspective des évolutions survenues au cours de cette période était donc souhaitable.

Les réflexions de la Cour appelaient de manière presque obligée celles des membres du Parlement. Elles confirment le plus souvent les divers constats faits, en particulier, par les membres de la Commission des Finances du Sénat. Elles sont aussi l'occasion d'acquérir une vision synthétique et complète des pratiques, et parfois des déviations, auxquelles donne lieu l'application de l'ordonnance organique de 1959.

Il paraît donc intéressant, dans une première partie, de confronter ces deux expériences "trentenaires" : celle de la Cour et celle de votre Commission des Finances. Deux lignes forces se dégagent en effet tant à la lecture du rapport public de 1990 qu'à l'écoute des réflexions des parlementaires : l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui réaffirme pour l'essentiel les grands principes du droit budgétaire définis sous la Restauration, n'est pas toujours exempte des reproches de rigueur et d'illogisme. Mais surtout, son application révèle une certaine dérive des pratiques de l'exécutif qui ne laisse pas d'inquiéter.

Ces deux constats peuvent d'ailleurs être formulés pour les trois phases de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle de la loi de finances :

- le champ de la discussion budgétaire tend à se réduire,
- la portée de l'autorisation budgétaire est interprétée dans un sens très favorable à l'exécutif,
- le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget pourrait être plus effectif.

## **I - LE CHAMP DE LA DISCUSSION BUDGETAIRE TEND A SE REDUIRE**

Il est hors de propos de mentionner ici les règles contraignantes qui s'imposent aux membres du Parlement lors de la discussion et du vote des lois de finances. On sait que les assemblées ne disposent pas en la matière d'un réel pouvoir d'initiative qui revient en droit au Gouvernement (voir encadré).

Une fois rappelé le cadre dans lequel se déroule la procédure budgétaire, il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que le Parlement, qui consent l'impôt et autorise la dépense publique, ne le fait pas toujours dans des conditions satisfaisantes. Plus grave : les interprétations de l'ordonnance organique, trop souvent sollicitées par le Gouvernement dans un sens qui lui est favorable, lui permettent parfois de se dispenser de ce consentement et de méconnaître ainsi les droits fondamentaux du Parlement.

### *a) Le consentement ambigu*

Deux exemples permettent de comprendre dans quelle mesure le consentement des Assemblées peut être ambigu : l'agrégation croissante des votes sur les fascicules budgétaires, l'accumulation parfois excessive de mesures fiscales diverses dans le projet de loi de finances.

## Le débat d'orientation budgétaire du 14 juin 1990 au Sénat

---

### 1. Le principe et les modalités d'organisation d'un débat d'orientation budgétaire

Lors de la discussion de la loi de finances pour 1990, la Commission des Finances du Sénat, suivie par la majorité de la Haute Assemblée, a confirmé l'intérêt d'un débat d'orientation budgétaire au cours de la session de printemps, sollicité dès 1986 par M. Christian Poncelet, président.

Lors de son audition devant la Commission des Finances, le 3 avril 1990, M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, accédant à la demande de M. Christian Poncelet, président, et de M. Roger Chinaud, rapporteur général, a accepté le principe d'un tel débat.

La Commission des Finances a demandé, et finalement obtenu, que le débat d'orientation budgétaire ait lieu suffisamment tard dans la session de printemps pour que soit garantie la tenue d'une véritable discussion au fond. Le débat en séance publique s'est ainsi déroulé le jeudi 14 juin 1990

### 2. Les conditions d'un débat profitable pour le Parlement

Si le Parlement ne possède pas l'initiative en matière budgétaire, il exerce toutefois un pouvoir d'approbation ou de rejet sur les choix financiers de l'exécutif.

Le respect de ses prérogatives n'est atteint que s'il dispose de l'information relative aux choix financiers du Gouvernement le plus tôt possible. Le débat d'orientation budgétaire devrait ainsi être conçu comme un instrument destiné à la réalisation de cet objectif.

Encore est-il nécessaire que son utilisation soit optimisée par la réalisation de deux conditions rappelées par M. Roger Chinaud, rapporteur général :

- Le débat doit s'appuyer en premier lieu sur un document faisant le point à mi-parcours sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Un tel document existe. En effet, l'ordonnance organique de 1959 sur les lois de finances fait obligation au Gouvernement de le communiquer au Parlement, avant le 1er juin, en l'absence de projet de loi de finances rectificative (article 38 de l'ordonnance).

La parution prévisible au mois de juin 1990 d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques en l'absence de dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi de finances rectificative imposait que le débat d'orientation budgétaire eût lieu après communication de ce document aux parlementaires. Le choix de la date, réclamée par votre Commission des Finances et finalement acceptée par le Gouvernement, du 14 juin était donc le gage d'une discussion sérieuse.

- Mais il serait également souhaitable que les lettres de cadrage, qui fixent les grandes orientations du budget de l'année suivante, fussent dorénavant communiquées aux parlementaires en prévision de ce débat.

Votre Commission déplore à ce sujet l'interprétation systématiquement défavorable à l'égard des droits du Parlement des dispositions suivantes de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 : "... réserve faite des sujets secrets concernant la défense, la sécurité de l'Etat, ... (les rapporteurs spéciaux des commissions des finances) sont habilités à se faire communiquer tous documents de service". Selon le Gouvernement, les lettres de cadrage ne constituent pas, en effet, des "documents de service"

La même remarque s'étend d'ailleurs aux "lettres plafond" qui ne sont élaborées qu'au mois de juillet mais dont la connaissance par les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances constituerait un complément utile au débat d'orientation budgétaire

## **1. Une agrégation croissante des votes sur les fascicules budgétaires**

L'ordonnance organique de 1959 fixe un cadre contraignant au vote des différents budgets en limitant leur nombre. L'article 41, alinéa 2, dispose en effet : "les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles".

Cette procédure n'est pas en elle-même réductrice des droits du Parlement. Elle est plutôt un gage de clarté et n'entrave pas le pouvoir de modification des Assemblées. Ses modalités pratiques d'application révèlent en revanche une certaine dérive par rapport à l'esprit de l'article 41.

### **• Des procédures de vote de plus en plus globales**

Au fil des dix dernières années, le nombre de votes demandés au Parlement, c'est-à-dire le nombre des différents "ministères" au sens de l'ordonnance organique, s'est substantiellement réduit, passant pour les dépenses civiles du budget général de 30 en 1980 à 23 (1) en 1990 avec un maximum de 33 en 1981.

La notion de "ministère" au sens de la loi organique n'a pas de rapport univoque avec la structure gouvernementale. Ainsi, dans l'actuel Gouvernement, on chercherait en vain un "ministre du Conseil Economique et Social" ou un "ministre des charges communes de l'Economie, des Finances et du Budget". On y trouvera en revanche, un ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, des ministres des Affaires européennes, du Commerce extérieur ou... des relations avec le Parlement, les uns et les autres sans correspondant dans la nomenclature budgétaire.

### **• Une évolution qui n'est pas neutre pour les prérogatives du Parlement**

Ainsi, dans le projet de budget pour 1991, le Parlement sera amené à se prononcer par une seule série de votes (titres III à V) sur les crédits (10,6 milliards de francs de mesures nouvelles) de l'urbanisme, du logement, des transports terrestres, des routes, de la sécurité routière, de l'aviation civile, de la météorologie et de la mer. Lors du précédent débat budgétaire, la discussion de ces crédits a fait intervenir du côté du

*1. 24, en tenant compte de l'intégration, à partir de la loi de finances de 1991, du budget des P.T.T. dans le groupe des budgets civils du budget général*

Gouvernement un ministre, deux ministres délégués et un secrétaire d'Etat, et du côté des Commissions du Sénat, pas moins de 15 rapporteurs spéciaux ou pour avis, et a donné lieu à un débat d'une durée d'environ 15 heures nécessairement réparties sur plusieurs journées.

Dès lors, la procédure du vote unique conduit à un mécanisme de réserve des votes qui ne constitue pas une véritable garantie de clarté dans la discussion budgétaire et ne facilite pas l'expression des positions de votes à l'égard des différents crédits.

Certes, le Parlement n'est pas enfermé dans une alternative d'approbation ou de rejet global de l'ensemble des crédits. Mais il doit, pour y échapper, adopter une procédure complexe de dépôts d'amendements supprimant ou réduisant par exemple les crédits des différents titres de telle ou telle section d'un "ministère". De surcroît, cette procédure d'amendement est d'application très délicate lorsque les mesures nouvelles d'une "section" de ministères sont négatives car l'application littérale du règlement et de l'Ordonnance pourrait conduire à considérer comme irrecevable un amendement supprimant des mesures nouvelles négatives (augmentation de la dépense publique) alors que si cette ligne faisait l'objet d'un vote séparé, il serait possible au Parlement de la repousser.

Cette agrégation des votes ne semble donc pas respectueuse des prérogatives du Parlement. En outre, elle ne paraît pas découler nécessairement du texte et de l'esprit de la loi organique.

## 2. L'accumulation de mesures fiscales diverses dans le projet de loi de finances

La loi organique dispose, en son article premier, que "les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature". Les dispositions fiscales relevant de la compétence du Législateur (modifications apportées à la législation fiscale existante ou création de nouvelles mesures fiscales) sont ainsi, en quelque sorte, "tolérées" dans les lois de finances. Mais le Gouvernement peut aussi bien choisir de les présenter dans une loi ordinaire.

Cette seconde option offre l'avantage d'un débat exclusivement centré sur les propositions fiscales de l'exécutif, n'interférant pas avec le débat budgétaire. Il paraît donc souhaitable que les principales réformes affectant le domaine fiscal suivent un processus autonome, seul garant du respect des droits du Parlement en la matière.

A ce sujet, on doit souligner que le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement à l'automne 1989 comportait 73 articles. La loi promulguée en contient 131, soit un quasi doublement. Dans le cas présent, ce surcroît est dû notamment aux dispositions adoptées dans la seconde partie de la loi de finances en matière de fiscalité locale et de procédure fiscale sous la forme d'articles additionnels.

Ces mesures, de grande portée et aux conséquences multiples, auraient ainsi pu faire l'objet de projets de loi distincts et étalés dans le temps.

### *b) L'absence de consentement*

Le champ des pouvoirs financiers du Parlement subit aujourd'hui des amputations dont on peut douter qu'elles soient légitimes. Elles contribuent à donner au Gouvernement, dans certains domaines, une marge de manoeuvre d'autant plus formidable que ses décisions pourtant relatives aux ressources et à la dépense publique ne font l'objet d'aucune sanction ni d'aucun contrôle de la part des Assemblées.

### **1. La politique d'emprunt**

L'article 34 de la Constitution pose le principe selon lequel les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ; mais c'est pour préciser aussitôt que la loi organique peut prévoir des réserves dans l'application de ce principe.

L'ordonnance organique de 1959 a donné une portée considérable au concept de réserve en permettant que la politique de l'emprunt échappe pour l'essentiel à l'examen du Parlement. Seules, en effet, les charges de la dette publique figurent dans le projet de loi de finances. Ainsi, l'Exécutif possède-t-il une liberté absolue en matière de politique d'endettement, que ce soit dans le choix des objectifs ou dans celui des méthodes.

La réserve apportée au principe du consentement des Assemblées s'apparente donc à une véritable restriction et il est permis de penser que l'ordonnance organique sollicite quelque peu sur ce point l'esprit de la Constitution dans un sens très nettement favorable au Gouvernement.

La Cour des Comptes souligne elle-même, dans son rapport, l'incohérence de la distinction établie par l'ordonnance organique entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. En effet, alors que tous les emprunts, même à long terme, entrent dans la catégorie des opérations de trésorerie, les prêts et avances, même à court terme, sont rangés dans les opérations budgétaires.

Le texte de 1959 reste donc perfectible dans un sens qui ne lèse pas les prérogatives du Parlement.

## 2. Les fonds de concours

La procédure du fonds de concours est encadrée dans son application par les dispositions de l'articles 19 de l'ordonnance organique. Constituent des fonds de concours, les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat. Cette première catégorie, qui correspond à la définition initialement retenue pour la notion de fonds de concours, ne représente tout au plus aujourd'hui que 20 % du total.

En effet, l'affectation de certaines recettes de l'Etat est autorisée par l'article 19 à la condition qu'il s'agisse de recettes non fiscales. Elles constituent la catégorie des produits divers assimilés à des fonds de concours. Le rapport annuel de la Cour des Comptes note à leur sujet que "l'usage de cette faculté (l'assimilation du produit de certaines recettes fiscales à des fonds de concours) a été à ce point exagéré que ces recettes assimilées constituent près des trois quarts des rattachements. Le détournement de procédure est alors manifeste" (1).

En 1988, les recettes versées sur fonds de concours ont représenté près de 41 milliards de francs ; les crédits du budget général et des budgets annexes ont été abondés pour un montant de plus de 38 milliards de francs. Une grande partie de ces sommes a ainsi été prélevée et utilisée sans qu'interviennent le contrôle et la sanction du Parlement, alors même qu'elles auraient dû figurer dans le budget général en recettes et en dépenses.

En outre, les fonds de concours, qu'ils soient juridiquement justifiés ou non, sont, sauf très rares exceptions, absents des fascicules budgétaires ; il n'y est en effet presque jamais fait mention des chapitres dont il est prévu d'abonder les crédits, en cours d'exercice, par des rattachements de fonds de concours.

D'autres pratiques paraissent plus graves. La Cour des Comptes relève en effet que le détournement de procédure "va dans certains cas jusqu'à l'abus, des recettes fiscales étant, contrairement à ce que permet l'ordonnance, traitées comme des fonds de concours : c'est notamment le cas des prélèvements opérés sur le produit de la taxe foncière qui sont rattachés au budget du ministère de l'Agriculture" (1).

**La Commission des Finances du Sénat, alarmée par ces empiètements répétés sur les prérogatives du pouvoir législatif, a donc demandé au mois de septembre dernier à la Cour des Comptes d'effectuer une enquête sur divers aspects de la procédure des fonds de concours.**

## **II - LA PORTEE DE L'AUTORISATION BUDGETAIRE EST INTERPRETEE DANS UN SENS TRES FAVORABLE A L'EXECUTIF**

L'ordonnance organique rappelle les règles classiques de limitation, de spécialité et d'annualité. Dégageant les modalités d'application de ces principes, elle pose toutefois certaines exceptions qui auraient dû être interprétées de manière restrictive. Mais la dérive des pratiques instaurées par les Gouvernements successifs a permis de banaliser le recours à des procédures dont les conditions d'utilisation étaient pourtant enserrées dans des limites très strictes.

Le pouvoir exécutif peut certes disposer d'une certaine marge d'autonomie dans la gestion des autorisations budgétaires. Mais les éléments de souplesse introduits par l'ordonnance organique ne sauraient toutefois autoriser le détournement des décisions du Parlement.

### *a) Le détournement du principe de limitation*

#### **1. Un principe d'application souple**

La Cour des Comptes rappelle dans son rapport que l'ordonnance organique autorise elle-même une application souple du principe de limitation par le Gouvernement. L'article 8, en effet, introduit une distinction entre les crédits limitatifs, les crédits prévisionnels et les crédits évaluatifs.

*1. Rapport 1990 de la Cour des Comptes, p 13.*

Au sujet des deux dernières catégories, la Cour estime qu'il est difficile de les maintenir séparées. Elle réitère sa proposition de modification de l'ordonnance visant à la suppression de cette distinction.

Sous cette seule réserve, il est incontestable que la notion de crédit évaluatif ou provisionnel introduit dans la gestion budgétaire un élément de souplesse qui lui est absolument nécessaire. Cet instrument n'est d'ailleurs pas en lui-même une source d'abus.

## 2. Un principe détourné

Les constatations de la Cour des Comptes rejoignent celles des parlementaires pour dénoncer l'utilisation excessive des décrets d'avance et de leur corollaire les arrêtés d'annulation.

Les articles 10 (2°) et 11 (2°) de l'ordonnance organique disposent en effet que les crédits limitatifs ou provisionnels peuvent être augmentés par décrets d'avance, sous réserve que deux conditions cumulatives soient réunies : l'abondement des crédits doit être motivé par l'urgence ; l'équilibre général de la dernière loi de finances ne doit pas en être affecté. La Cour note à ce sujet que "le recours (aux décrets d'avance) est devenu presque habituel, alors même que l'urgence n'était pas établie ou qu'elle était démentie par l'utilisation tardive ou même l'inutilisation des crédits ainsi ouverts" (1).

L'une des techniques utilisées alors pour assurer le maintien de l'équilibre financier est l'annulation de crédits sans emploi, procédé dont la justification est le plus souvent contestable.

Ces pratiques appellent deux remarques :

**- Le Gouvernement peut modifier considérablement les dispositions de la loi de finances telles qu'elles ont été approuvées par le Parlement.** Cette faculté résulte en effet d'une définition très large de la notion d'urgence. Mais l'interprétation faite par l'Exécutif de l'article 13, en vertu duquel l'ordonnance habilite le ministre des Finances, après accord du ministère intéressé, à prononcer en cours d'exercice l'annulation des crédits devenus "sans objet", conditionne elle-même cette première dérive.

Le Gouvernement estime en effet pouvoir se prononcer en opportunité sur l'utilisation des crédits afférents à des dépenses non obligatoires.

La Cour considère, pour sa part, que la mention de crédits devenus "sans objet" dans le texte de l'ordonnance n'est pas le signe d'un droit discrétionnaire dévolu à l'Exécutif. Sur ce point, la Cour propose d'encadrer l'action du Gouvernement par l'application d'un critère visant à ménager les droits du Parlement.

Seraient seuls sans objet "les crédits qu'il est, par excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible, et non seulement inopportun, d'utiliser ou du moins d'utiliser intégralement aux dépenses en vue desquelles ils ont été ouverts" (2)

**- L'utilisation détournée des pouvoirs figurant aux articles 11 (2°) et 13 de l'ordonnance organique révèle au mieux les difficultés de l'Exécutif à évaluer avec rigueur le niveau de la dépense publique. Au pire, elle témoigne d'une certaine désinvolture à l'égard des droits du Parlement.**

Deux exemples, qui s'inscrivent dans une longue continuité de pratique gouvernementale, le démontrent.

Le Conseil des ministres du 10 janvier 1990 a ainsi décidé un plan d'urgence pour la rentrée universitaire 1990-1991 portant sur la construction de locaux, des crédits d'heures supplémentaires, un plan d'équipement bureautique représentant une "rallonge" de 500 millions de francs pour le budget de l'enseignement supérieur.

Ces mesures, selon le communiqué du Conseil des ministres, "feront l'objet d'un décret d'avance et sont le premier élément d'une politique à moyen terme qui sera définie par le schéma rational d'aménagement universitaire actuellement en préparation".

**Sans contester le bien-fondé de la mesure, force est de constater que, quelques jours seulement après l'adoption du budget, le Gouvernement annonce un décret d'avance qui vise, en principe, les cas d'urgence seuls.**

Par le passé, le Parlement avait déjà pris connaissance, en sens contraire, de mesures de gel de crédits dès le mois de février suivant l'adoption du budget.

Ainsi, en a-t-il été en février 1989 à hauteur d'une dizaine de milliards de francs, qui ont été en définitive annulés en septembre 1989. Il convient de rappeler à ce sujet que la Commission des Finances du Sénat avait souhaité dès l'examen du budget de 1989 opérer des abattements sur les crédits de l'ordre de 30 milliards de francs. Le Gouvernement avait alors estimé que ce souci d'économie ne pouvait être satisfait et s'était opposé à une telle réduction de la dépense publique.

Dès lors que l'exécutif procède à d'importantes annulations de crédits en début d'année, on peut raisonnablement estimer qu'il envisageait déjà cette option dès l'examen du projet de loi de finances, à l'automne précédent. Il serait, dans ces conditions, sans doute plus respectueux des droits du Parlement s'il annonçait clairement ses intentions en recourant à la technique des **fonds d'action conjoncturelle**, inutilisée depuis 1982.

En effet, la procédure des fonds d'action conjoncturelle permet, en quelque sorte, d'inverser la démarche suivie aujourd'hui par le Gouvernement ; ils sont ainsi constitués de dotations qui peuvent être utilisées en cours d'exercice pour relancer les interventions publiques. Des autorisations de programme et, dans certains cas, des crédits de paiement, y sont inscrits en attendant une éventuelle répartition selon les besoins de la conjoncture.

La procédure des fonds d'action conjoncturelle est d'ailleurs expressément prévue dans les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance organique qui précise : **"Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour les dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du Ministre des Finances.**

*b) Le détournement du principe de spécialité*

La règle de la spécialité des crédits par chapitre est l'une des règles principales du droit budgétaire. Sa portée est toutefois limitée par les dispositions selon lesquelles l'unité de vote, lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement, est le ministère et, à l'intérieur de chaque ministère, le titre.

Néanmoins, la répartition des crédits par chapitre si elle n'est plus fixée par le vote des Assemblées, leur est fournie dans les "bleus" budgétaires. En outre, les procédures de transferts et de virements intervenant en cours d'exercice sont très précisément encadrées par l'article 14 de l'ordonnance organique : les risques de détournement manifeste du principe de spécialité sont donc assez limités.

Il convient toutefois d'appeler l'attention sur certaines évolutions qui permettraient, le cas échéant, d'altérer sensiblement les choix approuvés par le Parlement.

La constitution de ministères (au sens de la loi organique) dotés de crédits de l'ordre de 125 milliards de francs (exemple de l'Équipement, du Logement, du Transport et de la Mer) permet des virements, c'est-à-dire

des modifications par voie réglementaire de la nature des dépenses prévues par la loi de finances, que l'ordonnance organique réserve aux opérations intervenant à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère. Ainsi, dans cet exemple, des virements seraient possibles entre les investissements réalisés par l'Etat (titre V) dans des domaines d'action aussi différents que l'urbanisme et le logement, la mer ou l'aviation civile.

La réduction du nombre des chapitres, dont la Cour note qu'elle a tendance à s'accroître depuis quelque temps, constitue une autre piste de réflexion. Cette évolution, justifiée dans son principe -elle permet d'éviter la multiplication des mouvements de crédits et facilite la gestion du budget- entraîne néanmoins un recul de l'information et donc des pouvoirs de contrôle du Parlement. Ainsi que le souligne le rapport de la Cour : "Il importe que les mesures de regroupement de chapitres, inspirées par le souci d'améliorer la gestion, répondent effectivement à cette attente et qu'elles s'accompagnent de dispositions, tel l'article 74 (1) de la loi de finances pour 1990, tendant à assurer l'information du Parlement." (2).

### *c) Le détournement du principe de l'annualité*

Il faut mentionner sous cette rubrique les critiques adressées par la Cour des Comptes à la pratique très contestable des arrêtés de "grande répartition" par lesquels le Gouvernement ouvre, postérieurement à la clôture de l'exercice budgétaire, des crédits complémentaires destinés à couvrir des dépenses déjà payées.

Ce procédé méconnaît les droits du Parlement, l'article 35 de l'ordonnance organique prévoyant en effet que le projet de loi de règlement ratifie notamment l'exécution des opérations non autorisées lors du vote de la loi initiale, ce qui inclut le dépassement de crédits.

En outre, ces dépassements de crédits ne sont en général pas motivés par des "circonstances de force majeure", condition en principe nécessaire pour autoriser la ratification du Parlement.

1.

*Art 74*

*"A compter du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990, le projet de loi de règlement est accompagné d'annexes explicatives qui retracent pour les chapitres des première et quatrième parties du titre III ayant été regroupées dans le projet de loi de finances pour 1990 :*

*- d'une part, le montant des crédits, incluant l'ensemble des ouvertures par voie législative et des modifications réglementaires, notamment les fonds de concours, par chapitre et article ;*

*- d'autre part, le montant des dépenses constatées par chapitre, article et paragraphe."*

2. *Rapport 1990 de la Cour des Comptes, p. 15.*

### **III - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE SUR L'EXECUTION DU BUDGET POURRAIT ETRE PLUS EFFECTIF**

#### **1. Le contrôle en cours d'exécution du budget : des pouvoirs mieux utilisés mais qui ne sont pas garantis par l'ordonnance organique**

En vertu de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 :

- les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances "suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département";
- "tous les renseignements d'ordre financier et administratif doivent leur être fournis";
- "...réserve faite des sujets secrets concernant la défense, la sécurité de l'Etat, ...ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service".

Monsieur Christian Poncelet, président de la Commission des Finances du Sénat, a déjà plusieurs fois, par le passé, souligné l'anomalie que constituait la présence de dispositions aussi essentielles pour les droits du Parlement dans une loi ordinaire. Les pouvoirs très larges reconnus aux rapporteurs spéciaux devraient au moins être insérés dans la loi organique et être ainsi érigés au rang de principes à valeur constitutionnelle. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le Conseil Constitutionnel accepterait l'abrogation pure et simple de ces dispositions.

Monsieur Christian Poncelet a invité récemment les commissaires de la Commission des Finances du Sénat à utiliser plus souvent les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 164-IV. Quatre contrôles budgétaires effectués en application des dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 ont ainsi donné lieu à des communications lors de la réunion de commission du 6 juin 1990 : communications de Monsieur Geoffroy de Montalembert sur la réforme de la taxe unique sur les produits forestiers, de Monsieur Maurice Blin sur le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de Monsieur Paul Girod sur le budget du ministère de l'intérieur, et de Monsieur Robert Vizet sur le budget de l'environnement. Le contrôle effectué par Monsieur Ernest Cartigny auprès du ministère du logement n'a pas donné lieu à une communication publique.

Cette démarche se révèle fort utile en ce qu'elle permet au rapporteur spécial de prendre connaissance des conditions dans lesquelles sont gérées les autorisations budgétaires plusieurs mois avant l'examen du projet de loi de finances pour l'exercice suivant. Les critiques éventuelles peuvent donc apparaître suffisamment tôt dans l'année pour qu'il en soit tenu compte et qu'un dialogue constructif s'instaure avec les ministères concernés en amont de la discussion budgétaire.

**2. Le contrôle a posteriori de l'exécution du budget : il est restreint par la présentation, dans le projet de loi de règlement, de résultats altérés ou peu significatifs**

La Cour des Comptes a résumé quelques unes des difficultés de lecture des résultats figurant dans le projet de loi de règlement :

- le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses prévu par l'article 35, premier alinéa, de l'ordonnance et figurant dans l'article premier de la loi de règlement : la Cour des Comptes constate qu'il est gauchi par la pratique. Elle note en effet que l'existence d'opérations complémentaires exécutées entre la fin de l'année civile et la clôture d'exercice permet des interversions d'exercice qui en altèrent le résultat ;

- le résultat de l'année, tel que défini par l'article 35, alinéa 2 de l'ordonnance organique : la Cour remarque qu'il n'a guère de signification car il est incomplet et cumule des soldes hétérogènes.

## ANNEXE

### LES ANNEXES FOURNIES PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT LORS DE L'EXAMEN DES LOIS DE FINANCES

1. Outre les "bleus", les "blancs" et les "jaunes", on compte en 1990 environ 70 rapports ou documents devant être joints aux projets de loi de finances.
  
2. De nombreuses annexes, qui n'ont pas été abrogées en droit, ont disparu en fait, souvent sans aucune justification tirée du caractère obsolète du document. Nous citerons, notamment :
  - l'annexe explicative du budget des prestations sociales agricoles (art. 54 - loi de finances pour 1965) ;
  - le rapport sur l'activité du centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles (art. 59 - loi de finances pour 1966) ;
  - l'état récapitulatif de l'ensemble des crédits affectés à la protection civile (art. 88 - loi de finances pour 1968) ;
  - l'annexe portant, par secteur, ventilation des crédits figurant au projet de loi de finances (art. 56 - 1er alinéa - loi de finances pour 1972) ;
  - l'annexe donnant la répartition par secteur et par opération économique, des crédits inscrits dans les lois de finances (idem - art. 56 - 2e alinéa) ;
  - le rapport d'application et les renseignements sur les bénéficiaires des allocations de chômage (art. L.141-17 du Code du travail) ;

- les renseignements sur les normes et les crédits des équipements scolaires et sportifs (art. 78 - loi de finances pour 1974) ;
- le rapport sur l'utilisation des fonds pour l'indemnisation des rapatriés (idem, art. 81) ;
- la récapitulation des crédits de toute nature consacrés à la défense de la Nation (à l'exclusion des crédits du ministère de la défense) (art. 95 - loi de finances pour 1980) ;
- le rapport d'information sur les orientations et les travaux de l'agence pour la qualité de l'air (loi n° 80-513 du 7 juillet 1980) ;
- la récapitulation de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements ministériels dont les financements budgétaires figurent dans plusieurs fascicules (art. 75 - loi de finances pour 1981) ;
- la récapitulation des ressources fiscales et des dotations transférées par l'Etat à la région de Corse (loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 - art. 23 - paragraphe VI) ;
- le montant du produit des impôts transférés aux départements et aux régions en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 (art. 120 - loi de finances pour 1985) ;
- le rapport sur l'exécution de la loi de programme n° 85-1371 sur l'enseignement technologique et professionnel et de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique (art. 19 de la loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985).

**3. La transmission d'autres annexes a été momentanément interrompue et a repris ou devrait reprendre (on place ici notamment la liste des annexes dont la publication est interrompue depuis deux ans ou moins) :**

- la récapitulation des créations, suppression ou transformations d'emplois (art. 65 - loi de finances pour 1962). Interrompue depuis 1988 (annexe aux projets de loi de finances pour 1989 et 1990) ;
- la présentation fonctionnelle du budget de l'Etat. Interrompue depuis 1988 (annexe aux projets de loi de finances pour 1989 et 1990) ;

- le rapport d'application de la loi n° 76-660 du 19 juillet 1976 portant imposition des plus-values (art. 14 de cette loi). Non paru en 1983 (annexe au projet de loi de finances pour 1984).
4. Enfin, pour certaines annexes, la périodicité prévue n'est pas toujours respectée. Il faut notamment signaler :
- la liste des associations subventionnées (art. 41 modifié - loi de finances pour 1962). La dernière édition aurait dû paraître avant le 1er novembre 1989. Elle a été transmise en 1990.
  - le rapport sur les rémunérations versées au cours des deux années précédentes, à quelque titre que ce soit, à l'ensemble des fonctionnaires soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (art. 15 de cette loi). La dernière aurait dû paraître en 1988 (annexe au projet de loi de finances pour 1989). Elle a été transmise en 1989.

## DEUXIEME PARTIE

### LES RELATIONS ENTRE LES COMMISSIONS DES FINANCES DU PARLEMENT ET LA COUR DES COMPTES

La Commission des Finances du Sénat manifeste depuis de nombreuses années son désir d'approfondir la coopération entre la Cour des Comptes et le Parlement. La publication depuis 1975 d'un rapport spécial annexé au rapport général sur le projet de loi de finances, conçu pour donner un écho plus important aux travaux de la Cour, témoigne de ce souci à l'initiative du Président Bonnefous.

Cependant, l'inscription dans les textes, en particulier la Constitution, du principe d'une coopération entre la Cour des Comptes et le pouvoir législatif semble avoir dans les faits une portée encore trop limitée.

Tout récemment, Monsieur le Président Christian Poncelet exprimait ainsi le souhait que des liens plus étroits fussent institués entre les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances du Sénat et les conseillers-maîtres responsables du contrôle du budget de l'État.

De son côté, Monsieur André Chandernagor, premier président de la Cour des Comptes jusqu'au mois de septembre 1990, avait lui aussi, avant de quitter ses fonctions, émis des propositions visant à parfaire le contenu de la coopération prévue entre les deux institutions.

Il paraît donc aujourd'hui du plus grand intérêt de dresser une sorte "d'état des lieux" permettant de retracer le contenu réel et, le cas échéant, les insuffisances de cette association.

Une présentation des propositions émanant de votre Commission ou de la Cour et des suites qui pourraient leur être données complète ce tableau.

## **I - LA MISSION D'ASSISTANCE EXERCEE PAR LA COUR DES COMPTES AUPRES DU PARLEMENT**

*a) Une coopération structurée par les textes et enrichie par la pratique*

• **L'ensemble des instruments créés pour permettre à la Cour d'assister le Parlement dans sa mission de contrôle des finances publiques est aujourd'hui utilisé**

- **La quasi-totalité des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques adressés par la Cour aux ministères de tutelle et aux entreprises est maintenant transmise à la Commission des Finances du Sénat à échéance régulière de six mois. Chaque envoi contient en moyenne une trentaine de rapports.**

- **Votre rapporteur regrettait, l'an passé, que le recours à la procédure des enquêtes demandées à la Cour fût demeuré exceptionnel alors que cet instrument aurait dû occuper une place centrale dans la coopération entre les deux institutions.**

**Il se félicite donc qu'un accord soit intervenu à ce sujet entre la Commission des Finances et la Cour des Comptes (voir infra).**

**La Commission des Finances du Sénat a ainsi demandé à la Cour, au mois de septembre 1990, de procéder à deux enquêtes dont les résultats pourraient lui être transmis à la fin de 1991. La première demande d'enquête concerne les incidences de la décentralisation sur les structures administratives, les effectifs en personnels et les dépenses de l'Etat. La seconde est relative à la procédure des fonds de concours (voir supra).**

- **Dans le cadre de l'examen et du vote du projet de loi de règlement, les Commissions des Finances du Parlement adressent des questionnaires à la Cour. Le premier président et des magistrats de la Cour sont auditionnés. La possibilité introduite par l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 est donc systématiquement utilisée.**

**Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner la qualité de la collaboration active qui s'est instaurée au fil des ans, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, entre les deux institutions. Les auditions des membres de la Cour et le rapport qu'elle adresse au Parlement se révèlent des instruments précieux pour l'information de la Commission des Finances.**

- Enfin, le rapport public annuel est solennellement déposé par le premier président de la Cour des Comptes sur le bureau des deux Assemblées le jour de sa parution.

*Les relations entre les Commissions des Finances du Parlement et la Cour des Comptes sont clairement organisées par la Constitution et par la loi*

. L'article 47 de la Constitution rappelle, en premier lieu, que "la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances", formule intégralement reprise par l'article premier de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes.

. La mission d'assistance de la Cour au Parlement dans sa fonction de contrôle de l'exécution du budget est en outre complétée par les dispositions de l'article 164, IV, 5<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et relative aux pouvoirs financiers du Parlement qui précise :

**"Les rapports particuliers de la Cour des Comptes afférents aux entreprises ou organismes contrôlés par cette juridiction... sont tenus à la disposition des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte".**

. Enfin, l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes introduit deux principes :

- celui de la collaboration de la Cour et des Commissions des Finances à l'occasion du vote de la loi de règlement ("Le premier président peut donner connaissance aux Commissions des Finances du Parlement des constatations et observations de la Cour");
- et celui selon lequel "la Cour procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les Commissions des Finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle". Le principe ainsi posé par le dernier alinéa de la loi du 22 juin 1967 a une portée théorique très importante et relativement contraignante pour la Haute Juridiction : l'utilisation du présent de l'indicatif ("La Cour procède...") ne laisse subsister aucune ambiguïté sur l'obligation pour la Cour de répondre aux demandes des Commissions des Finances.

- **La Cour des Comptes a étendu la gamme de ses instruments par la création des référés de synthèse**

Les principales observations et suggestions formulées par la juridiction à l'issue des contrôles effectués dans les ministères font en effet, depuis le mois de novembre 1988, l'objet de synthèses adressées aux autorités responsables ainsi qu'aux deux Commissions des Finances du Parlement.

A ce jour, la Commission des Finances du Sénat a reçu les référés de synthèse relatifs aux départements ministériels suivants : défense, transports, agriculture, culture et communication, postes et télécommunications, affaires étrangères, industrie, éducation nationale et finances.

La Cour désirerait passer en revue tous les ministères, à raison de six par an. Elle procéderait ainsi au réexamen de la gestion de chacun des départements ministériels (au sens de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959) tous les trois ans environ.

- **La Cour des Comptes veut enrichir le contenu des publications relatives aux contrôles et aux enquêtes qu'elle réalise**

La Cour s'est ainsi orientée depuis quelques années vers l'évaluation des politiques publiques. Le rapport public de 1990 en porte à nouveau témoignage puisqu'il contient un bilan financier, pour l'Etat, des opérations relatives aux entreprises nationalisées en 1982 puis privatisées entre 1986 et 1988.

Cette préoccupation est largement partagée. En effet, le Président de la République, par décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, a mis en place une procédure d'évaluation des politiques publiques. Elle prévoit notamment, parallèlement à la formation d'un conseil interministériel de l'évaluation, la création d'un Conseil scientifique de l'évaluation composé de onze personnalités nommées par décret du Président de la République et choisies en raison de leur compétence en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives (voir encadré).

Un membre de la Cour des comptes figure d'ailleurs parmi les personnalités nommées au titre du décret du 7 juin 1990.

**L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES  
ET LE CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION**

**1°) - Rapport au Président de la République du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques**

Le Conseil scientifique de l'évaluation est garant de la qualité des évaluations conduites à l'initiative du Gouvernement, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, du Médiateur de la République et du Conseil Economique et Social. Progressivement, tous ceux qui souhaiteront s'assurer de la qualité des évaluations qu'ils entendent mener à bien pourront solliciter l'avis du Conseil scientifique.

Il donne son avis sur les projets d'évaluation pour lesquels le Fonds national de développement de l'évaluation est sollicité. Il prendra, en outre, toutes les initiatives qu'il juge nécessaires pour promouvoir les méthodes et la déontologie de l'évaluation. Il mettra à la disposition des évaluateurs un fonds documentaire. Il pourra contribuer à la formation de spécialistes ainsi qu'au développement de la recherche dans ce domaine.

Il sera composé de onze experts indépendants nommés par le Premier ministre, pour une durée de six ans non renouvelable. Le président nommé parmi ces membres sera assisté par un rapporteur général.

**- Décret n° 90-470 du 7 juin 1990 modifiant le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques**

Art. premier. - Le premier alinéa de l'article 10 du décret du 22 janvier 1990 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

"Le Conseil scientifique de l'évaluation est composé de onze personnalités nommées par décret du Président de la République et choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation ou dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives "

Art. 2.- Le premier alinéa de l'article 11 du décret du 22 janvier 1990 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

"Le président du Conseil scientifique de l'évaluation est nommé, parmi ses membres, par décret du Président de la République."

**2°) Décret du 7 juin 1990 portant nomination des membres et du président du Conseil scientifique de l'évaluation**

Par décret du Président de la République en date du 7 juin 1990, sont nommés membres du Conseil scientifique de l'évaluation :

1° Pour un mandat de trois ans : M. Michel Berry ; M. Gilles Guitton ; M. Bernard Laponche ; M. Eric Monnier ; M. Bernard Soulage.

2° Pour un mandat de six ans : M. Jacques Freyssinet ; M. Yves Galmot ; M. Frédéric Jenny ; M. Christian Join-Lambert ; M. Jean Leca ; M. Claude Seibel

M. Jean Leca est nommé président du Conseil scientifique de l'évaluation.

**3°) Crédits demandés en 1991 pour l'action "Evaluations des politiques publiques"**

Total : 8.143.294 francs, soit :

Chapitres	Intitulés	Crédits demandés en 1991
31-01	Personnels titulaires et contractuels - Rémunérations	743.220
31-02	Indemnités et allocations diverses	317.635
33-90	Cotisations sociales - Part de l'Etat	254.605
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	34.967
34-04	Travaux et enquêtes	6.792.867
<b>Total</b>		<b>8.143.294</b>

*b)Cependant, l'utilisation de ces procédures ne donne pas aujourd'hui toute satisfaction*

Les relations entre les Commissions des Finances du Parlement et la Cour des Comptes apparaissent, à l'analyse, quelque peu entravées. Ces difficultés doivent être imputées, pour l'essentiel, à l'existence d'un double délai :

- un premier délai court de la date où les décisions sont prises et les dépenses engagées, ordonnancées ou mandatées à la date où les comptes, retraçant l'exécution du budget, sont définitivement arrêtés et transmis pour examen à la Cour des Comptes.

La Cour, en effet, n'émet d'observations que sur des comptes arrêtés, c'est-à-dire clos, en moyenne, depuis deux ans.

- un second délai s'ouvre alors : il s'étend du moment où la Cour commence à procéder à l'examen des comptes jusqu'au moment où elle diffuse ses observations.

Or, la fixation de cette date échappe parfois à la maîtrise de la Cour, en particulier lorsque la publication de ses observations obéit à une périodicité définie par les textes. La parution du rapport public est ainsi soumise à un rythme annuel.

L'existence de ce double délai appelle elle-même deux remarques :

- **la distance temporelle crée un préjudice certain à l'encontre de l'utilité des documents remis aux Commissions des Finances du Parlement.**

Ils décrivent en effet le plus souvent des situations trop anciennes pour être invoqués avec profit par les parlementaires. Deux exemples suffiront à cerner les difficultés d'utilisation des rapports de la Cour :

- Les rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques adressés par la Cour aux ministères de tutelle et aux entreprises entre le 1er juillet et le 31 décembre 1989 sont parvenus le 15 janvier 1990 à la Commission des Finances du Sénat. Le dernier exercice budgétaire examiné par la Cour était celui de 1987. Les remarques de la Cour portaient en moyenne sur les exercices 1982 à 1987 (voir encadré).

- Le référé de synthèse relatif au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports reprend les communications adressées par la Cour des Comptes de 1985 à 1989 ; il est parvenu à la Commission des Finances du Sénat le 13 février 1990. Or, le dernier

exercice budgétaire dont il soit fait mention dans ce référé est l'exercice 1988. La même réflexion vaut d'ailleurs pour les autres référés de synthèse (voir encadré).

Le rapport public de la Cour contient lui-même des observations sur des exercices déjà clos depuis un an et demi.

- **la Cour dispose d'informations sur les exercices de l'année passée et de l'année en cours. Celles-ci n'ont certes pas un caractère définitif mais elles pourraient, à tout le moins, faire l'objet d'une communication plus précoce, selon des modalités qui restent à définir.**

La Cour se montre d'ores et déjà sensible à ce problème et lui a apporté un début de réponse. Ainsi prend-elle soin, tant dans les rapports particuliers sur les entreprises publiques que dans ses communications administratives, certes d'émettre un avis a posteriori sur les comptes qui lui sont produits, mais aussi, avec la prudence et la réserve qui s'imposent, de se prononcer sur les données comptables et financières les plus récentes ainsi que, le cas échéant, sur les perspectives d'avenir.

S'agissant de l'exécution de la loi de finances en particulier, Monsieur le procureur général, Jean Raynaud, formulait la proposition suivante lors de la séance solennelle de la Cour des Comptes du 24 janvier 1990 : *"La Cour pourrait (...) tenter de donner au Parlement une information, fût-elle provisoire, sur les conditions dans lesquelles les crédits de l'exercice précédent ont été consommés, et cela dès le mois de septembre afin d'éclairer plus concrètement le débat parlementaire. Peut-être les rapporteurs spécialisés pourraient-ils même échanger quelques indications, globales et prudentes, sur la consommation des crédits de l'exercice en cours."*

**1° - Liste des rapports particuliers relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques adressés par la Cour au ministères de tutelle et aux entreprises entre le 1er juillet et le 31 décembre 1989 reçus par la Commission des Finances du Sénat le 15 janvier 1990**

**1. Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de l'économie, des finances et du budget**

- . Crédit industriel de Normandie (1982-1987)
- . Banque Laydarnier (1982-1987) - Confidentiel
- . Caisse des dépôts développement (1985 et 1986)

**2. Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de la défense**

- . Compagnie générale de participation et d'assistance (COGÉPA)
- . COFRAS NAVFCO-AIRCO-COFIPAC - Confidentiel défense 1980-1986
- . Economat de l'armée 1983-1987
- . Société européenne de propulsion (SEP) 1981-1986 - Confidentiel
- . Société MATRA 1982-1987

**3. Entreprises relevant de la tutelle du ministère de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire**

- . Société nationale de programme TF1 - 1985 à 1987 (au 16 avril date de la privatisation)
- . Société nationale des entreprises de presse
- . Radio France 1984-1987

**4. Entreprises relevant de la tutelle du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer**

- . Port autonome de Strasbourg
- . Société d'investissement pour le tourisme (FRANTOUR) 1982-1986
- . Société de tourisme aérien international (SOTAIR) 1983-1986
- . Société "La traction de l'Est" 1979-1987
- . Société nationale maritime Corse Méditerranée 1983-1987

**5. Entreprises relevant de la tutelle technique du ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire**

- . SANOFI S.A. 1983-1986
- . ORIS-Industrie
- . CEA-Industrie
- . VALORS - Aciers D'USINOR et de SACLOR 1985-1987
- . Entreprises de recherches et d'activités pétrolières 1980-1987
- . DAVAL - Aciers d'USINOR et de SACLOR 1985-1987

**2° - Liste des référés de synthèse des communications adressées par la Cour à l'issue des contrôles effectués sur plusieurs ministères**

*a) Référes de synthese transmis le 8 novembre 1988 a la Commission des Finances du Sénat*

Note de synthèse des communications adressées par la Cour de 1985 à 1987 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère de la Defense

Note de synthèse des communications adressées par la Cour de 1985 à 1987 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère charge des Transports

Note de synthèse des communications adressées par la Cour de 1985 à 1987 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère de l'Agriculture

Note de synthèse des communications adressées par la Cour de 1983 à 1987 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère de la Culture

Note de synthèse des communications adressees par la Cour de 1985 a 1987 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère chargé des P & T

Note de synthèse au ministre des Affaires Etrangères

*b) Référes de synthese reçus le 13 février 1990 par la Commission des Finances du Sénat*

Note de synthèse des communications adressées par la Cour de 1985 à 1988 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère de l'Industrie

Référé de synthèse des communications adressées par la Cour de 1985 à 1989 à l'issue des contrôles effectués sur le ministère de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports

*c) Réfere de synthese reçu le 2 mars 1990 par la Commission des Finances du Senat*

Référé de synthèse des communications adressées par la Cour de 1986 à juin 1989 à l'issue des contrôles effectués par le ministère de l'économie, des finances et du budget

## II - DES PROPOSITIONS VISANT A AMELIORER LE CONTENU DE LA COOPERATION ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

Un certain nombre de propositions ont été formulées depuis quelques mois. Quelques unes devraient connaître des suites dans un proche avenir :

### 1. L'examen des lois de règlement

La Cour propose d'accélérer l'examen des lois de règlement pour éviter qu'il n'ait lieu en fin de session.

La Commission des Finances du Sénat exprime son accord et se déclare prête à envoyer les questionnaires complémentaires en janvier ou février à la Cour. L'audition du Premier président et de ses rapporteurs aurait lieu dorénavant au début de la session de printemps.

### 2. Les rapports particuliers sur les entreprises publiques

La Commission des Finances du Sénat désire rendre plus utilisable ces rapports dont l'envoi groupé une fois tous les six mois est trop tardif. Elle considère qu'un envoi plus régulier ou au fur et à mesure de leur rédaction serait préférable.

La Cour approuve cette suggestion de la Commission.

### 3. Les demandes particulières d'enquêtes des Commissions des Finances

Votre Commission des Finances souhaitait une utilisation accrue de cet instrument créé spécifiquement pour le Parlement. La Cour, de son côté, a longtemps opposé à cette demande la faiblesse de ses effectifs et de ses moyens matériels.

En définitive, la Commission et la Cour sont tombées d'accord pour que, sauf urgence, les demandes soient transmises avant la fin du mois de septembre afin qu'elles soient intégrées dans le programme annuel de la Cour. Le nombre de ces demandes devrait, d'autre part, rester modéré de manière à ne pas accroître la charge de travail des rapporteurs de la Cour.

#### 4. Les relations courantes entre la Cour et la Commission

La Cour et la Commission sont à l'évidence d'accord sur le principe d'une collaboration accrue. Il s'agit en ce sens d'organiser des relations plus suivies entre les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs de la Cour.

Les modalités de ce renforcement des liens entre les deux institutions sont actuellement les suivantes : l'expérience de contacts réguliers dans le temps a commencé avec un nombre réduit de rapporteurs. Après bilan, il sera éventuellement procédé à une généralisation de cette pratique.

#### 5. Le rapport annuel de la Cour

Parmi les propositions de la Cour pour sortir du cadre rigide que constitue le rapport annuel, figure l'idée de communiquer aux Assemblées des études qui seraient publiées sous leur timbre.

La Cour souhaite, en effet, s'inspirer de l'exemple du General Audit britannique qui publie ses rapports depuis 1983 sous le timbre et avec l'autorisation du Parlement (ce dernier ne contrôlant pas l'opportunité des rapports).

Votre Commission des Finances a accueilli avec intérêt cette proposition formulée par M. le Premier président André Chandernagor, en particulier lors de la séance solennelle de la Cour des Comptes du 24 janvier 1990. Elle remarque toutefois que l'application sans adaptation du modèle britannique pourrait avoir pour effet de réduire quelque peu son autonomie de jugement et, partant, celle du Parlement.

Il serait donc souhaitable que la publication des études faites à sa propre initiative par la Cour fasse l'objet d'un échange de vue préalable avec la Commission des Finances. En tout état de cause, cette proposition novatrice doit encore être étudiée et la Commission des Finances de l'Assemblée nationale doit exprimer son opinion à ce sujet.

oOo

Votre rapporteur souhaite, au terme de ce rapport, rendre un hommage particulier à l'action de M. André Chandernagor qui fut Premier président de la Cour des Comptes de 1983 jusqu'au 19 septembre 1990. Il lui revient, en particulier, d'avoir su mener à bien la mise en place des chambres régionales des comptes et d'avoir entrepris une réflexion de fond sur le renforcement des liens entre la Cour et le Parlement. Les quelques progrès réalisés en la matière lui doivent beaucoup.

**Réunie le mercredi 17 octobre 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a, à l'unanimité, donné acte à M. Michel Moreigne, rapporteur spécial, des observations sur le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1990.**