



De quels moyens le parlement dispose-t-il pour contrôler les dépenses publiques ?

UNION INTERPARLEMENTAIRE

Association des Secrétaires Généraux
des Parlements (ASGP)

Session de printemps 2024 – Genève

Éric TAVERNIER
Secrétaire Général
du Sénat français



Le contrôle au fondement du rôle du Parlement

- Le Parlement joue un rôle essentiel dans le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

Article 24 C , alinéa 1^{er}

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

- Mission mise en exergue depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République (article 9).



Les commissions dédiées au contrôle de la dépense publique

- Les commissions permanentes ou temporaires assurent l'information de leurs assemblées respectives et mettent ainsi en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques, ainsi que le suivi de l'application des lois et des ordonnances.

- En ce qui concerne en particulier les dépenses publiques, dans chacune des assemblées:
 - la commission des finances suit et contrôle l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ;
 - la commission des affaires sociales suit et contrôle l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale;
 - la commission des affaires étrangères : contrôle la mise en œuvre de la loi de programmation militaire.



Les contrôles de l'exécution des lois de finances, de financement de la sécurité sociale et de la loi de programmation militaire

- Article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :
Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat
« *suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.* ».
- Article LO 111-9 du code de sécurité sociale :
« *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.* »
- Article *ad hoc* de chaque loi de programmation militaire
ex. : article 11 de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 : « *Indépendamment des pouvoirs propres des commissions permanentes chargées des finances, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire* ». S'y ajoutent 3 rapports spécifiques (art. 9 et 10 de la LPM n°2023-703) donnant aux commissions une vision *ex post* et *ex ante* du pilotage de la LPM.

L'information

- Les moyens pour être informé sont variés :
 - Les projets de loi de finances et leurs annexes (projets annuels de performances, Rapport économique, social et financier, voies et moyens, documents de politique transversale, rapports annuels de performances, ...)
 - Les documents permettant le suivi de l'exécution du budget de l'état (situations hebdomadaires et mensuelles)
 - Les documents annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et aux projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS)
 - Les rapports thématiques *ad hoc* demandés par le Parlement
 - La possibilité d'obtenir la transmission de tous les rapports d'inspection internes à l'État
 - La communication des travaux de la Cour des comptes
 - Les autres moyens d'information : participation à des organismes extraparlimentaires, questions, auditions en commission et en groupe de travail, commissions d'enquête...



L'importance du contrôle budgétaire sur pièces et sur place

- Les commissions des finances ne peuvent se contenter de débattre des projets de lois de finances : même si l'autorisation budgétaire est un acte législatif fondamental, en raison du caractère limitatif des crédits, les modalités et l'encadrement dans le temps de l'examen parlementaire (40 jours à l'Assemblée nationale, 20 jours au Sénat), ne permettent pas d'appréhender tous les enjeux des autorisations budgétaires.
- Le contrôle permet aux parlementaires d'exercer pleinement leurs prérogatives en constatant sur pièce et souvent sur place (ils se déplacent sur le terrain) la réalité des besoins budgétaires, en vérifiant la conformité de leur emploi, en estimant les ressources disponibles.
- Le contrôle budgétaire sert de fondement aux interventions en séance publique, aux questions posées aux ministres en commission et en séance, et aux amendements de crédits (amendements de réduction de crédits ou arbitrages entre programmes au sein d'une même mission budgétaire sous les contraintes de l'article 40 de la Constitution et des irrecevabilités prévues par la LOLF).

Des pouvoirs de contrôle étendus

- Les pouvoirs de contrôle des commissions des finances résultent de l'article 57 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 et sont particulièrement importants :
 - les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ;
 - cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi qu'aux rapporteurs spéciaux dans leurs domaines de compétence ;
 - à cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ;
 - tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent doivent leur être fournis, la seule réserve correspondant aux sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et au respect du secret de l'instruction et au secret médical.



Le déroulement du contrôle budgétaire (1)

- La commission des finances du Sénat publie au début de chaque année un **programme de contrôle** de ses rapporteurs spéciaux où **figure précisément le thème du contrôle** (le nom de l'établissement public ou du programme concerné par exemple). Ce programme est validé auparavant par le bureau de la commission.
- En janvier 2024, la commission a ainsi validé **27 contrôles de rapporteurs spéciaux**, auxquels s'ajoutent 4 enquêtes demandées à la Cour des comptes en 2023 et dont les résultats sont actuellement transmis. Par ailleurs, 5 nouvelles enquêtes ont d'ores et déjà été commandées à la Cour, une cinquième est en cours de définition.
- Lorsque le champ du contrôle est large, **une mission d'information** associant plusieurs commissaires peut également être créée : cette année, par exemple, deux missions portent respectivement sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales et le financement du Zéro artificialisation nette (ZAN).



Le déroulement du contrôle budgétaire (2)

- Lorsque le contrôle est décidé, le rapporteur spécial **en prévient le ministre et l'administration concernée**. Il envoie généralement **un questionnaire** et **auditionne** les responsables publics concernés. Il réalise également des **déplacements**. Il est assisté dans cette tâche par le service de la commission des finances.
- Les travaux de contrôle des rapporteurs spéciaux se concluent généralement par **une communication en commission des finances** et la **publication d'un rapport d'information**. Ce rapport fait ensuite l'objet d'une communication, sous des formes diverses (communiqué, conférence de presse etc).
- Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à **des observations notifiées au Gouvernement**, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois (article 60 LOLF).



Le recours à des appuis externes

- La commission des finances dispose de pouvoirs très étendus mais **de moyens humains limités**. Elle peut toutefois s'appuyer sur **de l'expertise extérieure** : ainsi tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration etc.) doit lui être transmis, sous réserve des secrets précités.
- Elle peut également **passer commande d'études à des organismes extérieurs**, mais le cas n'est pas fréquent. La commission des finances a ainsi sollicité l'Institut des politiques publiques (IPP) pour une étude portant **sur la fiscalité du patrimoine** et une autre sur les prêts garantis par l'État.
- Surtout, **elle peut s'appuyer sur la Cour des comptes** qui doit **assistance au Parlement** dans ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et de l'exécution des lois de finances. Il est également possible de saisir le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), également présidé par le Premier président de la Cour des comptes.
- Le recours à l'expertise extérieure vise à enrichir le contrôle parlementaire **sans mettre en cause l'indépendance de jugement** : les parlementaires restent maîtres de leur appréciation.

Les pouvoirs de la commission des Affaires sociales et de la MECSS

- Les commissions des affaires sociales disposent de pouvoirs de contrôle étendus sur les questions relatives aux finances de la sécurité sociale (article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale – pendant de l'article 57 de la LOLF)
 - Mission confiée à leur président, à leur rapporteur général, au président de la Mecss et aux rapporteurs de branche (maladie, AT-MP, vieillesse, famille, autonomie)
 - Ces responsables procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place
 - Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis
 - Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le ou les rapporteurs de la commission, dans leur domaine d'attribution, ont l'obligation de s'y soumettre
- Des modalités de contrôle similaires à celles des commissions des finances



L'assistance de la Cour des comptes : une mission inscrite dans la Constitution

- Article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 :
 - « *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.* »

La communication et la présentation de nombreux rapports

- En application de la LOLF et des dispositions du code des juridictions financières, la Cour des comptes remet au Parlement de nombreux rapports chaque année qui l'aident à exercer son contrôle budgétaire :
 - **rapport public annuel (RPA)** qui fait l'objet d'une présentation en séance publique ;
 - **rapport sur l'exécution du budget de l'État et de certification des comptes** (avril);
 - **rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques** (juin);
 - **rapport de certification des comptes de la sécurité sociale et rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale** ;
 - **rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette publique** (avant le 1^{er} octobre)
 - **rapport sur les finances locales** annexé au projet de loi de finances et qui peut faire l'objet d'un débat.

La transmission aux commissions des finances des observations définitives

- La Cour des comptes transmet aux commissions des finances, tout au long de l'année, **les rapports particuliers** qu'elle établit sur les entreprises publiques et **les référés** envoyés aux ministres suite aux contrôles qu'elle effectue.
- Elle est tenue de **transmettre, sur demande, les relevés d'observations définitives (ROD)** qui sont les conclusions des contrôles « ordinaires » de la Cour, dont elle transmet la liste à la commission des finances.



Les demandes d'enquêtes du Parlement à la Cour des comptes (1)

- La Cour des comptes réalise des enquêtes à la demande du Parlement :
 - Demandes d'enquêtes des commissions des finances (art. 58-2° LOLF) dans un délai de huit mois.
 - Demandes d'enquêtes des commissions des affaires sociales (article LO 132-3-1 du code des juridictions financières), dans un délai de huit mois.
 - Rapports d'évaluation de politique publique (saisine des Présidents des assemblées parlementaires), délai d'un an.
 - Demandes formulées par les commissions d'enquête parlementaires, pas de délai mais prise en compte nécessaire du délai de six mois.



Les demandes d'enquêtes du Parlement à la Cour des comptes (2)

- À titre d'exemple, la Cour des comptes a remis récemment à la **commission des finances** une enquête sur l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès du bloc communal et trois autres suivent au cours du premier trimestre :
 - la mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) ;
 - les financements extrabudgétaires (PIA, plan de relance etc) de la politique culturelle de l'État ;
 - la délivrance des titres d'identité.

5 nouvelles enquêtes sont par ailleurs demandées à la Cour des comptes pour l'année 2024.

Les deux enquêtes qui vont être remises à la **commission des affaires sociales** concernent :

- L'Agence de la biomédecine ;
 - La santé respiratoire.
-
- Ces enquêtes font l'objet **d'auditions pour suite à donner** au cours desquelles interviennent le rapporteur spécial et les administrations et organismes concernés, afin de répondre aux observations de la Cour (ainsi, en janvier 2024, l'audition de la Cour des comptes avec le directeur général des finances publiques et des représentants d'élus locaux dans le cadre de la remise de l'enquête sur l'action de la DGFIP auprès du bloc communal).



De nouveaux moyens sont nécessaires pour développer le contrôle parlementaire

- Au-delà des pouvoirs de contrôle, l'enjeu pour les commissions financières reste **l'accès à l'information, souvent soumis au bon vouloir du Gouvernement et le développement d'outils d'évaluation autonomes** ;
- Les commissions des finances ont obtenu **l'accès à des bases de données budgétaires** (Chorus), un accès également à de nouvelles données notamment fiscales pour les experts en données recrutés par les 2 assemblées (*data scientist*). Par ailleurs, certaines données de l'INSEE ou de la DGFIP commencent à être disponibles notamment en *opendata*, mais elles restent encore très incomplètes.
- Recrutement d'un *data scientist* à la direction de la Législation et du contrôle le 1^{er} juillet 2022. D'autres recrutements sont prévus à partir de 2024.



Je vous remercie de votre attention.