

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Philippe Séguin, (séance du lundi 18 décembre)

Gérald Antoine : Permettez-moi de m'adresser non seulement au Premier Président de la Cour des comptes, mais à l'ancien Élu du département des Vosges.

Ma première question prend appui en effet sur un grand écrivain dont toute l'ascendance paternelle fut vosgienne. L'auteur de *Positions et propositions* juge les Français comme un peuple de comptables. Ne va-t-il pas jusqu'à dire : « chaque Français s'est toujours senti actionnaire d'une société dont chacun des membres doit des comptes à tous les autres ». Un tel penchant relève à ses yeux d'une « morale négative ». – Cela explique, selon lui, notre goût pour le vers alexandrin, son compte de syllabes bien régulier, souligné par la rime – et du même coup notre difficulté à comprendre le vers libre.

Ne pensez-vous pas que la glorieuse longévité de la Cour des comptes est une autre manifestation, encore plus patente, de ce même penchant et de ce même type de morale resserrée ? Je prendrai un seul exemple, tiré de mon expérience rectorale. – Je m'attirai naguère les foudres de la Cour, au motif suivant : j'offrais à mes hôtes, quand je les retenais à déjeuner ou à dîner, des vins d'un trop grand renom et partant d'un trop grand prix. L'affaire fit du bruit : un quotidien du soir joignit son blâme à celui de la Cour ! – Sans doute celle-ci ignorait-elle que tout dépassement des taux réglementaires était à ma charge.

L'ajouterai-je ? Si la Cour me fit honte, jamais nulle mesure concrète ne s'ensuivit. Je crois savoir qu'il en va de même pour la plupart des mises en accusation de la rue Cambon. D'où ma seconde question : à quoi servent au juste ses fameux « Rapports annuels » ?

Une troisième question toucherait de plus près au temps présent : quels sont vos rapports avec la Cour européenne des comptes, dont nous parlait la semaine dernière M. Bernard Stirn ?

*
* *

Jean Tulard : Napoléon I^{er} passe pour un tyran. Or, c'est lui qui a créé les organes de contrôle de l'Etat, notamment les inspecteurs du Trésor – devenus les inspecteurs des finances – et la Cour des comptes. Ce fut une Cour des comptes inamovible et indépendante, qui eut d'emblée un énorme succès puisqu'il y eut 2 000 candidats en 1807 pour seulement 80 places. Ce fut aussi une Cour des comptes dont de Fermont, dans le rapport préliminaire au nom du Conseil d'État, rappelle qu'elle porte la sévérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs, et qu'elle ne saurait donc juger le gouvernement.

Pensez-vous que la Cour des comptes est restée fidèle à sa première mission et que ses jugements n'ont pas aujourd'hui une incidence politique que n'avait pas prévue Napoléon I^{er}, lui qui ne souhaitait pas leur donner la publicité qu'ils connaissent aujourd'hui ?

*
* *

Pierre Bauchet : J'ai connu la Cour des comptes à une époque où il fallait courir à droite, à gauche pour accéder à ses rapports. Aujourd'hui, grâce au Net, vous permettez à un très vaste public, notamment de chercheurs, d'enseignants et d'étudiants d'accéder facilement à ces rapports.

Vous avez souligné que l'extension du domaine des établissements autonomes de la puissance publique rend votre contrôle plus difficile. Dans quelle mesure cette extension de votre contrôle est-elle possible en ce qui concerne les autorités administratives autonomes ? Le contrôle de leurs dépenses ne vous pose-t-il pas un problème et, plus encore, celui de leurs performances ?

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : Par la beauté de votre voix et de votre expression, ainsi que par l'importance de vos propos, vous étiez autrefois un ténor. Aujourd'hui, il me semble que vous fûtes, en cette présente séance, davantage un baryton. Votre pensée n'a pu qu'y gagner, ainsi que votre prestation vient de nous le montrer. Mais la France n'a-t-elle pas perdu au change, aux termes de la nécessité qui est la nôtre, de disposer d'hommes d'Etat comme vous le fûtes et comme vous pourrez encore le devenir quelque jour ?

*
* *

Jacques de Larosière : Vous avez dit que la Cour des comptes est allée, depuis bien longtemps, au-delà de la simple « considération des comptes ». Vos attributions actuelles, qui englobent la performance de l'Etat, des entreprises publiques et des autorités locales, confirment votre affirmation. Cela dénote toutefois un paradoxe. Alors que la Cour des comptes est probablement la meilleure institution d'audit, d'examen et de jugement des comptes dans le monde, l'Etat français est, depuis une vingtaine d'années, un des plus mauvais gestionnaires des finances publiques. Il suffit de rappeler que la dette publique française était, en 1980, un peu inférieure à 20 % de notre produit intérieur brut, alors qu'elle tourne aujourd'hui autour de 65 %. Certes, ce n'est pas la faute de la Cour des comptes car celle-ci n'est pas chargée des finances publiques françaises, mais seulement de vérifier que les comptables effectuent convenablement leur travail et que les comptes sont sincères.

Mais, nous ne devons pas nous satisfaire de ce paradoxe : une excellente Cour des comptes et en même temps la dégradation continue des finances publiques de notre pays. La toute nouvelle attribution qui est la vôtre, celle qui consiste pour la Cour à faire des examens sur la performance des administrations, ne vous offre-t-elle pas une occasion de mettre fin ou, au moins, de réduire ce paradoxe ?

*
* *

Michel Crozier : La situation, telle que vient de l'évoquer Jacques de Larosière, est dramatique, tant du point de vue des finances que du point de vue de la responsabilité. Pourriez-vous nous dire ce que vous comptez faire pour orienter la Cour de telle sorte qu'elle puisse nous

apporter, à partir d'une réflexion sur la gestion, des moyens de mettre en question des problèmes fondamentaux. Il se trouve que, par le passé, j'ai eu quelque rapport avec le *General Accounting Office* américain et aussi avec des institutions canadiennes et anglaises. Tous ont accompli un travail considérable sur les politiques publiques et permis ainsi de faire comprendre au législateur à la fois leur coût et leurs limites. Quelle pourrait-être la contribution de la Cour des comptes à cet égard ?

*
* *

Bertrand Collomb : Vous avez évoqué l'évolution de la comptabilité publique traditionnelle d'encaissement et de décaissement en une comptabilité de droits constatés et vous avez parlé à cette occasion de la certification des comptes de l'État qui sera une nouvelle responsabilité de la Cour. Quand on a connu, comme chef d'entreprise, le coût et la pesanteur des procédures de certification qui nous ont été imposées – tout au moins pour celles qui sont cotées à New York – par la loi Sarbanes-Oxley, on frémit quelque peu à l'idée de certification. Qu'est-ce que la certification va changer dans la façon dont la Cour des comptes examinera désormais les comptes de l'État ?

D'une façon plus générale, il y a eu beaucoup d'espoir mis dans cette loi au nom barbare de LOLF, rare réforme bipartisane effectuée dans les règles de la présentation du budget de l'État. Elle devait permettre un allègement des contrôles *a priori*, et donner aux responsables une plus grande liberté d'utilisation des ressources, pour une plus grande efficacité. Or, à entendre ce qui se dit actuellement dans les administrations ou encore certaines observations des parlementaires, il semble que cette réforme ait introduit davantage de complexité que d'efficacité. Je souhaiterais avoir votre sentiment sur ce point.

*
* *

Marcel Boiteux : La Cour, depuis très longtemps, s'occupait de la régularité des comptes. Elle va maintenant juger de l'opportunité de la dépense. Ce n'est pas du tout le même métier. Comment la formation des membres de la Cour des comptes va-t-elle évoluer pour s'adapter à ce nouveau métier ?

*
* *

Réponses :

A Gérard Antoine : Je pense pouvoir adhérer à l'essentiel du propos de Claudel sauf lorsqu'il parle des Français actionnaires d'une société dont chacun devrait rendre des comptes à tous les autres. Je n'apprécie guère cette image d'actionnaires de société, d'autant que même ceux qui n'ont pas d'actions sont des citoyens. On peut en effet être citoyen sans être contribuable, dès lors qu'on a rompu avec le suffrage censitaire. Il me semble toujours hasardeux de se lancer dans une comparaison trop abrupte entre gestion d'entreprise et gestion de l'État.

Pour le reste, il est vrai que les Français sont particulièrement attentifs à la gestion des comptes de l'État. Reste à savoir s'ils le sont beaucoup plus que d'autres. Après tout, ce sont cette attention et ce souci qui ont été à l'origine de la démocratie. N'est-ce pas pour des questions d'argent que l'on ne voulait pas donner au roi que se sont constitués, en Angleterre, des parlements ?

D'une façon générale, l'objectif de la Cour des comptes n'est pas de contrôler les comptes dans l'intention d'épingler tel ou tel ou de se constituer un tableau de chasse. Il est de contribuer à l'amélioration de la gestion publique et donc à celle des finances publiques. Peut-on dire toutefois que, lorsque des dysfonctionnements graves sont constatés, les recommandations de la Cour restent lettre morte ? Il faut savoir qu'à côté des compétences propres de la Cour, on a ressenti le besoin, au lendemain de la dernière guerre, de créer la Cour de discipline budgétaire et financière qui a précisément vocation à traiter – et le cas échéant à condamner – ceux des ordonnateurs qui auraient pris des libertés avec la réglementation financière. Les ordonnateurs n'échappent donc pas totalement à notre juridiction. Présidée par le Premier Président de la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière est composée à parts égales de membres du Conseil d'État et de membres de la Cour des comptes.

En ce qui concerne la Cour européenne, il faut savoir qu'elle éprouve quelque difficulté à trouver sa place dans le concert européen, difficulté vis-à-vis de la Commission aussi bien que du Parlement. Du reste, ce qu'on lui a jusqu'à présent rendu comme comptes n'a pas été de nature à susciter son enthousiasme, au point qu'elle prend souvent des positions négatives, ce qui n'améliore guère les relations qu'elle entretient avec les deux institutions précitées.

Lorsqu'il s'agit des dépenses de l'Union européenne effectuées sur le territoire national, il peut être fait appel aux institutions supérieures de contrôle national pour vérifier l'utilisation des fonds concernés. Dans ce cas, des problèmes peuvent se poser. Nous avons eu par le passé quelques « débats » avec la Commission européenne car celle-ci souhaitait, à la demande du Parlement européen nous disait-on, nous imposer un mode de vérification qui n'était pas celui que nous avions l'habitude de pratiquer. Dans ces conditions, nous avons donc préféré demander au gouvernement français de nous dessaisir de cette compétence et de la repasser à des inspecteurs de divers corps administratifs qui ont pris notre relais, afin que notre indépendance ne soit pas mise en cause.

A Jean Tulard : Vous avez posé le problème capital de l'incidence politique. En permanence, nous sommes soucieux de ne pas franchir la ligne jaune qui sépare ce qui est proprement politique et ce qui relève pleinement de nos compétences ; mais il est de plus en plus difficile de déterminer où se situe cette ligne. Normalement, la Cour n'a ni doctrine, ni programme. Elle ne saurait se substituer au gouvernement dans les choix politiques. Elle se contente donc de dire ce qu'elle voit, au gouvernement, au parlement – et surtout au citoyen que nous prenons à témoin.

A Pierre Bauchet : Les autorités administratives autonomes ne nous posent pas de problème en tant qu'entités contrôlables. Cela étant, il ne nous revient pas de formuler une appréciation sur la multiplication des autorités administratives indépendantes.

En ce qui concerne la LOLF, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, il est évidemment beaucoup trop tôt pour notre Cour de formuler une appréciation puisqu'elle ne travaille que sur des éléments bien établis, concrets et tangibles. Cela étant, la LOLF témoigne d'une grande ambition. N'oublions qu'elle prévoit non seulement de nouvelles méthodes administratives, mais aussi de nouvelles méthodes parlementaires, une nouvelle façon de débattre du budget. La France est ainsi l'un des seuls pays à avoir aussi systématiquement souhaité évaluer l'ensemble de l'activité publique. Bien sûr, cela ne va pas sans difficultés. On veut par exemple absolument trouver un indicateur de performance pour le Ministère des Affaires étrangères... Comment évaluer l'efficacité d'un consul dans une ville d'Afrique ? Au nombre de visas délivrés ou au nombre de

visas refusés ? Le problème est quasiment insoluble. Il n'est donc pas impossible qu'il nous faille revenir sur les ambitions qui nous ont été imposées.

A Emmanuel Le Roy Ladurie : Je ne sais si je dois vous remercier pour votre question ou vous en vouloir de l'avoir posée, car elle m'embarrasse. Je me contenterai de vous répondre qu'aussi bien dans mes fonctions électives que dans mes fonctions à la Cour j'ai l'impression de participer au service public.

A Jacques de Larosière : Nous publions désormais annuellement ce qui est un véritable audit des finances publiques – j'entends pas là aussi bien les finances de l'État que celles des collectivités territoriales et celles de la Sécurité sociale. Une fois cet audit publié, il incombe au citoyen de prendre ses responsabilités. Cela étant, il n'était pas difficile de prévoir que ni la dette ni le déficit ne figureraient parmi les sujets les plus traités durant la campagne présidentielle. Nous continuerons néanmoins à évaluer très clairement l'efficacité de toutes les mesures mises en place concernant les finances publiques.

A Michel Crozier : Quelle est notre contribution ? Nous devons dire la vérité, dire les implications des choix qui sont faits, ne pas nous substituer à ceux qui ont la responsabilité de ces choix et prendre le citoyen à témoin – ce dernier point implique que nous soyons à la fois précis et lisibles, ce qui n'est pas simple.

En ce qui concerne le GAO, son activité et ses compétences sont à apprécier dans le cadre du système dans lequel il se trouve. Un sénateur américain peut en effet faire du contrôle sans être taxé de trahison par l'administration en place. Ce n'est pas le cas en France.

A Bertrand Collomb : Il faut être très attentif au fait que ce qui vaut pour l'entreprise ne vaut pas forcément pour l'État. Un petit détail nous le montre. Le Ministère du Budget a donné, il y a deux ou trois semaines, les premiers chiffres prévisibles de l'actif et du passif du bilan de l'État : 550 milliards d'euros à l'actif ; 1 100 milliards au passif. Si on devait traiter l'État français comme une entreprise, ça poserait un problème. Il faut donc bien se garder de titrer la conclusion qu'il manque 550 milliards d'euros dans nos caisses. En revanche, il est tout à fait intéressant de regarder quelle est l'évolution poste par poste au fil des années.

A Marcel Boiteux : Bien sûr, nous avons à relever un défi de formation, défi que nous complétons par le renforcement de l'appel à l'extérieur. C'est ainsi que mon prédécesseur, M. Logereau, a obtenu l'inscription au budget de l'État des sommes correspondant à l'embauche d'un certain nombre d'auditeurs privés. Cela nous permet de disposer du concours fort utile d'auditeurs de très haute qualité.

*
* *